

En utvecklad vattenförvaltning

Volym 1 och 2

Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:66

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-25008-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Isabella Lövin

Regeringen beslutade den 14 september 2017 (dir. 2017:96) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Utredningen fick den 13 juni 2019 besked om att redovisningstiden förlängs med två månader till den 31 december 2019. Utredningen har antagit namnet Vattenförvaltningsutredningen.

Den 14 september 2017 förordnades Karolina Ardesjö Lundén att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 15 maj 2018 handläggare Cecilia Alfredsson, ekolog Elisabet Andersson, departementssekreterare Anna M Carlsson, professor Katarina Eckerberg, sektionschef Ann-Sofie Eriksson, enhetschef Peder Eriksson, utvärderare Michael Frisk, utredningsledare Thomas Gerenstein, ämnesråd Susanne Gerland, hydrolog Niclas Hjerdt, miljöjurist Josia Hort, avdelningschef Olof Johansson, ämnesråd Anna Josefsson, enhetschef Helena Kjellson, vattenvårdsdirektör Joakim Kruse, jurist Ingela Lindquist, civilingenjör Roland Löfblad, biträdande chef Mark Marissink, expert Cecilia Näslund, departementssekreterare Gunilla Renbjer, kansliråd Malin Rinnan, jurist Lennart Sandebjer, avdelningschef Björn Sjöberg, rättssakkunnig Agneta Staff, expert Jan-Olof Sundby, vatten- och miljöexpert Peter Sörngård och departementssekreterare Helena Wickström.

Som experter förordnades från och med den 3 december 2018 ordföranden Thomas Sandberg, från och med den 6 maj 2019 juristen Helena Andreason och från och med den 19 augusti 2019 avdelningschefen Anna Jöborn.

Agneta Staff entledigades från och med den 5 oktober 2018 och i stället förordnades kanslirådet Niclas Damm som expert från och med den 8 oktober 2018. Helena Kjellson entledigades från och med

den 26 februari 2019 och i stället förordnades juristen Sara Nordström som expert från och med samma dag. Ingela Lindqvist entledigades från och med den 8 april 2019 och i stället förordnades utredaren Linda Kaneryd som expert från och med samma dag. Mark Marissink entledigades från och med den 19 augusti 2019 och i stället förordnades enhetschefen Kerstin Åstrand som expert från och med samma dag.

Lennart Sandebjer och Susanne Gerland entledigades från uppdraget som expert från och med den 30 juni 2019.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 oktober 2017 Helén Leijon, den 1 februari 2018 Christer Åström och den 1 mars 2019 Marie Römpötti. Patrik Bremdal var anställd som sekreterare under tiden den 16 juli till 31 december 2018.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet En utvecklad vattenförvaltning. Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2019

Karolina Ardesjö Lundén

/Helén Leijon
Christer Åström
Marie Römpötti
Patrik Bremdal

Innehåll

Volym 1

Sammanfattning	21
-----------------------------	-----------

DEL A Inledning

1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)	33
1.2 Förslag till förordning (2021:xx) med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område.....	38
1.3 Förslag till förordning om ändring i författningssamplingsförordningen (1976:725)	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter	42
1.5 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).....	43
1.6 Förslag till förordning om ändring i badvattenförordningen (2008:218)	79
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	81
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:956) om översvämningsrisker.....	83

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	87
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation	88
1.11	Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)	90
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	91
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete	94
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	95
2	Uppdraget och hur det genomförts	99
2.1	Utredningens uppdrag	99
2.2	Upplägg och metod	101
2.3	Organisationsalternativ	106
2.4	Disposition	112
2.5	Begrepp	114
3	Förvaltningen av vatten	117
3.1	Ramdirektivet för vatten	117
3.2	Den svenska vattenförvaltningen	118
3.3	Vattenförekomster i Sverige och Europa	120
4	Utredningar och annat utvecklingsarbete	125
4.1	Inledning	125
4.2	Utredningar om organisation och distriktsindelning	125

4.3	Utredningar om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram	144
4.4	Utredningar om finansiering.....	150
4.5	Pågående utredningar och annat utvecklingsarbete	152

DEL B Kartläggning

5	Styrning	161
5.1	Konstitutionella utgångspunkter	161
5.1.1	Den svenska förvaltningsmodellen.....	161
5.1.2	Utredningens konstitutionella analys	162
5.2	Styrning	163
5.2.1	Det finns olika former av styrning	163
5.2.2	Det pågår ett utvecklingsarbete.....	165
5.2.3	Regeringens styrning av länsstyrelserna.....	167
5.2.4	Rollfördelningen mellan stat och kommun	168
5.2.5	Framförda synpunkter	168
5.3	Styrning genom miljö- och samhällsmål	171
5.3.1	Mål på vattenområdet.....	171
5.3.2	Framförda synpunkter	172
5.4	Exempel på andra förvaltningsmodeller i Sverige	174
5.4.1	Olika styrningsmodeller inom olika förvaltningsområden	174
5.4.2	Miljömålssystemet, klimatarbetet och Agenda 2030.....	174
5.4.3	Fysisk planering, infrastrukturplanering och regional tillväxt	175
6	Vattendistrikt och avrinningsområden	177
6.1	Avrinningsdistrikt och vattendistrikt.....	177
6.1.1	Förklaring av begrepp	177
6.1.2	Indelning i vattendistrikt	178
6.1.3	Indelning i distrikt enligt andra direktiv	179
6.1.4	Framförda synpunkter	180

6.2	Vattenförekomster	181
6.2.1	Vattenförekomster i Sverige	181
6.2.2	Framförda synpunkter	183
6.3	Avrinningsområden och andra indelningar	183
6.3.1	Huvudavrinningsområden	183
6.3.2	Andra indelningar	187
6.3.3	Framförda synpunkter	190
7	Internationella avrinningsdistrikt	193
7.1	Internationella avrinningsdistrikt och avrinningsområden	193
7.1.1	Bakgrund	193
7.1.2	Ramdirektivet för vatten	194
7.1.3	Det svenska regelverket	195
7.1.4	Distriktsindelningen i Sverige	196
7.1.5	Begreppen avrinningsdistrikt och vattendistrikt	197
7.1.6	Nordiskt samarbete om arbetet under ramdirektivet	198
7.1.7	Överträdelseärendet	198
7.2	Samarbete mellan Finland och Sverige	199
7.2.1	Torneälvens internationella avrinningsdistrikt ...	199
7.2.2	Framförda synpunkter	200
7.3	Samarbete mellan Norge och Sverige	203
7.3.1	Gemensamma norsk-svenska avrinningsområden	203
7.3.2	Vattenmyndigheternas förslag om ändrad indelning av avrinningsdistrikt längs norsk-svenska gränsen	204
7.3.3	Framförda synpunkter	205
7.4	Samarbete mellan Danmark och Sverige	208
7.4.1	Öresund	208
7.4.2	Framförda synpunkter	209

8	Organisation	211
8.1	Inledning.....	211
8.2	Vattenförvaltningens organisation.....	214
8.2.1	Riksdagen och regeringen	214
8.2.2	Länsstyrelserna	215
8.2.3	Havs- och vattenmyndigheten.....	223
8.2.4	Sveriges geologiska undersökning (SGU)	227
8.2.5	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	229
8.2.6	Kommuner och landsting.....	230
8.2.7	Framförda synpunkter	232
8.2.8	Konstitutionell analys av vattenförvaltningens organisation.....	247
8.3	Samverkansformer	249
8.3.1	Samarbete på unionsnivå.....	249
8.3.2	Samverkan på nationell nivå.....	250
8.3.3	Samordning inom och mellan distrikten	253
8.3.4	Samverkan genom vattenorganisationer	255
8.3.5	Samverkansprojekt utanför vattenförvaltningen	256
8.3.6	Framförda synpunkter	257
9	Planeringsarbete	261
9.1	Kartläggning och analys.....	262
9.1.1	Arbetet med att ta fram kunskapsunderlag.....	262
9.1.2	Karakterisering.....	263
9.1.3	Statusklassificering	266
9.1.4	Påverkansbedömning	267
9.1.5	Ekonomisk analys.....	268
9.1.6	Riskbedömning.....	269
9.1.7	Framförda synpunkter	269
9.2	Miljökvalitetsnormer	274
9.2.1	Arbetet med normsättning	274
9.2.2	Framförda synpunkter	277

9.3	Planering av åtgärder	278
9.3.1	Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram	278
9.3.2	Framförda synpunkter	282
9.4	Förvaltningsplaner	288
9.4.1	Arbetet med att ta fram förvaltningsplaner	288
9.4.2	Arbetsprogram och tidplan	290
9.4.3	Översikt över väsentliga frågor	290
9.4.4	Framförda synpunkter	291
9.5	Övervakningsprogram	291
9.5.1	Organisation och ansvarsförhållanden	291
9.5.2	Europeiska kommissionens granskning	298
9.5.3	Utredningsuppdrag och projekt	299
9.5.4	Framförda synpunkter	304
9.6	Information till och samråd med allmänheten	311
9.6.1	Arbetet med information och samråd	311
9.6.2	Framförda synpunkter	313
10	Åtgärdsarbete	315
10.1	Genomförande av åtgärder	315
10.1.1	Inledning	315
10.1.2	Genomförande av åtgärder enligt åtgärdsprogram	317
10.1.3	Genomförande av åtgärder som inte ingår i åtgärdsprogram	319
10.2	Exempel på fysiskt åtgärdsarbete	320
10.2.1	Åtgärder inom vattenkraften	320
10.2.2	Åtgärder inom industrin	322
10.2.3	Åtgärder inom jordbruket	323
10.2.4	Åtgärder inom skogsbruket	325
10.2.5	Återställande av flottningsleder	325
10.2.6	Åtgärder inom infrastrukturuområdet	326
10.3	Exempel på lokala och regionala åtgärdsplaner	328
10.4	Framförda synpunkter	330
10.4.1	Genomförande av åtgärder	330
10.4.2	Finansiering av åtgärdsarbetet	332

11	Rapporterings- och uppföljningsarbete.....	337
11.1	Bakgrund	337
11.2	Rapporteringen till kommissionen	338
11.2.1	Havs- och vattenmyndighetens rapportering	338
11.2.2	Interrimsrapporteringen	339
11.2.3	Framförda synpunkter	341
11.3	Vattenmyndigheternas uppföljning av åtgärdsprogrammen.....	341
11.3.1	Årlig uppföljning	341
11.3.2	Framförda synpunkter	343
11.4	Europeiska kommissionens granskning	344
11.5	Nationell uppföljning och utvärdering av resultat.....	350
11.5.1	Miljömålsuppföljningen	350
11.5.2	Annan uppföljning och utvärdering	350
11.5.3	Framförda synpunkter	352
12	Digital samverkan och digitala verktyg	355
12.1	Digital samverkan	355
12.2	Digitala verktyg.....	359
12.3	Förvaltning av databaser hos SMHI och SGU.....	362
12.4	Framförda synpunkter.....	363
13	Kostnader och finansiering	365
13.1	Inledning.....	365
13.2	Regelverket.....	367
13.3	Kopplingen mellan beslut om åtgärdsprogram och beslut om finansiering	369
13.4	Komplex finansiering via flera anslag	371
13.5	Finansiering av myndigheternas arbete inom vattenförvaltningen.....	372
13.5.1	Myndigheter med centrala uppgifter i vattenförvaltningen	372

13.5.2	Övriga myndigheter som berörs av vattenförvaltningen	385
13.6	Kostnader för vattenförvaltningens åtgärder.....	389
13.6.1	Kostnader per område och aktör	389
13.6.2	Konsekvensanalyser i åtgärdsprogrammen	392
13.7	Finansiering av administrativa åtgärder.....	394
13.8	Finansiering av fysiska åtgärder.....	394
13.8.1	Verksamhetsutövares åtgärdsarbete.....	394
13.8.2	Principen att förorenaren eller användaren betalar.....	395
13.8.3	Olika finansieringskällor	396
13.9	Kostnader och finansiering för kommunernas vattenvårdande arbete.....	401
13.9.1	Kommunernas kostnader för administrativa och fysiska åtgärder.....	401
13.9.2	Kommunernas arbete med dricksvatten och avlopp.....	404
13.10	Finansiering av övervakning	406
14	Exempel från andra länder.....	411
14.1	Utredningens internationella kartläggning	411
14.2	Avrinningsområden och avrinningsdistrikt	412
14.3	Lagstiftning	413
14.4	Organisation	414
14.5	Miljömål, kartläggning och analys	426
14.6	Strategier, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram	427
14.7	Genomförande av åtgärdsprogram	431
14.8	Finansiering av vattenförvaltningen och åtgärderna	432

15	Samordning med andra direktiv	435
15.1	Inledning.....	435
15.2	Havsmiljöförvaltning.....	437
15.3	Översvämningdirektivet	442
15.4	Dricksvattendirektivet.....	445
15.5	Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet	455
15.6	Badvattendirektivet.....	457
15.7	Nitratdirektivet.....	458

DEL C Bedömningar och förslag

16	Utredningens iakttagelser och bedömningar	461
16.1	Inledning.....	462
16.1.1	Vårt uppdrag.....	462
16.1.2	Resultaten av vår utvärdering.....	463
16.1.3	Utredningens övergripande bedömningar	464
16.2	Internationella erfarenheter.....	467
16.3	Styrning	468
16.4	Organisation.....	471
16.4.1	Myndigheternas roller.....	471
16.4.2	Arbetet på distriktsnivå.....	476
16.4.3	Resurser.....	478
16.5	Planeringsarbetet.....	479
16.5.1	Övervakning	479
16.5.2	Kunskapsunderlag	480
16.5.3	Beslut om miljökvalitetsnormer	481
16.5.4	Åtgärdsprogrammen	482
16.5.5	Vägledning	483
16.5.6	Samråd och samverkan	484

16.6	Åtgärdsarbetet	484
16.6.1	Genomförande av åtgärder	484
16.6.2	Finansiering av åtgärder	485
16.7	Rapporterings- och uppföljningsarbetet	487
16.7.1	Rapportering.....	487
16.7.2	Uppföljning och utvärdering.....	487
17	Förslag om syfte och områdesindelning	489
17.1	Vattenförvaltningens syfte.....	489
17.2	Indelning i avrinningsdistrikt	490
17.3	Indelning i åtgärdsområden	496
18	Förslag om planeringsarbetet	499
18.1	Inledning	500
18.2	Kartläggning och analys och förslag till miljökvalitetsnormer	503
18.2.1	Vikten av ett gemensamt kunskapsunderlag	503
18.2.2	Kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer bör tas fram på flera nivåer.....	504
18.2.3	Arbetet med analyser bör förstärkas.....	508
18.3	Beredning och beslut om miljökvalitetsnormer	509
18.3.1	Länsstyrelsernas förslag bör beredas inför beslut	509
18.3.2	Beslut om miljökvalitetsnormer bör fattas samlat på nationell nivå.....	510
18.3.3	Prövning av om förutsättningar föreligger för ändring av miljökvalitetsnorm.....	510
18.3.4	Yttrande i mål och ärenden om att tillåta en verksamhet eller åtgärd	511
18.3.5	Statlig kontroll av kommunala beslut	511

18.4	Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen.....	512
18.4.1	Skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan	512
18.4.2	Den nationella handlingsplanens innehåll.....	514
18.4.3	Underlag till den nationella handlingsplanen	517
18.5	Förvaltningsplaner	518
18.5.1	Havs- och vattenmyndigheten tar fram och beslutar om förvaltningsplanerna.....	518
18.5.2	Förvaltningsplanens innehåll	519
18.5.3	Arbetsprogram och översikt över väsentliga frågor.....	521
18.6	Planering av åtgärder.....	522
18.6.1	Dagens åtgärdsprogram är inte en tillräckligt effektiv styrform.....	522
18.6.2	Planering av åtgärder behöver ske på flera nivåer	524
18.7	Åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt	526
18.7.1	Regeringen bör ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt.....	526
18.7.2	Åtgärdsprogrammets innehåll.....	528
18.7.3	Behov av efterföljande beslut.....	529
18.7.4	Underlag till åtgärdsprogrammen för distrikten.....	531
18.8	Åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå.....	532
18.8.1	Konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå införs	533
18.8.2	Indelning utifrån avrinningsområden.....	534
18.8.3	Alla myndigheter och kommuner ges ett ansvar på avrinningsområdesnivå.....	535
18.8.4	Frivilliga samverkansformer med en länsstyrelse som samordningsansvarig.....	536
18.8.5	Planeringen dokumenteras i operativa planer och delåtgärdsprogram	538
18.8.6	Kontrollfunktion	539
18.8.7	Avrinningsområdessamordning.....	540
18.8.8	Kommunstödjare	541
18.8.9	Kommunal verksamhet	541

18.9	Övervakningsprogram.....	542
18.9.1	Behov av samordning.....	543
18.9.2	Organisation.....	545
18.9.3	Länsstyrelsernas regionala övervakning.....	549
18.9.4	Behovet av föreskrifter, metodstöd och vägledning.....	550
18.9.5	Behov av datainsamling från verksamhetsutövare	552
18.9.6	Vikten av att tillgängliggöra data från övervakningen.....	552
18.9.7	Samtliga typer av övervakning behövs	553
18.10	Samråd och samverkan	554
18.10.1	Samråd och samverkan.....	554
18.10.2	Behov av en nationell referensgrupp.....	555
18.10.3	Behov av lokala referensgrupper	557
18.10.4	Vattenråden som samverkansform.....	560
18.10.5	Behov av utvecklat samarbete med grannländerna.....	562
18.11	Vägledning	562
18.11.1	Föreskrifter och vägledningar	562
18.11.2	CIS-arbetet	564
19	Förslag om åtgärdsarbetet.....	567
19.1	Inledning	567
19.2	En utvecklad åtgärdsplanering ger goda förutsättningar ...	568
19.3	Samverkan som drivkraft	569
19.4	Stärkta förutsättningar för administrativt åtgärdsarbete ...	571
19.5	Särskilda insatser för att stimulera fysiskt åtgärdsarbete ...	572

20	Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet	575
20.1	Sveriges rapportering till kommissionen	575
20.2	Uppföljning och utvärdering vidareutvecklas	576
20.2.1	Behov av fortsatt utveckling	577
20.2.2	Löpande uppföljning	578
20.2.3	Fördjupad utvärdering.....	580
21	Förslag om förändrad organisation.....	581
21.1	Inledning.....	582
21.2	Utredningens organisationsförslag.....	583
21.2.1	Avrinningsområdesnivå.....	585
21.2.2	Distriktsnivå	592
21.2.3	Nationell nivå.....	593
21.2.4	Behöriga myndigheter.....	602
21.3	Särskilt om beslutsinstanser	603
21.4	Övergång till ny organisation.....	609
22	Förslag om finansiering	611
22.1	Inledning.....	612
22.2	Finansiering av vattenförvaltningen.....	614
22.3	Förvaltningsanslag eller sakanslag?.....	618
22.4	Förändrad och förstärkt finansiering av den utvecklade vattenförvaltningsorganisationen.....	628
22.5	Finansiering av kommunernas åtgärdsplanering.....	633
22.6	Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas.....	638
23	Samlad konsekvensbedömning	649
23.1	Inledning.....	649
23.2	Utgångspunkter för utredningens konsekvensanalys	650

23.3	Utredningens förslag.....	652
23.3.1	Konsekvenser av utredningens förslag	652
23.3.2	Förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen.....	667
23.3.3	Konsekvenser av utredningens förslag om avgiftsfinansiering.....	671
23.4	Alternativa modeller som övervägts.....	672
23.4.1	Nollalternativet – ingen förändring	672
23.4.2	Länsstyrelsealternativet	674
23.5	Förslagets konsekvenser för miljöövervakningen av vatten	676
23.6	Ekonomiska konsekvenser av förslagen.....	677
23.7	Övriga konsekvenser.....	689
23.7.1	Konsekvenser för företag och organisationer samt enskilda	689
23.7.2	Konsekvenser för landsting och kommuner	690
23.7.3	Konsekvenser för klimat och miljö.....	691
23.7.4	Legala konsekvenser av förslagen.....	692
23.7.5	Regionala perspektiv	693
23.7.6	Övriga konsekvenser	693
24	Författningskommentar	695
24.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	695
24.2	Förslaget till förordning (2021:xx) med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningsens område	698
24.3	Förslaget till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)	699
24.4	Förslaget till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.....	699
24.5	Förslaget till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	700

24.6	Förslaget till förordning om ändring i badvattenförordningen (2008:218)	719
24.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	720
24.8	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2009:956) om översvämningsrisker.....	721
24.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.....	722
24.10	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation.....	723
24.11	Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)	723
24.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	723
24.13	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete	724
24.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	724
Särskilda yttranden		727
Referenser		755

Volym 2**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:96.....	773
Bilaga 2	En konstitutionell analys av vattenförvaltningens organisation	781
Bilaga 3	Indelningar.....	811
Bilaga 4	Styrning.....	863
Bilaga 5	Samarbete med Finland, Norge och Danmark	885
Bilaga 6	Rättslig reglering	919
Bilaga 7	Miljöövervakningsutredningen.....	949
Bilaga 8	Utredningar om finansiering	959
Bilaga 9	Myndigheter som berörs av vattenförvaltning	975
Bilaga 10	Vattenorganisationer.....	981
Bilaga 11	Exempel på vattenförvaltning i andra länder	989
Bilaga 12	Exempel på några andra förvaltningsmodeller i Sverige	1207
Bilaga 13	Finansiering av fysiska åtgärder.....	1245
Bilaga 14	Fördelning av arbetsuppgifter	1257

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och genomförande

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen 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 vatten. 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, Tröndelag 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 värde myndighet.

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 programmens 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 medverkan 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 medverkan 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 natio-

nella 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 medverkan 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 (värdmyndighet).

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*.

DEL A

Inledning

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 5 kap. 14 § och 19 kap. 3c § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 13 och 15 §§, 19 kap. 3a § och 22 kap. 13 § och rubriken närmast före 5 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 8 a §, av följande lydelse

5 kap.

8 a §

Regeringen ska fastställa åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen, för avrinningsdistrikt eller den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger inom svenskt territorium. Åtgärdsprogrammet ska, utöver vad som följer av 9 §, innehålla uppgifter om de åtgärder som regeringen behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. De åtgärder som anges i ett sådant åtgärdsprogram ska ha vidtagits senast tre år efter det att programmet fastställdes.

Regeringen får föreskriva att myndigheter och kommuner ska fastställa delåtgärdsprogram som

omfattar del av ett avrinningsdistrikt.

Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Vattenförvaltning

13 §

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i

Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas i syfte att

1. skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen,

2. främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser och

3. mildra effekterna av översvämning och torka.

Förvaltningen ska utgå från avrinningsdistrikt.

1. Bottenvikens vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenviken,

2. Bottenhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Bottenhavet,

3. Norra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i södra Ålands hav eller norra Gotlandshavet,

4. Södra Östersjöns vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som

mynnar i västra Gotlandshavet, östra Gotlandshavet, Bornholms-havet, Arkonahavet eller Öresund, och

5. Västerhavets vattendistrikt: det landområde från vilket all ytvattenavrinning sker direkt till eller i avrinningsområden som mynnar i Västerhavet.

I varje vattendistrikt ingår anslutande grundvatten och anslutande kustvatten ut till de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

Med avrinningsområde avses ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta.

Ytvatten, grundvatten, kustvatten och landområden vid kusten som inte kan hänföras till ett visst avrinningsområde ska hänföras till det vattendistrikt som är närmast eller lämpligast.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om gränsdragningen mellan vattendistrikten. Vid gränsdragningen får ett enskilt avrinningsområde hänföras till annat vattendistrikt än vad som följer av första stycket, om det är lämpligt med hänsyn till förvaltningsarbetet.

Avgränsningen av internationella avrinningsdistrikt samt vattenförvaltningen inom sådana distrikt ska se i samverkan med det eller de övriga länder som berörs.

15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

- | | |
|---|--|
| <p>1. föreskrifter om karakterisering av vattenområden, förvaltningsplaner för <i>vattendistrikt</i> och övervakning av vattenmiljön, och</p> <p>2. ytterligare föreskrifter om förvaltning av <i>kvaliteten på vattenmiljön</i>.</p> | <p>1. <i>föreskrifter om avrinningsdistrikt och gränsdragningen mellan dem,</i></p> <p>2. föreskrifter om karakterisering av vattenområden, förvaltningsplaner för <i>avrinningsdistrikt</i> och övervakning av vattenmiljön, och</p> <p>3. ytterligare föreskrifter om förvaltningen av <i>yt- och grundvatten</i>.</p> |
|---|--|

19 kap.

3a §

Om en kommun tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § eller ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen.

Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

22 kap.

13 §

I mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd om vattenmyndighet, om

1. utredningen i målet ger anledning att anta att

a) något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm, och

b) den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljö villkor, eller

2. prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4 §.

I en begäran om yttrande enligt första stycket 1 ska domstolen redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljö kvalitetsnormerna så att bristen avhjälpas.

En begäran om yttrande enligt första stycket 1 ska ställas till Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. En begäran enligt första stycket 2 ska ställas till länsstyrelsen i berört län.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2022.

2. Ärenden enligt 19 kap. 3b § som vid ikraftträdandet handläggs vid en länsstyrelse som är vattenmyndighet ska, om ärendet i stället ska handläggas vid annan länsstyrelse, lämnas över till den länsstyrelsen.

1.2 Förslag till förordning (2021:xx) med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område har till uppgift att besluta om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten enligt 5 kap. miljöbalken och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Ledning

2 § Myndigheten leds av en nämnd.

3 § Nämnden ska bestå av högst tio ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av övriga ledamöter ska minst fyra ledamöter ha myndighetsbakgrund med erfarenhet av yt- respektive grundvattenfrågor. Därutöver ska det i nämnden finnas ledamöter med erfarenhet av industriell, areell respektive kommunal verksamhet samt ledamöter med erfarenhet av arbete inom ideella organisationer på miljöområdet.

Organisation

4 § Havs- och vattenmyndigheten upplåter lokaler och utför administrativa uppgifter åt myndigheten. Handläggande uppgifter åt myndigheten utförs av Havs- och vattenmyndigheten för ytvatten och av Sveriges geologiska undersökning för grundvatten.

Beslutsförhet

5 § Nämnden är beslutför när ordföranden och minst två tredjedelar av de andra ledamöterna är närvarande. Om nämnden inte är enig om ett beslut ska omröstning ske. Vid omröstning ska den

mening gälla som omfattas av mer än hälften av de närvarande ledamöternas röster. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Tillämpligheten av vissa förordningar

6 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska inte tillämpas på myndigheten.

Undantag från myndighetsförordningen

7 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten:

- 5 § om delegering,
- 8 § om arbetsgivarpolitik, och
- 15–16 §§ om beslutsförhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.3 Förslag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om författningssamlingsförordningen (1976:725) att bilaga 1 ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

*Bilaga 1***Författningssamlingar för centrala myndigheter**

Utgivande myndighet	Benämning	Förkortning	Särskild föreskrift
Försäkringskassan	Försäkringskassans författningssamling	FKFS	
Havs- och vattenmyndigheten	Havs- och vattenmyndighetens författningssamling	HVMFS	<i>Utnyttjas också av Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område</i>
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens författningssamling	IAFFS	

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter att 25 och 29 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

Planen ska ge vägledning för de myndigheter som

- | | |
|---|--|
| 1. för talan eller yttrar sig i prövningarna, eller | 2. arbetar med eller fattar beslut om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. |
| 2. arbetar med eller fattar beslut om förvaltningen av yt- och grundvatten. | |

29 §

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med förslagen enligt 24 § så att de blir ändamålsenliga med hänsyn till

1. syftet att nå de mål och främja de samordnade prioriteringar och hänsynstaganden som avses i 26 §, och
2. behovet av att vattenverksamheterna så snart som möjligt får moderna miljövillkor.

Om en länsstyrelse är vattenmyndighet ska också vattenmyndigheten medverka i arbetet.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.5 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Häri genom föreskrivs i fråga om vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

dels att 3 kap. 3 §, 5 kap. 7 §, 6 kap 2 a–4 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 4 kap. 9 § och 5 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken till 2 kap. ska lyda "Avrinningsdistrikt och behöriga myndigheter" och att rubriken till 6 kap. ska lyda "Åtgärdsplanering",

dels att 1 kap. 1–2 §§, 2 kap. 1–4 §§, 3 kap 1–2 och 4 §§, 4 kap. 1, 3, 6 a, 8 b, 9–10, 13–16 §§, 5 kap. 1–5 §§, 6 kap. 1–2, 5–8 och 10 §§, 7 kap. 1–2 §§, 8 kap. 1–6 §§ och 9 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 2 kap. 2 a §, 2 kap. 3 b §, 2 kap. 4 a §, 5 kap. 1 a §, 5 kap. 1 b §, 6 kap. 1 a § och 6 kap 1 b §, med följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 2 a §, 2 kap. 3 a §, 4 kap 14 §, 4 kap. 15 §, 6 kap. 1 §, 6 kap 1 a § och 6 kap. 1 b § ska införas nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast 4 kap. 11 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Tillåtelse av verksamhet eller åtgärd".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning gäller förvaltningen av *kvaliteten på vattenmiljön* enligt 5 kap. miljöbalken.

Denna förordning gäller förvaltningen av *yt- och grundvatten* enligt 5 kap. miljöbalken.

Genom förordningen genomförs delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 5 kap. 1 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 1–10 §§,
- 5 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 11–13 §§,
- 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 4 §, 1 b §,
- 5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§,
- 5 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 1–4 §§, 4 kap. 14 §, 5 kap. 1–5 och 7 §§, 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§ samt 7 kap. 1 och 2 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 §

Med miljökvalitetsnorm, åtgärdsprogram, *vattendistrikt och avrinningsområde* avses i denna förordning detsamma som i 5 kap. miljöbalken.

Med badvatten avses i denna förordning detsamma som i badvattenförordningen (2008:218).

Med miljökvalitetsnorm och åtgärdsprogram avses i denna förordning detsamma som i 5 kap. miljöbalken.

3 §

I denna förordning avses med akvifer: lager av geologiska material som är tillräckligt porösa och genomsläppliga för att medge ett betydande flöde eller uttag av grundvatten,

avrinningsdistrikt: ett land- och havsområde som utgör en huvudenthet för vattenförvaltningen och som består av ett eller flera avrinningsområden med tillhörande grund- och kustvatten samt dessas tillrinningsområden,

*avrinningsområde: ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta,
badvatten: en ytvattenförekomst eller del av en ytvattenförekomst som en kommun enligt bestämmelserna i badvattenförordningen (2008:218) har antecknat som badvatten i sitt badvattenregister,*

delavrinningsområde: avrinningsområde inom ett huvudavrinningsområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till en viss punkt i ett vattendrag,

Direktiv 2000/60/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, i lydelsen enligt kommissionens direktiv 2014/101/EU,

direktiv 2006/118/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring, i lydelsen enligt kommissionens direktiv 2014/80/EU,

direktiv 2008/105/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU,

grundvatten: allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen,

grundvattenförekomst: avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer,

huvudavrinningsområde: avrinningsområde med en areal som är minst 200 kvadratkilometer uppströms mynningen i havet,

inlandsvatten: allt vatten på markytan undantaget vatten i övergångszon och därutöver allt grundvatten på landsidan av baslinjerna enligt lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner,

internationellt avrinningsdistrikt: *vattendistrikt* som omfattar flera staters territorium, internationellt avrinningsområde: huvudavrinningsområde i vilket ingår del av annan stats territorium, om den andra staten tillämpar direktiv 2000/60/EG,

kustområde: landområde *vid kusten* som inte kan hänföras till ett visst huvudavrinningsområde kustområde: *sammanhängande landområde på Sveriges fastland samt Gotland* som inte kan hänföras till ett visst huvudavrinningsområde

kustvatten: vatten som finns från kusten till de särskilda avgränsningslinjerna en nautisk mil räknat från baslinjerna enligt lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, undantaget vatten i övergångszon och grundvatten,

skyddade områden: områden som har fastställts för skydd enligt bestämmelser grundade på den gemenskapslagstiftning som avses i bilaga IV till direktiv 2000/60/EG,

vatten i övergångszon: ytvatten i närheten av flodutlopp som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattenströmmar,

ytvatten: inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon samt kustvatten (när det gäller kemisk status även territorialvatten), *och* ytvatten: inlandsvatten utom grundvatten, *samt* vatten i övergångszon *och* kustvatten, när det gäller kemisk status *omfattas* även territorialvatten,

ytvattenförekomst: en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten såsom t.ex. en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller ett *kustvattenområde*. ytvattenförekomst: en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten såsom t.ex. en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller *en del av kustvattnet, och*

åtgärdsområde: ett avgränsat område för åtgärdsplanering eller att syfte som kan bestå av ett eller flera huvudavrinningsområden eller kustområden eller delar av kust- eller huvudavrinningsområden.

2 kap.

Avgränsning av vattendistrikt Avgränsning av *avrinnings-*
distrikt

1 §

De vattendistrikt som avses i 5 kap. 13 § miljöbalken är avgränsade enligt följande.

Den förvaltning av yt- och grundvatten som avses i 5 kap. 13 § miljöbalken ska utgå från avrinningsdistriktet Troms, Torne älv, Nordland, Bottenhavet, Tröndelag, Bottenviken, Glomma, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet.

Troms är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning till norsk kust. Delar av distriktet ligger i Finland respektive i Norrbottens län.

Torne älv är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning mot svensk och finsk kust. Distriktet omfattar huvudavrinningsområdet Torneälven samt utanför Torneälvens mynning i havet belägna kustvattenförekomster samt dessa kustvattenförekomsters tillrinningsområden. Delar av avrinningsdistriktet ligger i Finland respektive Norge.

Nordland är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning mot norsk kust. Delar av distriktet ligger i Norrbottens län respektive Västerbottens län.

Bottenvikens vattendistrikt omfattar huvudavrinningsområdena från och med Torneälven till och med Öreälven, mellanliggande

Bottenviken är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning till svensk kust. Distriktet

kustområden samt områden mellan Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt som dränerar direkt till Örefjärden eller Österfjärden.

Bottenhavets vattendistrikt omfattar huvudavrinningsområdena från och med Leduån till och med Dalälven, inklusive Vefsna, mellanliggande kustområden samt områden mellan Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt som dränerar direkt till Nordmalingsfjärden eller Yttre Nordmalingsfjärden och områden mellan Bottenhavets och Norra Östersjöns vattendistrikt som dränerar direkt till Skutskärsfjärden eller Gävlebuktens utsjövatten.

Norra Östersjöns vattendistrikt omfattar huvudavrinningsområdena från och med Tämnrån till och med Kilaån, mellanliggande

omfattar huvudavrinningsområdena från och med Keräsjoki till och med Öreälven, samt kustvattenförekomster med tillrinningsområden belägna mellan Torne älvs avrinningsdistrikt och gräns mellan Norra Kvarken och Bottenhavet som dras söder om Örefjärden från Järnäs till yttre gräns för kustvatten. Delar av avrinningsdistriktet ligger i Norge.

Tröndelag är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning mot norsk kust. Delar av distriktet ligger i Jämtlands län.

Bottenhavet är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning till svensk kust. Distriktet omfattar huvudavrinningsområdena från och med Leduån till och med Dalälven, samt kustvattenförekomster med tillrinningsområden belägna i Bottenhavet från och med Nordmalingsfjärden i norr till och med Gävlebukten i söder. Delar av avrinningsdistriktet ligger i Norge.

Glomma är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning till norsk kust. Delar av distriktet ligger i Jämtlands län, Värmlands län respektive Västra Götalands län.

Norra Östersjön är ett avrinningsdistrikt med avrinning till svensk kust. Distriktet omfattar huvudavrinningsområdena från

kustområden samt områden mellan Bottenhavets och Norra Östersjöns vattendistrikt som dränerar direkt till Lövstabukten eller Karlsbolmsfjärden och områden mellan Norra Östersjöns och Södra Östersjöns vattendistrikt som dränerar direkt till Stadsfjärden, Mellanfjärden, Sjösafjärden, Örsbaken, Aspafjärden, Ålöfjärden eller Furöområdet.

Södra Östersjöns vattendistrikt omfattar huvudavrinningsområdena från och med Motala ström till och med Råån, Gotland, Gotska Sandön, mellanliggande och anslutande kustområden samt områden mellan Norra Östersjöns och Södra Östersjöns vattendistrikt som dränerar direkt till Inre Bråviken, Mellersta Bråviken, Yttre Bråviken, Bråvikens kustvatten, Sillöfjärden eller Marsviken och områden mellan Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt som dränerar direkt till Norra mellersta Öresunds kustvatten eller Norra Öresunds kustvatten.

Västerhavets vattendistrikt omfattar huvudavrinningsområdena från och med Vege å till och med Enningdalsälven, mellanliggande kustområden samt områden mellan Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt som dränerar direkt till Skälderviken.

och med Tämnarån till och med Kilaån, samt kustvattenförekomster med tillrinningsområden belägna mellan Gävlebukten i norr och Bråvikens kustvatten och Marsviken i söder.

Södra Östersjön är ett avrinningsdistrikt med avrinning till svensk kust. Distriktet omfattar huvudavrinningsområdena från och med Motala ström till och med Råån, Gotland, Gotska Sandön, samt kustvattenförekomster med tillrinningsområden från och med Marsviken och Bråvikens kustvatten i norr till och med Norra Öresunds kustvatten.

Västerhavet är ett internationellt avrinningsdistrikt med avrinning till svensk kust. Distriktet omfattar huvudavrinningsområdena från och med Vege å till och med Enningdalsälven, samt kustvattenförekomster med tillrinningsområden från och med Skälder-

Den närmare gränsdragningen samt övriga områdets fördelning mellan vattendistriktet framgår av kartor i bilaga 2 till denna förordning.

viken i söder till och med Idefjorden i norr. Delar av avrinningsdistriktet ligger i Norge.

Gränsdragningen mellan avrinningsdistriktet framgår av kartor i bilaga 2 till denna förordning.

Vattenmyndigheter

Behöriga myndigheter

2 §

Av 5 kap. 13 § första stycket miljöbalken framgår att för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i fem vattendistrikt.

Behöriga myndigheter för den vattenförvaltning som ska ske enligt denna förordning är Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område samt länsstyrelserna.

För varje vattendistrikt ska i enlighet med 5 kap. 14 § miljöbalken en länsstyrelse vara vattenmyndighet med ansvar för den förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet som avses i denna förordning.

Myndigheternas ansvar enligt första stycket omfattar de avrinningsdistrikt och de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger inom svenskt territorium. Särskilda bestämmelser om samordning med behöriga myndigheter i andra länder för förvaltning av internationella avrinningsdistrikt finns i kapitel 8.

De länsstyrelser som ska vara vattenmyndigheter är

- 1. Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt,*
- 2. Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt,*

3. Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt,

4. Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt, och

5. Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt.

Indelning i områden

2 a §

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ska identifiera och avgränsa enskilda huvudavrinningsområden och kustområden. Havs- och vattenmyndigheten ska identifiera och avgränsa ytvattenförekomster inom avrinningsområden samt hänföra kustområden till de avrinningsdistrikt som anges i 2 kapitlet 1 §. Kustområden ska hänföras till det distrikt som är närmast eller lämpligast utifrån det vattenförvaltningsarbete som ska bedrivas. Om det är lämpligast kan delar av ett kustområde hänföras till olika distrikt.

Sveriges geologiska undersökning ska identifiera och avgränsa grundvattenförekomster och hänföra dem till de avrinningsdistrikt som anges i 2 kapitlet 1 §. I de fall en grundvattenförekomst inte helt följer ett visst avrinningsområde ska det hänföras till det distrikt som är närmast eller lämpligast

utifrån det vattenförvaltningsarbete som ska bedrivas.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ska föra en förteckning över de avrinningsdistrikt som anges i 2 kapitlet 1 § med tillhörande avrinningsområden, kustområden och yt- och grundvattenförekomster.

3 §

Vattenmyndigheten ska på lämpligt sätt dela in distriktet i delområden. Innan en sådan indelning görs ska vattenmyndigheten samråda med de övriga länsstyrelser som berörs.

Om det behövs för åtgärdsplaneringen ska länsstyrelserna identifiera och avgränsa särskilda åtgärdsområden. Ett åtgärdsområde kan bestå av ett eller flera huvudavrinningsområden eller kustområden eller delar av kust- eller huvudavrinningsområden. Om det finns behov av åtgärdsområden som sträcker sig över flera län ska länsstyrelserna gemensamt utse åtgärdsområdet.

Förvaltningsperioder

3 a §

Av 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska finnas en vattendelegation, som är ett särskilt beslutsorgan.

Bestämmelser om vattendelegationerna finns i förordningen (2017:872) om vattendelegationer. Förordning (2017:873).

Förvaltningen av yt- och grundvatten ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder. För varje period ska kunskapsunderlaget bedömas och vid behov kompletteras. Indelningen i vattenförekomster och områden, miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och övervakningsprogram ska ses över och vid behov justeras. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en

förvaltningsplan och rapporteras till Europeiska kommissionen.

3 b §

Myndigheter och kommuner ska, inom sina respektive ansvarsområden, för varje förvaltningsperiod identifiera de åtgärder som behövs för att den status som fastställts för vattenförekomster enligt 4 kapitlet ska kunna nås eller bibehållas inom angiven tidsfrist så att miljökvalitetsnormerna därmed ska kunna följas. Åtgärder får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsområdet eller distriktet.

4 §

De behöriga myndigheterna ska samverka med varandra och med övriga myndigheter och kommuner i syfte att åstadkomma en effektiv vattenförvaltning. Om en fråga rör ett vattenområde som omfattas både av vattenförvaltningen enligt denna förordning och av havsmiljöförvaltningen enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) ska frågorna hantearas samordnat för en effektiv vatten- och havsmiljöförvaltning.

Vattenmyndigheterna skall planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen

De behöriga myndigheterna ska planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av

av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse skall myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

vattenförvaltningen. Innan de behöriga myndigheterna fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse ska de samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet. Havs- och vattenmyndigheten ska för detta syfte bilda en nationell referensgrupp med olika intressenter. Länsstyrelserna ska, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för det vattenförvaltningsarbete som ska ske på avrinningsområdesnivå.

4 a §

Om de behöriga myndigheterna begär det, ska statliga och kommunala myndigheter ge in underlag som de innehar och som de behöriga myndigheterna behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt denna förordning. Detta gäller dock inte universitet och högskolor.

3 kap.

1 §

Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs

1. en beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG,

För varje avrinningsdistrikt ska utföras

1. en beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och artikel 7 samt bilaga II i direktiv 2000/60/EG,

2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd *som ska utföras i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG och särskilt beakta sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG, och*

3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG, *varvid sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG ska beaktas särskilt, och*

Länsstyrelserna ansvarar för att de uppgifter som följer av första stycket utförs inom respektive län. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Sveriges geologiska undersökning ska bistå länsstyrelserna med de nationella underlag som behövs för uppgiften. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ansvarar inom sina respektive ansvarsområden för att sammanställa uppgifterna distriktsvis.

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram *senast den 22 december 2009 och vid de tidpunkter som följer av artikel 5 i direktiv 2000/60/EG.*

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med *att fastställa kvalitetskrav enligt 4 kapitlet och åtgärdsprogram enligt 6 kapitlet.*

2 §

Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet finns register över skyddade områden i enlighet med artikel 6 i direktiv 2000/60/EG och utsläpp

Havs- och vattenmyndigheten ska för varje avrinningsdistrikt hålla ett register över skyddade områden i enlighet med artikel 6

och spill enligt artikel 5 i direktiv 2008/105/EG.

i direktiv 2000/60/EG och utsläpp och spill enligt artikel 5 i direktiv 2008/105/EG. *I registret kan hänvisas till register som hålls enligt annan författning.*

För register över särskilda skyddade områden ansvarar Naturvårdsverket enligt 15 § områdes-skyddsförordningen (1998:1252). För badvattenregister ansvarar kommunerna enligt 4 § badvattenförordningen (2008:218).

Ett register som avses i första stycket ska hållas uppdaterat.

4 §

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses i 1 och 2 §§ ska utföras och redovisas.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses i 1 § ska utföras och redovisas.

4 kap.

Fastställande av kvalitetskrav för vattendistrikt

Fastställande av kvalitetskrav

1 §

Varje vattenmyndighet skall fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.

Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda samt fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i enlighet med bestämmelserna i 2 §, 4–7 §§ och 9–10 §§. Kvalitetskraven ska

fastställas genom myndighetsföreskrifter.

Länsstyrelserna ska bedöma om förutsättningarna för att förklara ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade är uppfyllda samt ta fram förslag till kvalitetskrav för samtliga vattenförekomster inom respektive län. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ska, inom sina ansvarsområden, kvalitetsgranska och sammanställa förslag för varje avrinningsdistrikt samt föredra förslagen för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område.

3 §

Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

En ytvattenförekomst ska förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

- a) miljön i stort,
- b) sjöfart eller hamnanläggning,
- c) rekreationsintressen,
- d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,
- e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller

f) *annan verksamhet* av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och

f) *andra hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter* av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och

2. det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

6 a §

Kvalitetskraven för skyddade områden ska i fråga om badvatten fastställas så att

1. badvattnet senast den 22 december 2015 har en sådan tillfredsställande kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen (2008:218), och

2. andelen badvatten i *vattendistriktet* som har en sådan bra eller utmärkt kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen ökar, om ökningen kan åstadkommas med åtgärder som är rimliga, proportionella och lämpliga.

2. andelen badvatten i *avrinningsdistriktet* som har en sådan bra eller utmärkt kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen ökar, om ökningen kan åstadkommas med åtgärder som är rimliga, proportionella och lämpliga.

8 b §

Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet.

Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i *avrinningsdistriktet*.

Kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

9 §

Vattenmyndigheten ska besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som följer av 2–6 §§, om

Kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som följer av 2–6 §§, om

1. syftet är att vattenmiljön stegvis ska förbättras så att kvalitetskraven blir uppfyllda vid den senare tidpunkten,

2. det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader att åstadkomma de förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppfylla kvalitetskraven inom den tid som anges i 2–6 §§, och

3. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december 2027, endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan.

10 §

Vattenmyndigheten ska för en Mindre stränga kvalitetskrav viss vattenförekomst besluta om än vad som följer av 2–6 §§ ska mindre stränga kvalitetskrav än beslutas, om vad som följer av 2–6 §§, om

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå de strängare kraven,

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,

3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå

a) bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och

b) bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och

4. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

13 §

Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 § ska

Den myndighet eller kommun som tillåtit en verksamhet eller åtgärd enligt 11 § ska snarast informera länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten om detta.

1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas

tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och

2. om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten om detta.

Förfarande i ärenden om rimliga och ändamålsenliga miljövillkor

14 §

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken *eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 §*, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillståndet föranleder.

Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

När Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken ska nämnden fatta de beslut som utredningen föranleder.

Om Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska nämnden

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,

2. informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

2. informera den som har begärt nämndens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

Förfarande vid tillfällig försämring

15 §

Om en vattenförekomsts kvalitet försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska *vattenmyndigheten*

1. *besluta* de åtgärder som, utan att äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet när orsaken till försämringen inte längre föreligger, *behöver vidtas* för att förebygga ytterligare försämringar av kvaliteten eller för att inte äventyra uppnåendet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster, och

2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens kvalitet som den var innan försämringen inträffade.

Om en vattenförekomsts kvalitet försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska *länsstyrelsen*

1. *vidta* de åtgärder som, utan att äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet när orsaken till försämringen inte längre föreligger, *behövs* för att förebygga ytterligare försämringar av kvaliteten eller för att inte äventyra uppnåendet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster, och

2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, *vidta* alla genomförbara åtgärder för att återställa vattenförekomstens kvalitet som den var innan försämringen inträffade.

Om försämringen beror av en händelse som omfattas av en annan statlig eller kommunal myndighets tillsynsansvar enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) eller ansvar enligt annan författning ska länsstyrelsen samverka med dessa myndigheter i syfte att säkerställa åtgärder till skydd för vattenkvaliteten.

För badvatten finns bestämmelser om kommunens ansvar i 11 § badvattenförordningen (2008:218).

16 §

Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsdistriktet.

5 kap.

1 §

Varje vattenmyndighet skall besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. Förvaltningsplanen skall innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.

Förvaltningsplanen skall utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden inom distriktet.

Förvaltningsplanen för distriktet skall innehålla den information som anges i bilaga 1 till denna förordning och vara färdig senast den 22 december 2009. Planen skall därefter revideras minst vart sjätte år.

Havs- och vattenmyndigheten ska, tillsammans med Sveriges geologiska undersökning, ta fram förslag till reviderad förvaltningsplan för varje avrinningsdistrikt. Förvaltningsplanen ska beslutas av Havs- och vattenmyndigheten.

Förvaltningsplanen ska utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden inom distriktet. Om det är lämpligt kan gemensamma delar av flera förvaltningsplaner redovisas samlat.

Förvaltningsplanen ska vara färdig senast den 22 december 2009. Planen skall därefter revideras minst vart sjätte år.

1 a §

För de internationella avrinningsdistrikten ska, om möjligt, utarbetas en internationell förvaltningsplan som är gemensamt framtagen och beslutad av de behöriga myndigheterna i respektive land. I annat fall ska utarbetas en förvaltningsplan som omfattar de delar av det internationella avrinningsdistriktet som ligger på svenskt territorium. Om det är lämpligt kan en sådan förvaltningsplan redovisas tillsammans med förvaltningsplanen för ett eller flera andra distrikt.

1 b §

Förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena inom distriktet och av beslutade miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, delåtgärdsprogram och operativa planer. Förvaltningsplanen ska även innehålla den information som anges i bilaga 1 till denna förordning.

En reviderad förvaltningsplan ska innehålla

a) en sammanfattning av alla förändringar och revideringar som har gjorts sedan den föregående versionen, inklusive en sammanfattning av de revideringar som har genomförts i enlighet med 3 kap. och 4 kap. 9 §,

b) en bedömning av framstegen vad gäller uppfyllande av

kvalitetskraven, inklusive en redovisning i kartform av resultaten av övervakningen under perioden för föregående plan och en förklaring till varför ett eller flera kvalitetskrav inte har uppfyllts,

c) en sammanfattning av, och förklaring till, varje åtgärd som planerats i den tidigare versionen av förvaltningsplanen men som inte har vidtagits,

d) en sammanfattning av varje ytterligare åtgärd som har vidtagits i enlighet med artikel 11.5 i direktiv 2000/60/EG, när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kapitlet kommer att uppfyllas, sedan den senaste versionen av förvaltningsplanen.

2 §

Om det behövs får vattenmyndigheten besluta delförvaltningsplaner för avrinningsområde, sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. En delförvaltningsplan skall på lämpligt sätt tas in i förvaltningsplanen för distriktet.

Delförvaltningsplaner skall innehålla den information som vattenmyndigheten finner lämplig.

Om det behövs för att beakta särskilda aspekter på vattenförvaltningen får Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning även ta fram delförvaltningsplaner för avrinningsområde, sektor, fråga eller vattentyp. En delförvaltningsplan ska på lämpligt sätt tas in i förvaltningsplanen för distriktet.

En delförvaltningsplan ska innehålla den information som behövs för dess ändamål.

3 §

Innan förvaltningsplanen för distriktet beslutas eller revideras *skall vattenmyndigheten*

Innan förvaltningsplanen för distriktet beslutas eller revideras *ska Havs- och vattenmyndigheten, tillsammans med Sveriges geologiska undersökning*

1. senast tre år före den period som planen avser, upprätta en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som planeras,

2. senast två år före den period som planen avser, upprätta en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, samt

3. senast ett år före den period som planen avser, upprätta ett förslag till förvaltningsplan.

De handlingar som avses i första stycket *skall* hållas tillgängliga hos *vattenmyndigheten* och samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet.

De handlingar som avses i första stycket *ska* hållas tillgängliga hos *Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning* samt hos samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet.

4 §

Vattenmyndigheten *skall* genom kungörelse i ortstidning ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänhet och övriga som berörs tillfälle att under minst sex månader lämna synpunkter på de handlingar som anges i 3 §. Av kungörelsen *skall* det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter kan lämnas.

Efter samråd enligt första stycket *skall vattenmyndigheten* i

Havs- och vattenmyndigheten *ska* genom kungörelse i ortstidning ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänhet och övriga som berörs tillfälle att under minst sex månader lämna synpunkter på de handlingar som anges i 3 §. Av kungörelsen *ska* det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter kan lämnas.

Efter samråd enligt första stycket *ska Havs- och vatten-*

en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som har lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen *skall* fogas till handlingarna i ärendet.

myndigheten i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som har lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen *ska* fogas till handlingarna i ärendet.

5 §

När förvaltningsplanen för distriktet har beslutats *skall vattenmyndigheten* snarast kungöra detta i ortstidning. Av kungörelsen skall det framgå var förvaltningsplanen finns tillgänglig.

När förvaltningsplanen för distriktet har beslutats *ska Havs- och vattenmyndigheten* snarast kungöra detta i ortstidning. Av kungörelsen skall det framgå var förvaltningsplanen finns tillgänglig.

En förvaltningsplan *skall* finnas tillgänglig för allmänheten hos *vattenmyndigheten* och samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet.

En förvaltningsplan *ska* finnas tillgänglig för allmänheten hos *Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning samt hos* samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet.

6 kap.

Åtgärdsprogram

1 §

Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG.

Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med Sveriges geologiska undersökning ta fram förslag till reviderat åtgärdsprogram enligt 5 kapitlet 8 a § miljöbalken för avrinningsdistrikt eller del av internationellt avrinningsdistrikt som ligger på svenskt territorium.

Åtgärdsprogrammet *ska* ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. *ska* kunna uppfyllas.

I förslaget till åtgärdsprogram *ska* anges de åtgärder som kan behöva vidtas för genomförandet av Europeiska unionens rättsakter på

vattenpolitikens område och för att myndigheter och kommuner ska kunna följa de förslag till kvalitetskrav som tagits fram enligt 4 kapitlet.

I åtgärdsprogrammet kan även tas in åtgärder som särskilt inriktas på delar av avrinningsdistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen. I arbetet ska beaktas de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kapitlet.

Förslagen ska tas fram i samverkan med myndigheter och kommuner. Dessa ska, inom sina respektive ansvarsområden, bidra med det underlag som behövs. Synpunkter som inte har tillgodosetts och skälen för att de inte har tillgodosetts ska redovisas.

Om förslagen till åtgärdsprogram redovisas samlat för alla distrikt ska det framgå om åtgärderna gäller för samtliga eller vissa avrinningsdistrikt eller avrinningsområden.

Havs- och vattenmyndigheten ska överlämna förslagen till åtgärdsprogram till regeringen senast i augusti tre år före en förvaltningsperiods början.

I 5 kap. 7–11 §§ miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram.

Operativa planer

1 a §

Myndigheter och kommuner ska tillsammans planera vilka åtgärder som de behöver genomföra för att de miljökvalitetsnormer som fastställts enligt 4 kapitlet ska kunna följas. Planeringsarbetet ska utgå från åtgärdsområden enligt 2 kapitlet 3 § och de åtgärder som myndigheter och kommuner identifierat enligt 2 kapitlet 3 b §.

Planeringsarbetet ska samordnas av länsstyrelsen. För åtgärdsområden som sträcker sig över flera län ska planeringsarbetet samordnas av en länsstyrelse. I arbetet ska beaktas de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kapitlet och de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kapitlet. Den samordnande länsstyrelsen ska dokumentera resultatet av planeringsarbetet i en operativ plan. Länsstyrelsen ska i planen redovisa sin, och övrigas, syn på om åtgärderna sammantaget leder till att den status som fastställts för vattenförekomsterna inom åtgärdsområdet och avrinningsområdet kan nås. Planen ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten när den fastställts.

Delåtgärdsprogram

1 b §

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. Delåtgärdsprogrammet kan avgränsas till viss fråga som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen eller till viss sektor eller vattentyp.

I delåtgärdsprogrammet ska anges vilka åtgärder som myndigheterna och kommunerna ska vidta för det område som programmet avser och tidpunkt för när åtgärderna ska vara genomförda. I arbetet ska beaktas de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kapitlet och de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kapitlet. Om myndigheterna och kommunerna har olika uppfattningar om vilka åtgärder som behöver vidtas ska detta redovisas i programmet.

Delåtgärdsprogrammet ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten när det fastställts.

Även myndigheter och kommuner får efter dialog med länsstyrelsen initiera att ett delåtgärdsprogram enligt första stycket tas fram och lämna förslag om ett sådant till länsstyrelsen.

2 §

I 5 kap. 7–11 §§ miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram. Bestämmelserna gäller även för delåtgärdsprogram enligt 1 b §. Åtgärdsprogram och delåtgärdsprogram ska utarbetas med beaktande av att åtgärder inte får permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsområdet eller distriktet eller leda till en ökning av föroreningen av marina vatten.

Bestämmelser om strategiska miljöbedömningar av planer och program och om samråd inför sådana bedömningar finns i 6 kap. miljöbalken och i miljöbedömningsförfordningen (2017:966).

De åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram som har omprövats enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken ska ha vidtagits senast tre år efter det att programmet omprövades och fastställdes.

De åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram ska ha vidtagits senast tre år efter det att programmet fastställdes eller omprövades enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.

5 §

Ett åtgärdsprogram för vattendistrikt ska bland annat innehålla

Förslag till åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt ska bland annat innehålla

1. åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten,
2. åtgärder för att i den mån det är behövligt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,
3. åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten,

4. åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förore-
nande ämnen,

5. åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar in-
direkt tillförs grundvatten,

6. åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa kon-
sekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att
nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna
nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska för-
hållanden, och

7. de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att
övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Åtgärdsprogrammet ska därut-
över innehålla sådana åtgärder
och hänvisningar till övrig lag-
stiftning som avses i artikel 11.3,
11.4 och 11.6 i direktiv
2000/60/EG.

*Förslag till åtgärdsprogram för
avrinningsdistrikt* ska därutöver
innehålla sådana *grundläggande
åtgärder som avses i artikel 11.3 i
direktiv 2000/60/EG och, vid be-
hov, sådana kompletterande åtgärder
som avses i artikel 11.4 i
direktiv 2000/60/EG. Åtgärds-
programmet kan hänvisa till åtgärder
till följd av lagstiftning.*

*Delåtgärdsprogram ska bland
annat innehålla de åtgärder som
anges i första stycket 1–6.*

6 §

En sådan analys av åtgärds-
programmets konsekvenser som
avses i 5 kap. 6 § andra stycket 6
miljöbalken ska innehålla en
bedömning av såväl de ekono-
miska som de miljömässiga kon-
sekvenserna av åtgärderna, var-
vid kostnader och nytta ska
kvantifieras.

En sådan analys av åtgärds-
programmets konsekvenser som
avses i 5 kap. 9 § andra stycket 4
miljöbalken ska innehålla en
bedömning av såväl de ekono-
miska som de miljömässiga kon-
sekvenserna av åtgärderna, var-
vid kostnader och nytta ska
kvantifieras.

7 §

Vid samråd enligt 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken ska den tid under vilken synpunkter kan lämnas på *förslaget* till åtgärdsprogram för ett *vattendistrikt* vara minst sex månader och bestämmas så att det efter samrådssidens utgång finns skälig tid för en sådan prövning som avses i 4 §.

Av kungörelsen av *förslaget* till åtgärdsprogram ska det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas.

Förslaget till åtgärdsprogram ska finnas tillgängligt för allmänheten hos *vattenmyndigheten* och samtliga länsstyrelser och kommuner inom *det område som programmet omfattar*.

Vid samråd enligt 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken ska den tid under vilken synpunkter kan lämnas på *ett förslag* till åtgärdsprogram för ett *avrinningsdistrikt* vara minst sex månader.

Av kungörelsen ska det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas.

Förslag till åtgärdsprogram för *avrinningsdistrikt* ska finnas tillgängligt för allmänheten hos *Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning* samt hos samtliga länsstyrelser och kommuner inom *distriktet*. *Förslag* till *delåtgärdsprogram* ska finnas tillgängliga för allmänheten hos samtliga länsstyrelser och kommuner inom *det område som programmet omfattar*.

8 §

När ett åtgärdsprogram har fastställts *skall vattenmyndigheten* snarast *kungöra* detta i ortstidning. Av kungörelsen *skall* det framgå var åtgärdsprogrammet finns tillgängligt.

När ett åtgärdsprogram *eller delåtgärdsprogram* har fastställts *ska* detta snarast *kungöras* i ortstidning. Av kungörelsen *ska* det framgå var åtgärdsprogrammet *eller delåtgärdsprogrammet* finns tillgängligt.

Ett åtgärdsprogram *skall* finnas tillgängligt för allmänheten hos vattenmyndigheten och samtliga kommuner inom *det område som programmet omfattar*.

Ett åtgärdsprogram *ska* *kun- göras av Havs- och vattenmyndig- heten och finnas tillgängligt för allmänheten hos Havs- och vatten- myndigheten och Sveriges geolo- giska undersökning samt hos samtliga länsstyrelser och kommu- ner inom distriktet*.

Ett delåtgärdsprogram ska kun- göras av länsstyrelsen och finnas tillgängligt för allmänheten hos samtliga länsstyrelser och kom- muner inom det område som pro- grammet omfattar.

10 §

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersök- ning får inom sina ansvarsom- råden meddela närmare före- skrifter om hur åtgärdsprogram ska redovisas.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur *operativa planer och del- åtgärdsprogram* ska redovisas.

7 kap.

1 §

Varje vattenmyndighet ska se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendis- triktet finns och genomförs enligt artikel 8 i direktiv 2000/60/EG och artikel 3 i direktiv 2008/105/EG. Ett övervaknings- program ska revideras minst vart sjätte år.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersök- ning ska, inom respektive ansvars- område, ta fram och besluta om program för övervakning av vatt- nets tillstånd inom varje avrin- ningsdistrikt enligt artikel 8 och bilaga 5 i direktiv 2000/60/EG och artikel 3 i direktiv 2008/105/EG. Ett övervaknings- program kan avse ett eller flera avrinningsdistrikt eller delar av ett

Vattenmyndigheten ska se till att övervakningsprogrammet senast den 22 december 2018 omfattar ämnena 34–45 i del A i bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

När vattenmyndigheten genomför programmen ska det ske i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som vattenmyndigheten finner lämpligt.

avrinningsdistrikt. Ett övervakningsprogram ska revideras minst vart sjätte år.

Havs- och vattenmyndigheten ska se till att övervakningsprogrammet senast den 22 december 2018 omfattar ämnena 34–45 i del A i bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

Länsstyrelserna ska ta fram förslag till operativ och undersökande övervakning enligt artikel 8 och bilaga 5 i direktiv 2000/60/EG.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ska se till att programmen genomförs i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som myndigheterna finner lämpligt.

2 §

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om programmens innehåll och genomförande.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om programmens genomförande.

8 kap.

1 §

I Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt finns internationella avrinningsområden som är gemensamma med Norge. Dessa vattendistrikt är därför sådana internationella

Bottenhavet, Bottenviken, Glomma, Nordland, Torne älv, Troms, Tröndelag och Västerhavet är sådana internationella avrinningsdistrikt som avses i artikel 3.3 i direktiv 2000/60/EG.

vattendistrikt som avses i artikel 3.3 i direktiv 2000/60/EG.

I fråga om det internationella avrinningsområde som är gemensamt för Finland och Sverige gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (2010:897) om gränsöverskridande samarbete mellan Sverige och Finland.

Inom dessa distrikt finns avrinningsområden som är gemensamma för länderna.

2 §

Vattenmyndigheterna i de internationella vattendistrikten ansvarar för den samordning som föreskrivs i 3 §.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för den samordning som föreskrivs i 3 §.

3 §

Innan vattenmyndigheten beslutar de kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt som avses i denna förordning för ett internationellt vattendistrikt, ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet.

Samrådet ska syfta till att i hela avrinningsområdet åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska och svenska regler som har införts för genomförandet av direktiv 2000/60/EG.

För vattenförvaltningen inom avrinningsdistriktet Bottenviken, Bottenhavet, Västerhavet, Trondelag, Nordland, Troms och Glomma ska samråd ske med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter där.

För vattenförvaltningen inom avrinningsdistriktet Torne älv ska samråd ske med den eller de myndigheter i Finland och Norge som har motsvarande uppgifter där.

Samrådet ska syfta till att i hela det gemensamma avrinningsområdet åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska, finländska och svenska regler som har införts för genomförandet av direktiv 2000/60/EG.

Vattenmyndigheten ska lämna de upplysningar som sådana myndigheter i Norge som avses i första stycket behöver för att fullgöra uppgifter i enlighet med direktiv 2000/60/EG samt bistå dessa myndigheter vid samråd i Sverige som följer av samma direktiv.

Behöriga myndigheter enligt 2 kapitlet 2 § första stycket ska lämna de upplysningar som de norska och finländska myndigheterna behöver för att fullgöra uppgifter i enlighet med direktiv 2000/60/EG samt underlätta för de norska och finländska myndigheterna att lämna motsvarande uppgifter till dem.

För vattenförvaltningen inom avrinningsdistriktet Torne älv gäller även särskilda bestämmelser enligt lagen (2010:897) om gränsöverskridande överenskommelse mellan Sverige och Finland.

4 §

Om en vattenmyndighet finner att en fråga som har konsekvenser för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet även berör annan stat på sätt som avses i artikel 12 i direktiv 2000/60/EG, skall vattenmyndigheten underrätta regeringen om detta.

Om Havs- och vattenmyndigheten identifierar en fråga som har konsekvenser för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i Sverige och som inte kan lösas genom samverkan med berörda myndigheter i Norge eller Finland ska myndigheten underrätta regeringen om detta.

5 §

När ett avrinningsområde har gränsöverskridande påverkan på ett badvatten ska vattenmyndigheterna i sådana frågor om badvatten som regleras i denna förordning eller badvattenförordningen (2008:218) eller i föreskrifter som meddelats med stöd av förordningarna genom infor-

När ett avrinningsområde har gränsöverskridande påverkan på ett badvatten ska Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna i sådana frågor om badvatten som regleras i denna förordning eller badvattenförordningen (2008:218) eller i föreskrifter som meddelats med stöd

mationsutbyte, samordnade insatser eller på annat lämpligt sätt samarbeta med den eller de myndigheter som har motsvarande uppgifter i de andra berörda länderna.

av förordningarna genom informationsutbyte, samordnade insatser eller på annat lämpligt sätt samarbeta med den eller de myndigheter som har motsvarande uppgifter i de andra berörda länderna.

6 §

Om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ inte kan uppnås trots effektiva åtgärder enligt 6 kap. 1 § och det beror på att ett ämne som anges i bilaga I till direktiv 2008/105/EG kommer från en föroreningskälla utanför Sverige, ska *vattenmyndigheten* underrätta regeringen om detta.

Innan *vattenmyndigheten* underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd som avses i 3 § med den eller de berörda myndigheterna i *de internationella vattendistriktet och, i tillämpliga fall, besluta om sådana kvalitetskrav som avses i 4 kap. 9 och 10 §§, eller fastställa och vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 12 §.*

Om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ inte kan uppnås trots effektiva åtgärder enligt 6 kap. 1 § och det beror på att ett ämne som anges i bilaga I till direktiv 2008/105/EG kommer från en föroreningskälla utanför Sverige, ska *Havs- och vattenmyndigheten* underrätta regeringen om detta.

Innan *Havs- och vattenmyndigheten* underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd som avses i 3 § med den eller de berörda myndigheterna i *Norge eller Finland. Havs- och vattenmyndigheten ska även bedöma om förutsättningarna för sådana kvalitetskrav som avses i 4 kap. 9 och 10 §§ är uppfyllda och i sådana fall föreslå Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område att besluta om ändring av kvalitetsnormerna. Om förutsättningar för ändring inte föreligger, ska Havs- och vattenmyndigheten informera länsstyrelsen om behovet av att vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 15 §.*

9 kap.

2 §

Vattenmyndigheterna ska till Havs- och vattenmyndigheten lämna de *förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra* uppgifter som myndigheten behöver för sin rapportering enligt 1 § detta kapitel eller 20 § badvattenförordningen (2008:218).

Övriga behöriga myndigheter ska till Havs- och vattenmyndigheten lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin rapportering enligt 1 § detta kapitel eller 20 § badvattenförordningen (2008:218).

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.6 Förslag till förordning om ändring i badvattenförordningen (2008:218)

Härigenom föreskrivs i fråga om badvattenförordningen (2008:218) att 2, 9–11 och 18 §§ ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med vattenmyndighet avses i denna förordning detsamma som i 5 kap. 14 § miljöbalken.

Med ytvattenförekomst avses i denna förordning detsamma som i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

9 §

Vattenmyndigheten får besluta att ett badvatten inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister om

Om en kommun klassificerat ett badvattens kvalitet som dålig ska länsstyrelsen bedöma om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att badvattnets kvalitet ska kunna klassificeras som tillfredsställande.

1. kommunen fem år i rad har klassificerat badvattnets kvalitet som dålig, eller

2. det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att badvattnets kvalitet ska kunna klassificeras som tillfredsställande.

10 §

Kommunen ska inte längre ha en ytvattenförekomst eller del av en ytvattenförekomst antecknad som badvatten i kommunens badvattenregister om

1. kommunen fem år i rad har klassificerat badvattnets kvalitet som dålig, eller

2. *vattenmyndigheten* enligt 9 § har beslutat att vattnet inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister.

2. *länsstyrelsen* enligt 9 § har bedömt att det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att badvattnets kvalitet ska kunna klassificeras som tillfredsställande.

11 §

Om ett badvattens kvalitet försämras av en oväntad situation som inverkar negativt på badandes hälsa eller sannolikt kan få en sådan inverkan, ska kommunen se till att de åtgärder vidtas som behövs för att förebygga eller hindra en sådan negativ inverkan och för att förebygga ytterligare försämringar av badvattnets kvalitet.

Kommunen ska samråda med *vattenmyndigheten* i de frågor som omfattas av en *vattenmyndighets* skyldigheter enligt 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Kommunen ska samråda med *länsstyrelsen* i de frågor som omfattas av en *länsstyrelses* skyldigheter enligt 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen

18 §

Kommunen ska permanent avråda allmänheten från att bada i en ytvattenförekomst eller del av en ytvattenförekomst, om

1. vattnets kvalitet har klassificerats som dålig fem år i rad, eller
2. *vattenmyndigheten* enligt 9 § har beslutat att vattnet inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister.

2. *länsstyrelsen* enligt 9 § har beslutat att vattnet inte längre bör vara antecknat i kommunens badvattenregister.

En permanent avrådan från bad gäller under minst en hel badsäsongs.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

dels att 8 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Sveriges geologiska undersökning ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Myndigheten ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.

8 a §

Sveriges geologiska undersökning ska arbeta med frågor som rör vattenförvaltning och samverka med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt länsstyrelserna i arbetet med genomförande av vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Myndigheten ska även

samverka med Havs- och vattenmyndigheten när det gäller frågor som har betydelse för havsmiljön.

Myndigheten ska utföra de handläggande uppgifter åt Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område som avser grundvatten.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2009:956) om översvämningsrisker

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:956) om översvämningsrisker att 2, 4, 6, 8 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna förordning avses med

1. *avrinningsområde: detsamma som i 5 kap. miljöbalken,*

1. *avrinningsdistrikt och internationellt avrinningsdistrikt: detsamma som i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660),*

2. *delavrinningsområde, kustområde och internationellt avrinningsdistrikt: detsamma som i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660),*

2. *avrinningsområde och delavrinningsområde: detsamma som i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660),*

3. *vattendistrikt: detsamma som i 5 kap. miljöbalken och 2 kap. vattenförvaltningsförordningen,*

3. *kustområde: detsamma som i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660),*

4. *direktiv 2000/60/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, i lydelsen enligt kommissionens direktiv 2014/101/EU,*

5. *direktiv 2007/60/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker, i den ursprungliga lydelsen,*

6. *översvämning: tillfälligt täckande med vatten av mark som normalt inte står under vatten, vilket inbegriper översvämningar som härrör från sjöar, vattendrag, bergsforsar och från havet i kustområden, däremot inte översvämningar från avloppssystem,*

7. *översvämningsrisk: kombination av sannolikhet för översvämning och möjliga ogynnsamma följder för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med en översvämning,*

8. översvämningar med medelhög sannolikhet: översvämningar som sannolikt återkommer med minst 100 års intervall.

4 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska för varje *vattendistrikt* göra en preliminär bedömning av översvämningensrisker. En sådan bedömning ska innehålla följande:

1. En karta över *vattendistriktet* med gränser för avrinningsområden, delavrinningsområden och, om sådana finns, kustområden. Topografi och markanvändning ska framgå av kartan.

2. En redogörelse för tidigare inträffade översvämningar som haft en allvarlig ogynnsam påverkan på människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet, och där sannolikheten för liknande framtida översvämningar fortfarande är betydande. Redogörelsen ska innehålla en beskrivning av översvämningarnas omfattning, deras avledningsvägar och en bedömning av den ogynnsamma påverkan som de haft.

3. En redogörelse för tidigare inträffade betydande översvämningar där sådana konsekvenser som beskrivs under 2 inte kunnat konstateras, men som ändå varit av en sådan art att det kan förutses att liknande framtida händelser får betydande ogynnsamma följder.

Finns det särskilda behov ska bedömningen också innehålla framtida översvämningars möjliga ogynnsamma följder för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet, så långt som möjligt med beaktande av aspekter såsom topografi, vattendragens lägen och deras allmänna hydrologiska och geomorfologiska särdrag, effektiviteten hos befintliga infrastruktur konstruerade av människan för att förhindra översvämningar, befolkningsområdenas lägen, områden med ekonomisk verksamhet samt utvecklingen på lång sikt, inklusive klimatförändringarnas påverkan på förekomsten av översvämningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska för varje *avrinningsdistrikt* göra en preliminär bedömning av översvämningensrisker. En sådan bedömning ska innehålla följande:

1. En karta över *avrinningsdistriktet* med gränser för avrinningsområden, delavrinningsområden och, om sådana finns, kustområden. Topografi och markanvändning ska framgå av kartan.

När det är fråga om ett internationellt avrinningsdistrikt ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utbyta relevant information med den eller de myndigheter som har motsvarande uppgifter i Finland eller Norge.

6 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, med utgångspunkt i den preliminära bedömningen av översvämningsrisker enligt 4 §, för varje *vattendistrikt* redovisa i vilka områden myndigheten anser att betydande översvämningsrisker finns eller kan förväntas uppstå.

Om ett område enligt första stycket gränsar till *ett vattendistrikt i Finland eller Norge* ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna sitt arbete med den eller de myndigheter som har motsvarande uppgifter i det landet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, med utgångspunkt i den preliminära bedömningen av översvämningsrisker enligt 4 §, för varje *avrinningsdistrikt* redovisa i vilka områden myndigheten anser att betydande översvämningsrisker finns eller kan förväntas uppstå.

Om ett område enligt första stycket gränsar till Finland eller Norge ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna sitt arbete med den eller de myndigheter som har motsvarande uppgifter i det landet.

8 §

Länsstyrelserna i *Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län* ska, inom det *vattendistrikt som respektive länsstyrelse i egenskap av vattenmyndighet ansvarar för enligt 2 kap. 2 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, utarbeta kartor över översvämningsrisker för de områden som redovisats i enlighet med 6 § första stycket.

Länsstyrelserna ska utarbeta kartor över översvämningsrisker för de områden som redovisats i enlighet med 6 § första stycket.

Kartorna ska visa de möjliga ogynnsamma följderna i samband med sådana översvämningar som redovisas enligt 7 § första stycket 1–3. Av kartorna ska det framgå

1. hur många invånare som riskerar att drabbas,
2. vilka olika ekonomiska verksamheter som bedrivs inom det område som riskerar att drabbas,
3. sådana verksamheter som avses i bilagan till förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter och som kan förorsaka oavsiktlig förorening vid översvämning och sådana områden som har fastställts för skydd enligt bestämmelser grundande på punkt 1 i, iii och v i bilaga IV till direktiv 2000/60/EG och som kan drabbas, och
4. annan information som är användbar.

13 §

Länsstyrelserna ska samordna de riskhanteringsplaner, som omfattar *vattendistrikt* som i sin helhet ligger på svenskt territorium, på *vattendistriktsnivå*.

För de riskhanteringsplaner som rör ett internationellt avrinningsdistrikt ska de berörda länsstyrelserna säkerställa att en samordning sker med motsvarande riskhanteringsplaner i Norge eller Finland.

Riskhanteringsplanerna enligt andra stycket ska, när länsstyrelserna och de myndigheter som har motsvarande uppgifter i Norge eller Finland anser att det är lämpligt, kompletteras med mer detaljerade planer som samordnas på nivån för det internationella delavrinningsområdet.

Länsstyrelserna ska samordna de riskhanteringsplaner, som omfattar *avrinningsdistrikt* som i sin helhet ligger på svenskt territorium, på *distriktsnivå*.

För de riskhanteringsplaner som rör ett internationellt avrinningsdistrikt ska de berörda länsstyrelserna säkerställa att en samordning sker *även* med motsvarande riskhanteringsplaner i Norge eller Finland.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

SMHI ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

1. svara för den allmänna meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänsten,

2. svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter,

3. producera och förmedla meteorologiskt, klimatologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt beslutsunderlag,

4. producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning,

5. ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället,

6. öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet,

7. samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom Europeiska unionen, *och*

8. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse.

7. samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom Europeiska unionen,

8. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse, *och*

9. arbeta med frågor som rör vattenförvaltning i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning samt länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

För områden och andra geografiska enheter som används för rapportering, förvaltas eller regleras på internationell, europeisk, nationell, regional eller lokal nivå avseende vattenavrinning, kustförvaltning, farleder, nitratkänslighet, dricksvattentäkt, avfallsdeponering, avfallsdumpning, buller, gruvprospektering, gruvbrytning eller annat som har relevans från miljöinformationssynpunkt ska informationsansvar fullgöras av

1. Havs- och vattenmyndigheten i fråga om
 - a) gränser för områden med fredning av fisk eller förbud mot fiske samt andra förvaltningsgränser till skydd för fiskbestånden och miljön,
 - b) fiskvatten,
 - c) förvaltningsområden enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) samt till förvaltningsområdena hänförliga bedömningsområden föreskrivna av Havs- och vattenmyndigheten med stöd av 20 § havsmiljöförordningen, och
 - d) sammanställningar av nationellt särskilt värdefulla limniska områden,
2. länsstyrelsen i fråga om miljöriskområden, musselvatten och anläggningar för bortskaffande av avfall som omfattas av ett sådant tillstånd eller sådan tillståndsplikt som avses i 9 kap. miljöbalken,
3. Naturvårdsverket i fråga om
 - a) områden som omfattas av naturvårdsavtal där Naturvårdsverket eller länsstyrelserna är avtalspart för staten,
 - b) vattenskyddsområden som omfattas av föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken,
 - c) områden som omfattas av ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken,
 - d) områden med förbud mot markavvattning enligt 11 kap. 14 § miljöbalken och 4 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter,

e) områden som är känsliga för övergödning enligt rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, och

f) zoner och tätbebyggelse för utvärdering och säkerställande av luftkvalitet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa,

4. Sjöfartsverket i fråga om reglerade farleder till havs och i större inlandsvatten,

5. Skogsstyrelsen i fråga om naturvårdsavtalsområden där Skogsstyrelsen är avtalspart,

6. Statens jordbruksverk i fråga om

a) känsliga områden enligt 5 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, och

b) restriktionszoner enligt 4, 4 a och 5 §§ epizootilagen (1999:657), 4 § epizootiförordningen (1999:659), 5 § zoonoslagen (1999:658), 3 § zoonosförordningen (1999:660), 7 § lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. samt 6 § 3 förordningen (2006:815) om provtagning på djur, m.m.,

7. Sveriges geologiska undersökning i fråga om

a) områden med tillstånd för prospektering och gruvbrytning,

b) grundvattenförekomster inom vattenförvaltningen, och

8. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut i fråga

om *vattenförekomster* och *vattendistrikt*.

8. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut i fråga

om *ytvattenförekomster* samt *avrinningsområden* och *avrinningsdistrikt*.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.11 Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

Härigenom föreskrivs i fråga om havsmiljöförordning (2010:1341) att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Om en fråga rör ett vattenområde som omfattas *av Havs- och vattenmyndighetens förvaltning enligt denna förordning och en vattenmyndighets förvaltning enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)*, ska myndigheterna samarbeta och hjälpa varandra så att insatserna fördelas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas olika kompetenser och en effektiv havs- och vattenmiljöförvaltning.

Om en fråga rör ett vattenområde som omfattas *både av havsmiljöförvaltningen enligt denna förordning och av vattenförvaltningen enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)* ska frågorna hanteras samordnat för en effektiv havs- och vattenmiljöförvaltning. De behöriga myndigheterna ska samarbeta och hjälpa varandra så att insatserna för delas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas olika kompetenser och en effektiv havs- och vattenmiljöförvaltning.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

dels att 5 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten ska särskilt

1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,

2. bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,

3. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,

4. vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660),

5. arbeta med frågor som rör havsplanering,

5. arbeta med frågor som rör vattenförvaltning, havsförvaltning och havsplanering,

6. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen,

7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav,

8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken,

10. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,

11. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

12. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,

13. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av vilt-skadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens jordbruksverk, och

14. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.

14. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning, *Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut* och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.

5 a §

Havs- och vattenmyndigheten ska utföra administrativa uppgifter åt Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område samt de handläggande uppgifter åt nämnden som avser ytvatten.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:

- EU:s strategi för Östersjöregionen,
- havs- och fiskeriprogrammet,
- kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,
- kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning,
- landsbygdsprogrammet,
- länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,
- regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande,
- regionala klimat- och energistrategier,
- regionala kulturplaner,
- regionala serviceprogram,
- regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900),
- regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900),
- och
- åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.
- åtgärdsprogram för regionala miljömål, och

– åtgärdsprogram och operativa planer för vattenförvaltning.

Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

dels att 15 § ska upphävas

dels att 3, 5, 10 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1. de allmänna valen, | |
| 2. livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, | |
| 3. regional tillväxt, | |
| 4. infrastrukturplanering, | |
| 5. hållbar samhällsplanering och boende, | |
| 6. energi och klimat, | |
| 7. kulturmiljö, | |
| 8. skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, | |
| 9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, | |
| 10. lantbruk och landsbygd, | 10. vattenförvaltning, |
| 11. fiske, | 11. lantbruk och landsbygd, |
| 12. folkhälsa, | 12. fiske, |
| 13. jämställdhet, och | 13. folkhälsa, |
| 14. integration. | 14. jämställdhet, och |
| | 15. integration. |

Länsstyrelsen har även andra uppgifter enligt vad som föreskrivs i denna förordning eller någon annan författning.

Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat för arbetet med vattenförvaltning enligt första stycket 10.

5 §

Länsstyrelsen ska vidare

1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,

2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta,

3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa,

4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,

5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,

6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,

7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,

8. samordna åtgärdsplaneringen inom vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå,

8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, och

9. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, och

9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

10. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

10 §

Länsstyrelsen bör, i den utsträckning det inte strider mot vad som är föreskrivet i en lag eller någon annan författning, informera motsvarande myndighet i nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering och insatser för regional tillväxt inom

Länsstyrelsen bör, i den utsträckning det inte strider mot vad som är föreskrivet i en lag eller någon annan författning, informera motsvarande myndighet i nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering, *vattenförvaltning* och insatser för

länsstyrelsens verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den utländska myndighetens verksamhet.

regional tillväxt inom länsstyrelsens verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den utländska myndighetens verksamhet.

22 §

För de delegationer som avses i 14, 15, 17 och 18 §§ ska det för organisationen och verksamheten finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut.

För de delegationer som avses i 14, 17 och 18 §§ ska det för organisationen och verksamheten finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2022.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

2 Uppdraget och hur det genomförts

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringens utredningsdirektiv

Vattenförvaltningsutredningens uppdrag från regeringen har varit att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Vi ska också föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas samt lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget har ingått att lämna förslag på hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Vi ska ta särskild hänsyn till behovet av en tydlig ansvarsfördelning och en legitim och öppen beslutsprocess. I uppdraget har inte ingått att föreslå inrättande av nya myndigheter.

Uppdraget skulle enligt direktivet slutredovisas senast den 31 oktober 2019. Utredningen fick den 13 juni 2019 besked om att redovisningstiden förlängs med två månader och att redovisning därför ska ske senast den 31 december 2019.

Kommittédirektivet är bifogat detta betänkande i bilaga 1.

Vår avgränsning av utredningsarbetet

Vårt utredningsuppdrag handlar om ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Uppdraget är brett utformat, vilket gör att vi har möjlighet att se över organiseringen av arbetet i dess helhet och lämna de

förslag som vi bedömer behövs för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. De myndigheter som har pekats ut av riksdagen och regeringen som ansvariga för arbetet inom vattenförvaltningen i dag är Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt de fem länsstyrelser som är utsedda att vara vattenmyndigheter, det vill säga länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län. Det är således främst ansvarsfördelningen mellan dessa myndigheter som utredningens uppdrag handlar om. Till följd av bland annat andra författningsbestämmelser och uppdrag från de nämnda myndigheterna utförs emellertid stora delar av det angivna arbetet i praktiken av andra aktörer, till exempel SMHI, SLU, samtliga länsstyrelser, många kommuner, verksamhetsutövare och konsulter. Dessa aktörer och det arbete som de utför beskrivs i betänkandet i den mån de omfattas av eller berörs av våra organisationsförslag.

För varje vattenmyndighet har regeringen utsett en vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde. I vårt uppdrag ingår att utreda behovet och konsekvensen av att beslutanderätten är delegerad till särskilda beslutsorgan, fristående från den myndighet som har tilldelats ansvaret för arbetet, och att bedöma hur beslutanderätten annars bör vara fördelad.

Under utredningstiden har ny lagstiftning införts som innebär att det fortsättningsvis är obligatoriskt att förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad om förutsättningarna för detta är uppfyllda samt att bedöma behovet av och besluta om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav inom normsättningen. Frågan om vilka ytvattenförekomster som bör förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade, vilka miljökvalitetsnormer som bör beslutas eller vilka åtgärder som bör genomföras för att följa de beslutade miljökvalitetsnormerna ligger utanför vårt uppdrag. Däremot ska vi, enligt kommittédirektivet, särskilt uppmärksamma hur avvägningar mellan effekter på andra miljö- och samhällsmål kan beaktas när miljökvalitetsnormer fastställs och åtgärdsprogram och förvaltningsplaner utformas.

När det gäller vad som behövs för att få till stånd ett mer effektivt genomförande av de beslutade åtgärdsprogrammen har utredningen valt att fokusera på frågor som rör behov av förbättrad samverkan och förtydligad finansiering. Frågan om resursbehov för att kunna

utföra de åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram berör vi endast översiktligt. Däremot beskriver vi hur behovet av tillkommande resurser för arbetet med att genomföra vissa typer av fysiska åtgärder skulle kunna tillgodoses. Övriga frågor om myndigheters och kommuners genomförandearbete berör vi endast översiktligt.

Slutligen bör nämnas något om hur vi avgränsat vårt uppdrag när det gäller övervakning, eftersom det i vårt utredningsdirektiv uttryckligen anges att det i vårt uppdrag inte ingår att lämna förslag om organisationen för miljöövervakning. Mot bakgrund av att Utredningen om översyn av miljöövervakningen inte gått in närmare på frågan om hur arbetet med att ta fram och genomföra övervakningsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen bör vara organiserad¹ så har vi, i samråd med vår huvudman vid Miljödepartementet, tagit på oss att även utreda och lämna förslag i denna del.

2.2 Upplägg och metod

Utredningens arbetsformer

Det faktiska utredningsarbetet har pågått under tiden oktober 2017 till november 2019. Ambitionen har genomgående under utredningstiden varit att bedriva arbetet på ett öppet och förutsättningslöst sätt i syfte att ringa in problem, utmaningar och lämpliga lösningar för vattenförvaltningen. Det arbetssätt vi valt har möjliggjort en löpande dialog kring de överväganden och förslag som vuxit fram under arbetet.

Som underlag för utredningens överväganden och förslag om ansvarsfördelning, beslutanderätt och organisering har vi tagit fram:

- en kartläggning av tidigare utredningsarbeten och förslag,
- en konstitutionell analys av dagens organisatoriska lösning,
- en beskrivning av arbetet med att genomföra olika EU-direktiv,
- en översiktlig rättslig beskrivning av ramdirektivet och den svenska regleringen,
- en internationell kartläggning,
- en jämförande studie av andra förvaltningsmodeller,

¹ Se SOU 2019:22.

- alternativa organisationsmodeller med bedömning av konsekvenser av dessa, samt
- utkast till rättsliga och finansiella lösningar.

Våra kartläggningar gör inte anspråk på fullständighet.

Vi har löpande stämt av utredningsresultat och förslag med utredningens expertgrupp. Sammanlagt har nio expertgruppsmöten hållits, varav ett genomförts uppdelat på olika tillfällen.

Utredningen har intervjuat företrädare för ett stort antal myndigheter, kommuner och andra aktörer. Bland de centrala myndigheter som vi haft möten med kan nämnas Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Utredningen har haft täta kontakter med de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter och i samverkan med dessa genomfört besök i varje vattendistrikt. Vid varje besök har intervjuer genomförts med företrädare för länsstyrelser, övriga myndigheter, kommuner, privata aktörer och vattenråd utifrån ett specifikt tema för varje distrikt. Utredningen har därutöver intervjuat vattenmyndigheternas arbets- och sektorsgrupper för att inhämta kunskap om hur arbetet bedrivs i praktiken samt träffat vattenvårdsdirektörerna vid flera tillfällen. Vi har även deltagit på möten med vattendelegationer och nätverksgrupper för landshövdingar, länsråd och miljövårdsdirektörer.

Utredningen har vidare intervjuat företrädare för kommuner genom möten med SKL:s nätverksgrupper och beredningar samt besökt bland annat Stockholms stad, Göteborgs stad, Skellefteå kommun, Falkenbergs kommun och Kristianstad kommun för mer djupgående informationsinhämtning. Bland de bransch- och intresseorganisationer och verksamhetsutövare som vi har intervjuat kan nämnas LRF, Energiföretagen Sverige, Svenskt näringsliv, Svenskt vatten, Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, LKAB, Boliden Mineral AB, Vattenfall vattenkraft AB och Statkraft AB.

I vår utvärdering har vi som metod valt att huvudsakligen använda oss av intervjuer. Som underlag till intervjuerna har vi ställt frågor som har varit inriktade på att ta fram både vad som är problem och möjligheter med nuvarande ansvarsfördelning, beslutanderätt och organisering av vattenförvaltningen. Vi redovisar en kort sammanfattning av de synpunkter som har framförts i de olika kapitlen i utredningens kartläggningsdel. De framförda synpunkterna redovisas huvudsakligen under särskild rubrik i varje kapitel. En del framförda

synpunkter redovisas även integrerat i övriga texter, särskilt i de fall som de utgör motiveringar till information som presenteras i ett kapitel.

I enlighet med vårt uppdrag har vi samrått med Statskontoret om utformningen av våra förslag. Vi har även fört dialog med Miljömålsberedningen (M 2010:04), Indelningskommittén (Fi 2015:09), Utredningen om översyn av miljöövervakningen (M 2017:03), Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete (M 2018:02) och Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (M 2018:08).

Utredningen har, i samband med ett expertgruppsmöte, genomfört ett seminarium med forskare från Uppsala universitet, Luleå tekniska universitet, Trafikverket och VTI. Som ett led i vår internationella kartläggning har vi ställt skriftliga frågor till nio europeiska länder, genomfört besök hos berörda myndigheter och kommuner i Norge och Danmark samt fört samtal med myndighetsföreträdare i Finland.

Internationell kartläggning

Syfte

Utredningen har enligt regeringens direktiv haft i uppgift att inhämta erfarenheter från andra EU-länders sätt att organisera, styra och besluta i vattenförvaltningen. Syftet med den internationella utblicken har varit att se vad Sverige kan lära av erfarenhet från andra länder och på så sätt ge underlag för utredningens förslag om hur den svenska vattenförvaltningen bör organiseras.

Utredningen har valt att beskriva hur vattenförvaltningen styrs, organiseras och finansieras i följande europeiska länder: Danmark, Finland, Frankrike, Island, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Vidare har utredningen gjort en genomgång av vilka erfarenheter som har gjorts och vilka slutsatser som har dragits i de olika länderna när det gäller hur respektive system för vattenförvaltning fungerar. Denna genomgång baseras på skriftliga underlag och intervjuer som har gjorts i Danmark, Finland och Norge samt skriftliga frågor som har skickats till vattendirektörerna i respektive land. Dessutom har utredningen redovisat en kort genomgång av

vilka synpunkter som EU-kommissionen har riktat mot respektive land.

I den internationella kartläggningen har utredningen även studerat hur vattenförvaltningen är uppbyggd i fyra internationella avrinningsdistrikt där Sverige inte ingår: Norsk-finska avrinningsdistriktet, Vidå-Kruså, Ems och Donaus avrinningsdistrikt.

Den internationella kartläggningen redovisas i sin helhet i bilaga 11. I kapitel 14 redovisas en sammanfattning av vad som har framkommit i kartläggningen.

De valda länderna

Valet av länder har gjorts utifrån olika aspekter. Avsikten har varit att studera några olika länder för att få en uppfattning om hur man i dessa länder har valt att organisera sitt arbete utifrån ramdirektivet. I första hand har valet fallit på länder som har snarlika naturgeografiska eller förvaltningsmässiga förhållanden som Sverige. Av de nio valda länderna är sju medlemmar av EU, medan två länder (Norge och Island) är knutna till EU genom EES-avtalet. Ett av länderna (Storbritannien) är inne i en process för att lämna EU. Två av länderna är förbundsstater (Tyskland och Österrike), och sex länder har delar av territorierna som styrs på annat sätt (Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Finland, Danmark och Norge). Det finns naturgeografiska skillnader mellan länderna, och även de konstitutionella och förvaltningsmässiga förutsättningarna är olika, bland annat vad gäller hur regeringen eller ministrar fattar beslut, hur statsförvaltningen är organiserad på olika nivåer och förekomsten av kommunalt självstyre. Det finns även skillnader mellan länderna när det gäller till exempel vem som äger grundvattnet, sjöarna och vattendragen.

De nio länderna varierar i storlek och antal yt- respektive grundvattenförekomster (se tabell nedan). Avrinningsområden och avrinningsdistrikt varierar i antal och storlek mellan de olika länderna.

Tabell 2.1 Fakta om de undersökta länderna

Land	Yta (km ²)	Befolkning (miljoner)	Antal avrinnings- distrikt	Antal avrinnings- områden	Antal ytvatten- förekomster	Antal grundvatten- förekomster
Frankrike	550 000	64,3	13	i.u.	11 523	574
Österrike	83 870	8,3	3	i.u.	7 401	136
Nederländerna	41 526	16,4	4	i.u.	724	23
Tyskland	356 854	82,0	10	i.u.	9 863	989
Storbritannien	244 820	62,4	17	i.u.	10 961*	656*
Finland	370 807	5,4	8	73	6 153	3 804
Danmark	43 321	5,6	4	23	17 983	–
Norge	323 787	5,0	11	105	23 167	1 237
Island	103 000	0,3	1	4	2 303	312
<i>Sverige</i>	<i>453 140</i>	<i>9,4</i>	<i>5</i>	<i>119</i>	<i>23 418</i>	<i>3 021</i>

Källa: Europeiska kommissionen, 2012a–i samt www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Haf-og-vatn/Vatnatilskipun/WFD_Article_5_report_31_jan_2014_Final.pdf (avläst 2018-08-21). *=*I uppgifterna om antalet yt- och grundvattenförekomster för Storbritannien ingår inte Nordirland. Uppgifter om antal avrinningsområden för Finland och Danmark kommer från Havs- och vattenmyndigheten.*

Att jämföra olika länders vattenförvaltning

Det finns två olika indelningsstrukturer när det gäller att beskriva hur de olika länderna har organiserat sin vattenförvaltning: dels en organisatorisk nivåindelning som utgår från respektive lands stats- och kommunförvaltning, dels en nivåindelning som följer ramdirektivet för vatten och utgår från avrinningsdistrikt, avrinningsområden och delavrinningsområden. I den följande redovisningen av de olika ländernas organisation lämnas därför både en övergripande beskrivning av hur den allmänna stats- och kommunförvaltningen ser ut och en beskrivning av hur uppgifterna enligt ramdirektivet är fördelade, antingen inom den allmänna stats- och kommunförvaltningen eller i en separat organisation för vattenförvaltningen eller i en kombination.

Det finns alltid svårigheter när det gäller att göra internationella jämförelser. De valda länderna har olika förvaltningsuppbyggnad och olika former av lokalt och regionalt självstyre. En annan svårighet är att i de olika länderna används olika begrepp och uttryck som kan göra det svårt att jämföra de olika systemen. Det kan gälla exempelvis på vilken förvaltningsnivå som beslut om miljömål, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och övervakningsprogram fattas. I olika länder finns olika system för hur vattenförvaltningens aktörer fattar

beslut, godkänner beslut, beslutar om godkännande, fastställer planerna och så vidare. När det gäller beslutsfattande kan det därför vara svårt att jämföra beslutsfattande mellan olika länder eftersom det kan ha olika innebörd.

Vattenförvaltningen inom ländernas utomeuropeiska territorier beskrivs inte närmare i den internationella kartläggningen.

En konstitutionell analys

Utredningen har tidigt under utredningsarbetet låtit genomföra en konstitutionell analys av den organisation som valts för svensk vattenförvaltning. För detta uppdrag anlätades Patrik Bremdal, lektor i offentlig rätt vid Uppsala universitet, som har redogjort för sitt arbete i form av en rapport och en muntlig presentation för utredningens expertgrupp. Analysen genomfördes som en del av utredningens arbete men det är Patrik Bremdal som står för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Syftet med att granska vattenförvaltningens organisation ur ett konstitutionellt perspektiv har varit att öka förståelsen för vad den upplevda otydligheten kring dagens lösning kan bero på och få ett underlag för ställningstagandet till om organisationen behöver förändras. Huvudfrågan för den genomförda analysen har varit om den nuvarande konstruktionen följer det konstitutionella regelverket och om den är i samklang med svensk konstitutionell tradition. Analysen behandlar de konstitutionella frågeställningarna utifrån ett rättsligt perspektiv.

Analysen redovisas i sin helhet i bilaga 2. I kapitel 5 och 8 redovisas en sammanfattning av Patrik Bremdals slutsatser.

2.3 Organisationsalternativ

Under utredningens gång har olika organisationsalternativ tagits fram och diskuterats inom utredningens expertgrupp. Det har handlat om exempel på hur delar av arbetet inom vattenförvaltningen skulle kunna regleras och bedrivas och hur dessa arbetsuppgifter skulle kunna vara fördelade inom och mellan stat och kommun. Avsikten med de framtagna alternativen var att de skulle utgöra inspiration till gemensamma diskussioner i expertgruppen om vad

som behövs för att skapa goda förutsättningar för det framtida arbetet inom vattenförvaltningen. Under utredningsarbetet har vi arbetat med att ta fram vilka för- och nackdelar som kan finnas med de olika modellerna, eller med kombinationer av de olika delarna i modellerna och vilka konsekvenser som kan uppstå om sådana förändringar genomförs.

I det följande redovisas vilka alternativ som har diskuterats, dels sex inledande organisationsalternativ, dels tre fördjupade organisationsalternativ. Utifrån utredningens olika överväganden har vi tagit fram ett organisationsförslag som redovisas i kapitel 21. Mer om konsekvenser finns i kapitel 23.

Sex inledande organisationsalternativ

I ett första steg diskuterades följande organisationsmodeller:

- *Dagens organisation:* Alternativet innebär att uppgifterna enligt vattenförvaltningsförordningen utförs på samma sätt och av samma aktörer som i dag. De fem länsstyrelser som är utpekade vattenmyndigheter har till uppgift att se till att det genomförs kartläggning och analys, se till att det finns och genomförs övervakningsprogram, ta fram miljökvalitetsnormer, distriktsvisa förvaltningsplaner, distriktsvisa åtgärdsprogram och vid behov delåtgärdsprogram. Vattendelegationerna beslutar om normer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Åtgärdsprogrammen kan överlämnas till regeringen för prövning. Föreskrifts- och vägledningsansvar, rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts av nationella myndigheter.
- *Avrinningsdistrikt i fokus:* Alternativet innebär att det införs en renodlad distriktsvis organisation med ansvar för vattenförvaltningen. Organisationen kan även få ansvar för havsmiljöförvaltning och havsplanering. Distrikten samordnas eller behålls och två, tre eller fem länsstyrelser pekas ut som ansvariga för arbetet. De utpekade länsstyrelserna genomför kartläggning och analys, lämnar förslag till regeringen om en nationell handlingsplan med åtgärdsbeting och uppdrag till de statliga myndigheterna, tar fram delåtgärdsprogram med specifika administrativa och fysiska åtgärder per avrinningsområde, beslutar om vattenförekomstspecifika miljökvalitetsnormer, bedömer i vilken mån planerade åtgärder leder till måluppfyllelse samt sammanställer distriktsvisa

åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Det ankommer på de utpekade länsstyrelserna att gemensamt i samverkan besluta hur arbetet ska utföras och genomföra det. Föreskrifter och vägledningar ges inte från central myndighetsnivå. Även rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts av de utpekade länsstyrelserna gemensamt i samverkan. De centrala myndigheterna och länsstyrelserna stödjer arbetet genom att ta fram underlag och förslag på typåtgärder och schablonkostnader samt administrativa åtgärder.

- *Län och avrinningsområden i fokus:* Alternativet innebär att landets samtliga länsstyrelser involveras mer i stora delar av vattenförvaltningsarbetet. Vattendistriktet behålls som i dag. Ansvaret för varje avrinningsområde tilldelas en specifik länsstyrelse. Den utpekade länsstyrelsen genomför kartläggning och analys, tar fram delåtgärdsprogram med specifika administrativa och fysiska åtgärder per avrinningsområde, beslutar om vattenförekomstspecifika miljö kvalitetsnormer samt bedömer i vilken mån planerade åtgärder leder till måloppfyllelse. Centrala myndigheter, övriga länsstyrelser och kommuner deltar i arbetet på avrinningsområdesnivå med att ta fram underlag för de olika momenten i planeringsarbetet och identifierar behov av fysiska och administrativa åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. En länsstyrelse per vattendistrikt ges i uppgift att sammanställa distriktsvisa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. De centrala myndigheterna och länsstyrelserna tar fram underlag för typåtgärder och schablonkostnader samt administrativa åtgärder. Underlaget sammanställs av en nationell myndighet som lämnar förslag till regeringen om en nationell handlingsplan med åtgärdsbeting och uppdrag till de statliga myndigheterna. Föreskrifts- och vägledningsansvar, rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts av nationella myndigheter.
- *Nationell nivå i fokus:* Alternativet innebär att stora delar av vattenförvaltningsarbetet förs över till en eller flera nationella myndigheter (i dag Havs- och vattenmyndigheten för ytvatten, SGU för grundvatten). De centrala myndigheterna och länsstyrelserna tar fram tar fram underlag för typåtgärder och schablonkostnader samt vilka administrativa åtgärder de behöver genomföra. Underlaget sammanställs av den eller de utpekade nationella myndig-

heterna som lämnar förslag till regeringen om en nationell handlingsplan med åtgärdsbeting och uppdrag till de statliga myndigheterna. Den eller de nationella myndigheterna genomför kartläggning och analys, tar fram delåtgärdsprogram med specifika administrativa och fysiska åtgärder per avrinningsområde, beslutar om vattenförekomstspecifika miljökvalitetsnormer, bedömer i vilken mån planerade åtgärder leder till måluppfyllelse, sammanställer distriktsvisa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt sköter rapporteringen till EU och CIS-arbetet. Övriga centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner deltar i arbetet på avrinningsområdesnivå med att ta fram underlag för de olika momenten i planeringsarbetet och identifierar behov av fysiska och administrativa åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. För dessa arbetsmoment ansvarar de nationella myndigheterna för vägledning i form av bland annat föreskrifter.

- *Kommuner och avrinningsområden i fokus:* Alternativet innebär att kommunerna involveras mer i stora delar av vattenförvaltningsarbetet. Vattendistriktet behålls som i dag. De centrala myndigheterna och länsstyrelserna tar fram underlag för typåtgärder och schablonkostnader samt vilka administrativa åtgärder de behöver genomföra. Underlaget sammanställs av en nationell myndighet som lämnar förslag till regeringen om en nationell handlingsplan med åtgärdsbeting och uppdrag till de statliga myndigheterna. Ansvaret för varje avrinningsområde tilldelas en kommun eller ett kommunförbund. Varje utpekad kommun/kommunförbund tar fram delåtgärdsprogram med specifika administrativa och fysiska åtgärder per avrinningsområde, vattenförekomstspecifika miljökvalitetsnormer samt bedömer i vilken mån planerade åtgärder leder till måluppfyllelse. Centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner deltar i arbetet på avrinningsområdesnivå med att ta fram underlag för de olika momenten i planeringsarbetet och identifierar behov av fysiska och administrativa åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. En kommun eller ett kommunförbund per vattendistrikt alternativt den nationella myndighet som ska ta fram underlag till regeringens nationella handlingsplan ges i uppgift att sammanställa distriktsvisa åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Samtliga länsstyrelser ges ansvar för kartläggning och analys. Föreskrifts- och vägledningsansvar, rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts av nationella myndigheter.

- *Landsting/regioner och avrinningsområden i fokus:* Alternativet innebär att landstingen/regionerna involveras mer i stora delar av planeringsarbetet enligt vattenförvaltningsförordningen. Vattendistriktet behålls som i dag. De centrala myndigheterna och länsstyrelserna tar fram typåtgärder och schablonkostnader samt vilka administrativa åtgärder de behöver genomföra. Underlaget sammanställs av en nationell myndighet som lämnar förslag till regeringen om en nationell handlingsplan med åtgärdsbeting och uppdrag till de statliga myndigheterna. Ansvar för varje avrinningsområde tilldelas ett landsting/region. Varje utpekad landsting/region tar fram delåtgärdsprogram med specifika administrativa och fysiska åtgärder per avrinningsområde, vattenförekomstspecifika miljökvalitetsnormer samt bedömer i vilken mån planerade åtgärder leder till måloppfyllelse. Centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner deltar i arbetet på avrinningsområdesnivå med att ta fram underlag för de olika momenten i planeringsarbetet och identifierar behov av fysiska och administrativa åtgärder inom sina respektive ansvarsområden. Ett landsting/region per vattendistrikt ges i uppgift att sammanställa och besluta om distriktsvisa åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Samtliga länsstyrelser ges ansvar för kartläggning och analys genom bestämelse i förordning. Föreskrifts- och vägledningsansvar, rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts av nationella myndigheter.

Tre fördjupade organisationsalternativ

Utifrån de överväganden som utredningen gjorde kom vi fram till att följande tre alternativ (A–C) borde diskuteras närmare:

- *Alternativ A. Dagens organisation kompletterad med en nationell handlingsplan:* Dagens organisatoriska lösning behålls med fem länsstyrelser utpekade som vattenmyndigheter med de uppgifter som dessa har i dag. Fem vattendelegationer beslutar om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Åtgärdsprogrammen kan överlämnas för prövning till regeringen. Föreskrifts- och vägledningsansvar, rapporteringen till EU och CIS-arbetet sköts liksom i dag av nationella myndigheter. Som ett komplement till det arbete som bedrivs i dag innebär alternativet

att regeringen, på underlag från myndigheterna, tar fram en nationell handlingsplan som beslutas av riksdagen.

- *Alternativ B. Fördelat ansvar på alla nivåer:* Alternativet innebär att aktörer på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen ges ett tydligt formellt utpekat ansvar för sina delar av arbetet och att olika beslut fattas på olika nivåer. Riksdagen och regeringen ges tydliga roller att styra den övergripande inriktningen och finansieringen av vattenförvaltningen samtidigt som kommunernas roll stärks. Det lokala och regionala planeringsarbetet görs gemensamt av aktörerna i ett avrinningsområde utifrån nationella mål och nationell inriktning. Det nationella planeringsarbetet tas fram utifrån underlag från avrinningsområdesnivån och på förslag från centrala myndigheter. Regeringen tar fram en nationell handlingsplan som beslutas av riksdagen. Samtliga länsstyrelser ges ansvar för att genomföra kartläggning och analys samt att leda arbetet med att myndighetsgemensam åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå. Utifrån planeringen i avrinningsområdena sammanställer en länsstyrelse per vattendistrikt ett sammanfattande åtgärdsprogram för hela vattendistriktet samt redovisar det samlade arbetet inom distriktet i en förvaltningsplan. Även miljökvalitetsnormerna beslutas på distriktsnivå. Alternativet innebär att Havs- och vattenmyndigheten och SGU även fortsättningsvis ansvarar för föreskrifter, vägledningar, rapportering till kommissionen och svenskt deltagande i CIS-arbetet.
- *Alternativ C. Samlat ansvar på nationell nivå men med regional förankring:* Ansvaret för vattenförvaltningen samlas på nationell nivå genom att ansvaret för samtliga arbetsuppgifter knyts till Havs- och vattenmyndigheten. SGU och SMHI ger tillsammans med länsstyrelserna stöd till Havs- och vattenmyndigheten. Regeringen tar fram en nationell handlingsplan som beslutas av riksdagen. För att ge arbetet vid Havs- och vattenmyndigheten en regional förankring inrättas fem distriktskontor, vilket innebär att medarbetare kommer att arbeta på plats i vattendistriktet där det praktiska, dagliga arbetet bedrivs. Personalen vid dessa distriktskontor föredrar frågor för avgörande och beslut på nationell nivå eller av fristående organ på distriktsnivå. Alternativet innebär även att det läggs ett mer uttryckligt ansvar för genomförande av vissa arbetsuppgifter på länsstyrelser och kommuner, bland annat att ta fram

underlag och förslag till distriktskontoren. Alternativet innebär även en tydlig betoning av åtgärdsarbetet på lokal nivå.

När det gäller beslutanderätten har vi särskilt övervägt alternativet att ersätta dagens vattendelegationer med nämndmyndigheter, som skulle kunna knytas antingen till varje länsstyrelse, till fem distriktslänsstyrelser eller till en nationell myndighet.

2.4 Disposition

Betänkandet är indelat i två volymer. Volym 1 innehåller en sammanfattning och betänkandets kapitel. Volym 2 innehåller bilagor.

Volym 1 är indelat i tre delar. I den första delen – *del A* – ingår våra inledningskapitel där vi bland annat lämnar våra författningsförslag (*kapitel 1*), redogör för bakgrunden, uppdraget och hur det har genomförts (*kapitel 2*), vattenförvaltningens uppbyggnad (*kapitel 3*) samt vad som har framförts i tidigare utredningar (*kapitel 4*).

I den kartläggande delen av betänkandet – *del B* – redogör vi för resultaten av den kartläggning och utvärdering som vi har gjort. I denna del lämnas beskrivningar av det nuvarande läget samt de synpunkter som har framförts i vår utvärdering. I *kapitel 5* beskriver vi de konstitutionella utgångspunkterna och olika former av styrning samt lämnar exempel på ett antal andra förvaltningsmodeller som används i Sverige. I *kapitel 6* beskrivs indelningen i avrinningsdistrikt, avrinningsområden och vattenförekomster och i *kapitel 7* beskrivs arbetet i de internationella avrinningsdistrikten där Sverige ingår. I *kapitel 8* beskrivs vattenförvaltningens nuvarande organisation, de olika aktörerna och de olika samverkansformer som finns.

I *kapitel 9* beskrivs vattenförvaltningens arbete med kartläggning och analys, miljökvalitetsnormer, planering av åtgärder, förvaltningsplaner, övervakningsprogram samt information till och samråd med allmänheten. Därefter beskrivs i *kapitel 10* hur genomförandet av åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna går till. I *kapitel 11* beskrivs därefter hur vattenförvaltningsarbetet och dess resultat rapporteras, följs upp och utvärderas.

I *kapitel 12* beskrivs de digitala verktyg som används och hur digital samverkan går till. I *kapitel 13* beskrivs vattenförvaltningens kostnader och finansiering och i *kapitel 14* redovisas de iakttagelser som

vi har gjort utifrån utredningens internationella kartläggning. I *kapitel 15* gör vi en genomgång av arbetet enligt andra EU-direktiv och hur det kopplar till arbetet enligt ramdirektivet för vatten.

I den avslutande delen – *del C* – redovisar vi våra bedömningar och förslag. I *kapitel 16* redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser och bedömningar. I de efterföljande kapitlen presenterar vi därefter våra förslag. I *kapitel 17* lämnar vi förslag om indelningen i avrinningsdistrikt och avrinningsområden. I de tre efterföljande kapitlen redovisar vi vår syn på vilka förändringar i vattenförvaltningens uppgifter som behövs. I *kapitel 18* lämnar vi förslag om vattenförvaltningens planeringsarbete. Förslagen handlar bland annat om ansvarsfördelning och organisering av kartläggnings- och analysarbetet, beslutanderätt för miljökvalitetsnormer, nationell handlingsplan för vattenförvaltningen, organisering av arbetet med att ta fram och besluta om förvaltningsplaner, ansvarsfördelning och organisering av planering av åtgärder för avrinningsdistrikt och avrinningsområden, arbetet med att ta fram övervakningsprogram, information till och samråd med allmänheten samt vägledningen från nationella myndigheter. I *kapitel 19* redovisar vi våra bedömningar angående åtgärdsarbetet och i *kapitel 20* våra förslag angående Sveriges rapportering till EU-kommissionen och hur uppföljnings- och utvärderingsarbetet kan vidareutvecklas.

I *kapitel 21* presenterar vi en sammanfattning av våra förslag till förändrad organisation och vilka uppgifter som vi förslår att myndigheter och kommuner ska få. Kapitlet utgår från hur arbetet ska organiseras på avrinningsområdesnivå, distriktsnivå och nationell nivå, och förslagen handlar om ansvarsfördelning, beslutanderätt och organisering. I *kapitel 22* lämnar vi våra förslag angående hur vattenförvaltningen bör finansieras. I *kapitel 23* redovisar vi därefter vår bedömning av vilka konsekvenser som vårt förslag och alternativa förslag kan få. I *kapitel 24* lämnar vi slutligen våra författningskommentarer.

2.5 Begrepp

Begreppet *vattenförvaltning* eller uttrycket *förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*² definieras inte uttryckligen i miljöbalken eller vattenförvaltningsförordningen. Av förarbetena framgår att man med uttrycket kvalitet avser beskaffenhet och att det är vattenmiljöns tillstånd i ett vidare perspektiv som åsyftas.³ Begreppet vattenförvaltning används ofta både som beteckning på de uppgifter som följer av ramdirektivet för vatten och vattenförvaltningsförordningen och som beteckning på den organisation som arbetar med dessa uppgifter. Även utredningen använder begreppet i båda dessa betydelser. Det samlade arbete som behövs för att följa ramdirektivet är dock mycket bredare än de uppgifter som framgår av vattenförvaltningsförordningen.

Utredningen använder uttrycket *vattenförvaltningens organisation* som beteckning på de myndigheter som har ett utpekat ansvar för vattenförvaltningsarbetet enligt vattenförvaltningsförordningen. Även regeringen och Regeringskansliet ingår i viss mån i organisationen. Med *vattenmyndighet* menar vi länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar respektive Västra Götalands län.

I betänkandet används även olika uttryck för att beteckna grupper av myndigheter med ansvar för olika uppgifter inom vattenförvaltningen. Uttrycket *behöriga myndigheter* kommer från ramdirektivet för vatten. I artikel 3 i ramdirektivet anges att medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpningen av bestämmelserna i direktivet och att detta inkluderar att identifiera lämplig behörig myndighet. Medlemsstaterna får utse ett befintligt organ till behörig myndighet. Behöriga myndigheter i Sverige är länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar respektive Västra Götalands län. Med *berörda myndigheter* menar vi de myndigheter som på något sätt berörs av eller involveras i vattenförvaltningsarbetet. Exempelvis använder vi detta uttryck för myndigheter som har eller skulle kunna tilldelas åtgärder i åtgärdsprogrammen. Ibland använder vi även uttrycket åtgärdsmyndigheter som beteckning på de myndigheter som har tilldelats åtgärder i åtgärdsprogrammen för innevarande förvaltningsperiod. När vi vill göra en åtskillnad mellan statliga myndigheter med nationellt ansvar

² Se till exempel 5 kap. 13 § miljöbalken och 1 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

³ Prop. 2003/04:2, bet. 2003/04:MJU7.

och statliga myndigheter med regionalt ansvar använder vi beteckningarna *centrala* respektive *regionala* myndigheter.

Med *åtgärdsprogram* menar vi de åtgärdsprogram som vattendelegationerna beslutar om för varje vattendistrikt och som redovisas i förvaltningsplanen för aktuell förvaltningsperiod, till exempel Åtgärdsprogram 2016–2021 i Förvaltningsplan 2016–2021 för Bottenhavets vattendistrikt, del 4. Utredningen använder begreppet *åtgärd* på samma sätt som begreppet används i åtgärdsprogrammen. Med *administrativa åtgärder* avses åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta. Det kan till exempel handla om nya eller ändrade föreskrifter, framtagande av vägledning och strategidokument, förstärkt tillsyn eller utvecklad tillståndsprövning, fysisk planering och rådgivning. Med *fysiska åtgärder* menas i stället åtgärder som genomförs för att förbättra kvaliteten på vattenmiljön, till exempel anläggande av våtmarker, byggande av fiskvägar eller minskad belastning från utsläppskällor. Sådana åtgärder utförs oftast av privata eller offentliga verksamhetsutövare. När vi använder begreppet *åtgärdsarbete* menas genomförande av åtgärder.

Med *ramdirektivet för vatten* menar vi Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Övriga direktiv med anknytning till ramedirektivet för vatten och de förkortningar vi använt för dessa beskrivs i bilaga 6.

I kapitel 6 och 7 redogör vi för betydelsen av *avrinningsdistrikt* och andra begrepp som handlar om indelning i områden.

För betydelsen av andra begrepp med anknytning till vattenförvaltningen hänvisar vi dels till definitionerna i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen, dels till ordlista i Förvaltningsplan 2016–2021 för Norra Östersjöns vattendistrikt, bilaga 1–5.

3 Förvaltningen av vatten

3.1 Ramdirektivet för vatten

Vattenförvaltningen inom EU följer av ramdirektivet för vatten.¹ Syftet med att samla den europeiska vattenförvaltningen inom ett ramdirektiv är att säkerställa att de gemensamma vattenresurserna inom unionen värnas på ett likartat sätt och att bedömningar görs på samma sätt för alla gemenskapens vatten.²

Ramdirektivet för vatten anvisar en metod för medlemsstaternas arbete med att förvalta de gemensamma vattenresurserna på ett hållbart sätt. Metoden innebär i korthet att staterna ska bedöma vattens nuvarande status, identifiera påverkanskällor, analysera risk för försämring och åtgärdsbehov, analysera de tekniska och ekonomiska möjligheterna att genomföra åtgärder, bestämma vilken status som ska nås och vilket åtgärdsarbete som ska genomföras. Beslut bör enligt ramdirektivet fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt.

Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden. Målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.

Medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang – vilket innefattar att de ska identifiera lämplig behörig myndighet³ – för tillämpningen av bestämmelserna i direktivet inom varje

¹ Direktiv 2000/60/EG.

² Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenhavets vattendistrikt, Del 1 Sammanfattning och introduktion, sid. 9.

³ Med behörig myndighet avses en eller flera myndigheter som har identifierats (ramdirektivet, artikel 2).

avrinningsdistrikt. Ramdirektivet innebär att arbetet kan organiseras på olika sätt i medlemsstaterna.

Ramdirektivet beskrivs närmare i bilaga 6. I kapitel 14 och bilaga 11 beskrivs hur ramdirektivet är genomfört i några andra medlemsstater.

3.2 Den svenska vattenförvaltningen

Den rättsliga regleringen

Ramdirektivet för vatten har införts rättsligt i Sverige genom en lång rad bestämmelser inom olika områden. De delar av ramdirektivet som handlar om att bedöma vattnens tillstånd, sätta upp mål för åtgärdsarbetet samt att planera och besluta om vilka åtgärder som behöver vidtas för att skydda och förbättra vattnens status har framför allt införts genom bestämmelser i 5 kapitlet miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Dessa bestämmelser kompletteras av föreskrifter på myndighetsnivå. Andra delar i ramdirektivet, såsom kostnadstäckning för vattentjänster och reglering av utsläpp från punktkällor och diffusa källor, är infört på annat sätt.

De svenska reglerna för vattenförvaltningen beskrivs närmare i bilaga 6.

Vattendistrikt

I enlighet med ramdirektivets bestämmelser har de europeiska avrinningsområdena delats in i avrinningsdistrikt. Sverige ingår i tio sådana distrikt. För arbetet med vattenförvaltningen har Sverige delats in i fem vattendistrikt; Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet. Våra iakttagelser och förslag för distriktsindelningen beskrivs i kapitel 7 och 17.

Organisationen

I samband med att ramdirektivet infördes i Sverige framhöll regeringen att den existerande myndighetsstrukturen för miljöfrågor skulle vara utgångspunkt för vattenförvaltningens organisation och att det naturliga valet var att vattenförvaltningen skulle hanteras av

länsstyrelserna. Eftersom ett stort antal huvudavrinningsområden sträcker sig över mer än ett län fick fem länsstyrelser i uppdrag att ansvara för och samordna arbetet.

Arbete i enlighet med vattenförvaltningsförordningen utförs i dag av följande aktörer:

- vattendelegationerna och vattenmyndigheternas kanslier vid länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län.
- beredningssekretariaten vid samtliga 21 länsstyrelser,
- Havs- och vattenmyndigheten,
- Sveriges geologiska undersökning (SGU), och
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.

Även myndigheter och kommuner utför en del av vattenförvaltningsarbetet då de prövar om en verksamhet eller åtgärd kan tillåtas i enlighet med 4 kap. 11–12 §§ VFF. Vattenförvaltningens nuvarande organisation beskrivs närmare i kapitel 8. Vilken betydelse den svenska konstitutionen får för organiseringen och ansvarsfördelningen beskrivs i kapitel 5 och bilaga 2. Våra förslag när det gäller organisationen lämnas i kapitel 18, 20 och 21.

Arbetsuppgifter inom vattenförvaltningen

Myndigheternas arbete inom vattenförvaltningen handlar bland annat om att ta fram program för övervakning av vattnets tillstånd, att genomföra påverkansanalyser, bedöma vattenförekomsternas status, besluta om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, ta fram föreskrifter och vägledning till stöd för arbetet samt att rapportera resultat till Europeiska kommissionen. Vart och ett av dessa arbetsmoment kan i sin tur delas in i olika delmoment: att ta fram underlag, att bearbeta underlagen och ta fram förslag till beslut samt att besluta. Arbetet ska bedrivas så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av det. Vattenförvaltningens arbetsuppgifter beskrivs närmare i kapitel 9, 10 och 11. Våra

förslag när det gäller arbetsuppgifterna lämnas framför allt i kapitel 17, 18 och 20.

Finansiering

Vattenförvaltningen i Sverige har en komplex finansieringsmodell. Arbetet enligt vattenförvaltningsförordningen finansieras dock främst genom anslag 1:11. Vi beskriver dagens finansiering i kapitel 13. Våra förslag rörande finansiering lämnas i kapitel 22.

Många berörs av vattenförvaltningen

Ansvar för genomförandet av ramdirektivet för vatten delas av många aktörer – både statliga, kommunala och privata aktörer. Det handlar framför allt om riksdagen och regeringen, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, företag, universitet, vattenorganisationer och privatpersoner. Vissa aktörer arbetar med att övervaka vattnens tillstånd och på så sätt få fram mätdata som kan användas inom vattenförvaltningen, andra arbetar med att genomföra administrativa och fysiska åtgärder i syfte att bibehålla eller förbättra vattnens kvalitet eller kvantitet. Alla myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs.

Arbetet med att genomföra administrativa och fysiska åtgärder beskrivs i kapitel 10 och 19.

3.3 Vattenförekomster i Sverige och Europa

I Europa finns ett stort antal vattendrag och sjöar. Omkring 70 europeiska floder har ett avrinningsområde som är större än 10 000 km². Länder med en lång kuststräcka, som exempelvis de nordiska länderna, Storbritannien och Italien har vanligtvis ett stort antal mindre avrinningsområden, medan många centraleuropeiska länder har ett fåtal stora avrinningsområden, som exempelvis Österrike som nästan helt ligger inom Donaus avrinningsområde och Polen som till övervägande del ligger inom Wislas avrinningsområde.

Det finns mer än 500 000 naturliga sjöar i Europa som är större än 0,01 km² (1 hektar). Omkring 16 000 av dessa är större än 1 km²

och tre fjärdedelar av dem finns i Norge, Finland, Sverige och Ryssland.⁴ Fördelningen av sjöar i Europa är mycket ojämn. Flest sjöar finns i de områden som har varit täckta av inlandsisar. Norden hör till de mest sjörika områdena. Sveriges sjöareal är cirka 40 000 km² (cirka 9 procent av landytan), fördelade på 4 370 sjöar större än 1 km² och cirka 90 000 större än 1 hektar (0,01 km²). Finland har 2 589 sjöar, Norge har 1 884 och Danmark har 23 sjöar som är större än 1 km².⁵

Det finns sammanlagt cirka 125 000 vattenförekomster inom EU, varav cirka 89 000 floder, 18 200 sjöar, 2 800 kustvatten och 13 400 grundvattenförekomster.⁶ Drygt 20 procent av samtliga dessa (drygt 40 procent av antalet sjöar och 17 procent av antalet floder och andra vattendrag) finns i Sverige.

Av tabellerna och figuren nedan framgår hur många vattenförekomster som finns i EU:s medlemsländer och hur de olika länderna har klassificerat sina ytvattenförekomster som naturliga vattenförekomster, kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) respektive konstgjorda vattenförekomster (KV). Sverige och Finland är de länder som har högst andel vattenförekomster som är klassificerade som naturliga vatten, medan Nederländerna och Ungern har lägst andel.

⁴ www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters (avläst 2018-09-20).

⁵ www.ne.se (avläst 2018-09-20).

⁶ www.eea.europa.eu/themes/water/water-assessments/delineation-of-water-bodies (avläst 2018-09-20).

Tabell 3.1 **Antal vattenförekomster i EU:s medlemsländer**

Land	Grund- vatten	Ytvatten	varav sjöar	varav floder	varav kustvatten
Österrike	138	8 127	62	8 065	0
Belgien	80	554	18	527	2
Bulgarien	169	955	37	873	17
Cypern	21	204	8	174	22
Tjeckien	174	1 121	77	1 044	0
Tyskland	1 177	9 808	730	8 998	75
Danmark	402	8 765	856	7 776	119
Estland	39	752	89	645	16
Spanien	761	5 162	326	4 390	220
Finland	3 773	6 806	4 617	1 913	276
Frankrike	645	11 414	435	10 706	179
Kroatien	33	1 572	37	1 484	26
Ungern	185	1 078	115	963	0
Italien	1 052	8 581	347	7 493	561
Luxemburg	6	110	0	110	0
Lettland	22	470	259	203	5
Malta	15	19	2	3	9
Nederländerna	23	711	451	246	9
Polen	178	5 649	1 044	4 586	10
Portugal	151	2 040	23	1 899	66
Rumänien	143	3 028	130	2 891	4
<i>Sverige</i>	<i>3 311</i>	<i>23 186</i>	<i>7 422</i>	<i>15 092</i>	<i>653</i>
Slovenien	21	155	12	137	5
Slovakien	102	1 510	0	1 510	0
Storbritannien	790	9 328	1 068	7 506	561
Summa	13 411	111 105	18 165	89 234	2 835

Källa: www.eea.europa.eu/themes/water/water-assessments/delineation-of-water-bodies
(avläst 2018-09-20).

Tabell 3.2 Ytvattenförekomster i EU:s medlemsländer

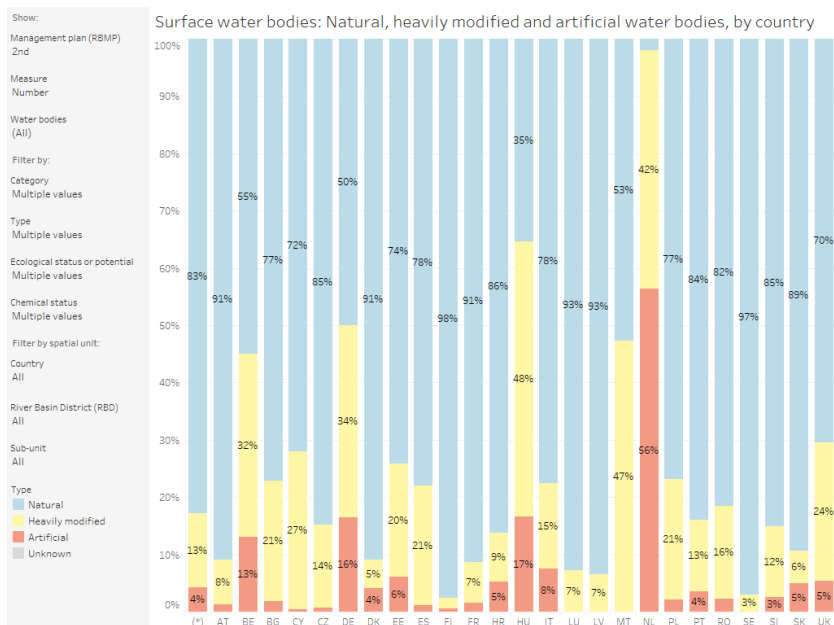
Procentuell fördelning på naturliga vattenförekomster, kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) och konstgjorda vattenförekomster (KV) i medlemsländerna. Avser floder och sjöar.

Land	Floder			Sjöar		
	<i>Naturliga</i>	<i>KMV</i>	<i>KV</i>	<i>Naturliga</i>	<i>KMV</i>	<i>KV</i>
Österrike	91	8	1	60	10	31
Belgien	57	33	10	0	6	94
Bulgarien	80	20	1	19	49	32
Cypern	71	29	0	63	25	13
Tjeckien	91	9	0	0	95	5
Tyskland	48	35	17	71	14	15
Danmark	90	6	5	100	0	0
Estland	71	23	7	97	0	3
Spanien	79	20	1	67	17	15
Finland	95	5	0	99	1	1
Frankrike	94	4	1	16	70	14
Kroatien	88	8	4	24	0	76
Ungern	36	49	15	29	43	28
Italien	78	14	8	28	61	11
Luxemburg	93	7	0	0	0	0
Lettland	87	13	0	98	2	0
Malta	67	33	0	50	50	0
Nederländerna	3	93	4	0	13	87
Polen	74	23	3	88	12	0
Portugal	84	13	4	100	0	0
Rumänien	81	16	2	90	9	1
<i>Sverige</i>	<i>97</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>96</i>	<i>4</i>	<i>0</i>
Slovenien	91	7	2	25	67	8
Slovakien	89	6	5	0	0	0
Storbritannien	75	21	4	34	50	16
Summa	82	14	4	84	10	5

Källa: www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/water-quality-and-water-assessment/water-assessments/delineation-of-water-bodies (avläst 2018-11-28).

Figur 3.1 Ytvattenförekomster i EU:s medlemsländer

Procentuell fördelning på naturliga vattenförekomster, kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) och konstgjorda vattenförekomster (KV) i de olika medlemsländerna. Avser floder, sjöar, kustvatten och vatten i övergångszon.



Källa: www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/water-quality-and-water-assessment/water-assessments/delineation-of-water-bodies (avläst 2018-11-28).

4 Utredningar och annat utvecklingsarbete

4.1 Inledning

Flera utredningar, myndigheter, forskare och privata aktörer har genom åren behandlat frågan om hur vattenförvaltningen bör vara organiserad och finansierad. Även frågor om åtgärdsprogrammets innehåll och det rättsliga systemet med miljökvalitetsnormer har utretts vid flera tillfällen. I detta kapitel redogörs för olika förslag som lämnats under de senaste tjugo åren.

4.2 Utredningar om organisation och distriktsindelning

Miljövårdsadministrationen har utretts vid flera tillfällen

Sveriges administrativa system för miljöfrågor byggde tidigare helt och hållet på den befintliga indelningen av landet i län och kommuner. Ansvaret för vattenvården låg på regional nivå hos samtliga länsstyrelser och Naturvårdsverket hade det centrala myndighetsansvaret. Det var väl känt att en indelning av miljövårdsarbetet utifrån administrativa gränser tar liten hänsyn till faktorer som avrinningsområden, mark- och vattentyper eller behovet av åtgärder på annan plats än den där miljöproblemen visar sig. Miljövårdsadministrationen hade diskuterats och utretts vid ett flertal tillfällen.¹

Det pågående arbetet inom EU med att ta fram ett ramdirektiv för vatten medförde ett behov att återigen se över formerna för det svenska vattenvårdsarbetet. Regeringen utsåg i juli 1996 en särskild

¹ Till exempel SOU 1977:27, SOU 1980:39 och 40, SOU 1987:32 och 36, SOU 1990:93, SOU 1993:27 och SOU 1996:103.

utredare med uppgift att utarbeta ett administrativt system för avrinningsområdesvis hantering av vattenanknutna miljö- och resursfrågor. Utredningen om avrinningsområden lämnade två principbetänkanden.²

Efter det att ramdirektivet för vatten antagits i december 2000 uppdrog regeringen dels till Miljöbalkskommittén att utreda frågor om genomförandet av materiella bestämmelser i ramdirektivet, dels till en särskild utredare att lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt och för hantering av vattenanknutna miljö- och resursfrågor.³ Som utgångspunkt angavs att den framtida myndighetsorganisationen skulle baseras på den befintliga administrativa strukturen i Sverige. I första hand borde en lösning sökas som innebar att vissa länsstyrelser skulle pekas ut som ansvariga för hela avrinningsdistrikt och att beslut skulle fattas av en avrinningsdelegation. I slutet av 2002 lämnade Miljöbalkskommittén sitt betänkande⁴ och Utredningen svensk vattenadministration sitt betänkande.⁵

Utredningen om avrinningsområden

I det första betänkandet från Utredningen om avrinningsområden⁶ föreslogs att Sverige borde indelas i cirka tio avrinningsdistrikt, vilka skulle bestå av ett eller flera avrinningsområden, kustområden med direktavrinning till havet, samt kustvatten. Inom varje distrikt borde man utse en fristående enhet vid en länsstyrelse till ansvarig avrinningsmyndighet. För varje distrikt borde miljökvalitetsmål beslutas, vilka till stor del borde bestå av miljökvalitetsnormer. Avrinningsmyndighetens uppgift borde vara att ta fram åtgärdsplaner som instrument för att förverkliga de mål och normer som gäller i distriktet. Utredaren ansåg att endast författningsreglerade åtgärder skulle kunna tillgripas inom ramen för åtgärdsplanerna. Planerna skulle vara bindande för domstolar, myndigheter och kommuner i deras arbete med bland annat tillståndsprövning, meddelande av råd, förelägganden och övrig tillsyn, samt för enskilda i den mån de innehåller föreskrifter. I vart fall länsstyrelserna i distriktet borde ges rätt att

² SOU 1997:99 och SOU 1997:155.

³ Dir. 2001:25 och 2001:78.

⁴ SOU 2002:107.

⁵ SOU 2002:105.

⁶ SOU 1997:99.

till central myndighet överklaga avrinningsenhetens beslut i vissa frågor såsom fastställandet av åtgärdsplaner. I betänkandet betonades vikten av klara och tydliga former för samråd med övriga länsstyrelser i distriktet samt med kommuner, vattenvårdsförbund och privata intressenter. De berörda centrala myndigheterna förutsattes bidra till likartade arbetssätt och bedömningsgrunder i distriktet. Indelningen av landet i tio distrikt skulle möjliggöra för avrinningsmyndigheterna att hålla en hög kompetens och uppnå en god kännedom om såväl regionala som lokala förhållanden i de 119 avrinningsområdena. Utredningen förordade att antalet provningsenheter borde begränsas för att förenkla arbetet. En sådan begränsning kunde uppnås genom att länsstyrelserna inom ett avrinningsdistrikt samverkade om miljöprovningssenheter och att kommunerna inom ett avrinningsområde samverkade om tillståndsprövning och tillsynsarbete. Även miljödomstolarnas geografiska områden borde anpassas till avrinningsdistriktet. Utredningen föreslog även att det skulle införas en avgift på utsläpp av förorenat vatten för alla källor av betydelse för att finansiera tillkommande vattenarbete och höja kvaliteten på arbetet. Detta skulle gälla såväl stora som små punktkällor och diffusa källor som skogs- och jordbruk.

I slutbetänkandet⁷ redogjorde utredaren för vilken miljösamverkan som bedrivs i Sverige, vilka som deltar och hur arbetet går till. Utredningen visade att det finns ett stort antal vattenvårdande organisationer, varav vattenvårdsförbunden är ett, och att det bedrivs en mängd olika vattenvårdande samverkansprojekt. Bedömningen blev att miljösamverkan kan fylla en funktion på flera olika nivåer. Man menade att avrinningsmyndigheterna borde samråda med olika aktörer och organisationer på distriktsnivå, i arbetet med att beskriva områdena och att ta fram distriktsvisa åtgärdsplaner. På andra nivåer menade man att syftet med samverkan skulle kunna variera allt efter de lokala förutsättningarna och behoven. Vidare konstaterade man att det borde finnas en formaliserad regional planeringsprocess med återverkan på den kommunala planeringsprocessen för att fullt ut kunna ta till vara vattenvårdsförbundens kunskaper och erfarenheter.

⁷ SOU 1997:155.

Utredningen svensk vattenadministration

I betänkandet Klart som vatten föreslogs att Sverige skulle delas in i fem vattendistrikt utifrån avrinningsområdenas sammanhang med de stora havsbassängerna. Ett av skälen för ett mer begränsat antal distrikt var att vattenmyndigheterna skulle inrikta sig på strategiska frågor. Även behovet av kompetens och möjligheterna att effektivisera vattenarbetet och begränsa behovet av nya resurser angavs. Ett annat skäl var att på sikt ge möjlighet till samordning med en ny organisation av tillståndsprövningen enligt miljöbalken i enlighet med Miljöbalkskommitténs förslag att flytta tillståndsprövningen i första instans från miljödomstolarna till förvaltningsmyndighet. En sådan ny myndighetsorganisation skulle kunna byggas upp av myndigheter med samma antal, på samma orter och med samma geografiska områden som vattenmyndigheterna.

Utredningen föreslog att det skulle inrättas fem självständiga vattenmyndigheter med huvud- och lokalkontor inom distrikten. Dessa skulle vara ansvarig för att utföra de uppgifter som följer av ramdirektivet. De skäl som angavs för att inrätta nya myndigheter i stället för att inordna vattenmyndigheterna i länsstyrelseorganisationen var framförallt kraven på tydliga ansvarsförhållanden och att undvika risk för att blanda samman länsstyrelsens och vattenmyndighetens uppgifter. Utredaren konstaterade även att vattenmyndigheternas uppgifter delvis skulle vara av nationell karaktär och innefatta åligganden för länsstyrelserna. Den i svensk förvaltningstradition väl etablerade principen att undvika ”direktivrätt över sig själv” och den oklarhet i ansvarshänseende som följer av en sådan direktivsrätt talade för att vattenmyndigheterna borde ges en självständig ställning. En lösning med att inordna verksamheten i en enda central myndighet ansågs olämplig. Skälen för det var dels att det saknades en lämplig central myndighet, dels landets skiftande naturgeografiska förutsättningar. Utredningen menade även att den föreslagna organisationen borde vara det mest kostnadseffektiva alternativet. Slutligen framhölls att det starkaste argumentet för att inordna vattenmyndigheterna i länsstyrelserna, nämligen samordningen med andra miljöfrågor, även med den föreslagna ordningen i hög grad skulle förbli ett länsstyrelseansvar till följd av att det skulle vara länsstyrelsernas uppgift att genomföra åtgärder i åtgärdsprogrammen.

Utredningen föreslog dock att vattenmyndigheterna övergångsvis skulle inrättas vid en länsstyrelse i varje vattendistrikt, för att säkerställa att arbetet under ramdirektivet kunde påbörjas inom den korta tid som förelåg. Myndighetsuppgifterna borde då anförtros en delegation i länsstyrelsen, med självständig ställning och eget beslutsansvar. Regeringen borde utse delegationens ledamöter och ordförande. Det borde också göras tydligt vilka personer och resurser i övrigt som knöts till verksamheten.

För att underlätta genomförandearbetet föreslog utredningen att det skulle bildas vattenvårdssamfälligheter. Samfälligheterna skulle bildas genom förrättning och ha till uppgift att genomföra de åtgärder som beslutats i åtgärdsprogrammen. Slutligen presenterade utredningen en principmodell för hur ett avgiftssystem skulle kunna konstrueras för att bekosta vattenvårdande aktiviteter.

Länsstyrelsernas synpunkter på organiseringen av arbetet

Inför införandet av ramdirektivet för vatten tog Miljövårdsdirektörernas förening hösten 2003 fram en promemoria där man redovisade länsstyrelsernas gemensamma syn på hur arbetet med ramdirektivet för vatten borde läggas upp på regional nivå. I promemorian föreslogs att det skulle inrättas ett beredningssekretariat på varje länsstyrelse. Det betonades att dessa sekretariat skulle ingå som en del av länsstyrelsen. I en bilaga gavs också förslag till arbetsfördelning utifrån ramdirektivets olika moment mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna (vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten) i tabellform.

I en senare rapport från 2004 framfördes att beredningssekretariaten borde ansvara för att organisera arbetet med karakteriseringen samt upprättandet av lokalt förankrade förslag till vilka vattenförekomster som är konstgjorda eller kraftigt modifierade. Vidare framhölls att beredningssekretariaten också borde organisera arbetet med att utarbeta förslag till miljökvalitetsmål, åtgärdsplaner och förvaltningsplaner samt svara för att nödvändiga miljöövervakningsprogram upprättas och för uppföljningen i övrigt. Beredningssekretariaten borde också ansvara för att bilda de samverkansformer med representanter för berörda länsstyrelser, kommuner, vattenvårdsför-

bund, vattenförbund och liknande som erfordras för att driva beredningsarbetet. Det framhölls att erfarenheterna från arbetet med de nationella miljömålen kunde ligga till grund för det fortsatta arbetet. En sådan arbetsfördelning skulle innebära att verksamheten kunde organiseras med ledningsgrupper, arbetsgrupper, projektgrupper etc. med representanter för länsstyrelser, kommuner och andra intressenter allt efter arbetets art i de olika faserna av genomförandet.

Riksdagen beslutade om vattendistrikt och vattenmyndigheter

Ramdirektivet för vatten infördes i svensk lag 2004 genom riksdagens behandling av regeringens propositioner Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön⁸ och Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning.⁹

Regeringen var inledningsvis av uppfattningen att grunderna för den nya indelningen av riket borde meddelas i lag men att regeringen själv skulle få besluta om indelningen i vattendistrikt och utse vattenmyndigheter. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen avsåg riksdagen emellertid regeringens lagförslag i denna del och tillkännagav för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt borde återkomma till riksdagen med förslag på vilken eller vilka myndigheter som skulle utgöra den eller de nya vattenmyndigheterna samt hur indelningen av vattendistrikt skulle utformas. I den reservation som låg till grund för riksdagens beslut angavs att det är allvarligt att riksdagen inte föreslås besluta i en så viktig fråga som hur förvaltningsstrukturen i Sverige ska vara utformad. Vidare menade reservationerna att det från demokratisk synpunkt borde vara självklart att viktiga förändringar inom befintliga myndigheter, eller tillskapandet av nya myndigheter, ska beslutas av riksdagen. Ett annat skäl som framfördes var att riksdagen måste ges möjlighet att fortsättningsvis ha inflytande över sådana vattendistrikt som är gränsöverskridande och där det finns behov av tydligare samverkan med Sveriges grannländer.¹⁰

Regeringen återkom fyra månader senare till riksdagen med ett omarbetat och mer preciserat lagförslag i dessa delar. I propositionen föreslogs att Sverige skulle delas in i fem vattendistrikt och att

⁸ Prop. 2003/04:2, bet. 2003/04:MJU7, rskr 2003/04:56.

⁹ Prop. 2003/04:57, bet. 2003/04:MJU17, rskr 2003/04:174.

¹⁰ Bet. 2003/04:MJU7, reservation 11, rskr 2003/04:56.

en länsstyrelse i varje vattendistrikt skulle vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Ansvaret avsåg både uppgifter som härrör från ramdirektivet för vatten och andra uppgifter med anknytning till vattenområdet som anförtros myndigheten.

Förslagen i propositionen godtogs och bestämmelser om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, med indelning av riket i vattendistrikt och utseende av vattenmyndigheter, infördes den 1 juli 2004 i miljöbalkens 5 kap. 10–11 §§. Regeringen har därefter meddelat mer detaljerade bestämmelser om gränsdragningen mellan vattendistrikt och om vattenmyndigheternas uppgifter i bland annat förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Bestämmelserna innebär att Sverige delades in i fem vattendistrikt, vilka fortfarande är gällande. Dessa är Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt.

Vattenförvaltningen organiserades med den befintliga myndighetsstrukturen som grund

Inom varje vattendistrikt utsågs en länsstyrelse att vara vattenmyndighet med huvudansvar för att ramdirektivet för vatten tillämpas inom distriktet. Det formella ansvaret för att fullgöra uppgifterna som vattenmyndighet är tilldelat en vattendelegation. I övrigt är avsikten att länsstyrelsens samlade kompetens ska ställas till förfogande för vattenförvaltningen och att övriga länsstyrelser ska biträda i arbetet efter samordning av vattenmyndigheterna. Innan beslut fattas av vattendelegationen ska vattenmyndigheterna bereda berörda aktörer tillfälle att avge synpunkter inom viss tid.

Regeringens utgångspunkt för bedömningen av hur vattenförvaltningen skulle organiseras var att miljöfrågorna för vatten inte borde ses separat utan ingå i det integrerade miljövårdsarbete som redan bedrevs av centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, vattenvårdsförbund med flera. Det befintliga arbetssättet bedömdes bland annat vara en viktig förutsättning för möjligheten att nå de nationella miljökvalitetsmålen. Grundförutsättningen var därför att den etablerade och väl inarbetade myndighetsstrukturen för miljövårdsarbetet skulle bibehållas. Genom att ge en länsstyrelse i varje vattendistrikt ansvaret som vattenmyndighet menade regeringen att

arbetet enligt ramdirektivet för vatten skulle kunna utföras parallellt med det regionala miljömålsarbetet och länsstyrelsernas miljötillsynsansvar samtidigt som man skapade möjligheter till samordning mellan berörda länsstyrelser. Alternativet att lägga ansvaret på en central myndighet ansågs försvåra det viktiga samarbetet mellan å ena sidan vattenmyndigheten och å andra sidan lokala och regionala intressenter. Regeringen lyfte dock fram att flera centrala myndigheter, såsom Naturvårdsverket, SGU och SMHI, skulle få viktiga uppgifter med att vägleda vattenmyndigheterna och ta fram underlag för arbetet.¹¹

Regeringen ville 2006 se en samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning

Regeringen tillsatte 2006 en särskild utredare för att utreda hur det svenska havsmiljöarbetet kan förbättras nationellt och i samverkan med andra länder. Utredningen, som tog namnet Havsmiljöutredningen, menade att den rådande organisationen med fem vattenmyndigheter som delar av länsstyrelsens organisation utan någon formell samordning ger en otydlig bild utåt och riskerar att skapa ineffektivitet i arbetet. Utredningen bedömde att den nationella samordningen av svensk vattenförvaltning behöver förstärkas och tydliggöras och att det krävs en enhetlig organisation med tydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer.¹²

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik, som kom i mars 2009,¹³ menade regeringen att det fanns ett behov av en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning och att en ny central förvaltningsmyndighet borde tilldelas ansvaret för dessa frågor. Avsikten var att den nya förvaltningen skulle ansvara för ett samlat genomförande av de två ramdirektiven på vattenpolitikens område, övriga strategier och handlingsplaner på vattenområdet samt de svenska vattenanknutna miljökvalitetsmålen.

Regeringen uppdrog i september 2009 till en särskild utredare att utreda bildandet av en ny myndighet. I kommittédirektivet konstaterade regeringen att förvaltningen av vattenfrågor var splittrad inom

¹¹ Prop. 2003/04:57, sid. 10 f.

¹² SOU 2008:48.

¹³ Prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299.

och mellan många myndigheter. Bland annat nämndes Naturvårdsverket, SGU, SMHI, Fiskeriverket, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna. Regeringen menade att den splittrade förvaltningen ledde till en bristande helhetssyn och i slutänden till ett ineffektivt nyttjande av tillgängliga resurser. Som exempel på detta angavs att den överordnade samordningen av vattenmyndigheternas verksamhet hade brustit och att det kunde finnas brister i samordningen av vattenmyndigheternas respektive länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbetet. Regeringens ambition var att utforma den nya myndigheten så att dessa och andra problem kunde undanröjas, samtidigt som nya problem och brister, till exempel oklara ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter och verksamheter, inte skulle uppstå.

När det gällde vattenmyndigheternas uppdrag menade regeringen att den regionala struktur som vattenmyndigheterna arbetade i borde bestå i lämplig form, med nära samverkan med berörda aktörer och med vattendelegationer som beslutande organ inom respektive vattendistrikt. Utgångspunkten var att den centrala myndigheten skulle ha ansvar för övergripande styrning och samordning av vattenförvaltningen medan beslut även i fortsättningen skulle fattas inom respektive vattendistrikt.

Utredningsuppdraget innebar att lämna förslag på vilka verksamheter inom Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som skulle ingå i den nya myndigheten.¹⁴

Utredningen föreslog att de regionala vattenmyndigheterna skulle bibehållas

Utredningen presenterade sitt förslag i februari 2010.¹⁵ Förslaget innebar att den nya myndigheten skulle överta flertalet av de verksamheter vid Naturvårdsverket som rörde havs- och vattenmiljö och huvuddelen av Fiskeriverkets uppgifter. Myndigheten förslogs bland annat få ansvar för att samordna nödvändiga nationella insatser som föranleddes av EU:s marina direktiv och EU:s ramdirektiv för vatten. Däremot var utredningens huvudförslag att vattenmyndigheterna skulle bibehållas knutna till sitt regionala sammanhang inom länsstyrelsen för att stärka det regionala utvecklingsarbetet.

¹⁴ Dir 2009:64.

¹⁵ SOU 2010:8.

Utredningen prövade ingående frågan om vattenmyndigheternas organisatoriska hemvist. Inledningsvis konstaterades att statsmakterna medvetet valt en organisationsmodell med nära koppling till den befintliga statliga regionala länsstyrelseorganisationen för att integrera vattenförvaltningsarbetet i det ordinarie miljöarbetet. Därefter konstaterades att ett bibehållande av vattenmyndigheternas verksamhet i anslutning till länsstyrelserna haft starkt stöd vid remissbehandlingen av Havsmiljöutredningens slutbetänkande. Remissinstanserna hade där gett uttryck för att den organisatoriska samordningen mellan vattenmyndigheterna och länsstyrelserna fyllde stora behov, och var viktig i det fortsatta arbetet med regional miljövard, men att den nationella samordningen av vattenförvaltningen behövde förstärkas.

Utredningen visade att vattenmyndigheterna hade utvecklat vissa former för samverkan, bland annat genom att ta fram en gemensam verksamhetsplan och inrätta gemensamma arbetsgrupper. Hos vatten-delegationerna fanns etablerade samverkansrutiner och förutsättningar för ömsesidigt utnyttjande av expertis och annan kompetens. Det hade också byggts upp en med länsstyrelserna gemensam infrastruktur inom IT- och databasområdet, vilket utredningen menade gagnade det samlade arbetet inom vattenförvaltningen och övriga miljöverksamheter.

Utredningen bedömde att en ordning med fem regionala vattenmyndigheter som del av en större central myndighet inte skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och välintegrerat vattenarbete på regional och lokal nivå. Däremot bedömde man att den kommande koncentrationen på havs- och vattenmiljöfrågor i den nya myndigheten skulle ge nödvändiga förutsättningar för att skapa en förbättrad helhetssyn och samordning av vattenmyndigheternas verksamhet. En förutsättning för en sådan positiv utveckling menade man var att den nya myndigheten gavs tillräcklig resurskraft och bredd, att den grundläggande kompetensen kunde tillgodoses och bemannas samt att det fanns tillräckligt med resurser för samverkan mellan berörda myndigheter. Man pekade också på behovet av att inom den nya myndigheten skapa en lämplig organisatorisk samordning med arbetet under ramdirektivet för vatten.

Utredningen framhöll slutligen att man borde överväga att ändra benämningen på vattenmyndigheterna, för att undvika otydlighet

kring vattenmyndigheternas självständighet gentemot den nya myndigheten.

Utredningen föreslog som alternativ en samlad förvaltning

Utredningen redovisade även ett alternativt förslag till samordning av vattenmiljöförvaltningen, där vattenmyndigheterna organisatoriskt skulle hållas samman i en mer centraliserad myndighetslösning.

Den alternativa lösningen innebar att länsstyrelserna i de fem berörda länen skulle upphöra att vara vattenmyndigheter och att den formella rollen som operativ vattenmyndighet skulle tas över av den nya myndigheten. En sådan organisatorisk lösning skulle kunna medföra en tydligare samordning av havs- och vattenmiljöfrågorna, menade man. En konsekvens av en sådan förändring skulle dock kunna bli att nya gränser skulle kunna dras upp i arbetet på central och regional nivå. Det skulle kunna öka risken för att de havs- och vattenmiljörelaterade frågorna inte på samma sätt som tidigare skulle kunna integreras med frågor om landmiljön. Det skulle i sin tur kunna påverka det operativa arbetet i negativ riktning. Denna lösning bedömdes heller inte fullt ut tillvarata den regionala drivkraft som verksamheten förutsatte.

Utredningen menade också att en samlad organisationslösning inom den nya myndighetens ram inte var omedelbart förenlig med önskemålet om att bibehålla självständiga vattendelegationer. Man pekade på att det förekommer särskilda beslutsorgan inom en myndighet, men att detta då i regel skedde inom ramen för myndighetsledningens beslutsmandat och som ett led i utvecklingen av dess interna besluts- och delegationsordning. Frågan skulle få en annan karaktär och andra effekter (till exempel avseende ansvar, resurser, ärendehantering och jäv) om ett sådant organ skulle inrättas genom ett regeringsbeslut. Om en samlad myndighetslösning skulle väljas för vattenmyndigheternas arbete menade utredningen att det skulle vara svårt att ange särskilda skäl för att bibehålla den nuvarande lösningen med beslutande delegationer, där ledamöter utses av regeringen med en landshövding som ordförande. Åtskilligt skulle i så fall tala för att låta den nya myndighetens ledning fastställa formerna för beslutsfattandet i organisationen. Med tanke på behovet av beredning och förankring i anslutning till de definierade vattendistrikten,

samt utredningsdirektivens och EG-direktivets utformning, föreslog utredningen att regeringen i myndighetens instruktion borde föreskriva att det ska finnas ett råd eller motsvarande organ, som bereder och lägger förslag till beslut som rör vattendistriktet.

Förutsättningarna för en ny myndighet utreddes vidare

Regeringen tillsatte under 2010 en utredare för att förbereda och genomföra bildandet av en myndighet för havs- och vattenmiljö. Uppdraget resulterade i fem delrapporter.¹⁶ Delrapport 4 innehåller utredarens bedömningar om förutsättningarna för Havs- och vattenmyndigheten att effektivt samordna genomförandet av vattenförvaltningsförordningen.

I det tilläggsdirektiv där uppdraget gavs uttalade regeringen att det regionala sammanhanget är viktigt för vattenförvaltningen, men att det också är avgörande för ett framgångsrikt arbete att de framtida förutsättningarna för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna agera kraftfullt som riktningsgivande och nationellt sammanhållande myndighet kan säkras. Som utgångspunkt för uppdraget angav regeringen att vattendelegationerna skulle fortsätta att ha de befogenheter som de hittills haft och att de fem berörda länsstyrelserna skulle fortsätta att svara för beredningen inför delegationernas beslut. Ansvar för utveckling och förvaltning av gemensamma instrument för bland annat insamling, lagring, presentation och rapportering av data och kunskapsunderlag, samordning av klassificering och statusbedömning liksom samordnande uppdrag till andra nationella myndigheter, borde dock i högre grad samordnas av Havs- och vattenmyndigheten. Utredaren skulle även pröva om det fanns skäl att bibehålla benämningen vattenmyndighet för de fem utpekade länsstyrelserna med vattendelegationer eller om det kunde finnas alternativa lösningar för att reglera befogenheterna inom den regionala vattenförvaltningen.¹⁷

Utredaren föreslog att benämningen vattenmyndighet skulle tas bort, att regeringen skulle ges möjlighet att fastställa miljökvalitetsnormer, att Havs- och vattenmyndigheten och SGU skulle ges möjlighet att lämna granskningsyttrande över förvaltningsplanerna och

¹⁶ Dir. 2010:68. Kommittéberättelse M 2010:03.

¹⁷ Dir 2011:14.

att möjligheten till regeringsprövning av åtgärdsprogrammen skulle utvidgas till att också gälla vid allvarig avvikelse från föreskrifter meddelade av Havs- och vattenmyndigheten och SGU.

När det gäller benämningen vattenmyndighet konstaterade utredaren att denna hade sitt ursprung i betänkandet SOU 2002:105, Klart som vatten, där den användes av utredaren som en enklare benämning på motsvarigheten i ramdirektivet. Benämningen hade därefter följt med som en given utgångspunkt. Utredaren bedömde att det, om benämningen skulle kvarstå, skulle finnas en uppenbar risk för sammanblandning med Havs- och vattenmyndigheten och för missförstånd om vattenmyndigheternas organisatoriska hemvist och myndigheternas arbetsuppgifter. Han konstaterade, i likhet med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor,¹⁸ att det fanns en spridd och felaktig uppfattning att vattenmyndigheterna skulle utgöra en självständig myndighet vid sidan om länsstyrelserna. Han menade också att ordet ”myndighet” var missvisande då det kunde leda tankarna till ett organ vars verksamhet utgörs av myndighetsutövning, när uppgifterna i grunden var förvaltande. Den enklaste lösningen, menade han, var att i författningstext klargöra att det är de utpekade länsstyrelserna som är ansvariga enligt ramdirektivet utan att använda någon särskild benämning alls.¹⁹

Havs- och vattenmyndigheten inrättades 2011 utan att vattenmyndigheternas uppdrag ändrades

Havs- och vattenmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 juli 2011 och tog då över de verksamheter som Naturvårdsverket och Fiskeriverket hade ansvarat för tidigare och som rörde havs- och vattenmiljön. Myndigheten fick också i uppdrag att vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för vattenförvaltningsförordningen.²⁰ I detta arbete skulle myndigheten bistås på grundvattensidan av SGU. Havs- och vattenmyndigheten fick också i uppgift att ansvara för att meddela föreskrifter på vattenförvaltningens område, bland annat avseende hur kvalitetskrav för vatten ska bestämmas, samt för den rapportering som ska ske till

¹⁸ SOU 2010:8.

¹⁹ Delrapport 4, Utredningspromemoria om vissa frågor rörande ansvarsfördelning och samverkan mellan nationell och regional vattenmiljöförvaltning (dir 2011:14), Regeringskansliet M2011/1276/Nm.

²⁰ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

EU-kommissionen. Vattenmyndigheternas ansvar och uppgifter förändrades formellt sett inte av tillkomsten av Havs- och vattenmyndigheten.

Miljömålsberedningen föreslog 2014 ett utökat nationellt ansvar

Miljömålsberedningen lämnade i juni 2014 ett antal förslag som var och en på olika sätt var avsedda att innebära en förstärkning av det nationella ansvaret på havs- och vattenmiljöområdet.²¹

Beredningen menade att förutsättningarna för att utforma ett enda gemensamt åtgärdsprogram för vatten borde analyseras. Ett gemensamt åtgärdsprogram skulle kunna innebära stora samordningsvinster för havs- och vattenmiljöarbetet. Detta oavsett om åtgärden motiverades av vattenförvaltningen, havsförvaltningen, miljö kvalitetsmålen eller arbetet med områdesskydd och artskydd i havs- och vattenmiljöer. Vidare menade beredningen att det behövdes en ytterligare styrning för att åtgärdsprogrammen skulle få genomslag i praktiken. Beredningen föreslog i denna del att regeringen borde ställa krav i regleringsbrev till de myndigheter som berörs av åtgärdsprogrammen att dessa regelbundet skulle redovisa till Havs- och vattenmyndigheten vilka åtgärder som vidtagits och vilka som återstår. Havs- och vattenmyndigheten borde därefter i sin tur lämna en samlad redovisning till regeringen.

Beredningen konstaterade även att vattenförvaltningens organisation inneburit att det införts en ny regional nivå i strukturen för hantering av vattenrelaterade miljöfrågor och menade att detta skapat en oklarhet om vem som gör vad i vattenförvaltningen. Man påpekade också att den särskilda ordningen försvårat en samordning med havsmiljöförvaltningen och att konstruktionen med självständiga vattendelegationer inneburit en avvikande beslutsgång från det normala inom statlig förvaltning. Beredningen ansåg också att vattendelegationerna inte hade den överblick som krävdes för att kunna fatta alla de principiella beslut som behövdes inom vattenförvaltningen. Man menade att de nationella miljömålen och berörda direktiv borde hanteras samlat inom åtgärdsarbetet. Beredningen menade att det vanligen förekommande behovet av avvägningar mellan olika nationella mål skulle kunna tillgodoses om beslutsmandatet fördes

²¹ SOU 2014:50.

över till nationell nivå. En sådan lösning skulle också kunna ge bättre förutsättningar för samordning med andra nationellt ansvariga myndigheter och organisationer. Skälen för en sådan organisatorisk ordning ansågs väga över, trots att det även fanns goda skäl till att låta besluten fattas nära de som praktiskt utför åtgärderna.

Som alternativ handlingsväg beskrev beredningen möjligheten att avvakta ytterligare erfarenheter från det pågående arbetet med åtgärdsprogrammen. Eftersom det hade signalerats från olika håll att det pågick ett arbete med att skapa en tydligare koppling mellan påverkan på en vattenförekomst, det konstaterade behovet av ändringar och användning av de olika styrmedlen, menade beredningen att det fanns förutsättningar för att systemet även utan större strukturella ändringar skulle kunna fungera bättre under kommande förvaltningscykler.

Miljömyndighetsutredningen föreslog 2015 att vattenmyndigheterna skulle avvecklas

Regeringen gav i november 2013 en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet.²² Miljömyndighetsutredningen föreslog i mars 2015 att vattenmyndigheterna och vattendelegationerna skulle avskaffas och deras uppgifter flyttas över till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten skulle därmed få ansvar för att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner samt besluta om miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten.

I förslaget ingick även att det skulle inrättas ett råd vid Havs- och vattenmyndigheten. Detta skulle bestå av företrädare för berörda myndigheter och kommuner samt företrädare för näringslivet och intresseorganisationer. Rådets uppgift skulle vara att bistå Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer inom havs- och vattenförvaltningen. Rådet och rådets uppgifter föreslogs regleras i Havs- och vattenmyndighetens instruktion. En annan del i förslaget innebar att varje länsstyrelse skulle få resurser för att sköta en stor del av det operativa arbetet, på motsvarande sätt som skedde hos beredningskanslierna. Utredaren betonade att Havs- och vattenmyndigheten,

²² Dir. 2013:101.

tillsammans med de 21 länsstyrelserna, skulle vara tvungna att hitta former för och utveckla samråd och samverkan på lokal, regional och nationell nivå för att skapa en god förankring av åtgärdsprogrammen och möjlighet att genomföra dem.

Utredningens främsta skäl för förslaget var vattenmyndigheternas speciella organisatoriska ställning, som en del i den regionala länsstyrelseorganisationen vid sidan av den förvaltande nationella vattenmyndigheten. Ett annat skäl för förslaget var att samordningen inom och mellan havs- och vattenmiljöarbetet behövde öka. Därutöver bedömdes effektiviteten i vattenförvaltningen kunna öka med koncentrerade resurser. I stället för att varje vattenmyndighet skulle planera, följa upp och rapportera om sin verksamhet skulle detta bli en samlad uppgift för en nationell myndighet.

Utredaren menade att den organisatoriska lösning som valdes när vattenmyndigheterna infördes kunde ha varit att föredra vid den tidpunkten, eftersom det då inte fanns någon nationell myndighet för vattenförvaltningen. Sedan Havs- och vattenmyndigheten bildats, menade man, fanns däremot goda förutsättningar för en nationell vattenförvaltning med ett tydligt helhetsansvar att bevara och förbättra vattnets beskaffenhet. Beslut skulle då kunna fattas där andra samlade nationella beslut togs och olika insatser skulle kunna prioriteras över landet. Vidare menade man att vattenförvaltningens organisation skulle bli tydligare och bättre stämma överens med den statliga förvaltningens organisation och styrning. En sådan organisationsstruktur skulle vara att föredra, menade man, ur förvaltningspolitisk synvinkel.

PFAS-utredningen förordade 2016 att det nationella ansvaret för yt- och grundvattenfrågor samlas hos en myndighet

I oktober 2015 fick en utredare i uppdrag av Regeringskansliet att göra en analys av orsakerna till att högfluorerade ämnen (s.k. PFAS) har kunnat spridas till dricksvattentäkter i många år utan att upptäckas. I uppdraget ingick bland annat att granska informationsutbytet mellan berörda myndigheter och att ge förslag på åtgärder för att förbättra kunskapsutbytet mellan myndigheter och ansvariga aktörer i samhället. Utredaren presenterade resultatet av sin utredning i mars

2016.²³ Han konstaterade då att grundvattenfrågor generellt sett uppmärksammades väldigt lite i Sverige och att skyddet för grundvatten var lågt. Han menade att grundvattenfrågorna var komplexa och svåra samtidigt som myndighetsansvaret var svåröverblickbart. Kartläggningen av berörda myndigheters uppgifter visade att ansvaret var delat mellan SGU, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och de fem länsstyrelser som är vattenmyndighet. Han bedömde att SGU:s kompetens var hög och viktig i miljöarbetet och att det borde få genomslag på ett bättre sätt. För vattenmyndigheternas del kunde han endast konstatera att grundvattenfrågorna ännu inte fått någon framträdande plats i arbetet.

Bedömningen blev att SGU:s ansvar för grundvattenfrågor borde föras över till Havs- och vattenmyndigheten. En sådan reform skulle koncentrera myndighetsansvaret och medföra betydande synergieffekter. Långsiktigt skulle reformen också bidra till att underlätta samverkan och stärka grundvattenfrågornas ställning i samhället.

Utredaren betonade att ändringar av myndighetsorganisationer normalt sett inte utgör någon självklar väg att förbättra samverkan och effektivitet och därför bör föreslås med viss återhållsamhet. Detta eftersom det finns en risk att nya gränsdragningsproblem uppstår och att fokus läggs på organisation i stället för åtgärder och samverkan, vilket alltid är nödvändigt vid komplexa sektorövergripande frågor. I detta fall, menade han, skulle en viss ändring av myndighetsansvaret dock bidra till betydande samordningsvinster och större resurseffektivitet. Genom att föra SGU:s ansvar för grundvattenfrågor till Havs- och vattenmyndigheten skulle många synergieffekter uppstå. Ansvaret för EU:s vattendirektiv skulle hanteras av en central myndighet, liksom hela komplexet yt- och grundvatten samt havsmiljön. Havs- och vattenmyndigheten skulle få nyttig kompetensförstärkning inom grundvattenområdet och därigenom bättre möjligheter att leva upp till sin tillsynsvägleddsroll när det gäller skydd av grundvatten och skydd av vattentäkter. Miljöövervakning av grundvatten skulle hanteras inom samma myndighet. Frågorna skulle dessutom hanteras av samma departement. Reformen skulle långsiktigt också kunna bidra till att stärka grundvattenfrågornas ställning i samhället. En motsvarande samling av grundvattenfrågorna på SGU, med utökat och tydliggjort ansvar för grundvattenfrågor, bedömdes inte leda till samma positiva synergieffekter

²³ Regeringskansliet (2015).

då det ytterligare skulle splittra grund- och ytvattenfrågorna i bland annat vattenförvaltning, miljöövervakning och myndighetsutövning.

Utredningen pekade även på att samordningen mellan och inom berörda myndigheter skulle kunna förbättras. I denna del menade han att det ofta inte är särskilda reformer som behövs utan att det mer handlar om förhållningssätt, inte minst från ledningens sida. Han framhöll också betydelsen av att regeringen stödjer varje process som ökar en sådan samverkan.

Miljöövervakningsutredningen föreslog 2019 vissa förändringar för miljöövervakningen i Sverige

En särskild utredare har under åren 2017–2019 gjort en översyn av uppgifter och organisation för miljöövervakning på lokal, regional och nationell nivå.²⁴ För övervakningen inom vattenförvaltningen avgränsade utredaren sitt uppdrag till diskussioner kring funktion för miljöövervakningen och hänvisade i övrigt till Vattenförvaltningsutredningen. Miljöövervakningsutredningen föreslog att regeringen bör besluta om en strategisk plan för miljöövervakningen vart fjärde år där samhällets behov av miljöövervakning, samordningen av myndigheter, prioriterade utvecklingsinsatser samt framtida utmaningar pekas ut. Ett miljöövervakningsråd föreslogs inrättas vid Naturvårdsverket. Vidare föreslogs att regeringen bör ange miljöövervakning som uppgift i instruktionen för de myndigheter som bedriver miljöövervakning och om möjligt samordna ansvaret för miljöövervakning med ansvaret för miljö kvalitetsmål. Miljöövervakningsutredningens förslag redovisas mer utförligt i kapitel 9.5.3 och i bilaga 7.

Andra utredningsinitiativ

Förutom de ovan nämnda utredningarna har det även förts fram andra olika förslag under årens lopp. Det har även bedrivits olika forskningsprojekt som har lämnat förslag med bäring på vattenförvaltningen.

Ett av de initiativ som utredningen har haft kontakt med är Klimatsäkert vatten, vilket har drivits av Sydsvatten, LRF och Länsstyrelsen Skåne. Bakgrund var att dessa aktörer såg ett behov av en

²⁴ SOU 2019:22.

total planering som tar hänsyn till de olika vattenbehoven och vattenresurserna. Sommaren 2019 lämnade man olika förslag som syftar till en holistisk, hållbar vattenförvaltning. Initiativet konstaterar att vatten behövs för olika behov:

Det finns många viktiga intressenter (jordbruk, dricksvattenproduktion, industrier, naturvärden, vattenkraft etc.) kring ett och samma vattensystem. I dag gör många intressen anspråk på samma vattenresurs och ställs mot varandra. Det blir allt tydligare att det saknas ett helhetsgrepp om vattenfrågan. I problembilden ingår också avsaknad av förutsättningar att åtgärda översvämningsproblematik som orsakats av skyfall.²⁵

Initiativet lämnade förslag som var inriktade på tre förvaltningsnivåer:

- *På nationell nivå* föreslog man att det skapas en sammanhållen vattenpolitik i ett departement, att de nationella myndigheterna får reviderade instruktioner så att uppdraget förtydligas inom vatten och att de får de befogenheter som behövs för att kunna bedriva en effektiv samverkan samt att en utpekad myndighet får funktionen att ansvara för "Sveriges vattenbudget" vilken tillhandahåller aktuella uppgifter om Sveriges samlade sötvattentillgångar.
- *På regional nivå* föreslog man att den regionala planeringen i praktiken utförs via en ny roll för vattenmyndigheterna som remissinstans vid tillståndsprövningar och i anmälningsärenden avseende vattenverksamhet. Tillstånden som lämnas blir i sin tur mer dynamiska och kan villkoras utifrån olika typer av situationer. Vidare föreslogs att vattenråden förstärks enligt vattenmyndigheternas utökade uppdrag och tillsätts utifrån kompetens för uppdraget samt att en ny avgift för uttag av vatten införs som finansierar vattenmyndigheternas uppdrag i vattendistriktet.
- *På kommunal nivå* föreslog man att det ställs krav på mellan-kommunal samverkan när det gäller VA-frågor, att kommunerna får ett förtydligat ansvar men samtidigt utökade möjligheter att hantera skyfallsproblem i urban miljö samt att kommunernas lösningar för skyfallsproblematik finansieras via införande av en ny avgift i VA-taxan, en s.k. klimatsäkringsavgift.

²⁵ Sydsvatten AB (2019).

4.3 Utredningar om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram

Parallella utredningar med olika förslag

Under 2005 arbetade två utredningar parallellt med frågan om miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Den parlamentariska Miljöbalkskommittén hade i uppdrag att göra en översyn av miljöbalkens system för miljökvalitetsnormer²⁶ och en särskild utredare, dåvarande universitetslektorn Lena Gipperth vid Göteborgs universitet, hade i uppdrag att utreda hur åtgärdsprogram bör vara utformade.²⁷ Hon skulle bland annat överväga om det behövs förändringar i fråga om de befogenheter och rättsverkningar som följer med åtgärdsprogram och om det behövs andra typer av åtgärder, till exempel avtal.

Miljöbalkskommittén hade redan några år tidigare lämnat förslag på hur ramdirektivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skulle kunna genomföras i svensk lagstiftning.²⁸ I sitt slutbetänkande under 2005²⁹ lämnade kommittén de förslag som de menade skulle ge förutsättningar för att få systemet med miljökvalitetsnormer att fungera som helhet. Efter en omfattande redovisning av vad miljökvalitetsnormer står för i ett EU-rättsligt och nationellt perspektiv kom kommittén till slutsatsen att det bör vara skillnad mellan gränsvärdesnormernas och målsättningsnormernas rättsverkan. Kommittén föreslog därför att möjligheten att ställa längre gående krav inom den individuella prövningen på verksamheter, så snart en miljökvalitetsnorm riskerar att inte följas, endast bör gälla för gränsvärdesnormer. Vidare påpekade kommittén att det, när en miljökvalitetsnorm överskrids, ofta finns behov av att minska påverkan från ett stort antal källor av olika slag. Man menade att detta inte är så lätt att göra inom ramen för den traditionella individuella prövningen – tillståndsprövning och tillsyn – utan att det kräver andra typer av styrmedel. Kommittén menade att det behövs ett helhetsperspektiv för att avgöra vilka åtgärder som behöver vidtas inom ett område där en miljökvalitetsnorm inte klaras. Ett sådant helhetsperspektiv skulle bäst kunna uppnås genom att man i ett åtgärdsprogram fördelar kravbördor mellan förekommande typer

²⁶ Dir 1999:109.

²⁷ Dir 2004:170.

²⁸ SOU 2002:107.

²⁹ SOU 2005:59.

av källor och tar fram vilka styrmedel som behövs. Som exempel på styrmedel nämndes internationella förhandlingar, skattelagstiftning, fysisk planering, utbildning och information. Kommittén menade att åtgärdsprogrammet ska vara ett övergripande planeringsinstrument som inte direkt binder enskilda utan endast myndigheter. Kommittén föreslog även vissa förändringar i regelverket för att förtydliga åtgärdsprogrammets funktion som fördelningsinstrument och påtalade behovet av att det tydligt framgår vilka miljökvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer och vilka som inte är det.

Till skillnad från Miljöbalkskommittén bedömde utredaren Lena Gipperth att Sverige behövde ett nytt rättsligt system för att genomföra miljökvalitetsnormer. Utredningens förslag³⁰ innebar för det första att miljökvalitetsnormerna skulle ges en skärpt rättsverkan, både mot enskilda och myndigheter och kommuner. För det andra skulle åtgärdsprogrammets funktion ändras från ett strategiskt planeringsdokument till en sammanhållen plan, med ett sådant innehåll och en sådan rättsverkan att det skulle styra genomförandet av normerna. Skälen för utredarens bedömning var att det rådande systemet med prövning och kontroll av enskilda störningskällor inte var tillräckligt för att genomföra miljökvalitetsnormer, att den svenska förvaltningsmodellen i stort sett saknade mekanismer för att genomdriva åtgärder i dåvarande åtgärdsprogram och slutligen att EG-rätten krävde att Sverige hade en lagstiftning som fullt ut genomförde normerna. Utredaren pekade särskilt på att EG-domstolen inte godtog ett rättsläge där genomförandet var beroende av miljömyndigheters skön att använda instrument, såsom omprövning av tillstånd och tillsyn, vars resultat inte går att förutse.

Som en central komponent i det rättsliga systemet föreslog utredningen att det skulle införas en helt ny typ av åtgärdsprogram, med en rättslig konstruktion liknande den för miljöskyddsområden. Om ett område riskerade att inte klara en miljökvalitetsnorm skulle detta område förklaras som åtgärdsområde och ett åtgärdsprogram upprättas för området. Åtgärdsprogrammen skulle så långt möjligt innehålla bindande normgivning (föreskrifter om försiktighetsmått) för både enskilda och myndigheter och kommuner. Normgivningen skulle också bryta igenom tidigare meddelade tillstånd enligt miljöbalken. Vid behov skulle åtgärdsprogrammen även innehålla förvaltningsbeslut mot myndigheter och kommuner om vilka åtgärder

³⁰ SOU 2005:113.

dessas skulle vidta. Enligt förslaget skulle åtgärdsprogrammen tas fram av en länsstyrelse eller kommun men, som huvudregel, beslutas av regeringen. I de fall programmen inte innehöll åtgärder som krävde regeringsbeslut skulle regeringen kunna delegera beslutanderätten. Beslutet skulle då bli överklagbart av enskild.

Utredningen lämnade även förslag på hur genomförandet av åtgärdsprogrammen skulle kunna säkerställas genom myndighetsansvar för samordning och kontroll samt möjlighet att använda påtryckningsmedel mot de som berördes av bestämmelserna i programmen.

Beslut om åtgärdsprogrammets innehåll

Regeringen behandlade de båda förslagen i en proposition några år senare. I propositionen menade regeringen att det rådande synsättet med en uppdelning i handlingsregler som binder enskilda och miljö kvalitetsnormer som binder myndigheter skulle behållas, liksom åtgärdsprogrammets funktion att vara övergripande planeringsinstrument. De förslag som Lena Gipperth hade framfört bedömdes som mindre lämpliga eftersom de ansågs leda till en sammanblandning av systemen och därmed en otydligare roll- och ansvarsfördelning. Regeringen menade dock att åtgärdsprogrammets innehåll behövde förändras, bland annat för att skapa bättre förutsättningar för en kostnadseffektiv prioritering och en tydligare förankring hos berörda aktörer.

Riksdagens behandling av regeringens proposition ledde till nya och förändrade regler i 5 kap. miljöbalken. Förändringarna infördes under 2010 och tillämpades för första gången under den andra vattenförvaltningscykeln, inför framtagandet av åtgärdsprogram 2016–2021.

Avsikten med de nya reglerna var framför allt att tydliggöra att det endast är myndigheter och kommuner som ska ha ansvaret för att tillse att miljö kvalitetsnormer följs. Regeringen uttalade i propositionen att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte utgör gränsvärdesnormer utan att de hänförs till normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, det vill säga sådana övriga normer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Därutöver innebär de nya reglerna att det av åtgärdsprogrammen ska framgå hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor och åtgärder, hur stora förbättringar varje åtgärd innebär och hur åtgärderna är

avsedda att finansieras. Slutligen innebär de att möjligheten att ställa längre gående krav i rimlighetsavvägningen i den enskilda prövningen begränsas till de situationer då det behövs för att följa en gränsvärdesnorm.³¹ De nya reglerna från 2010 gäller fortfarande.

Utredningsförslag om krav på mer konkreta åtgärdsprogram

Under åren 2012–2014 genomförde Vattenverksamhetsutredningen ett gediget utredningsarbete om hur den vattenrättsliga regleringen skulle kunna ändras för att miljörettens grundläggande principer skulle få genomslag på vattenområdet³². I slutbetänkandet redovisades hur ramdirektivets krav genomförts i Sverige. Bland annat beskrivs att ramdirektivet kräver att alla medlemsstater, vid genomförandet av åtgärdsprogram, ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster. Utredningen bedömde att de åtgärdsprogram som hittills hade upprättats i Sverige inte uppfyllde kraven i ramdirektivet. Man menade att åtgärdsprogrammen behövde bli mer konkreta för att tjäna som transparent planeringsverktyg och vägleda den tillämpande myndigheten. Konkretiseringsgraden behövde öka, menade man, både i fråga om vilken miljö kvalitetsnorm som hade fastställts för vattenförekomsten i fråga och i fråga om vilka åtgärder som planerades. Att endast ange åtgärder som är mer av kartläggande och undersökande natur menade utredningen inte var tillräckligt. Utredningen påpekade dock att ett åtgärdsprogram inte kan bli så detaljerade att det blir fråga om ett förvaltningsbeslut riktat mot en enskild eller ett beslut om hur en annan myndighet ska besluta i en enskild fråga. Detta eftersom det skulle kräva en överklagandemöjlighet respektive ändring av grundlagen. Däremot bedömde utredningen att det fanns utrymme för att ge åtgärdsprogrammen ett avsevärt mer konkret innehåll inom ramen för gällande bestämmelser.³³

³¹ Prop. 2009/10:184, bet. 2009/10:MJU24, rskr 2009/10:353.

³² SOU 2012:89, SOU 2013:69 och SOU 2014:35.

³³ SOU 2013:69, sid. 150.

Några år senare lyfte även Miljömålsberedningen³⁴ frågan om åtgärdsprogrammets innehåll. I delbetänkandet *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*³⁵ lämnade miljömålsberedningen ett antal förslag som syftade till att åstadkomma en bättre samordning och struktur inom havs- och vattenmiljöområdet. Beredningen påtalade att de åtgärdsprogram som fastställdes för den första förvaltningscykeln var på en relativt övergripande nivå. Man menade att de inte gav en fullständig vägledning för de myndigheter och kommuner som skulle tillämpa programmet i praktiken. Vidare konstaterade man att mycket av arbetet med åtgärdsprogrammen skedde genom myndigheters prövning i enskilda ärenden, vilket kunde vara resurskrävande och tidsödande. Programmen bedömdes heller inte styra berörda myndigheters verksamhet på ett tillräckligt tydligt sätt eller ge tillräcklig förutsebarhet för enskilda verksamhetsutövare. Beredningen ansåg därför att åtgärdsprogrammen borde stärkas genom att ges ett mer konkret innehåll, med tydliga riktlinjer om specifika åtgärder inom ett avgränsat geografiskt område. Vidare menade man att åtgärdsprogrammets centrala roll kunde stärkas om det infördes bestämmelser om att åtgärdsprogrammen skulle vara vägledande i plan- och bygglagen (2010:900) och i 6 kap. miljöbalken. Alternativt menade man att åtgärdsprogrammets rättsliga status borde utredas, med inriktning mot att göra dem helt eller delvis direkt tillämpliga mot verksamhetsutövare och enskilda.

Förslagen har inte lett till några ändrade regler.

Utredning om vattenmiljö och vattenkraft

Europeiska kommissionen har i ett överträdelseärende mot Sverige³⁶ framfört att ramdirektivet för vatten inte genomförts i svensk rätt på ett tillräckligt sätt, bland annat med avseende på hur ramdirektivets miljömål fått genomslag i den enskilda prövningen. Reger-

³⁴ Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté med uppgift att ge regeringen förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom politiskt prioriterade områden i dialog med relevanta samhällsaktörer. Direktiv 2010:74 samt tilläggsdirektiv 2010:135, 2011:50, 2011:91, 2012:95, 2014:110 och 2014:165.

³⁵ SOU 2014:50.

³⁶ Europeiska kommissionen, dnr UD2018/01748/RS. Den svenska regeringen har fått fyra formella underrättelser om bristande genomförande av ramdirektivet för vatten under perioden 2007–2016, och ett motiverat yttrande, daterat den 25 januari 2018.

ingen tog under 2017 fram en promemoria om vattenmiljö och vattenkraft med förslag på förändringar för att tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten, genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen samt genomföra ändringar av betydelse för den småskaliga vattenkraften.³⁷ Nya och förändrade regler infördes från och med den 1 januari 2019 i 5 kapitlet miljöbalken och från och med den 11 januari 2019 i vattenförvaltningsförordningen.³⁸

De nya bestämmelserna i miljöbalken innebär bland annat att myndigheter och kommuner inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om det skulle ge upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller har så stor betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. De innebär också att alla som bedriver vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska förse sin verksamhet med moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ utifrån en nationell prövningsplan. De ändrade bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen innebär att det, vid beslut om miljökvalitetsnormer, är obligatoriskt att beakta de möjligheter till mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter.³⁹

³⁷ Riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraft innebär att tillståndprocesserna ska vara flexibla och kunna anpassas så att inte utövare av småskalig vattenkraft får orimliga kostnader vid tillståndsprövningar.

³⁸ Prop. 2017/18:243, bet. 2017/18:CU31, rskr 2017/18:383. Regeringens förslag i propositionen föregicks dels av ett gediget utredningsarbete av Vattenverksamhetsutredningen och Energikommisionen, dels av ett tillkännagivande från riksdagen under våren 2016 och dels av Europeiska kommissionens överträdelseärende mot Sverige om genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (överträdelseärende nummer 2007/2239). Vattenverksamhetsutredningens arbete resulterade i betänkandena 4 kap. 6 § miljöbalken (SOU 2012:89), Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69) och I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35). Energikommisionens arbete resulterade i en energipolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna den 10 juni 2016 och betänkandet Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:02). Riksdagens tillkännagivande innebar att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag på ett regelverk om tillståndprocesser för vattenverksamheter som är flexibelt och anpassat till småskaliga verksamheter (bet. 2015/16:CU13, rskr. 2015/16:191).

³⁹ Förordning (2018:2103) om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

4.4 Utredningar om finansiering

Flera utredningar och myndigheter har behandlat vattenfrågor och finansieringen av vattenförvaltningen inklusive miljöövervakning. Utredningarna har ofta tagit upp att det saknas finansiering av åtgärder för att nå miljömålen. En del utredningar har lämnat förslag om finansiering genom till exempel avgifter. Nedan redogörs för några av de förslag som lämnats under de senaste tjugo åren. Fler förslag och mer detaljerade beskrivningar återfinns i bilaga 8. En beskrivning av miljöövervakningens förslag finns i kapitel 7.

En principmodell för ett avgiftssystem (2002)

Utredningen svensk vattenadministration lämnade i sitt betänkande⁴⁰ förslag till en myndighetsorganisation för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Utredningen analyserade även förutsättningarna för att införa avgifter på olika former av utsläpp till vatten.

Utredaren konstaterade att för att skapa nödvändiga resurser i miljömålsarbetet skulle ett fungerande avgiftssystem behövas. Vattenmyndigheternas planerande och myndighetsutövande verksamhet bör finansieras skattevägen, men vattenvårdande aktiviteter bör bekostas av avgifter. Utredningen föreslog en principmodell för ett sådant avgiftssystem.

Avgift på vattenuttag m.m. (2010)

Vattenprisutredningens uppdrag var att utreda användningen av ekonomiska och andra styrmedel som kan förbättra vattenkvaliteten. Uppdraget omfattade inte att föreslå finansiering av åtgärder för bättre vattenkvalitet.

I sitt betänkande⁴¹ framförde utredningen att behovet av åtgärder för att förbättra vattenmiljön var av en sådan omfattning att kostnaderna bedömdes bli höga. Utredningen föreslog införandet av vissa avgifter, en förändrad disposition av bygdeavgifter och mer flexibel användning av fiskeavgifterna. Därutöver diskuterade utredningen behovet av att införa en avgift på vattenuttag.

⁴⁰ SOU 2002:105.

⁴¹ SOU 2010:17.

Regeringen gick inte vidare med något av förslagen i utredningen. För närvarande ser en särskild utredare över hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Utredningen ska lämna in sitt betänkande senast den 28 februari 2020.

Behov av långsiktig finansiering (2014)

Den parlamentariska kommittén Miljömålsberedningen konstaterade i sitt delbetänkande⁴² att en höjning av anslagsnivån för åtgärder i vattenmiljö skulle kräva omprioriteringar från andra miljöområden och att det därför behövdes alternativ till anslagsfinansiering för att öka resurserna till åtgärdsarbetet.

Kommittén lyfte fram att det, förutom att öka resurserna till åtgärdsarbetet, var viktigt att finansieringen blir mer långsiktig eftersom åtgärderna ofta innebär fleråriga åtaganden. Miljömålsberedningen menade att bristen på långsiktig finansiering av åtgärdsarbete i havs- och vattenmiljön var ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön. För sådana fall där det inte finns någon aktör att rikta styrmedel mot behöver det allmänna (staten) ofta skapa incitament i form av bidrag eller andra typer av styrmedel för att åtgärderna ska komma till stånd.

Vattenkontrollavgift (2015)

Havs- och vattenmyndigheten fick 2014 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur verksamhetsutövarers egenkontroll av vattenrecipienter skulle kunna samordnas bättre med den regionala och nationella miljöövervakningen. Havs- och vattenmyndigheten föreslog bland annat att regeringen skulle tillsätta en utredning för att se över möjligheterna att använda en vattenkontrollavgift för att finansiera kontroll av uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten. Bland annat såg myndigheten ett behov av att utreda om kostnader för miljöövervakning bör bäras av någon annan än staten i enlighet med principen om att förorenaren ska betala och hur en sådan avgift i så fall skulle kunna konstrueras.⁴³

⁴² SOU 2014:50.

⁴³ Havs- och vattenmyndigheten (2015).

Klimatsäkert vatten (2019)

Sydvatten AB har låtit ta fram rapporten Klimatsäkert vatten – hur räcker vattnet till allas behov och vem ska se till att det räcker? Rapporten presenterar två förslag som berör finansieringen av vattenförvaltningen och vissa åtgärder. Dels bör man införa en ny avgift för uttag av vatten. Denna avgift ska helt eller delvis finansiera Vattenmyndigheternas uppdrag i vattendistriktet. Dels bör man införa en ny klimatsäkringsavgift i VA-taxan.⁴⁴

4.5 Pågående utredningar och annat utvecklingsarbete

Utredningar om åtgärdsarbete

Parallellt med denna utredning arbetar två andra utredningar som är inriktade på åtgärdsarbete.

En särskild utredare ska föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Uppdraget ingår i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Utredaren ska ta hänsyn till de tre hållbarhetsdimensionerna, det vill säga social hållbarhet, miljömässig hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. Förslagen ska också bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö följs. Utredaren ska bland annat analysera drivkrafterna för lokalt åtgärdsarbete och ge förslag på hur dessa kan förstärkas, föreslå nya eller förstärkta styrmedel som leder till ökad användning av lokalt anpassade, kostnadseffektiva åtgärder, utreda förutsättningarna för att återföra näringsämnen från kustvatten och sjöar för att minska övergödningen, lämna förslag till etappmål som bidrar till genomförandet av miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och behovet av ett stärkt lokalt åtgärdsarbete med beaktande av delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030 och de tre hållbarhetsdimensionerna samt miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö, utarbeta förslag till finansiering av föreslagna insatser, och lämna nödvändiga

⁴⁴ Sydvatten AB (2019).

författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020.⁴⁵

Vidare ska en särskild utredare föreslå hur ett krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam och ett förbud mot att sprida avloppsslam bör utformas. Spridning av avloppsslam bör fasas ut och ersättas av tekniker där fosfor återvinns utan att miljö- och hälsoskadliga ämnen sprids. Förslagen får inte hindra utvinning av biogas från avloppsslam genom rötning. Utredaren ska redovisa den tekniska utveckling som skett vad gäller behandling av avloppsslam och utreda om det finns ett behov av ett etablerings- eller investeringsstöd för de tekniska lösningar som krävs för att återvinna fosfor ur avloppsslam. Utredaren ska även föreslå hur ett fortsatt uppströmsarbete för att minska utsläpp nära källan kan säkerställas sedan ett förbud mot spridning av avloppsslam har införts. Uppdraget ska redovisas senast den 10 januari 2020.⁴⁶

Nationell plan för omprövning av vattenkraft

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät har gemensamt tagit fram ett förslag till en nationell plan för omprövning av vattenkraft, vilken lämnades till regeringen i oktober 2019. Genom genomförandet av planen ska vattenkraften förse med moderna miljövillkor. I arbetet med att ta fram den nationella planen har myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och branschen medverkat.⁴⁷

Den nationella planen är en del i arbetet med att uppnå målen med ramdirektivet för vatten och målet att till 2040 uppnå 100 procent förnybar elproduktion. Planen syftar till att förse Sveriges vattenkraftverk med moderna miljövillkor, på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Syftet med myndigheternas förslag till nationell plan är att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen beskriver hur samordningen

⁴⁵ Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete (M 2018:02), Kommittédirektiv 2018:11.

⁴⁶ Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (M 2018:08), Kommittédirektiv 2018:67 samt 2019:10.

⁴⁷ Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019).

och vägledningen inför omprövningarna ska gå till. Den innehåller även information om begreppen ”vattenmiljönytta” respektive ”effektiv tillgång till vattenkraftsel”, förslag till genomförande och uppföljning av planen samt en tidsplan för när vattenkraftsägarna ska lämna in sina ansökningar till domstolen.

Förslaget till nationell plan anger ett riktvärde på nationell nivå (1,5 terawattimmar) för vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktion. Riktvärdet är även fördelat per huvudavrinningsområde och ska användas som stöd när vattenmyndigheterna förklarar kraftigt modifierade vatten och beslutar om undantag. Värdet anger inte en gräns för vilka miljövillkor som kan föreskrivas. Som vägledning anges också de kraftverk som har störst nationell betydelse för effektiv tillgång till vattenkraftsel. Vidare redovisas de avrinningsområden där särskild hänsyn ska tas till elberedskap och dammsäkerhet.

Vidare anges, på ett övergripande sätt, var det finns risk för konflikt mellan bevarandemål i Natura 2000 områden och vattenkraft samt hur kulturmiljöfrågor generellt bör beaktas.

Den nationella planen är vägledande för myndigheternas arbete med prövningar och för vattenförvaltningen. I förslaget betonas att den inte är en avvägning för det enskilda vattenkraftverket, utan baseras på en nationell analys av vattenmiljönytta och tillgång till vattenkraftsel.

Den nationella planen anger prövningsgrupper och en tidsplan för att främja den samordning som behövs för att en nationell helhetssyn ska ha fått genomslag i underlagen innan verksamhetsutövarna lämnar in sina ansökningar till domstol.

Nationell strategi för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har nyligen genomfört ett dialogprojekt och tagit fram en strategi, som ett första steg i arbetet med att prioritera vattenåtgärder för att minska jordbrukets fysiska påverkan. Målsättningen har varit att skapa förutsättningar för så väl ett konkurrenskraftigt och hållbart jordbruk som en god vattenmiljö.

I strategin konstateras att jordbrukets fysiska omdaning av landskapet påverkar vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag och möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag:

Åtgärder för bättre vattenmiljö kan påverka jordbrukets produktionsförmåga och möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. För att kunna uppfylla båda miljökvalitetsmålen samtidigt krävs att åtgärder inom vattenmiljöarbetet prioriteras på sådant sätt att jordbrukets produktionsförmåga eller konkurrenskraft inte påverkas i betydande grad i ett nationellt perspektiv. De båda målen kan emellertid inte uppnås samtidigt överallt utan det krävs prioriteringar mellan olika områden beroende på vilka värden som finns med avseende på vattenkvalitet, natur och jordbruk.⁴⁸

Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets roll igenomförandet av strategin är att ta fram kunskapsunderlag om hur olika åtgärder som kan vidtas i syfte att minska jordbrukets fysiska påverkan på vattenmiljön påverkar på jordbruket. De båda myndigheterna uppger att de utifrån strategin ska arbeta vidare för att ta fram vägledningar om jordbrukets vattenanläggningar och tillämpning av kraftigt modifierade vatten, men även definitioner av ekologiskt funktionella kantzoner och av vad som kan anses vara betydande påverkan på jordbruksverksamhet.

Materialet som har tagits fram i projektet ska utgöra underlag till ett beslutsstödsystem för åtgärder som syftar till att minska jordbrukets fysiska påverkan på vattenmiljön. Sveriges drygt 50 800 delavrinningsområden har delats in i sju grupper utifrån jordbruksvärden. Grupperna representerar olika typer av jordbruk respektive områden utan jordbruk.

Av rapporten framgår att delavrinningsområden med hög andel åkermark sällan uppnår god ekologisk status, medan det är betydligt vanligare i delavrinningsområden med hög andel betesmark. I projektet har underlag tagits fram för att bedöma var åtgärder ger mest nytta för vattenmiljön till minsta inverkan på jordbruksproduktionen. Effekterna på åkermarken varierar mellan de olika grupperna och även utifrån de lokala förutsättningarna. I grupperna med intensivt jordbruk kan den nationella livsmedelsproduktionen påverkas då stora arealer berörs. I gruppen med skogs- och mellanbygders jordbruk kan åtgärder som vidtas i syfte att minska jordbrukets

⁴⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket (2015).

fysiska påverkan på vattenmiljön leda till ytterligare minskad konkurrenskraft, vilket i sin tur kan medföra att jordbruk läggs ned. Ändrat brukande, igenväxning och eventuell plantering av skog ökar också risken för att miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap inte uppnås. I gruppen med ängs- och betesmark uppges jordbrukets fysiska påverkan på vattenmiljön generellt sett vara liten.

Projektresultaten ska kunna användas som underlag för bedömning av vilka sjöar och vattendrag som kan klassas som kraftigt modifierade vatten (KMV) med hänvisning till jordbruket. I rapporten framförs att KMV skulle kunna vara särskilt relevant i grupperna med intensivt jordbruk och gruppen med skogs- och mellanbygders jordbruk. Genom att använda KMV sänks kraven avseende fysisk påverkan och målet god ekologisk status ersätts med god ekologisk potential. I rapporten betonas att detta dock fortfarande innebär att alla åtgärder för att minska fysisk påverkan som bedöms vara rimliga utan att ge betydande negativ påverkan på jordbruket ska genomföras liksom åtgärder för att minska övergödning.

Projektet uppges ha lett till ökad samverkan och diskussion mellan Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket i det nationella arbetet med vattenrelaterade åtgärder i jordbruksmark.

Nationell strategi för arbete med kulturmiljöfrågor

Regeringen gav i juni 2017 tio myndigheter, bland annat Havs- och vattenmyndigheten och SGU, i uppdrag att utarbeta vägledande strategier för respektive myndighets arbete med kulturmiljöfrågor. Som bakgrund till uppdraget angavs att det krävs en helhetssyn på kulturmiljön för att dess värden fullt ut ska tas till vara i samhällsutvecklingen. Syftet har varit att myndigheterna ska utarbeta ett mer samlat och strategiskt förhållningssätt till hur deras verksamheter påverkar kulturmiljön och bidrar till de nationella kulturmiljömålen. Uppdragen rapporterades av respektive myndighet till Regeringskansliet i oktober 2019. Riksantikvarieämbetet skulle övergripande stödja myndigheternas arbete och ansvara för en gemensam dialog och erfarenhetsutbyte i framtagande och genomförande av strategierna.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar i sin rapport att människans nyttjande av vattenområden, vattenmiljöer och vattenresurser är och har under lång tid varit omfattande och påverkande

inom stora delar av landet. För att nå miljömålen krävs en betydande miljöanpassning av pågående verksamheter, att skadade vattenmiljöer restaureras och att vattenvårdande insatser genomförs. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det således finns en mållkonflikt mellan funktionella akvatiska ekosystem och värdefulla kulturmiljöer. Mållkonflikten varierar beroende på kulturmiljön, vattenmiljön och vilka åtgärder som behövs för vattenmiljöns ekosystem. Vattenmiljörestaureringar ger störst nytta för ekosystemen, men för att uppnå övriga samhällsintressen kan åtgärderna begränsas till miljöanpassningar. En samlad bild och bedömning av mållkonflikten saknas i dag. Efter en översiktlig analys baserad på Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsernas vattenrelaterade kulturmiljöinformation, bedömer Havs- och vattenmyndigheten att miljöanpassningen och restaureringen ofta kan genomföras utan att de värdefulla kulturmiljöer eller de nationella kulturmiljömålen påverkas på ett betydande sätt. Avvägningar mellan vattenmiljövärden och kulturmiljövärden görs i dag, i huvudsak av länsstyrelserna i olika ärenden och projekt, och behöver fortsätta att utvecklas till en god balans för ett hållbart samhälle. Havs- och vattenmyndigheten ska fortsatt beakta fornlämningar och värdefulla kulturmiljöer inom sitt arbete med bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav samt hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Havs- och vattenmyndigheten ska arbeta för bevarande och återskapande av akvatiska ekosystem så att en hållbar utveckling kan uppnås såväl avseende naturmiljöer som vattenresursnyttjande.⁴⁹

SGU tar i sin rapport upp att det finns flera kopplingar mellan SGU:s verksamhet och kulturmiljö. SGU har definierat att deras roll inom kulturmiljöarbetet är att verka inom området kulturell geologi. Kulturell geologi är de sammanhang där människan, kulturmiljön och geologin möts och samspelar med varandra. Genom att arbeta med kulturell geologi finns det potential att utveckla såväl kulturmiljöarbetet som SGU:s verksamhet. SGU framför bland annat att man vill utveckla sitt arbete med miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet avseende naturgrusavlagringars värde för landskapet och kulturmiljön. SGU betonar vidare bland annat att en nyckel till att utveckla kulturmiljöarbetet är samverkan eftersom kulturmiljöområdet spänner över många sektorer och olika myndigheters ansvarsområden. SGU menar att en samverkan där myndigheterna förstår

⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2019).

hur de kan bidra till kulturmiljöarbetet samt varandras roller och ansvar är en förutsättning för en hållbar förvaltning och användning av kulturmiljöer.⁵⁰

⁵⁰ SGU (2019).

DEL B

Kartläggning

5 Styrning

Sammanfattning: Den svenska förvaltningsmodellen innebär att vi har små departement, stora självständiga myndigheter och kommunal självstyrelse, vilket skiljer sig från andra EU-länder. Regeringen styr bland annat genom regler, mål och resultatkrav samt organisation. Det pågår en utveckling mot en alltmer tillitsbaserad styrning. Inom vattenområdet finns både unionsrättsliga mål, vilka i Sverige beslutas i form av miljökvalitetsnormer, och politiskt beslutade nationella miljökvalitetsmål. I vår utvärdering har det pekats på att det behövs mer politisk styrning av vattenförvaltningen.

5.1 Konstitutionella utgångspunkter

5.1.1 Den svenska förvaltningsmodellen

Den svenska förvaltningsmodellen innebär styrning på nationell, regional och lokal nivå. Därutöver tillkommer EU-nivån, och inom vattenförvaltningen tillkommer även vattendistrikt- och avrinningsområdesnivåerna. Ramarna läggs till stora delar på EU-nivån och den nationella nivån, medan besluten sedan operationaliseras av myndigheter, landsting och kommuner.

Sverige har små departement, stora självständiga myndigheter och självständiga kommuner. Den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig från den förvaltningsmodell som finns i många andra EU-länder, vilket framgår av den internationella kartläggningen i kapitel 14. En viktig skillnad är att förvaltningsbeslut i Sverige inte fattas av statsråden i departementen utan av myndigheter som är organisatoriskt

åtskilda från departementen. Den svenska förvaltningsmodellen innebär att det ställs krav på en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan de olika nivåerna.

5.1.2 Utredningens konstitutionella analys

Utredningen har låtit göra en konstitutionell analys av den organisation som har valts för svensk vattenförvaltning. Detta arbete har gjorts av Patrik Bremdal, lektor i offentlig rätt vid Uppsala universitet, och återfinns i sin helhet i bilaga 2.

I analysen konstateras att Sverige har en på många sätt unik förvaltningsmodell. Till skillnad från i stort sett alla andra länder har Sverige ett förbud mot ministerstyre. Det innebär att myndigheterna lyder under regeringen som kollektiv och inte under en enskild minister. Myndigheterna har dessutom ett område som är helt fredat från styrning, nämligen när de ska ta beslut i särskilda fall rörande myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Detta innebär att ingen får styra hur en myndighet fattar beslut i enskilda ärenden. Tanken bakom den svenska modellen är att skydda medborgarna mot maktmissbruk, värna rättssäkerheten och att säkerställa att myndigheterna själva tar större ansvar för sitt beslutsfattande.

De formella styrmedel som regeringen framför allt har till sitt förfogande för att styra myndigheterna är finansiell styrning via budget och regleringsbrev, regelstyrning via instruktion eller andra författningar och organisatorisk styrning framför allt via utnämningssmakten eller genom friheten att inrätta, avskaffa eller slå ihop myndigheter. I den formella styrningen av myndigheterna ska regeringen vända sig till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän. Utöver detta finns så kallade informella kontakter som innebär att någon från regeringshåll tar kontakt med en myndighet eller vice versa för att informera myndigheten eller sig själv om en särskild fråga. I analysen framhålls att de informella kontakterna varit mycket omdiskuterade genom åren, både vad gäller form och omfattning, men att det finns en konsensus om att de är viktiga och nödvändiga.

När det gäller den kommunala självstyrelsen konstateras i analysen att denna har en framträdande plats i det svenska statsskicket men att det är lite reglerat om dess innehåll. Rätten att ta ut skatt finns stadgad i regeringsformen men i övrigt är det riksdagen som

beslutar om gränserna för den kommunala självstyrelsen. Grunderna för kommunernas organisation samt kommunernas befogenheter och åligganden ska regleras i lag. Det innebär att det är riksdagen som ska bestämma vad som ingår i det kommunala självstyret. Det innebär dock även att eventuella inskränkningar i kommunernas självstyrelse måste ske i lag. Regeringen eller myndighet kan med andra ord inte utan lagstöd ålägga kommunerna uppgifter. På vattenförvaltningens område är det reglerat i lag att kommunerna är skyldiga att följa miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsplanerna. Därmed är kraven i regeringsformen om att det krävs lagstöd för förändringar i kommunernas befogenheter och åligganden uppfyllt. I analysen framhålls att det möjligen går att diskutera om det finns någon "bortre gräns" för vad som kan åläggas kommunerna genom stadganden i miljöbalken. Den proportionalitetsbedömning som ska göras av riksdagen innan den tar beslut om intrång i den kommunala självstyrelsen ska, enligt förarbetena, inte kunna användas för en lagprövning i efterhand.

5.2 Styrning

5.2.1 Det finns olika former av styrning

Verksamhet kan styras på olika sätt, bland annat genom regler, formulering av mål och resultatkrav, organisering av verksamheten, ekonomiska incitament och genom informationsinsatser. Oftast används en kombination av olika styrformer. Inom staten används ofta regelstyrning och ekonomisk styrning. Dessutom brukar man ibland tala om organisationsstyrning som handlar om hur staten väljer att organisera en verksamhet, till exempel genom att flytta verksamheter mellan olika huvudmän, introducera nya organisationsformer. Det kan där också handla om att regeringen kan styra de statliga myndigheterna genom exempelvis utnämningar av ledande befattningshavare. En annan form är procedurstyrning, som handlar om regler för hur myndigheter ska arbeta.

Regelstyrning riktar sig fram för allt till medborgarna och sker genom regler, vilket är ett samlingsbegrepp för bestämmelser i lagar, förordningar samt myndigheters föreskrifter och vägledande dokument. Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande regler, medan vägledande dokument är rekommendationer för hur man kan eller

bör göra för att uppfylla de bindande reglerna. Exempel på vägledande dokument är handböcker och allmänna råd.

Ekonomisk styrning är en form för statlig styrning av myndigheter och verksamheter. Den kan delas in i resultatstyrning och finansiell styrning. I den finansiella styrningen ingår att fastställa ekonomiska ramar för en verksamhets resursförbrukning. Resultatstyrning, även kallad mål- och resultatstyrning, består av två delar: att ange mål för vad en verksamhet ska uppnå och att verksamhetens resultat följs upp och analyseras i förhållande till målen. Varje myndighetsledning har ansvar att utforma, leda och genomföra sin verksamhet så att den på bästa sätt bidrar till de beslutade målen. Genom regelbunden återkoppling redovisar myndigheterna resultat i förhållande till målen i syfte att ge underlag för dialog och beslut om förbättringar och omprioriteringar. Återkopplingen sker genom myndighetens årsredovisning och myndighetsdialogen mellan myndigheten och departementet.

En del i resultatstyrningen är kraven på att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. I riksdagsutskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar.

De olika formerna för regeringens styrning av myndigheterna och den statliga verksamheten kombineras på olika sätt. Som exempel kan nämnas att resultatstyrning kombineras med procedurstyrning och regelstyrning i så måtto att regeringen beslutar om förutsättningarna för varje enskild myndighet genom myndighetens instruktion, årliga regleringsbrev och särskilda beslut om uppdrag samtidigt som ramarna för den verksamhet som myndigheten ansvarar för läggs fast genom regler på olika nivåer. I myndighetens instruktion framgår myndighetens huvudsakliga uppgifter och ledningsformer och i vissa fall även mål för verksamheten. Regleringsbrevet kan också innehålla särskilda uppdrag men även specifika krav på återrapportering till regeringen.

Se vidare bilaga 4.

5.2.2 Det pågår ett utvecklingsarbete

Under senare år har det skett en del förändringar inom det förvaltningspolitiska området. Resultatstyrningen har förändrats för att utveckla en mer verksamhetsanpassad och strategisk myndighetsstyrning, senast genom att regeringen har initierat en tillitsreform. Andra förändringar är att digitaliseringen av förvaltningen har fortsatt och intensifierats och att kraven på myndigheternas interna styrning och kontroll har förändrats. Vidare har statsförvaltningens struktur fortsatt att förändras.¹

Mål- och resultatstyrning bygger på att det finns en tillit mellan de olika aktörerna och att styrningen inriktas på hela verksamhetsområden i stället för på myndigheter. Under senare år har därför också begreppen tillitsbaserad styrning och sammanhållen styrning börjat användas. Tillitsbaserad styrning kan sägas innebära en styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten (se bilaga 4). Vidare betonas behovet av att det sker en uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och som samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras. En sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. En mer sammanhållen styrning är ett sätt att åstadkomma en mer sammanhållen och tydlig förvaltning där frågor inte faller mellan stolarna.

Regeringens olika insatser för att vidareutveckla bland annat styrningen sammanfattas i den statliga förvaltningspolitiken. Den omfattar styrning, ledning, organisation och utveckling av de statliga myndigheterna samt vissa övergripande frågor om relationen mellan stat och kommun, inklusive regional ansvarsfördelning. Riksdagen har beslutat att målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.² I förvaltningslagen läggs bland annat grunderna för god förvaltning fast. Varje myndighet ska i sin verksamhet vara saklig och

¹ Se bland annat Statskontoret (2019).

² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

opartisk. Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts och en myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.³

När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter har regeringen framfört att den bör vara tydlig. Myndigheterna bör som regel inte ha överlappande uppgifter, och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.⁴

Statskontoret har i flera olika rapporter analyserat hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv. Statskontoret har konstaterat att styrningen av de statliga myndigheterna behöver utvecklas och har bland annat lyft fram behovet av att fortsätta att verksamhetsanpassa styrningen, förenkla och digitalisera, skapa bättre förutsättningar för en mer sammanhållen förvaltning, där ett verksamhetsperspektiv snarare än enskilda myndigheter är en viktig utgångspunkt.⁵

Olika regeringar under senare år har vidtagit olika åtgärder för att vidareutveckla den statliga styrningen. ESV har på uppdrag av regeringen vidtagit ett antal åtgärder och tagit fram underlag som ger vägledning för en mer strategisk styrning.⁶ Regeringen har bedömt att den statliga förvaltningen i ett internationellt perspektiv presterar bra, men att den kan bli bättre. I en föränderlig omvärld krävs att förvaltningen både är förutsebar och anpassningsbar. Genom bland annat tillitsreformen har åtgärder vidtagits för att styrningen ska bli mer strategisk och sammanhållen samt för att den ska fokusera på helheten. Det är också viktigt att regeringens resurser för utvärdering och analys är ändamålsenligt organiserade och styrda. Regelverk och återrporteringskrav ska inte i onödan medföra en detaljstyrning som hämmar myndigheternas förmåga att bedriva och utveckla sin verksamhet. Samtidigt krävs enligt regeringen ökad samordning för att gemensamma lösningar och investeringar ska kunna tillvaratas.⁷

³ Förvaltningslag (2017:900).

⁴ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁵ Se bl.a. Statskontoret (2016a–d).

⁶ ESV har bl.a. redovisat hur myndigheternas resultat kan synliggöras (ESV 2016:51), lämnat förslag på att kravet på att lämna delårsrapporter ska tas bort (ESV 2017:3) och kartlagt goda exempel på effektiviseringar i statsförvaltningen (ESV 2016:59).

⁷ Se bl.a. prop. 2017/18:1 utg.omr. 2.

5.2.3 Regeringens styrning av länsstyrelserna

Utredningen kan konstatera att länsstyrelserna är 21 separata myndigheter med olika förutsättningar, men med ett gemensamt uppdrag. Inom vattenförvaltningen är länsstyrelserna en huvudaktör. Det är därför relevant att närmare studera hur styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas.

Utredningen har uppmärksammat att Riksrevisionen i en granskning 2019 har konstaterat att regeringen inte har ett tillräcklig utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen sägs vara sektoriserad och inte tillräckligt verksamhetsanpassad, och den blir därmed otydlig, omfattande och svår att överblicka. Den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamhet gör att de har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Riksrevisionens slutsats är att det blir svårt för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal.⁸ Regeringen har i en skrivelse välkomnat Riksrevisionens granskning och konstaterat att den utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla regeringens styrning av länsstyrelserna.⁹ Riksdagens konstitutionsutskott bereder för närvarande¹⁰ skrivelsen och riksdagsbeslut är aviserat till januari 2020.¹¹

Utredningen har vidare uppmärksammat att länsstyrelserna sammellan är mycket olika, bland annat när det gäller personalresurser. Länsstyrelserna har hittat former för att hantera detta genom att koncentrera vissa verksamheter till vissa länsstyrelser. Vissa länsstyrelser fullgör på så sätt uppgifter även i andra län än det egna. Exempel på detta finns inom tillsyns- och tillståndsverksamhet.¹² Den koncentration av uppgifter till fem länsstyrelser som skett för vattenförvaltningen är ett annat exempel på detta.

Utredningen kan konstatera att det i olika sammanhang har riktats kritik mot att länsstyrelsernas verksamhet till stor del är bidragsfinansierad och att finansieringen av länsstyrelserna inte alltid följer vedertagna principer för finansiering i staten.¹³

⁸ Riksrevisionen (2019).

⁹ Skr. 2018/19:117.

¹⁰ November 2019.

¹¹ www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/riksrevisionens-rapport-om-regeringens-styrning_H701KU2 (avläst 2019-11-08).

¹² Se bl.a. Riksrevisionen (2019).

¹³ Se bl.a. SOU 2004:14 och Riksrevisionen (2019).

5.2.4 Rollfördelningen mellan stat och kommun

Kommunerna är en viktig aktör i arbetet med vattenfrågor. Inför ställningstagandet till den kommande organisationen av vattenförvaltningen är det därför relevant att närmare studera hur den statliga styrningen av kommunerna har utvecklats.

Utredningen kan konstatera att olika studier visar att den statliga styrningen av kommuner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och att regeringen har angett att det finns anledning att följa utvecklingen av statens styrning av kommunsektorn.¹⁴

Sveriges kommuner varierar i storlek och har därmed olika förutsättningar att hantera statens styrning. Detta gäller även möjligheten att uppfylla de krav som ställs på Sverige till följd av ramdirektivet för vatten. Exempelvis kan befolkningsmässigt små men ytmässigt stora kommuner med många vattenförekomster ha svårt att möta de krav som vattenförvaltningen ställer. Alla kommuner har samma ansvar, men förutsättningarna varierar.

Se vidare bilaga 4.

5.2.5 Framförda synpunkter

Det behövs mer politisk styrning av vattenförvaltningen

I vår utvärdering har det från olika aktörer framförts en rad synpunkter på behovet av mer politisk styrning av vattenförvaltningen. Det har framförts att det är bra att vattenfrågorna har lyfts fram genom vattenförvaltningen och det arbete som vattenmyndigheterna genomfört. Det har pekats på att det är positivt att vattenförvaltningen innebär att man ska arbeta utifrån vattnets perspektiv, avrinningsområdesvis, på olika nivåer. Det kan sammanfattningsvis konstateras att det är en utmaning som har fungerat bra på vissa håll och sämre på andra håll. Flera aktörer har framfört att förutsättningarna behöver förbättras för att arbetet ska fungera bra på flera håll och att det är viktigt att vidareutveckla samarbetet över administrativa gränser. Det har från många aktörer framförts att det nu är dags att vattenförvaltningsarbetet följer de normala strukturerna för styrning.

¹⁴ Prop. 2017/18:1, utg.omr. 25.

Flera aktörer har framfört att styrningen av myndigheternas arbete med vattenfrågor är otydlig och behöver utvecklas. Arbetet styrs dels genom att myndigheterna ska genomföra åtgärder i de av vattenmyndigheterna beslutade åtgärdsprogrammen, dels genom regeringens uppdrag till myndigheterna i regleringsbrev och instruktioner. Ett färre antal aktörer har framfört att styrningen har fungerat bra, att det finns en tydlig reglering om att myndigheter och kommuner ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram och att det kan vara en fråga om vilja.

Det har även framförts önskemål om en tydligare nationell viljeinriktning för att Sverige ska nå målen för vattenförvaltningen. Det har framförts att det behövs en politisk diskussion på nationell nivå om vilken Sveriges inriktning på vattenarbetet ska vara. Det har lyfts fram att en sådan styrning av vattenförvaltningsarbetet bör göras tidigt i processen i exempelvis en nationell plan. Det har framförts att det behövs tydligare prioriteringar för att fart på arbetet. Flera har haft synpunkter på behovet av ökade inslag av politiker i beslutsfattandet, exempelvis vad gäller besluten om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Riksdagen och regeringen har ingen tydlig roll i vattenförvaltningen

Flertalet aktörer har konstaterat att riksdagen och regeringen inte har någon utpräglad roll i dagens vattenförvaltningsarbete.

Det är riksdagen som beslutar om den lagstiftning och statliga finansiering som behövs för att nå miljökvalitetsnormerna efter förslag från regeringen. Några aktörer har lyft fram att riksdagen därför borde involveras i processen genom att bland annat ta ställning till en resultatredovisning från regeringen.

När det gäller regeringens roll konstateras att regeringen beslutar om instruktioner och regleringsbrev till myndigheter. Flera aktörer menar att detta talar för att även beslut om åtgärdsprogram borde fattas av regeringen och inte vattendelegationerna, bland annat för att säkra finansieringen. Det har också lyfts fram att det är viktigt att flera departement inom Regeringskansliet är med i arbetet.

I intervjuer har det pekats på att regeringen borde besluta om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Eftersom Europeiska kommissionens sanktioner för bristande måluppfyllelse riktas mot Sverige som nation bör det vara regeringen som beslutar om åtgärdsprogram.

Myndigheter bör styras av regeringen

Flera aktörer har lyft fram att myndigheters arbete med vattenfrågor i dag styrs vid sidan av regeringens normala styrning via regleringsbrev. Det har förts fram att det är ett problem att vattenmyndigheterna genom sina åtgärdsprogram ska styra andra myndigheters arbete.

Frågan om lämpligheten av att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter (formellt sett vattendelegationerna) kan tala om för andra myndigheter vilka åtgärder som de ska genomföra har diskuterats i flera år. Det har i intervjuerna framförts att det är principiellt udda att myndigheter på regional nivå kan bestämma vad myndigheter på central nivå ska göra. Det upplevs i en del fall som udda när andra än regeringen ger uppdrag till myndigheter. I normalfallet samarbetar myndigheter med varandra; man ger inte varandra uppdrag.

Det har även pekats på praktiska problem med detta förfarande. Det kan vara svårt för myndigheter att planera in åtgärder som inte kommer i regleringsbrevet utan i ett åtgärdsprogram från vattenförvaltningen. Det är ett problem att finansiera åtgärder som man inte har planerat för.

Det har framförts att det behövs mer tydlig styrning av åtgärdsmyndigheterna i regeringens regleringsbrev.

Det har även framkommit en del positiva synpunkter på hur åtgärdsprogrammen tas fram. Från en åtgärdsmyndighet har det betonats att åtgärderna tas fram i dialog med vattenmyndigheterna och att man tycker att den dialogen har fungerat bra. Denna myndighet upplever att man har haft stort inflytande på hur åtgärderna formuleras.

5.3 Styrning genom miljö- och samhällsmål

5.3.1 Mål på vattenområdet

En del i resultatstyrningen är att formulera mål som ska vara styrande för bland annat den statliga verksamheten. Nationella mål som har beslutats av riksdagen eller regeringen återfinns som portalparagrafer i lagstiftning och andra regelverk, som författningsreglerade miljökvalitetsnormer, i budgetpropositionerna och i olika inriktningsdokument som strategier och handlingsplaner. Målen ska visa den nationella politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna. I den mån de är rättsligt reglerade är de även juridiskt bindande. På vattenområdet finns en rad olika mål både på global nivå, unionsnivå och nationell nivå. Det finns både mål som uttrycker en politisk ambitionsnivå och mål som är rättsligt förpliktande.

De unionsrättsliga målen för åtgärdsarbetet på vattenområdet finns i artikel 4 i ramdirektivet för vatten. Dessa mål beslutas i Sverige som myndighetsföreskrifter i form av miljökvalitetsnormer. Syftet med miljökvalitetsnormer är att visa vilken miljökvalitet som man vill uppnå. Normerna ska motsvara sådana miljötillstånd som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Normerna riktar sig mot myndigheter och kommuner och är bindande gentemot dem. De ska sedan i sin tur se till att använda de rättsliga instrumenten gentemot enskilda på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna kan nås. Myndigheter och kommuner är således skyldiga att inom sin myndighetsutövning och annan verksamhet agera på ett sådant sätt att normerna nås. Skyldigheten att följa normerna gäller bland annat vid tillståndsprövning, tillsyn planering och planläggning. De unionsrättsliga kraven på miljökvalitet innebär att staten Sverige blir förpliktad gentemot EU att visa att en viss miljökvalitet kan uppnås.

Utöver vattenförvaltningens miljökvalitetsnormer finns nationella politiska miljökvalitetsmål för Sveriges vattenarbete med preciseringar som anknyter till normerna. Det finns även en rad politiskt beslutade målsättningar inom andra samhällsområden som har bäring på möjligheten att nå de vattenanknutna målen. Ibland är dessa mål samverkande, ibland är målen motstridiga. Det kan gälla både miljömål och andra samhällsmål. Miljömålen och andra samhällsmål med betydelse för vattenförvaltningen beskrivs nedan i avsnitt 5.4.2.

Den största skillnaden mellan miljö kvalitetsmålen i miljömålssystemet och miljö kvalitetsnormerna är således att de har olika rättslig karaktär. Medan målen är politiska rättesnören som kan användas som tolkningsdata så är normerna rättsligt bindande och ett överskridande eller risk för överskridande kan innebära en viss rättsföljd.¹⁵ Miljö kvalitetsnormerna för vatten har således en annan och högre status än de nationella miljö kvalitetsmålen genom att de är författningsreglerade. Miljö kvalitetsnormerna kan därmed inte anpassas till de nationella miljö målen utan det är de nationella målen som måste anpassas till normerna.¹⁶ Så har också skett genom att de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen har utökats med preciseringar om att vattnet ska ha god status i enlighet med vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Avsikten är alltså inte att de båda målsystemen ska vara parallella utan i hög grad integrerade och samstämmiga. Regeringen har uttryckt det som att arbetet med att följa miljö kvalitetsnormerna kan ses som ett verktyg och ett stöd i arbetet att nå miljö kvalitetsmålen.¹⁷ Regeringen har vidare uttryckt att kopplingen mellan miljömålssystemet och vattenförvaltningen behöver fortsätta utvecklas för att undvika dubbelarbete och att effektivisera användningen av resurser på statlig och kommunal nivå.

5.3.2 Framförda synpunkter

Det kan vara svårt att göra avvägningar mellan olika intressen

När miljö kvalitetsnormer beslutas ska det ske i enlighet med särskilda bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen. I vår utvärdering har det framförts från en rad olika aktörer att målsättningen i miljö kvalitetsnormerna att skydda och förbättra vattenkvaliteten kan komma i konflikt med målsättningar inom en rad olika politikområden. Det har pekats på att den rättsliga skyldigheten att följa miljö kvalitetsnormerna kan ge upphov till svårigheter på den nationella nivån om normerna kommer i konflikt med politiska målsättningar eller med andra typer av miljö kvalitetsnormer. Man menar att

¹⁵ Olsen Lundh, Christina (2016), sid 58.

¹⁶ SOU 2002:105, sid. 78, och prop. 2003/04:2, sid. 20.

¹⁷ Prop. 2003/4:2 sid. 20 f.

det finns behov av att göra avvägningar mellan vattenkvalitet, vattenkvantitet och olika samhälls- och miljöintressen och att dessa målkonflikter måste hanteras inom vattenförvaltningen. Det har också pekats på att avvägningar måste göras på olika förvaltningsnivåer. Nationella avvägningar bör göras av regeringen med stöd från centrala myndigheter, regionala avvägningar av länsstyrelserna och lokala avvägningar av kommunerna.

Som exempel på målkonflikter har bland annat nämnts regeringens livsmedelsstrategi. Där är målet en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.¹⁸ Det har framförts att strategins målsättning att den svenska matproduktionen ska öka kan leda till ökade utsläpp till vattenmiljön, vilket kan vara oförenligt med miljö kvalitetsnormerna. Ett annat exempel som har förts fram handlar om målkonflikten mellan behovet av bostadsbyggande och möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna, vilket plan- och bygglagen kräver. Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen med syftet att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.¹⁹ Ett tredje exempel som har lyfts fram handlar om målkonflikter mellan säkerhet och miljö. Vattenkvaliteten kan påverkas av översvämningar av till exempel förorenade områden och översvämningens risk kan påverkas av åtgärder i vatten för att förbättra vattenkvaliteten, som till exempel utrivning av dammar.

Vattenförvaltningens koppling till miljömålssystemet

Det har av en del aktörer lyfts fram att vattenförvaltningen borde vara närmare kopplad till miljömålssystemet, vilket upplevs vara accepterat och välkänt. En del andra har betonat att det finns en sådan koppling redan i dag.

¹⁸ Prop. 2016/17:104.

¹⁹ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

5.4 Exempel på andra förvaltningsmodeller i Sverige

5.4.1 Olika styrningsmodeller inom olika förvaltningsområden

Utredningen har som grund för sina överväganden studerat ett antal styrningsmodeller inom andra förvaltningsområden. Syftet med den genomgången har varit att ge en referensram för utredningens överväganden. I detta avsnitt sammanfattas denna genomgång kortfattat. De iakttagelser som utredningen har gjort redovisas i sin helhet i bilaga 12.

5.4.2 Miljömålssystemet, klimatarbetet och Agenda 2030

Utredningen har bland annat studerat miljömålsarbetet, klimatarbetet och Agenda 2030-arbetet. Arbetssätten inom dessa områden kan ses som exempel på möjliga utvecklingsvägar för styrningen av vattenförvaltningen.

Dessa verksamheter styrs genom inriktningspropositioner, nationella handlingsplaner eller liknande. Inom miljömålssystemet har 26 nationella myndigheter och länsstyrelserna på statlig regional nivå uppdrag från regeringen i sina instruktioner att bidra till att miljömålen nås och om det behövs föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. De flesta av dessa myndigheter ska rapportera om sitt arbete för miljömålen till regeringen i årsredovisningarna. De ska också bistå Naturvårdsverket med underlag för uppföljning och utvärdering av miljöarbetet.

Miljökvalitets- och etappmålen följs upp varje år, och vart fjärde år görs även en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen. Åtta nationella myndigheter, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och SGU, är tilldelade ett eller flera av de sexton miljökvalitetsmålen. Dessa myndigheter ansvarar för uppföljning och utvärdering av sina mål. Ansvaret är reglerat och preciserat i respektive myndighets instruktion. Regionalt och lokalt arbete för att nå och följa upp målen görs av Skogsstyrelsen, respektive länsstyrelse och kommunerna. Regeringen sammanställer varje år vad som har gjorts för att nå miljömålen, vilket presenteras för riksdagen i budgetpropositionen.

Klimatarbetet styrs genom klimatlagen som innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad det ska syfta till och hur det ska bedrivas. Den lagfäster att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska presentera en årlig klimatredovisning i budgetpropositionen och vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan för hur målen ska nås. Det klimatpolitiska rådet ska utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen.

Det nationella samordningsansvaret för Agenda 2030 har lagts på miljöministern. Det finns utredningsförslag om att bland annat länka in arbetet i ordinarie processer, att riksdagen ska besluta om mål, att regeringen ska redovisa nuläge och arbete, att myndigheters ansvar ska tydliggöras och regional och lokal nivå betonas.

5.4.3 Fysisk planering, infrastrukturplanering och regional tillväxt

Utredningen har studerat hur arbetet med planering av mark, hav och infrastruktur har organiserats. Utredningen har även studerat regionernas tillväxtarbete och förändringarna när det gäller arbetet med regional fysisk planering. Dessa områden ligger nära vattenförvaltningen och har styrnings- och organisationsmodeller som kan inspirera utformningen av vattenförvaltningen.

Fysisk planering handlar om hur mark och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad. Plan- och bygglagen (PBL) styr kommunernas fysiska planering. Det finns tre typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Riksdagen har nyligen beslutat om nya bestämmelser som innebär att ansvaret för den regionala fysiska planeringen i Stockholms respektive Skåne län läggs på landstingen i Stockholm respektive Skåne.

Arbetet med planerna för transportsystemet har av många aktörer förts fram som ett gott exempel på hur planeringsarbetet inom vattenförvaltningen kan läggas upp. Planeringsarbetet på detta område innebär att det läggs fast en långsiktig finansieringsram från riksdagen som följs upp med en nationell plan från regeringen, en genomförandeplan från den centrala myndigheten och länsplaner från landstingen.

Utredningen har slutligen studerat ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. Detta ansvar ligger på landstingen men det utförs av flera olika aktörer som statliga myndigheter, kommuner och civilsamhällets organisationer. Landstingen ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna genomförandet av strategin.

6 Vattendistrikt och avrinningsområden

Sammanfattning: Sverige är indelat i fem vattendistrikt utifrån de fem större havsbassängerna. Svenskt territorium ingår i tio avrinningsdistrikt, varav åtta är internationella. I Sverige finns det cirka 27 000 vattenförekomster och 117 huvudavrinningsområden. Hälften av huvudavrinningsområdena ligger i sin helhet inom ett län, medan resterande ligger i två till sex län. Huvuddelen av huvudavrinningsområden är fördelade på fem eller färre kommuner. I vår utvärdering har det pekats på att distrikten är stora och abstrakta och att förvaltning utifrån avrinningsområden är viktig. Samtidigt har det framförts att Sverige har delats in i många vattenförekomster, vilket innebär en omfattande arbetsbörda för vattenförvaltningen.

6.1 Avrinningsdistrikt och vattendistrikt

6.1.1 Förklaring av begrepp

Dagens vattenförvaltning utgår från begreppen avrinningsdistrikt, vattendistrikt, avrinningsområden, huvud- och delavrinningsområden och vattenförekomster.

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorium och för ramdirektivets ändamål hänföra dem till enskilda avrinningsdistrikt. Mindre avrinningsområden kan kombineras med större avrinningsområden eller förenas med angränsande mindre områden för att bilda enskilda avrinningsdistrikt där det är lämpligt. I de fall grundvatten inte helt följer ett visst avrinningsområde, ska

de identifieras och hänföras till det närmaste eller det lämpligaste avrinningsdistriktet. Kustvatten ska identifieras och hänföras till närmaste eller lämpligaste avrinningsdistrikt.

De begrepp som används förklaras i ramdirektivet, miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. *Avrinningsdistrikt* definieras i ramdirektivet som ett land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten. Någon definition i svensk rätt finns inte, förmodligen eftersom begreppet vattendistrikt används i stället. Indelningen i vattendistrikt görs miljöbalken¹, där det också framgår vad som avses med ett vattendistrikt. Ett *avrinningsområde* förklaras i samma bestämmelse som ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till havet genom ett enda utlopp eller delta. Definitioner på huvud- och delavrinningsområden samt vattenförekomster ges i vattenförvaltningsförordningen. Ett huvudavrinningsområde är ett avrinningsområde med en areal som är minst 200 kvadratkilometer uppströms mynningen i havet medan ett *delavrinningsområde* är ett landområde inom ett huvudavrinningsområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar till en viss punkt i ett vattendrag. Indelningen i huvudavrinningsområden görs i Sverige, ramdirektivet saknar denna indelning. En *ytvattenförekomst* är en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten som till exempel en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller ett kustvattenområde. En *grundvattenförekomst* är en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer.²

6.1.2 Indelning i vattendistrikt

Sverige ingår i tio avrinningsdistrikt, varav några delas med Finland och Norge. Samtidigt är Sverige indelat i fem vattendistrikt, vars indelning är baserad på de fem större havsbassängerna: Bottenviken, Bottenhavet, norra och södra Östersjön samt Västerhavet. Tre av vattendistrikten delar vatten med Norge och Finland.

I en av de propositioner som föregick inrättandet av vattenförvaltningen konstaterade regeringen att en särskild administrativ indel-

¹ i 5 kapitlet 13 §.

² Akvifer är ett eller flera lager under ytan, av berggrund eller andra geologiska skikt med tillräcklig porositet och genomsläpplighet för att medge antingen en betydande ström av grundvatten eller uttag av betydande mängder grundvatten.

ning av Sveriges land- och kustvattenområden är nödvändig för att ramdirektivet för vatten ska kunna genomföras. Regeringen menade att vattendistriktet innebär en ny princip för sådan indelning av riket, men att gränsdragningen endast torde vara av betydelse för de myndigheter och kommuner som ska fullgöra olika uppgifter i distriktet.³

Den svenska indelningen i vattendistrikt och deras förhållande till de internationella avrinningsdistrikten beskrivs i kapitel 7.

6.1.3 Indelning i distrikt enligt andra direktiv

Vattenförvaltningens indelning i distrikt kan jämföras med den indelning i distrikt och områden som gjorts till följd av införlivandet av andra EU-direktiv.

För havsmiljöförvaltningen har indelning gjorts i två förvaltningsområden och för havsplaneringen i tre planområden.

För havsmiljöförvaltningen har Sveriges havsområden delats in i två förvaltningsområden, Nordsjön och Östersjön. För att kunna arbeta systematiskt med att förbättra havsmiljön har Sveriges havsområde delats in i mindre så kallade bedömningsområden.⁴

För havsplaneringen ska det finnas en havsplan för följande tre havsområden:

- Bottniska viken: havsområdet från gränsen mot Finland i Haparanda kommun till Östhammars kommuns gräns mot Norrtälje kommun
- Östersjön: havsområdet från Norrtälje kommuns gräns mot Östhammars kommun till Helsingborgs kommuns gräns mot Höganäs kommun
- Västerhavet: havsområdet från Höganäs kommuns gräns mot Helsingborgs kommun till gränsen mot Norge i Strömstads kommun.⁵

³ Prop. 2003/04:57.

⁴ <http://extra.lansstyrelsen.se/viss/Sv/detta-beskrivs-i-viss/havsmiljodirektivet/Pages/default.aspx> (avläst 2019-09-09).

⁵ 2 § havsplaneringsförordningen (2015:400).

Havsplanerna ska omfatta större delen av territorialhavet och svensk ekonomisk zon. I territorialhavet delar staten planeringsansvar med kommunerna. I den ekonomiska zonen har staten ensamt planeringsansvar.

Arbetet enligt förordningen om översvämningsrisker utgår från den indelning i vattendistrikt som har gjorts för vattenförvaltningen. Förordningen om översvämningsrisker innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för varje vattendistrikt ska göra en preliminär bedömning av översvämningsrisker och att det där efter ska tas fram översvämningskartor.

6.1.4 Framförda synpunkter

Distrikten är för stora och abstrakta

I utvärderingen har flera aktörer framfört att de nuvarande vattendistrikten är alltför stora och abstrakta. Från vattenmyndigheterna har det dock betonats att distriktsindelningen är ändamålsenlig och rimlig. För exempelvis kommunerna och det lokala arbetet spelar det ingen roll om vattenförvaltningen är organiserad i fem vattendistrikt eller inte. Många menar att samarbetet över administrativa gränser är avgörande, oavsett distriktsindelningen.

I utvärderingen har det av flera uppmärksammats att distriktsindelningen inte följer andra aktörers distriktsindelning, vilket försvårar deras deltagande i vattenförvaltningen. Det har framförts att vattendistriktet är en indelning som inte används av andra aktörer eller återspeglar någon funktionell indelning. Inga andra aktörer använder denna indelning. Den uppfattas inte ha någon bas eller tradition, och det finns ingen regional samverkan på vattendistriktsnivå. Det finns ingen möjlighet för organisationer att samlas på vattendistriktsnivå.

Från en del andra aktörer har det i utvärderingen betonats att det finns ett syfte med distriktsindelningen och att det inte är så konstigt att vattendelarna inte har varit den naturliga gränsen att dra administrativa gränser utifrån. Det har vidare framförts att indelningen i distrikt är naturlig och att det kan vara mer en pedagogisk utmaning än ett praktiskt problem. Det har från några åtgärdsmyndigheter lyfts fram att fem vattendistrikt har fungerat bra.

Distriktsindelning enligt andra direktiv

Endast ett fåtal aktörer har framfört synpunkter vad gäller denna fråga. En av de centrala myndigheterna har framfört att samordning borde ske inom tre avrinningsdistrikt som följer havsbassängernas gränser i stället för dagens fem vattendistrikt. Då skulle arbetet med vatten och havsplanering få samma indelning.

6.2 Vattenförekomster

6.2.1 Vattenförekomster i Sverige

Vattenförvaltningen omfattar allt vatten, både grundvatten och ytvatten. Det finns fyra olika typer av vatten: sjöar, grundvatten, vattendrag och kustvatten.⁶ Inom vattenförvaltningen har grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten delats in i enheter som kallas vattenförekomster. Inom varje distrikt ska vattenmyndigheterna identifiera och karaktärisera varje vattenförekomst. Det innebär att man ska fastställa ytvattenförekomsternas lokalisering och gränser och genomföra en karakterisering av alla sådana förekomster i enlighet med en metod som redovisas i bilaga II till ramdirektivet.

I tabellerna nedan redovisas antalet vattenförekomster, dels för hela riket, dels per län.

⁶ Sjöar och vattendrag som inte har klassats som vattenförekomster kallas för övrigt vatten.

Tabell 6.1 Sammanställning över vattenkategorier

Vattentyp	Antal vattenförekomster	Längd/area
Grundvatten	3 705	40 770,36 km ²
Kust	654	33 431,53 km ²
Sjö	7 450	31 937,44 km ²
Utsjövatten (mellan 1 och 12 nm)	19	47 140,11 km ²
Vattendrag	15 695	84 742,65 km
Summa	27 523	

Källa: https://viss.lansstyrelsen.se/AreaStatisticsForm.aspx?managementCycleName=Senaste_bedomning&area=10,1 (avläst 2019-01-11).

Tabell 6.2 Antal vattenförekomster per län

Län	Grund- vatten	Kust	Sjö	Utsjö- vatten	Vatten- drag	Summa
Norrbottn	505	65	1 365	1	3 164	5 100
Västerbotten	401	54	1 142	4	2 490	4 091
Jämtland	270	0	1 526	0	2 532	4 328
Västernorrland	252	53	748	1	1 296	2 350
Dalarna	277	0	522	0	1 313	2 112
Gävleborg	139	30	566	1	1 341	2 077
Värmland	109	0	327	0	578	1 014
Örebro	185	0	138	0	259	582
Västmanland	49	0	66	0	154	269
Uppsala	73	22	65	3	174	337
Stockholm	199	130	116	4	96	545
Södermanland	176	32	112	2	145	467
Västra Götaland	238	92	283	2	749	1 364
Östergötland	188	43	148	2	312	693
Gotland	17	24	5	3	27	76
Jönköping	229	0	171	0	338	738
Kalmar	99	61	112	2	307	581
Kronoberg	91	0	134	0	251	476
Halland	74	21	80	1	281	457
Skåne	211	22	40	4	201	478
Blekinge	57	38	34	2	70	201

Källa: <https://viss.lansstyrelsen.se/Search.aspx?searchType=Areas&SearchOnLoad=true&LockManagementCycle=false&areatype=county&freeTextSearch=&DialogMode=&DoSearch=&SortType=0&ReversSort=false&requirePermissionsToSelect=false&searchLockAreas=false&searchLockBasins=false&searchLockMunicipality=false&searchLockWaterType=false&AssociatedWaters=&postbackAction=&searchLockReportUnitSearchTypes=>

6.2.2 Framförda synpunkter

Det finns många vattenförekomster

I vår utvärdering betonar många aktörer att Sverige har mycket vatten. Vattenförekomstindelningen har diskuterats. Det har exempelvis framförts att Sverige har en detaljerad vattenförekomstindelning.

Flera aktörer har vidare pekat på att vattenförekomstindelningen ser olika ut i olika delar av landet.

6.3 Avrinningsområden och andra indelningar

6.3.1 Huvudavrinningsområden

De huvudavrinningsområden som Sverige omfattas av definierades redan 1908 av föregångaren till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Ursprungligen identifierades 119 huvudavrinningsområden men de anses numera utgöra 117 stycken.⁷ Ett huvudavrinningsområde avser vattendrag vars avrinningsområde är minst 200 km². På fastlandet finns 110 huvudavrinningsområden. På Gotland finns två huvudavrinningsområden och på Öland ett.⁸ Fyra huvudavrinningsområden dränerar från Sverige till Norge. Vidare kan nämnas att Sverige är indelat i drygt 52 000 delavrinningsområden.

Av tabellen nedan framgår att hälften av Sveriges huvudavrinningsområden ligger helt inom ett län. Resterande huvudavrinningsområden delas mellan två och upp till sex län.

⁷ I praktiken består Sverige numera av 117 huvudavrinningsområden eftersom de tidigare huvudavrinningsområdena 14 Lillpiteälven och 15 Rokån numera är biflöden i Piteälvens huvudavrinningsområde. Numreringen av områdena har dock inte ändrats.

⁸ SMHI (2002). Några av huvudavrinningsområdena har en areal som är mindre än 200 km².

Tabell 6.3 **Antal län som förekommer inom ett enskilt huvudavrinningsområde**

Antal län som förekommer inom ett enskilt huvudavrinningsområde	Antal huvudavrinningsområden med detta antal län	Andel (procent)
1 län	59	50
2 län	35	30
3 län	12	10
4 län	3	3
5 län	2	2
6 län	2	2
Avrinning till Norge	4	3
Summa	117	100

Källa: SMHI (2002). De tidigare huvudavrinningsområdena 14 Lillpiteälven och 15 Rokån räknas här som huvudavrinningsområden.

Av tabellen nedan framgår att antal huvudavrinningsområden per län varierar kraftigt – mellan drygt 20 huvudavrinningsområden i de två nordligast länen och 2 huvudavrinningsområden per län i några län i mellersta och södra delarna av Sverige. Av bilaga 3 framgår vilka huvudavrinningsområden som finns i varje län och hur stor del av huvudavrinningsområdena som ligger i varje län.

Tabell 6.4 Antal huvudavrinningsområden per län

Län	Antal huvud- avrinnings- områden helt inom länet	Antal huvud- avrinnings- områden delvis inom länet	Totalt antal huvudavrinningsområden som berörs inom länet	Areal (km ²)
Norrbotten*	11	6	19	105 885,9
Västerbotten*	11	10	21	59 193,5
Västernorrland	4	10	14	23 134,1
Jämtland*	0	6	6	54 197,0
Dalarna	0	6	6	30 408,1
Gävleborg	5	8	13	19 720,7
Värmland*	0	1	2	21 921,6
Västmanland	0	3	3	6 944,0
Örebro	0	4	4	9 687,9
Uppsala	2	6	8	7 388,3
Stockholm	2	5	7	7 207,3
Södermanland	1	4	5	7 049,9
Östergötland	1	7	8	12 281,4
V. Götaland*	2	8	11	28 946,6
Halland	3	9	12	5 710,8
Jönköping	0	8	8	11 757,9
Kronoberg	0	15	15	9 426,2
Kalmar	4	12	16	11 666,2
Gotland	2	0	2	3 172,5
Blekinge	0	9	9	3 050,5
Skåne	7	5	12	11 346,1

Anmärkning: **Norrbotten:** 1 ao delas med Norge, 1 delas med Finland. **Västerbotten:** Två avrinningsområden som dränerar till Norge har lagts in i "övriga områden". **Värmland:** 1 ao delas med Norge. **Västra Götaland:** 1 delas med Norge. **Jämtland:** Två avrinningsområden som dränerar till Norge har lagts in i "övriga områden". *Källa:* SMHI (2002).

En analys av fördelningen av huvudavrinningsområden på kommuner visar att huvuddelen av huvudavrinningsområdena är fördelade på fem eller färre kommuner. För sex huvudavrinningsområden är det endast en kommun som ingår. För fyra huvudavrinningsområden är det fler än 25 kommuner som ingår: Göta älv (72 kommuner), Norrström (63 kommuner) och Motala ström (33 kommuner) och Dalälven (27 kommuner).

Tabell 6.5 Antal kommuner som ingår i Sveriges huvudavrinningsområden

Antal kommuner	Antal huvudavrinningsområden
1 kommun	6
2–5 kommuner	68
6–10	24
11–15	13
16–20	2
21–30	1
31–75	3
Summa	117

Källa: SMHI, e-brev 2019-08-21. *Anmärkning:* Tabellen innehåller även de kustområden som ligger mellan huvudavrinningsområden. De tidigare huvudavrinningsområdena 14 Lillpiteälven och 15 Rokån är numera biflöden i Piteälvens huvudavrinningsområde.

Av tabellen nedan framgår att cirka tre fjärdedelar av Sveriges kommuner ingår i tre eller färre huvudavrinningsområden. En kommun ingår i elva huvudavrinningsområden (Skellefteå).

Tabell 6.6 Andel av Sveriges kommuner som har ett visst antal huvudavrinningsområden

Antal huvudavrinningsområden	Andel av kommunerna med detta antal huvudavrinningsområden (procent)
0	2,1
1	25,2
2	28,7
3	29,9
4	11,2
5	7,7
6	1,7
7	1,7
8	1,0
9	0,3
10	0,0
11	0,3
Summa	100

Källa: SMHI, e-brev 2019-08-21. *Anmärkning:* Tabellen innehåller inte de kustområden som ligger mellan huvudavrinningsområden.

6.3.2 Andra indelningar

Även andra indelningar än huvudavrinningsområden har tagits fram inom eller med anknytning till vattenförvaltningen.

Vattenmyndigheternas indelning i åtgärdsområden

En sådan indelning är den indelning i åtgärdsområden som gjorts av vattenmyndigheterna. Ett åtgärdsområde är ett geografiskt område avgränsat utifrån vattnets väg. Indelningen i åtgärdsområden görs utifrån huvudavrinningsområden och/eller delavrinningsområden. I några fall har huvudavrinningsområden delats in i flera åtgärdsområden, till exempel Göta älv, och i en del fall har mindre områden slagits ihop. Det finns 220 åtgärdsområden i Sverige (jämfört med 117 huvudavrinningsområden). I bilaga 3 visas hur vattenmyndigheterna har delat in Sverige i åtgärdsområden.

För varje åtgärdsområde finns en sammanställning över de åtgärder som är riktade till myndigheter och kommuner och de faktiska fysiska åtgärderna och deras effekt i vattenmiljön. Det varierar hur myndigheterna inom de olika vattendistriktet hanterar dessa sammanställningar. Åtgärdsområden används i Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt, medan åtgärdsområden i Bottenvikens vattendistrikt inte har publicerats på vattenmyndigheternas webbplats. Målsättningen med de åtgärdsområdesvisa sammanställningarna är att visa på kopplingen mellan miljökvalitetsnormer, statusklassificeringarna, påverkan, förbättringsbehov samt de åtgärder som behöver genomföras. Från vattenmyndigheterna uppges att i dag är varje länsstyrelse ansvarig för ett antal åtgärdsområden. I detta ansvar ingår att samordna den egna och övriga länsstyrelsens arbete med att ta fram underlag för karakterisering, miljömål, åtgärdsprogram och samverkan. Från vattenmyndigheterna framhålls att arbetet förutsätter att alla länsstyrelser inom åtgärdsområdet medverkar.⁹

⁹ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/vattendistrikt-sverige/vasterhavet/atgardsomraden/Sidor/default.aspx (avläst 2019-04-26).

Länsstyrelsernas förslag till samordningsområden och deldistrikt

En annan indelning är den som föreslogs av Miljövårdsdirektörernas förening i en rapport till regeringen hösten 2003.¹⁰ I rapporten redovisade länsstyrelserna sin syn på hur arbetet med ramdirektivet för vatten borde läggas upp på regional nivå. Det konstaterades att en indelning av vattendistriktet i någon form av operativa områden för regional samordning – samordningsområden – skulle bli nödvändig i praktiken. Man menade att storleken på sådana samordningsområden i stort borde sammanfalla med länens och att hänsyn borde tas till befintliga vattenvårdsförbunds verksamhetsområden. Vidare menade man att länsstyrelserna borde få samordningsansvaret för dessa områden för att garantera stabilitet i kunskap, kontaktvägar och organisation och inte minst samverkan med övrigt regionalt miljöarbete. Man såg samordningsområdena som arbetsområden för att lösa uppgiften enligt ramdirektivet på bästa sätt och betonade betydelsen av ett nära samarbete mellan grannlän inom det gemensamma samordningsområdet. Samtidigt betonades vikten av varje länsstyrelses grundläggande ansvar för sitt eget län.

Ytterligare en annan indelning redovisas i en rapport som togs fram på uppdrag av länsstyrelserna i Mälardalen 2004 med Länsstyrelsen i Uppsala län som projektansvarig. Länsstyrelserna påpekade i denna rapport att vattendistriktet blir för stora för att i praktiken kunna samverka med länens hela miljöarbete på ett bra sätt och kunna ha den nödvändiga kontakten med kommunal nivå och uppnå lokal förankring. I rapporten föreslogs att vattendistriktet skulle delas in i deldistrikt med en länsstyrelses beredningssekreteriat som samordnings- och rapporteringsansvarigt. Samverkan skulle sedan etableras avrinningsområdesvis och kustområdesvis eller för flera avrinningsområden, allt efter behov och beroende på vilken fas i vattenplaneringen som skulle vara aktuell för tillfället. Det framfördes att det i de flesta fall torde vara ändamålsenligt att bygga på den samverkan som redan sker. Man menade också att i en del fall skulle den nivå som benämns ”superlokal” i betänkandet Klart som vatten kunna vara aktuell.¹¹

¹⁰ Länsstyrelserna (2003).

¹¹ Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län, Mälarens vattenvårdsförbund, Svealands kustvattenvårdsförbund, Nyköpingsåns vattenvårdsförbund samt Tyresåsamarbetet (2004).

I rapporten föreslogs att varje vattenmyndighet borde svara för ett huvudsekretariat och att ett beredningssekretariat borde inrättas på varje länsstyrelse. Beredningssekretariatet skulle ingå som en del av länsstyrelsen och dess uppgifter skulle vara följande:

- samordna arbetet enligt ramdirektivet inom länet i nära samarbete med länsstyrelsens miljömålsarbete och övrigt miljöarbete,
- samordna arbetet enligt ramdirektivet inom samordningsområdet om sådant ansvar har tilldelats länsstyrelsen i fråga,
- vara kontaktyta gentemot huvudsekretariatet för vattendistriktet,
- tillsammans med övriga inom samordningsområdet arbeta fram de förslag som i varje planeringsfas ska ligga till grund för vattenmyndighetens beslut, och
- skapa möjligheter för kommuner, vattenvårdsförbund, organisationer m.fl. att bidra till och påverka arbetet; vilket bör knyta an till den förankring och medverkan hos den lokala nivån som genomförandet av de regionala miljömålen kräver.

I rapporten konstaterades att med ett sådant arbetsupplägg skulle varje länsstyrelse fortsatt vara ansvarig för sitt län och det arbete som ska bedrivas där. Det förslag på förändring som framfördes i rapporten var att samordningen också skulle ske inom vattendistriktet och samordningsområdena inom ramen för befintlig myndighetsstruktur. I rapporten framfördes att det som där kallas vattendistriktsmyndigheten genom dess huvudsekretariat skulle ges en utpräglad strategisk, koordinerande och samordnande roll samtidigt som tyngdpunkten av det faktiska arbetet med ramdirektivet skulle läggas på länsstyrelserna i samverkan med kommuner, vattenvårdsförbund och andra organ. De formella besluten enligt ramdirektivet skulle fattas av vattendistriktsmyndighetens delegation.

Förslag till prövningsgrupper för omprövning av vattenkraft

En annan indelningsgrund anges i Havs- och vattenmyndighetens, Energimyndighetens och Svenska kraftnäts förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft.¹²

¹² Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019).

I den nationella planen används en indelning av Sverige i provningsgrupper som är geografiskt avgränsade områden. Indelningen är baserad på de kraftverk och reglerdammar som anmält sig till den nationella planen. Indelningen av provningsgrupper utgår som huvudregel från huvudavrinningsområden. Huvudavrinningsområden med fler än cirka 30 vattenkraftverk har delats in i flera provningsgrupper utifrån ett antal grundprinciper. Större vattendrag där verksamheter är starkt sammankopplade ska bilda en provningsgrupp. Biflöden där det inte finns motiv att bilda egna provningsgrupper ingår i nedströms liggande provningsgrupp. I vissa fall har provningsgrupper justerats för att följa gränserna för mark- och miljödomstolarnas domsområden. I den slutliga indelningen har hänsyn tagits till de synpunkter som inkommit under samrådsprocessen, exempelvis miljö- och reglermässiga samband.

I bilaga 3 finns en förteckning över förslaget till provningsgrupper.

Vattenorganisationers områdesindelning

Vattenråd, vattenvårdsförbund och andra vattenorganisationer arbetar utifrån en indelning som inte alltid motsvarar indelningen i 117 huvudavrinningsområden. Hur vattenorganisationerna har delat in de olika avrinningsdistrikten i olika områden framgår av bilaga 3.

6.3.3 Framförda synpunkter

Förvaltning utifrån avrinningsområden är viktig

I vår utvärdering lyfter de flesta aktörerna fram att avrinningsområdesperspektivet är viktigt men samtidigt svårt att arbeta utifrån. Det har framförts att en avrinningsområdesvis organisation är helt avgörande, dvs. att utgå från vattnets väg och inte från administrativa gränser. En av aktörerna formulerar det som att man behöver lyfta blicken och lägga pusslet avrinningsområdesvis. Samtidigt konstaterar flera aktörer att det finns etablerade administrativa läns- och kommungränser som inte följer avrinningsområden. I realiteten är länsgränserna styrande för bl.a. kartläggning och övervakning.

Beredningssekretariaten uppger att de arbetar enbart inom det egna länet eftersom det är viktigt att bedöma data utifrån lokal-

kännedom och lokalkunskap. Några aktörer menar att detta innebär att det inte finns en vattenförvaltning som behärskar ett helt huvudavrinningsområde, vilket innebär att man har frångått avrinningsområdestanken. Det har konstaterats att eftersom vattenmyndigheterna inte har någon egen inhämtning av data blir distriktsindelningen inte så viktig från miljöövervakningssynpunkt.

7 Internationella avrinningsdistrikt

Sammanfattning: För att förvalta gränsöverskridande avrinningsområden har det inrättats internationella avrinningsdistrikt. För Sveriges del finns sådana vid gränserna mot Finland och Norge. När det gäller gränsområdet mot Finland gäller en gränsälvsoverenskommelse från 2009 som svensk lag. Den finsk-svenska gränsälvskommissionen är ett mellanstatligt samarbetsorgan. När det gäller gränsområdet mot Norge finns sju avrinningsdistrikt med vatten som korsar riksgränsen. Förvaltningsplaner upprättas separat inom respektive land. I vår utvärdering har det lyfts fram att Torneälven är ett internationellt avrinningsdistrikt, men i Sverige har det lagts in i Bottenvikens vattendistrikt. Det har även pekats på oklarheter vad gäller de norsk-svenska avrinningsdistrikten och på behov av samverkan. Det har även pekats på behov av ökat samarbete med Danmark om Öresund.

7.1 Internationella avrinningsdistrikt och avrinningsområden

7.1.1 Bakgrund

Vatten rör sig utifrån naturliga gränser, inte utifrån nationsgränser. I Europa finns ett stort antal floder, sjöar, kustvatten och grundvattenförekomster som berör olika länder. Ett av de största avrinningsområdena i Europa är Donau, vars internationella förvaltningskommission uttrycker sig på följande sätt:

Water does not stop at administrative or political boundaries, so the best way to protect and manage water is by close international co-operation

between all the countries within the natural hydrological unit of the river basin – bringing together all interests upstream and downstream.¹

För att förvalta sådana gränsöverskridande avrinningsområden har det inrättats internationella avrinningsdistrikt. I detta avsnitt görs en genomgång av hur arbetet bedrivs i de internationella distrikt som Sverige omfattas av samt vilket samarbete som sker mellan Sverige och Danmark när det gäller Öresund. I bilaga 11 beskrivs hur arbetet är organiserat och bedrivs i några andra internationella avrinningsdistrikt, bland annat Donau.

7.1.2 Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten anger hur medlemsstaterna ska organisera sitt arbete inom de internationella avrinningsdistrikten. Där anges i förordet att det krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå om direktivet ska bli framgångsrikt. Det slås vidare fast att inom avrinningsområden där vattenanvändningen kan få gränsöverskridande effekter bör kraven att nå miljömålen i ramdirektivet och särskilt alla åtgärdsprogram samordnas för hela avrinningsdistriktet.

Enligt ramdirektivets artikel 3.3 ska medlemsstaterna se till att ett avrinningsområde som täcker mer än en medlemsstats territorium hänförs till ett internationellt avrinningsdistrikt. Om de berörda medlemsstaterna begär det, ska kommissionen vidta åtgärder för att det ska bli lättare att hänföra avrinningsområden till sådana internationella avrinningsdistrikt. Varje medlemsstat ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang – vilket innefattar att de ska identifiera lämplig behörig myndighet – för tillämpningen av bestämmelserna i ramdirektivet inom den del av varje internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium. När det gäller internationella avrinningsdistrikt ska de berörda medlemsstaterna tillsammans sköta samordningen för att se till att miljömålen uppnås och att i synnerhet alla åtgärdsprogram samordnas för hela avrinningsdistriktet. Medlemsstaterna får för detta ändamål använda befintliga strukturer som internationella avtal givit upphov till. Medlemsstaterna får utse ett befintligt nationellt eller internationellt organ till behörig myndighet.

¹ www.icpdr.org/main/activities-projects/river-basin-management (avläst 2018-06-12).

Enligt artikel 11 ska varje medlemsstat för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas. Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna säkerställa samordning i syfte att utarbeta en enda internationell förvaltningsplan för ett internationellt avrinningsdistrikt som i sin helhet ligger inom gemenskapen. Om en sådan internationell förvaltningsplan inte utarbetas, ska medlemsstaterna utarbeta förvaltningsplaner som omfattar åtminstone de delar av det internationella avrinningsdistriktet som befinner sig på deras territorium för att uppnå målen i ramdirektivet.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 15 sända kopior av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och alla senare uppdateringar till kommissionen och till alla andra berörda medlemsstater inom tre månader efter offentliggörandet. Vad gäller internationella avrinningsdistrikt gäller detta för minst den del av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt som täcker medlemsstatens territorium.

7.1.3 Det svenska regelverket

Det svenska regelverket kring internationell vattenförvaltning finns i vattenförvaltningsförordningen² och gränsälvslagen.³ Vattenförvaltningsförordningen behandlar framför allt förvaltningen av de internationella avrinningsområden som är gemensamma med Norge. För förvaltningen av Torne älvs avrinningsområde hänvisar förordningen till gränsälvslagen.

Innan vattenmyndigheten beslutar om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ett internationellt vattendistrikt ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet.⁴ Samrådet ska syfta till att i hela avrinningsområdet åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska och svenska regler som har införts för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Vattenmyndigheten ska även lämna de upplysningar som myndigheter i Norge behöver och bistå dessa myndigheter vid sam-

² 8 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

³ Lagen (2010:897) om gränsälvsoverenskommelse mellan Sverige och Finland.

⁴ 8 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

råd i Sverige. ”Vattenmyndigheterna i de internationella vattendistriktet” ansvarar för den samordning som föreskrivs i 3 §.⁵

Genom gränsälvslagen gäller den gränsälvsoverenskommelse mellan Sverige och Finland som undertecknades den 11 november 2009 som svensk lag.⁶ I den lagstadgade överenskommelsen pekas ut vilka vattendrag och sjöar i Sverige och Finland som omfattas av överenskommelsen. De utpekade områdena bildar ett finsk-svenskt avrinningsdistrikt. Lagen innebär att det ska ske ett samarbete mellan de svenska och de finländska myndigheterna för att samordna program, planer och åtgärder i detta avrinningsdistrikt.

Vidare kan nämnas att det av vägledning för åtgärdsprogram framgår att delåtgärdsprogram kan behöva utarbetas för de svenska delarna av de avrinningsområden som är gemensamma med Norge och Finland.⁷

7.1.4 Distriktsindelningen i Sverige

Sverige ingår i tio avrinningsdistrikt, varav några delas med Finland och Norge. Samtidigt är Sverige indelat i fem vattendistrikt, vars indelning är baserad på de fem större havsbassängerna: Bottenviken, Bottenhavet, norra och södra Östersjön samt Västerhavet. Internationella avrinningsområden finns både vid gränsen mellan Sverige och Norge och vid gränsen mellan Sverige och Finland. Inom Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt finns det internationella avrinningsområden som är gemensamma med Norge. Sverige har därför definierat dessa vattendistrikt som internationella vattendistrikt.⁸ På motsvarande sätt har Norge identifierat Glomma, Trøndelag, Nordland och Troms som internationella avrinningsdistrikt med gemensamma avrinningsområden med Sverige.⁹ Torneälvns avrinningsområde omfattar både delar av finländska Lappland, svenska Norrbotten och norska Finnmark.

⁵ 8 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen.

⁶ Undantaget för artiklarna 23–26 och 29 samt fiskestadgan för Torneälvens fiskeområde.

⁷ Naturvårdsverket (2008).

⁸ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁹ Förslag om ny indelning för avrinningsdistrikt i Norge beskrivs i bilaga 11.

Av tabellen nedan framgår Sveriges tio avrinningsdistrikt som finns inlagda i WISE. I Sverige används dessa tio distrikt enbart för rapporteringen till EU-kommissionen.

Tabell 7.1 Sveriges avrinningsdistrikt

Distriktkod	Avrinningsdistriktets namn	Storlek (km ²)	Storlek (km ²) inkl. kustvatten	Länder
SE1	Bottenviken	120 900	128 100	SE, FI, NO
SE1T0	Torneälven (Bottenviken)	25 420	25 500	SE, FI, NO
SE2	Bottenhavet	140 200	145 200	SE, NO
SE3	Norra Östersjön	36 980	44 200	SE
SE4	Södra Östersjön	54 920	64 980	SE
SE5	Västerhavet	68 580	71 690	SE, NO
SE1102	Tröndelag (Bottenhavet)	450		SE, NO
SE1103	Nordland (Bottenviken)	1 319		SE, NO
SE1104	Troms (Bottenviken)	192		SE, NO
SE5101	Glomma (Västerhavet)	992		SE, NO

Källa: Europeiska kommissionen (2019).

Den svenska riksdagen har uttalat att det finns ett behov av en tydligare samverkan med våra grannländer, i de fall där de naturliga avrinningsområdena är gränsöverskridande och därmed bildar ett internationellt avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet. Riksdagen har också betonat att riksdagen måste ges möjlighet att fortsättningsvis ha inflytande över sådana vattendistrikt.¹⁰

7.1.5 Begreppen avrinningsdistrikt och vattendistrikt

Distrikt som omfattar flera staters territorium kallas i Sverige för *internationella avrinningsdistrikt* eller *internationella vattendistrikt*. Med *internationellt avrinningsdistrikt* avses enligt vattenförvaltningsförordningen ett vattendistrikt som omfattar flera staters territorium.¹¹ Med *internationellt avrinningsområde* avses ett huvudavrinningsområde i vilket ingår del av annan stats territorium. I förordningens 8 kap. används i stället begreppet *internationellt vattendistrikt*. Det är

¹⁰ Bet. 2003/04: MJU7, reservation 11. Den 19 november 2003 biföll kammaren reservation 11.

¹¹ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

enligt vattenmyndigheterna inte klart om det avses någon skillnad mellan begreppen.

I lagen (2010:897) om gränsöverskridande samarbete mellan Sverige och Finland används begreppet *finsk-svenskt avrinningsdistrikt*.

7.1.6 Nordiskt samarbete om arbetet under ramdirektivet

De fem nordiska länderna – Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige – har ett samarbete för att harmonisera införandet av ramdirektivet för vatten. I samarbetet ingår att utbyta erfarenheter av arbetet med ramdirektivet. Ett antal årliga möten och workshops har fått bidrag från Nordiska ministerrådet, och tre rapporter har tagits fram åt rådet.¹² I september 2017 hölls den åttonde nordiska konferensen om ramdirektivet.

7.1.7 Överträdelseärendet

Kommissionen framförde i en formell underrättelse från 2010 att man ansåg att införlivandet i svensk lagstiftning av artikel 3.3 var oklart. De svenska myndigheterna uppmanades därför att ge mera information om hur förpliktelserna att etablera internationella avrinningsdistrikt, att dra dess gränser och att förvalta de avrinningsområden som hänförs till dessa internationella avrinningsdistrikt hade införlivats i svensk lagstiftning.

Kommissionen vidhöll även att artikel 13.2 inte hade införlivats korrekt i 8 kap. 3 i förordning 2004:660. Den bestämmelsen innehåller inte något krav på att en förvaltningsplan för den nationella delen av det internationella avrinningsdistriktet ska upprättas om det inte är möjligt att upprätta en internationell förvaltningsplan. När det gäller artikel 13.3 noterade kommissionen att Sverige delar internationella avrinningsdistrikt med Norge, men 8 kap. 3 i förordning 2004:660 innehåller inte något krav på att en förvaltningsplan för den nationella delen av det internationella avrinningsdistriktet ska upprättas om det inte är möjligt att upprätta en internationell förvalt-

¹² www.vannportalen.no/english/harmonisation-and-implementation-of-the-wfd-in-the-nordic-countries/ (avläst 2018-05-04).

ningsplan. Kommissionen ansåg därför att artikel 13 inte hade införlivats korrekt.¹³

Kommissionen har därefter inte vidhållit kritiken och kritiken finns inte med i den senaste formella underrättelsen. Från vattenmyndigheterna uppges att man sedan 2010 har utvecklat det internationella samarbetet och även redovisat mer konkret hur de svenska vattenmyndigheterna samarbetar med motsvarande myndigheter i Norge och Finland. Sverige har därefter inte fått någon sådan kritik i granskningen av de senaste förvaltningsplanerna.

7.2 Samarbete mellan Finland och Sverige

7.2.1 Torneälvens internationella avrinningsdistrikt

Torneälven utgör sedan 1809 gränsen mellan Finland och Sverige, och är det största outbyggda flodsystemet i norra Europa. Torneälven är ett internationellt avrinningsdistrikt där Sverige har valt att låta den svenska delen utgöra en del av Bottenvikens vattendistrikt, medan Finland har valt att låta den finländska delen utgöra ett separat avrinningsdistrikt. En liten del av området finns även i Norge.

Enligt Länsstyrelsen Norrbotten har vattenförvaltningsarbetet kring Torneälven till viss del harmoniserats så till vida att indelning och statusbedömning av de vattenförekomster som delas av Sverige och Finland har gjorts gemensamt. I en rapport från länsstyrelsen konstateras att skillnaderna mellan Sveriges och Finlands vattenförvaltning innebär att ländernas förvaltningsplaner har fått en delvis olikartad utformning.

Förvaltningsplan och åtgärdsprogram för Torneälvens avrinningsområde har för 2016–2021 upprättats separat inom respektive land. Åtgärdsbehoven i det internationella distriktet sammanfattas i den gemensamma planen för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021 som togs fram av Länsstyrelsen Norrbotten, den finländska närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommissionen. Det finns inget gemensamt övervakningsprogram för Torneälvens avrinningsområde. Respektive land klassificerar sina vattenförekomster och beslutar om nationella miljökvalitetsnormer och miljömål.

¹³ Europeiska kommissionen (2010).

För de delar av det internationella avrinningsområdet som är gemensamt för Finland och Sverige gäller särskilda bestämmelser enligt lagen om gränsälvsoverenskommelse mellan Sverige och Finland. Överenskommelsen innebär det finns ett mellanstatligt samarbetsorgan – finsk-svenska gränsälvskommissionen. Kommissionen ska bland annat utveckla samarbetet mellan parterna i avrinningsdistriktet. Av gränsälvsoverenskommelsen framgår att området bildar ett finsk-svenskt avrinningsdistrikt.

Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommissionen tog 2016 fram en gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning. Planen utgör en sammanfattande och jämförande bilaga till de nationella vattenförvaltningsplanerna för Torneälvens internationella vattendistrikt. I planen konstateras att det inte har varit möjligt att ta fram en gemensam förvaltningsplan för Torneälvens internationella vattendistrikt under samrådet under den första och andra förvaltningscykeln. Detta på grund av alltför stora olikheter i fråga om organisation och metodik samt skillnader mellan tidsramar och andra nationella riktlinjer. Planen innehåller en beskrivning av de utmaningar och nödvändiga insatser som behövs för att förbättra samordningen i nästa förvaltningscykel.

I bilaga 5 lämnas en närmare redovisning av avrinningsdistriktets omfattning, gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland, gränsälvskommissionen och arbetet i de finländska, svenska och norska delarna av Torneälvens avrinningsdistrikt. Vidare redogörs bland annat för diskussionerna kring Torneälven som internationellt avrinningsdistrikt.

7.2.2 Framförda synpunkter

Torneälven är ett internationellt avrinningsdistrikt

I utvärderingen har det lyfts fram att Torneälven är ett internationellt avrinningsdistrikt, men i Sverige är det inlagt i Bottenvikens vattendistrikt.

Det har lyfts fram att frågor om Torneälvens internationella avrinningsdistrikt inte hanteras på ett tillfredsställande sätt av de nationella myndigheterna. Länsstyrelsen Norrbotten har i en skrivelse framfört att ett avrinningsområde som delas mellan stater ska indelas

som ett internationellt avrinningsdistrikt där hela området ska förvaltas på ett samordnat sätt. Länsstyrelsen konstaterar att det faktum att den svenska och den finländska sidan av Torneälven tillhör olika vattendistrikt medför att samma upplägg och principer inte går att tillämpa. Länsstyrelsen menar att den nuvarande organisationen och indelningen av vattendistrikt medför att samarbete kring det som borde vara gemensamma produkter – arbetsprogram, översikt av väsentliga frågor, övervakningsprogram, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, miljömål – inte har hittat en naturlig arbetsform.

Finsk-svenska gränsälvskommisionen har till utredningen framfört att man vid flera tillfällen – tillsammans med Länsstyrelsen Norrbotten och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland – har lyft fram målet med inrättandet av Torneälvens internationella distrikt även på svensk sida. Det har framförts att det finns ett utvecklingsbehov och behov av omstrukturering för samordning av både planerings- och åtgärdsarbete för bättre vattenmiljöer i gränsvattenområdet. Finsk-svenska gränsälvskommisionen har framfört att förutsättningarna för gränsvattensamarbetet i Torneälvens avrinningsområde skulle väsentligt förbättras med en mer ändamålsenlig förvaltningsstruktur, vilken stöds av bland annat gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland och ramdirektivet för vatten.¹⁴

Vattenförvaltningsarbetet kring Torneälven har till viss del harmoniserats så till vida att indelning och statusbedömning av de vattenförekomster som delas av Sverige och Finland har gjorts gemensamt. Skillnaderna mellan Sveriges och Finlands vattenförvaltning innebär att ländernas förvaltningsplaner har fått en delvis olikartad utformning. EU-kommisionen har uppmärksammat problemet och framfört kritik mot att det internationella samarbetet är bristfälligt och bör förbättras.

Länsstyrelsen Norrbotten menar att det bör inrättas ett separat distrikt för Torneälven. En sådan indelning menar man bör ge övervägande positiva effekter och ge förutsättning till förbättrat samarbete, ökad tydlighet och ge bättre underlag till samråd och samverkan inom hela avrinningsområdet. Länsstyrelsen Norrbotten pekar i sitt förslag på olika för- och nackdelar med att inrätta ett separat vattendistrikt för Torneälven samt vilka kostnader som förslaget kan medföra. Länsstyrelsen gör följande sammanfattande bedömning:

¹⁴ Finsk-svenska gränsälvskommisionen, e-brev 2019-11-22.

Sammantaget bör en separering av Torneälvens avrinningsområde ge övervägande positiva effekter och ge förutsättning till förbättrat samarbete, ökad tydlighet och ge bättre underlag till samråd och samverkan inom hela avrinningsområdet. Det torde också ge möjlighet till mer flexibilitet vad gäller beslut om tider för samråd och torde därmed bidra till en snabbare väg mot åtgärder och bättre vattenmiljöer. Förslaget bör även svara upp mot den kritik som framförts av kommissionen rörande arbetet i det internationella vattendistriktet.¹⁵

Finansiering av gränsöverskridande arbete

Det har framförts att det är mer resurskrävande att samverka över nationsgränser och tar mycket tid i anspråk, särskilt eftersom man inte talar samma språk. Det har påpekats att det behövs mer resurser för att samordna det löpande vattenförvaltningsarbetet i Finland och Sverige. Från Länsstyrelsen Norrbotten har det framförts att frågan om finansiering av det gränsöverskridande arbetet har lyfts många gånger. Med tilldelade resurser uppges det bara ha varit möjligt att genomföra en samförvaltning av Torneälven på minimal nivå. Detta innebär att man endast skriver korta underlag till respektive lands förvaltningsplan.

Svårt för gränsälvscommissionen att arbeta med vattenförvaltning

Några aktörer har framfört att gränsälvscommissionen ska arbeta med vattenförvaltningen, men att detta ännu inte har fått något genomslag.

Från centrala myndigheter har lyfts fram att det inte finns någon möjlighet för gränsälvscommissionen att utföra den roll som beskrivs i propositionen till lag om gränsälvsöverenskommelse som tillägg till andra uppgifter som gränsälvscommissionen har i Torneälven. Det konstateras att gränsälvscommissionen ska samordna de program, planer och åtgärder vars syfte är att uppnå kvalitetsmålen för vattenmiljöer och att följa vattenstatusen.

Samtidigt är vattenmyndigheten i Bottenviken ansvarig för samordning i det internationella avrinningsdistriktet enligt vattenförvaltningsförordningen. Det upplevs vara otydligt vem som är ansvarig för vägledning av gemensamma principer i de internationella avrinningsdistrikten. Samordningen av vattenförvaltningen i avrinnings-

¹⁵ Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014).

området är enligt länsstyrelsen inte så omfattande som överenskom-
melsens intentioner var.

7.3 Samarbete mellan Norge och Sverige

7.3.1 Gemensamma norsk-svenska avrinningsområden

Det finns sju avrinningsdistrikt/vannregioner med vattenförekomster som korsar riksgränsen mellan Norge och Sverige: Troms, Botten-
viken, Nordland, Bottenhavet, Trøndelag, Glomma och Västerhavet. Riksgränsen mellan Norge och Sverige följer till stor del toppen av fjällkedjan, och därmed vattendelaren. Distrikten Bottenviken, Botten-
havet och Västerhavet består av avrinningsområden med avrinning till havsområden utanför svensk kust medan övriga består av av-
rinningsområden med avrinning till havsområden utanför norsk kust. De förra ligger till övervägande del ligger inom svenskt territorium medan de senare till övervägande del inom norskt territorium. De flesta gränsöverskridande vattenområdena har 93 procent eller mer av sin areal i det land som ligger nedströms gränsen. Detta är en skillnad mot många stora vattendistrikt på kontinenten, där stora delar av olika länder kan ligga inom samma vattendistrikt.

Det finns 33 avrinningsområden som är gemensamma för Norge och Sverige. Merparten av dem har mindre än 7 procent av sin areal i det uppströms belägna landet.

År 2012 togs det fram en strategi för samarbetet mellan Norge och Sverige. Syftet med denna var att lägga grunden för en samordnad vattenförvaltning för de avrinningsområden som korsar gränsen mellan Norge och Sverige och som därför utgör internationella avrinningsområden. En utgångspunkt är att det så långt som möjligt är det nedströms liggande landets principer för kartläggning och analys som tillämpas, dvs. principerna från det landet som de gränsöverskridande vattenförekomsterna rinner till. I strategin konstateras att respektive lands behöriga myndigheter bara kan besluta om förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, övervakningsprogram samt miljökvalitetsnormer (miljømål) inom det egna landets gränser. Det betyder att formella beslut som rör de delar av distrikten som ligger i det andra landet, behöver fattas av det landets myndigheter. I dessa delar krävs det alltså en nära samverkan mellan de behöriga myndigheterna i respektive avrinningsdistrikt.

I början av 2018 ingick det norska miljödirektoratet och svenska Havs- och vattenmyndigheten ett avtal om samarbete igenomförandet av ramdirektivet för vatten. Avtalet ska bidra till att ge bättre resultat och ett mer effektivt resursutnyttjande för de båda länderna genom att utnyttja synergier i de två myndigheternas arbete.

I bilaga 5 lämnas en närmare beskrivning av arbetet i de norsk-svenska avrinningsområdena. Där beskrivs bland annat samarbetet på central nivå mellan Norge och Sverige samt exempel på samarbetet på lokal och regional nivå. Det redogörs närmare för de olika strategierna.

7.3.2 Vattenmyndigheternas förslag om ändrad indelning av avrinningsdistrikt längs norsk-svenska gränsen

I arbetet med samordningen av vattenförvaltningen i de internationella avrinningsområdena vid den svensk-norska gränsen har det konstaterats att det finns brister i genomförandet av den svenska distriktsindelningen. Vattenmyndigheterna har uppmärksammat att de kartor över den svenska indelningen i vattendistrikt, som finns i bilaga 2 till vattenförvaltningsförordningen¹⁶ inte stämmer överens med texten i 2 kap. 1 § samma förordning, och inte heller med de principer för distriktsindelning som framgår av artikel 3.1 och 3.3 i ramdirektivet för vatten. Distriktsindelningen i Sverige stämmer inte heller överens med Norges indelning i avrinningsdistrikt (vann-regioner), vilket medför överlappningar och luckor i den geografiska avgränsningen av de internationella avrinningsområdena. Vattenmyndigheterna uppger att den nuvarande regleringen av vattendistrikt i Sverige kan tolkas som att ett antal avrinningsområden i Sverige ingår i två olika vattendistrikt, medan ett antal avrinningsområden i Norge inte ingår i något vattendistrikt.¹⁷ Ordalydelsen av 2 kapitlet 1 § vattenförvaltningsförordningen tyder visserligen på att vattendistriktet Västerhavet, Bottenhavet och Bottenviken omfattar de delar av ingående huvudavrinningsområden som sträcker sig in i Norge, men en sådan tolkning av bestämmelsen motsägs av hänvisningen i bestämmelsens andra stycke till kartorna i bilaga 2 till förordningen. Av dessa kartor framgår det nämligen att vattendistriktet har getts en avgränsning som följer den svensk-norska riksgränsen. Motsvarande

¹⁶ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹⁷ Vattenmyndigheterna (2018).

förhållande gäller för de huvudavrinningsområden som rinner från Sverige till norskt territorium och vidare ut i norskt havsområde.

Kansliet vid vattenmyndigheten för Bottenhavet menar att man bör skilja mellan vattendistriktet och vattenmyndighetens ansvarsområde. Rent geografiskt utgörs vattendistriktet av alla avrinningsområden som har avrinning till Bottenhavet, även om de ligger i Norge, medan vattenmyndighetens ansvarsområde är avgränsat längs med riksgränsen.¹⁸

Vattenmyndigheterna, genom Länsstyrelsen i Västernorrlands län, har beskrivit problematiken och påtalat behovet av en ny distriktsindelning vid gränsen mot Norge i en promemoria under 2018.¹⁹ Vattenmyndigheterna menar att det behövs en översyn och revidering av den svenska distriktsindelningen och avgränsningen av de olika vattenmyndigheternas behörighetsområden. Det behövs dessutom ett klargörande av vilken myndighet som är behörig myndighet för de olika delarna av de internationella avrinningsområdena i respektive distrikt. Man menar att Västerhavets vattendistrikt, Bottenhavets vattendistrikt och Bottenvikens vattendistrikt bör ges förändrade geografiska avgränsningar så att distriktens gränser följer vattendelaren mellan berörda huvudavrinningsområden, så att de huvudavrinningsområden som rinner till Bottenviken, Bottenhavet och Västerhavet i sin helhet ingår i respektive vattendistrikt, medan de huvudavrinningsområden som rinner till Norge i stället enbart ingår i respektive norskt avrinningsdistrikt. En sådan distriktsindelning skulle stämma överens med den indelning i avrinningsdistrikt som gäller i Norge. Bland annat föreslås att avrinningsområdet Vefsna inte ska ingå i Bottenhavets vattendistrikt utan i Nordlands vannregion.

7.3.3 Framförda synpunkter

Oklarheter vad gäller de norsk-svenska avrinningsdistrikten

Det har i utvärderingen framförts att enligt den nuvarande regleringen är det oklart huruvida avrinningsområden i gränstrakten ingår i svenska distrikt eller inte. Redan i strategin från 2012 konstateras att de svenska bestämmelserna om vattendistriktens avgränsning inte stämmer överens med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten

¹⁸ Vattenmyndigheten Bottenhavet, intervju 2018-05-15.

¹⁹ Vattenmyndigheterna (2018).

om att distrikten ska avgränsas efter avrinningsområdets gränser. Distriktsgränserna överensstämmer inte med hur de norska avrinningsdistrikten har avgränsats. Vid gränsen mot Norge har de svenska vattendistrikten i stället avgränsats längs med riksgränsen. Det framförs att en förutsättning för att strategin ska kunna genomföras är att de svenska bestämmelserna ändras så att de svenska distrikten får avgränsningar som svarar mot de norska vannregionerna. I strategin konstateras att detta också är nödvändigt för att den svenska lagstiftningen ska stämma överens med de principer för distriktsindelning som framgår av vattendirektivet.

Det har i intervjuer pekats på att beskrivningen ser olika ut i vattenförvaltningsförordningens text och i dess bilagor.

Det har framförts att bättre förutsättningar måste skapas och att ansvarsförhållanden bör tydliggöras. Det har konstaterats att EU-kommissionen har framfört att samarbetet behöver öka.

Behov av samverkan i vattenförvaltningen mellan Norge och Sverige

Det har framförts att det behövs en samförvaltning av flera avrinningsområden längs gränsen mellan Sverige och Norge. I de båda länderna finns olika lagstiftningar och det görs olika prioriteringar. Som exempel på problem i dag har det bland annat pekats på att smittskyddslagstiftningen är ett hinder för åtgärder och att kalkningsåtgärderna har avslutats i Norge, vilket får stor påverkan på vattnens kvalitet på svenska sidan. Det har framförts att det inte finns någon dialog mellan svenska och norska myndigheter.

Från vattenmyndigheterna uppges att man sköter samordningen med motsvarande norska myndigheter enligt den överenskomna strategin för det gränsöverskridande arbetet från 2012. Det norska Miljödirektoratet har till utredningen framfört att samarbetet om de internationella avrinningsdistrikten som rör Sverige och Norge fungerar bra, och pekat på att det finns en gemensam strategi.

Vid utredningens besök i Norge framkom att man från lokal och regional nivå i vannregion Glomma upplever att dialogen med Sverige i de internationella vattendistrikten är god. Det finns en god stämning och en vilja till samarbete. Man har haft gränskonferenser och särskild dialog med vattenmyndigheten för Västerhavet. Man informerar varandra om förvaltningsplanerna och kommer med en

del inspel. Man får inbjudan till vattendelegationsmöten för Västerhavet och Bottenhavet. Man har även haft kontakt med länsstyrelser med deras olika enheter och deltar i gemensamma projekt, till exempel Interreg-projekt. Man upplever dock att det har varit svårt att få med kommuner i Sverige på samarbetsmöten. Man menar att man borde ha mer samarbete om de vattenförekomster som är gränsöverskridande och ett mer strukturerat samarbete på politisk nivå.

Det norska miljödirektoratet menar att samarbetet mellan Norge och Sverige hela tiden har förbättrats och att strategin gör det lättare att förvalta vattenmiljöer som går på tvärs över riksgränsen. Miljödirektoratet betonar att strategin är ett resultat av ett gott samarbete:

Strategien er et resultat av et lengre samarbeid mellom det norske og svenske miljømyndigheter. Regionale myndigheter med ansvar for arbeidet med vannforvaltningsplaner og vannmiljø har også deltatt i arbeidsmøter under veis for å få strategien på plass.²⁰

Sverige skiljer inte på avrinningsdistrikt och myndighetsområden

Det har både från svensk och norsk sida framförts att det är ett problem att Sverige inte skiljer på avrinningsdistrikt och vattenmyndigheternas ansvarsområden eftersom dessa är olika vid gränsen. Svensk myndighet går fram till och stannar vid gränsen. Avrinningsdistrikten följer dock naturen och inte landgränser. I den svenska vattenförvaltningsförordningen borde det därför också finnas med en karta över avrinningsdistrikten. I dag uppstår konkreta problem när det gäller rapporteringen av internationella avrinningsdistrikt eftersom kartorna inte stämmer överens.

Det görs inga gemensamma förvaltningsplaner

I utvärderingen har det uppmärksamats att det inte görs några gemensamma förvaltningsplaner för de norsk-svenska distrikten. Det görs inte heller någon sammanfattande rapport av förvaltningsplanerna som det till exempel görs i det norsk-finska avrinningsdistriktet (se bilaga 11). Det har från norsk sida framförts att det kanske borde göras en sådan sammanfattande rapport för Väster-

²⁰ www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Nyhetsarkiv/2012/12/Vannsamarbeid-bryter-grenser/ (avläst 2018-08-15).

havet, men de andra områdena som delas bedöms vara alltför små. Från vannregion Glomma har framförts att man från början hade stora ambitioner att göra en gemensam förvaltningsplan för avrinningsområdet Enningdalselven som är gränsöverskridande men det blev aldrig av. Det har framförts att det skulle vara intressant att börja med att ta fram en gemensam plan för något mindre område.

Olikheter i åtgärdsarbetet

Det har pekats på att det finns en del olikhet i åtgärdsarbetet mellan Norge och Sverige. Som exempel kan nämnas att Norge och Sverige har olika index för statusklassificeringen även om dessa är interkalibrerade mellan länderna genom EU:s arbete. Flottningspåverkade vattenförekomster klassas som måttlig status i Sverige och som god status i Norge. Kalkningen i de båda länderna görs olika, i Sverige kalkar man till högre pH-värde.

7.4 Samarbete mellan Danmark och Sverige

7.4.1 Öresund

Riksgränsen mellan Sverige och Danmark går delvis genom Öresund. Öresund utgör inte ett internationellt avrinningsdistrikt. Den svenska delen av Öresund ingår i Södra Östersjöns vattendistrikt. Den danska delen av Öresund ingår i Själlands avrinningsdistrikt och klassas där som ett eget huvudavrinningsområde.

Öresundsvattensamarbetet är benämningen på ett samarbetsavtal mellan de danska och svenska kommuner som omger Öresund samt Länsstyrelsen Skåne. Avtalet slöts 1995 och innebär att man genom samarbete ska verka för en god vattenmiljö i Öresund. Samarbetet är på regional nivå. Detta samarbete är inte en del i vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten.

I bilaga 5 lämnas en närmare redovisning av bland annat Öresundsvattensamarbetet samt vattenråd och vattenvårdsförbund vid Öresund.

7.4.2 Framförda synpunkter

Behov av utvecklat samarbete

I utvärderingen har det från Länsstyrelsen Skåne framförts att det vore önskvärt med ett mer formaliserat samarbete om Öresund, även om ramdirektivet för vatten inte pekar ut Öresund som ett internationellt avrinningsdistrikt.

De centrala myndigheterna konstaterar att det finns ett samarbete mellan Sverige och Danmark kring Öresund. Detta sköts på kommunal nivå och av Länsstyrelsen i Skåne. De centrala myndigheterna är inte med i detta arbete.

Det danska miljö- och livsmedelsministeriet uppger att det i relation till genomförandet av ramdirektivet diskuteras att utveckla ett samarbete mellan svenska Vattenmyndigheten för södra Östersjön, Länsstyrelsen Skåne, danska miljö- och livsmedelsministeriet och danska miljöstyrelsen. Det har diskuterats att inrätta nätverksgrupper för Öresund, miljöfarliga förorenande ämnen och vattendrag.

8 Organisation

Sammanfattning: Regeringen har huvudansvaret för att Sverige genomför ramdirektivet för vatten på det sätt som krävs. Fem länsstyrelser med särskilda beslutsorgan (vattendelegationer) är utsedda till vattenmyndigheter med ansvar för vattenförvaltningen. Vid samtliga 21 länsstyrelser finns ett beredningssekretariat för att biträda vattenmyndigheterna i samordningen av vattenförvaltningsarbetet. Havs- och vattenmyndigheten har i uppgift att samordna vattenmyndigheterna och rapportera till EU. Både Havs- och vattenmyndigheten och SGU har vägledningsansvar med bemyndigande att meddela föreskrifter inom området. SMHI tar bland annat fram underlag. Ett flertal myndigheter och alla kommuner ansvarar för att genomföra åtgärder i åtgärdsprogrammen.

I vår utvärdering har en lång rad synpunkter framförts på nuvarande organisation, bland annat att den upplevs som komplicerad, att vattendelegationerna är en problematisk beslutsform och att ansvarsfördelningen är otydlig. Många har pekat på att kommunerna bör ha en tydligare roll och vikten av att alla länsstyrelser engageras i vattenförvaltningen. Uppdelningen av vissa uppgifter mellan centrala myndigheter upplevs som otydlig och flera problem kring de centrala myndigheternas vägledning har förts fram. Även vattenrådets roll upplevs som otydlig.

8.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs hur vattenförvaltningen är organiserad och vilka aktörer som ingår i denna organisation. Kapitlet inleds med en beskrivning av de myndigheter som har uppgifter inom vattenförvaltningen i dag. Därefter beskrivs former för samverkan mellan olika

aktörer med koppling till vattenförvaltningen, från unionsnivå till vattenorganisationer.

I snäv bemärkelse kan man identifiera vattenförvaltning enbart som de myndigheter som har tilldelats ansvar för uppgifter i vattenförvaltningsförordningen¹. I vidare bemärkelse så omfattas emellertid ett mycket stort antal aktörer, både offentliga och privata, av de uppgifter som behöver utföras inom vattenförvaltningen. I någon mån kan därför även dessa sägas omfattas av vattenförvaltningen och dess organisation.

I samband med att ramdirektivet infördes i Sverige framhöll regeringen att den existerande myndighetsstrukturen skulle vara utgångspunkt för vattenförvaltningen. Regeringen menade att myndighetsstrukturen på miljöområdet, med länsstyrelser som ansvariga för det regionala miljöarbetet, var väl inarbetad och en naturlig utgångspunkt för arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Eftersom ett stort antal huvudavrinningsområden sträcker sig över mer än ett län menade regeringen att det skulle krävas någon form av samordning mellan länsstyrelserna för att utföra vattenplaneringen. Fem länsstyrelser fick därför i uppdrag att ansvara för och samordna arbetet. Regeringen framhöll att avsikten var att dessa länsstyrelser samlade kompetens skulle ställas till förfogande för vattenförvaltningen och att övriga länsstyrelser skulle biträda vattenmyndigheterna i detta arbete.²

De aktörer som har tilldelats uppgifter i vattenförvaltningsförordningen är:

- Länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län, i egenskap av vattenmyndigheter
- Havs- och vattenmyndigheten
- Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Inom de fem länsstyrelserna som är vattenmyndigheter har det inrättats särskilda beslutsorgan, vattendelegationer, för beslut inom vattenmyndigheternas ansvarsområden.³ Vidare finns inom varje

¹ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

² Prop. 2003/04:2.

³ 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

länsstyrelse ett beredningssekretariat för att biträda vattenmyndigheten i samordningen av arbetet i vattendistriktet.⁴

På uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten⁵ utför Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) vissa uppgifter inom vattenförvaltningen.

Ett stort antal aktörer, både myndigheter, kommuner och enskilda, arbetar med att övervaka vattnens tillstånd och på så sätt få fram mätdata som kan användas inom vattenförvaltningen.

Statliga myndigheter på nationell nivå har ofta övergripande ansvar för olika sakfrågor och bidrar med vägledningar till det operativa arbetet. De kan också ha mer konkreta uppgifter, till exempel bevilja stöd i form av bidrag eller annan ärendehandläggning med koppling till vattenkvalitet och hållbar vattenanvändning.

På lokal nivå ansvarar kommunerna för dricksvattenförsörjning, rening av avloppsvatten, övrig mark- och vattenanvändning och bebyggelseplanering. Detta är frågor med tydliga kopplingar till vattenkvalitet och hållbar vattenanvändning. På regional nivå arbetar länsstyrelserna med regional övervakning och med statlig kontroll av den kommunala verksamheten. Ansvar för tillsyn över hur verksamheter påverkar vattenmiljöer är uppdelat mellan kommuner och länsstyrelser.

Följande statliga myndigheter har eller har haft uppgifter i de åtgärdsprogram som gäller för förvaltningscykeln 2009–2015 och 2016–2021: Boverket, Generalläkaren (numera Försvarsinspektören för hälsa och miljö), Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Skogsstyrelsen, Statens livsmedelsverk, Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Trafikverket. Därutöver har samtliga kommuner åtgärder i åtgärdsprogrammen.

Det finns även andra myndigheter som på olika sätt kan beröras av vattenförvaltningsarbetet. Bland annat Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket och Tillväxtanalys kan nämnas. I bilaga 9 görs en genomgång av olika myndigheter som berörs av vattenförvaltningen.

⁴ 6 § förordning (2017:872) om vattendelelegationer.

⁵ Enligt bidragsbeslut.

Frivilliga sammanslutningar som vattenvårdsförbund och vattenråd bidrar med kunskap om lokala förhållanden till myndigheterna inom vattenförvaltningen men kan också driva olika samverkansprojekt om fysiska åtgärder.

Vidare kan nämnas att företag och andra verksamhetsutövare med verksamhet som påverkar vattnet, till exempel industrier, lantbruk och vattenkraft, arbetar med vattenfrågor på olika sätt. Dels genom att följa lagar och regler, dels genom frivilliga insatser och investeringar för att minska verksamhetens miljöpåverkan.

Även forskningsinstitut, högskolor och universitet bidrar med kunskap om nya tekniker och forskningsresultat. Dessa aktörer har inte närmare kartlagts i denna utredning.

8.2 Vattenförvaltningens organisation

8.2.1 Riksdagen och regeringen

Riksdagen

Riksdagen har beslutat om vilka myndigheter som ska vara vattenmyndigheter samt om indelningen i vattendistrikt. Riksdagsbeslutet har meddelats som lag genom bestämmelser i miljöbalken.⁶ Riksdagen beslutar också om den årliga statsbudgeten som finansierar de statliga myndigheternas arbete inom vattenförvaltningen.

Regeringen och Regeringskansliet

Regeringen har huvudansvaret för att Sverige genomför ramdirektivet för vatten på det sätt som krävs. Regeringen styr vattenförvaltningsarbetet, både till sakinhåll och finansiering, genom i första hand förordningar, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev och olika uppdrag till myndigheter och utredningar. Regeringen ska även, under vissa förutsättningar som anges i vattenförvaltningsförordningen,⁷ pröva ett förslag till åtgärdsprogram och besluta om ändring av en miljökvalitetsnorm.

⁶ 5 kap. 13–15 §§ miljöbalken.

⁷ 6 kap. 4 § och 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Myndigheter ska åiterrapportera resultaten av sin verksamhet till regeringen, och regeringen ska i sin tur lämna en resultatredovisning till riksdagen.

Frågor om vatten berör många olika delar av samhället. Ansvar för frågor om vatten handläggs därför på flera olika departement inom Regeringskansliet. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd genom så kallad gemensam beredning.

En tjänsteman från Regeringskansliet är Sveriges vattendirektör och deltar i CIS-arbetet (se avsnitt 8.2.3 nedan).

8.2.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppdrag

I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

Länsstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Länsstyrelsen ska särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.⁸

⁸ 6 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelsernas uppdrag beskrivs på följande sätt på vattenmyndigheternas gemensamma webbplats:

Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet. Varje länsstyrelse har ett beredningssekretariat som hjälper vattenmyndigheten med vattenförvaltningsarbetet i länet. Länsstyrelserna är särskilt viktiga för vattenförvaltningen då de har ett brett regionalt ansvar med flera roller – både beredande, rådgivande och utförande. Många uppdrag som länsstyrelsen har bidrar till vattenförvaltningens måluppfyllelse. Länsstyrelsen ska bland annat övervaka tillståndet i länets vatten och utöva tillsyn över verksamheter med koppling till vatten, till exempel vattenkraftverk och industrier med utsläpp till vatten.⁹

Vissa länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter

Sveriges landområden och kustvattenområden är indelade i fem vattendistrikt.¹⁰ För varje vattendistrikt har en länsstyrelse uppdrag att vara vattenmyndighet och som sådan ansvara för de arbetsuppgifter som anges i vattenförvaltningsförordningen.¹¹ Vattenmyndigheten får överlåta vissa uppgifter åt övriga länsstyrelser i distriktet. Följande länsstyrelser är vattenmyndigheter:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt.¹²

Vattenmyndigheternas arbete styrs i huvudsak genom dels regelstyrning, dels finansiell styrning och verksamhetsstyrning:

⁹ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/om-vattenmyndigheter/Sidor/Lansstyrelser-och-beredningssekretariat.aspx (avläst 2018-10-04).

¹⁰ 5 kap. 13 § miljöbalken.

¹¹ 5 kap. 14 § miljöbalken och 2 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹² 2 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

- EU:s ramdirektiv för vatten, miljöbalken som har beslutats av riksdagen och vattenförvaltningsförordningen som har beslutats av regeringen
- riksdagens beslut om statsbudgeten och regeringens beslut om regleringsbrev till länsstyrelserna.

Vattenmyndigheten beskriver sina arbetsuppgifter på följande sätt:

- revidera förvaltningsplan och åtgärdsprogram för vattendistriktet
- samordna vattenförvaltningsarbetet inom distriktet
- lämna de uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten behöver för vidare rapportering till Europeiska kommissionen
- samverka nationellt, regionalt och lokalt med berörda parter inom vattenförvaltningen.¹³

Vattendelegationernas uppgifter och beslutanderätt

Inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska det finnas en vattendelegation.¹⁴ Vattendelegationen ska besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde men det finns möjlighet att delegera beslutanderätten i administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön till länsstyrelsen.¹⁵ Vattendelegationen får överlåta vissa arbetsuppgifter till den länsstyrelse som är vattenmyndighet i distriktet. Vattenmyndigheten får i sin tur överlåta sådana uppgifter åt övriga länsstyrelser i distriktet. Beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner får dock inte överlåtas.¹⁶ Vattendelegationen ska bestå av högst elva ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid. Delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga. Landshövdingen vid den länsstyrelse som är vattenmyndighet ska enligt förordningen vara delegationens ordförande.

¹³ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/om-vattenmyndigheterna/Sidor/default.aspx (avläst 2018-10-04).

¹⁴ 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁵ 3 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

¹⁶ 14–16 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

På vattenmyndigheternas gemensamma webbplats beskrivs att vattendelegationen är regeringens förlängda arm för att genomföra ramdirektivet för vatten på regional nivå. Det betonas vidare att ledamöterna inte är representanter för den organisation som de är anställda av utan sitter på personliga mandat utifrån sin expertis.¹⁷

Vattenmyndigheternas kanslier

På den länsstyrelse som är vattenmyndighet finns ett kansli. Den interna organisationen för dessa kanslier skiljer sig åt mellan de fem länsstyrelserna, bland annat vad gäller om kanslierna är egna enheter och om vattenvårdsdirektören har personal- och budgetansvar. Kanslierna styrs av sin vattendelegation i verksamhetsfrågor medan delegationerna har överlåtit till länsstyrelsen att besluta i de flesta frågor om den löpande verksamheten. Dessa frågor har vanligtvis delegerats vidare till vattenvårdsdirektören. I utredningen har följande framkommit om de fem kanslierna:

- Länsstyrelsen Norrbotten (Bottenvikens vattendistrikt): Internt inom länsstyrelsen ingår vattenmyndighetens kansli i vatten- och fiskeenheten. Från länsledningen i Norrbottens län har framförts att det är viktigt att ha vattenförvaltningen som en del i länsstyrelsens organisation för att alla ska känna igen sig och att inte ha vattenmyndighetens kansli på sidan om. Länsledningen uppger att det aldrig har varit ett alternativ att organisatoriskt lägga vattenmyndighetens kansli som en egen enhet. Det betonas att med den valda lösningen slipper vattenvårdsdirektören olika personaladministrativa uppgifter. Länsledningen menar också att länsstyrelsen siktar på att ha enheter med ungefär lika stor personalstyrka och att inte ha för små enheter. Vattenvårdsdirektören har inte personal- och budgetansvar.¹⁸
- Länsstyrelsen Västernorrland (Bottenhavets vattendistrikt): Före 2016 var vattenmyndighetens kansli en egen enhet inom länsstyrelsen. Efter en organisationsöversyn lades kansliet in i miljöutrednings- och fiskeenheten. Ett syfte med detta var att minska

¹⁷ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/om-vattenmyndigheterna/Sidor/Vattendelegationerna.aspx (avläst 2018-10-04).

¹⁸ Länsstyrelsen Norrbottens län, länsledningen, intervju 2018-10-25.

administrationen och frigöra vattenvårdsdirektörens tid för verksamhetsuppgifter i stället. Ett annat syfte var att bättre integrera vattenmyndighetens kansli i resten av länsstyrelsen. Kansliet behöll samma ansvarsområde och roll som tidigare, och personalstyrkan förändrades inte. Vattenmyndighetens kansli styrs av vattendelegationen i verksamhetsfrågor, och landshövdingen beslutar i administrativa frågor (det vill säga personal- och budgetfrågor), vilka i praktiken till stor del är delegerade till chefen för miljöutrednings- och fiskeenheten. Detta innebär till exempel att delegationen inte äger frågan om kansliets budget. Vattendelegationen har överlåtit till länsstyrelsen att besluta i de flesta frågor om den löpande verksamheten. Inom länsstyrelsen har beslutsfattandet i sakfrågor rörande vattenförvaltningen i huvudsak delegerats till vattenvårdsdirektören. I handlägningsordningen för enheten för miljöutredningar och fiske beskrivs fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan enhetschefen och vattenvårdsdirektören. Enkelt uttryckt innebär det att enhetschefen har det övergripande personal-, budget- och verksamhetsansvaret för hela enheten, medan vattenvårdsdirektören ansvarar för det huvudsakliga beslutsfattandet i sakfrågor inom vattenmyndighetens ansvarsområde, att leda den dagliga verksamheten vid kansliet och representera vattenmyndigheten externt samt att bereda och föredra ärenden för vattendelegationen. Från vattenmyndighetens kansli betonas att hela länsstyrelsen är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt. Vattenmyndighetens kansli är en del av länsstyrelseorganisationen, men är samtidigt tämligen fristående, med ett särskilt uppdrag som till viss del skiljer sig från länsstyrelsens övriga uppgifter.¹⁹

- Länsstyrelsen Västmanland (Norra Östersjöns vattendistrikt): Länsstyrelsen har från den 1 januari 2019 ny organisation, med enhetsindelade avdelningar.²⁰ Vattenmyndighetens kansli är en avdelning med vattenvårdsdirektören som chef. Frågor som rör vattenförvaltning i Västmanlands län handläggs av avdelningen för miljö.²¹

¹⁹ Länsstyrelsen Västernorrland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-05-15.

²⁰ Länsstyrelsen Västmanland, vattenmyndighetens kansli och länsledningen, intervju 2017-11-22.

²¹ www.lansstyrelsen.se/vastmanland/om-lansstyrelsen-i-vastmanland/om-oss/organisation.html (avläst 2019-08-19).

- Länsstyrelsen Kalmar (Södra Östersjöns vattendistrikt): Vattenmyndighetens kansli är organisatoriskt indelat under vattenenheten inom avdelningen tillväxt och miljö. Vid vattenenheten arbetar 19 personer.²² Länsledningen uppger att vid länsstyrelsen har man tidigare gjort försök att koppla ihop vattenmyndighetens kansli med länsstyrelsens övriga funktioner men det fungerande inte av arbetsmiljöskäl.²³
- Länsstyrelsen Västra Götaland (Västerhavets vattendistrikt): Vattenmyndighetens kansli är en enhet inom vattenavdelningen. I vattenavdelningen ingår även enheterna för vattenärenden, vattenmiljö och fiskförvaltning. Från vattenmyndighetens kansli har det framförts att den organisatoriska placeringen under andra linjechefer kan vara ett problem. Det kan exempelvis vara otydligt när vattenmyndigheten skickar uppdrag till den egna länsstyrelsen. Kansliet menar att det vore kanske tydligare om vattenmyndighetens kansli var placerat mer separat. Kansliet skulle kunna sitta som en stabsfunktion direkt under länsledningen eftersom landshövdingen är vattendelegationens ordförande. Kansliet menar att trovärdigheten och tydligheten sannolikt skulle öka om vattenmyndigheten var mer autonom inom länsstyrelseorganisationen och vattendelegationerna hade en självständig ställning.²⁴

När det gäller personalstorlek och bemanning på de fem kanslierna arbetar ungefär tio årsarbetskrafter på varje kansli.

Den anställda personalens kompetens är ungefär densamma på de fem kanslierna. Från vattenvårdsdirektörerna betonas betydelsen av att de anställda har olika bakgrund och kompetensområden. Det förs också samtal mellan de fem vattenvårdsdirektörerna när det gäller rekrytering. Från vattenmyndighetens kansli vid Länsstyrelsen Kalmar framförs att arbetet med vattenförvaltning inte bara är en miljöfråga utan kräver kunskap inom många olika områden. De anställda där har utbildning inom följande områden: biologi, limnologi, agronomi, miljövetenskap, statsvetenskap, juridik och teknik.²⁵ Vid vattenmyndighetens kansli vid Länsstyrelsen Västra Götaland arbetar personer med kompetens inom följande områden: ekologi, naturgeografi,

²² Länsstyrelsen Kalmar, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-09-10.

²³ Länsstyrelsen Kalmar, länsledningen, intervju 2018-09-10.

²⁴ Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-10-08.

²⁵ Länsstyrelsen Kalmar, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-09-10.

miljövetenskap, biologi, marinbiologi, ekotoxikologi, nationalekonomi och kommunikation. Flera är disputerade inom sina respektive områden och har arbetat länge med vattenförvaltning, på länsstyrelse eller hos annan aktör. De flesta anställda har ett eget specialistområde, som de delar med de kolleger på andra vattenmyndigheter som tillhör samma gemensamma arbetsgrupper.²⁶

Länsstyrelsernas beredningssekretariat

Enligt vattendelegationsförordningen ska det inom varje länsstyrelse finnas ett beredningssekretariat för att biträda vattenmyndigheten i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i vattendistriktet.²⁷ Vid alla länsstyrelser finns inrättat en sådant beredningssekretariat med uppgift att ansvara för arbetet med vattenförvaltningen i länet. Beredningssekretariaten får för varje år ett uppdrag från vattenmyndigheterna om vilka uppgifter de ska utföra. Uppdragen handlar om att ta fram kunskapsunderlag och lämna förslag till miljökvalitetsnormer, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för alla avrinningsområden.

På vattenmyndigheternas hemsida²⁸ beskrivs beredningssekretariatens uppgifter på följande sätt:

På Sveriges alla 21 länsstyrelser finns ett beredningssekretariat som ansvarar för arbetet med vattenförvaltningen i länet. De ska, tillsammans med vattenmyndigheterna, ta fram kunskapsunderlag och lämna förslag till miljökvalitetsnormer, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för alla avrinningsområden.

Länsstyrelsen ska i sitt arbete med vattenförvaltningen:

- Hjälpa till att samordna vattenförvaltningen i distriktet.
- Stötta och medverka till bildandet av vattenråd.
- Stödja vattenmyndigheten med att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram.
- Samordna och genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakningsprogram i distriktets delområden.

²⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-10-08.

²⁷ 6 § förordningen (2017:872) om vattendellegationer.

²⁸ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/om-vattenmyndigheter/Sidor/Lansstyrelser-och-beredningssekretariat.aspx (avläst 2019-10-19).

Regeringens styrning av länsstyrelserna

Länsstyrelserna är fristående myndigheter med breda uppdrag. Länsstyrelserna har gemensamt förvaltningskostnader på cirka 3 miljarder kronor per år och har tillsammans knappt 4 700 årsarbetskrafter. Myndighetsuppgifterna finns inom 12 av statsbudgetens 27 utgiftsområden och regleras i över 500 författningar. Länsstyrelserna styrs till stor del samlat och har en gemensam myndighetsinstruktion och ett gemensamt regleringsbrev.

Inom Regeringskansliet är det Finansdepartementet som ansvarar för styrningen av länsstyrelserna.²⁹ Ansvaret för de sakfrågor som länsstyrelserna arbetar med åligger respektive fackdepartement, vilket innebär att respektive departement ansvarar för det sakliga innehållet i uppdrag via regleringsbrevet och uppföljning av dessa uppdrag. För att samordna styrningen av länsstyrelserna finns en interdepartemental samrådsgrupp som består av representanter från de departement som berörs. Finansdepartementet bjuder generellt sett in gruppen till möten två gånger per år i samband med att arbetet med regleringsbrevet inleds och att arbetet med den gemensamma myndighetsdialogen startar.

För länsstyrelsernas del sker myndighetsdialogen vart tredje år. I praktiken har sju länsstyrelser sin myndighetsdialog varje år utifrån ett rullande schema. Utöver den enskilda myndighetsdialogen har länsstyrelserna en gemensam myndighetsdialog varje år. Vid detta möte deltar alla landshövdingar och länsråd samt ansvarigt statsråd och statssekreterare. Övriga departement bidrar med underlag i form av en årlig bedömning av länsstyrelsernas resultat.

Utöver myndighetsdialogerna träffas samtliga landshövdingar en gång i månaden. Även länsråden träffas en gång i månaden. Vid dessa möten har Finansdepartementet en stående tid för information om aktuella frågor. För att hantera gemensamma frågor har länsstyrelserna sedan början på 2000-talet organiserat sig i så kallade länsrådsgrupper, vilka är konstruerade utifrån olika politikområden. I varje grupp finns en ordförande och gruppens ansvarsområden är fördelade mellan olika kontaktlänsråd. Länsrådsgrupp 6 har miljö, natur, energi och klimat som ansvarsområde.

Det har i olika sammanhang uppmärksammats att det är en särskild utmaning för regeringen att styra länsstyrelserna, inte minst

²⁹ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

mot bakgrund av det breda uppdraget och att de inte har getts förutsättningar att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Dessutom har förändringar av länsstrukturen och länsstyrelsernas organisation diskuterats under många år.³⁰

Riksrevisionen har i en granskning 2019 konstaterat att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen sägs vara sektoriserad och inte tillräckligt verksamhetsanpassad, och den blir därmed otydlig, omfattande och svår att överblicka. Den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamhet gör att de har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Riksrevisionens slutsats är att det blir svårt för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal.³¹

Riksrevisionen har konstaterat att länsstyrelsernas årsredovisningar inte innehåller några uppgifter om resultat av uppdrag som kommer via andra myndigheters regleringsbrev. Sådana resultat rapporteras i stället huvudsakligen in till respektive bidragsgivande myndighet som i sin tur återskärmar till ansvarigt departement. Riksrevisionen menar att detta innebär att det finns en risk för att länsstyrelsernas bidragsfinansierade verksamhet inte blir föremål för samma grad av prövning från regeringens sida och att en relativt stor del av länsstyrelsernas verksamhet inte blir föremål för någon samlad uppföljning från Regeringskansliets sida. Detta är ett problem som har uppmärksamats även i utredningens intervjuer med länsstyrelser och andra aktörer inom vattenförvaltningen.

8.2.3 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.

Havs- och vattenmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 juli 2011 och tog då över de verksamheter som rör havs- och vattenmiljön som Naturvårdsverket och Fiskeriverket hade ansvarat för tidigare.

³⁰ Se bland annat Riksrevisionen (2019).

³¹ Riksrevisionen (2019).

Myndigheten ansvarar för samordning och utveckling av arbetet med ett samlat svenskt genomförande av ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet samt för utveckling och införande av en svensk havsplanering och andra maritima frågor. Myndigheten ska vara samlande, pådrivande och stödjande i det åtgärdsarbete som behövs för att Sverige ska nå målen för havs- och vattenmiljöpolitiken.³²

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med samordning och utveckling av arbetet med ett samlat svenskt genomförande av ramdirektivet för vatten och ansvarar för:

- samordning och utveckling av arbetet med genomförandet av ramdirektivet för vatten, inklusive föreskrifts- och vägledningsarbete,
- samordningsansvar samt övergripande avtalsfrågor för vattenförvaltningens databas Vatteninformationssystem Sverige (VISS) och sådana frågor inom VISS som rör åtgärdsarbetet inom vattenförvaltningen,
- stöd till Regeringskansliet i genomförandet av den unionsgemensamma genomförandestrategin CIS Åtgärder i vattenförvaltningen,
- åtgärder för att minska negativa effekter av miljöfarliga ämnen från jord- och skogsbruket och industrin,
- utarbetande av landskapsstrategier för en utvecklad vattenushållningsplanering,
- beredning av frågor som rör klimatanpassning och översvämningsdirektivet,
- EU-rapportering som rör vattendirektivet med undantag för frågor som rör övervakning och miljötillstånd,
- genomförandet av konventioner inom enhetens ansvarsområde; UNECE (avseende gränsvatten) och UNWC,
- landsbygdsprogrammets (LBP) genomförande,
- föreskrifter och vägledning om badvatten,
- förorenade områden,

³² www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/organisation/avdelningen-for-havs--och-vattenforvaltning.html (avläst 2018-10-04).

- beredning av ansökningar om bidrag från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom enhetens sakområde,
- beredning av frågor som rör bidrag enligt LOVA-förordningen, och
- beredning av frågor som rör bidrag enligt vattenförvaltningsförordningen.³³

Samordnings- och vägledningsansvar

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt sin instruktion vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen. Myndigheten ska vidare enligt instruktionen bland annat "ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete." Myndigheten ska bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar, lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen samt delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för bland annat vattenmiljön. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav. I samråd med Naturvårdsverket ska Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska ansvara för att samla in grundläggande information om bland annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav samt inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete. Havs- och vattenmyndigheten ska göra kunskaper om bland annat vattenmiljön och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda samt ansvara

³³ www.havochvatten.se/hav/uppdag--kontakt/organisation/avdelningen-for-havs--och-vattenforvaltning/enheten-for-vattenforvaltning.html (avläst 2018-10-04).

för uppföljning och utvärdering av statliga stöd och bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) fiskevården. Havs- och vattenmyndigheten ska samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, SGU och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.³⁴

Enligt vattenförvaltningsförordningen får Havs- och vattenmyndigheten inom sitt ansvarsområde meddela närmare föreskrifter om hur och när uppgifter om kartläggning och analys ska utföras och redovisas, hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas, hur åtgärdsprogram och förvaltningsplaner ska redovisas samt hur och när vattenmyndigheternas uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten ska redovisas. När det gäller övervakning får myndigheten inom sitt ansvarsområde föreskriva om övervakningsprogrammets innehåll och genomförande samt i fråga om sådan mindre intensiv övervakning som avses i ramdirektivet för vatten.

Bidragsgivning

Havs- och vattenmyndigheten ska bevilja bidrag till länsstyrelserna, SMHI och SGU för deras arbete inom vattenförvaltningen.

Ansvar för rapportering till Europeiska kommissionen

Havs- och vattenmyndigheten ska inom sitt och SGU:s ansvarsområden fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till kommissionen som följer av bland annat ramdirektivet för vatten. Vattenmyndigheterna ska till Havs- och vattenmyndigheten lämna de förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter som myndigheten behöver för sin rapportering.³⁵

Det är alltså Havs- och vattenmyndigheten som är ansvariga för rapporteringen. Uppgifterna till rapporteringen kommer från vattenmyndigheterna. De redovisar förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter via databasen VISS, som också är verktyget för själva rapporteringen.

³⁴ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

³⁵ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Kommissionen och Europeiska miljöbyrån (EEA) använder det som rapporteras på flera sätt:

- Dels är det Sveriges redogörelse av hur man nationellt har genomfört ramdirektivet. EU bedömer sedan om Sverige genomfört direktivet på rätt sätt.
- Dels kan uppgifterna användas av kommissionen till att jämföra alla länders genomförande, och därmed utgöra en utvärdering av vattendirektivet.³⁶

Arbetet med rapporteringen till kommissionen beskrivs närmare i kapitel 11.

Deltagande i unionsgemensamt arbete

Havs- och vattenmyndigheten är förordnad av regeringen att delta i det gemensamma arbetet på unionsnivå, se avsnitt 8.3.1.

8.2.4 Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. SGU ska bland annat samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön. SGU ska bland annat ta emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning.³⁷

SGU ska, inom sitt verksamhetsområde, tillhandahålla underlag för tillämpningen av bland annat femte kapitlet miljöbalken samt samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.

³⁶ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/vattendirektivet/rapportering-till-eu-av-vattenforvaltningen.html (avläst 2018-10-04)

³⁷ Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

SGU:s ansvar för miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet innebär att myndigheten, tillsammans med berörda myndigheter och andra intressenter, ska samla in data, utveckla lämpliga indikatorer, redovisa måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljökvalitetsmålet nås. SGU:s kartläggning av grundvattentillgångar syftar till att ge en översiktlig bild av bland annat grundvattenmagasinens utbredning, hydrauliska egenskaper, tillrinningsområden, anslutande ytvattensystem, förekomst av tätande lager, vattendelare och grundvattnets strömningsriktning. Magasinen klassificeras också efter bedömd uttagsmöjlighet, det vill säga hur mycket grundvatten som man bedömer kan utvinnas långsiktigt från magasinet.

SGU har cirka 250 anställda, varav merparten arbetar på huvudkontoret i Uppsala. Övriga är stationerade på kontoren i Lund, Göteborg, Stockholm, Malå och Luleå.³⁸

SGU:s uppgifter inom vattenförvaltningen

Enligt vattenförvaltningsförordningen får SGU inom sitt ansvarsområde meddela närmare föreskrifter om hur och när uppgifter om kartläggning och analys ska utföras och redovisas, hur kvalitetskraven för grundvatten ska bestämmas, hur åtgärdsprogram och förvaltningsplaner ska redovisas samt hur och när vattenmyndigheternas uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten ska redovisas. När det gäller övervakning får myndigheten inom sitt ansvarsområde meddela närmare föreskrifter om övervakningsprogrammets innehåll och genomförande.

SGU har till utredningen framfört att man har två roller inom vattenförvaltningen: *dels* att vara föreskrivande och vägledande myndighet, *dels* att förse vattenmyndigheterna och beredningssekreteriaten med kunskap och underlag. SGU utför miljöövervakning av grundvatten och i utsjösediment och är datavärd. SGU uppger att man har fokuserat på hydrologin och kunskapsdelen, bland annat genom att ta fram grundvattenförekomsterna. Nu försöker SGU att allt mer styra in arbetet mot den vägledande delen. I dag lägger myndigheten mer resurser på vägledning än att ta fram underlag.

³⁸ www.sgu.se/om-sgu/ (avläst 2018-10-04).

SGU konstaterar att dess roll i vattenförvaltningen inte regleras i myndighetens instruktion. Inte heller i regleringsbrevet omnämns denna uppgift. Den framgår endast genom det bemyndigande som ges i vattenförvaltningsförordningen och genom bidraget från Havs- och vattenmyndigheten (anslag 1:11). Bidraget är inte villkorat, det anges bara ”för vattenförvaltningsarbete”.³⁹ Det är således upp till SGU att prioritera bland de arbetsuppgifter myndigheten har. SGU uppger att man i dagens organisation skulle vilja göra mindre av det som egentligen ses som vattenmyndigheternas uppgift.⁴⁰

8.2.5 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI ska bland annat ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljö kvalitetsmålen nås.⁴¹

SMHI har huvudkontor i Norrköping. Kontor finns också i Upplands Väsby, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Myndigheten har cirka 600 anställda. Verksamheten är uppdelad på avdelningarna Samhälle och säkerhet, Affärsverksamhet och Forskning. Myndighetsuppgifterna finansieras huvudsakligen av statliga anslag inom utgiftsområde 20 men även av anslag från annan verksamhet. Anslagsbidrag fås från både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Myndigheten säljer sina tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

SMHI har till utredningen framfört att man är en ren expertmyndighet och har inga arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Myndighetens uppgift är att samla in data, se till att ta fram tillräckligt bra prognoser och att tillgängliggöra dem i öppna databaser. SMHI hämtar data från olika nationella databaser men tar även fram egna mät- och beräkningsdata. SMHI har cirka 250 egna mätstationer för flödesdata. Dessutom finns ett 70-tal mätstationer hos vattenkraftsindustrin. Utifrån de mätdata som finns beräknar SMHI

³⁹ Enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁴⁰ SGU, intervju 2018-10-16.

⁴¹ Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

data för alla vattenförekomster i hela landet. SMHI:s beräkningsmodell uppdateras och körs om en gång per år.

Under 2006 genomförde SMHI ett regeringsuppdrag om vad SMHI kan bidra med inom vattenförvaltningen och från 2007 får SMHI medel via Naturvårdsverket och senare Havs- och vattenmyndigheten för detta arbete. SMHI tar för varje år fram en arbetsplan med budget i samverkan med övriga myndigheter via operativa gruppen som består av representanter från SMHI, vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och SGU. I gruppen får myndigheterna säga vad de vill att SMHI ska göra. Havs- och vattenmyndigheten är den primära beställaren men det är främst vattenmyndigheterna som är användare av tjänsterna. Synpunkterna sammanställs och föredras i vattenförvaltningens nationella styrgrupp. Utifrån detta underlag fattar Havs- och vattenmyndigheten årligen beslut om uppdragsbeställning till SMHI. SMHI lämnar årligen en verksamhetsredovisning till Havs- och vattenmyndigheten där utfallet av årets arbete beskrivs. Vattenförvaltningsarbetet är spritt på flera enheter och involverar cirka 70 personer inom SMHI. En del av kostnaderna för arbetet, såsom att driva stationsnätet, går på SMHI:s ramanslag. Utöver det arbete som beskrivs i arbetsplanen bidrar SMHI med underlag till Sveriges rapportering till EU och ger expertstöd till Havs- och vattenmyndigheten inför och vid expertmöten inom EU.

SMHI har tagit fram en dataportal (Vattenwebb.smhi.se) där all information (rådata) som kan vara till nytta för vattenförvaltningen samlas. Användare av informationen är primärt länsstyrelserna, både i vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens planeringsarbete och i genomförandearbetet.⁴²

8.2.6 Kommuner och landsting

Från ett kommunalt perspektiv handlar vattenförvaltningen om många olika saker, bland annat om miljö, näringsliv, arbetsplatser, bostäder och planering av fortsatt tillväxt. Kommunerna är en viktig aktör i arbetet med vattenfrågor, men har ingen formell roll i vattenförvaltningens organisation såsom den regleras i vattenförvaltningsförordningen. Kommunerna har åtta åtgärder att genomföra enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

⁴² SMHI, intervju.

Kommunerna har olika uppgifter som knyter an till vattenförvaltningen. Det handlar om myndighetsuppgifter inom tillsyn och fysisk planering samt uppgifter som knyter an till kommunernas verksamhetsutövaransvar för dricksvatten och avlopp samt dagvatten. Tillsynen är ett av de viktigaste verktygen för att få verksamhetsutövare att göra fysiska åtgärder. I översiktsplaneringen och detaljplaneringen ska kommunen bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Dessutom kan kommunerna vara markägare, kraftverksägare eller fiskevårdsansvariga. De kan också arbeta med kalkning och genomförande av frivilliga naturvårdsåtgärder. Det kan också handla om arbetet med vattenskyddsområden och översvämningrisker.

Vattenfrågor berör således flera olika delar av arbetet inom en kommun. Som exempel har Falkenbergs kommun uppgett att följande delar inom kommunen berörs: miljö- och hälsoskydd (tillsyn), kultur och fritid (dagvatten, fiskevatten), samhällsbyggnad (fysisk planering), Falkenberg energi (vattenkraftverk), Vatten i väst AB – VIVAB (vatten och avlopp) samt Destination Falkenberg (fiske-turism etc.).

Arbetet i kommunerna kan läggas upp på olika sätt. I exempelvis Falkenberg har kommunstyrelsen inrättat en grupp bestående av chefer och handläggare från olika förvaltningar – vattendirektivsgruppen. Deltagarna kommer från VIVAB, stadsbyggnadskontoret och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Gruppen har följande uppgifter:

- samordna kommunens arbete med vattenfrågor, att uppnå ramdirektivets miljömål om god status
- samordna kommunens arbete enligt uppdragen i vattenmyndighetens åtgärdsprogram
- vara ett stöd för kommunens deltagande i vattenråden.

Gruppen träffas sex gånger per år, vilket ger ett forum för att utbyta kunskap, frågor och erfarenheter. Gruppen har en budget på 100 000 kronor per år att använda till övergripande vattenstrategiskt arbete. Gruppen sköter kontakter med externa aktörer och samordnar den årliga rapporteringen till vattenmyndigheten. Gruppen rapporterar direkt till kommunstyrelsen.

Vidare kan nämnas att Falkenbergs kommun ingår i en grupp för samverkan inom miljötillsynen i Ätrons avrinningsområde. Gruppen

omfattar kommuner i tre län. Detta är ett sätt att komplettera det arbete som sker inom Miljösamverkan Sverige, eftersom detta arbete inte utgår från avrinningsområden.

Landsting (regioner) har hittills inte haft några uppgifter inom vattenförvaltningen. Från och med januari 2019 har några regioner fått ansvar för regional fysisk planering, se bilaga 12.

8.2.7 Framförda synpunkter

I utredningens intervjuer med olika aktörer har det framkommit en lång rad synpunkter kring olika aspekter på bland annat vattenförvaltningens organisation och vilka myndigheter och andra aktörer som bör ha i uppdrag att utföra de arbetsuppgifter som ingår i vattenförvaltningen. Vi redovisar här ett sammandrag av dessa synpunkter.

Avrinningsområdesperspektivet

Ramdirektivet har gett ett bra system

De flesta intervjuade aktörerna menar att ramdirektivet i grunden är ett bra system, även om det inte i alla delar inte är anpassat till svenska förhållanden. En del aktörer menar att vattenförvaltningen har inneburit ett stort lyft för vattenvårdsarbetet i Sverige, medan andra aktörer har varit mer kritiska.

Många betonar att genom vattenförvaltningsarbetet har vattenfrågorna lyfts fram och ett strukturerat arbetssätt med åtgärdsprogram och uppföljningar har skapats. Flera menar att systematiken i vattenförvaltningsarbetet har varit värdefull för vattenvårdsarbetet. Många aktörer tar upp att vattenförvaltningsarbetet har skapat engagemang och mötesplatser.

Flera menar att det är bra att utgå från miljökvalitet – vad naturen tål – men att svårigheten är att bedöma vilken betydelse miljökvaliteten ska tillmätas och vilka åtgärder som ska genomföras.

De flesta aktörer har lyft fram att Sverige behöver en stabil vattenförvaltning för framtiden. Man och betonar vikten av att det finns en väl fungerande vattenförvaltning, med åtgärder som genomförs, för att kunna klara att nå de mål som sätts upp. Många aktörer

betonar att de stora skillnader som finns mellan olika delar av Sverige måste beaktas.

Vattenförvaltningen upplevs som komplicerad

Upplägget för dagens vattenförvaltning upplevs som teoretiskt och komplicerat. Det har framförts att det är mycket få personer som förstår vattenförvaltningen, hur den är uppbyggd och vilka kvalitetskrav som gäller. Även inom länsstyrelserna ses vattenförvaltningen som en stor utmaning. Det har även framförts att alla inte behöver veta allt, och att de flesta som behöver veta hur allt hänger ihop också gör det.

Det är viktigt med regional och lokal förankring

Flertalet aktörer har i vår utvärdering betonat att det är viktigt med en regional och lokal förankring i vattenförvaltningsarbetet. Det har framförts att vattenförvaltningen behöver byta fokus från avrinningsdistrikt till avrinningsområde för att kunna genomföra konkreta åtgärder för vattnet. De flesta aktörer menar att en förändrad organisation borde ställa avrinningsområdena i centrum. Det är viktigast att vattenförvaltningsarbete görs på lokal nivå – det är där som åtgärder ska göras. Det har även pekats på att det är genom myndigheters och kommuners åtgärdsarbete som den stora delen av fysiska åtgärder kommer till stånd, varför det kanske inte har så stor betydelse om fokus administrativt ligger på avrinningsdistrikt eller avrinningsområden.

Flera aktörer menar att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter inte har förutsättningar att ha tillräcklig lokalkännedom då vattendistriktet är för stora.

Kommunernas roll har lyfts fram

Flertalet aktörer betonar att kommunerna är mycket viktiga i vattenarbetet och att det är mycket viktigt att engagera kommunerna. Flera aktörer menar att kommunerna är naturliga partners i vattenförvaltningsarbetet, men att de inte är tillräckligt involverade. Flera aktörer

har betonat att vattenförvaltningen bör organiseras så att den kommer närmare verksamheten i kommunerna. Från flera kommuner har framförts att statens förväntningar på kommunerna är mycket otydliga.

Flera kommuner har i utvärderingen framhållit att kommunernas deltagande i vattenförvaltningen bör vara obligatoriskt, och staten bör följa upp kommunernas arbete. För att kommunerna ska sätta av budgetmedel till vattenfrågor behöver staten ställa krav på kommunala insatser. I dag känner inte kommunen något tryck från vattenförvaltningen – trycket på kommunerna är större från andra politikområden.

Många menar att dagens system är byggt för mycket uppifrån. Bland annat kommuner menar att strukturen inte säkerställer lokal förankring och arbete på den lokala nivån. I intervjuer har det framförts att för att uppnå konkret åtgärdsarbete måste vattenförvaltningen få en större förståelse för kommunerna. En del kommuner har framfört att de kan ta på sig fler uppgifter inom vattenförvaltningen om de får mer resurser.

Kommunerna är olika och behöver samverka

Samtidigt har flera konstaterat att kommunerna är mycket olika, och vattenförvaltningen har kommit in i kommunernas arbete på olika sätt i olika kommuner. En del kommuner arbetar mycket med att öka takten i åtgärdsarbetet för att nå miljökvalitetsnormerna. Andra kommuner har pekat på svårigheten att veta vad man ska göra och att det är otydligt vem som har ansvar för olika vattendrag och sjöar. Det upplevs vara otydligt vem som ska driva på åtgärdsarbetet och hur det är tänkt att fungera. En del kommuntjänstemän har framfört att det kan vara svårt att få kommunpolitikerna intresserade av allmänna vattenförvaltningsfrågor.

Även om kommunerna är mycket olika har de stora möjligheter att påverka. Flera aktörer har pekat på att det kan finnas behov av mellankommunal samverkan när det gäller vattenfrågor. Små kommuner har till exempel inte möjlighet att lägga tid på att dokumentera arbetet i planer och program. En del kommuner menar att staten bör ställa krav på avrinningsområdesvis mellankommunal samverkan, där staten anger att kommunerna ska samverka och om vad, men

där kommunerna sedan kan besluta om hur samverkan ska gå till. Frivilliga sammanslutningar uppstår när staten ställer krav på kommunerna. Det har framförts att det inte ställs några krav på kommunerna, och om kommunerna ska kunna bli mer aktiva i vattenförvaltningsarbetet måste systemet bli tydligare så att alla förstår det. En genomtänkt struktur för arbetet skulle underlätta för kommunerna att engagera sig och bli delaktiga. Några kommuner uppger att man har gott samarbete med andra kommuner i olika frågor men inte i vattenförvaltningsfrågor.

Alla länsstyrelser har en viktig uppgift

Många aktörer har lyft fram även länsstyrelsernas roll. Man menar att det behövs en regional organisation, en regional närvaro och en regional kunskapsbas om de fysiska förutsättningarna – både i vattnen och om de olika verksamheter som bedrivs. De flesta aktörer betonar därför att *alla* länsstyrelser bör ges en tydligare roll i vattenförvaltningen. Vatten kommer in i alla områden som länsstyrelserna arbetar med. I våra intervjuer har det betonats att vattenförvaltning måste integreras med andra miljöfrågor.

I intervjuerna har framförts att det är viktigt att fånga upp lokala variationer i exempelvis geografi och påverkanstryck. Det har också betonats att det är viktigt att säkerställa att det finns kompetens i vattenförvaltningsfrågor i hela landet. Flera aktörer menar att alla 21 länsstyrelser skulle kunna arbeta mer aktivt utifrån avrinningsområden och vara mer aktiva i arbetet med fysiska åtgärder. Många påminner om att det är på länsstyrelserna som det finns kompetens och att det är där arbetet med att klassificera och miljöövervaka vattenförekomster utförs. En del aktörer har framfört att beredningsansvaret för varje avrinningsområde skulle kunna ligga på den länsstyrelse som har huvuddelen av avrinningsområdet inom sitt län.

Det har även framförts farhågor om att vattenförvaltningsarbetet skulle bli alltför lokalt om det läggs på alla 21 länsstyrelser. Det har också pekats på att det finns länsstyrelser som inte har tillräckligt med resurser för att genomföra både den administrativa delen av vattenförvaltningen och den praktiska med genomförande av åtgärder samt att stötta kommuner och andra regionala aktörer i samordningsansvaret.

Det är viktigt med samverkan mellan myndigheter och kommuner

En synpunkt som har framkommit är att myndigheter och kommuner behöver samverka bättre med varandra för att åstadkomma en mer effektiv vattenförvaltning.

När det gäller kontakter mellan kommuner och länsstyrelser har det pekats på att dagens organisation innebär att det inte är möjligt för de fem vattenmyndigheterna att ha kontakter med alla kommuner. Det är i stället de 21 länsstyrelsernas uppgift. Det har betonats att länsstyrelsens många kommunkontakter och erfarenhet av att stödja kommunerna borde tas tillvara i vattenförvaltningen. Det har även framhållits att krav på samarbete bör regleras i författning i syfte att uppnå avrinningsområdesperspektivet. Ett sådant samarbete skulle de 21 länsstyrelserna kunna ansvara för.

Beredningssekretariaten vid länsstyrelserna är pådrivande

Det har framförts att beredningssekretariaten ofta är en drivmotor på länsstyrelserna när det gäller vattenarbetet. De arbetar med flera olika uppgifter, vilket kan vara en utmaning för dem som arbetar där. De ska ge service både till vattenmyndighetens kansli och till andra enheter inom länsstyrelsen. Olika arbetsuppgifter utförs under vissa bestämda tidsperioder inom förvaltningscykeln. Under övrig tid har personalen andra arbetsuppgifter. Flertalet aktörer har framfört att sekretariaten har en god lokal kunskap och att bland annat statusklassning behöver utföras på varje länsstyrelse.

Flertalet har betonat att de arbetsuppgifter som utförs och den kompetens som finns vid beredningssekretariaten är mycket värdefull. Det har inte framförts så många synpunkter på beredningssekretariatens organisation. Det upplevs bra att det är öppet för länsstyrelserna att bestämma sin interna organisation. Det finns inget enskilt sätt att organisera arbetet på länsnivå som är bäst. De flesta är ense om att beredningssekretariaten behöver finnas kvar på länsstyrelserna. Det finns ett tätt samarbete mellan de olika beredningssekretariaten, genom både formella och informella nätverk.

Ansträngd arbetssituation på beredningssekretariaten

Flera aktörer pekar på att situationen ofta är ansträngd och att beredningssekretariaten upplevs som underfinansierade i förhållande till de uppdrag som de har. Det har pekats på att det är en hög personalomsättning och att merparten av handläggarna i landet som ska göra kartläggnings- och analysarbetet är relativt nyanställda när en ny förvaltningscykel börjar. På grund av hur arbetet med kartläggning och analys genomförs uppges det vara svårt att behålla personal så lång tid som till nästkommande förvaltningscykel. Det har därför av flera intervjuade pekats på att arbetssättet behöver utvecklas för att bli mer rationellt och effektivt, inte minst för att uppnå en förbättrad arbetsmiljö.

Distriktperspektivet*Svårt att förstå dagens organisation*

I vår utvärdering har många aktörer pekat på att det är svårt att förstå dagens organisation av vattenförvaltningen. Ett flertal olika problem med dagens organisation har förts fram, samtidigt som en del aktörer menar att dagens organisation innebär att regional och lokal närvaro kombineras, vilket kan ses som en styrka för både engagemang och genomförande. Dessutom pekas på att vattenförvaltningen kan vara ett konfliktfyllt område där det finns större acceptans för beslut som fattas av dem som förstår verkligheten.

Det har framförts att det är svårt att förstå vem som ansvarar för vad och vad skillnaden är mellan de olika myndigheterna.

Många aktörer konstaterar att de fem vattenmyndigheterna arbetar lika och att åtgärdsprogrammen är lika.

Vattendelegationerna är en ovanlig beslutsform

I intervjuerna har olika synpunkter förts fram om vattendelegationerna. En del aktörer menar att de bör finnas kvar, medan andra menar att de bör tas bort. En del menar att vattendelegationerna fungerar bra och består av kompetenta delegater med ett stort ansvar. De kan ge en regional förankring och öka beslutens legitimitet,

medan andra aktörer menar att det kan finnas brister i delegationernas legitimitet.

En del aktörer menar att det inte finns någon regional aspekt i vattendelegationernas arbete och det betonas att delegationerna inte är en demokratiskt vald församling och därmed inte fattar politiska beslut. Flera har dock pekat på att det är viktigt att politiken kommer in i processen, både på kommunal och central nivå, inte minst när det gäller frågan om vem som ska vidta och betala för åtgärder. Flera aktörer menar att delegationerna inte fyller någon tydlig funktion, men många menar samtidigt att det är viktigt att vattenarbetet förankras hos olika aktörer, även om det behovet kan täckas på annat sätt.

Flertalet intervjuade konstaterar att vattendelegationerna är en ovanlig beslutsform och att det finns inbyggda konflikter i det system som har valts. Flera aktörer menar dock att vattendelegationerna bör vara kvar.

Delegaterna uppfattar sitt uppdrag som viktigt och de är engagerade i arbetet. Flera av de intervjuade delegaterna tycker att de överlag har bra förutsättningar att fatta de beslut som krävs, men några menar dock att arbetsformerna bör ses över. Delegaterna får ofta kort tid för att läsa in och ta ställning till en stor mängd material.

Från ett kommunalt perspektiv ses uppdraget som vattendelegat inte som en tillräcklig länk mellan vattenförvaltningen och kommunerna. Det har också framförts att regeringen borde ha ett system för att kontrollera hur de utnämnda delegaterna utför sin uppgift.

Delegaternas roll och mandat upplevs av en del som otydligt. I praktiken har en del delegationer blivit mer av ett partsammansatt organ, trots att delegaterna ska representera staten och inte sina egna intressen. Några vattenvårdsdirektörer har lyft fram vikten av att delegaterna förstår sin roll. Att delegationerna består av politiker och personer från näringslivet och olika organisationer kan bidra till att delegationen uppfattas vara partsammansatt. I beslutssituationen kan det vara svårt för delegaterna att inte representera den organisation som man kommer från. Vattenvårdsdirektörerna har också lyft fram att delegaterna inte kan styra arbetet men att de ändå förväntas ta ansvar för resultaten och besluten. Beslutens konsekvenser på samhälle och övrig politik eller för relationen till EU måste dock regeringen ta ansvar för även om den står utanför arbets- och beslutsprocessen.

Det har lyfts upp att det är ett problem att landshövdingen både är ordförande i den vattendelegation som beslutar om vilka åtgärder länsstyrelsen ska genomföra och chef för den länsstyrelse som ska genomföra åtgärderna. Det är ett principiellt problem att landshövdingen sitter på två stolar. Det finns en risk för sammanblandning med länsstyrelsernas andra arbetsuppgifter. Från vattenvårdsdirektörerna har det pekats på att det finns behov av att säkerställa självständigheten gentemot övriga länsstyrelsen. Det har framförts att landshövdingen inte automatiskt bör vara delegationens ordförande. Det har även förts fram åsikter om att vattendelegationen borde vara ett rådgivande och partsammansatt råd där medlemmarna mer uttalat ska representera olika intressen.

Länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter

Flera aktörer har i utvärderingen lyft fram att det har tagit tid att få förståelse och acceptans för roll- och ansvarsfördelningen inom vattenförvaltningen, eftersom det till stor del är en helt ny typ av administrativ förvaltning i Sverige. En del aktörer menar att förståelsen och acceptansen för organisationen dock har blivit större under senare år.

I intervjuerna har framförts att det finns för- och nackdelar med att det är fem länsstyrelser som ansvaret för vattenförvaltningsarbetet. Bland fördelarna nämns ofta den regionala anknytningen, kompetensen inom länsstyrelserna och att det kan inordnas i annat miljöarbete på länsstyrelsen. Flera menar också att det vore onödigt att skapa en ny organisation för arbetet nu, då organisationen har satt sig och arbetet flyter på.

Flera aktörer har lyft fram farhågor för vilka konsekvenser en eventuell omorganisering av vattenförvaltningen skulle få på arbetet. Erfarenheter visar att omorganisationer tar lång tid och kan leda till effektivitetsförluster innan en ny organisation har satt sig. Flera aktörer menar att det finns hög kompetens på vattenmyndigheterna som inte får gå förlorad. Det är viktigt att behålla den kompetensen om organisationen skulle ändras.

Benämningen vattenmyndighet är olycklig

Dagens organisation uppfattas av många aktörer som otydlig och rörig när det gäller vilken myndighet som ska göra vad. Ett exempel på en otydlighet är synen på om vattenmyndigheterna är egna myndigheter eller inte. Flera aktörer menar att benämningen vattenmyndighet är olycklig och att det är otydligt vad som är vattenmyndigheten och vad som är länsstyrelsen. Många har upplevt det svårt att förstå vilken typ av organisation vattenmyndigheten är. Det kan främst ha berott på namnet – som tyder på att det är en fristående, självständig myndighet – och på att myndighetens ansvarsområde inte följer vare sig länsgränsen eller andra ordinarie administrativa gränser.

Vattenmyndigheternas nationella samordning

Flera aktörer har pekat på att vattenmyndigheterna arbetar mycket med egen nationell samordning, bland annat genom olika arbetsgrupper. En del aktörer menar att det från början fanns ett behov av att ensa vattenmyndigheterna, men att det samordningsarbetet nu är utfört och vattenmyndigheterna arbetar på ett ensat sätt när det gäller statusklassningen och åtgärder riktade mot nationella myndigheter. Från vattenmyndigheterna har framförts att man har skapat ett nära samarbete som gör att man agerar nästan som en myndighet. Några aktörer menar att det sker ett dubbelarbete mellan dels länsstyrelserna och vattenmyndigheterna, dels vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten. Flera menar att vattenmyndigheternas nationella arbetsinsatser gör att de inte hinner med det regionala arbetet.

Vattenmyndigheternas kanslier är en del av länsstyrelserna

Vattenmyndighetens kansli är en del av länsstyrelseorganisationen, men upplevs samtidigt vara tämligen fristående, med ett särskilt uppdrag som till viss del skiljer sig från länsstyrelsens övriga uppgifter. I utvärderingen har det framkommit att det inte finns så mycket integration i det dagliga arbetet hos andra enheter och en del aktörer har pekat på att en förutsättning för att få ett bättre genomförande

av åtgärder är att vattenmyndigheternas uppgifter är integrerade i den ordinarie verksamheten hos länsstyrelserna. Flera aktörer har framfört att det är viktigt att både vattenmyndigheternas kanslier och beredningssekretariaten ingår som en naturlig del i länsstyrelsens organisation.

Från en del länsstyrelser har man efterlyst en större flexibilitet i resursutnyttjandet och pekat på att vattenförvaltningen borde vara mer integrerad i länsstyrelsen tillsammans med övrig verksamhet. Det har även framförts att det skulle vara tydligare om kanslierna var mer separata inom länsstyrelserna, och att vattenmyndigheterna borde vara mer autonoma.

Från vattenmyndigheterna har framförts att närheten mellan vattenmyndighetens kansli och de olika beredningssekretariaten i distriktet är viktig. Inom beredningssekretariaten finns olika syn: några menar att det är en klar fördel att vattenmyndighetens kansli finns på länsstyrelsen medan andra menar att det saknar betydelse om vattenmyndighetens kansli finns inom eller utanför länsstyrelseorganisationen.

Flera intervjuade aktörer betonar att det finns många kompetenta medarbetare på vattenmyndigheternas kanslier och att vattenmyndigheternas arbetssätt har utvecklats positivt de senaste åren. Det handlar bland annat om att arbetsgrupper har inrättats, vilket har lett till ett sammanhållet arbetssätt och att kompetens kan nyttjas över hela landet.

Vattenfrågorna måste in i det dagliga arbetet

I våra intervjuer har många lyft fram att vattenförvaltning måste bli en del i det samlade hållbarhetsarbetet.

Flera aktörer betonar att det är viktigt att få in vattenfrågorna i det dagliga arbetet. Det har framförts att det är viktigt att vattenfrågorna hanteras parallellt med andra frågor inom myndigheter och kommuner.

Några verksamhetsutövare har påpekat att vattenfrågor löper parallellt med det ordinarie miljöarbetet. De har lyft fram svårigheten med att optimera helheten och ha ett holistiskt synsätt när vattenfrågan får en sådan särprägel.

En del menar att det är svårt att förstå varför vatten ska gå i ett separat spår vid sidan av övrigt miljö- och hållbarhetsarbete – det innebär bland annat att det blir svårt att samordna och använda länsstyrelsernas resurser på ett optimalt sätt. En del menar att det är konstigt att det för vattenfrågor finns en annan indelning än för allt annat arbete. Det har framförts att det är viktigt att ha ett helhetsperspektiv.

Det nationella perspektivet

Det nationella perspektivet är viktigt

Många aktörer har i vår utvärdering betonat att det är viktigt med ett nationellt perspektiv i vattenförvaltningsarbetet, samtidigt som de flesta menar att det behövs verksamhet på lokal nivå. Det har pekats på att det finns brister i helhetssynen och att det skulle vara en fördel med en myndighet på nationell nivå som såg helheten. Det har framförts att ett stort problem är obalans i resurser mellan nationell och regional nivå och att det behövs en starkare nationell struktur.

Det har från en del håll framförts att vattenmyndigheternas ansvar borde föras över till nationell nivå för att förenkla, tydliggöra, effektivisera och rationalisera arbetet med vattenförvaltningen. Det har framförts att det är ett problem att de fem vattenmyndigheterna agerar som en kollektiv myndighet eftersom det innebär en risk för otydlighet för olika parter. Flera aktörer har pekat på att det är oklart vilken nationell roll vattenmyndigheterna har och hur den förhåller sig till Havs- och vattenmyndighetens roll.

Flera aktörer har pekat på det faktum att åtgärdsprogrammen för de fem vattendistrikten är så lika tyder på att det räcker med en central samordnande myndighet, eventuellt med regionkontor för att behålla det regionala perspektivet. Flera har dock framfört att en central myndighet inte skulle kunna överta *bela* den roll som vattenmyndigheterna har i dag. Flera aktörer har framfört att samtliga 21 länsstyrelser är viktiga i arbetet, inte minst eftersom det skulle vara svårt för en central myndighet att beakta samtliga förhållanden i hela Sverige.

Flera menar att det behövs en tydligare styrning från Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Centrala myndigheter borde vara starkare och svara för underlag till regeringen.

Havs- och vattenmyndighetens samordning av vattenmyndigheterna

Havs- och vattenmyndigheten ska samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten menar att i detta ingår att samordna det materiella för att säkerställa det nationella. Man har särskilt lyft fram vikten av dels rapporteringskravet gentemot EU, dels säkringen av att arbetet bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Havs- och vattenmyndigheten har i sin samordningsroll lagt in att man ska vara en nationell dialogpart och fortsätta med sina föreskrifter och vägledning.

Havs- och vattenmyndighetens uppgift att samordna vattenmyndigheterna upplevs av flera aktörer som otydlig. Det har framförts att dagens konstruktion är instabil, och det finns olika uppfattning i frågan om samordning också ska innebära att Havs- och vattenmyndigheten ska styra länsstyrelsernas arbete i rollen som vattenmyndigheter.

Flera aktörer har pekat på att det finns samarbetsproblem och oenighet mellan Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna. Flera aktörer menar att det märks att de drar åt olika håll och att det kan vara svårt att få till ett gemensamt arbets- och förhållningssätt i olika frågor. Från Havs- och vattenmyndigheten har det dock betonats att samarbetet inom vattenförvaltningen fungerar bra, men det finns olika meningar i vissa sakfrågor. Man upplever att samarbetsviljan generellt sett är god, men de olika aktörerna är inte alltid överens om tolkningar av bestämmelser samt om prioriteringar.

Otydlig uppdelningen av vissa uppgifter mellan centrala myndigheter

Det har i vår utvärdering framkommit att det finns ett antal gränsdragningsfrågor mellan centrala myndigheter inom vattenförvaltningsområdet. Det gäller exempelvis gränsdragningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och SGU när det gäller grundvatten samt mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket när det gäller markavvattning, dagvatten, våtmarker och miljögifter i vatten. Havs- och vattenmyndigheten ansvar för tillsynsvägledning för skydd av grundvatten, medan SGU har hand om andra frågor som rör grundvatten och är miljömålsmyndighet för miljö kvalitetsmålet om grundvatten. En del aktörer menar att grund- och ytvatten hör ihop

och borde handhas av samma organisation, medan andra betonar att grundvatten är en särskild fråga.

Det har framförts att det är otydligt vilken samordningsuppgift som Havs- och vattenmyndigheten har när det gäller SGU, SMHI och andra. Det har framförts att samordningsuppgiften borde förtydligas och läggas in i vattenförvaltningsförordningen. När det gäller Havs- och vattenmyndighetens samordningsroll menar SGU att det i denna ingår att endast samordna vattenmyndigheterna, inte även SGU. Hur samordningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska gå till är inte reglerat eller på annat sätt styrt av regeringen.

Det har även lämnats synpunkter om att SGU ska likställas mer med SMHI inom vattenförvaltningen, det vill säga vara ansvarig för vattenförekomsternas geometrier och egenskaper samt vara datavärd för miljöövervakning och ha en fortsatt roll som expertmyndighet.

SMHI:s roll i vattenförvaltningen är otydlig

I vår utvärdering har otydligheter kring SMHI:s roll i vattenförvaltningen lyfts fram. Det har pekats på att SMHI bör få en tydligare roll inom vattenförvaltningen och att denna bör regleras.

Det finns behov av vägledning

Flertalet aktörer har betonat att det behövs vägledningar från de nationella myndigheterna och att vattenförvaltningsarbetet behöver ensas från nationell nivå. De centrala myndigheterna har framfört att genomslaget för vägledningarna till vattenmyndigheterna inte har varit så bra som önskat. Detta kan innebära att länsstyrelser i olika vattendistrikt får olika vägledning från olika vattenmyndigheter.

Vattenförvaltningen vill vara samordnad och arbeta likartat över landet vad gäller arbetssätt och metoder för statusklassning. Det har framförts att lika lokala förutsättningar dock kan leda till olika resultat beroende på att bedömningsgrunderna tolkas olika då vägledningen brister. Det har pekats på att utan vägledning gör inte länen på lika sätt.

Från centrala myndigheter har i utvärderingen framförts att det inte alltid finns förståelse på regional nivå om behovet av att få in EU-gemensamma tolkningar i det nationella arbetet samt vikten av

förankring med de olika departementen i Sverige. Vidare har det pekats på att en del föreskrifter och vägledningar inte alltid följs.

Vägledning direkt till beredningssekretariaten

Vägledningsskedjan innebär med dagens organisation att Havs- och vattenmyndigheten och SGU vägleder vattenmyndigheterna som i sin tur vägleder länsstyrelsernas beredningssekretariat.

Det har framförts att det upplevs som en svårighet att de centrala myndigheterna inte ska vägleda dem som gör jobbet, det vill säga länsstyrelsernas beredningssekretariat. Detta innebär en risk för att det blir olika tolkningar genom att vattenmyndigheterna blir ett mellanled. De centrala myndigheterna menar att de på så sätt inte når beredningssekretariaten direkt.

De centrala myndigheterna har begränsade resurser

Det har lyfts fram att Havs- och vattenmyndigheten och SGU är starka inom sina sakområden men att deras resurser är begränsade. Resursbristen på central nivå har lett till eftersläpningar när det gäller arbetet med föreskrifter och vägledningar.

Försenade vägledningar

Försenade föreskrifter och avsaknad av nationella vägledningar är en fråga som många har tagit upp i intervjuer. Ett stort antal aktörer har konstaterat att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och vägledningar ofta är försenade i förhållande till vattenförvaltningscykeln. Detta skapar en stor frustration i systemet och uppges bland annat leda till arbetsmiljöproblem.

Det har framförts att i början gjordes mycket arbete på olika sätt på olika håll i landet eftersom det inte fanns några riktlinjer från nationella myndigheter. Det uppges att vattenmyndigheterna har försökt att åtgärda olikheterna som uppstod i början men att flera av dem finns kvar.

De försenade nationella vägledningarna har gjort att vattenmyndigheterna har utvecklat egna vägledningar (s.k. kokböcker). Flera

aktörer konstaterar att det tar mycket resurser från deras normala arbetsuppgifter och att de i praktiken därmed gör mycket av Havs- och vattenmyndighetens samordningsarbete.

Från centrala myndigheter har framförts att arbetet med vägledning har blivit bättre och ökat på senare år, men under 2018 har Havs- och vattenmyndigheten inte kunnat hålla planen på grund av andra arbetsuppgifter. De centrala myndigheterna menar dock att man har väglett och att det nu finns mycket vägledning. Samtidigt betonar man att det inte är de centrala myndigheternas roll att hela tiden vägleda. Från centrala myndigheter har framförts att vattenmyndigheterna har alltför höga förväntningar när det gäller vägledning. De konstaterar att det redan finns mycket vägledning. De centrala myndigheterna vill inte detaljstyra arbetet.

Behov av regionalt anpassad vägledning

Det har framförts att de nationella vägledningarna ibland kan vara svåra att tillämpa i praktiken. De kan vara så vida att det behövs en regional tolkning innan beredningssekretariaten kan göra sina bedömningar. En del menar att det kan vara svårt för en central myndighet att förstå vad som behövs i praktiken utifrån olika lokala förutsättningar. Andra menar att distriktsvis vägledning inte behövs och att en sådan mellannivå riskerar att ge ett ineffektivt arbete om vägledningen inte är ensad.

De centrala vägledande myndigheterna har framfört att det inte är uppenbart vad som saknas i de nationella vägledningarna och vad det är som gör att vattenmyndigheterna måste tolka vägledningarna innan de går vidare till beredningssekretariaten.

Kompetensbehov och tillgång på personal

Kompetensbehovet inom vattenförvaltningen

Flera aktörer har framfört att det finns en stor kompetens inom vattenförvaltningen, medan en del andra menar att det inte finns kompetens i dag att arbeta i enlighet med ramdirektivet och att det är ett orimligt krav att länsstyrelserna ska klara sin uppgift med de

resurser som de har. Vattenmyndigheterna har framfört att kanslierna behöver fler anställda för att klara sina uppgifter. Det har bland annat pekats på att vattenförvaltningen behöver både teknisk och juridisk kompetens samt kompetens kring till exempel samhällsplanering, industrins behov och betydelse och regionala utvecklingsfrågor. Samtidigt har det från verksamhetsutövare framförts att länsstyrelserna samlat har den roll och kompetens som behövs för uppdraget.

Flera intervjuade har konstaterat att vattenförvaltning är ett personberoende arbete som snabbt tappar styrfart när personal slutar. Personalomsättningen har i vissa fall varit hög, och genom att arbetet görs i sexåriga cykler tar det lång tid innan de olika arbetsmomenten återkommer. Det uppges vara svårt att rekrytera kompetent personal inom vattenområdet.

Behov av mer resurser

Flera aktörer har lyft fram behovet av mer resurser till vattenförvaltningen. Olika aktörer har pekat på att vattenförvaltningen är underdimensionerad och att den har varit så sedan starten. Det har pekats på att en orsak till det var att alla trodde att Sverige har bra vatten och bra uppgifter om vatten.

Vattenmyndigheterna menar att dagens finansiering av vattenmyndighetens och beredningssekretariatets arbetsuppgifter är för svag. Det har inte skett någon uppräknings av anslagsmedlen sedan 2012. Det har framförts att även Havs- och vattenmyndigheten behöver mer resurser. Flera aktörer menar att det är för lite personal på Havs- och vattenmyndigheten som arbetar med vattenförvaltningsfrågor. Det har framförts att myndigheten sedan starten har brist på resurser i förhållande till den arbetsbörda som exempelvis vägledningen innebär.

8.2.8 Konstitutionell analys av vattenförvaltningens organisation

Utredningen har låtit göra en konstitutionell analys av den organisation som har valts för svensk vattenförvaltning. Detta arbete har gjorts av Patrik Bremdal, lektor i offentlig rätt vid Uppsala universitet,

och återfinns i sin helhet i bilaga 2. Huvudfrågan för arbetet har varit om den nuvarande konstruktionen följer det konstitutionella regelverket och om den är i samklang med svensk konstitutionell tradition. Resultatet av analysen är att det finns problem med den nuvarande organisationen som bör diskuteras och adresseras och att det finns skäl att överväga en förändrad organisation med anledning av de otydligheter som föreligger samt riskerna för intressekonflikter.

Av den konstitutionella analysen framgår att det finns en inbyggd otydlighet i hur vattenförvaltningen är organiserad och att det är svårt att uppfatta att vattenmyndigheterna inte är egna självständiga myndigheter. Det beror bland annat på att vattenmyndigheterna utåt sett agerar som självständiga myndigheter med en egen logotyp och en egen webbplats. Det beror också på att vattendelegationerna har en självständig beslutanderätt i förhållande till den länsstyrelse de är knutna till och möjlighet att delegera viss beslutanderätt till denna.

En komplikation med den nuvarande organisationen som lyfts fram är att delegationen kan ta beslut genom åtgärdsprogrammen som binder länsstyrelsen. Det innebär att det finns risk för en intressekonflikt mellan delegationen och länsstyrelsen. Det blir då problematiskt att landshövdingen både är chef över länsstyrelsen och sitter som ordförande i vattendelegationen.

I den konstitutionella analysen konstateras att det är viktigt att noga överväga för- och nackdelar med att inrätta ett särskilt beslutsorgan. Om ett sådant organ ska inrättas bör det antingen röra sig om frågor som har ett svagt samband med de frågor myndigheten i övrigt handlägger eller vara väl avgränsade frågor som kräver särskilt kompetens. Det framhålls att det kan framstå motsägelsefullt att regeringen förordat ett integrerat arbetssätt för vattenförvaltningen samtidigt som man skapat ett särskilt beslutsorgan för att hantera dessa frågor avgränsat från övrig verksamhet.

I den konstitutionella analysen diskuteras olika organisatoriska alternativ. Ett alternativ är att göra om dagens vattenmyndigheter till nämndmyndigheter för att säkerställa självständigheten från länsstyrelsen samtidigt som kompetensen även fortsatt finns samlad. Ett annat alternativ är att överföra uppgiften till Havs- och vattenmyndigheten och ha regionala kontor som ansvarar för respektive avrinningsdistrikt. Det skulle förstärka den nationella samordningen samtidigt som den lokala förankringen består. Ytterligare en variant är att ha ett nationellt åtgärdsprogram som antas av regeringen och

lokala program som antas av respektive länsstyrelse. Till denna process skulle samrådsorgan, som liknar dagens vattendelegationer i sammansättning, kunna kopplas med uppgift att ge synpunkter på utkast till åtgärdsplaner med mera.

8.3 Samverkansformer

8.3.1 Samarbete på unionsnivå

Den gemensamma implementeringsstrategin (Common Implementation Strategy, CIS) är ett samarbete mellan EU:s medlemsländer och Europeiska kommissionen. Det finns för närvarande 36 publicerade CIS-vägledningar och ännu fler tekniska dokument och strategier för genomförande. Huvudsyftet är att säkerställa ett bättre genomförande av unionsrätten på vattenområdet och främja integrationen av vattenrelaterade frågor i annan miljöpolitik.

I CIS-arbetet är en tjänsteman från Regeringskansliet vattendirektör, medan en tjänsteman från Havs- och vattenmyndigheter och en tjänsteman från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) deltar i den strategiska koordineringsgruppen (SCG). Det är vattendirektörerna som ska bifalla CIS-vägledningarna, vars syfte är att ensa arbetet mellan de olika medlemsländerna. CIS-vägledningarna bör sedan vävas in i nationella vägledningar.

Det finns fem arbetsgrupper:

- Ekologisk status (Havs- och vattenmyndigheten deltar)
- Grundvatten (SGU deltar)
- Översvämningar (MSB deltar)
- Data och informationsdelning (Havs- och vattenmyndigheten deltar)
- Kemikalier (Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket deltar).

Vidare finns artikel 21-kommittén samt tillfälliga arbetsgrupper (ad hoc task groups, ATG) för bland annat hydromorfologi och återanvändning av vatten. Vidare kan nämnas att det pågår ett arbete med att åter igen starta upp en grupp för ekonomisk analys.⁴³

⁴³ Havs- och vattenmyndigheten, intervju 2018-12-19.

Det är Regeringskansliet som anger ambitionsnivån för CIS-arbetet, och Havs- och vattenmyndigheten följer detta. Instruktionerna till både vattendirektörerna och SCG är gemensamberedda inom Regeringskansliet, och inför CIS-mötena inhämtar Havs- och vattenmyndigheten även synpunkter från de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Från Havs- och vattenmyndigheten har det framförts att det är viktigt att CIS-vägledningarna kommer in i det nationella arbetet. Havs- och vattenmyndigheten uppger att man har prioriterat detta arbete. Havs- och vattenmyndigheten uppger att det som kommer ut av CIS-arbetet förs fram i Sverige i styrgruppen för vattenförvaltningen (se nedan). Det skrivs minnesanteckningar från mötena och där läggs länkar till dokumentationen på EU:s hemsida in. Dessa minnesanteckningar skickar Havs- och vattenmyndigheten till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och till andra myndigheter.

8.3.2 Samverkan på nationell nivå

Centrala myndigheter ska samverka

Det finns olika krav på samverkan mellan centrala myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten ska enligt sin instruktion samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, SGU och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bland annat bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av vattenmiljön. SGU ska enligt sin instruktion samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön och SMHI ska inom sitt verksamhetsområde samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom EU.

Samverkansformer inom vattenförvaltningen

Det finns olika samverkansformer inom vattenförvaltningen. *Vattenförvaltningens styrgrupp* består av chefer från Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI och vattenmyndigheterna. Den arbetar med långsiktig planering och aktuella strategiska frågor.

Under styrgruppen finns *vattenförvaltningens koordineringsgrupp* som är på handläggarnivå. Koordineringsgruppen främsta syfte är att

följa upp pågående verksamhet och informationsutbyte, men kan även identifiera vägledningsbehov. Gruppen är ett sätt att skapa struktur och sätta igång myndighetsgemensamma projekt. Vattenförvaltningens koordineringsgrupp utgör även en plattform för informationsutbyte i EU-frågor, där Havs- och vattenmyndigheten och SGU informerar om vad som sker i EU-arbetsgrupperna och inhämtar synpunkter från vattenmyndigheterna.

Vidare har det framförts att en ny konstellation har bildats – *Ledningsseminarium inom vattenförvaltningen*. Den består av Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s generaldirektörer samt de fem landshövdingarna vid de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Gruppen är av övergripande strategisk karaktär. Dess syfte är enligt uppgift under utarbetning.

Vid sidan av vattenförvaltningens styrgrupp finns den *strategiska gruppen för övervakning* och den *operativa gruppen*. Operativa gruppen är myndighetsövergripande. Den strategiska gruppen för övervakning är ett svar på kommissionens synpunkter på Sveriges övervakning.⁴⁴

Havs- och vattenmiljörådet

Havs- och vattenmiljörådet träffas vid två mötestillfällen per år. Där ingår Havs- och vattenmyndigheten och ett femtontal intresseorganisationer.

Samordningsgruppen för havs- och vattenmiljöfrågor, Samhav

Samordningsgruppen för havs- och vattenmiljöfrågor, Samhav,⁴⁵ bildades av regeringen 2006 som ett forum för ökad samordning och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor. Sådan samordning och samverkan skulle förstärka arbetet med vattenmiljö och hållbart nyttjande, både det nationellt inriktade miljömålsarbetet och det internationella arbetet. Samordningsgruppen består av företrädare för ledningen i 21 berörda myndigheter.⁴⁶

⁴⁴ Havs- och vattenmyndigheten, intervju 2018-12-19.

⁴⁵ SOU 2016:32 s 795.

⁴⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2015).

www.havochvatten.se/hav/samordning-fakta/samverkansomraden/samordningsgruppen-for-havs--och-vattenmiljofragor.html, 2015-07-03.

Representation sker genom myndighetscheferna. Samordningsgruppens syfte är också att effektivisera genomförandet av åtgärder genom att samordna myndigheternas operativa arbete samt förbättra informationsutbytet mellan dem. Vid behov ska gruppen lyfta särskilda frågor till regeringen. Havs- och vattenmyndigheten är sammankallande för gruppen, som årligen ska lämna en redogörelse för arbetet till regeringen.⁴⁷

Samhav har årligt återkommande möten på ledningsnivå mellan 17 centrala myndigheter som på något vis är involverade i vattenförvaltningen och vattenmyndigheter/länsstyrelser.

Samhatt – samordning för havs- och vattenförvaltning

Samverkansgruppen Samhatt är inriktad på samverkansformer för genomförande av vattenförvaltning. Där möts chefer och experter på berörda myndigheter för strategisk planering, utbyte av information och samordning av åtgärdsarbete. Samhatt följer upp åtgärder.⁴⁸

Samhatt möts 1–2 gånger årligen. Havs- och vattenmyndigheten kallar åtgärdsmyndigheter och vattenmyndigheter/länsstyrelser på mellanchefs- eller utredarnivå för operativa frågor. Som exempel på gruppens arbete kan nämnas att inom arbetet med att genomföra en av miljömålsrådets åtgärder har Samhatt samlat åtgärdsmyndigheterna, inspirerat till samarbete och informerat om bland annat vad som krävs av myndigheterna inför interimsrapportering av åtgärdsprogram för både vatten- och havsmiljöförvaltningen. MSB ingår i Samhatt för samverkan med översvämningsdirektivet.

Nationellt dialogmöte mellan näringsliv och myndigheter

Nationellt dialogmöte mellan näringsliv och myndigheter inom vattenförvaltningen träffas två gånger per år för återkommande möten mellan myndigheterna inom vattenförvaltningen och representanter från svenskt näringsliv.

⁴⁷ Regeringen (2006).

⁴⁸ Havs- och vattenmyndigheten, intervju 2018-12-19.

Översyn av samverkan

Det har gjorts en översyn av den befintliga samverkansorganisationen. Den visade att samverkansformerna fungerar bra och omhändertar i stort behoven inom vattenförvaltningen och de syften som har formulerats. Havs- och vattenmyndigheten menar att i den mån det finns problem med överlappningar, glapp eller samordning i relation till andra forum inom vattenförvaltningen kan dessa omhändertas inom nuvarande samarbetsformer. Vattenförvaltningens styrgrupp har föreslagit ett antal justeringar i nuvarande samverkansformer och ser inte behov av någon omorganisation av formerna för samverkan. Det har tagits fram förslag på vissa justeringar i samverkansorganisationen.⁴⁹

8.3.3 Samordning inom och mellan distrikten

Vattenmyndigheternas nationella samordningsarbete

De länsstyrelser som är vattenmyndigheter arbetar till stor del med att samordna arbetet nationellt genom samarbete med varandra och med bland annat Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI. Samarbetet och samverkan beskrivs på följande sätt:

De fem kanslierna arbetar tillsammans med att utveckla vattenförvaltningen nationellt. Genom information och samverkan med aktörer och övriga berörda ska vi underlätta för alla som vill engagera sig i arbetet.⁵⁰

De fem vattenmyndigheterna gör mycket av arbetet gemensamt. Syftet med detta är att arbetssätten ska vara lika, och vattenmyndigheterna menar också att det är ett bra sätt att ta tillvara resurser och kompetens.⁵¹

De fem vattenmyndigheterna har en gemensam verksamhetsplanering med gemensamma mål. Ungefär 50 procent av arbetstiden ägnas åt sådan samverkan och resterande tid åt det egna arbetet.

Arbetet inom de olika delarna sker i olika nationella arbetsgrupper och nätverk, hela tiden parallellt med varandra. Arbetsgrupperna har ansvaret att löpande rapportera till vattenvårdsdirektörerna om

⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten, intervju 2018-12-19.

⁵⁰ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/om-vattenmyndigheterna/Sidor/default.aspx (avläst 2018-10-04).

⁵¹ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/sa-har-arbetar-vi/Pages/default.aspx (avläst 2019-01-02).

hur arbetet fortskrider samt lyfta strategiskt viktiga punkter för gemensamt ställningstagande.

Det finns fem arbetsgrupper som var och en leds av en arbetsgruppsansvarig:

- Kartläggning och analys
- Miljökvalitetsnormer
- Ekonomisk analys
- Åtgärdsprogram
- Kommunikation och samverkan.

Dessutom finns följande sektorsgrupper:

- Avlopp
- Vattenförsörjning
- Lantbruk
- Skogsbruk
- Vattenkraft
- Samhällsplanering
- Miljöskydd och efterbehandling av förorenade områden (EBH).

Vidare finns följande miljöproblemsgrupper:

- Övergödning
- Fysisk påverkan
- Försurning
- Främmande arter
- Miljögifter.

Det finns också flera övriga grupper, bland annat för kustvatten, grundvatten och juridik.

Dessutom har det genomförts olika projekt där arbetsgrupperna har varit med: Full koll på våra vatten, Miljögifter 2018, Statusklassi-

ficering av hydromorfologi i kustvatten (KustHYMO), Avrinningsområdesplaner kraftigt modifierade vatten, Dataförsörjning med flera.⁵²

8.3.4 Samverkan genom vattenorganisationer

Samverkan med koppling till vattenförvaltningen sker även inom regionala eller lokala samverkansorgan i form av vattenorganisationer. Syftet med dessa samverkansorgan är att berörda aktörer ska kunna mötas och diskutera sig fram till gemensamma lösningar i vattenfrågor. Organisationen ser olika ut beroende på olika lokala förutsättningar. En vattenorganisation kan vara ett vattenvårdsförbund, ett vattenförbund, ett vattenråd eller en annan vattenorganisation.

Vattenförbund och vattenvårdsförbund har den samordnade recipientkontrollen som en av sina huvuduppgifter. Många av de befintliga vattenvårdsförbunden bildar numera också vattenråd inom ramen för arbetet med vattenförvaltningen.

Ett vattenråd är ett lokalt samverkansorgan inom ett avrinningsområde. Det är en frivillig sammanslutning av olika intressenter med koppling till vattnet inom ett eller flera avrinningsområden och tanken är att genom vattenråden ha en lokal förankring i vattenförvaltningsarbetet. Vattenråd är regionala och lokala forum där berörda aktörer kan mötas och diskutera gemensamma vattenfrågor. Vattenråd är också ett forum där alla inom ett avrinningsområde aktivt kan delta för att påverka vattenförvaltningens inriktning och hur det ska fungera.

Regeringen framförde i den proposition som föregick införandet av vattenförvaltningen att det behövs samverkan mellan företrädare för bland annat kommuner, företag, vattenvårdsförbund, organisationer och andra intressenter. Syftet skulle vara att lokal kunskap skulle tillföras vattenarbetet och att de lokala intressena skulle få möjlighet att påverka när miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, och förvaltningsplaner utarbetas och delta när programmen genomförs. Regeringen betonade att om inte sådan samverkan skulle komma till stånd efter lokala initiativ borde vattenmyndigheterna verka för

⁵² Vattenmyndigheterna, arbetsgruppen för ekonomisk analys, intervju 2018-12-12.

detta. Regeringen ansåg att det då inte fanns några skäl att författningsreglera denna samverkan utom såtillvida att instruktionen till vattenmyndigheterna borde ålägga dem att stödja lokal samverkan.⁵³

Det har därefter vid flera tillfällen konstaterats att vattenråden utgör en viktig del i det samverkanssystem som byggts upp inom vattenförvaltningen. Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor konstaterade 2010 att vattenråden utgör basen i det lokala arbetet och antalet råd förväntas öka under kommande år.⁵⁴ År 2012 genomfördes en utvärdering av vattenrådsarbetet i Bottenvikens vattendistrikt under perioden 2006–2011 och vattenrådets roll i vattenförvaltningen, både ifråga om former för samverkan och resultaten därav. Utvärderingen utgick från frågan på vilka sätt som samverkan i vattenråden har bidragit till ett ökat intresse för, initiativ till och genomförande av aktiviteter som bidrar till genomförandet av ramdirektivet.⁵⁵

I bilaga 10 görs en närmare genomgång av vattenförbund, vattenvårdsförbund och vattenråd. Där redogörs bland annat för hur vattenråden och andra vattenorganisationer bidrar till vattenförvaltningens arbete.

I bilaga 3 redovisas de vattenorganisationer som finns redovisade på vattenorganisationernas gemensamma webbplats.⁵⁶

8.3.5 Samverkansprojekt utanför vattenförvaltningen

Det finns exempel på olika samverkansprojekt som genomförs av olika aktörer utanför vattenförvaltningen.

Ett sådant exempel är projektet Samverkan som recept för hållbar utveckling i avrinningsområden? En studie av svenska vattenråd i tre reglerade älvar. Projektet handlar om hur samverkan mellan berörda aktörer – som exempelvis kommuner, vattenkraftföretag, fiskevårdsföreningar, lantbrukare och intresserad allmänhet – kan fungera för att åstadkomma hållbar förvaltning av vattenresurser där avvägningar görs mellan olika samhällsintressen, som exempelvis energiproduktion från vattenkraft, livskraftiga bestånd av lax och skydd mot

⁵³ Prop. 2003/04:57.

⁵⁴ SOU 2010:8.

⁵⁵ Länsstyrelsen Norrbotten (2012).

⁵⁶ www.vattenorganisationer.se (avläst 2018-05-24).

översvämningar. Projektet finansieras av Formas och pågår under perioden 2017–2020.⁵⁷

8.3.6 Framförda synpunkter

Samarbetet på EU-nivå

I vår utvärdering har det pekats på att det är en utmaning att få kommunikationen mellan EU-nivån, den centrala myndighetsnivån, distrikten, den regionala länsnivån och den lokala kommunnivån att fungera, samtidigt som det ofta är korta ledtider.

Det är Havs- och vattenmyndighetens uppgift att delta på CIS-möten. Från vattenmyndigheterna har framförts att man behöver få veta vad som har framkommit vid sådana möten, men det uppges ha varit svårt. Vattenmyndigheterna skulle vilja arbeta mer direkt på EU-nivån.

Vattenrådets roll är otydlig

Vår utvärdering visar att vattenråden saknar en enhetlig organisationsform, och det uppfattas som otydligt vilken formell status de har. Några menar att det inte bör vara författningsreglerat att det ska finnas vattenråd eller vilken juridisk form som vattenråden ska ha. En del vattenråd har stadgar, en del har en verksamhetsbeskrivning.

Flera aktörer menar att vattenrådets roll är oklar. Det är inte klart vilka förväntningar som finns och vad deras uppdrag är. Medelåldern på deltagarna inom vattenråden är ofta hög och det är oklart hur arbetet ska drivas vidare. Några aktörer menar att det behöver förtydligas vad som är avsikten med vattenråden och vilken roll och uppgift som de har inom vattenförvaltningsarbetet.

Det har också pekats på att det kan vara ett problem att motstående intressen finns i vattenråden. Samtidigt har det framförts att vattenrådets styrka är att alla kan vara med. Det har i utvärderingen även pekats på att det finns exempel på vattenråd som efter en bred sammansättning vid starten har kommit att koncentrera sig enbart på frågor om fiske. Sådana vattenråd har kunnat bli kraftfulla och

⁵⁷ www.kau.se/ccs/forskning/forskningsprojekt/samverkan-som-recept-hallbar-utveckling-i-avrinningsomraden-en (avläst 2019-08-19).

genomföra åtgärder, men det var inte syftet med vattenråden från början.

Olika syn på vattenrådets uppgifter

Flera aktörer menar att vattenråden ska vara en arena för dialog mellan aktörerna och ge olika perspektiv på vattenfrågor. Syftet ska enligt en del inte i första hand vara att genomföra fysiska åtgärder, medan andra menar att vattenråden ska ”bedriva verkstad i vattenförvaltningen”. En del vattenråd arbetar i projektform mer med faktiska åtgärder i vattnen. Eftersom vattenråden inte är kopplade till tillsyn eller annan myndighetsutövning har de ett annat arbetssätt än vad myndigheterna har.

Genom vattenråden kan markägare och verksamhetsutövare se fördelar med att vidta åtgärder och därmed bli delaktiga i arbetet med att bidra till att förbättra för miljön.

Det har framförts att systemet är uppbyggt på frivillighet och endast sådana åtgärder som alla står bakom blir utförda. Flera aktörer har konstaterat att som vattenråden är uppbyggda i dag krävs att det finns eldsjälar som vill engagera sig i arbetet.

Vattenråden fungerar på olika sätt i landet

Utvärderingen visar att vattenråden fungerar olika i olika delar av landet. Det har varit svårt att bygga upp vattenråd i en del vattendistrikt. Vissa vattenvårdsförbund som var aktiva redan innan vattenförvaltningens tillkomst har övergått till att vara aktiva vattenråd. Andra vattenvårdsförbund som tidigare mest arbetade med recipientkontroll har haft svårt att komma igång med åtgärdsarbetet.

Vissa vattenråd är mycket aktiva och bedriver ett arbete som leder till att fysiska åtgärder genomförs. Vissa är för stora eller saknar finansiella möjligheter. I norra Sverige har det generellt varit svårt att få till ett välfungerande arbete med vattenråden. Vattenråden kan omfatta mycket stora och glest befolkade områden där det är svårt att få ett lokalt engagemang. I södra Sverige finns exempel på att det går att samarbeta effektivt om vattenvård över kommungränser inom ett avrinningsområde.

Kommunernas roll i vattenråden är viktig

I vissa vattenråd är kommunerna mycket aktiva. Kommunerna kan exempelvis ha anställt personal till vattenråd men det är inte så många kommuner som har möjlighet att arbeta på detta sätt. Flera aktörer konstaterar att alla vattenråd därför inte har förutsättningar att vara så aktiva. Därför pekas ofta på att kommunerna borde ta ett större ansvar för vattenråden.

Vattenrådets finansiering

Flera aktörer menar att det borde vara staten eller kommunerna som ansvarar finansiellt för vattenrådets arbete. Det har framförts att det vore bra om det fanns ett statligt bidrag riktat till vattenråd som stöd för personalkostnader. En del vattenråds arbete finansieras genom bidragsmedel som man söker från staten eller EU. En del menar att det finns medel att söka men svårigheten är att hitta och genomföra bidragsansökningarna. Bidragsmedel är ofta ettåriga, vilket av många upplevs som problematiskt eftersom det är svårt att få till en långsiktighet i arbetet och att kunna anställa fast personal.

Flera vattenråd har framfört att det är avgörande för vattenrådets framgång att det finns en anställd. Vattenråden menar att det generellt sett krävs anställda för att få arbetet att fungera. Vattenråd som har kansli med anställd personal och ekonomiska resurser att söka projektmedel kan finnas med som stöd i processen att genomföra fysiska åtgärder. De kan hjälpa till med administration och att söka medel.

9 Planeringsarbete

Sammanfattning: Vattenförvaltningens planeringsarbete omfattar kartläggning och analys, inklusive indelningen i vattenförekomster, bedömning av konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster, statusklassificering, påverkansbedömning, ekonomisk analys och riskbedömning. Det omfattar även framtagande av och beslut om miljökvalitetsnormer (inklusive beslut om status och förklaring av konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster), planering av åtgärder, framtagande och beslut om förvaltningsplaner, upprättande av övervakningsprogram samt information till och samråd med allmänheten. I vår utvärdering har det betonats att kartläggnings- och analysarbetet är viktigt men svårt och att det behöver utvecklas. Det har pekats på att det är svårt att sätta väl avvägda miljökvalitetsnormer och att dagens distriktsvisa åtgärdsprogram till stor del är lika för hela landet och innehåller inga konkreta åtgärder. Det upplevs vara en svaghet med dagens system att beslut om åtgärdsprogram inte är kopplade till beslut om hur åtgärderna ska finansieras och att åtgärderna inte är kopplade till miljökvalitetsnormerna. Det har framförts att vattenmyndigheternas roll och mandat när det gäller övervakningen är otydliga, och många har pekat på att det behövs förbättrad samverkan mellan vattenförvaltningen och olika intressenter.

9.1 Kartläggning och analys

9.1.1 Arbetet med att ta fram kunskapsunderlag

En inledande del i vattenförvaltningsarbetet handlar om att ta reda på vilken kvalitet en vattenförekomst har och vilka påverkanskällor som behöver åtgärdas. För detta genomförs kartläggning och analys.

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna se till att det för vattendistriktet görs en beskrivning och analys av distriktet, en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på yt- och grundvattnets tillstånd och en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Några närmare bestämmelser om hur kartläggning och analys ska genomföras lämnas inte i förordningen utan denna hänvisar till bestämmelser i ramdirektivet för vatten. I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen närmare.

Arbetsmomentet kartläggning och analys omfattar olika uppgifter för yt- respektive grundvatten.

För ytvatten innefattas bland annat följande arbetsmoment:

- indela vattenförekomster,
- statusklassificera vattenförekomsterna,
- kartlägga påverkanskällor och bedöma hur de påverkar vattnens kvalitet och kvantitet (påverkansanalys)
- bedöma hur känslig ytvattenförekomsternas status är för den påverkan som konstaterats och bedöma risken för att kvalitetsmålen inte kommer att uppfyllas (riskbedömning)
- beräkna kostnader och investeringsbehov för vattenanvändningen samt bedöma den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammet (ekonomisk analys).

För grundvatten innefattas bland annat följande arbetsmoment:

- inledande kartläggning som beskriver grundvattenförekomstens lokalisering och geologi samt identifiering av mänsklig påverkan från punktkällor och diffusa utsläpp
- bedömning av om effekterna av mänsklig påverkan ger risk att god status inte uppnås (riskbedömning)

- fördjupad kartläggning utifrån identifierad risk, exempelvis om vattenuttag, sårbarhet, grundvattenberoende ekosystem och bakgrundsvärden av olika ämnen
- ekonomisk analys av vattenanvändningen.

Arbetet utförs med stöd från samtliga länsstyrelseras beredningssektariat. Resultatet från kartläggnings- och analysarbetet publiceras i förvaltningsplanerna för vattendistriktet. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) får enligt vattenförvaltningsförordningen meddela närmare föreskrifter om hur och när uppgifterna ska utföras och redovisas. Om vattenmyndigheterna behöver uppgifter från kommunerna för att kunna genomföra uppgifterna får de begära in sådana uppgifter.

I det följande beskrivs hur arbetet är tänkt att fungera i dag enligt vattenmyndigheternas bedömningar och metoder. Under de tidigare förvaltningscyklerna gjordes arbetet med kartläggning och analys enligt uppgift på ett förenklat sätt.

9.1.2 Karakterisering

Det inledande arbetsmomentet i arbetet med kartläggning och analys är *karakteriseringen*, det vill säga indelningen i vattenförekomster och därmed sammanhängande uppgifter. I Sverige är det vattenmyndigheterna som ansvarar för avgränsningen av ytvattenförekomster och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) som tar fram kartunderlag. För sjöar och vattendrag baseras indelningen på Lantmäteriets översiktskarta.

Enligt ramdirektivet ska man inom varje avrinningsdistrikt utföra en karakterisering. I detta ingår en inventering av vilka ytvatten, grundvatten och kustvatten som finns i området, var de finns och hur de avgränsas och vad som utmärker dem samt vad som bedöms vara referensförhållanden (det naturliga, opåverkade tillståndet) för olika typer av vatten. I detta ingår bland annat att fastställa vilken kategori ytvattnet hör till, till exempel sjöar, åar eller kustvatten och om ytvattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Efter kategoriseringen (indelning i vilken kategori/sorts ytvatten det handlar om) ska man göra en *typindelning*, vilket innebär att definiera vattentypen utifrån sådana fysiska och geologiska faktorer

som styr förutsättningarna för växt- och djurlivet i vattnet. Syftet är att ge underlag för bedömningen om vattnets ekologiska status. Typindelning kan ske efter ett av två möjliga system (system A eller B), som definieras närmare i ramdirektivet.

Ett annat begrepp som är viktigt är *gruppering*. Varje land får själv avgöra huruvida syftet med ramdirektivet kan uppnås ”utan att identifiera varje mindre enskilt eller avgränsat ytvatten som en vattenförekomst”. Det finns gemensamma regler kring vad som måste pekats ut som vattenförekomster, men sedan finns möjlighet att gruppera dem.¹ Havs- och vattenmyndigheten uppger att man således inte måste beskriva och övervaka alla yt- eller grundvattenförekomster var för sig, utan grupper av likartade till exempel sjöar eller grundvattenförekomster kan beskrivas tillsammans, och en för den gruppen representativ sjö eller grundvattenförekomst kan övervakas vad gäller vattenkvaliteten. Vatten grupperas så att vatten med likartade förutsättningar hamnar i samma grupp.

Enligt vattenmyndigheterna ses indelningen över och revideras vid behov i början av varje förvaltningscykel. Den senaste revideringen av vattenförekomster genomfördes 2010–2012. Några ändringar som gjordes då var att vatten som utgjorde skyddade områden lades till, bland annat dricksvattentäkter, liksom vatten som berörs av Natura 2000-områden och badplatser som i genomsnitt har mer än 200 badande per dag under badsäsongen. Vissa vattenförekomster togs bort eftersom de inte bedömdes uppfylla kriterierna för att utgöra vattenförekomst.²

Det bör observeras att det inte fattas några formella beslut gällande vattenförekomstindelningen. Förekomsterna beslutas indirekt via beslut om miljökvalitetsnormer.

Indelning i ytvattenförekomster

När det gäller ytvatten förvaltar SMHI vattenförekomstindelningen för ytvatten och ansvarar för den databas som används för uppgiften. SMHI tar även fram kartunderlag. För sjöar och vattendrag baseras indelningen på Lantmäteriets översiktskarta. SMHI uppger att man, på uppdrag av vattenmyndigheterna, arbetar successivt med att justera

¹ Europeiska kommissionen (2003).

² www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/indelning-och-forutsattningar/indelning-av-vatten/Sidor/Sjöar-och-vattendrag.aspx (avläst 2019-01-14).

vattenförekomsterna och uppdatera databasen. SMHI förser alla parter med grundläggande information om vattenförekomsternas indelning och kvantitet/kvalitet hos vattnet. I vissa fall genomför även SMHI beräkningar av statusklass baserat på Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten vägleder om ytvattenförekomstindelning. SMHI uppger att deras arbete med vattenförekomstindelningen sker utan att SMHI i dag har något utpekad datavärdskap.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens kartläggningsföreskrifter³ ska vattenmyndigheten tillse att ytvattenförekomster delas in i relevant skala. Sjöarnas, vattendragens, kustvattnens och vattnen i övergångszons fysiska struktur utgör huvudkriterium för indelning av ytvattenförekomster. Sjöar ska ha en minsta yta om 0,5 kvadratkilometer och vattendrag som har tillrinningsområde större än eller lika med 10 kvadratkilometer för att pekas ut som vattenförekomster.⁴

Indelning i grundvattenförekomster

När det gäller grundvatten avgränsas i praktiken grundvattenförekomsterna av SGU. SGU har identifierat och avgränsat Sveriges grundvattenförekomster och delat in dem i tre grupper – sand- och grusavlagringar, sedimentär berggrund samt övriga geologiska bildningar. SGU:s grundvattenkartering har som mål att beskriva grundvattenmagasin. Avgränsningarna baseras på uttagsmöjligheter ur de vattenförande jordlagren, tillsammans med regionala och lokala hydrogeologiska data.⁵ SGU tar på eget initiativ eller i överenskommelse med vattenmyndigheterna fram förslag på grundvattenförekomster inför en ny förvaltningscykel. Detta skickas på remiss till länsstyrelserna. SGU levererar uppgifter om vattentäkter till vattenmyndigheterna från vattentäktsarkivet.⁶

³ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

⁴ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/indelning-och-forsattningar/indelning-av-vatten/Sidor/Sjor-och-vattendrag.aspx (avläst 2019-01-14).

⁵ Se exempelvis Förvaltningsplan 2016–2021 för Norra Östersjöns vattendistrikt, bilaga 1.

⁶ SGU, e-brev 2019-08-20.

9.1.3 Statusklassificering

När karakteriseringen är genomförd ska miljökvalitetsnormer tas fram. En miljökvalitetsnorm består av status och när denna ska vara uppnådd. För fastställandet av normen krävs bland annat att analys av påverkan, riskbedömning och prövning av möjliga åtgärder (ekonomisk analys) ska ha gjorts.

En del i arbetet är att övervaka vattnen och bedöma ”hur bra vattnet mår”. Statusklassificering är en utvärdering av om åtgärder i åtgärdsprogram leder till en förändring i status eller ej. Statusklassificeringen ligger sedan till grund för vilken miljökvalitetsnorm som beslutas för vattenförekomsten. Beroende på om det är yt- eller grundvatten bestäms statusen utifrån ett antal olika kriterier.⁷

Resultatet av arbetet läggs in i databasen VISS, med undantag av den ekonomiska analysen. Där ska också motiveringstexter till varför ett vatten till exempel har en viss status eller ett miljöproblem läggas in.

Som underlag för arbetet används olika typer av data och information. För ytvatten görs statusklassificeringen utifrån mätdata från nationell och regional miljöövervakning, samt från recipientkontroll och kommunal miljöövervakning. Även mätkampanjer och enskilda provtagningar kan ha använts som stöd i bedömningen. En del data samlas enligt vattenmyndigheterna in genom mätningar och inventeringar, som kemiska provtagningar, information om fiskarter, bottenlevande djur, växtplankton, siktdjup, halter av näringsämnen etc. Annan information som används för kartläggningsarbetet är bland annat uppgifter om markanvändning, utsläpp från punktkällor och näringsläckage. De data som används i kartläggningsarbetet kommer enligt uppgift från ett flertal olika aktörer som till exempel vattenvårdsförbund, nationell miljöövervakning, samordnad recipientkontroll, kalkeffektsuppföljning, SMHI, länsstyrelserna och Statistiska centralbyrån med flera.

För ytvatten sker klassificeringen av ekologisk status genom bedömning av tre grupper av kvalitetsfaktorer: biologiska, fysikalisk-kemiska samt hydromorfologiska. Varje grupp har fem bedömningsklasser: hög, god, måttlig, otillfredsställande samt dålig status. För klassificeringen av kemisk status i ytvatten används klasserna god och uppnår ej god. För vatten som förklarats som kraftigt modifierade

⁷ Vattenmyndigheternas arbete beskrivs i bilaga 1 till förvaltningsplanerna för 2016–2021.

(KMOV) eller som konstgjorda vatten (KV) gäller andra kvalitetskrav jämfört med naturliga vatten. Här är det potential i stället för status som ska bedömas och klasserna hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig potential används.

Vattenmyndigheterna beskriver att grundvatten dels klassificeras utifrån mätningresultat av kemisk status, dels utifrån information om vilka påverkanskällor som gör vattenuttag (kvantitativ grundvattenstatus). För klassificeringen av både kvantitativ och kemisk status i grundvatten används klasserna god eller otillfredsställande status.⁸

För att öka samstämmigheten inom EU jämförs olika länder som är jämförbara när det gäller bedömningsgrunder för den ekologiska statusen – så kallad interkalibrering. Tanken är att det ska finnas liknande klassgränser i länder som liknar varandra. Detta innebär dock inte att gränsvärdena är exakt lika. Havs- och vattenmyndigheten arbetar med detta för svensk del.

9.1.4 Påverkansbedömning

Påverkansanalysen handlar om att analysera vilka påverkanskällor som finns kring vattenförekomsterna och om dessa har en betydande påverkan som leder till en miljöeffekt eller miljökonsekvens. Arbetet med att bedöma vad det är som orsakar miljöproblemen börjar när vattnen har statusklassificerats.

En påverkanskälla kallas det som orsakar miljöproblem i en vattenförekomst. De påverkanskällor som förekommer i en vattenförekomst bedöms utifrån storleken. Om de är så omfattande att det finns risk att ekosystemet skadas, anses de ge betydande påverkan på en vattenförekomst.

Vattenmyndigheterna uppger att det ofta är komplext att identifiera vilka påverkanskällor som har betydande påverkan på vattenförekomsterna, och många faktorer behöver vägas in i bedömningen. Förutom påverkanskällans storlek behöver hänsyn tas till var den är lokaliserad, hur övrig påverkan i avrinningsområdet ser ut och hur känslig recipienten är.

⁸ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/sa-har-arbetar-vi/arbetsmoment-och-metoder/kartlaggning-och-analys/Sidor/default.aspx (avläst 2019-01-02).

Påverkansbedömningen används för att kunna ange ett miljöproblem för vattenförekomsten. Vattenförekomster med samma typ av påverkan kan aggregeras när åtgärder ska planeras för att reducera påverkan.⁹ Detta är sedan utgångspunkten för att kunna ta fram åtgärdsprogram där miljöproblemen ska rättas till.

I VISS ska det för varje vattenförekomst visas vilken miljöeffekt som finns och vilka påverkanskällor som bedöms ha en betydande påverkan på vattenförekomsten. Där ska det också finnas beskrivningar av hur bedömningarna är gjorda och vilket underlag de baseras på.¹⁰

9.1.5 Ekonomisk analys

En del i kartläggning av vattenresurserna är en ekonomisk analys som ska ge det samhällsekonomiska perspektivet på vattenanvändningen och värdet av vattenresurserna i distriktet. Syftet är att beskriva vilka som använder vatten, hur de påverkar vattnet och vilken betydelse det har för samhällsekonomin.

Det första steget i den ekonomiska analysen är en analys av vattnets samhällsekonomiska betydelse. Det innebär att vattenanvändarna ska identifieras och den mängd vatten de förbrukar uppskattas. Det ska även göras en skattning av de utsläpp som vattenanvändarna genererar, hur många arbetstillfällen den aktuella sektorn skapar samt vilken omsättning som sektorn har. Målet är att identifiera vilka de viktiga användarna är i ett område.¹¹

Nästa steg är att förutspå hur vattenanvändningen kommer att påverka vattnets kvalitet till förvaltningscykeln slutår, i den nuvarande cykeln är det till 2021. För att kunna förutsäga framtida påverkan krävs det enligt vattenmyndigheterna att man vet hur olika samhällssektorer påverkar vattnet, men också om en sektor kommer att öka eller minska nyttjandet. Vattenmyndigheterna uppger att man därför behöver beräkna tillväxttal, till exempel befolkningsökningen.

⁹ Detta bör skiljas från termen gruppering som är definierad i HVMFS 2017:20.

¹⁰ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/sa-har-arbetar-vi/arbetsmoment-och-metoder/kartlaggning-och-analys/Sidor/paverkansbedomning.aspx (avläst 2019-01-16).

¹¹ Se SCB (2013). Rapporten ska ge en överblick av vattnets samhällsekonomiska betydelse i de fem vattendistriktet. Fokus är vattenanvändare i Sverige, deras ekonomiska strukturer och deras påverkan i vattenmiljön. Rapporten visar bland annat befolkningens koncentration och hur markanvändning påverkar vattenanvändningen.

Vattenmyndigheterna har även låtit ta fram prognoser för olika branschers utveckling.¹²

9.1.6 Riskbedömning

En annan del i analysarbetet är att bedöma om det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsten inte kommer att kunna uppnås. Tanken är att där det finns en risk behöver åtgärder sättas in.

Riskbedömning görs på alla statusklassningarna, det vill säga kemisk och kvantitativ status samt ekologisk status/potential. Det är flera faktorer som ska vägas in: nuvarande tillstånd, påverkansbild och hur man bedömer att påverkan kan utvecklas framöver. Även det omvända förhållandet förekommer, det vill säga det kan konstateras att vattnet är påverkat av något men det behöver utredas varifrån påverkan kommer.

Från Havs- och vattenmyndigheten betonas att enligt ramdirektivet och vägledningen ska en bedömning göras av om den kartlagda påverkan riskerar leda till att specifika vattenförekomster inte kan nå sina mål 2015, och därefter målären 2021 respektive 2027 när tidsundantag tillämpas. Vattenmyndigheterna uppger att eftersom tillståndet i vattnen förändras med tiden görs riskbedömningen för en bestämd period. I beslutet för nuvarande förvaltningscykel gjordes bedömningen om god status/potential skulle kunna nås 2021 eller inte.

I VISS ska det framgå om ett vatten bedöms vara i risk eller inte och med en motivering till varför.¹³

9.1.7 Framförda synpunkter

Det finns många vattenförekomster

I vår utvärdering betonar många aktörer att Sverige har mycket vatten. Det har framförts att Sverige har en detaljerad vattenförekomstindelning. Detta leder till att Sverige har en stor administrativ börda eftersom alla vattenförekomster ska övervakas, statusklassas

¹² www.vattenmyndigheterna.se/Sv/sa-har-arbetar-vi/arbetsmoment-och-metoder/ekonomisk-analys/Sidor/default.aspx (avläst 2019-01-16).

¹³ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/sa-har-arbetar-vi/arbetsmoment-och-metoder/kartlaggning-och-analys/riskbedomning/Sidor/default.aspx (avläst 2019-01-16).

och normsättas samt att behovet av åtgärder ska bedömas och sedan genomföras.

Oavsett hur Sverige väljer att organisera arbetet finns det en stor mängd arbetsuppgifter som ska utföras. Inom vattenförvaltningen diskuteras möjligheten till gruppering av vattenförekomsterna för att exempelvis kunna motivera en gruppvis övervakning. Vattenmyndigheterna får sammanföra ytvattenförekomster i grupper under förutsättning att ytvattenförekomsterna ligger inom samma vattendistrikt, har samma typtillhörighet och är föremål för likartad påverkan. All gruppering ska tydligt motiveras.¹⁴

Det har även framförts att det borde göras en samlad översyn av om den befintliga indelningen över landet är lämplig.

Sverige var sent in i vattenförvaltningsarbetet

Utvärderingen visar att Sverige kom in sent i arbetet när ramdirektivet för vatten skulle införas. Många uppgifter blev inledningsvis därför bristfälligt utförda. Det var bland annat bråttom att genomföra den första statusklassningen. Flera aktörer har uttryckt det som att Sverige "genade" i arbetet med statusklassificeringen under de första förvaltningscyklerna. Eftersom tillräckliga resurser inte gavs blev man tvungen att använda sig av genvägar, såsom att statusklassa utifrån analyser av GIS-data snarare än från relevanta mätdata. Inom vattenförvaltningen har man arbetat hårt med att få allt på plats till de tidsfrister som ramdirektivet anger.

Arbetet med kartläggning och analys är viktigt men svårt

Ett stort antal aktörer har konstaterat att vattenförvaltningens arbete med statusklassning är en svår uppgift eftersom det ofta saknas data. De flesta är ense om att det är viktigt att kartlägga och analysera grund- och ytvatten för att kunna sätta korrekta miljökvalitetsnormer. De intervjuade ser positivt på ramdirektivets system för kartläggning och analys och flera framhåller att metodiken är bra, men det konstateras att det har tagit tid att bygga upp systemet. Många aktörer har framhållit att det är dyrt att mäta kvaliteten i alla de vattenförekomster som finns i Sverige.

¹⁴ 7 § HVMFS 2017:20.

Omfattningen gör att arbetet med statusklassning blir svårt och tidskrävande. Den stora mängden vattenförekomster innebär att vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten har för lite tid för att kartlägga och bedöma statusen för varje vattenförekomst. Detta gäller särskilt i norra Sverige.

Det adaptiva arbetssättet är resurskrävande

Statusklassificeringen kräver mycket resurser på länsstyrelserna. Från beredningssekretariat har framförts att en följd av den adaptiva förvaltningen är att bedömningsgrunderna hela tiden utvecklas. En konsekvens av detta är att det blir svårt för beredningssekretariaten att utgå från förra periodens klassning när de arbetar med statusklassning, vilket försvårar arbetet.

Analysarbetet behöver utvecklas

Flera aktörer har framfört att det inte görs någon ekonomisk analys av vattenanvändningen. Även arbetet med påverkansanalys och riskbedömning behöver utvecklas.

Arbetet med grundvatten respektive ytvatten

I utvärderingen har det framförts att vattenförvaltningen har haft ett större fokus på ytvatten än grundvatten och att länsstyrelserna har små personella resurser för grundvattenfrågor. Flera aktörer menar att det är viktigt att arbetet med yt- och grundvatten hålls ihop.

En del aktörer har lyft fram att grundvattenssystematiken utgår från grundvattendirektivet och är annorlunda än ytvattenssystematiken i ramdirektivet. Eftersom direktiven anger olika arbetsmetoder har den svenska lagstiftningen och det svenska arbetssättet också blivit olika. Från de centrala vägledande myndigheterna har det dock framförts att det inte är så stora olikheter mellan hur vattenförvaltningen bör arbeta med ytvatten respektive grundvatten. För grundvatten uppges påverkansanalysen vara absolut viktigast. För grundvatten är det bara förekomster som är utsatta för risk som ska statusklassas. För ytvatten har vattenmyndigheterna valt att betona

statusklassningen, men även där skulle påverkansanalysen enligt de centrala myndigheterna kunna sättas i fokus.

De menar att om vattenförvaltningen arbetade på lika sätt med yt- och grundvatten skulle det bli enklare. För grundvatten skulle det behövas en större insats för att göra ordentliga riskbedömningar. De centrala myndigheterna menar att beredningssekretariaten behöver mer hydrologisk kunskap och kunskap om påverkanstrycket. Denna kompetens finns inom länsstyrelserna men används inte i tillräcklig utsträckning.

Insamlade underlag saknas ofta

Utvärderingen visar att det ofta saknas underlag (data) till kartläggnings- och analysarbetet. Av resursskäl är det svårt för flera länsstyrelser att faktiskt mäta kvaliteten i vattnen. Beredningssekretariaten samlar in och använder de data som går att använda för statusklassningen. Data finns främst hos SLU, SMHI och SGU, som är nationella datavärddar för den miljöövervakning som bedrivs nationellt, regionalt och lokalt.

Vattenmyndigheterna har framfört att det varierar hur mycket dataunderlag som finns för att kunna göra statusklassificeringar och andra bedömningar. Där mätdata saknas eller är bristfällig används ofta modellering och/eller expertbedömningar¹⁵ som komplement till insamlade underlag. Flera aktörer har i utredningen framfört kritik mot att avsaknaden av data har lett till att en alltför stor del av statusklassningen bygger på schabloner och expertbedömningar.

Det har lämnats flera synpunkter som handlar om att exempelvis kommuner och verksamhetsutövare bör kunna lämna in underlag till kartläggning och analys. Ett problem som har tagits upp handlar om inrapporteringen av data. Beredningssekretariaten vill att inrapportering från exempelvis verksamhetsutövarna borde ske i digital form enligt en viss mall för att underlätta arbetet.

¹⁵ En expertbedömning är en bedömning gjord utifrån bästa tillgängliga kunskap i de fall det inte är möjligt eller lämpligt att använda övervakningsdata enligt de metoder som har angetts i föreskrifter.

Det behövs nationell vägledning

Flera aktörer lyfter fram vikten av att kartläggningens och analysens olika delar görs lika över hela landet. Många menar att det därför behövs en gemensam tolkning och vägledning. Från centrala myndigheter har framförts att det är viktigt att statusklassningen görs lika över hela landet och att det behövs bättre uppföljning av hur den görs. Det har som exempel framförts att förklaringar och olika motiv till bedömningarna av status är ojämna och att detta borde vara mer lika. De centrala myndigheterna menar att det behövs bättre samordning.

Det har framförts skarp kritik mot att nationella vägledningar ofta är försenade och de inte alltid är så praktiskt tillämpbara. Från centrala myndigheter har det framförts att man inte vill detaljstyra arbetet med statusklassning. Man menar att länsstyrelserna behöver få känna att de centrala myndigheterna har förtroende för att de gör ett bra arbete och att länsstyrelserna i högre utsträckning borde använda de EU-gemensamma vägledningarna.

Kartläggning och analys bör göras av länsstyrelserna

Från flera aktörer har det betonats att det är en nödvändig förutsättning att kartläggningen av miljöförhållanden utförs av aktör med god kunskap på lokal nivå. Det är viktigt med hög kompetens om lokala förhållanden vid bedömning av vattenförekomsternas rådande status.

Länsstyrelserna uppges ha god kompetens att göra detta, och flera aktörer menar att det vore svårt att lägga uppgiften på någon annan aktör. Flera aktörer har pekat på att beredningssekretariaten dock behöver mer personal och personal med rätt kompetens. Det har pekats på behov av nationella utbildningar och att beredningssekretariaten behöver använda länsstyrelsernas samlade kompetens för att utföra statusklassningen.

SMHI som värld för grunddata

SMHI anser att det skulle vara till fördel för myndigheten och vattenförvaltningen i övrigt om SMHI pekades ut som värld för grunddata och verktyg som krävs inom vattenförvaltningsarbetet.

Ett datavärdskap skulle enligt SMHI kunna inkludera hydrografiska, hydrologiska och oceanografiska grunddata, men även förvaltning av verktyg och modeller som används för statusklassning och åtgärdsplanering.

9.2 Miljökvalitetsnormer

9.2.1 Arbetet med normsättning

Ramdirektivets miljömål beslutas som miljökvalitetsnormer

Ramdirektivet för vatten innebär att miljömål ska ställas upp för att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås i hela gemenskapen och att försämring av vattnets status förhindras på gemenskapsnivå. I Sverige ska detta säkerställas bland annat genom tillämpning av myndighetsföreskrifter i form av miljökvalitetsnormer.

Det svenska regelverket

Bestämmelser om hur miljökvalitetsnormerna ska sättas finns i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. För att normerna ska vara satta på likvärdigt sätt över hela landet finns generella utgångspunkter för detta i föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning. Dessutom utgår de fem vattenmyndigheterna från gemensamma principer för hur normerna ska beslutas, för att det inte ska finnas omotiverade skillnader i miljökvalitetsnormerna mellan vattendistriktet. Dessa principer finns beskrivna i förvaltningsplanerna för varje distrikt.¹⁶

Miljökvalitetsnormerna ska beslutas av vattendelegationen vid den länsstyrelse som är vattenmyndighet och publiceras i den länsstyrelsens författningssamling.

Kommuner och myndigheter har inom sina verksamhetsområden, såsom planering, tillsyn och tillståndsgivning, huvudansvaret för att normerna följs.

¹⁶ Se till exempel Förvaltningsplan 2016–2021 för Norra Östersjöns vattendistrikt, Del 2 Vattenförvaltning 2009–2015 Resultat, samverkan och principer för miljökvalitetsnormer.

Innebörden av miljömålen i ramdirektivet för vatten och vilken rättsverkan dessa har gentemot enskilda har preciserats genom avgöranden från EU-domstolen.¹⁷

I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen närmare.

Normer för yt- och grundvatten och skyddade områden

Utifrån den statusklassificering som gjorts för varje vattenförekomst under arbetet med kartläggning och analys ska vattenförekomster tilldelas en miljökvalitetsnorm. Detta görs i slutet av varje förvaltningscykel och normen gäller under nästkommande cykel.

Medan statusklassificeringen beskriver den befintliga vattenkvaliteten i en vattenförekomst så anger miljökvalitetsnormen den vattenkvalitet som ska uppnås och vid vilken tidpunkt. Normen anger hur miljön bör vara för att ekologiska och kemiska funktioner i vattenmiljön ska uppnås. Skillnaden mellan status och miljökvalitetsnorm definierar det åtgärdsbehov som finns och ger underlaget till vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Huvudregeln är att alla vattenförekomster skulle ha uppnått minst god yt- eller grundvattenstatus eller god ekologisk potential senast den 22 december 2015 och att statusen inte får försämrats, det så kallade försämringsförbudet.¹⁸ Om statusen var sämre än god 2015 så kunde, under vissa förutsättningar, årtalet flyttas fram eller kravet sänkas.

Utgångspunkten för normsättning för yt- och grundvatten skiljer sig åt något. För grundvatten ska, enligt SGU:s föreskrifter, miljökvalitetsnormer fastställas för grundvattenförekomster som riskerar att inte uppnå god status. För ytvatten är utgångspunkten för normsättningen vilken ekologisk status eller potential respektive kemisk ytvattenstatus en vattenförekomst har.

För kraftigt modifierade vatten och konstgjorda vatten tillämpas inte samma krav på ekologisk status som för naturliga ytvattenförekomster. De ska i stället uppnå god ekologisk potential som innebär

¹⁷ Se till exempel EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål nr C-461/13, även kallad Weserdomen.

¹⁸ Förvaltningsplan 2016–2021 för Norra Östersjöns vattendistrikt, Del 2 Vattenförvaltning 2009–2015 Resultat, samverkan och principer för miljökvalitetsnormer, sid. 117.

en anpassning av normen till den påverkan som finns från den verksamhet som har motiverat att vattenförekomsten pekas ut som kraftigt modifierad eller konstgjord.

För skyddade områden till följd av EU-direktiv ska miljökvalitetsnormerna i första hand uppfylla de eventuella kvalitetskrav som följer av direktivet för det skyddade området och dess implementering i Sverige. Därefter, i den mån det inte motverkar dessa krav, ska de uppfylla de krav som följer av vattenförvaltningsförordningen. Särskilda bestämmelser till följd av EU-direktiv finns för dricksvatten, fisk- och musselvatten, badvatten, nitrat och avloppsvatten samt Natura 2000-områden. För vatten inom områden som har skydd i Sverige men som inte omfattas av skydd i något EU-direktiv, exempelvis strandskyddsområden, vattenskyddsområden, naturreservat och miljöskyddsområden, hanteras på samma sätt som andra vattenförekomster enligt vattenförvaltningsförordningen.

Förlängd tidsfrist och mindre stränga krav

Vattenmyndigheterna har huvudsakligen tillämpat undantag i form av förlängd tidsfrist i förvaltningscyklerna 2009–2015 och 2016–2021. Mindre stränga krav har tillämpats i undantagsfall, eftersom målet med vattenförvaltningen är att god status ska uppnås i vattenförekomsterna. Skyldigheten att besluta om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav infördes i början på 2019 och kommer att tillämpas för första gången för förvaltningscykel 2022–2027.¹⁹ De förändrade reglerna innebär att de möjligheter till förlängd tidsfrist och mindre stränga krav som finns i ramdirektivet ska nyttjas fullt ut.

Ändring av miljökvalitetsnorm

Från januari 2019 gäller också nya regler om att vattenmyndigheten under vissa förutsättningar ska pröva om en norm ska ändras under löpande förvaltningscykel. Enligt reglerna ska en prövningsinstans begära in ett yttrande från vattenmyndigheten om det finns anledning att anta att ett vatten som kan påverkas av en verksamhet inte har den kvalitet som lagts till grund för en miljökvalitetsnorm för

¹⁹ Prop. 2017/18:243, bet. 2017/18:CU31, rskr 2017/18:383.

vattnet eller att något annat förhållande av betydelse för normgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm. Ett yttrande ska också inhämtas innan en prövningsinstans beslutar att tillåta en ny eller ändrad samhällsnyttig verksamhet med stöd av föreskrifter om undantag för sådana verksamheter. Genom skyldigheten att hämta in vattenmyndighetens yttrande ges utrymme för vattenmyndigheten att göra de ändringar i fråga om klassificering av vatten och miljökvalitetsnormer som föranleds av utredningen i målet. Om vattenmyndigheten finner att det inte finns utrymme eller skäl för att ändra miljökvalitetsnormerna, ska vattenmyndigheterna anmäla detta till regeringen som därmed ges möjlighet att ändra miljökvalitetsnormerna. Avsikten med detta förfarande är, enligt vad regeringen uttalat i förarbetena, att säkerställa nödvändiga intresseavvägningar av betydelse för normsättningen.²⁰

9.2.2 Framförda synpunkter

Svårt att sätta väl avvägda normer

Vår utvärdering visar att den största utmaningen för vattenförvaltningen är att sätta väl avvägda miljökvalitetsnormer för vatten. En del efterlyser ett tydligare samhällsekonomiskt perspektiv i arbetet med att ta fram underlaget inför normsättningen och menar att det behövs tydligare avvägningar mellan olika samhällsmål i normsättningen.

Olika syn på beslutsfattande

Det finns olika uppfattningar om vem som bör besluta om miljökvalitetsnormer. Några lyfter fram att beslut om miljökvalitetsnormer inte går att överklaga och att det därför är viktigt att besluten fattas av ett organ med förankring i samhället. Flera lyfter fram att dagens vattendelegationer har en svag demokratisk och politisk anknytning och att normerna kanske borde beslutas av regeringen eller kommuner i stället. Flera aktörer har dock framfört att politiken inte bör blandas in i beslutsfattandet. Eftersom normsättningen följer av

²⁰ Prop. 2017/18:243, bet. 2017/18:CU31, rskr 2017/18:383.

regler i vattenförvaltningsförordningen och ramdirektivet borde beslutsfattandet vara en ren myndighetsuppgift.

Flera har betonat vikten av att miljökvalitetsnormerna av rätts-säkerhetsskäl sätts på samma sätt i hela landet. Från en del verksamhetsutövare har det framförts att de normer som finns nu ifrågasätts mycket och att det därför är viktigt att det finns ett centralt ansvar för normgivningen så att den kan styras och hållas enhetlig för riket. Andra har framfört att miljökvalitetsnormerna handlar om lokala förhållanden och bör sättas olika beroende på lokala förutsättningar. Några menar att normsättningen kan koncentreras till några länsstyrelser, till exempel en i varje distrikt.

Ändring av enskilda miljökvalitetsnormer

Från verksamhetsutövarhåll har framförts att det är väsentligt att det underlag som tas fram inom ramen för den nationella planen för omprövning av vattenkraft kan tas emot och hanteras av vattenmyndigheterna innan ett omprövningsärende initieras. På så sätt skulle man kunna förkorta den sammantagna handläggningstiden och minska kostnaderna för omprövningsärenden.

Ramdirektivets mål och miljökvalitetsnormer

Från några håll lyfts fram att det inte är enkelt att förstå varför Sverige har valt att implementera ramdirektivets mål som normer i svensk lagstiftning och man menar att detta eventuellt innebär att ramdirektivets mål fått en starkare juridisk ställning än i övriga länder.

9.3 Planering av åtgärder

9.3.1 Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram

Grundläggande och kompletterande åtgärder

Enligt ramdirektivets artikel 11 ska varje medlemsstat för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs för

att uppnå de mål som fastställs. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium.

Varje åtgärdsprogram ska innehålla grundläggande åtgärder och vid behov kompletterande åtgärder. Åtgärdsprogrammen kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på nationell nivå och som omfattar hela medlemsstatens territorium. En sammanfattning av det eller de åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 11 ska ingå i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet, vilken ska sändas till kommissionen.

Grundläggande åtgärder består av åtgärder som i dag är möjliga att utföra genom tillämpning av befintliga bestämmelser, dels åtgärder som innebär en effektiviserad tillämpning av befintliga bestämmelser, dels åtgärder som innebär krav på nya bestämmelser. Det finns två typer av grundläggande åtgärder som utgör minimikrav och som ska ingå i åtgärdsprogrammen:

- åtgärder som ska genomföras som följd av det svenska regelverk som genomför annan EU-rätt med syfte att skydda vatten enligt artikel 11 (3) (a)
- åtgärder enligt ramdirektivets minimikrav i artikel 11 (3) (b-l), varav några är i form av regleringar och andra i form av andra styrmedel som ska finnas som följd av att direktivet har införts.

Kompletterande åtgärder är de åtgärder som utformas och genomförs utöver de grundläggande åtgärder med syfte att nå miljökvalitetsnormerna. De kan bestå av följande:

- nya föreskrifter och andra styrmedel som går utöver dem som är identifierade som grundläggande
- fysiska eller tekniska åtgärder, information, rådgivning, utredning och forskning.

Åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska åtgärdsprogrammen ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder

behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. Ett delåtgärdsprogram ska på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet. I en vägledning för åtgärdsprogram konstateras att delåtgärdsprogram ”kan ses som en administrativ lösning för att underlätta hanteringen av åtgärdsarbetet”.²¹ I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen närmare.

Åtgärdsprogrammen syftar till att specificera vilka åtgärder som behövs och vilken lagstiftning som kan användas för att få dem till stånd. Av vägledningen framgår att med åtgärder menas följande insatser:

- dels styrmedel (exempelvis lagstiftning, avgifter och information)
- dels fysiska åtgärder, insatser i vattendistriktet för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna följs (exempelvis sanering av förorenad mark, restaurering av sjöars vattenkvalitet, förändrad gödselhantering eller upprättande av skydd).

Framtagande av och beslut om åtgärdsprogram

Det är de länsstyrelser som är vattenmyndigheter som i dag tar fram åtgärdsprogrammen för de fem vattendistriktet i Sverige. Åtgärdsprogrammen beslutas av vattendelegationerna vid dessa länsstyrelser. Åtgärdsprogrammen redovisas i förvaltningsplanerna för de fem vattendistriktet. Programmen omfattar de vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte uppnå god vattenstatus, och syftar till att dels åtgärda de påverkanskällor som bedöms som betydande, dels förebygga försämringar av vattenstatus. Programmen innehåller bland annat en beskrivning av vilka åtgärder som behöver vidtas, av vem och när de behöver vara genomförda. I de flesta fall innebär det att myndigheter och kommuner sedan i sin tur ska ställa krav på andra aktörer, till exempel verksamhetsutövare, att genomföra de fysiska åtgärder som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna.

Åtgärdsprogrammen riktar sig till myndigheter och kommuner, som i sin tur ska omsätta det i sina beslut eller i sin verksamhet. Åtgärdsprogrammet riktar sig till centrala myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna som åtgärdsutförare. Programmet redovisar

²¹ Naturvårdsverket (2008).

vad kommuner och myndigheter behöver göra för att distriktets vatten ska följa miljökvalitetsnormerna.

Åtgärdsprogrammet inriktas på vatten med problem eller där kvaliteten riskerar att försämrats, och vad som behöver göras för att miljökvalitetsnormerna ska följas.

Vad som exakt ska göras och hur är inte något vattenmyndigheterna styr över. Det planeras i samarbete med länsstyrelserna, andra naturvårdande myndigheter, vattenråden och liknande samarbetsorgan, näringslivet och allmänheten. Eller så avgörs det i prövningsprocesser i domstolar.²²

De senaste åtgärdsprogrammen fattade vattendelegationerna i de fem vattendistriktet beslut om i mitten av december 2016. Dessa gäller för perioden 2016–2021.

Exempel på åtgärder

Åtgärdsprogrammen för de fem distrikten är snarlika. Till exempel omfattar åtgärdsprogrammet för Norra Östersjöns vattendistrikt 56 administrativa åtgärder riktade till myndigheter och kommuner, vilka ska utgöra grunden till genomförandet av de fysiska åtgärder som krävs för att kunna följa miljökvalitetsnormerna. För att tydliggöra kopplingen mellan åtgärder riktade till myndigheter och kommuner och de faktiska fysiska åtgärderna och deras effekt i vattenmiljön presenteras underlag per åtgärdsområde med förslag på fysiska åtgärder.

Nedan följer en sammanfattning av de administrativa åtgärder som är riktade till myndigheter och kommuner (Norra Östersjön):

- *Övergödning*: ta fram och tillämpa styrmedel som leder till att miljökvalitetsnormerna kan följas, till exempel föreskrifter, vägledning, utökad tillsyn, rådgivning och kunskapsuppbyggande åtgärder.
- *Fysiska förändringar*: främst styrmedel i form av nya eller reviderade föreskrifter, vägledning samt tillsyn av pågående verksamheter.

²² www.vattenmyndigheterna.se/Sv/atgarder-for-battre-vatten/Pages/default.aspx (avläst 2019-01-03).

- *Miljögifter*: främst styrmedel i form av nya eller reviderade föreskrifter och riktlinjer samt förbättrad tillsynsvägledning eller tillsyn av miljöfarliga verksamheter.
- *Förurning*: främst styrmedel i form av nya eller reviderade föreskrifter samt ökat internationellt arbete.
- *Främmande arter*: Havs- och vattenmyndigheten ska i sitt arbete med att ta fram hanteringsprogram för invasiva främmande arter i vattenmiljöer inkludera de främmande arter som bidrar till eller riskerar att bidra till att sänka den ekologiska statusen i vattenförekomster till sämre än god status.
- *Otillräckligt dricksvattenskydd*: främst styrmedel i form av nya eller reviderade föreskrifter och riktlinjer samt förbättrad tillsynsvägledning eller tillsyn av miljöfarliga verksamheter.
- *Förändrade grundvattennivåer*: tillståndsprövning av vattenuttag och infiltration av ytvatten i lämpliga fall.
- *Klorid i grundvatten*: tillhandahålla kunskapsunderlag och information för att minimera påverkan från vägsaltning. Tillståndsprövning för vattenuttag och infiltration av ytvatten är åtgärder mot saltvatteninträngning.
- *Övriga problem – olyckor*: specifik åtgärd till Trafikverket angående risken för olyckor med utsläpp av drivmedel eller kemiska produkter som transporteras på väg, järnväg och farled.
- *Skyddade områden*: åtgärder riktade specifikt mot inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten ska redovisas i åtgärdsprogrammet.

9.3.2 Framförda synpunkter

Dagens distriktsvisa åtgärdsprogram är lika för hela landet

Det konstateras att de nuvarande distriktsvisa åtgärdsprogrammen ser lika ut i de fem distrikten. Många aktörer har lyft fram att de fem distriktens åtgärdsprogram är lika men inte identiska. Flertalet intervjuade menar att som åtgärdsprogrammen är utformade i dag skulle

de kunna ingå i ett nationellt åtgärdsprogram och en nationell förvaltningsplan.

Det har betonats att åtgärdsprogram på distriktsnivå eller regional nivå borde innehållsmässigt vara utarbetade utifrån lokala och regionala förutsättningar. Det har från en del kommuner pekats på att det är konstigt att generella åtgärder har tagits fram till alla kommuner trots att kommunerna är så olika. Från vattenmyndigheterna uppges att det har diskuterats om nästa åtgärdsprogram skulle kunna göras mer distriktsinriktade.

Nuvarande åtgärdsprogram innehåller inte konkreta åtgärder

Flera aktörer har framfört att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram inte är tillräckligt kraftfulla eftersom de inte innehåller konkreta åtgärder. Många menar att dagens åtgärdsprogram är mycket generella, och att det behövs en annan process för att de ska bli mer konkreta. Generella åtgärdsprogram är svåra att använda i det operativa arbetet på lokal nivå. Från kommuner har framförts att åtgärdsprogrammen är av administrativ karaktär och långt ifrån den konkreta nivå som krävs för ett aktivt åtgärdsarbete. Det blir inte tydligt hur de ska leda till konkret åtgärdsarbete.

Det har vidare framförts att det är problematiskt att gällande åtgärdsprogram inte innehåller tillräckligt långtgående åtgärder för att det ska vara troligt att beslutade miljökvalitetsnormer ska kunna följas. Det har pekats på att det inte går att förutse vilket resultat som kan förväntas av de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen och hur stor den minskade påverkan på individuella vattenförekomster kommer att bli till följd av åtgärderna.

Det har vidare pekats på att det behövs information om förväntat åtgärdsresultat, till exempel i tillrinningsområden till vattenförekomster med övergödningsproblem, för att kommunerna ska kunna uppfylla kraven i plan- och bygglagen (PBL) på att miljökvalitetsnormer ska följas.

Flera menar att det finns en övertro på åtgärdsprogrammets styrande effekt. Exempelvis kommuntjänstemän har pekat på att åtgärdsprogrammen borde kunna användas internt inom en kommun som stöd för att inför den politiska ledningen motivera åtgärdsarbetet inom kommunen, men eftersom åtgärdsprogrammen inte innehåller

konkreta åtgärder på avrinningsområdesnivå är det tveksamt om åtgärdsprogrammen har någon självständig betydelse för det kommunala arbetet. Åtgärdsprogrammen tillför inte något som är praktiskt tillämpligt för kommunerna – kommunerna vet redan vilka uppgifter som de har. Det har vidare framförts att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram inte består av den typ av åtgärder som ramdirektivet utgår från.

Åtgärdsprogrammets betydelse är oklar

Några aktörer har tagit upp frågan om vattenförvaltningen har någon praktisk betydelse för det arbete som myndigheter och kommuner utför. Bland annat från kommunerna har uppgetts att man inte utgår från åtgärdsprogrammen eller använder material från vattenförvaltningen. I utvärderingen har det också framkommit flera exempel på kommuner som arbetar aktivt med vattenförvaltningsfrågor och som gör omfattande insatser utifrån åtgärdsprogrammen. Det är dock oklart i vilken grad åtgärdsprogrammen är styrande för detta arbete.

Det behövs åtgärdsprogram på olika förvaltningsnivåer

I intervjuer har det förts fram att det kan finnas behov av åtgärdsprogram som beslutas på olika förvaltningsnivåer, både nationellt, distriktsvis, avrinningsområdesvis och kanske till och med på vattenförekomstnivå.

Några har framfört att åtgärdsprogrammen skulle kunna delas upp i en nationell del med bindande allmänna åtgärdskrav för myndigheter och kommuner och en konkret och förankrad regional del med åtgärder som enskilda eller grupper av enskilda och andra behöver vidta eller kan ha åtagit sig att vidta. Det har dock även lyfts fram att en uppdelning av åtgärdsprogram på olika nivåer kan göra vattenförvaltningen krångligare och mer otydlig.

Det har framförts att underlaget för konkret åtgärdsarbete på regional och lokal nivå borde kunna tas fram av länsstyrelser och kommuner. Flera kommuner har framfört att åtgärdsprogram behövs på avrinningsområdesnivå och ibland även på vattenförekomstnivå. Flera aktörer menar att ett bra arbetssätt för områden med konkreta problem är att ta fram lokala åtgärdsplaner. Det som uppges hindra

ett sådant arbetssätt i dag är bristen på resurser och långsiktiga arbetsformer; det behöver till exempel finnas en anställd person i varje avrinningsområde som i Norge.

En del upplever brister i förankringen

Flera aktörer har framfört synpunkter om att åtgärdsprogrammen inte är förankrade och att de brister i legitimitet. Andra aktörer menar att man har haft en bra dialog med vattenmyndigheterna i framtagandet av åtgärder till åtgärdsprogrammet och är nöjda med hur det har fungerat. Vissa har påpekat att man inte känner ansvar för åtgärdsprogrammen eftersom de tas fram av vattenmyndigheterna. Det har pekats på att det behövs mer dialog kring åtgärdsbehov mellan vattenmyndigheterna och inblandade myndigheter och kommuner. Vattenmyndigheterna menar att man tar fram åtgärdsprogrammen i dialog med berörda myndigheter och kommuner.

Det har samtidigt pekats på att det skulle kunna leda till problem om åtgärder i åtgärdsprogrammen var alltför konkreta. Konkreta åtgärder skulle kunna vara svåra att tolka och snabbt bli inaktuella när det är en annan myndighet än den som ska vidta åtgärden som tar fram dem. Det har framförts att detta är ett problem som är knutet till dagens organisering av vattenförvaltningen som innebär att vattenmyndigheterna beslutar om åtgärdsprogram.

Olika syn på beslutsfattande

Det finns olika uppfattningar om vem som bör besluta om åtgärdsprogram. Flera aktörer menar att som arbetet är upplagt i dag finns ingen annan möjlighet än att lyfta ansvaret för att besluta om åtgärdsprogram till regeringen som bör vara samlad uppdragsgivare i de parallella system som finns.

Flera aktörer har framfört att det är ett problem med nuvarande organisation att vattenmyndigheterna kan bestämma vad andra myndigheter ska göra. Även vattenmyndigheter menar att man kan fråga sig om vattenmyndigheterna kan lägga på andra myndigheter nya uppgifter som inte ligger inom ramen för deras nuvarande uppdrag. Flera aktörer har framfört att underlag för åtgärdsprogrammen bör tas fram av en central myndighet när det gäller styrningen av centrala

myndigheter, länsstyrelser och kommuner, och att beslut sedan bör fattas av regeringen.

Det har framförts att regeringen bör ta ställning till de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna som åtgärdsprogrammen visar att normerna ger upphov till. Centrala myndigheter bör ha ansvar för att bereda ärendet till regeringen.

Åtgärdsprogram är bindande mot myndigheter och kommuner

Flera har tagit upp att dagens konstruktion av åtgärdsprogram innebär att de endast är bindande gentemot statliga myndigheter och kommuner, inte mot verksamhetsutövare.

Både från tillsynen i flera kommuner och kommunala verksamhetsutövare har det framförts tveksamhet när det gäller hur vattenmyndigheterna kan bestämma vad kommunerna ska göra.

Det finns exempel på lokal och regional åtgärdsplanering

I intervjuerna har framkommit att det finns länsstyrelser som har tagit fram regionala åtgärdsplaner och kommuner som tar lokala åtgärdsplaner. Det finns även exempel på länsstyrelser som har arbetat med att ta fram lokala och konkreta åtgärdsplaner i samverkan med kommuner och vattenråd i syfte att stimulera samverkan.

Flera aktörer har pekat på att de lokala åtgärdsplanerna är mer konkreta och att det är bra att kommunerna själva tar fram vilka fysiska åtgärder som behövs. Som exempel kan nämnas att Stockholms stad har ett system med lokala åtgärdsplaner som innebär en ny typ av styrning och finansiering. Planerna pekar ut riktningen men är inte bindande utan ska ses som en del av planunderlaget.

Det finns i dag inget regelverk när det gäller lokala åtgärdsplaner men flera aktörer menar att sådana inte bör beslutas av staten utan av kommunerna. Några aktörer menar att man skulle kunna tänka sig ett regelverk med obligatorisk skyldighet för aktörer på olika nivåer att ta fram lokala åtgärdsplaner. Det har från kommunalt håll betonats att kommunerna bara har mandat att i en lokal åtgärdsplan ta fram vad kommunen själv ska göra. För att avrinningsområdesvis åtgärdsplanering ska fungera skulle det behövas samverkan mellan alla aktörer med rådgivet i ett avrinningsområde. Alla beslut om

åtgärder måste fattas av den aktör som har rådighet inom ramen för normalt beslutsfattande inom den egna organisationen.

Det har konstaterats att dagens vattenmyndigheter inte har resurser för att arbeta med att ta fram lokala åtgärdsplaner och det ses inte heller som lämpligt att vattenmyndigheterna gör det. Den uppgiften bör ligga på länsstyrelserna och kommunerna. Åtgärdsplaner bör upprättas över kommun- och länsgränser för avrinningsområden, men det finns också kommuner som menar att de inte har möjlighet att ta fram sådana lokala planer.

Vattenförvaltning som ordinarie eller tillkommande uppgift

I intervjuerna har en del kommuner framfört att man ser vattenarbetet som en tillkommande uppgift, medan andra ser det som en del i det ordinarie arbetet. En del kommuner har framfört att man skulle behöva mer vägledning från staten för att kunna prioritera utifrån lokala förutsättningar.

Åtgärdsprogrammets omfattning

Fler aktörer har tagit upp att åtgärdsprogrammets omfattning avgör vad som kan återrapporteras till kommissionen. Om något inte finns med i åtgärdsprogrammet så kommer det inte med i rapporteringen till kommissionen. Det har framförts att mycket tid läggs på att identifiera grundläggande åtgärder som åtgärdsmyndigheterna redan ska göra och mindre tid på att identifiera vilka kompletterande åtgärder som behövs.

Finansiering av åtgärder enligt åtgärdsprogram

Många av de intervjuade har betonat att en svaghet med dagens system är att vattenmyndigheterna beslutar om åtgärdsprogram utan att ha mandat att visa hur åtgärder ska finansieras.

Bristen på acceptans för åtgärdsarbetet och bristen på finansiering av åtgärder har lyfts fram som ett reellt hinder för målupp-

fyllelse. Flera aktörer har lyft fram att det i enlighet med ramdirektivet borde vara möjligt att satsa på kostnadseffektiva åtgärder som ger störst nytta i stället för åtgärder som ger mindre nytta.

Flera aktörer har pekat på att kostnaderna för åtgärder i åtgärdsprogram har underskattats. Samtidigt har det framkommit att det är svårt att sätta pris på de åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammen, varför schabloner används i hög utsträckning. Uppgifter om administrativa kostnader i åtgärdsprogrammet tas enligt vattenmyndigheterna fram i samverkan med berörda myndigheter. När det gäller fysiska åtgärdsprogramkostnader är det kostnader för det som i VISS benämns som möjliga åtgärder. Flera aktörer menar att en mer omfattande kostnadsanalys behöver göras med en total bedömning av vad åtgärder kommer att kosta för samhället i stort.

Det har framförts att det finns mycket data för att beräkna kostnader och göra konsekvensanalyser, men det uppges vara svårt att få alla att ta till sig och känna sig berörda. Vattenmyndigheterna uppger att de vill arbeta mer med de samhällsekonomiska analyserna.

Vattenmyndigheterna ska föreslå finansiering för den del av åtgärder som går utöver det som ska göras enligt lag. Hittills har inte vattenmyndigheterna angett i åtgärdsprogrammet hur åtgärder ska finansieras; man har bara sagt att de ska finansieras inom ram. Vattenmyndigheterna betonar att de inte äger frågan om hur åtgärder ska finansieras – det vill säga om det ska ske genom vattenavgifter, skatter eller dylikt – utan kan bara konstatera att det skulle behövas mer pengar.

9.4 Förvaltningsplaner

9.4.1 Arbetet med att ta fram förvaltningsplaner

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna se till att det för alla avrinningsdistrikt utarbetas förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet. Förvaltningsplaner ska innehålla den information som anges i en bilaga till ramdirektivet. Förvaltningsplaner är en viktig del i vattenförvaltningens arbete och bör tas fram tillsammans med och som en del i arbetet med kartläggning, analys, mål/miljökvalitetssnormer, åtgärdsprogram och övervakningsprogram. I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen närmare.

En förvaltningsplan kan sägas vara en sammanfattning av hur läget är i vattenförvaltningsarbetet. Den beskriver även bakgrund och metoderna som har använts vid revidering av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Planen anger också riktningen för det kommande arbetet i respektive vattendistrikt.

I förvaltningsplanen ska beskrivningarna spegla helheten. Den ska också ge en överblick över vilka som deltar i arbetet samt en förståelse för vilka som är ansvariga för vad. Planen kan till exempel användas som referens och planeringsunderlag i vattenförvaltningsarbetet av såväl myndigheter och kommuner som ideella organisationer. Förvaltningsplanen ingår som en del i det som rapporteras till kommissionen för att beskriva vad Sverige gör och hur arbetet går.²³

I dag är det de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter som tar fram förvaltningsplaner för vattendistriktet i Sverige. För vart och ett av de fem vattendistriktet i Sverige har respektive vattenmyndighet tagit fram en förvaltningsplan. De fem förvaltningsplanerna har samma uppbyggnad och är uppdelade i fem delar och ett antal bilagor:

1. *Introduktion – Vattenförvaltning och dess verktyg i Sverige*: Sammanfattning och inledning, inklusive beskrivning av ansvar, uppdrag och roller.
2. *Vattenförvaltning förra perioden – Resultat och samverkan*: Resultaten från kartläggnings- och analysarbetet, inklusive information om principer för att ta fram miljökvalitetsnormer samt redovisning av samverkan och samråd.
3. *Övervakningsprogram förra perioden – Grunden till statusklassificering och åtgärdsprogram*: Vilken övervakning som ligger till grund för statusklassificeringen.
4. *Åtgärdsprogram kommande period – Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner samt konsekvensanalys*: Samtliga åtgärder listas, inklusive en sammanfattning av den samhällsekonomiska konsekvensanalysen av åtgärder.
5. *Vattenförvaltning kommande period – Strategiska val inom vattenförvaltning kommande år*: Framåtblickande del, inklusive vilka särskilda frågor som behöver beaktas.

²³ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/Pages/Vattenforvaltningens-verktyg.aspx (avläst 2019-01-02).

6. *Bilagor*: Bland annat om metoder och arbetssätt, åtgärdsområdes-sammanställningar, gränsöverskridande samarbete och samhälls-ekonomisk konsekvensanalys. Varje distrikt har sina egna bilagor.

9.4.2 Arbetsprogram och tidplan

Medlemsstaterna ska enligt ramdirektivet (artikel 14) uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av ramdirektivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Medlemsstaterna ska för varje avrinningsdistrikt offentliggöra en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som ska genomföras, minst tre år före början av den period som planen avser. Tidtabellen och arbetsprogrammet ska göras tillgängligt för kommentarer från allmänheten, däribland användarna.

I Sverige regleras ramdirektivets krav genom vattenförvaltningsförordningen²⁴ där det framgår att innan en förvaltningsplan för ett vattendistrikt beslutas eller revideras ska vattenmyndigheten senast tre år före den period som planen avser, upprätta en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av förvaltningsplanen samt en redogörelse för vilka samråd som planeras.

Inför innevarande programperiod beskrev Länsstyrelsen i Västmanlands län arbetsprogrammet på följande sätt:

Som ett första steg att ta fram en reviderad förvaltningsplan ska ett arbetsprogram med tidtabell tas fram. Syftet är att översiktligt beskriva arbetet med den svenska vattenförvaltningen och att tydliggöra ansvar och roller. I tidtabellen anges när samverkan och samråd kommer att ske under cykeln.²⁵

9.4.3 Översikt över väsentliga frågor

Enligt artikel 14 i ramdirektivet ska medlemsstaterna för varje avrinningsdistrikt även offentliggöra en interimsöversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor i avrinningsområdet minst två år före början av den period som planen avser. Denna översikt ska göras tillgänglig

²⁴ 5 kap. 3 §.

²⁵ Länsstyrelsen Västmanlands län (2012).

för kommentarer från allmänheten, däribland användarna. Enligt den svenska vattenförvaltningsförordningen²⁶ ska vattenmyndigheten upprätta en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön innan förvaltningsplanen för distriktet beslutas eller revideras. Detta ska göras senast två år före den period som planen avser.

I den samrådshandling som vattenmyndigheterna skickar ut redovisas frågor, utmaningar och förutsättningar som man bedömer är viktiga för vattenförvaltningen. De prioriterade frågor och utmaningar som vattenmyndigheterna har valt att lyfta i samrådsdokumentet baseras på deras erfarenheter. I exempelvis Norra Östersjöns översikt över väsentliga frågor anges att samrådsunderlaget har tagits fram på följande sätt:

Mycket av det vi beskriver är synpunkter och önskemål som andra aktörer har framfört vid möten, under tidigare samråd och i andra samverkanssammanhang. Vi har också fått underlag från den rapportering som myndigheter och kommuner gör till vattenmyndigheterna varje år för att redovisa hur det går med åtgärdsgenomförandet. Inför detta samråd har vi i Norra Östersjöns vattendistrikt vänt oss till distriktets länsstyrelser och kommuner för att fånga upp deras erfarenheter och önskemål. Vi har bland annat skickat ut enkäter och genomfört intervjuer för att få ett mer komplett underlag och för att starta dialogen om prioriterade frågor så tidigt som möjligt.²⁷

9.4.4 Framförda synpunkter

Det har i våra intervjuer inte framförts några synpunkter på arbetet med att ta fram förvaltningsplaner.

9.5 Övervakningsprogram

9.5.1 Organisation och ansvarsförhållanden

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna se till att det upprättas övervakningsprogram för att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen. I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen närmare.

²⁶ 5 kap. 3 §.

²⁷ Länsstyrelsen Västmanlands län (2019).

Övervakningsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet se till att det finns program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet och att de genomförs. Övervakningen delas in i följande former:

- Kontrollerande övervakning ska ge en generell beskrivning av vattenstatusen och användas för att bedöma långsiktiga förändringar av naturliga förhållanden och storskalig mänsklig påverkan.
- Operativ övervakning ska fastställa statusen på de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att en miljökvalitetsnorm inte ska kunna följas och för att följa upp om de åtgärdsprogrammen uppnår önskad effekt och mål.
- Undersökande övervakning omfattar övervakning vid till exempel olyckor eller i vattenförekomst där man inte känner till orsakerna till att god status inte nås.

Vattenmyndigheterna genomför ingen egen övervakning utan uppger att de är beroende av den övervakning som andra aktörer genomför. När vattenmyndigheten genomför programmen ska det ske i samverkan med myndigheter, kommuner, organisationer och övriga. Vattenmyndigheterna uppger att målet är att få en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje vattendistrikt.

Havs- och vattenmyndigheten har ett samordningsansvar för vattenmyndigheternas förvaltningsuppdrag vilket även omfattar övervakningen. Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att ta fram föreskrifter och vägledningar för vattenmyndigheternas arbete.²⁸

Sedan 2015 har Havs- och vattenmyndigheten genom anslag 1:2 tillförts särskilda medel för att utveckla övervakningen för havs- och vattenförvaltningens behov. Detta omfattar aktiviteter som beskrivs i handlingsplanen "Full koll på våra vatten" som samordnas av Havs- och vattenmyndigheten. I brist på resurser på vattenmyndigheterna har Havs- och vattenmyndigheten även finansierat utveckling av övervakningsprogram och i viss mån utökad övervakning.

²⁸ Naturvårdsverket har ansvaret för tillsynsvägledning om recipientkontroll.

I de förvaltningsplaner som tas fram av vattenmyndigheterna redovisas övervakningsprogram för föregående period. Denna del av förvaltningsplanen beskriver den övervakning som har genomförts under cykeln och som ligger till grund för genomförda statusklassificeringar samt uppföljning av åtgärder. Denna del av förvaltningsplanen inleds med att beskriva hur övervakningen hänger ihop med övrig vattenförvaltning. Därefter beskrivs hur övervakningen är uppbyggd enligt vattenförvaltningen. Huvudavsnittet redovisar den övervakning som använts inom vattenförvaltningen för att genomföra statusklassificeringen. I ett avsnitt redovisas hur övervakningsprogrammet har förändrats sedan ramdirektivet infördes i svensk lagstiftning och i ett annat avsnitt redovisas vad som behöver utvecklas för att övervakningen ska generera ett bra underlag till nästa statusklassificering. I det avslutande avsnittet redovisas de metoder och urval som användes vid framtagandet av övervakningsprogrammet för den föregående förvaltningsperioden.

Vattenmyndigheterna uppger att deras arbete berörs av miljöövervakning på framför allt tre sätt:

- Underlag till bedömning av vattenförekomsternas status samt för verifiering av påverkan och risk att vattenförekomsten inte lever upp till satta mål (miljökvalitetsnormer för vatten)
- Uppföljning av effekter av genomförda åtgärder, vilket oftast kräver längre tidsserie och tätare mätfrekvens
- Rapportering till kommissionen av kontrollerande, operativ och undersökande övervakning enligt ramdirektivet och vattenförvaltningsförordningen.

Enligt uppgift från vattenmyndigheterna är det i några vattendistrikt, enligt respektive arbetsordning, vattendelegationen som ska fatta beslut om framtagna övervakningsprogram inför rapportering till kommissionen. Övervakningsprogrammet ingår även som en del av förvaltningsplanen som samtliga vattendelegationer fattar beslut om i slutet av varje vattenförvaltningscykel.

När det kommer till vem som egentligen beslutar om de faktiska miljöövervakningsprogrammen är det enligt vattenmyndigheterna fördelat på olika aktörer.

Övervakning av akvatiska miljöer

I dag genomförs övervakning av akvatiska miljöer framför allt genom statligt finansierad miljöövervakning, statligt finansierad kalkeffekt-uppföljning, kommunal övervakning och övervakning finansierad av verksamhetsutövare.

Den statliga miljöövervakningen är i dag uppdelad i tio programområden, där Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för olika områden. Naturvårdsverket är huvudansvarigt för programområdena Landskap, Fjäll, Skog, Jordbruksmark, Våtmark, Luft, Miljögiftssamordning och Hälsorelaterad miljöövervakning. Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvarig för programområdena Kust och hav samt Sötvatten.

Miljöövervakningen inom de tio programområdena bedrivs genom nationella och regionala delprogram. För att öka samarbetet på områden där flera länsstyrelser genomför miljöövervakning finns det så kallade gemensamma regionala delprogram. Dessutom driver länsstyrelserna egna regionala program.

På nationell nivå har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten enligt sina instruktioner ett uttryckligt ansvar för miljöövervakning. Miljöövervakningen finansieras bland annat genom ett särskilt anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. inom utgiftsområde 20. Målet med den nationella miljöövervakningen är att ge en bild av situationen i svenska vatten.

SMHI och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är de största utförarna av den nationella miljöövervakningen men även andra expertmyndigheter och universitet har viktiga uppdrag. Länsstyrelserna är de största utförarna av regional miljöövervakning på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten uppdrar åt SGU att genomföra nationell miljöövervakning av grundvatten som är ett delprogram inom programområdet Sötvatten. Naturvårdsverket uppdrar åt SGU att genomföra miljöövervakning av miljögifter. Grundvattennätet finansieras genom SGU:s ramanslag. SGU utför miljöövervakning av grundvatten och i utsjösediment på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. SGU är även nationell datavärd för grundvatten och miljögifter. SGU fokuserar enligt uppgift på kontrollerande övervakning. I den nationella miljöövervakningen ingår 110 stationer som provtas flera gånger per år (trendstationer) och ett stort antal

stationer som provtas en gång vart sjätte år (omdrevsstationer) enligt ett rullande schema. Totalt under en sexårsperiod provtas 528 stationer. Merparten av stationerna utgörs av källor, medan några stationer utgörs av grundvattenobservationsrör eller kommunala vattentäkter. Huvuddelen av övervakningen finansieras av Havs- och vattenmyndigheten.²⁹

SLU arbetar med miljöövervakning av sjöar och vattendrag på uppdrag av bland annat Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, vattenmyndigheterna, länsstyrelser, kommuner, vattenvårdsförbund och vattenförbund. SLU är även – på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten – datavärd för vattenkemiska och biologiska data för sjöar och vattendrag. SLU har varit engagerade inom den nationella miljöövervakningen av sjöar och vattendrag i drygt 50 år.³⁰

På länsnivå bedriver de 21 länsstyrelserna miljöövervakning inom respektive län och samordnar även andra aktörers miljöövervakning. Varje länsstyrelse tar fram ett regionalt miljöövervakningsprogram som ska godkännas av ansvarig för respektive nationellt program vid Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Den regionala miljöövervakningen bedrivs inom ca 235 regionala delprogram. Länsstyrelsernas uppgifter när det gäller miljöövervakning är inte angivna i instruktionen. Regional miljöövervakning av grundvatten bedrivs vid en del länsstyrelser. Naturvårdsverket ansvarar tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten för den övergripande samordningen av den regionala miljöövervakningen. SLU utför regional övervakning i ett flertal vattendrag och sjöar på uppdrag av olika länsstyrelser. SLU är även utförare av gemensamma miljöövervakningsprojekt.

På lokal nivå bedriver kommunerna miljöövervakning på grundval av dels statlig reglering, dels lokala behov och prioriteringar. Vissa kommuner övervakar grundvatten. Dessutom genomför många verksamhetsutövare övervakning genom den recipientkontroll som de behöver göra för att uppfylla krav i miljöbalken.³¹ Recipientkontrollen tjänar inte alltid samma syfte som den frivilliga samordnade recipientkontrollen gör. SLU:s regionala och lokala miljöövervakning sker på uppdrag av olika intressenter och kan tjäna flera syften, såsom att ge lokala och regionala tidsserier av referenskaraktär och övervaka påverkan med mera.³²

²⁹ SGU, intervju 2019-02-07.

³⁰ www.slu.se/institutioner/vatten-miljo/miljoanalys/sjoar-och-vattendrag/ (avläst 2019-10-30).

³¹ SOU 2019:22.

³² www.slu.se/institutioner/vatten-miljo/miljoanalys/sjoar-och-vattendrag/ (avläst 2019-10-30).

Övervakning i påverkade områden

Enligt de länsstyrelser som är vattenmyndigheter utgör den recipientkontroll som utförs inom verksamhetsutövarnas egenkontroll en betydande del av den totala miljöövervakningen i landet.³³

Övervakning av ytvatten i påverkade områden utförs och finansieras framför allt av verksamhetsutövare som bedriver miljöfarlig verksamhet genom deras frivilliga, samordnade recipientkontroll. Denna övervakning regleras delvis via miljöbalken och kravet på egenkontroll. För övervakningen av påverkade grundvattenområden har data från den råvattenkontroll som dricksvattenproducenter utför stor betydelse eftersom det ofta saknas data från recipientkontroll och andra data. Den som förorenar grundvattnet ska kontrollera sin påverkan enligt miljöbalkens krav på egenkontroll, men detta sker i praktiken sällan. Den som tar ut vatten från ett grundvattenmagasin, till exempel dricksvattenproducenten, ska inom ramen för sin egenkontroll utföra recipientkontroll av hur uttaget påverkar grundvattnets kvalitet och kvantitet. Råvattenkontrollen syftar endast till att förse dricksvattenproducenten med data för att kunna tillverka dricksvatten som uppfyller livsmedelslagens kvalitetskrav men inte till att övervaka grundvattentäkten. Det saknas rättsliga krav på analyser av råvattenkvalitet men det finns branschriktlinjer från Svenskt Vatten.³⁴ Myndigheter har i dag inte möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövare så att deras recipientkontroll uppfyller krav på övervakning enligt vattenförvaltningsförordningen.

Datavärdskap

Systemet med datavärddar är ett sätt att möta efterfrågan på bättre och snabbare tillgång till kvalitetssäkrade data från miljöövervakningen.³⁵ Datavärddarna som arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten svarar för leveranskontroll, lagring och presentation av data. För de vattenrelaterade datavärddarna

³³ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2019).

³⁴ Enligt Svenskt Vatten är branschriktlinjerna i behov av översyn så att syftet med råvattenkontrollen framgår tydligare och bättre anpassas till vad som får finansieras genom de VA-avgifter som kunderna debiteras med stöd av vattentjänstlagen.

³⁵ Datavärdskap definieras som dataförvaltning med funktionen att ta emot och utföra leveranskontroll, lagring och tillgängliggörande av miljödata inom ett tematiskt område.

är Havs- och vattenmyndigheten beställare. För övriga datavårdskap inklusive datavårdskap för miljögifter är Naturvårdsverket beställare.

Utgångspunkten är att kvalitetssäkrade data ska kunna hämtas av alla på ett så enkelt och smidigt sätt som möjligt. I de fall datavärden upplever användarnas önskemål som svåra att tillgodose ska datavärden lyfta frågan till beställaren, som får hantera önskemålet och förhoppningsvis lösa problemet. Naturvårdsverket bedömer att datavårdskap är en kostnadseffektiv lösning som medger att data kan lagras på ett distribuerat sätt nära källan och där kunskap om data-innehållet finns.

Datavårdarnas uppgift regleras i dag i främst tvååriga avtal mellan datavärd och antingen Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten. De nationella datavårdarna är framför allt andra myndigheter och olika institutioner vid universiteten som tillgängliggör data från olika undersökningar. Inom vattenområdet finns följande datavårdar:

- SGU: Grundvattenkemidata och grundvattennivåer (Sötvatten)
- SLU, institutionen för vatten och miljö: Kemiska och biologiska data i sjöar och vattendrag (ej fisk) (Sötvatten)
- SLU, institutionen för akvatiska resurser: Fiskedata i sjöar, vattendrag och kust (Sötvatten, Kust och hav)
- SMHI: Hydrografiska, kemiska och marinbiologiska data från Östersjön och Västerhavet (Kust och hav)
- Havs- och vattenmyndigheten: Badvattenkvalitet (Badvatten).³⁶

SLU beskriver att man är nationell datavärd för data som insamlats från sötvatten inom nationell och regional miljöövervakning, samt inom den samordnade recipientkontrollen. Uppdraget från Havs- och vattenmyndigheten är att lagra, kvalitetssäkra och tillgängliggöra vattenkemiska och biologiska data för sjöar och vattendrag.³⁷

³⁶ www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljoovervakning/Miljodata/ (avläst 2019-10-24).

³⁷ www.slu.se/institutioner/vatten-miljo/datavardskap/ (avläst 2019-10-30).

9.5.2 Europeiska kommissionens granskning

Kommissionen har i den senaste granskningen gett Sverige fem rekommendationer som berör övervakningen.

Sverige bör ytterligare stärka övervakningen av ytvatten genom att omfatta alla relevanta kvalitetsfaktorer inom alla vattenkategorier. En ökad övervakningsnivå bör leda till ett minskat beroende av expertbedömningar för klassificering av ekologisk status/potential. Sverige bör vidare förbättra övervakningen av statusbedömningen för att uppnå tillräcklig tillförlitlighet och rumslig täckning för alla prioriterade ämnen samt övervakningsfrekvenser för biota eller sediment i alla övervakningsstationer enligt direktivet. Kommissionen lyfter även att Sverige behöver säkerställa tillräckliga data för en långsiktig trendanalys av prioriterade ämnen. Slutligen lyfts att kunskapsbasen om grundvatten behöver förbättras avsevärt i Sverige. En förstärkt och stabil grundvattenövervakning som baseras på vattendirektivets krav bör inrättas. Metoder baserade på ramdirektivet bör användas för korrekt bedömning av grundvattnets status.

Kommissionen har när det gäller övervakning av ekologisk status konstaterat att andelen vattenförekomster som ingår i den kontrollerande övervakningen har ökat för alla relevanta vattenkategorier, och detsamma har hänt vad gäller operativ övervakning i kustvatten och vattendrag, medan det var en liten minskning för sjöar. Antalet övervakningsstationer har ökat för vattendrag men minskat för kustvatten och sjöar. Kommissionen har ett flertal synpunkter på innehållet i övervakningen och värderingsmetoderna. När det gäller kemisk status för ytvatten konstaterar kommissionen bland annat att alla vattenkategorier övervakas vad gäller prioriterade ämnen. I alla vattenkategorier är andelen övervakningsstationer som används för kemisk status låg, särskilt jämfört med andelen som används för ekologisk status. En orsak till detta är att problemen kring kemisk status handlar om diffust atmosfäriskt nedfall. Inga ytvattenförekomster i Sverige når god kemisk status. När det gäller grundvatten konstaterar kommissionen att endast 2 procent av grundvattenförekomsterna täcks av övervakning för kvantitativ status. När det gäller grundvattnets kemiska status menar kommissionen att både kontrollerande och operativ övervakning har förbättrats betydligt.³⁸

³⁸ Europeiska kommissionen (2019).

9.5.3 Utredningsuppdrag och projekt

Miljöövervakningsutredningen

En särskild utredare har gjort en översyn av miljöövervakningen på lokal, regional och nationell nivå.³⁹ När det gäller den övervakning som ska ske inom vattenförvaltningen avgränsade utredaren sitt uppdrag till diskussioner kring funktion för miljöövervakningen och inte organisation för enskilda myndigheter, eftersom frågan om vattenförvaltningens organisation och utredning utreds av Vattenförvaltningsutredningen. Miljöövervakningsutredningens förslag innebär i korthet följande.

En strategisk plan för miljöövervakningen bör beslutas av regeringen och uppdateras vart fjärde år. Planen ska peka ut samhällets behov av miljöövervakning, samordningen av myndigheter, prioriterade utvecklingsinsatser samt framtida utmaningar. Ett miljöövervakningsråd bör inrättas vid Naturvårdsverket. Rådet ska ha en oberoende ordförande som tillsätts av regeringen samt ledamöter från berörda myndigheter. Rådets uppgifter bör vara att samordna miljöövervakningen, ta fram underlag för den strategiska planen samt rapportera till regeringen. Regeringen bör ange miljöövervakning som uppgift i instruktionen för de myndigheter som bedriver miljöövervakning och om möjligt samordna ansvaret för miljöövervakning med ansvaret för miljö kvalitetsmål. Ansvaret för de nationella datavärdena vid myndigheterna bör anges i instruktion och finansieras genom ramanslag. Datavärdenas uppgifter att samla in och förmedla miljöövervakningsdata bör stärkas. Samutnyttjande av data och användarvänlighet behöver öka. Länsstyrelsernas regionala miljöövervakning bör finansieras genom anslag och inte som i dag genom bidrag.

När det gäller Havs- och vattenmyndigheten menar Miljöövervakningsutredningen att myndighetens ansvar enligt instruktionen behöver anpassas bland annat till det föreslagna rådets uppgifter. I Havs- och vattenmyndighetens instruktion bör framgå att myndigheten ska ansvara för den akvatiska övervakningen, samt arter i den akvatiska miljön med undantag för grundvatten och miljögifter. Av instruktionen bör vidare framgå att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att tillhandahålla aktuella metodanvisningar inom

³⁹ SOU 2019:22.

myndighetens ansvarsområde samt övrig vägledning till de myndigheter och organisationer som bedriver övervakning, och som kan användas som ett underlag för samlad bedömning och rapportering av miljötillstånd. Havs- och vattenmyndigheten bör enligt instruktionen ansvara för att hålla ett register över vattenvårdsförbund och övriga samarbeten som bedriver samordnad recipientkontroll. När det gäller deltagande i arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt, bör Havs- och vattenmyndighetens uppgifter regleras i instruktionen. Av Havs- och vattenmyndighetens instruktion bör framgå att myndigheten är nationell datavärd för badvatten.

När det gäller SGU menar Miljöövervakningsutredningen att det i instruktionen för SGU bör framgå att myndigheten ska ansvara för nationell miljöövervakning av grundvatten. Skälet är att det då blir ett sammanhängande ansvar för föreskrifter om övervakning av grundvatten, miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och miljöövervakning. Miljöövervakningsutredningen menar att ett samlat ansvar för miljöövervakning och för miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet lämpar sig väl eftersom det sägs vara ett tydligt avgränsat mål och samordningsvinster bör kunna uppnås. Av instruktionen bör vidare framgå att SGU ska ansvara för att tillhandahålla aktuella metodanvisningar inom myndighetens ansvarsområde samt övrig vägledning till de myndigheter och organisationer som bedriver övervakning, och som kan användas som ett underlag för samlad bedömning och rapportering av miljötillstånd. Av SGU:s instruktion bör vidare framgå att myndigheten är nationell datavärd för metaller och organiska miljögifter i biota, sediment samt inom screening och grundvattenkemidata och grundvattennivåer. Miljöövervakningsutredningen konstaterar att det av myndighetens nuvarande instruktion framgår att SGU mot avgift får bedriva miljöövervakning. Denna upplysning föreslås utgå.

När det gäller data om påverkade områden från verksamhetsutövare lyfter Miljöövervakningsutredningen fram att det saknas allmänna råd eller annan vägledning för recipientkontrollen och att syftet med samordnade recipientkontroller och motsvarande verksamhet är otydligt och varierar för olika aktörer. Frågan ställs om syftet är att följa upp verksamheternas påverkan på recipienten eller om syftet är att övervaka exempelvis vattenförekomsten som helhet. Miljöövervakningsutredningen konstaterar vidare att Naturvårdsverket och

Havs- och vattenmyndigheten har olika definitioner av recipientkontroll. Miljöövervakningsutredningen framförde att Naturvårdsverkets definition utgår från gällande lagstiftning medan Havs- och vattenmyndighetens definition tycks utgå från ett myndighetsbehov. Miljöövervakningsutredningen framförde att det finns risk att avsaknaden av en tydlig definition av recipientkontroll leder till att det blir otydligt för de som förväntas utföra uppgiften att veta vad som krävs och vad som ska göras.

I bilaga 7 görs en närmare genomgång av Miljöövervakningsutredningens bedömningar och förslag.

Handlingsplanen Full koll på våra vatten

För att komma tillrätta med underskottet på övervakning arbetar vattenmyndigheterna tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och SGU utifrån handlingsplanen Full koll på våra vatten. Inom detta arbete kommer Sveriges totala behov av övervakning inom vattenförvaltningen att identifieras.⁴⁰

Full koll på våra vatten är en handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningens behov. Syftet med planen är att tydliggöra det arbete som behöver genomföras för att anpassa dagens övervakning till krav enligt vattenförvaltningsförordningen. Målsättning med planen är att:

- översiktligt beskriva bristerna i dagens övervakning av grund- och ytvatten utifrån vattenförvaltningsförordningen
- beskriva moment, inklusive roller och ansvar, som behöver genomföras för att åtgärda dessa brister
- ta fram en tidplan
- övervakningen ska kunna genomföras 2019–2024 och användas som underlag till statusklassificering förvaltningscykeln 2022–2027.

Handlingsplanen är framtagen i samverkan mellan samtliga länsstyrelser, inklusive de som är vattenmyndigheter, Naturvårdsverket, SGU och Havs- och vattenmyndigheten. I planen anges att dessa myndigheter på ett eller annat sätt behöver delta i arbetet med att säkerställa

⁴⁰ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2019).

att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistrikt finns och genomförs enligt vattenförvaltningsförordningen.

Planen vänder sig framför allt till dessa myndigheter och är ett underlag till verksamhetsplanering. Planen fastställdes av nationell strategisk grupp för vattenförvaltningens övervakning i november 2016, och en reviderad version beslutades i januari 2018. Varje ansvarig myndighet som är utpekad i handlingsplanen ansvarar för att själva genomföra de moment som de har ansvar för och väljer själva hur detta arbete ska organiseras.

Handlingsplanens primära resultat är teoretiska övervakningsprogram som uppfyller minimikraven för övervakning enligt vattenförvaltningsförordningen. Teoretiska program för grundvatten finns nu framtagna men kommer att revideras efter att grupperingen av grundvattenförekomster har reviderats. Arbete har påbörjats med att implementera övervakningen i den löpande nationella och regionala miljöövervakningen. För sjöar och vattendrag pågår arbete med framtagande av program och ska vara klart till slutet av 2020. För kustvatten kommer arbete med gruppering och framtagande av program påbörjas under 2020.

Samordning av miljöövervakning och egenkontroll

Havs- och vattenmyndigheten fick 2014 i uppdrag från regeringen att analysera och föreslå hur verksamhetsutövares egenkontroll av vattenrecipienter bättre kan samordnas med miljöövervakningen i övrigt, och hur data från kontrollprogrammen ska bli tillgängliga, samt utreda om fler verksamhetsutövare bör omfattas.⁴¹ Havs- och vattenmyndigheten pekar på olika förbättringsområden, till exempel vad gäller kvalitetskrav, vägledning, dataflöden och finansiering. Vad gäller den sista punkten föreslås att regeringen utreder frågan om en vattenkontrollavgift. Syftet är att få ett system där fler bidrar ekonomiskt till kontrollen och som medger en tydligare styrning och anpassning mot övrig vattenrelaterad övervakning.

Havs- och vattenmyndigheten har i redovisning av ett regeringsuppdrag från 2016 lämnat förslag på åtgärder för att öka tillgängligheten för data från recipientkontrollen. Uppdraget gällde att föreslå

⁴¹ Regeringsuppdrag M2014/1605/Nm.

en organisation och ett system för att säkerställa god datatillgänglighet från provtagning och mätning utförd inom den samordnade recipientkontrollen. Bland annat föreslogs att en ny förvaltningsorganisation för samordning av vattenrecipientens datahantering skulle skapas inom samverkansformen Smartare miljöinformation och att existerande nationell infrastruktur för central datalagring skulle utvecklas även för verksamheternas recipientkontrolldata. Det föreslogs även att ett samlat gränssnitt borde utvecklas för informationsutbyte med verksamhetsutövare samt att tekniska gränssnitt mot centrala datalager borde samordnas för att användarna ska kunna nå data i former som efterfrågas. Det föreslogs vidare frågor rörande eventuella hinder för spridning av recipientkontrolldata borde utredas.

I regeringsuppdrag om vattenanknuten recipientkontroll har Havs- och vattenmyndigheten beskrivit problematiken kring att ställa ytterligare krav via egenkontrollen. Regelverket kring egenkontrollen syftar till att verksamhetsutövaren ska följa upp den egna verksamhetens påverkan. Det syftet stämmer enbart delvis med kraven på övervakning enligt ramdirektivet för vatten. Havs- och vattenmyndigheten ser fördelar med att skilja på skyldigheter som kan ställas på verksamhetsutövares egenkontroll med stöd av bestämmelserna om tillsyn i 26 kapitlet miljöbalken och uppföljningen av miljö kvalitetsnormer. Detta inte minst med tanke på tydlighet och rätts-säkerhet för verksamhetsutövaren. Krav via egenkontrollen riktar sig mot enskilda verksamheter och enskilda verksamhetsutövare. Om krav skulle riktas med stöd av detta regelverk skulle det bli svårt att fördela kostnader på ett rättvisande sätt mellan de verksamheter som påverkar vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten ser inte att detta är ett effektivt arbetssätt. I stället bör ett enhetligt system för fördelning av kostnader tas fram. Genom en lagstiftning om inrapportering skulle inrapportering av data säkerställas.

Dricksvattenutredningen föreslog en ändring av 3 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen så att vattenmyndigheterna ska kunna begära sin sådana data som dricksvattenproducenter redan har om myndigheterna behöver dessa för att fullgöra sina uppgifter.⁴²

⁴² SOU 2016:32, avsnitt 1.7.

9.5.4 Framförda synpunkter

Havs- och vattenmyndighetens skrivelse

Havs- och vattenmyndigheten har i en skrivelse till Miljöövervakningsutredningen framfört att Sverige behöver en väl koordinerad akvatisk övervakning som omfattar insamling av data om tillstånd, påverkan från mänsklig verksamhet och belastning på vatten- och havsmiljön. Havs- och vattenmyndigheten behöver ges ett tydligt mandat med ansvar för koordineringen av den samlade akvatiska övervakningen som krävs för att uppfylla lagstiftning, nationella miljömål, internationella åtaganden och andra krav på akvatiska miljödata. Havs- och vattenmyndigheten menade att ansvaret för övervakningen av grundvatten i Sverige behöver förtydligas och att finansiering av en representativ övervakning av miljötillstånd i såväl opåverkade som påverkade vatten behöver säkerställas.

Havs- och vattenmyndigheten framförde att delar av resursövervakningen (till exempel fisk, skaldjur, badvatten och dricksvattenresurser) behöver betraktas som del av miljöövervakning, och behöver finansieras och samordnas med miljöövervakningen i övrigt. Havs- och vattenmyndigheten menade att man bör ges ett tydligt ansvar för miljöinformationsförsörjningen inom det akvatiska området och att finansiering bör ske via Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag. Myndigheten betonade att art- och habitatdirektivet, ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, havsplaneringsdirektivet samt andra relevanta lagkrav och internationella konventioner behöver genomföras på ett samordnat och integrerat sätt för efterlevnad och största möjliga samhällsnytta.

I skrivelsen pekar Havs- och vattenmyndigheten på att det från deras perspektiv är viktigt att säkerställa hur både den insamling och hantering som hamnat inom Miljöövervakningsutredningens definition av miljöövervakning respektive det som hamnat utanför definitionen av miljöövervakning ska organiseras och finansieras. Havs- och vattenmyndigheten menar att ett nationellt genomförande av EU:s gemensamma havs- och vattenpolitik förutsätter ett helhetsperspektiv på övervakningen av den svenska vattenmiljön och dess tillstånd, oavsett om den kategoriseras som miljöövervakning, övervakning, datainsamling, åtgärdsuppföljning, inventering, kartering eller screening med mera.

Havs- och vattenmyndigheten menar att kraven på den svenska akvatiska övervakningen är många och att de ökar. Flera av kraven baseras på EU-direktiv, och i dag uppfyller Sverige inte alla dessa krav, vilket innebär svårigheter för förvaltningen av våra vatten och en bristfällig implementering av en rad EU-direktiv.

Havs- och vattenmyndigheten menar att datainsamlingen inom akvatisk övervakning även måste omfatta mänskliga verksamheter och belastning. Vidare bör akvatisk övervakning organiseras efter vatten-distrikt i stället för miljöövervakningens nuvarande programområden. Havs- och vattenmyndigheten menar att myndigheten behöver mandat och resurser för att koordinera all akvatisk övervakning och att övriga aktörers roller och mandat behöver tydliggöras. Ansvar och finansiering av miljöinformationsförsörjningen inom det akvatiska området bör enligt Havs- och vattenmyndigheten lämpligen kopplas till myndighetens förvaltningsuppdrag.

Havs- och vattenmyndigheten menar att det perspektiv som behövs för planering och genomförande av den akvatiska övervakningen finns väl beskrivet i begreppen kontrollerande, operativ och undersökande övervakning.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter vidare även fram att det är viktigt att tydliggöra länsstyrelsernas inklusive vattenmyndigheternas roll, ansvar och befogenheter och resurser, eftersom övervakningen av vatten är en viktig del av arbetet inom vattenförvaltningen.

När det gäller övervakningen av grundvatten ser Havs- och vattenmyndigheten ett behov av förtydligande av hur den bör se ut och hur den koordineras och integreras på ett bra sätt. Grundvatten ska omfattas av kontrollerande och operativ övervakning för bestämning av såväl kemisk som kvantitativ status enligt vattenförvaltningen. Det framförs att det inte är helt tydligt var ansvarsgränserna går mellan Havs- och vattenmyndigheten, SGU, Naturvårdsverket, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. Även kommunala dricksvattentäkter, brunnsövervakning och grundvattenberoende ekosystem kräver övervakning, men saknar ofta både koordinering och finansiering, och vissa data kommer aldrig till datavärddar.

Havs- och vattenmyndigheten sammanfattar sin syn på organisationen på följande sätt i skrivelsen:

Havs- och vattenmyndigheten ser ett behov av att utveckla den akvatiska miljöövervakningen till att tydligare omfatta de lagkrav som följer

av implementeringen av de akvatiska direktiven. Detta medför ett bredare perspektiv än den nuvarande miljöövervakningen som främst är inriktad på att samla in referensuppgifter om miljötillståndet i relativt opåverkade vatten. Det perspektiv som behövs för den akvatiska övervakningen finns väl beskrivet i begreppen kontrollerande, operativ och undersökande övervakning, samt kravet på att övervakningen ska vara riskbaserad och därmed utgå från en påverkansanalys, vilket bör kunna tillämpas bredare än endast för den övervakning som utförs enligt vattenförvaltningsförordningens krav.⁴³

När det gäller informationshantering och dataförvaltning menar Havs- och vattenmyndigheten att lagringen och tillgängliggörandet av miljöövervakningsdata behöver säkerställas långsiktigt. Dataförvaltningen behöver harmoniseras mellan aktörer inom miljöövervakningen och nationella datavärddar behöver ett tydligt mandat. Datavärddskap måste utgå från användarnas behov av tillgänglighet för att göra bäst nytta för förvaltningen av vår miljö, och det behöver enligt Havs- och vattenmyndigheten tydliggöras att miljöövervakningsanslaget kan användas till systemstöd för ökad datakvalitet.

Vattenmyndigheternas skrivelse

De fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i en gemensam skrivelse till Miljöövervakningsutredningen pekat på behovet av att frågan om vattenmyndigheternas roll och mandat gällande miljöövervakning av vatten förtydligas. Det föreslås att vattenmyndigheterna ska få såväl legala som finansiella möjligheter att genomföra eller besluta om den kompletterande miljöövervakning av vatten som krävs.

Vattenmyndigheterna konstaterar att i dag varierar både omfattning och kvalitet av befintlig miljöövervakning. Beslut om åtgärder som utgår från ofullständiga underlag ökar risken att felaktiga och ineffektiva åtgärder genomförs till stora kostnader. I skrivelsen framförs vidare följande:

En väl designad och utförd miljöövervakning utgör grunden för en kostnadseffektiv vattenförvaltning. Ett bra uppbyggt övervakningsprogram är nödvändigt för att få tillförlitliga statusklassificeringar och rättssäkra miljökvalitetsnormer överallt, så att rätt åtgärd hamnar på rätt plats.⁴⁴

⁴³ Havs- och vattenmyndigheten (2019b).

⁴⁴ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2019).

I skrivelsen konstateras att det är vattenmyndigheterna som enligt vattenförvaltningsförordningen ska se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet finns och genomförs samtidigt vattenmyndigheterna vare sig äger eller bedriver någon miljöövervakning i Sverige – den utförs av andra aktörer.

Redan 2002 påpekade många länsstyrelserepresentanter att ramdirektivet krav på övervakning ”inte på långt när var tillgodosedd med dåvarande miljöövervakning”. Enligt vattenmyndigheterna kunde man redan då se att det skulle krävas stora resurser för att kunna möta behovet av vattenövervakning: ”Det gjordes dock ingen ansats till att tillsätta tillräckliga resurser eller att reda ut hur bestämmelsen gällande vattenmyndigheternas ansvar skulle genomföras i praktiken.”

Senast 2007 skulle Sverige rapportera ett övervakningsprogram enligt ramdirektivet till EU-kommissionen. Detta gjordes av vattenmyndigheterna med vägledning från Naturvårdsverket som hade som utgångspunkt att Sverige skulle rapportera så lite miljöövervakning som möjligt. Återkopplingen från EU-kommissionen på det rapporterade övervakningsprogrammet var en omfattande kritik av den svenska vattenövervakningen. Det medförde att Sverige, via vattenmyndigheterna, var tvungna att rapportera ett nytt övervakningsprogram 2012, då under ledning av Havs- och vattenmyndigheten som hade som utgångspunkt att Sverige skulle rapportera så mycket som möjligt av den faktiskt pågående miljöövervakningen. Enligt vattenmyndigheternas skrivelse kvarstår trots detta EU-kommissionens kritik vad gäller brister relativt kraven i ramdirektivet.

Rapportering av övervakningsprogram till EU-kommissionen genomfördes 2007, 2010, 2012 och 2017. Vid de olika rapporteringarna har olika principer för urval tillämpats utifrån anvisningar från vägledande myndighet. Vattenmyndigheterna uppger att de har ”plockat ihop ett urval miljöövervakningsstationer som egentligen inte har designats utifrån en enhetlig princip gällande parametarval, frekvens, analysmetod eller stationsfördelning”. Vattenmyndigheterna har framfört att det är uppenbart att Sverige behöver en smartare och mer effektiv miljöövervakning och att det krävs förändringar i dagens miljöövervakning, både vad gäller struktur, styrning och ekonomi. De miljöövervakningsprogram som genomförs i nuläget drivs av ett flertal olika aktörer utifrån olika syften. Vattenmyndigheterna menar att de i dag inte har några legala möjligheter

att styra miljöövervakningen – trots bestämmelsen i vattenförvaltningsförordningen – och dessutom saknas finansiering för detta.

För att kunna få till ett bättre underlag till vattenförvaltningens genomförande måste vattenmyndigheterna få ett reellt ansvar och resurser för att kunna styra miljöövervakningen. Vattenmyndigheterna menar att de luckor som finns i dagens miljöövervakning av vatten behöver täppas till och här måste vattenmyndigheterna ha en roll att spela, med mandat och resurser. Vattenmyndigheterna betonar i skrivelsen att de inte vill ta över ansvaret för all vattenrelaterad miljöövervakning men däremot ha möjlighet att fylla i de luckor som finns relativt övrig övervakning.

De menar vidare att en vattenkontrollavgift bör införas i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens förslag i ett tidigare regeringsuppdrag (se nedan). Vattenmyndigheterna skulle med en formell roll att samla in avgiften kunna utforma distriktsvisa kontrollprogram som kompletterar luckorna i dagens miljöövervakning vad gäller påverkade vatten.

Framförda synpunkter till utredningen

Det bör observeras att utredningen uttryckligen inte har ställt frågor om övervakning i de intervjuer med olika aktörer som har gjorts. Trots detta har en del synpunkter ändå lämnats på arbetet med övervakningsprogram, vilka redovisas i detta avsnitt.

Vikten av övervakning

Det har betonats att övervakning ger kunskap om tillståndet i miljön och om var åtgärder behöver sättas in för att förbättra vattenkvaliteten. Övervakningen är därför mycket viktig för inriktningen på arbetet inom vattenförvaltningen och för möjligheten att identifiera rätt åtgärder. Det har framförts att dagens övervakning inte räcker till för att uppnå ramdirektivets syfte. En del har pekat på att den riskbaserade övervakningen fattas.

Bristande kunskap om grundvattenförekomster

Det har framförts att kunskapen om grundvattenförekomster är bristande. Enligt uppgift från SGU pågår ett arbete med att fördubbla antalet övervakningsstationer för grundvatten, men eftersom det är från en mycket låg nivå så uppges det inte räcka med denna ökning.

Synpunkter på ansvar och roller för övervakning

Det har framförts att det råder stora oklarheter kring ansvar och roller i övervakningsarbetet och vem som bör ansvara för finansieringen. Det har pekats på att detta behöver tydliggöras för att få till stånd en effektivare styrning och säkerställa genomförandet av övervakningen som krävs enligt vattenförvaltningsförordningen. Exempelvis ansvarsfördelningen och finansieringen mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och vattenmyndigheterna avseende övervakning av miljögifter i vatten uppfattas som otydlig.

Det har pekats på att det finns stora brister i övervakningen av prioriterade ämnen enligt vattenförvaltningsförordningen, vilket särskilt även har påpekats av kommissionen.

Det har lyfts fram att vattenmyndigheternas ansvar för miljöövervakning är en viktig fråga. Flera menar att vattenmyndigheterna har ett otydligt mandat. De ska se till att det upprättas program för miljöövervakning, men de har inte mandat att säga till olika aktörer vilken övervakning som ska göras. Det har framförts att det därmed är oklart vad vattenmyndigheterna ska göra.

Flertalet aktörer har framfört att ett grundproblem inom vattenförvaltningen är att relevanta mätdata saknas. Från en del kommuner har det framförts att det finns mycket data om miljön på kommunal nivå. Det behövs bra mätningar för att veta om man gör rätt åtgärder.

Flera aktörer konstaterar att det görs miljökvalitetsbedömningar med bra kvalitet av verksamhetsutövare. De flesta aktörer vill dela med sig av sina data, men beredningssekretariaten måste i en del fall själva manuellt lägga in dem i systemen.

Länsstyrelsernas provtagningar

Länsstyrelserna utför övervakning i form av provtagningar. Det har från en del aktörer framförts att för detta behövs central styrning i form av nationell eller distriktsvis samordning. Det har vidare påtalats att riskbaserad övervakning bör göras på lokal nivå eftersom den kräver mycket lokal kunskap, det vill säga på länsstyrelserna i samråd med verksamhetsutövare. Några menar att länsstyrelserna bör välja ut provtagningsplatser.

Tillgång till mätdata från påverkade områden

SMHI har påpekat att för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter är det en viktig förutsättning att data är tillgängliga. Utan tillgång till tillräckliga data riskerar SMHI:s arbete med att ta fram nationella underlag bli ofullständigt och ineffektivt. Myndigheten påpekar att bristen på mätdata från påverkade områden gör det svårt att bedöma olika verksamheters påverkan på ekologisk status. Det får i sin tur till följd att de nationella underlag som SMHI tar fram för statusklassning, påverkansanalys och åtgärdsplanering kan behöva kompletteras i efterhand, vilket leder till ett tids- och kostnadsdrivande extraarbete och en mindre effektiv vattenförvaltning. Resultatet blir en ofullständig bild av de hydrologiska förhållandena och en statusklassning som inte alltid reflekterar verkligheten.

SLU har framfört att man inte upplever samma svårigheter att få tillgång till data från verksamhetsutövare (recipientkontrolldata) för sjöar och vattendrag. Av exempelvis det 70-tal program för samordnad recipientkontroll som ingår i datavärdskapet för sjöar och vattendrag vid SLU, anger den ansvariga datavärden att man för närvarande har svårt att få data från 2–3 program, även om det i en del fall kan dröja mellan dataleveranserna. För den icke samordnade recipientkontrollen/egenkontrollen är situationen enligt uppgift från SLU lite sämre, men det beror delvis på att det är ett förhållandevis nytt uppdrag för datavärden. SLU har till utredningen framfört att man inte ser en separat hantering av recipientkontrolldata som en lösning på eventuella problem med datatillgången. SLU anser att dessa data ska hanteras på samma sätt och av samma datavärddar som för nationella och regionala undersökningar för att garantera att användbarheten inom bland annat vattenförvaltningen blir densamma.

Olika verksamhetsutövare har betonat att data från recipientkontrollen syftar till att bedöma en enskild verksamhets miljöpåverkan, vilket innebär att den inte behöver spegla vattenförekomstens kvalitet utan bara vattenkvaliteten i det delområde av vattenförekomsten som verksamheten påverkar. Data för vattenförvaltningens behov är sådana data som speglar vattenförekomstens kvalitet. Data från frivillig samordnad recipientkontroll (SRK) kan spegla hela vattenförekomstens kvalitet från alla dem som medverkar i SRK och som tillsammans påverkar hela vattenförekomsten.

Synpunkter på Miljöövervakningsutredningens förslag

Det har i denna utredning pekats på att Miljöövervakningsutredningen inte fullt ut har beaktat de särskilda kraven som finns på övervakning enligt vattenförvaltnings- och havsmiljöförordningarna, vilket är ett mycket bredare uppdrag än den traditionella miljöövervakningen (nationell och regional referensövervakning). Det har vidare framförts att utredningen inte hanterade frågan om finansiering eller den organisation som krävs för att övervakningen och miljödataförsörjningen som helhet ska fungera.

9.6 Information till och samråd med allmänheten

9.6.1 Arbetet med information och samråd

Vattenförvaltningsarbetet ska bygga på ett aktivt deltagande från och samråd med samtliga berörda parter. Tanken är att samverkan med dem som berörs ska göra att besluten om till exempel vattenvårdande åtgärder ska bli så bra som möjligt.

För att se till att allmänheten och alla vattenanvändare deltar i arbetet med att ta fram och uppdatera förvaltningsplaner och åtgärdsprogram förutsätter ramdirektivet att det finns information om planerade åtgärder och om utvecklingen när det gäller hur åtgärder genomförs. Syftet är att allmänheten ska kunna delta innan slutliga beslut om nödvändiga åtgärder fattas. I bilaga 6 beskrivs den rättsliga regleringen av arbetet.

Syftet med samråden är att vattenmyndigheterna ska fatta så väl underbyggda beslut som möjligt och att alla som berörs blir delaktiga

i besluten. I Sverige är det bland annat kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, verksamhetsutövare inom industri, jordbruk och skogsbruk, olika naturvårdsorganisationer och enskilda personer som berörs av vattenförvaltningens beslut. Vattenmyndigheterna beskriver betydelsen av samverkan på följande sätt:

En annan hörnsten i ramdirektivet är förankring och förståelse på lokal nivå samt att beslut ska fattas nära de som är berörda. Den kunskap om lokala förhållanden som finns samt människors engagemang och samlade drivkraft ska tas tillvara. I vårt arbete blir det därför mycket samverkan. Samverkan sker på alla nivåer; lokalt, regionalt och nationellt.⁴⁵

Vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser ska, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa samverkan.⁴⁶ Från vattenmyndigheterna uppges att de arbetar för att få viktiga samhällsgrupperingar att aktivt vilja delta i vattenförvaltningen på flera sätt. Vattenmyndigheten och länsstyrelserna har bland annat stöttat utvecklingen av lokala samverkansorgan, så kallade vattenråd (se kapitel 8).

Inför vattendelegationens beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner genomförs formella samråd där alla som vill kan lämna synpunkter på arbetet. Information om formella samråd kungörs i dagspress och annonseras på vattenmyndigheternas gemensamma webbplats.

Under de sex månader långa samrådsperioderna diskuterar vattenmyndigheterna med ansvariga myndigheter och branschorganisationer, men även med andra intressenter, för att ta in synpunkter. Under samrådsperioderna arrangeras möten av vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheterna uppger att de berörda kan lämna sina synpunkter direkt vid mötena eller skicka in synpunkterna senare. Vattenmyndigheterna uppger att de synpunkter som lämnas in kan leda till omarbeting och komplettering av beslutsdokumenten innan de fastställs.⁴⁷

⁴⁵ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/Pages/default.aspx (avläst 2019-01-03).

⁴⁶ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁴⁷ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/samverkan/Sidor/default.aspx (avläst 2019-01-03).

9.6.2 Framförda synpunkter

Liten kunskap om vattenförvaltningen

Det finns ett informationsunderskott gentemot allmänheten. Flera aktörer påpekar i vår utvärdering att kunskapen i samhället om vattenförvaltningen är liten. Det behöver vara tydligt för medborgarna hur vattenförvaltningen fungerar och vem som ansvarar för de olika delarna inom vattenförvaltningen.

Det behövs samverkan, samsyn och engagemang

Många intervjuade betonar att det finns behov av förbättrad samverkan mellan vattenförvaltningen och olika intressenter, men det är svårt att få den att fungera.

Vattenförvaltningen behöver skapa förankring för ramdirektivets ambitioner och miljökvalitetsnormerna samt delaktighet i att både planera och genomföra åtgärder. Flera aktörer har betonat att det krävs samsyn och engagemang hos myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare för att få till både administrativa och fysiska åtgärder. Detta innebär att det behövs en tydligare samverkan och samråd i strukturen. Det har framförts att det behövs någon form av omtag för att lyckas nå de kvalitetskrav som anges i miljökvalitetsnormerna.

Både samråd och samverkan är viktigt

Flera intervjuade har framfört att de formella samråden fungerar bra, men det har också framförts kritik mot dem. En gemensam synpunkt är att många vill samverka löpande under arbetets gång och inte bara ha samråd vid bestämda tillfällen. Det behövs en kontinuerlig dialog med bland annat kommunerna för att få med dem i vattenförvaltningsarbetet. Det är viktigt att man kommer in tidigt i processen, innan vattenmyndigheterna presenterar ett färdigt förslag. Både den lokala dialogen och förankringen av åtgärdsarbetet är viktigt.

Det är viktigt att skapa en organisation som säkerställer att alla aktörer får delta i processen. Från verksamhetsutövare har framförts att dagens arbetssätt kan motverka möjligheten att tillsammans hitta

lösningar på de miljöutmaningar som finns. Det har till exempel framförts att kunskap och utredningar från industrin inte beaktas trots att fakta presenteras. Flera betonar behovet av reell påverkan och inflytande under hela förvaltningscykeln som komplement till samråden. Många menar att det är viktigt med en positiv anda för att få vattenförvaltningen att fungera.

Från verksamhetsutövare har det framförts att tidplanerna innebär att det inte finns någon tid för myndigheterna att tillvarata synpunkter som kommer fram i samrådsprocessen. Det är svårt för verksamhetsutövare att kunna förbereda sig för att kunna exempelvis initiera provtagning. Det behövs ofta lång tid för att utveckla nya metoder och teknik. Processerna behöver vara mer transparenta och rollerna tydligare med delaktighet från branschorganisationerna.

Samrådsmaterialet är komplext och omfattande

Ramdirektivet bygger på att det ska finnas ett lokalt engagemang men många menar att det lokala perspektivet inte finns i realiteten. Underlagsmaterialet är komplext och tekniskt svårt, och det är svårt för enskilda att ta till sig och förstå processerna och materialet. Flera aktörer har framfört att samrådsmaterialet är mycket omfattande och svårt att sätta sig in i. Flera upplever det som ett problem att kunna svara på detaljerade och omfattande remisser.

Det har pekats på att ambitionen om allmänhetens deltagande inte har uppnåtts, samtidigt som det finns en förståelse för att det är en svår fråga hur materialet ska kunna göras tillgängligt. Några menar att information ofta ges på en för abstrakt nivå, och det behöver diskuteras på vilken nivå som samverkan med allmänheten ska vara.

10 Åtgärdsarbete

Sammanfattning: Arbetet med att genomföra åtgärder består av både administrativa och fysiska åtgärder. Vattenvårdande arbete kan handla dels om sådana åtgärder som framgår av ett åtgärdsprogram, dels om åtgärder som inte har angetts i åtgärdsprogram. I vår utvärdering har vi informerats om olika typer av åtgärder som görs på olika håll i landet. Det har framkommit synpunkter både vad gäller genomförandet och finansieringen av åtgärdsarbetet.

10.1 Genomförande av åtgärder

10.1.1 Inledning

I det föregående kapitlet beskrevs det planeringsarbete som ska göras inom vattenförvaltningen. Detta arbete innebär bland annat att ta fram program för övervakning av vattnets tillstånd, att genomföra påverkansanalyser, statusklassificera vattenförekomster, besluta om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, ta fram föreskrifter och vägledning till stöd för arbetet samt att rapportera resultat till Europeiska kommissionen. I detta kapitel beskrivs hur genomförandet av åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna går till.¹

Arbetet med att genomföra åtgärder kan delas in i två delar:

- dels arbete med att vidta åtgärder i vattenvårdande syfte som anges i ett åtgärdsprogram

¹ När åtgärder genomförs så ska miljökvalitetsnormerna följas. Detta framgår dels av den allmänna bestämmelsen i 5 kapitlet 3 § miljöbalken men också av bestämmelser i olika speciallagstiftningar, till exempel i 2 kapitlet 10 § plan- och bygglagen.

- dels arbete med att vidta åtgärder som inte angetts i ett åtgärdsprogram.

Begreppet åtgärd kan avse både administrativa och fysiska åtgärder. Vattenmyndigheterna har förklarat åtgärdsbegreppet på följande sätt.²

- *Administrativa åtgärder*: Detta handlar om myndigheters och kommuners åtgärder, som till exempel nya eller ändrade föreskrifter, att ta fram vägledningar och strategidokument, förstärkt tillsyn eller utvecklad tillståndsprövning, fysisk planering och rådgivning. De administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet är bindande för respektive åtgärdsmyndighet och kommun att genomföra.
- *Fysiska åtgärder i miljön*: Detta handlar om verksamhetsutövers genomförande av fysiska åtgärder i miljön, till exempel att anlägga våtmarker, att bygga fiskvägar eller att minska belastningen från utsläppskällor. Som framgår av föregående kapitel innehåller åtgärdsprogrammen inte några krav på åtgärder som riktar sig till enskilda verksamhetsutövare.

Havs- och vattenmyndigheten har i en vägledning definierat att en åtgärd inom vattenförvaltningens åtgärdsprogram syftar till att reducera någon typ av påverkan på vattenmiljön och ge en effekt som gör att en miljökvalitetsnorm kan följas. Där ges som exempel på en åtgärd med mer direkt effekt (fysisk eller teknisk åtgärd) är att anlägga en våtmark med syfte att reducera tillförsel av näringsämnen till kust- eller inlandsvatten. Det kan också vara installation av renings teknik vid industri eller reningsverk. Av vägledningen framgår vidare att inom vattenförvaltningen kan en åtgärd även vara att utforma styrmedel.³ Ett exempel på en åtgärd med mer indirekt effekt kan vara att införa en reglering (det vill säga ett styrmedel) i form av begränsad användning av bekämpningsmedel inom ett utpekad område. Att utföra tillsyn av att regleringar har avsedd effekt, är också

² Se till exempel Vattenmyndigheten Bottenviken (2016): Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenvikens vattendistrikt. Del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

³ Styrmedel är de krav eller incitament som myndigheter använder för att avstyra eller uppmuntra olika aktörers beteende så att påverkan reduceras. Styrmedel kan delas in i huvudkategorierna administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel. Administrativa styrmedel är miljöbalken och annan relevant lagstiftning. Exempel på avstyrande ekonomiska styrmedel är skatter och avgifter medan ekonomiskt stöd för anläggande av våtmarker är ett exempel på ett ekonomiskt incitament eller uppmuntran. Ett exempel på informativa styrmedel är rådgivning inom Greppa näringen som syftar till att ta miljöhänsyn vid gödsling inom jordbruket.

en åtgärd. Med andra ord kan en åtgärd inom vattenförvaltningen vara utformad för att ha en mer eller mindre direkt effekt i vattenmiljön. För samtliga gäller enligt Havs- och vattenmyndigheten att det ska vara möjligt att uppskatta åtgärdens effekt med någon typ av kvantitativt mått.⁴

10.1.2 Genomförande av åtgärder enligt åtgärdsprogram

Administrativa åtgärder i åtgärdsprogrammen

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Programmet ska innehålla bland annat de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när de behöver vara genomförda. I åtgärdsprogrammet ska det anges hur åtgärderna är avsedda att finansieras.⁵

Administrativa åtgärder i ett åtgärdsprogram riktade mot myndigheter och kommuner kan resultera i krav på enskilda aktörer (privata verksamhetsutövare eller myndigheter och kommuner i egenskap av verksamhetsutövare) att vidta en fysisk vattenvårdande åtgärd eller att vidta administrativa åtgärder i syfte att senare kunna vidta en fysisk vattenvårdande åtgärd.

Genomförda åtgärder 2018

Av den sammanställning av kommuners och myndigheters rapportering av genomförda åtgärder 2018 som vattenmyndigheterna har gjort framgår följande.

Av de nationella myndigheternas åtgärder fortgår 23 åtgärder enligt plan. Detta motsvarar cirka 70 procent av åtgärdsprogrammets åtgärder riktade till nationella myndigheter. Vattenmyndigheterna uppger att de verkar genomföras på ett tillfredställande sätt så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. Att inte alla åtgärder fortgår enligt plan kan enligt vattenmyndigheterna ge konsekvenser

⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2016).

⁵ 5 kap. 6 § miljöbalken.

för länsstyrelser och kommuners arbete enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram:

Många gånger bygger åtgärderna på en kedja, eller blå tråd, från vägledande myndigheter till tillsynsmyndighet och ner till kommunerna. Då denna kedja bryts i ett tidigt stadie medför det förseningar längre fram i kedjan och möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna för vatten försvåras.⁶

Vattenmyndigheterna uppger att de främsta orsakerna till att åtgärder inte genomförs i den takt som finns angivet i åtgärdsprogrammet varierar, men exempel kan vara indragen finansiering, omprioriteringar inom myndigheten eller ny lagstiftning.

De myndigheter som under 2018 låg i fas med åtgärdsarbetet var Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Trafikverket och SGU. Vattenmyndigheterna uppger att dessa myndigheter i många fall redan har involverat vattenförvaltningen i sin dagliga verksamhet och är därför inte främmande för de typer av insatser som krävs enligt åtgärdsprogrammet.

De myndigheter som har en eller flera åtgärder som är försenade behöver enligt vattenmyndigheterna se över vad som kan göras i fråga om finansiering och prioritering av arbetet med åtgärder enligt åtgärdsprogrammen. I annat fall riskerar även andra delar av åtgärdsarbetet att bli försenat.

Det konstateras att många av länsstyrelsernas åtgärder rör tillsyn. I rapporteringen för 2018 märks att fler länsstyrelser använder miljökvalitetsnormerna för vatten som en av flera prioriteringsgrunder när man planerar sitt arbete. Av utdrag från länsstyrelsernas gemensamma tidredovisning framgår att mer tid har lagts på tillsyn inom vattenområdet under 2018 än under föregående år.

Inom vattenskydd märks enligt vattenmyndigheterna de extra medel som länsstyrelserna tilldelades under 2018 genom att flera län har kunnat anställa fler medarbetare inom området eller på annat sätt har kunnat satsa på frågan. Länsstyrelsernas insatser i arbetet med vattenskyddsområden bör enligt vattenmyndigheterna underlätta för kommunerna. Även i kommunernas rapportering märks en liten ökning i antalet vattentäkter med vattenskyddsområden jämfört med tidigare år.

⁶ Vattenmyndigheterna (2019).

Vattenmyndigheterna konstaterar att ett stort arbete med att kartlägga, inventera och åtgärda små/enskilda avlopp har genomförts. Många använder sig även här av miljökvalitetsnormerna för vatten som verktyg i arbetet med att prioritera tillsyn och åtgärder. Knappt 90 procent av kommunerna uppger att det tas hänsyn till miljökvalitetsnormer för vatten vid tillsyn. Vattenmyndigheterna menar att det är tydligt att alltför många kommuner använder sig av miljökvalitetsnormen för vatten som stöd för prioritering vid olika typer av insatser och åtgärder, exempelvis i arbetet med framtagande av va-planer och i prioriteringen av åtgärder.⁷

Ett exempel på en åtgärd – tillsynsvägledning för växtnäring

Under 2019 genomför Jordbruksverket ett nationellt projekt om tillsyn i fält som rör hantering av både växtnäring och växtskyddsmedel och då med koppling till vattenförekomster.

Tillsynsprojektet genomförs av landets kommuner och de länsstyrelser som har kvar miljötillsyn på jordbruken. Syftet är att följa upp hur spridning av gödsel och växtskyddsmedel sköts i praktiken på åkrarna och då med fokus på risker för läckage till vatten. Jordbruksverket är huvudansvarigt för projektet som genomförs i samverkan med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Tillsynsprojektet är ett sätt att vidareutveckla tillsynsvägledningen inom området och arbeta för att förbättra och behålla en god vattenstatus enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.⁸

10.1.3 Genomförande av åtgärder som inte ingår i åtgärdsprogram

Vattenvårdande åtgärdsarbete kan också vidtas utan att detta har någon koppling till ett åtgärdsprogram. Sådant arbetet kan bestå såväl av administrativt arbete som fysiskt åtgärdsarbete. Arbetet kan vidtas såväl av myndigheter och kommuner som av enskilda verksamhetsutövare eller andra aktörer. Arbetet med att genomföra åtgärder görs inom olika områden.

⁷ Vattenmyndigheterna (2019).

⁸ www.jordbruksverket.se/amnesomraden/tillsyn/instruktionertillkontrollanterochinspektorer/miljo/vaxtnaring.4.23f3563314184096e0d3e95.html (avläst 2019-10-14).

10.2 Exempel på fysiskt åtgärdsarbete

10.2.1 Åtgärder inom vattenkraften

Fysisk påverkan har identifierats som en av de största anledningarna till att man i dag inte uppfyller de grundläggande kvalitetskrav om god ekologisk status och god ekologisk potential som gäller enligt vattenförvaltningsförordningen. Fysisk påverkan på vattenmiljön är till exempel vattenkraftverk, dammar, strandskoningar, dikning och uträtning av vattendrag.⁹ Vattenkraftverk, dammar och regleringsmagasin innebär att miljön längs vattendragen förändras och stränderna i vattenmagasinen påverkas.

Merparten av vattenkraftverk och regleringsdammarna har endast prövats enligt äldre bestämmelser, det stora flertalet enligt 1918 års vattenlag. Dessa äldre tillstånd innehåller sällan villkor om hänsyn till naturmiljön. Av totalt 3 656 provningar som skett enligt äldre lagstiftning än miljöbalken har endast 78 senare omprövats enligt miljöbalken och då vanligen endast i förhållande till enskilda villkor för verksamheten.¹⁰ Det har därför nyligen införts ett omprövnings-system för att åstadkomma moderna miljökrav på svensk vattenkraft. Detta ska ske genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. I provningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För helhetssynen ska det finnas en nationell plan som ska vara vägledande för myndigheternas arbete med provningarna och för vattenförvaltningen. Planen anger vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när provningen senast bör ha påbörjats.¹¹ Omprövningsarbetet av vattenkraften i Sverige planeras ske under en 20-årsperiod.

Vattenkraftföretagen arbetar på olika sätt med miljöförbättrande åtgärder och biologisk mångfald. Det kan handla om åtgärder som underlättar fiskens vandring, utsättning av småfisk och biotopvård.¹² Ett exempel på en verksamhetsutövare inom vattenkraftsproduktionen är Vattenfall som konstaterar följande:

⁹ Prop. 2017/18:243 sid. 62.

¹⁰ Prop. 2017/18:243 sid. 64.

¹¹ Prop. 2017/18:243 sid. 1.

¹² www.energiforetagen.se/sa-fungerar-det/el/produktion/vattenkraft/vattenkraft-och-miljon/ (avläst 2018-08-14).

Vattenkraften har kanske aldrig tidigare varit så omdiskuterad som den är i dag. Myndigheter på alla nivåer, fiskeintressen, miljöorganisationer, energibranschen och politiker ska se till att Sverige möter de krav som ställs bland annat från EU:s ramdirektiv för vatten. För Vattenfall är det viktigt att vara aktiv i den debatten men även att öppet redovisa de fakta som vi har tagit fram kring just vattenkraftens roll och betydelse.¹³

Företaget menar att det finns en stor potential för att genomföra åtgärder för biologisk mångfald utan påverkan på vattenkraftproduktionen. Företaget arbetar bland annat utifrån sitt program för biologisk mångfald.¹⁴

Ett annat exempel på en verksamhetsutövare är Jämtkraft som uppger att man värnar om biologisk mångfald i anslutning till företagets anläggningar och arbetar för att skydda och återskapa ekologiska värden. Företagets miljöfond är ett verktyg för att förstärka hållbarhetsarbetet utöver det som lagar och regler kräver. Företaget framhåller följande:

Med miljöfonden kan vi kompensera för biologisk mångfald och göra ekosystemtjänster i de ekologiska habitat vi använder i naturen på ett mer effektivt sätt. När vi jobbar tillsammans med specialister och akademi på olika områden når vi mycket längre än vi någonsin kunnat göra själva.¹⁵

Ett exempel på ett av Jämtkrafts miljöprojekt är Fria vandringsvägar i Billstaån. Förslaget att återskapa vandringsvägar för fisk i ån kom ursprungligen från de som bor i bygden. Det var i samband med samrådsmötena inför renoveringen av kraftverket i Billsta som det framkom önskemål om att bygga omlöp. Projektet innebär att omlöp har byggts vid kraftstationerna i Billsta och Strömbacka samt vid regleringsdammen i Näkten. Den äldre intagsdammen i Ävjan har rivits ut. Åtgärden innebär att fisk ska kunna vandra upp och ner i den 2,5 kilometer långa strömsträckan mellan sjöarna Näkten och Storsjön i Jämtland.

Projektet inleddes 2014, och tillståndsansökan lämnades in i april 2015. Domen vann laga kraft i februari 2016 och maj 2016 genomfördes tömning av Ävjan. Arbetet genomfördes därefter under 2016 och 2017. Projektet avslutades i november 2017.

¹³ <https://corporate.vattenfall.se/om-oss/var-verksamhet/var-elproduktion/vattenkraft/vattenkraftens-paverkan-och-roll-i-energisystemet/> (avläst 2018-06-13).

¹⁴ Vattenfall, intervju 2018-10-25 och Vattenfall (2015).

¹⁵ www.jamtkraft.se/om-jamtkraft/hallbarhet/miljo/jamtkrafts-miljofond/ (avläst 2018-08-14).

Kostnaden för projektet har uppgått till 12,5 miljoner kronor, varav EU har finansierat hälften. Jämtkrafts och Naturskyddsföreningens respektive miljöfonder har bekostat andra hälften. I projektet har länsstyrelsen, fiskevårdsområden, Bergs kommun och Naturskyddsföreningen deltagit. Det är en del av EU:s LIFE-projekt Triple Lakes som Länsstyrelsen i Jämtlands län driver fram till 2019. Det syftar till att förbättra vattenmiljön i Locknesjön, Revsundssjön och Näkten.¹⁶

10.2.2 Åtgärder inom industrin

Inom industrin vidtas olika åtgärder. Ett exempel kan hämtas från gruv- och metallindustrin. Där pågår ett arbete med att genomföra åtgärder för att förbättra vattenhanteringen och minska utsläppsmängderna. Boliden Mineral AB och LKAB är två företag som genomför fysiskt åtgärdsarbete i norra Sverige. De båda bolagen uppger att gamla anläggningar – både nedlagda och pågående – görs om för att klara nya krav när det gäller efterbehandling. Ett klaringsmagasin byggs upp och det anläggs ett nytt vattenmagasin. Bolagen menar att det bedrivs ett kontinuerligt arbete med att implementera och utveckla befintliga tekniker. Det handlar bland annat om forskning och utveckling kring framtida potentiella renings-tekniker och andra åtgärder. Den stora variationen i vattenflöden genom årstidsvariationer uppges vara den stora utmaningen för gruvföretagen. Bolagen uppger att de samverkar med universitet, institut och annan kompetens och expertis inom vattenfrågor.¹⁷

Ett annat exempel kan hämtas från det arbete som görs inom textilindustrin. Textilindustrin använder vatten som sedan ofta går vidare till kommunala reningsverk. Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO) uppger att man sedan början av 1970-talet har arbetat med miljö- och energifrågor tillsammans med medlemsföretagen med bland annat kemikalier, avloppsfrågor och textilt produktionsspill. Genom Stiftelsen Svensk Textilforskning ger TEKO stöd till forskning och högre undervisning rörande textila produkter samt deras

¹⁶ www.jamtkraft.se/om-jamtkraft/var-fornybara-produktion/vattenkraft/aktuella-vattenkraftsprojekt/vandringsvagar-i-billsta/ (avläst 2018-08-14).

¹⁷ Boliden och LKAB, intervjuer 2018-10-26.

framställning och användning. Ett exempel är arbetet vid Textilhögskolan i Borås för att möta textilindustrins miljöpåverkan genom att ta fram alternativa produktionsprocesser som till exempel färgning utan att använda vatten.¹⁸

10.2.3 Åtgärder inom jordbruket

Under de senaste decennierna har det gjorts olika åtgärder för att minska förlusten av näringsämnen, och jordbrukssektorn har arbetat med frågan. Men trots att kunskapen kring möjliga åtgärder har ökat och bidragssystem utvecklats finns det fortfarande problem med övergödning.

Som ett exempel på åtgärder inom jordbruket kan Greppa Näringen nämnas. Detta initiativ erbjuder kostnadsfri rådgivning till lantbrukare som bland annat syftar till minskad övergödning. Projektet Greppa näringen drivs i samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna och ett stort antal företag i lantbruksbranschen. Ytterst ansvarar Jordbruksverket för projektet och finansieringen sker med hjälp av det svenska landsbygdsprogrammet och återförda miljöskatter.¹⁹

I arbetet ingår att sprida kunskap genom enskild rådgivning. Bland annat med hjälp av olika nyckeltal får lantbrukaren en uppfattning om hur olika åtgärder kan leda till ökat utnyttjande av gårdens resurser och därmed bidra till både sänkta kostnader, ökad lönsamhet och mindre förluster till miljön. På djurgårdar samverkar utfodrings- och växtodlingsrådgivare för att ta ett helhetsgrepp. Enligt uppgift har cirka 50 000 gårdsbesök genomförts inom projektet sedan starten 2001.

Ett annat exempel är arbetet med åtgärdssamordnare. För perioden 2018–2020 har 20 pilotområden fått närmare 37 miljoner kronor i bidrag från Havs- och vattenmyndigheten för att utveckla nya arbetsformer för vattenvården. Målet är att skapa ett nytt långsiktigt arbetssätt och att genomföra fler åtgärder mot övergödning i sjöar och hav. Detta görs genom att i 20 pilotområden följa hur åtgärdsplanering genomförs och vilka incitament som krävs för att de åtgärder som behövs mot övergödning ska genomföras. Pilotområdena är belägna i kustnära områden såväl som områden i inlandet, och olika

¹⁸ www.teko.se/hallbarhet/ (avläst 2018-08-14).

¹⁹ www.greppa.nu/om-greppa/om-projektet.html (avläst 2018-08-23).

organisationsformer är huvudmän, bland annat länsstyrelser, kommuner, vattenråd och ideella föreningar.

Pilotområdena har möjlighet att anställa särskilda åtgärdssamordnare som arbetar med att genomföra fler åtgärder mot övergödning. Åtgärdssamordnarna ska identifiera kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning som orsakar minsta möjliga negativa påverkan på jordbrukets produktion, identifiera hur åtgärdsplanering kan stärkas och vad som behövs för att fler åtgärder mot övergödning ska genomföras. De ska vidare identifiera incitament och styrmedel för att stärka åtgärdsarbetet utifrån lokala förutsättningar samt identifiera vilka stöd och underlag som behövs för åtgärdssamordning mot övergödning inom avrinningsområdet. Åtgärdssamordnarna ska även arbeta med att bygga nätverk i avrinningsområdet för att engagera lokala aktörer i åtgärdsarbetet, främja diskussioner och ta tillvara lokal kunskap. Åtgärdssamordnarna bör där det är möjligt samverka med Greppa Näringens enskilda rådgivning om övergödning och aktivt deltaga i det nationella nätverket för åtgärdssamordnare.

Ett av pilotområdena är i Halland. Det handlar om avrinningsområdena för Suseån, Vinån, Sannarpsån, Törlan, Uttran och Ramsjökanal. Projektet leds av Falkenbergs kommun och kommer att pågå fram till 2020. Två åtgärdssamordnare har anställts, vilket helt finansieras genom bidrag från Havs- och vattenmyndigheten. I projektet ingår Falkenbergs, Varbergs och Halmstads kommuner. Det uppgår till 2,7 miljoner kronor.

Projektet ska utveckla ett nytt arbetssätt att via åtgärdssamordnare stimulera fler åtgärder inom jordbrukssektorn för att minska näringsläckage till sjöar, vattendrag och kust och därigenom bidra till en hållbar livsmedelskedja. Åtgärdssamordnarna ska involvera, inspirera och stödja lokala aktörer i åtgärdsarbetet utifrån lokala förutsättningar. Det ska vidare leda till ökad kunskap om övergödningens problematiken och kostnadseffektiva åtgärder hos markägare, myndigheter och organisationer inom de utvalda pilotområdena. Ett annat syfte med projektet är att uppnå ökad samverkan mellan olika processer som i dag är stuprörskonstrukt genom att initiera ett samverkansnätverk som kan bestå efter projektets slut.

10.2.4 Åtgärder inom skogsbruket

Brukandet av skogen har påverkat och förändrat vattenmiljöer genom bland annat flottledsrensningar, rätningar och dikningar. Även dagens skogsbruk påverkar också vattenmiljöer.²⁰

Flera skogsföretag och skogsägarföreningar arbetar aktivt med åtgärder i skogen för att inte försämra vattenkvalitet i samband med skogsbruksåtgärder, men också med förbättrande åtgärder för att bidra till att god status nås i våra vatten. Konkreta exempel är inventering och åtgärdande av vandringshindrande vägtrummor i skogsbilvägnätet. Holmen skog har inventerat cirka 1 000 vandringshindrande vägtrummor och hittills åtgärdat 150 stycken till en kostnad av cirka 7,5 miljoner kronor. Arbetet pågår fortfarande men i lägre takt än tidigare år. SCA har arbetat på motsvarande sätt. Både Holmen och SCA har enligt Skogsstyrelsen även bidragit med kostnader för och medverkat i restaureringar av vattendrag.

Skogsföretag och skogsägarföreningar genomför utbildningar med sina anställda för att höja kompetensen om vatten i skogslandskapet. Man införlivar också skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn i sina rutiner och instruktioner. Flera av målbilderna handlar om just hänsyn till vatten och att arbeta i enlighet med målbilderna för exempelvis funktionella kantzoner som bidrar till att bibehålla eller förbättra närmiljön kring vattendrag och sjöar.

Flera skogliga aktörer har varit eller är engagerade i projekt med vattenanknytning. Några större projekt som kan nämnas är skogsägarföreningarnas satsning Skogens vatten, Life-projekten ReMiBar och ReBorN där många fysiska restaureringsåtgärder genomförts i stor utsträckning, samt GRIP on LIFE IP där kapacitetsbyggande och metodutveckling ska leda till fysiska åtgärder i nästa steg.

10.2.5 Återställande av flottningsleder

Det bedrivs ett antal olika projekt som har vattenvårdande syften. Ett exempel kan hämtas från norra Sverige, där Life-projektet Reborn (Restoration of Boreal Nordic Rivers) bedrivs under perioden 2016–2021. Det handlar om att återställa de vattendrag som rensades för flottning.

²⁰ www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/mark-och-vatten/ (avläst 2018-08-14).

Projektet handlar om att miljöåterställa cirka 20 mil vattendrag. I detta ingår att arbeta med samråd och tillståndsansökningar, genomföra upphandlingar av grävmaskin och arbetsledare, skapa 2 300 lekbottnar samt att göra uppföljning av lax, flodpärlmussla och utter samt geomorfologi och hydrologi. Det handlar vidare om att ta skogbrukshänsyn i fyra demonstrationsområden, följa upp fiskekortsförsäljning, arbeta med långsiktigt hållbar förvaltning av lax och öring samt informationsinsatser som hemsida, broschyrer, träffar etc.

Projektets budget uppgår till cirka 124 miljoner kronor, varav EU bekostar 60 procent. Projektägare är Länsstyrelsen Västerbotten och projektledaren arbetar på Länsstyrelsen Norrbotten. Projektets partners är Länsstyrelsen Norrbotten, Nordmalings kommun, Gällivare kommun, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Dessutom är Arvidsjaurs kommun, Bodens kommun, Jokkmokks kommun, Luleå kommun, Piteå kommun, Älvsbyns kommun samt SCA Skog AB (Västerbotten och Norrbotten) och Sveaskog Förvaltnings AB (Västerbotten och Norrbotten) finansörer.

10.2.6 Åtgärder inom infrastrukturområdet

Det svenska vägnätet ligger i stor utsträckning utmed sjöar och vattendrag. Förutom att det finns ytvatten i de korsande bäckarna och i sjöarna intill vägarna faller vatten som regn på vägarna. I marken under vägnätet finns det grundvatten. Många vägar går på eller utmed de rullstensåsar som varit naturliga färdleder sedan urminnes tider. Dessa sand- och grusåsar fungerar samtidigt som viktiga reservoarer för dricksvatten. Vägarna korsar ett stort antal bäckar och kan skära av vandringsvägar för fisk och djur som lever vid vattendrag.²¹

Trafikverkets arbete omfattar följande områden: Vatten och vägplanering, dagvatten från trafiken, salt, sandning och spolarvätska, olyckor och läckage samt vandringshinder. När det gäller dagvatten från vägarna kan det konstateras att de innehåller flera främmande ämnen som normalt ska fångas upp och läggas fast i vägsränor och diken. Vid vägar med mycket stora trafikmängder anlägger Trafikverket särskilda reningsanläggningar för dagvatten.

²¹ www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/sa-har-jobbar-vi-med/Miljo-och-halsa/Vatten-och-mark/Vagen-och-vattnet/ (avläst 2018-09-28).

När det gäller vandringshinder kan det konstateras att hur vattnets passage under vägen är utformad har en avgörande betydelse för vattnets ekologi. Vägar skär ofta bäckar och vattendrag nära anslutningen mot sjöar. Trafikverket konstaterar att en enda felaktigt lagd vägtrumma kan påverka ekosystemet om den skär av vandringsvägen till lekplatser för djur. Konsekvenserna kan bli betydande för fiskar och andra djur som lever i vatten. Trafikverket beräknar att 30–50 procent av alla vägtrummor ligger så att de utgör vandringshinder. Att öppna dessa vandringsvägar är ett av verkets strategiska mål.

Ett exempel på åtgärder mot vandringshinder kan hämtas från norra Sverige och Life-projektet Remibar – Fria vandringsvägar i vattendrag. Projektet startade 2011 och avslutades 2016. Det omfattade åtgärder i fem avrinningsområden i Norrbotten och Västerbotten. Trafikverket var projektägare, och i arbetet deltog även länsstyrelserna Norrbotten och Västerbotten, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, SCA, Holmen och Sveaskog. Länsstyrelserna hade tät dialog med vattenmyndighetens kansli och underlag från projektet användes för att uppdatera statusklassningar. Havs- och vattenmyndigheten deltog inte praktiskt i arbetet men var med och finansierade projektet. Projektledarna kom från Trafikverket och Länsstyrelsen Norrbotten.

De olika aktörerna arbetade tillsammans i de utvalda avrinningsområdena. Trafikverket bidrog med pengar till inventeringar av vandringshinder och sedan beslutades om vilka åtgärder som behövde vidtas. Var och en ansvarade för att genomföra och finansiera sina egna åtgärder. Länsstyrelsernas åtgärder finansierades dock av medel från Havs- och vattenmyndigheten samt delvis med en mindre summa från Trafikverket (gällande enskilda vägar). Trafikverket arbetade med statliga vägar, länsstyrelsen arbetade med vägar ägda av privatpersoner och dammar medan företagen arbetade med skogsbilvägar.

Projektet innebar att 304 vandringshinder åtgärdades och att 170 mil vattendrag öppnades för vandring. Projektet hade en budget på cirka 70 miljoner kronor. EU finansierade hälften och myndigheterna andra hälften. Kostnaderna blev dock cirka 50 procent högre. Dessa extrakostnader finansierades av Trafikverket. Samarbetet har fortsatt även efter projektets slut.

10.3 Exempel på lokala och regionala åtgärdsplaner

Det finns exempel på att både kommuner och myndigheter tar fram egna åtgärdsplaner.

Ett exempel kan hämtas från Stockholms stad som har påbörjat ett arbete med att ta fram lokala åtgärdsprogram för hur man kan nå god vattenstatus i vattenförekomsterna i kommunen. År 2015 antog kommunfullmäktige Stockholm stads en handlingsplan för god vattenstatus. Handlingsplanen anger bland annat att lokala åtgärdsprogram ska tas fram för de 23 vattenförekomster i Stockholm. Ett lokalt åtgärdsprogram ska ange vilka förbättringar som krävs för att uppnå god ekologisk och kemisk status och vilka åtgärder som behöver genomföras. Uppskattade effekter och kostnader anges även för åtgärdsförslagen. Programmet ska användas som underlag för kommuner och andra aktörers planering, prioritering och genomförande av nödvändiga åtgärder. De lokala åtgärdsprogrammen fokuserar på åtgärder inom hela avrinningsområden, vilket innebär att kommuner som delar en vattenförekomst behöver samarbeta för att god vattenstatus ska uppnås.

Lokala åtgärdsprogram är ett frivilligt åtagande som staden tar fram för att kunna följa miljökvalitetsnormerna. Genom arbetet med lokala åtgärdsprogram uppger man att Stockholms stad sparar in på utredningskostnader i planprojekten. Handlingsplanen från 2015 ska ligga till grund för framtagandet av lokala åtgärdsprogram.

De lokala åtgärdsprogrammen innehåller förslag till åtgärder. Det är konsulter som tar fram förslag till åtgärder som sedan behandlas av en styrgrupp för vatten. Styrgruppen ska förankra arbetet med vattenfrågor i staden. Styrgruppen rangordnar förslagen till åtgärder. De lokala åtgärdsprogrammen ska peka ut riktningen men är inte bindande. De ska ses som en del av planunderlaget. Från Stockholms stad betonas att det är viktigt med en god förankring av arbetet inom kommunen, till exempel genom referensgrupper.

Stadens arbete styrs av årliga budgetar. Inför varje budgetprocess avsätter staden resurser för vattenarbetet, och utifrån hur mycket pengar som avsätts anpassas arbetet enligt de lokala åtgärdsprogrammen. Utföraren ska sedan projektera åtgärden och se om åtgärden går att genomföra.

Ett annat exempel kan hämtas från Göteborgs stad som arbetar med att ta fram lokala åtgärdsprogram. De betonar att från ett avrinningsområdesperspektiv är det viktigt att även andra kommuner deltar i arbetet och att ett sådant krav måste komma från staten. I arbetet utgår staden från miljöbalken. Som ett först steg har staden gjort en nulägesbeskrivning, analys och förslag inför det fortsatta arbetet för god vattenstatus i Göteborg. Tanken är att arbetet ska leda fram till lokala åtgärdsprogram. Miljöförvaltningen vill ha en förvaltningsövergripande styrgrupp och en arbetsgrupp. I arbetet tar man upp dels de åtta åtgärderna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, dels behovet av förbättrad miljöövervakning, dels lokala åtgärdsprogram per åtgärdsområde. Programmen ska enligt staden vara konkreta. De ska utformas för avrinningsområdena och för kustvattnet och omfatta alla vattenförekomster. I de lokala åtgärdsprogrammen ska behovet av åtgärder identifieras och olika typåtgärder tas upp. Det är ännu inte bestämt om de kommer att rikta sig mot enskilda, till exempel verksamhetsutövare.

Ett exempel på regional nivå kan hämtas från Jönköpings län där länsstyrelsen tar fram åtgärdsprogram inom miljömålssystemet i samverkan med olika aktörer. Länsstyrelserna ska utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.²² Åtgärderna bygger på frivilliga åtaganden. De flesta åtgärder riktar sig till länsstyrelsen och kommuner men det finns även åtgärder riktade till organisationer.

Länsstyrelsen Jönköping vill förena allt vattenarbete och ta ett helhetsgrepp, oavsett om ursprunget till arbetet kommer från vattenförvaltningen, miljömålssystemet eller någon annanstans ifrån. Länsstyrelsen har därför tagit fram och arbetar utifrån fem tematiska åtgärdsprogram, varav två berör vatten. I åtgärdsprogrammen försöker man att gifta ihop miljömålsarbetet och vattenförvaltningsarbetet. Syftet är att nyttja resurserna hos länsstyrelsen på ett mer effektivt sätt och nå målen. I åtgärdsprogrammet Vattnets miljömål 2017–2021 har ambitionen varit att lyfta in vattenmyndigheternas åtgärder från vattenförvaltningens åtgärdsprogram och regionalisera dem. Avsikten är att fortsätta arbetet med samma intention för nästa cykel. Det finns målkonflikter, till exempel mellan kulturmiljö och

²² 6 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

vattenskydd, men länsstyrelsen uppger att man arbetar för att lösa ut de målkonflikter som uppstår.

10.4 Framförda synpunkter

I våra intervjuer med olika aktörer har det framförts en del synpunkter som rör åtgärdsarbetet.

10.4.1 Genomförande av åtgärder

Vattenförvaltningen är inriktad på administration

Det är flera aktörer som lyfter fram att vattenförvaltningen till stor del uppfattas som ett administrativt arbete mellan myndigheter som hittills inte har lett till konkreta åtgärder. En del aktörer menar att mycket resurser läggs på administration och normsättning men det skulle behöva läggas mer resurser på att få fysiska åtgärder genomförda. Det har framförts att man upplever att vattenförvaltningens fokus ligger på att kunna rapportera till kommissionen snarare än att arbeta med att åtgärda faktiska miljöproblem i vattenförekomsterna. Flera aktörer har i intervjuer framfört att det behövs ett rejält omtag av vattenförvaltningens organisation och arbetssätt för att öka åtgärdsarbetet och minska byråkratin.

Det behövs kunskapshöjande insatser till kommunerna

Det har i utvärderingen framkommit att en vanlig fråga från kommunerna till länsstyrelserna handlar om miljökvalitetsnormerna för vatten. Både från länsstyrelser, kommuner och andra har det betonats att kunskapshöjande insatser gentemot kommuner är viktiga.

Det behövs bättre samordnad tillsynsvägledning

Flera åtgärder i åtgärdsprogrammen handlar om tillsyn. Flera aktörer har i vår utvärdering framfört att tillsyn är ett bra verktyg men det behövs en bättre tillsynsvägledning samordnad över landet. Det har

betonats vikten av att tillsynen vid länsstyrelser och kommuner kopplas ihop med vattenförvaltningen. Myndigheterna måste stå upp för sina regler och använda den lagstiftning som finns. Det har också pekats på att det är hög personalomsättning inom tillsynen och att det är svårt att rekrytera kompetent personal.

Kommunal fysisk planering

Flera aktörer menar att det har varit svårt att få genomslag för miljökvalitetsnormerna i den fysiska planeringen. Det har pekats på att det är kommunerna som har svårt att driva på åtgärder inom ramen för översikts- och detaljplaneringen. De rättsliga möjligheterna upplevs vara begränsade, särskilt när det handlar om att använda planverktyget för att rätta till befintliga fel. Möjligheten att ställa krav på åtgärder inom befintliga planlagda områden för att förbättra vattnets status beskrivs som begränsade. Även om reglerna är tydliga om att kommunerna är skyldiga att följa miljökvalitetsnormerna saknas det stödjande regler om detta i plan- och bygglagen (PBL). Flera aktörer har framfört att det är viktigt att kommunerna förhåller sig till miljökvalitetsnormer för vatten vid framtagandet av översiktsplaner och detaljplaner. När det gäller vatten uppges det vara extra viktigt att ha en bra översiktsplan att utgå från i detaljplanearbetet eftersom det ger detaljplaner med högre kvalitet. Det har lyfts fram att översiktsplanen är en möjlighet att se till helheten och att det är viktigt att länsstyrelserna är tillräckligt hårda när de granskar vattenaspekten i översiktsplaner. Det har från kommuner framförts att det skulle behövas mer krav från staten som stöd för kommunerna i arbetet med översiktsplaneringen. Det har också framförts som ett problem att samhällsplanerare inte kan vattenfrågor.

Projektarbete har både för- och nackdelar

Från flera besökta projekt har det framförts att det är bra att arbeta med åtgärder i projektform, samtidigt som projektarbete är personberoende och ibland kortsiktigt. Flera har pekat på att EU-projekt innebär mycket administration. Det har pekats på behov av stöd, bland annat i arbetet med att ansöka om projektpengar.

Det har också pekats på att det är viktigt att lägga fysiska åtgärder där de har störst effekt – inte bara där det exempelvis finns en intresserad markägare.

Behov av samverkan kring åtgärder i olika kommuner

I vår utvärdering har lokala och regionala aktörer konstaterat att det ibland kan behövas åtgärder i en kommun uppströms för att åtgärda ett lokalt problem i en annan kommun nedströms. Det har framförts att utan samordning finns det risk att alla kommuner arbetar med olika saker. En del aktörer har därför framfört att för att få effekt är det viktigt att kraftsamla – att rätt saker görs på rätt ställe med rätt resurser. Kommunal avtalssamverkan har av flera förts fram som ett möjligt arbetssätt.

Vikten av kulturmiljöfrågor i åtgärdsarbetet

Flera aktörer har konstaterat att det ibland kan uppstå konflikter kring kulturmiljöfrågor i samband med exempelvis åtgärder avseende fysisk påverkan, såsom gamla kvarnar och flottleder, men flera aktörer har också betonat att konflikterna går att lösa. Några aktörer har lyft fram att arbetet med kulturmiljöfrågorna bör vara organiserat så att de aspekterna kan beaktas tidigt i arbetet.

10.4.2 Finansiering av åtgärdsarbetet

Finansiering av administrativa åtgärder behöver förbättras

Utvärderingen visar att det är viktigt att koppla ihop åtgärder och finansiering så att myndigheter och kommuner har möjlighet att genomföra sina åtgärder i åtgärdsprogrammet.

Flera aktörer har fört fram att riksdagen och regeringen bör tillföra nya medel till statliga myndigheter som inte har pengar för åtgärder som åläggs dem av vattenmyndigheterna i åtgärdsprogrammen. Samtidigt har det pekats på att åtgärdsmyndigheterna bör fråga regeringen om medel från regeringen för att genomföra åtgärder som de åläggs i åtgärdsprogrammen.

Från några kommuner har det framförts att man har svårt att finansiera åtgärder enligt åtgärdsprogrammen med nuvarande resurser.

I utvärderingen har en del aktörer lyft möjligheten att finansiera länsstyrelserna miljötillsyn genom avgifter; flera aktörer har pekat på att om länsstyrelserna fick behålla tillsynsavgifterna skulle det kunna vara ett incitament för att öka tillsynsarbete. Som jämförelse har angetts att tillsynsavgifter på det kommunala området tillfaller kommunerna.

Finansieringen av fysiska åtgärder behöver förbättras

I utvärderingen har flertalet aktörer betonat att det i normalfallet är förorenaren som ska betala för åtgärder (förorenaren betalar-principen, PPP). Många konstaterar samtidigt att det också behövs statliga anslag för vattenåtgärder i de fall det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare.

Flera aktörer har konstaterat att punktkällor står för mycket av den fysiska åtgärdsfinansieringen i dag, och att kraven på åtgärder för punktkällor hanteras inom tillståndsprövningen. Det är svårare att finansiera åtgärder mot diffusa utsläpp eftersom det är svårt att tillämpa PPP där. Finansieringsbehovet för åtgärder enligt åtgärdsprogrammen behöver utredas för att täcka alla påverkanskällor som finns.

Det har framförts att åtgärdsarbetet för bland annat flottningsleder och dammar som inte är kopplade till vattenkraft behöver statlig finansiering. Det har pekats på att PPP inte kan tillämpas för äldre anläggningar, utan dessa bör behandlas på samma sätt som förorenade områden. Det har från verksamhetsutövare framförts att omfattande statlig finansiering måste skjutas till för att hantera historiskt påverkade områden.

I utvärderingen har flera pekat på att det behövs en form av partnerskap mellan stat och kommun med gemensam finansiering för att få arbetet att komma vidare. Det har framförts att det behövs en kombination av statliga medel och kommunal medfinansiering. En del har framfört att LOVA och LONA är bra, men de skulle behöva anpassas efter vattenförvaltningens behov. Det har pekats på olika möjligheter, bland annat att bilda samordningsorgan för att ta hand

om både den statliga och kommunala finansieringen. För att få processer att komma i gång mellan kommuner har det förts fram förslag om att länsstyrelsen skulle kunna medfinansiera en samordningstjänst och föreskriva vilka kommuner som måste samverka för att statsbidrag ska betalas ut, efter förebild från Sverigeförhandlingen.

Andra menar att det finns pengar i systemet, men de olika regelverken gör att de inte är direkt tillgängliga för vattenåtgärder.

En finansieringskälla som många har pekat på är landsbygdsprogrammet. Det har framförts att det behövs en bättre koppling mellan vattenförvaltningen och landsbygdsprogrammet för att uppnå den statliga styrning som behövs.

Flera aktörer har fört fram att det behövs medel för att genomföra inventeringar och ta fram förslag på åtgärder. Det har vidare framförts att det behövs någon anställd person på avrinningsområdesnivå som samfinansieras av staten och kommunerna. En sådan finansiering skulle kunna bli en morot för kommunerna och övriga medverkande i vattenråden för att öka takten i åtgärdsarbetet. Det har framförts att ett reglerat åliggande för kommunerna med finansiering genom kommunbidraget inte skulle få samma effekt.

Det konstateras att innan man har tagit fram detaljerade, lokala åtgärdsplaner är det svårt att veta vilka åtgärder och vilken finansiering som behövs.

Möjligheten att söka bidrag för åtgärdsarbete

Det har framförts att det är relativt enkelt att söka LOVA- och LONA-medel från länsstyrelsen, medan det är mycket svårare att söka medel från Havs- och vattenmyndigheten och särskilt EU-bidrag. Kommunerna kan behöva stöd med att skriva ansökan och med att samordna och få med många aktörer i ett projekt.

Vattenåtgärder kräver långsiktig finansiering

Några har betonat att åtgärder tar lång tid inom vattenområdet, samtidigt som bidragen ofta ställer krav på korta genomförandetider. Det kan vara svårt för kommuner och andra projektägare att hinna med åtgärder under en begränsad tid. Flera aktörer har pekat på att

det är viktigt att finansieringen är långsiktig och att kortsiktig finansiering sänker effektiviteten genom att man projektanställer för begränsade perioder.

Finansiering genom landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet uppfattas av en del aktörer som regelstyrt och oflexibelt. Det har framförts önskemål om att kunna använda programmet mer flexibelt lokalt, där vattenvårdande åtgärder kan ställas som krav för att bevilja investeringsmedel. Några menar att programmet är rättighetsbaserat och inte kan användas för att styra mot åtgärder för att uppnå god vattenstatus. Flera aktörer har betonat att dagens landsbygdsprogram inte räcker för att finansiera det åtgärdsbehov som finns.

Användningen av vatten upplevs vara gratis

I utvärderingen har några aktörer tagit upp att det saknas en pris-mekanism för vatten i Sverige. Användningen av vatten upplevs vara gratis. Flera aktörer har tagit upp att det rättsliga systemet tillkom under en tid då vattnet sågs som en oändlig resurs medan det nu i stället råder konkurrens om vattnet. Det har pekats på att det inte finns några ekonomiska incitament i dag för enskilda och verksamhetsutövare att minska sin vattenförbrukning.

Avgiftsfinansiering

Ett antal aktörer har tagit upp frågan om avgiftsfinansiering. Det har framförts att en vattenförvaltningsavgift skulle kunna vara ett exempel på en lösning för att åstadkomma en långsiktig finansiering av vattenförvaltningen.

11 Rapporterings- och uppföljningsarbete

Sammanfattning: Varje medlemsstat ska lämna sina förvaltningsplaner till Europeiska kommissionen och efter tre år lägga fram en interimrapport för att beskriva hur långt genomförandet av åtgärdsprogrammet har framskridit. Havs- och vattenmyndigheten är rapporteringsansvarig myndighet i Sverige. Kommissionen ska vart sjätte år ta fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om hurgenomförandet fortskrider.

I Sverige följer vattenmyndigheterna upp genomförandet av åtgärdsprogrammen genom en årlig återrapportering från myndigheter och kommuner. De vattenrelaterade miljökvalitetsmålen följs även upp och utvärderas inom miljömålssystemet.

I vår utvärdering har det pekats på olika svårigheter med rapporteringen till kommissionen. Det har vidare pekats på att uppföljningen och utvärderingen i Sverige är begränsad och att resultaten av vattenförvaltningen inte redovisas på samma sätt som annan resultatinformation. Vissa aktörer påtalar att man vill se en återkoppling från vattenmyndigheterna om resultatet av åtgärdsarbetet.

11.1 Bakgrund

I de två föregående kapitlen beskrevs den planering som ska göras inom vattenförvaltningen och vilka åtgärder som görs för att följa miljökvalitetsnormerna. I detta kapitel beskrivs hur arbetet rapporteras, följs upp och utvärderas.

Varje medlemsstat ska sända kopior av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och alla senare uppdateringar till kommissionen

och till alla andra berörda medlemsstater inom tre månader efter offentliggörandet. I planerna ska lämnas sammanfattande rapporter om analyser och övervakningsprogram. Medlemsstaterna ska inom tre år efter offentliggörandet av varje förvaltningsplan för ett avrinningsdistrikt eller uppdatering lägga fram en interimrapport med en beskrivning av hur långt genomförandet av det planerade åtgärdsprogrammet har framskridit. Dessutom följer vattenmyndigheterna upp genomförandet av åtgärdsprogrammen genom en årlig återrapportering från myndigheter och kommuner.

Vart sjätte år ska Europeiska kommissionen ta fram en rapport om ramdirektivets genomförande till Europaparlamentet och rådet.

Den rättsliga regleringen beskrivs närmare i bilaga 6.

11.2 Rapporteringen till kommissionen

11.2.1 Havs- och vattenmyndighetens rapportering

I Sverige är Havs- och vattenmyndigheten rapporteringsansvarig myndighet med ett övergripande koordinerande ansvar för rapportering till kommissionen. Bland annat ska åtgärdsprogram, övervakningsprogram och förvaltningsplaner rapporteras efter vissa bestämda mallar. Det finns en unionsgemensam vägledning.¹

Uppgifterna till Havs- och vattenmyndighetens rapportering kommer från de fem vattenmyndigheterna. De redovisar förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter via databasen VISS som är verktyget för själva rapporteringen. Vattenmyndigheterna uppger att de förbereder och sköter det mesta av teknisk art i själva rapporteringsskedet.

Sveriges senaste rapportering lämnades den 12 april 2017, det vill säga med drygt ett års försening. Enligt Havs- och vattenmyndigheten var orsakerna till förseningen följande:

Förseningen berodde dels på regeringsprövningen av åtgärdsprogrammen, dels på att vattenmyndigheterna inte levererade informationen enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten

¹ Europeiska kommissionen (2015). De olika vattenförvaltningarna godkände vägledningen i juli 2014 och enades om en process för att ta fram verktyg och utförligt kontrollera och testa både vägledningen och rapporteringsverktygen.

har gjort en intern utvärdering av rapporteringsprocessen för att förbättra framtida hantering.²

Med erfarenhet från rapporteringen 2017, startade Havs- och vattenmyndigheten ett gemensamt återrapporteringsprojekt med vattenmyndigheterna för att säkerställa att information skulle finnas på plats för interimsrapportering av vattenförvaltningens åtgärdsprogram i december 2018.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten använder kommissionen och Europeiska miljöbyrån (EEA) det som rapporteras dels för att bedöma om enskilda medlemsstater genomfört direktivet på rätt sätt och dels för att jämföra alla länders genomförande och på så sätt utvärdera vattendirektivet.³

11.2.2 Interimsrapporteringen

Varje land ska inom tre år efter det att förvaltningsplanerna fastställts lägga fram en interimsrapport till kommissionen med en beskrivning av hur långt genomförandet av åtgärdsprogrammet har framskridit. Denna halvtidsuppföljning handlar om genomförandet av fysiska åtgärder via ett antal nyckelindikatorer.

Rapporteringen till kommissionen görs från och med 2012 utifrån indikatorer och nyckelåtgärder som alla länder har enats om att alla ska använda. Indikatorerna och nyckelåtgärderna är inte beskrivna i ramdirektivet utan har tillkommit inom CIS-arbetet. Före 2012 rapporterades bara antalet vattenförekomster och andra uppgifter.⁴ Havs- och vattenmyndighetens senaste interimsrapportering till kommissionen av genomförandet av åtgärdsprogram skickades in den 22 december 2018. Inför det skickade Havs- och vattenmyndigheten den 1 februari en skrivelse till vattenmyndigheterna samt de myndigheter som är berörda av vattenförvaltningens åtgärdsprogram (åtgärdsmyndigheter) i syfte att informera om vilka uppgifter som är obligatoriska att lämna till kommissionen vid interimsrapporteringen.

Havs- och vattenmyndigheten har uppmärksammat vattenmyndigheterna och åtgärdsmyndigheterna på att Sverige behöver lämna

² Havs- och vattenmyndigheten (2018).

³ www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/vattenforvaltning/om-vattenforvaltning/rapportering-till-eu-om-vattenforvaltning.html (avläst 2019-01-03).

⁴ Havs- och vattenmyndigheten, intervju 2018-12-19.

relevanta och aktuella uppgifter om genomförande av åtgärder som också är hållbara för uppföljning. För att utföra detta behöver åtgärdsmyndigheterna bistå vattenmyndigheten med kvalitetsgranskade uppgifter för rapporteringen.

Skrivelsen i februari baserades på preliminära rapporteringskrav, de slutliga beslutades i juni 2018. Den 18 juni sände Havs- och vattenmyndigheten uppgifter om genomförande av åtgärder till vattenmyndigheterna enligt de beslutade rapporteringskraven. Kopior sändes även till de myndigheter som är berörda av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna inkom med de slutliga kompletterande uppgifterna den 12 december. Havs- och vattenmyndigheten slutförde granskningen av uppgifterna inför rapportering till EU-kommissionen den 22 december 2018.

Enligt rapporteringskrav är det obligatoriskt att lämna kvantitativa uppgifter om genomförandet av fysiska åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten konstaterade i sin årsredovisning för 2018 att de uppgifter som man fick in till interimrapporteringen i december från vattenmyndigheterna innehöll siffror som brast i sammanhang och saknade transparenta underlag. Det var därför svårt att kvalitetsgranska informationen och på den korta tiden bedöma om och hur felaktiga siffror skulle justeras. Havs- och vattenmyndigheten menar att detta riskerar att nu leda till att Sverige redovisar en högre takt i genomförandet än vad som i praktiken är möjligt.

För att få underlag att följa upp genomförandet av åtgärder i vattenförvaltningens åtgärdsprogram kontaktar vattenmyndigheterna genom den årliga återrapporteringen de myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammen. Havs- och vattenmyndigheten uppger att man på olika sätt har försökt verka för att vattenmyndigheterna ska justera den årliga återrapporteringen så att den även innehåller de indikatorer som krävs för rapportering till kommissionen. Detta skulle öka möjligheterna att granska informationen och redogöra för i vilken utsträckning miljökvalitetsnormerna följs.

Havs- och vattenmyndigheten uppger att man tillsammans med vattenmyndigheterna ska diskutera och komma överens om en strategi för hur arbetet med redovisning och uppföljning av åtgärder för nästa åtgärdsprogram ska hanteras. Detta för att säkerställa högre grad av överensstämmelse med bestämmelser i miljöbalken och rapporteringskraven. Det behövs för att kunna utveckla bättre

förutsättningar att följa genomförandet av såväl administrativa som fysiska åtgärder.⁵

Vattenmyndigheterna menar att 2018 års interimsrapportering visar ett stort åtgärdsunderskott vad gäller genomförda åtgärder. Lantbrukssektorn har till exempel bara genomfört ett par procent av sitt åtgärdsbeting vilket innebär att landsbygdsprogrammets miljöstöd inte nyttjas fullt eller träffar områden där behoven av minskat näringsläckage är som störst. Från vattenmyndigheterna har framförts att läget ser något ljusare ut för den kommunala sektorn även om genomförandet av åtgärder släpar efter en del även där.⁶

11.2.3 Framförda synpunkter

Svårigheter med rapporteringen till kommissionen

Det har i vår utvärdering pekats på olika svårigheter när det gäller Sveriges rapportering. Bland annat är det svårt att följa ramdirektivets systematik i återrapporeringen. En svårighet är hur man ska rapportera effekter av administrativa åtgärder. Det är svårt att följa upp resultaten av åtgärder i åtgärdsprogrammen eftersom de inte är konkreta.

Det har framförts att underlagen till återrapporeringen skiftar i kvalitet samt att det är svårt att se vad som är grundläggande respektive kompletterande åtgärder. Det har pekats på att det inte är ett transparent system och att det är oklart vilken granskande uppgift som Havs- och vattenmyndigheten har.

11.3 Vattenmyndigheternas uppföljning av åtgärdsprogrammen

11.3.1 Årlig uppföljning

Vattenmyndigheterna följer upp genomförandet av åtgärdsprogrammen på olika sätt. Som en uppföljning av åtgärdsprogrammet ska alla myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammen senast den 28 februari varje år rapportera till vattenmyndigheterna

⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2019c).

⁶ Länsstyrelsen i Västmanlands län, vattenmyndighetens kansli, e-brev 2019-06-24.

vilka åtgärder som har genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde kan följas.⁷ Syftet är att få en samlad bild av hur arbetet går. Återrapporteringen har genomförts årligen sedan 2010.

Genom att svara på ett antal frågor beskriver respektive myndighet och kommun hur långt man har kommit i sitt åtgärdsarbete. De inrapporterade svaren sammanställs till en rapport där läget med åtgärdsarbetet sammanfattas och resultatet analyseras. Arbetet med att sammanställa inkomna svar görs gemensamt av vattenmyndigheterna och på både nationell, läns- och kommunnivå.⁸ Denna årliga återrapportering handlar om genomförandet av de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammen (styrmedelsåtgärder). Den senaste återrapporteringen visar enligt uppgift att centrala myndigheter i regel inte kommer bli klara med de åtgärder man skulle ha hunnit genomföra senast 2018. Detta kommer att försena genomförandet av åtgärder i efterföljande led. Till exempel kommer länsstyrelsernas arbete med vägledning av kommunerna att försenas i brist på vägledning från centrala myndigheter. Från vattenmyndigheterna har framförts att de som drabbas mest är kommunerna som har ett stort åtgärdsbeting inom övergödningsområdet via sin tillsyn och rådgivning.

Vattenmyndigheterna uppger att utvecklingen av rapporteringen görs i samverkan mellan respektive myndighet och vattenmyndigheterna. Under 2018 genomfördes dialogmöten med samtliga nationella myndigheter. Enligt vattenmyndigheterna resulterade dialogen i frågeformulär som var grunden för rapporteringen. För kommuner och länsstyrelser gjordes mindre justeringar i frågeformulären efter de synpunkter som kommit in i samband med rapporteringen för 2017. Bland de 11 nationella myndigheter som ingår i åtgärdsprogrammet inkom 10 med svar för 2018. Samtliga länsstyrelser och 232 kommuner svarade i återrapporteringen. I en rapport sammanfattades myndigheters och kommuners svar. Syftet var att ge en övergripande bild av hur arbetet med åtgärdsprogrammet för vatten fortskrider och att ge en återkoppling till dem som har rapporterat in.⁹

Vattenmyndigheterna hade ett extra fokus på nationella myndigheter. Vattenmyndigheterna uppger att dessa i regel har målår

⁷ Åtgärdsprogrammen, åtgärd 1 för alla myndigheter och kommuner.

⁸ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/atgarder-for-battre-vatten/rapportering-av-genomforda-atgarder/Sidor/default.aspx (avläst 2019-01-03).

⁹ Vattenmyndigheterna (2019).

2018 för när åtgärder ska vara genomförda. Vattenmyndigheterna framför i rapporten att eftersom länsstyrelser och kommunerna är beroende av att denna tidplan hålls för att kunna genomföra sina åtgärder så är det viktigt att myndigheter som har åtgärder som är försenade ser över vad som kan göras för att arbetet ska bli klart.¹⁰

11.3.2 Framförda synpunkter

Önskemål om utvecklat uppföljningsarbete

När det gäller den uppföljning av genomförandet av åtgärdsprogrammen som vattenmyndigheterna gör har flera av kommunerna och myndigheterna uttryckt önskemål om bättre och individuell återkoppling på det som redovisas. Det har även framförts att det inte finns några lärandeprocesser inbyggda i arbetssättet. En del menar att uppföljningen inte ger något mervärde tillbaka till de olika aktörernas egna åtgärdsarbete.

Från vattenmyndigheter har det framförts att man vill arbeta mer med att ge återkoppling på de uppgifter som man får in från åtgärdsmyndigheterna. En av de intervjuade åtgärdsmyndigheterna uppger att man nyttjar återrapporteringen för en lägesavstämning av arbetet på den egna myndigheten. Man upplever att dialogen efter återrapporteringen är ett tillfälle att ställa frågor och be om specifik återkoppling. Denna myndighet brukar ställa frågor och be om förtydliganden och underlag. Det är dock inte alltid som det går att leverera det som myndigheten önskar.

Flera aktörer menar att det är viktigt att förenkla återrapporteringen till vattenmyndigheterna och några menar att denna uppföljning borde samordnas med uppföljningarna inom miljömålssystemet. Samtidigt har det från någon myndighet pekats på att miljömålssystemets uppföljning är ännu trubbigare. En åtgärdsmyndighet har pekat på det finns risk för otydlighet och försämrade återkoppling om man integrerar uppföljningen av vattenförvaltningen med miljömålssystemet mer än vad det är i dag.

¹⁰ Länsstyrelsen i Västmanlands län, vattenmyndighetens kansli, e-brev 2019-06-24.

11.4 Europeiska kommissionens granskning

Kommissionen ska ta fram en rapport om hur genomförandet fortskrider på grundval av medlemsstaternas sammanfattande rapporter samt överlämna den till Europaparlamentet och medlemsstaterna senast efter två år. Kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av vattendirektivet. Rapporten baseras på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner som medlemsstaterna utarbetade och rapporterade för perioden 2015–2021. Kommissionens rapport görs enligt artikel 18 i ramdirektivet. Kommissionen har baserat sin bedömning på databasen Water Information System for Europe (Wise) och på upplysningar direkt från de nationella och internationella förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten i Europa. Information i förvaltningsplanerna ska laddas upp via Wise, som sköts av Europeiska miljöbyrån (EEA).

Kommissionen betonar att ramdirektivet ska säkerställa en fullständig integrering av de ekonomiska och ekologiska perspektiven inom den kvalitativa och kvantitativa vattenförvaltningen. Huvudmålet var att fram till 2015 uppnå god status för yt- och grundvatten i EU. Ramdirektivet gör det dock möjligt att skjuta fram tidsfristen i högst två ytterligare cykler (den nuvarande perioden 2015–2021 och den efterföljande perioden 2021–2027), såvida inte naturliga förhållanden gör att direktivets mål inte kan uppnås inom dessa tidsfrister. Att uppnå god status innebär att man säkerställer god ekologisk och kemisk status för ytvattenresurser och god kvantitativ status och kemisk status för grundvattenresurser.

Kommissionen har i sin rapport tagit hänsyn till Europaparlamentets och rådets synpunkter på tidigare genomföranderapporter. Europaparlamentet antog en vattenrelaterad resolution 2015, i vilken parlamentet bland annat betonade vikten av kvalitativ och kvantitativ vattenförvaltning samt behovet av ett fullständigt genomförande av unionens vattenlagstiftning och en ökad integrering av denna lagstiftning i annan unionsgemensam politik. Parlamentet uppmanade medlemsstaterna att färdigställa och genomföra sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och lämna relevant information online. Parlamentet framhävde också synergierna mellan förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och planer för hantering av översvåmningsrisker. Rådet utfärdade slutsatser vid flera tillfällen mellan 2007 och

2016. Rådet framhävde särskilt behovet av att fullständigt genomföra unionens vattenlagstiftning för att skydda vattenresurserna mot försämring och stegvis uppnå god status, och uppmanade kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta för att på ett bättre sätt integrera dessa insatser i annan relevant politik. Särskilt när det gäller översvämningar hänvisade rådet till användningen av grön infrastruktur och naturliga vattenhållningsåtgärder som ett sätt att minska översvämningens riskerna. Kommissionen uppger att man stöder alla dessa överväganden och har åtagit sig att agera i linje med dem.¹¹

Vad gäller kommissionens senaste granskning av Sveriges förvaltningsplaner så ser processen ut på följande sätt:¹²

- Kommissionen återkommer med frågor gällande granskningsrapporten sommaren eller hösten 2019.
- Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna har gemensamt sammanställt uppföljning av tidigare rekommendationer, där det framgår om rekommendationerna har uppfyllts, delvis uppfyllts eller inte uppfyllts och kompletterat med kommissionens nya rekommendationer.
- Kommissionens rekommendationer har gått igenom och kommenterats av vattenförvaltningens koordineringsgrupp, där Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna ingår.
- De ovan nämnda sammanställningarna har gått igenom översiktligt i vattenförvaltningens styrgrupp, där ovan nämnda myndigheter ingår.
- Vattenmyndigheterna uppger att de så långt som möjligt kommer att beakta kommissionens tidigare och nya rekommendationer i arbetet med revidering av förvaltningsplanerna inför beslut 2021.

Enligt vattenmyndigheterna kan den senaste granskningsrapporten sammanfattas enligt följande:

- De flesta brister vad gäller kartläggning och analys kommer att vara åtgärdade i nästa rapportering till kommissionen i mars 2022. Vattenmyndigheterna menar att om länsstyrelserna lyckas följa

¹¹ Europeiska kommissionen (2019).

¹² Länsstyrelsen i Västmanlands län, vattenmyndighetens kansli, e-brev 2019-06-24.

vägledningarnas flödesscheman för påverkan-status-risk så kommer alla processuella frågor att vara avklarade. Kvarstående problem relaterar till vilket underlag som finns för bedömning av påverkan-status-risk, framför allt brister i miljöövervakningen.

- Vattenmyndigheterna menar vidare att påtalade brister inom kartläggning och analys som kopplar till definitionen av vattentjänster och full kostnadstäckning är regeringens ansvar. Dessa frågor handlar om Sveriges inriktning och är en del i det pågående överträdelseärendet. Samma sak gäller hur tydligt grundläggande respektive kompletterande åtgärder ska redovisas i rapporteringen. Vattenmyndigheterna menar att ansvar i brister i genomförande av grundläggande åtgärder faller på berörda myndigheter och kommunerna. Från vattenmyndigheterna har framförts att regeringen inte verkar vilja att vattenmyndigheterna alltför tydligt pekar på myndigheter eller kommuner som inte genomför befintlig lagstiftning fullt ut.
- För grundvatten avser vattenmyndigheterna att bättre följa ramdirektivet och SGU:s vägledning i rapporteringen 2022. Det återstår dock att tydligare peka ut risk för enskilda ämnen och enskilda grundvattenförekomster. Bristerna finns främst inom övervakningen (ger bristfällig riskanalys). Enligt vattenmyndigheterna återstår ytterligare ett steg inom övervakningen för att kunna göra slutlig kvalitetssäkrad statusklassning för grundvatten på det sätt som ramdirektivet och grundvattendirektivet föreskriver.
- Vattenmyndigheterna uppger att ett kritiskt område där inga betydande förbättringar är i sikte är skyddade områden. Där behövs vägledning för hur olika skyddsformer påverkar normsättning. Vattenmyndigheterna menar att det behövs en adekvat miljöövervakning och i förekommande fall specifika åtgärdsförslag för skyddade områden. Det är svårt att precisera åtgärder utan relevant övervakning och värdering av skyddet och utan definierad målnivå.
- Vattenmyndigheterna menar att sammantaget är det bristfälliga övervakningsmetoder och bristfällig övervakning som skapar de flesta problem i Sveriges rapportering till kommissionen.

Vattenmyndigheterna uppger att det också finns exempel på ännu inte uppfyllda rekommendationer från den första cykeln (vattenmyndigheternas kommentarer inom parentes):

- Det finns en brist på grundvattennivåövervakning, men även kemiövervakningen har brister (SGU har ett pågående regeringsuppdrag att förtäta nivåmätningarna).
- Arbetet med att definiera god ekologisk potential pågår fortfarande, därför har denna rekommendation ännu inte uppfyllts (god ekologisk potential för vattenförekomster påverkade av vattenkraft är nu definierade och det är på gång att göra det även för andra påverkanskällor).
- Tillämpningen av artikel 4.7 rapporteras inte (Detta beror på att denna artikel ännu inte tillämpats i Sverige).
- För grundvatten bör särskilda åtgärder beaktas i åtgärdsprogrammet. Så kallade KTM (Key Type of Measure) saknas (orsaken är att val av KTM har gjorts utifrån att det ska finnas kvalitetssäkrade data att rapportera).
- Kopplingen mellan kostnads- och effektivitetsanalys och åtgärder är endast gjord för näringsämnen (på grund av att detta är det enda område där det finns kvalitetssäkrade data att tillgå).
- Det finns ingen tydlig koppling mellan statusbedömning och behovet av att minska påverkan (kvantifiering av åtgärdsbehovet kommer att förtydligas ännu mer nästkommande cykel).
- Identifieringen av påverkan och bedömning av status behöver åtgärdas under den nuvarande cykeln för att se till att adekvata åtgärder kan sättas in före nästa cykel (detta blir väsentligt tydligare denna cykel).
- De så kallade win-win-åtgärderna när det gäller att uppnå målen i ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet, hanteringen av torka och användningen av naturligt kvarhållande åtgärder för vatten ingår inte i åtgärdsprogrammen (det kommer att finnas med i varierande omfattning i nästa förvaltningsprogram).
- Identifiera strängare krav för skyddade områden (kräver nära samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och tydligare vägledning).

- Säkerställ att alla vattenförekomster som används för dricksvattenkällor är skyddade enligt artikel 7 (senaste återrapporteringen visar på framsteg hos kommunerna, men fortfarande är kommunernas beting mycket stort. Förhoppningsvis kan länsstyrelsernas arbete snabbas på med regeringens extra satsning på detta område).

Kommissionen har lämnat nya rekommendationer utifrån granskningen av andra cykelns förvaltningsplaner. Här redovisas några exempel (med vattenmyndigheternas kommentarer inom parentes):

- Sverige bör fortsätta att fokusera på internationellt samarbete, inbegripet samordnade bedömningar och ha med grundvatten (Sverige får ännu tydligare lyfta fram de internationella samarbeten som faktisk sker; möjligen kan grundvattenfrågor lyftas fram mer i dessa samarbeten).
- Sverige bör ytterligare stärka övervakningen av ytvatten genom att omfatta alla relevanta kvalitetsfaktorer inom alla vattenkategorier (det pågår ett arbete i projektet Full koll på våra vatten med att peka på vilken övervakning som behövs).
- En förstärkt och stabil grundvattenövervakning som baseras på vattendirektivets krav bör inrättas (det finns förslag i Miljöövervakningsutredningen att tydliggöra SGU:s roll och stärka finansieringen).
- Sverige bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att få ned antalet undantag så mycket som möjligt inför nästa cykel för att säkerställa att målen i ramdirektivet för vatten uppnås i tid (vattenmyndigheterna behöver balansera detta krav med förväntningarna från verksamhetsutövare att tillämpa KMV och undantag "fullt ut" i ny lagstiftning).
- Åtgärder för att ta itu med alla relevanta prioriterade ämnen, avrinningsområdesspecifika förorenande ämnen och föroreningar av grundvatten bör identifieras och kopplas till de enskilda ämnena (vattenförvaltningen har tagit ett stort steg framåt denna cykel men stora brister i övervakningen gör det svårt att tillämpa fullt ut).
- Indikatorer för all identifierad betydande påverkan bör utvecklas (vattenförvaltningen har tagit ett stort steg framåt denna cykel).

- Finansieringskällor bör identifieras, till exempel den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare 1, landsbygdsprogrammet, för att underlätta ett framgångsrikt genomförande av dessa åtgärder i alla avrinningsdistrikt (detta kommer att beaktas inför nästa cykels förvaltningsprogram, men exempelvis landsbygdsprogrammet är en mycket liten och krympande finansieringskälla i Sverige sett till det totala behovet).
- Åtgärder för att hantera alla hydromorfologiska påverkansfaktorer (det finns problem där Sverige inte har lagstiftning; det behövs stora förbättringar för vattenkraft och övriga vandringshinder. Ett första steg framåt har tagits för kustvatten och markavvattning).
- Sverige bör fortsätta att överväga att återställa och prioritera vattendragsrenovering och prioritera användningen av grön infrastruktur (länsstyrelserna har begärt förstärkt finansiering från regeringen).
- Sverige bör tillämpa kostnadstäckning för vattenanvändningsverksamheter som har en betydande påverkan på vattenförekomster eller motivera eventuella undantag enligt artikel 9.4 (denna fråga hanteras av regeringen inom ramen för pågående överträdelseärende).
- Fastställ särskilda ytterligare mål för alla skyddade områden enligt relevanta direktiv (detta kräver nära samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, liksom tydligare vägledning).
- Mot bakgrund av den lokala torkan, som en av effekterna av klimatförändringarna, bör Sverige där så är lämpligt överväga att utarbeta planer för hantering av torka (detta kommer att finnas med i varierande omfattning i förvaltningsplanerna för nästa förvaltningscykel).

11.5 Nationell uppföljning och utvärdering av resultat

11.5.1 Miljömålsuppföljningen

Inom miljömålssystemet följs miljökvalitets- och etappmålen upp varje år. I uppföljningen bedöms om dagens styrmedel och de åtgärder som görs före 2020 är tillräckliga för att nå miljökvalitetsmålen. Vart fjärde år ska Naturvårdsverket redovisa en fördjupad utvärdering av miljömålen till regeringen. Den fördjupade utvärderingen ska innehålla en analys av förutsättningarna att nå vart och ett av miljökvalitetsmålen och en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Miljömålssystemet och dess miljökvalitets- och etappmål beskrivs närmare i bilaga 12.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för uppföljning av tre av Sveriges 16 miljökvalitetsmål och SGU för ett av målen. Den senaste fördjupade utvärderingen av de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen redovisades till regeringen i januari 2019 samlat tillsammans med övriga miljökvalitetsmål.¹³ Inom temaområde Hav och vatten lyftes tre förslag fram: Ökad kunskap för kostnadseffektiv sanering av förorenade sediment; Ökat anslag för ett kostnadseffektivt arbete med restaurering av vattenmiljöer och resurser för inventering av kulturmiljöer inför planerade restaureringsinsatser; Rådgivning för ökad hänsyn till vattenmiljöer vid skogsbruksåtgärder.¹⁴

11.5.2 Annan uppföljning och utvärdering

Havs- och vattenmyndighetens resultatredovisning

Havs- och vattenmyndigheten redovisar resultaten av förvaltningen av Sveriges sötvatten, hav och fiskresurser i sin årsredovisning.¹⁵

Havs- och vattenmyndigheten redovisar resultaten för ett verksamhetsområde som omfattar både havs- och vattenförvaltningen. I verksamhetsområdet ingår myndighetens arbetsuppgifter om både havs- och vattenresurser och havs- och vattenmiljökvalitet. Det sker ingen särredovisning av resultaten inom vattenförvaltningen.

¹³ Havs- och vattenmyndigheten (2019c).

¹⁴ I temaområde Hav och vatten deltog vattenmyndigheterna samt miljömålsmyndigheterna Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket Riksan tikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens geologiska undersökning, Trafikverket och Transportstyrelsen.

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2019c).

I den senaste årsredovisningen rapporteras bland annat om samordningen av vattenmyndigheterna, interimrapporteringen till kommissionen, vägledningsarbete samt övrigt arbete med vattenmiljön.

SGU:s resultatredovisning

SGU:s resultatredovisningen följer systematiken i myndighetens instruktion och utifrån den följer indelningen i verksamhetsområden vars prestationer kan kopplas till uppdraget i instruktionen. Det finns inget verksamhetsområde för vattenförvaltning.

Vattenförvaltning ingår som en del av verksamhetsområdet Tillhandahålla geologisk information för samhällets behov. Under den rubriken redovisas SGU:s insatser, bland annat vägledning, samverkan, CIS-arbetet och kompletterande arbete till miljöövervakningen.¹⁶

SMHI:s resultatredovisning

Inom området Samhälle och säkerhet finns ett avsnitt för Hydrologi – Vattenmiljö. För 2018 redovisades bland annat att insamlad data används för statusklassificering och utpekande av kraftigt modifierade vatten inom vattenförvaltningen samt att ett nytt verktyg har utvecklats för att beräkna hur mycket fosforutsläppen måste reduceras för att undvika övergödningsproblem. SMHI redovisar även att man har utfört olika uppdrag inom hydrologi för ett flertal länsstyrelser.¹⁷

MSB:s resultatsredovisning

MSB följer årligen upp arbetet med de riskhanteringsplaner som görs enligt förordningen om översvämningsrisker. Riskhanteringsplanerna beskriver hur de hot- och risker som identifierats för varje område ska hanteras och vilka åtgärder som behöver vidtas för att begränsa konsekvenserna av en omfattande översvämning på människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet. Riskhanteringsplanerna och de efterföljande översynerna av dessa ska utarbetas i

¹⁶ SGU (2019b).

¹⁷ SMHI (2019).

samordning med de översyner av förvaltningsplaner som görs enligt vattenförvaltningsförordningen.

Länsstyrelsernas resultatredovisningar

I länsstyrelsernas resultatredovisningar ingår inte resultaten inom vattenförvaltningen.

De fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter gör årligen en verksamhetsredovisning till Havs- och vattenmyndigheten.

11.5.3 Framförda synpunkter

Begränsad nationell uppföljning och utvärdering

Flera av de intervjuade har framfört att förutom vattenmyndigheternas uppföljning av genomförandet av åtgärdsprogrammen görs det inte någon uppföljning och utvärdering av resultatet av vattenförvaltningens insatser.

Havs- och vattenmyndigheten har framfört att man strävar mot en tydlig effektuppföljning, men en sådan saknas i dag för vattenförvaltning. Det är därmed svårt att säga vilken nytta som vattenförvaltningen gör och det är svårt att se vilka effekter i miljön som åstadkoms. Återrapporteringen av anslaget 1:11 sker separat. Det ligger på Havs- och vattenmyndigheten att ta fram metoder för att kunna följa upp effekterna av anslaget 1:11, men det uppges vara svårt.

Det är Naturvårdsverket som ansvarar för miljömålsuppföljningen. Havs- och vattenmyndigheten försöker synkronisera indikatorerna för miljökvalitetsmålen och vattenförvaltningen. Återföringen av uppnådda resultat till regeringen sker dels genom Havs- och vattenmyndighetens årliga redovisning av anslaget 1:11, dels genom att kommissionens granskningsrapporter skickas till Regeringskansliet.

Ingen resultatredovisning från vattenmyndigheterna till regeringen

Resultaten inom vattenförvaltningen redovisas inte i länsstyrelsens årsredovisning eftersom de arbetsuppgifterna inte ingår i länsstyrelsens regleringsbrev. Vattenmyndigheten redovisar i stället sitt resultat genom att skicka in underlag till årsredovisning till Havs- och vattenmyndigheten.

12 Digital samverkan och digitala verktyg

Sammanfattning: Vatteninformationssystem Sverige (VISS) är vatten- och havsmiljöförvaltningens informationssystem som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för. I vår utvärdering har det riktats kritik mot VISS, både från leverantörer och användare av data. Det pågår en utveckling av en ny miljöinformationsplattform (AKVA) som på sikt ska ersätta VISS. Det pågår även utveckling inom digital samverkan och av verktyg för statusklassificering, liksom av metoder för fjärranalys och modellering till stöd för statusklassning och åtgärdsplanering. SGU är på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten datavärd för grundvatten och SMHI för marina hydrografiska, kemiska och biologiska data från Bottniska viken, egentliga Östersjön och Västerhavet.

12.1 Digital samverkan

Inledning

Digital samverkan innebär att myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer utbyter information digitalt och samverkar för att hantera det digitala informationsutbytet på ett rättssäkert och effektivt sätt. Grundförutsättningar för digital samverkan är en gemensam förståelse för behov och mål samt insikt i relevanta juridiska förutsättningar och krav på informationssäkerhet.

Från Havs- och vattenmyndigheten uppges att utvecklingen av digital samverkan inom vattenförvaltningen och miljöövervakningen sker delvis i samverkansforumet Smart miljöinformation. Det innebär samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårds-

verket, länsstyrelserna, SKL och olika ingående expertmyndigheter och universitet som exempelvis SLU, SMHI och SGU. Havs- och vattenmyndigheten har betonat vikten av att samarbetet sker genom att man delar på resurser, resultat och erfarenheter.

De digitala verktygen ska vara ett stöd både för utförare ("data-insamlare") av miljöövervakning och för nyttjare av övervakningsdata. Nyttan av den digitala samverkan uppstår då ett beslut baserat på rätt information leder till ett förbättrat miljötillstånd. Det kan konstateras att det förekommer vissa brister i kravställning mot datavärdskap, standardisering för tillgängliggörande av data och utveckling av tekniska stödsystem. Detta beror enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten till stora delar på en brist på finansiering av berörda myndigheters egna förvaltnings- och utvecklingsarbete. Detta har exempelvis gjort att en sammanhållen miljöinformationsfunktion fortfarande saknas på Havs- och vattenmyndigheten och att arbetet har låg prioritet både på regional och nationell nivå.

När det gäller miljöinformationshantering och dataförvaltning menar Havs- och vattenmyndigheten att lagring och tillgängliggörande av miljöövervakningsdata behöver säkerställas långsiktigt. Havs- och vattenmyndigheten har framfört att dataförvaltningen behöver harmoniseras mellan aktörer inom miljöövervakningen med ett nationellt perspektiv. För att detta ska kunna ske finns enligt myndigheten behov av tydliga mandat och resurser att organisera och utföra arbetet.

Från system till informationstillgänglighet och tjänster

Miljöövervakningsdata kan i dag som regel laddas hem från datavärdena utan kostnad. Nerladdningsformaten kan variera.¹ Från bland annat Havs- och vattenmyndigheten har framförts att dataåtkomst är en central fråga för vattenförvaltningen, men många aktörer konstaterar att dagens datahanteringssystem inte är tillräckligt robusta och utbyggda. Havs- och vattenmyndigheten har pekat på att det traditionella sättet att fokusera på tekniska lösningar och verktyg behöver överges till förmån för en utgångspunkt i hur

¹ www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljoovervakning/Nationella-datavardskap/Dataatkomst/ (avläst 2019-11-08).

informationen ska tillgängliggöras och delas med hög kvalitet och varaktig tillgänglighet över tid.

Vatteninformationssystem Sverige (VISS) är vatten- och havsmiljöförvaltningens informationssystem. Det är ett verktyg för att kunna genomföra den rapportering som krävs av Europeiska kommissionen avseende både ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet. Det har riktats kritik mot VISS – både från leverantörer och användare av data. Flertalet aktörer har pekat på att datasystemen är bristfälliga och att det saknas data. VISS består av synteser av primärdata som finns hos olika datavärdar och har byggts på och moderniserats efter hand. På grund av att databaser använder olika tekniska lösningar är det svårt för en del aktörer att leverera data direkt till VISS. Många användare anser att VISS är krångligt att använda. Flera menar att presentationen skulle behöva göras om. Det har även framförts kritik mot säkerhetsbrister i systemet, och felaktiga uppgifter som är kända ligger kvar i VISS utan att åtgärdas. Från Havs- och vattenmyndigheten har framförts att VISS är ett exempel på ett system som representerar den problematik som nyligen har beskrivits av Riksrevisionen.²

Havs- och vattenmyndigheten har pekat på att framtidens övervakning och datainsamling samt miljöförvaltning kommer att kräva lösningar som i grunden bygger på andra principer för att man ska nyttja digitaliseringens möjligheter fullt ut. Planeringen för en ny digital plattform för miljöövervakning, AKVA, har initierats av Havs- och vattenmyndigheten. I arbetet med AKVA är informationens tillgänglighet en utgångspunkt. AKVA har ett separat datalager och it-tjänster byggda som separata moduler i stället för att bygga ett nytt monolitiskt system. Havs- och vattenmyndigheten har till utredningen uppgett att man vill tillämpa verksamhetsdriven utveckling med ett starkt utifrån- och in-perspektiv och skapa en skalbarhet som blir billigare att förvalta och enklare att livscykelhantera.

För att lyckas med transformationen mot en fullt digital och gemensam informationsförsörjning krävs enligt Havs- och vattenmyndigheten att resurser tillsätts på flera nivåer. Arbetet uppges behöva fokusera på en helhetssyn och förutsättningsskapande åtgärder för att samla in, beskriva och tillgängliggöra informationen på ett för miljösektorn gemensamt sätt. En förutsättning för att lyckas uppges vara en långtgående standardisering av till exempel definitioner,

² Riksrevisionen (2019b).

informationsdomäner, metadatahantering, begreppskataloger och tekniska gränssnitt för att skriva och läsa information i automatiserade lösningar, maskin till maskin. Den semantiska, tekniska och juridiska interoperabiliteten uppges vara av avgörande betydelse inom hela sektorn.

Smart miljöinformation

Naturvårdsverket har i uppdrag att leda arbetet med att digitalisera och tillgängliggöra miljöinformation. Målet med smart miljöinformation är att bidra till att möta klimatutmaningen och nå Sveriges miljömål.³ Smart miljöinformation är en samverkansform som har skapats utifrån ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket med syfte att det ska bli enklare att använda och förstå informationen som finns hos myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Förmågan att utgå från helhetssyn och samverka är avgörande för att uppnå såväl nationella mål för digitalisering som målen inom miljösektorn. Naturvårdsverket driver samverkan inom smart miljöinformation vidare efter avslutat regeringsuppdrag med hjälp av de myndigheter som ingår i samverkan.

OECD pekar i en rapport⁴ på de faktorer som Sverige saknar för att accelerera digitaliseringen. OECD rekommenderar bland annat att stärka det strategiska digitala ledarskapet, tydliggöra ansvarsfördelningen och säkerställa att data tillgängliggörs och förvaltas enligt mer gemensamma policys. Samverkansformen smart miljöinformation är enligt Havs- och vattenmyndigheten i nuläget den plattform som miljösektorn har för att stärka förmågan att gemensamt öka måluppfyllelsen. Havs- och vattenmyndigheten har till utredningen framfört att om den ska kvarstå som samverkansplattform krävs mandat och resurser för att kunna genomföra de rekommendationer som OECD ger och säkerställa att miljösektorn förhåller sig till motsvarande utveckling på nationell nivå.

Havs- och vattenmyndigheten menar att det behövs tydliga mandat och resurser på såväl nationell som regional nivå för att skapa en effektiv och väl fungerande miljöinformationsförsörjning som bidrar till genomförandet av vattenförvaltningen.

³ www.naturvardsverket.se/smartmiljoinformation (avläst 2019-11-08).

⁴ Digital Government Review of Sweden Towards a Data-driven Public Sector.

12.2 Digitala verktyg

Under avsnittet digital samverkan ovan lyftes sammanhanget och arbetssätt runt de digitala verktygen. Under detta avsnitt redovisas några verktyg och komponenter som är av relevans för att stödja en väl fungerande vattenförvaltning.

Insamlingssystem behöver uppgraderas

Inom miljöövervakningen finns ett antal insamlingssystem som kan vara allt från utförarnas egna system till relativt oumbärliga standardprogramvaror som levereras av privata aktörer. Systemen är utvecklade nära verksamheten och uppges fungera väl men det finns enligt Havs- och vattenmyndigheten betydande risker med föråldrade system där programvaran inte längre uppgraderas eller stöds av mjukvaruleverantörerna. Det har till utredningen framförts att det skulle behöva tas ett samlat grepp nationellt för att modernisera och säkerställa att dessa insamlingssystem fungerar för att långsiktigt säkra kvaliteten och långsiktig förvaltning av data från miljöövervakningen.

AKVA med fokus på informationstillgänglighet ersätter VISS

Havs- och vattenmyndigheten har haft ett övergripande ansvar för vatteninformationssystemet VISS sedan 2011. Utvecklingen av en ny miljöinformationsplattform som på sikt kommer ersätta VISS pågår. Som angavs i föregående avsnitt benämns denna nya plattform AKVA. Vattenmyndigheterna har genom ett årligt bidrag från Havs- och vattenmyndigheten bedrivit utveckling och förvaltning av VISS. Vattenmyndigheter, andra länsstyrelser och kommuner använder VISS för arbetet inom vattenförvaltningen. VISS används också av andra myndigheter och av verksamhetsutövare i arbetet inför exempelvis tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Framöver kommer VISS att behövas som stöd i prövningsärenden inom den nationella omprövningen av vattenkraften. Det finns också behov för ett översiktligt system som stöd till förvaltning av den marina miljön, som även inkluderar de nationella havsplanerna. VISS behöver enligt uppgift uppgraderas med ny teknik och arkitektur. Det finns också

behov av gemensamma lösningar och standarder för visualisering, informationssäkerhets- och inloggningssystem och karttjänster för en effektivare förvaltning. Havs- och vattenmyndigheten uppger att man vill tillämpa verksamhetsdriven utveckling med ett starkt utifrån- och inperspektiv för att skapa största möjliga nytta för användare av miljöinformationen. En lösning med skalbarhet uppges även bli billigare att förvalta och enklare att livscykelhantera. Myndigheten menar att på så sätt skapas förutsättningar för att konsolidera metadatastruktur och mångfalden av portaler för miljöinformation. Som tidigare beskrivits har VISS brister som behöver åtgärdas genom ett nytt digitalt verktyg. Arbetet uppges kräva en nära samverkan mellan olika samhällsaktörer och en tydlig förvaltningsorganisation hos länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten menar att miljöinformationshanteringsprocessen behöver koordineras och involvera flera organisationer – både utförare av datainsamling och miljöövervakning, rapportörer av data, förvaltare och användare.

Verktyg för statusklassificering

Ett verktyg för att genomföra statusklassificering av ekologisk status håller på att utvecklas på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Tanken är att genom att automatisera klassificeringen ska flera vinster uppnås, bland annat att klassificeringen görs på samma sätt i alla distrikt, att behoven att förtydliga vissa beskrivningar av bedömningsgrunderna tydliggörs när föreskrifterna översätts till otvetydig kod för beräkningar, att spårbarheten i statusklassificeringen ökar och att osäkerheter kan beräknas. Sammanfattningsvis beräknas verktyget ge vinster som ökad spårbarhet, reproducerbarhet och även kanske en mer objektiv bedömning. Havs- och vattenmyndigheten menar att en långsiktig förvaltning av dessa verktyg behöver säkerställas.

Kunskapsstöd baserat på fjärranalys och modeller

Metoder för fjärranalys och modellering är under utveckling. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten bör dessa i framtiden kunna bidra till statusklassning, planering och uppföljning av åtgärder inom vattenförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten har

genomfört utredningar av miljöövervakningens behov som visar på behov och möjligheter med användning av fjärranalys och modeller för att komplettera den traditionella miljöövervakningen.

Det har exempelvis pekats på att fjärranalys inom akvatisk övervakning kan ge möjligheter att beräkna vattnets färg utifrån det teoretiska innehållet av exempelvis växtplankton eller färgat material. Växtplanktonbiomassa kan vara en indikator för övergödning och därför användas vid statusklassning. För närvarande sker en satsning på en plattform för samutveckling av metoder för svenska förhållanden och användningsområden.

Det har framförts att det finns behov av att alla modeller, inklusive fjärranalysmodeller, valideras kontinuerligt, dvs. jämförs med observationer för att få en bedömning av osäkerheterna. Det har från Havs- och vattenmyndigheten framförts att för att garantera en långsiktighet i detta stöd till vattenförvaltningen behöver uppdragen till nationella myndigheter förtydligas. Det har framförts förslag om att SMHI, SGU och SLU bör ges särskilda uppdrag att tillhandahålla dessa verktyg och tjänster för att stödja förvaltningen.

Datavärdskap och relaterade stödsystem

Datavärdskap utgör en infrastruktur för basdata. Havs- och vattenmyndigheten har till utredningen framfört att arbetssättet med datavärdskap på uppdrag från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är väl utvecklat, i de flesta fall välfungerande och relativt etablerat. Det har vidare framförts att själva tekniken och gränssnitten hos datavärdskapen behöver ensas, vilket Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat. Arbetet med datavärdskapen har många inslag av myndighetssamverkan. Datavärdsarna själva har uppdrag att ordna träffar med dataleverantörer. Det har pekats på att för att data ska vara enkla att använda behöver de så kallade användargränssnitten utvecklas och anpassas efter relevanta målgrupper, ofta en handläggare vid en annan myndighet. Både användargränssnitten, som vänder sig mot människor, och maskingränssnitten, som underlättar för andra it-system att skörda data, har hittills utvecklats av datavärdsarna själva. Havs- och vattenmyndigheten har låtit utreda användbarheten hos de befintliga gränssnitten och det framgår att

det skiljer sig relativt mycket mellan datavärddar. Här uppges det finnas ett behov av att utbyta erfarenheter och lära av varandra.

Stödsystem innebär i det här sammanhanget i princip det nationella stationsregistret,⁵ valideringstjänsten⁶ samt kodregistret det taxonomiska registret Dyntaxa.⁷ Utvecklingen av dessa har i huvudsak initierats och kravställt av Naturvårdsverket, men Havs- och vattenmyndigheten uppger att man på senare år har tagit en gradvis mer aktiv roll. Stationsregistret är tänkt att innehålla alla provplatser där miljöövervakning genomförs eller har genomförts, och den viktigaste funktionen är ett unikt ID för varje plats. Detta möjliggör bättre planering av miljöövervakning och inte minst underlättar det användningen av data när man lättare kan koppla mätvärden till en viss plats. Valideringstjänsten är tänkt att vara en automatisk kvalitetskontroll av data som levereras till datavärd från utförare av miljöövervakning. Ungefär en tredjedel av datavärddskapets tid går i dag, utan valideringstjänst, åt till en första leveranskontroll. Det kan ibland gå relativt lång tid innan utföraren kan få återkoppling på enkla fel. Många enkla felkontroller uppges enkelt kunna automatiseras. Målet med valideringstjänsten är att avlasta datavärden, snabba upp dataflödet och underlätta för utföraren. Kopplat till valideringstjänsten är kodregistret som för närvarande uppges vara mer av en prototyp än ett färdigt register. Det innehåller en del begrepp och enheter som valideringstjänsten behöver.

12.3 Förvaltning av databaser hos SMHI och SGU

SMHI är på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten datavärd för marina hydrografiska, kemiska och biologiska data från Bottniska viken, egentliga Östersjön och Västerhavet.⁸ SMHI förvaltar data-

⁵ Stationsregistret innehåller uppgifter om övervakningsstationer och provplatser som används eller har använts inom svensk miljöövervakning. Stationsregistret är gemensamt för de nationella datavärdarna. Se

<https://stationsregister.miljodatasamverkan.se/stationsregister/composer/> (avläst 2019-11-08).

⁶ Leveranser av data inom miljöövervakningen av grundvattenkemi levereras genom en valideringstjänst. Se

www.sgu.se/grundvatten/miljoovervakning-av-grundvatten/datavardskap-for-grundvatten/ (avläst 2019-11-08).

⁷ Dyntaxa är en databas över svenska organisms namn och släktskap. Se

www.slu.se/dyntaxa/ (avläst 2019-11-08).

⁸ SOU 2019:22.

baser rörande den geografiska indelningen av vattenförekomster, avrinningsområden, hydrologiska grunddata samt modeller och andra analysverktyg. SMHI har inget formellt datavärdskap för dessa frågor men myndigheten pekas ut i förordningen om geografisk miljöinformation som ansvarig för miljöinformation som rör ytvatten.⁹ Att SMHI har i uppgift att förvalta och utveckla den svenska hydrologiska infrastrukturen framgår även av myndighetens instruktion.

SMHI bistår myndigheterna inom vattenförvaltningen med nationella underlag och digitala verktyg delvis på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten, delvis på eget initiativ efter önskemål från berörda myndigheter. SMHI finansierar detta genom sitt förvaltningsanslag samt genom bidraget för vattenförvaltning från Havs- och vattenmyndigheten. SMHI:s roll och ansvar inom vattenförvaltningen är inte reglerad i vattenförvaltningsförordningen.

SGU är datavärd för grundvatten på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Miljöövervakningsdatabasen för grundvatten innehåller dels data från nivåövervakning inom Grundvattennätet, dels resultat från den statliga miljöövervakningen av grundvattenkvalitet på nationell och regional nivå. SGU har hittills enbart tagit emot data från den statligt finansierade miljöövervakningen. Förberedelser för att även ta emot data från till exempel recipientkontroll har gjorts. Även analysresultat från SGU:s uppdrag om screening av miljögifter i grundvatten rapporteras för närvarande till miljöövervakningsdatabasen för grundvatten.¹⁰

12.4 Framförda synpunkter

Många synpunkter på VISS

Aktörerna är överens om att dataåtkomst är en central fråga för vattenförvaltningen, men de flesta konstaterar att datahanteringssystemen inte är tillräckligt robusta och utbyggda.

Det riktas kritik mot VISS – både från leverantörer och användare av data. Flertalet aktörer har pekat på att datasystemen är bristfälliga och att det saknas data. Flera aktörer har pekat på problem med VISS. VISS består av synteser av primärdata som finns hos olika datavärddar och har byggts på och moderniserats efter hand.

⁹ 24 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

¹⁰ SOU 2019:22.

Det finns inte ett utpekat värdskap för alla typer av data som används i vattenförvaltningen. Det har framförts att i många fall finns data bara lokalt på olika länsstyrelser. Alla typer av data borde ha en fungerande datavärd.

På grund av att databaser använder olika tekniska lösningar är det svårt för en del aktörer att leverera data direkt till VISS.

Många användare anser att VISS är för krångligt att använda. Flera menar att presentationen skulle behöva göras om.

Det har även framförts kritik mot säkerhetsbrister i systemet. Det har även framförts att felaktiga uppgifter som är kända ligger kvar i VISS utan att åtgärdas.

13 Kostnader och finansiering

Sammanfattning: Vattenförvaltningen i Sverige har inte en enhetlig och samlad finansiering. De statliga myndigheterna inom vattenförvaltningen finansieras huvudsakligen genom statliga anslag som fördelas på olika sätt till de olika aktörerna. Statliga myndigheters och kommuners arbete med att genomföra åtgärder i åtgärdsprogrammen finansieras på olika sätt, men för statliga myndigheter ofta genom myndighetens anslagsmedel. Verksamhetsutövare har ett ansvar att utifrån principen om att förorenaren betalar (PPP) finansiera fysiska åtgärder.

13.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för kostnaderna för och finansieringen av vattenförvaltningens myndigheter och åtgärdsarbete. Flera tidigare utredningar har behandlat finansieringen av vattenförvaltningen vilket beskrivs i kapitel 4 och bilaga 8.

Vattenförvaltningens finansiering handlar

- *dels* om finansieringen av de myndigheter som arbetar med de uppgifter som regleras i vattenförvaltningsförordningen
- *dels* om finansieringen av genomförandet av myndigheters och kommuners åtgärder i åtgärdsprogrammen
- *dels* om finansieringen av vattenvårdande åtgärder, det vill säga fysiska åtgärder som påverkar vattnet och som utförs av till exempel privata och offentliga verksamhetsutövare och fastighetsägare.

Utredningen har fokuserat på finansieringen av de myndigheter som utför de arbetsuppgifter som anges i vattenförvaltningsförordningen samt finansieringen av myndigheters och kommuners arbete med att genomföra de administrativa åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen. Vi kommer dock även att beröra finansieringen av kostnaderna för vissa fysiska vattenvårdande åtgärder.

Flera har pekat på finansieringens effekter på vattenförvaltningen

Det har i olika sammanhang lyfts fram att bristen på långsiktig finansiering av åtgärdsarbete i vattenmiljön är ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön. Det har pekats på att behovet av åtgärder är stort för såväl våtmarker som för grundvatten, vattendrag, sjöar och kustvatten.¹ Vi uppfattar vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som att det finns ett finansieringsgap mellan den finansiering som myndigheterna har tillgång till och kostnaderna för att genomföra de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen. Utredningens direktiv pekar på att vattenmyndigheterna saknar befogenhet att besluta om finansiering av åtgärder i de åtgärdsprogram som de tar fram. Vattenmyndigheterna saknar också mandat att besluta om finansiering av övervakningsprogrammen.

Tidigare utredningar har uppmärksammat att vattenförvaltningen inte har någon enhetlig och samlad finansiering. En utredning konstaterade att svårigheterna att få en samlad bild av hur medlen används bland annat är uttryck för det i hög grad integrerade arbete som bedrivs inom vattenförvaltningens område, där flera delaktiviteter och aktörer berörs. Samtidigt gör detta det svårare att urskilja de resurser som används för havs- och vattenmiljöfrågor.² I budgetpropositionen för 2011 informerades riksdagen om att regeringen hade för avsikt att, i samband med att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljö bildades den 1 juli 2011, tydliggöra finansiering av verksamheter som har bäring på havs- och vattenmiljö.³

¹ Se bland annat SOU 2014:50.

² SOU 2010:8.

³ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 20.

Finansiering i andra länder

Som beskrivs i bilaga 11 rörande vattenförvaltningen i andra länder har medlemsstaterna valt olika lösningar för arbetet med vattenförvaltningen. Såväl organiseringen som finansieringen av vattenförvaltningen och de åtgärder som vidtas utifrån förvaltningsplaner och åtgärdsprogram kan därmed skilja sig åt mellan de undersökta länderna. Myndigheternas arbete finansieras dock ofta genom skatter och/eller avgifter. När det gäller genomförandet av åtgärder skiljer sig finansieringsmodellerna åt såväl mellan olika områden som mellan länderna. Se bilagan för en mer detaljerad beskrivning av finansieringen av andra länders vattenarbete.

13.2 Regelverket

Ramdirektivet anger att förorenaren betalar

Av ramdirektivet för vatten framgår att medlemsstaterna bör sträva efter att uppnå åtminstone god vattenstatus genom integrerade åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen får genomföras successivt så att kostnaderna för att genomföra dem sprids ut. Finansiering av fysiska åtgärder ska bland annat bygga på principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Ramdirektivet för vatten innehåller inga bestämmelser om hur de behöriga myndigheterna ska finansieras.

Ramdirektivet för vatten anger vissa principer som medlemsstaterna ska beakta vid prissättning av vattentjänster. Enligt ramdirektivet ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader. Medlemsstaterna ska även beakta principen att förorenaren ska betala samt att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna. Det praktiska genomförandet skiljer sig dock åt mellan medlemsstaterna, vilket visar att det kan finnas olika sätt att uppfylla direktivets krav.

Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen anger vad ett åtgärdsprogram ska omfatta

Av miljöbalken framgår att regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm.⁴ Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammen omfattar administrativa åtgärder som ska genomföras av myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen kan dock leda till beslut som påverkar enskilda verksamhetsutövare och innebär krav på exempelvis fysiska åtgärder.

De åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram ska bland annat innehålla en analys av hur åtgärderna är avsedda att finansieras. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska den analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser som avses i miljöbalken innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna, varvid kostnader och nytta ska kvantifieras.⁵

I arbetet med att ta fram och fastställa åtgärdsprogram ska också beaktas resultatet av den ekonomiska analys av vattenanvändningen som avses i ramdirektivets bilaga III.⁶ Den ekonomiska analysen ska innehålla tillräcklig information för att det ska vara möjligt att göra de relevanta beräkningar som behövs för att kunna beakta principen om täckning av kostnaderna för vattentjänster med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i avrinningsdistriktet. Informationen ska också vara tillräcklig för att kunna bedöma den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som ska ingå i åtgärdsprogrammen, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

Avgifter för allmänna vattentjänster

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

⁴ 5 kap 4 § miljöbalken (1998:808).

⁵ 6 kapitlet 6 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁶ 6 kapitlet 1 § och 3 kapitlet 1 § första stycket 3 vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Lagen anger vem som är skyldig att betala sådana avgifter för allmänna vattentjänster samt vad som gäller för avgifternas storlek samt grunderna för hur de ska beräknas. Avgifterna ska bland annat bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist och får inte överskrida nödvändiga kostnader exempelvis för att ordna och driva en va-anläggning.

13.3 Kopplingen mellan beslut om åtgärdsprogram och beslut om finansiering

Vattendelegationerna beslutar om åtgärdsprogrammen. Dagens system innebär därmed att vattenmyndigheterna fattar beslut om åtgärdsprogram med olika åtgärder som ska genomföras av statliga myndigheter och kommuner. Vattenmyndigheterna saknar dock befogenhet att besluta om finansiering av de åtgärder som tas in i åtgärdsprogrammen. Finansieringen av statliga åtgärder beslutas av riksdag och regering genom medelstilldelning till berörda myndigheter. Finansiering av kommunala åtgärder beslutas av kommunfullmäktige och kommunstyrelse genom medelstilldelning till de kommunala myndigheterna. Även avgiftsfinansiering kan förekomma. I tabellen nedan redovisas översiktligt ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna utifrån ett finansieringsperspektiv.

Tabell 13.1 Aktörerna inom vattenförvaltningen

Uppgift	Aktör
Framtagande av förslag till åtgärdsprogram	Vattenmyndigheterna
Beslut om åtgärdsprogram och de åtgärder som ska vidtas	Vattenmyndigheterna (vattendelegationerna)
Redovisning av hur de åtgärder som myndigheterna och kommunerna ska vidta är avsedda att finansieras	Vattenmyndigheterna
Genomföra och vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogram	Statliga och kommunala myndigheter
Beslut om att genomföra och finansiera åtgärder i åtgärdsprogram	Statliga och kommunala myndigheter
Beslut om finansiering av statliga myndigheter	Riksdagen och regeringen
Beslut om finansiering av kommunala myndigheter	Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen
Årlig återrapportering till vattenmyndigheten av vilka åtgärder som har genomförts	Statliga och kommunala myndigheter

I regeringens prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015–2021 pekade regeringen bland annat på att en avvägning mellan olika samhällsintressen utgör en viktig del i bedömningen av hur åtgärder bör fördelas mellan olika typer av verksamheter, både utifrån deras påverkan på vattenmiljön och i förhållande till vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Regeringen betonade att det var viktigt att beakta vilka konkreta nyttor som ett genomförande av åtgärdsprogrammen förväntas leda till i samhället samt att avvägningen mellan nyttor och kostnader utgör en integrerad del i att fastställa såväl miljökvalitetsnormer som ändamålsenliga åtgärder.⁷

I samband med regeringens prövning fick de fem vattenmyndigheterna möjlighet att lämna synpunkter på yttranden rörande prövningen av åtgärdsprogrammen. Vattenmyndigheterna lämnade ett gemensamt yttrande som bland annat tog upp frågor rörande finansieringen av åtgärder i åtgärdsprogram. Bland annat lyfte vattenmyndigheterna fram behovet av en ökad finansiering som en grundläggande förutsättning för ett verksamt genomförande av nödvändiga åtgärder.⁸

⁷ Regeringsbeslut 2016-10-06.

⁸ Vattenmyndigheterna (2016).

13.4 Komplex finansiering via flera anslag

Vattenförvaltningsarbetet berör flera olika departement inom Regeringskansliet och olika sektorer, vilket avspeglar sig i finansieringen av arbetet. Finansieringen härrör från olika utgiftsområden på statsbudgeten, där vattenförvaltning utgör en bland flera frågor (se tabellen nedan). Mot bakgrund av arbetets struktur och den komplexa finansieringsmodellen kan det vara svårt att skilja ut vilka medel som specifikt avses finansiera vattenförvaltningen. Det kan därmed även vara svårt att få en helhetsbild över såväl vattenförvaltningens tilldelade resurser som dess kostnader.

Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2019 att styrningen av länsstyrelserna är svår att överblicka bland annat genom att styrningen är utspridd i så många uppdrag och förordningar samt att verksamheter finansieras genom en mängd olika och kompletterande finansieringskällor.⁹

Den administrativa delen av vattenförvaltningsarbetet finansieras till stor del genom anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20. Anslag 1:11 får användas för utgifter för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer. Anslaget disponeras till största delen av Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelsen i Örebro.

År 2017 gjorde Havs- och vattenmyndigheten bedömningen att anslaget 1:11 är ett effektivt anslag för att stödja åtgärds genomförande, men även som stöd för framtagande av kunskapsunderlag, förvaltningsarbete och uppföljning. Myndigheten menar att anslaget är ett viktigt instrument för att uppnå Sveriges havs- och vattenanknutna miljömål.¹⁰ Det är även av stor vikt för att driva det vatteninriktade åtgärdsarbetet inom länen.¹¹

⁹ Riksrevisionen (2019).

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2018).

¹¹ Havs- och vattenmyndigheten (2018c).

Tabell 13.2 Utgiftsområden och anslag som används för finansiering av vattenförvaltningen

Utgiftsområde	Anslag
1 Rikets styrelse	5:1 Länsstyrelserna
6 Försvar och samhällets krisberedskap	2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor
20 Allmän miljö- och naturvård	1:2 Miljöövervakning m.m.
	1:3 Åtgärder för värdefull natur
	1:4 Sanering och återställning av förorenade områden
	1:9 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
	1:10 Klimatanpassning
	1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö
	1:15 Havs- och vattenmyndigheten
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1:14 Livsmedelsverket
	1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur
	1:18 Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur
	1:19 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket
24 Näringsliv	1:8 Sveriges geologiska undersökning

13.5 Finansiering av myndigheternas arbete inom vattenförvaltningen

I detta avsnitt behandlas främst finansieringen av de statliga aktörerna i deras myndighetsroll. Vissa myndigheter är dock även verksamhetsutövare, till exempel gäller detta Trafikverket. Kommunerna behandlas i avsnitt 13.9 och finansiering av övervakning behandlas i avsnitt 13.10.

13.5.1 Myndigheter med centrala uppgifter i vattenförvaltningen

De centrala myndigheterna inom vattenförvaltningen utgörs av länsstyrelserna med vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten, SGU samt SMHI. Dessa myndigheter utför arbete enligt

vattenförvaltningsförordningen och deras arbete med detta finansieras i huvudsak genom anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård via Havs- och vattenmyndigheten. Före 2017 betecknades anslaget 1:12. Sedan 2012 har cirka 155 miljoner kronor per år anslagits för vattenförvaltningsarbete (se tabellen nedan).

Anslaget disponeras av Havs- och vattenmyndigheten och medlen fördelas som bidrag till samtliga länsstyrelser, inklusive vattenmyndigheterna, samt till SGU och SMHI. Vid fördelning av medel till länsstyrelserna utgår Havs- och vattenmyndigheten från en särskild fördelningsnyckel som främst baseras på miljöpåverkan i termer av miljöpåverkande anläggningar och övergödning, vattenmiljöns omfattning samt samhällsfaktorer som miljötryck och nyttjandebehov. Fördelningsnyckeln är för närvarande under översyn.¹²

Från och med 2017 har länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i Örebro län fått dispositionsrätt över den del av anslaget 1:11 som går till beredningssekretariatets personalkostnader och vattenmyndigheternas arbete inom respektive vattendistrikt, det vill säga de medel som får användas för arbete vid länsstyrelserna enligt vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelserna fördelar sedan 2018 dessa medel i dialog med Havs- och vattenmyndigheten.

¹² Havs- och vattenmyndigheten, e-brev 2018-10-23 samt Länsstyrelsen Västernorrland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-05-15.

Tabell 13.3 Anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö (tkr)

År	Anslag	Varav havs- och vatten- miljöer (ap 2) ¹³	Varav till högsta belopp vatten- förvalt- ning ¹⁴	Varav högsta belopp till läns- styrelser	Varav högsta belopp till länsstyr- else som är vatten- myndighet	Varav högsta belopp till SMHI	Varav högsta belopp till SGU
2011 ¹⁵			86 500	62 500	8 500	7 500	3 000
	578 749	280 500	77 400	58 400	8 500	7 500	3 000
2012	737 565	737 565	154 800	116 800	17 000	15 000	6 000
2013	502 565	502 565	154 800	116 800	17 000	15 000	6 000
2014	672 565	672 565	154 800	116 800	17 000	15 000	6 000
2015 ¹⁶	666 565	686 565	154 800	116 800	17 000	15 000	6 000
2016	751 565	751 565	154 800	116 800	17 000	15 000	6 000
2017	787 565	705 565	72 800	34 800	17 000	15 000	6 000
	(Örebro)	82 000	82 000	–	–	–	–
2018	949 565	814 565	74 800	34 800	17 000	15 000	8 000
	(Örebro)	82 000	82 000	–	–	–	–
	(Örebro)	8 000	–	7 000	1 000	–	–
2019	1 269 565	1 034 565	74 800	34 800	17 000	15 000	6 000
	(Örebro)	82 000	82 000	–	–	–	–
	(Örebro)	8 000	–	7 000	1 000	–	–

Källor: Budgetpropositioner, budgetbetänkanden och regleringsbrev för 2011–2019.

Av tabellen ovan framgår att 2018 fick högst 74,8 miljoner kronor användas för vattenförvaltningsarbete. Av dessa fick högst 34,8 miljoner kronor betalas ut som bidrag till länsstyrelserna enligt fördelingsnyckeln.

¹³ Anslagspost (ap) 2 Havs- och vattenmiljöer (ram) disponeras av Havs- och vattenmyndigheten. Från och med 2017 disponerar Länsstyrelsen i Örebro län en del av Havs- och vattenmiljöer som får användas för arbete vid länsstyrelserna enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Länsstyrelserna fördelar medlen efter samråd med (2017) eller i dialog med (2018) Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁴ Högsta belopp av anslagsposten Havs- och vattenmiljöer som får användas för arbete enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, det vill säga bidrag till samtliga länsstyrelser, de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, SMHI och SGU.

¹⁵ Fram till och med första halvåret 2011 finansierades vattenförvaltningen genom anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur (830 mnkr för 2011) som disponerades av Naturvårdsverket (tidigare benämnt 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald). Av medlen fick högst 5 mnkr disponeras av Naturvårdsverket 2011.

¹⁶ För 2015 beslutade riksdagen om en minskning av regeringens anslagsförslag med 75 mnkr, från 7424 mnkr till 667 mnkr.

Tabell 13.4 visar hur vattenförvaltningens medel fördelades och användes 2016–2018 av SMHI och SGU. Tabell 13.5 visar länsstyrelsernas förbrukade medel för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen 2018.

Tabell 13.4 Tilldelade och förbrukade medel för arbete med vattenförvaltning för SMHI och SGU anslag 1:11 perioden 2016–2018 (tkr)

Mottagare	Utbetalt			Förbrukade medel		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
SMHI	15 000	15 000	15 000	15 577 ^a	15 985 ^a	15 600 ^a
SGU	6 000	6 000	8 000	6 001	6 232	7 544

a) 577, 985 respektive 600 tkr har bekostats med SMHI:s ordinarie anslagsmedel.

Källa: Bearbetning av uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten (2017, 2018c och 2019d).

Därutöver omfattas såväl Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för förvaltningsperioden 2016–2021 och ansvarar för att genomföra åtgärder inom ramen för dessa program. Kostnader och finansiering för dessa myndigheters åtgärdsarbete beskrivs i detta avsnitt. Övriga myndigheters åtgärdsarbete beskrivs i avsnitt 13.5.2.

Länsstyrelserna med vattenmyndigheterna

Beskrivningen ovan omfattar finansieringen av länsstyrelserna inklusive vattenmyndigheterna med utgångspunkt från anslag 1:11 inom utgiftsområde 20. Även anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. inom utgiftsområde 1 används i viss utsträckning för verksamhet som direkt rör vattenförvaltningen. Det kan förutom lönekostnader till exempel avse kostnader för utbildning och utrustning. Länsstyrelsen Västmanland (tillika vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt) har tidigare redovisat att det i Västmanlands län rör sig om ytterligare drygt 5 procent som har belastat förvaltningsanslaget.¹⁷

Vatteninformationssystem Sverige (VISS) finansierade 2018 med 4,8 miljoner kronor (villkor 1) och 0,5 miljoner kronor (villkor 3,

¹⁷ SOU 2010:8.

Havsmiljöförordningen) genom anslaget 1:11 samt 0,5 miljoner kronor genom stöd från länsstyrelsens IT verksamhet. Underskottet på 0,3 miljoner kronor finansierades av Länsstyrelsen Jönköping.¹⁸

Havs- och vattenmyndighetens redovisning av användning av anslag 1:11 för 2018 framgår av tabellen nedan. Myndigheten konstaterar att länsstyrelsernas redovisningar har gjorts på olika sätt och att det därför är svårt att följa upp hur mycket som har använts till vad och att det är svårt att dra slutsatser.

I tabellen redovisas kostnaderna uppdelade på vattenmyndigheternas kanslier vid de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, alla länsstyrelserna exklusive vattenmyndigheternas kanslier samt medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro för 2018. Enligt tabellen förbrukade länsstyrelserna inklusive vattenmyndigheternas kanslier 2018 sammanlagt cirka 127,1 miljoner kronor (2017: cirka 127,4 miljoner kronor) för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen. Därav förbrukade länsstyrelserna exklusive vattenmyndigheterna sammanlagt cirka 95,4 miljoner kronor (2017: cirka 89,2 miljoner kronor). Vattenmyndigheternas kanslier förbrukade 31,7 miljoner kronor (2017: cirka 38,2 miljoner kronor), exklusive medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2019d).

Tabell 13.5 Länsstyrelsernas förbrukade medel för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen 2018 (tusen kronor)

Länsstyrelse	Antal timmar personal	Löne- kost- nader inkl. OH	Tjänste- resor	Konsult- tjänster	Utbetalda bidrag	Övriga kost- nader	Totala kost- nader
<i>Vattenmyndigheternas kanslier vid länsstyrelserna¹⁹</i>							
Kalmar	8 958	5 084	213	661	1 894	13	7 865
Norrbottnen	6 438	3 643	165	1 153	200	52	5 213
Västernorrland	9 628	5 098	310	987	178	68	6 641
Västmanland	8 078	4 869	174	2 115	280	-6	7 432
Västra Götaland	6 912	4 257	143	44	0	97	4 542
Summa vattenmyndigheter	40 015	22 950	1 005	4 961	2 552	223	31 693
<i>Alla länsstyrelser (exklusive vattenmyndigheternas kanslier)²⁰</i>							
Summa alla länsstyrelser	19 097	9 785	257	1 753	949	324	13 069
<i>Disponerade medel av Länsstyrelsen i Örebro²¹</i>							
Summa alla länsstyrelser	135 996	73 712	1 135	3 969	1 067	2 453	82 335
Totalt	195 108	106 447	2 397	10 683	4 568	3 000	127 097

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2019d).

Oförändrat anslag, men utvecklade arbetsuppgifter

I sitt budgetunderlag från 2019 betonar vattenmyndigheterna att anslaget för deras verksamhet inte har förändrats sedan 2012. Enligt vattenmyndigheterna har dock omfattningen av deras arbete ökat avsevärt till följd av ett allt större fokus på vattenmiljöfrågor i en mängd olika avseenden, såsom ny lagstiftning om miljö kvalitetsnormer, underlag till nationell plan för omprövning av vattenkraften och dess tillämpning, ökade krav på rapportering och underlag till Europeiska kommissionen samt ändrade föreskrifter och vägledningar på vattenförvaltningsområdet. Den så kallade Weser- domen har medfört ett behov av och förväntningar på ett mer detaljerat, tillförlitligt och bearbetat underlag från vattenmyndigheterna. Det ständigt pågående arbetet med förnyad kartläggning och analys av påverkan på och

¹⁹ Avser vattenmyndigheterna exklusive medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

²⁰ Avser länsstyrelserna exklusive vattenmyndigheterna och dispositionsrätten.

²¹ Avser länsstyrelsernas inklusive inkl. vattenmyndigheternas medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

tillståndet i vattenmiljön genererar ett allt större underlag. Detta har sammantaget inneburit ett ökande behov av vägledning, utredningar, analyser samt av samverkan och dialog med berörda aktörer för att värdera och prioritera olika intressen och väga dessa mot varandra.

Sedan januari 2019 har vattenmyndigheterna fått nya arbetsuppgifter. Myndigheterna ska bidra i arbetet med den nationella planen för omprövning av vattenkraft genom att ta fram underlag för prövning samt besluta om miljökvalitetsnormer med avvägningar mellan olika intressen. Vidare har vattenmyndigheterna en ny roll kopplat till prövningen av olika verksamheter, eftersom domstolar och andra prövningsmyndigheter ska begära yttranden från vattenmyndigheterna i frågor som rör verksamheters och åtgärders påverkan på vattenmiljön. Vattenmyndigheterna ska, i två olika situationer, yttra sig i mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön. Den ena situationen föreligger om utredningen i målet ger anledning anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm och detta har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. Den andra situationen föreligger då prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kapitlet 12 § vattenförvaltningsförordningen. I den första situationen ska vattenmyndigheterna bedöma om det är aktuellt att revidera gällande miljökvalitetsnorm och i förekommande fall ändra normen. I den andra situationen ska vattenmyndigheterna bedöma om förutsättningar föreligger att meddela tillstånd. Vattenmyndigheterna har också att, inom tre veckor, granska och eventuellt överpröva kommuners beslut om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av med stöd av 4 kapitlet 12 § vattenförvaltningsförordningen.

Vattenmyndigheterna bedömer att de fem vattenmyndigheterna behöver en förstärkning på minst 17,5 miljoner kronor per år, motsvarande cirka tre nya helårstjänster per vattenmyndighet samt en kostnadsuppräknings för befintlig personal för att kompensera för den ökade omfattningen av löpande arbete samt hantera tillkommande uppgifter. Av detta avser 5 miljoner kronor hantering av nya arbetsuppgifter. Länsstyrelserna har gemensamt äskat 65 miljoner kronor avseende den nationella planen för omprövning av för vattenkraft, varav 5 miljoner kronor avser den del av länsstyrelserna som utgörs

av vattenmyndigheternas kansli (ingår i de 17,5 miljoner kronorna ovan).²²

Bottenhavets vattenmyndighet – ett exempel på finansiering

Finansieringen av en vattenmyndighet kan se ut som följer.²³ Vattenmyndigheten för Bottenhavet kansli finansierades 2018 med 10,5 miljoner kronor från anslag 1:11. Dessa medel går till kostnader för kansliets personal, delegaternas kostnad (vattendelegationen), samråds-kostnader samt en avsättning på 0,5 miljoner kronor som avsätts till finansiering av vissa gemensamma insatser för de fem vattendistrikten. Av de 10,5 miljoner kronorna fördelades 7,9 miljoner kronor som bidrag från Havs- och vattenmyndigheten och 2,6 miljoner kronor fördelades via Länsstyrelsen Örebro.

Därutöver går cirka 3 miljoner kronor till beredningssekretariatet vid Länsstyrelsen Västernorrland (bidrag från Havs- och vattenmyndigheten). Länsstyrelsen i Västernorrland får totalt 24 miljoner kronor från anslag 1:11 inklusive medel till kalkning, fiskevård etc.

Länsstyrelsernas åtgärder enligt åtgärdsprogrammen

Länsstyrelserna är ålagda att genomföra 12 åtgärder med delåtgärder i åtgärdsprogrammet för förvaltningsperioden 2016–2021. Åtgärder berör främst tillsyn, tillsynsvägledning och vägledning, men även åtgärdsplaner för avrinningsområden inom sina respektive län, rådgivning långsiktigt skydd av dricksvattentäkter, vattenförsörjningsplaner, säkerställande av kalkning av försurade sjöar och vattendrag. Flera åtgärder innebär aktiviteter riktade till kommunerna.²⁴

Länsstyrelsernas kostnader för att genomföra åtgärder bedöms huvudsakligen vara av administrativ karaktär. Vattenmyndigheterna har beräknat kostnaderna för 18 administrativa åtgärder. Den totala kostnaden för åtgärder är 504 miljoner kronor över innevarande förvaltningsperiod, vilket motsvara knappt 24 miljoner kronor per länsstyrelse över en femårsperiod.²⁵

²² Budgetunderlag 2019 – vattenmyndigheterna. Åskande för perioden 2020–2021.

²³ Länsstyrelsen Västernorrland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-05-15.

²⁴ vattenmyndigheterna.se.

²⁵ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Länsstyrelserna bedömer att de behöver en förstärkning med minst 25 miljoner kronor per år med anledning av åtgärdsarbete i avrinningsområden för hantering av delar och anläggningar som inte är kopplade till vattenkraft med elproduktion. De bedömde även att länsstyrelsernas arbete behöver förstärkas med minst 65 miljoner kronor per år med anledning av miljöprövning av anläggningar för vattenkraft som är kopplade till elproduktion.²⁶

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsutgifter finansieras genom anslaget 1:15 Havs- och vattenmyndigheten inom utgiftsområde 20. För 2019 får bland annat högst 25 miljoner kronor användas för exempelvis arbete med kunskapsinhämtning, kartläggning och uppföljning av vissa insatser (villkor 3 anslagspost 2 anslag 1:11). Därutöver ska 30 miljoner kronor användas till förstärkt arbete med vägledning, tillsyn, prövning och omprövning av vattenverksamheter samt till restaurering och biologisk återställning inom ramen för vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Av dessa får högst 25 miljoner kronor fördelas till länsstyrelserna för förstärkt arbete med tillsyn, prövning och omprövning av vattenverksamheter (villkor 7 anslagspost 2 anslag 1:11).

Havs- och vattenmyndigheten delar in sin verksamhet i sex verksamhetsområden, där verksamhetsområdet Havs- och vattenförvaltning omfattar myndighetens arbete med vattenresurser och havs- och vattenmiljö kvalitet. Arbetet utgår från EU:s ramdirektiv för vatten, EU:s havsmiljödirektiv, EU:s art- och habitatdirektiv, miljöbalken och de nationella miljö kvalitetsmålen som vilka omsätts i planering, föreskrifter, vägledning, miljöprövning, åtgärder och tillsynsvägledning.

I verksamhetsområdet ingår även internationellt samarbete liksom att samverka med myndigheter, kommuner, branschorganisationer och intresseorganisationer. I tabellen nedan redovisas intäkter och kostnader för verksamhetsområdet Havs- och vattenförvaltning.

²⁶ Behov av förstärkning av länsstyrelserna med anledning av ny lagstiftning om miljöprövning av vattenkraften.

Tabell 13.6 Fördelning av intäkter och kostnader för verksamhetsområdet Havs- och vattenförvaltning (tusen kronor)

	2018	2017	2016
Intäkter av anslag	179 571	151 987	127 301
Övriga intäkter	9 877	14 691	7 561
Kostnader	-189 459	-166 678	-134 863
Erhållna medel för finansiering av bidrag	675 578	601 921	668 415
Lämnade bidrag	-675 747	-602 487	-668 916

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2019c).

Havs- och vattenmyndigheten redovisar myndighetens hanteringskostnad för prestationerna bidragsbeslut, åtgärdsarbete, tillsynsvägledning samt yttranden i tillståndsärenden enligt miljöbalken inom verksamhetsområdet Havs- och vattenförvaltning (se tabell nedan).

Tabell 13.7 Kostnader för prestationer inom Havs- och vattenmyndighetens verksamhetsområde Havs- och vattenförvaltning inklusive OH-kostnader (tusen kronor och procent)

Prestation	2018	2017	2016
Bidragsbeslut	3 913	2 248	2 699
Åtgärdsarbete	18 856	17 584	17 993
Tillsynsvägledning	3 808	4 934	5 249
Yttranden i tillståndsärenden enligt miljöbalken	2 963	3 484	4 572
Andelen OH-kostnader (procent)	53	53	62

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2019c).

Med åtgärdsarbete avses insatser som görs med syfte att miljöförbättrande åtgärder genomförs, inklusive hantering av bidragsmedel, metodutveckling, utredningar och framtagande av underlag för fysiska åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten uppger att man i åtgärdsarbetet till stor del arbetar genom länsstyrelserna. I samråd med Havs- och vattenmyndigheten planerar och prioriterar de åtgärdsarbetet utifrån nationella mål och prioriteringar med regionala förutsättningar och kunskap som grund.

Havs- och vattenmyndighetens åtgärder enligt åtgärdsprogrammen

Havs- och vattenmyndigheten är ålagd att genomföra åtta åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för förvaltningsperioden 2016–2021. Vattenmyndigheterna har beräknat de administrativa kostnaderna för åtta åtgärder som främst omfattar att ta fram vägledningar och handlingsplaner, men även att administrera LOVA-bidrag, ge stöd till länsstyrelserna samt att ta fram en nationell strategi för finansieringen av åtgärder med avseende på vattenverksamheter/vattenanläggningar som saknar egen verksamhetsutövare. Kostnaden för de administrativa åtgärderna uppgår till 16 miljoner kronor för förvaltningsperioden. Kostnaderna för fysiska åtgärder uppgår till 26 miljoner kronor per år och rör miljögifter och övergödning.²⁷

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) förvaltningskostnader finansieras genom utgiftsområde 24 anslaget 1:8 Sveriges geologiska undersökning. Som framgår av tabell 13.3 har SGU sedan 2011, med ett undantag, fått 6 miljoner kronor per år i bidrag från anslag 1:11 till sitt arbete med vattenförvaltning. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten förs en dialog mellan SGU och Havs- och vattenmyndigheten om kommande års verksamhet innan bidraget betalas ut.

Av tabellen nedan framgår hur SGU använde sina anslagsmedel från anslag 1:11 för vattenförvaltning under 2016–2018. I tabellen anges kostnaderna uppdelat på vattentäcksarkivet och föreskrifter m.m. samt andelen lönekostnader enligt den uppdelning som görs i rapporteringen från Havs- och vattenmyndigheten.

Tabell 13.8 Kostnader för SGU:s arbete med vattenförvaltning (tusen kronor)

	2018	2017	2016
Föreskrifter, vägledning, expertstöd m.m.	5 617	4 277	3 934
Drift och leveranser till och från vattentäcksarkivet	1 927	1 955	2 067
Summa	7 544	6 232	6 001
Varav lönekostnader inklusive OH	5 846	5 551	5 273

Källa: SGU (2019b) samt Havs- och vattenmyndigheten (2017, 2018c och 2019d).

²⁷ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

SGU är en myndighet under Näringsdepartementet. SGU:s arbete med vattenförvaltningen delfinansieras via bidrag från Havs- och vattenmyndigheten som är en myndighet under Miljödepartementet. SGU skickar sitt budgetäskande och sin redovisning till Havs- och vattenmyndigheten vad gäller vattenförvaltningsarbetet.²⁸

Med anledning av klimatförändringarnas effekter på tillgången till vatten fick SGU förstärkta resurser 2018 för att bistå kommuner och län med fördjupade kartläggningar av grundvattenresurser i särskild utsatta regioner.

SGU:s åtgärder enligt åtgärdsprogrammen

SGU är ålagd att genomföra två åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för förvaltningsperioden 2016–2021. Åtgärder omfatta vägledning till sökanden samt rådgivning och tillsynsvägledning till myndigheter. Vattenmyndigheterna har beräknat kostnaderna för de två administrativa åtgärder till 1,5 miljoner kronor för förvaltningsperioden.²⁹

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) myndighetsuppgifter finansieras huvudsakligen av anslag inom utgiftsområde 20, men även av anslag från annan verksamhet. Myndigheten får bidrag från både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. SMHI uppger att man anpassar sin delaktighet i vattenförvaltningsarbetet till den budget som finns men drar samtidigt nytta av hela sin organisation för att kunna utföra sin del. En del av kostnaderna för arbetet, såsom att driva stationsnätet, går på SMHI:s ramanslag. SMHI förvaltar databaser rörande den geografiska indelningen av vattenförekomster, avrinningsområden, hydrologiska grunddata samt modeller och andra analysverktyg. Arbetet finansieras via SMHI:s förvaltningsanslag samt bidraget för vattenförvaltning från Havs- och vattenmyndigheten. Bidraget från Havs- och vattenmyndigheten

²⁸ SGU, intervju 2019-02-07.

²⁹ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

får inte användas för data om grundvatten. Allt arbete kopplat till grundvatten måste beställas och betalas av SGU.³⁰

SMHI:s förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:9 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut inom utgiftsområde 20. Myndigheten disponerar även anslag för klimatanpassningsåtgärder, där en del av anslaget 1:10 Klimatanpassning disponeras av SMHI (cirka 66 miljoner kronor 2018). Delar av dessa medel får användas till kunskapsuppbyggnad och sammanställning av vattenuttag på avrinningsområdesnivå som underlag för regionala och lokala vattenförsörjningsplaner i samarbete med relevanta myndigheter och sektorer, samt studie av åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäcker.

Som framgår av tabell 13.3 har SMHI sedan 2011 fått 15 miljoner kronor per år från nuvarande anslag 1:11 i bidrag till sitt arbete med vattenförvaltning i enligt med villkoren för anslaget. SMHI bestämmer hur medlen används. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten förs en dialog mellan SMHI och Havs- och vattenmyndigheten om kommande års verksamhet innan bidraget betalas ut. Av tabellen nedan framgår tilldelade och förbrukade anslagsmedel för SMHI från nuvarande anslag 1:11 för vattenförvaltning 2016–2018. Överskjutande kostnader har bekostats med SMHI:s ordinarie anslagsmedel.

Därutöver bidrar SMHI genom sin ordinarie verksamhet inom främst insamling av data inom meteorologi, hydrologi och oceanografi som även används för de beräkningar och underlag som levereras till vattenförvaltningen. Arbetet finansieras via SMHI:s ordinarie anslag och är i storleksordningen 20–100 miljoner kronor beroende på hur gränsen dras.³¹

³⁰ SMHI, intervju 2018-01-23.

³¹ Uppgift från SMHI 2019-06-14.

Tabell 13.9 SMHI:s tilldelade och förbrukade medel för arbete med vattenförvaltning 2016–2018 (tusen kronor)

	2018	2017	2016
Utbetalda medel	15 000	15 000	15 000
Förbrukade medel	15 600^e	15 985^e	15 577^e
Varav lönekostnader inklusive OH	13 020	14 773	14 290

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2017, 2018c och 2019d).

13.5.2 Övriga myndigheter som berörs av vattenförvaltningen

Förutom de myndigheter som anges ovan, och som även har mer centrala roller under vattenförvaltningens planerings- och uppföljningsfaser, berörs ytterligare ett antal myndigheter av de åtgärdsprogram som i dag tas fram av vattenmyndigheterna. Finansieringen av sådana åtgärder inbegriper även andra finansieringskällor än anslag 1:11.

Åtgärdsprogrammen omfattar administrativa åtgärder som riktar sig till myndigheter och kommuner. Som tidigare nämnts har vattenmyndigheterna inte mandat att besluta om finansiering av åtgärdsprogrammen. Åtgärderna omfattar uppgifter som ingår i respektive myndighets och kommuns ordinarie uppgifter och är i princip av förvaltningskaraktär, varför åtgärderna företrädesvis finansieras via anslagsmedel även om avgiftsfinansiering kan vara förekomma (se genomgången nedan). Följande myndigheter omfattas av en eller flera åtgärder i vattenmyndigheternas innevarande åtgärdsprogram, för förvaltningsperioden 2016–2021.³²

Boverket

Boverkets förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:4 Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.³³

Boverket lade 2018 knappt en årsarbetskraft och 709 000 kronor exklusive OH på vattenförvaltningen. Cirka hälften hänförde sig till genomförande av direkta åtgärder. Övrigt arbete internt utgörs främst av internt informationsutbyte och kompetenshöjning, om-

³² En kort beskrivning av myndigheterna lämnas i bilaga 9.

³³ Regeringsbeslut 2017-07-25.

världsbevakning relaterat till vattenförvaltning och medverkan i utbyte med bland annat vattenmyndigheterna. Arbetet finansierades via förvaltningsanslaget. Variationerna mellan olika år är dock stora. Vattenförvaltningens planeringsdel utgör en mycket liten del av Boverkets arbete. Boverket bedömer att man har tillräckliga resurser för att delta i planeringsarbetet.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) finansieras genom anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.³⁴

FIHM lade 2018 cirka 0,4 årsarbetskrafter och 300 000 kronor på vattenförvaltningen. Arbetet hänförde sig till genomförande av åtgärder. Arbetet finansieras via anslag i enlighet med Försvarsmaktens regleringsbrev. FIHM bedömer att myndigheten har tillräckliga resurser för att delta i planeringsarbetet och att genomföra åtgärder enligt åtgärdsprogrammen.

Jordbruksverket

Statens jordbruksverks förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:8 Statens jordbruksverk inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.³⁵ Vad gäller finansieringen har Jordbruksverket pekat på att myndighetens sakanslag bör förbehållas fysiskt åtgärdsarbete (stödförmer). Jordbruksverket bör få medel via sitt förvaltningsanslag som täcker kostnader för administrativa åtgärder.³⁶

Jordbruksverket lade under 2018 cirka 17 årsarbetskrafter motsvarande cirka 18,9 miljoner kronor på arbetsuppgifter som rör vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Arbetet finansierades via myndighetens förvaltningsanslag och landsbygdsprogrammet.

³⁴ Regeringsbeslut 2019-08-22.

³⁵ Regeringsbeslut 2019-06-27.

³⁶ Jordbruksverket, intervju 2018-09-13.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet finansieras genom anslaget 1:2 Kammarkollegiet inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.³⁷ Kammarkollegiet lade under 2018 cirka 3,4 årsarbetskrafter och cirka 5,7 miljoner kronor på arbetsuppgifter som rör vattenförvaltningen.³⁸

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens förvaltningsuppgifter finansieras genom anslaget 1:6 Kemikalieinspektionen inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.³⁹

Kemikalieinspektionen uppskattar att myndigheten under 2017–2018 nyttjat totalt cirka 1,1 årsarbetskraft motsvarande en total kostnad på cirka 1 650 000 kronor för insatser med direkt koppling till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket finansieras genom anslaget 1:9 Läkemedelsverket inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.⁴⁰

Läkemedelsverket lade under 2018 cirka 0,35 årsarbetskrafter vilket motsvarar 350 000 kronor på arbetsuppgifter som rör vattenförvaltningen. Arbetet finansierades främst via anslag, men en mindre del var avgiftsfinansierad.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska bland annat samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.⁴¹ Naturvårdsverkets förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:1 Naturvårdsverket inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.⁴² Myndigheten disponerar även anslagspost 1 på anslag 1:11

³⁷ Regeringsbeslut 2019-06-27.

³⁸ Angivna årsarbetskrafter kan ingå i det angivna beloppet.

³⁹ Regeringsbeslut 2019-03-28.

⁴⁰ Regeringsbeslut 2019-05-16.

⁴¹ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁴² Regeringsbeslut 2019-06-27.

inom utgiftsområde 20 för åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening. Under 2018 lade Naturvårdsverket 9,3 årsarbetskrafter och cirka 17 240 000 kronor på åtgärdsarbete.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen använder befintliga myndighetsresurser som förvaltningsanslaget för att finansiera sitt åtgärdsarbete inom vattenförvaltningen. Ledningen har tidigare avsatt internt öronmärkta medel för att arbeta med åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Nu är det mesta av utvecklingsarbetet i princip integrerat med den ordinarie verksamheten och dess finansiering.⁴³

Myndighetens förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:1 Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.⁴⁴ Skogsstyrelsen har genomfört åtgärderna inom befintliga ramar, förutom i en delåtgärd där man ansökte om medel för ett rådgivningsprojekt inom landsbygdsprogrammet.

Skogsstyrelsen uppskattar att myndigheten lade under 2018 cirka 5 årsarbetskrafter på arbetsuppgifter som rör vattenförvaltningen, varav cirka 50 procent lades på åtgärder enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Cirka 0,1 årsarbetskraft lades på vattenförvaltningens planeringsarbete. Större delen av arbetet finansieras via Skogsstyrelsens förvaltningsanslag, men vissa projekt finansieras av EU, Vinnova, SMHI och landsbygdsprogrammen. Skogsstyrelsen bedömer att myndigheten har kompetens och organisation för att delta i arbetet och genomföra åtgärderna, men att ett försämrat budgetläge i kombination med kraftsamling kring andra skogliga frågor har lett till en nedprioritering av aktiviteter inom vattenförvaltningsarbetet.

Trafikverket

Trafikverkets förvaltningskostnader finansieras genom anslaget 1:3 Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.⁴⁵

Trafikverket lade under 2018 11 årsarbetskrafter på arbetsuppgifter som rör åtaganden enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

⁴³ Skogsstyrelsen, intervju 2018-05-17.

⁴⁴ Regeringsbeslut 2019-06-27.

⁴⁵ Regeringsbeslut 2017-12-21.

Utöver de administrativa åtgärderna i programmet omfattar myndighetens vattenmiljöarbete även andra åtgärder. I sin roll som verksamhetsutövare ansvarar Trafikverket exempelvis även för att genomföra vissa fysiska åtgärder. Dessa kostnader redovisas inte här men bedöms som betydligt större än kostnaderna för åtgärdsprogrammet. Trafikverket bedömer att man har tillräckliga resurser för att delta i planeringsarbetet och därefter genomföra åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet.

13.6 Kostnader för vattenförvaltningens åtgärder

I detta avsnitt behandlas kostnader för administrativt och fysiskt åtgärdsarbete.

13.6.1 Kostnader per område och aktör

Åtgärdsprogrammen riktar sig till myndigheter och kommuner. De visar vilka administrativa åtgärder som ska genomföras för att miljö kvalitetsnormerna för distriktet ska kunna följas. Kostnader för administrativa åtgärder enligt åtgärdsprogrammet omfattar kostnader för de åtgärder som behövs för att nå miljö kvalitetsnormerna, inklusive åtgärder inom befintlig lagstiftning som ännu inte har genomförts.

I de flesta fall innebär åtgärdsprogrammen att myndigheterna och kommunerna i sin tur ska ställa krav på andra aktörer, till exempel verksamhetsutövare, att genomföra de fysiska åtgärder som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna.⁴⁶

Som en del av förvaltningsplanerna tar vattenmyndigheterna fram de sammanvägda konsekvenserna av åtgärdsprogrammen baserat på scenarioanalys. Beräkningarna bygger på exemplarscenarion varför de slutliga kostnaderna och nyttorna kan variera beroende på vilket styrmedel myndigheterna i realiteten väljer att tillämpa och vilka fysiska åtgärder som slutligen genomförs.⁴⁷

I åtgärdsprogrammen för 2016–2021 har vattenmyndigheterna uppskattat de sammanlagda kostnaderna för åtgärderna per miljöproblem samt per aktör.⁴⁸ Om åtgärdsprogrammen genomförs skulle

⁴⁶ Vattenmyndigheten Västerhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

⁴⁷ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

⁴⁸ Vattenmyndigheterna betonar att datamaterialet är ofullständigt och innehåller osäkerheter.

kostnaderna för detta enligt vattenmyndigheterna utgöra en betydande del av statens budget på miljöområdet.

De totala kostnaderna för att genomföra de administrativa åtgärderna enligt åtgärdsprogrammen uppgår för hela Sverige till cirka 5,2 miljarder kronor för hela förvaltningsperioden, medan de totala kostnaderna för fysiska åtgärder uppgår till cirka 14,9 miljarder kronor (cirka 2,5 miljarder kronor per år). Kostnaderna för de åtgärder som genomförs oberoende av åtgärdsprogrammet bedöms uppgå till cirka 0,7 miljarder kronor för de administrativa åtgärderna för hela förvaltningsperioden och cirka 5,7 miljarder kronor för fysiska åtgärder (cirka 0,7 miljarder kronor per år). Skillnaderna mellan kostnaderna för en myndighet som anpassar verksamheten för att genomföra åtgärderna i åtgärdsprogrammen och kostnaderna för samma verksamhet utan denna anpassning betecknar vattenmyndigheterna som finansieringsunderskott. Vattenmyndigheterna har uppskattat finansieringsunderskottet för administrativa åtgärder till totalt cirka 5,2 miljarder kronor för hela cykeln fram till år 2021.⁴⁹

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna se till att de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk, adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster, med utgångspunkt i den ekonomiska analys som utförts och med beaktande av principen om att förorenaren betalar.⁵⁰

Vattenmyndigheterna har i åtgärdsprogrammen för 2016–2021 gjort en gemensam nationell fördelningsanalys, där kostnader har fördelats på dels kommuner och respektive berörda statliga myndigheter, dels verksamhetsutövare respektive enskild (hushåll, konsumenter och privatpersoner som är fastighetsägare och som berörs av åtgärdsprogrammen). Kostnader har enligt vattenmyndigheterna inte kunnat uppskattas för alla åtgärder, och dessutom finns en osäkerhet i angivna kostnader.

⁴⁹ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

⁵⁰ Artikel 9, punkt 1.

Tabell 13.10 Kostnader på nationell nivå för administrativa (kostnad för perioden 2016–2018) respektive fysiska åtgärder (kostnad per år) (miljoner kronor)

Miljöproblem	Administrativa åtgärder		Fysiska åtgärder	
	Kostnader för åtgärder utan åtgärdsprogram	Kostnader för åtgärder med åtgärdsprogram	Kostnader för åtgärder utan åtgärdsprogram	Kostnader för åtgärder med åtgärdsprogram
Övergödning	125	1 823	275	1 335
Försurning	–	5	171	0
Miljögifter	504	256	470	231
Främmande arter	–	1	0	5
Fysisk påverkan	25	2 298	33	915
Otillräckligt dricksvattenskydd	90	830 ⁵¹	–	–
Förändrade grundvattennivåer	–	12	–	–
Klorid i grundvatten	–	–	–	–
Övergripande åtgärder	–	13	–	–
Total kostnad för 2016–2021	744	5 238	949	2 486

Källa: Vattenmyndigheternas förvaltningsplaner. Se bland annat Vattenmyndigheten Södra Östersjön (2016) del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Tabell 13.11 Fördelning av de administrativa kostnaderna (procent)

Finansieringskälla	Andel (procent)
Staten exklusive länsstyrelserna	50
Verksamhetsutövare och enskilda	25
Länsstyrelserna	12,5
Kommunerna	12,5
Summa	100

Källa: Vattenmyndigheternas förvaltningsplaner 2016–2021.

Vattenmyndigheterna har även genomfört en mer detaljerad fördelningsanalys för såväl administrativa kostnader som kostnader för fysiska åtgärder. Denna analys indikerar att som grupp bär enskilda en större andel av kostnaderna än verksamhetsutövare för såväl administrativa som fysiska åtgärder.

⁵¹ I denna siffra ingår inte ersättning för försvårad markanvändning, som enligt uppgift kan uppgå till mycket betydande belopp (se exempelvis MÖD:s dom M 9276-17).

Tabell 13.12 Sammanställning av kostnader för olika aktörer. Kostnader för administrativa åtgärder gäller för hela förvaltningsperioden, medan kostnaderna för fysiska åtgärder anges per år. (miljoner kronor)

	Administrativa kostnader	Kostnader för fysiska åtgärder	
	(mnkr per förvalt- ningsperiod)	(mnkr per förvalt- ningsperiod)	(mnkr/år)
Boverket	0,5	0	0
Havs- och vatten- myndigheten	16	96	16
Kemikalieinspektionen	1	0	0
Kommunerna	628	162	27
Länsstyrelserna	504	0	0*
Naturvårdsverket	2	0	0
SGU	2	0	0
Jordbruksverket	424	264	44
Skogsstyrelsen	1	0	0
Trafikverket	9	1 656	276 ⁵²
Verksamhetsutövare	202	2 946	491
Enskild	1 579	8 040	1 340
Staten övergripande	1 869	1 746	291
Summa	Cirka 5 200 mnkr för hela förvalt- ningsperioden	Cirka 14 900 mnkr för hela förvalt- ningsperioden	Cirka 2 500 mnkr per år

*De fysiska åtgärdskostnaderna som förväntas finansieras med olika åtgärdsdotter ingår i posten Staten övergripande.

Källa: Vattenmyndigheternas förvaltningsplan 2016–2021 samt utredningens omräkning av årlig kostnad för fysiska åtgärder till kostnad per förvaltningscykel (årlig kostnad × 6).

13.6.2 Konsekvensanalyser i åtgärdsprogrammen

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ska det finnas en samhälls-ekonomisk konsekvensanalys. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska en sådan analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna, varvid kostnader och nytta ska kvantifieras.⁵³ Vattenmyndigheterna har i åtgärdsprogrammen för 2016–2021 gjort en sammanvägd analys på

⁵² Vattenmyndigheterna har beräknat kostnaderna för fysiska åtgärder kopplade till miljögifter (pontoner och barriärer) och fysisk påverkan (omläggning av vägtrummor).

⁵³ 6 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

nationell nivå som är gemensam för de fem vattendistriktet. Den sammanvägda analysen innehåller en övergripande beskrivning av nyttan med att följa miljökvalitetsnormerna och en beskrivning av kostnaderna för administrativa och fysiska åtgärder per miljöproblem.

Syftet med konsekvensanalysen är att ge en bild av de kostnader och nyttor som uppkommer av att genomföra de föreslagna åtgärderna. Analysen ska vara ett stöd för de myndigheter som omfattas av åtgärdsprogrammet i deras val av styrmedel. Analyserna utgår från ett exemplarscenario och de slutliga samhällsekonomiska konsekvenserna, kostnaderna och nyttorna av genomförandet av åtgärdsprogrammet kan variera utifrån vilket styrmedel som myndigheterna väljer att tillämpa och vilka krav på fysiska åtgärder som slutligen ställs. Berörda myndigheter kan exempelvis göra en annan bedömning av vilka styrmedel som är mest effektiva för att nå miljökvalitetsnormerna eller bedöma att föreslagen finansiering inte är möjlig.⁵⁴

I åtgärdsprogrammen anges att vattenmyndigheterna inte har genomfört några egna studier för att bedöma det ekonomiska värdet av en god vattenstatus, varför det inte är möjligt att i detalj beräkna värdet av de förbättringar av vattnets status som uppkommer när åtgärdsprogrammen genomförs. Nyttorna som följer av åtgärdsprogrammet bedöms dock som stora även om de är svåra att uppskatta, delvis på grund av brist på underlag.

Vattenmyndigheterna ska genomföra en samhällsekonomisk analys för att kunna besluta om korrekta miljökvalitetsnormer och relevanta åtgärdsprogram. Från vattenmyndigheternas kanslier har framförts att man behöver vägledning för att klara alla sina arbetsmoment.⁵⁵ Det har också framförts som ett problem att de ekonomiska analyserna ligger sist i cyklerna. Man menar att den ekonomiska analysen måste komma in tidigare i arbetet, särskilt eftersom den förändrade lagstiftningen innebär att kriterierna för förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav ska beaktas i normsättningen.⁵⁶

⁵⁴ Se bl.a. Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

⁵⁵ Länsstyrelsen Kalmar, vattenmyndighetens kansli och beredningssekreteriat, intervju 2018-09-10.

⁵⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenmyndighetens kansli, intervju 2018-10-08.

13.7 Finansiering av administrativa åtgärder

Finansieringen av statliga myndigheters och kommuners verksamhet och styrmedel sker inom ramen för ordinarie budgetprocesser för anslag, avgifter och inomstatliga bidrag från andra myndigheter och följer i övrigt bemyndiganden och regleringsbrev från regeringen. I åtgärdsprogrammen för perioden 2016–2021 diskuterar vattenmyndigheterna tänkbara finansieringsalternativ för åtgärder i en underlagsrapport och finansieringsfrågan tas upp i kapitlet om sammanvägda konsekvenser av åtgärdsprogrammet.⁵⁷

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2016–2021 framförs att det för statliga myndigheter och kommuner är framförallt tillsyn, tillståndsprövning och vattenskyddsområden som bedöms vara underfinansierade.

13.8 Finansiering av fysiska åtgärder

I detta avsnitt behandlas principer för kostnadstäckning och olika sätt att finansiera fysiska åtgärder.

13.8.1 Verksamhetsutövers åtgärdsarbete

Verksamhetsutövare inom till exempel jordbruk, skogsbruk, industri och vattenkraftsproduktion är viktiga aktörer för att genomföra fysiska åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Dessutom kan hushåll och fastighetsägare genomföra åtgärder, till exempel vad gäller förbättringar av enskilda avlopp. Fysiska åtgärder kan genomföras som ett resultat av genomförda åtgärder i åtgärdsprogram men mycket av arbetet med fysiska åtgärder genomförs utanför åtgärdsprogrammen.

De åtgärder som genomförs av verksamhetsutövarna i anslutning till de berörda verksamheterna är centrala för att uppnå de fastlagda miljökvalitetsnormerna. För att ge en bild av omfattningen på fysiska åtgärder som genomförs av verksamhetsutövarna beskrivs ett urval av åtgärder som relaterar till olika branscher och verksamhetsutövare i kapitel 10.

⁵⁷ Se bl.a. Vattenmyndigheten Bottenviken (2016) del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

13.8.2 Principen att förorenaren eller användaren betalar

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster. Finansiering av fysiska åtgärder ska enligt ramdirektivet bland annat bygga på principen att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Principen innebär att den som är ansvarig för en förorening som orsakar skada i miljön också ska betala för att åtgärda skadan. En annan närliggande princip är att användaren ska betala för de åtgärder som krävs (User Pays Principle, UPP).

Vattenmyndigheterna har i sina förvaltningsplaner pekat på att även om en grundläggande tanke i ramdirektivet är att förorenare/användare ska betala för de åtgärder som krävs, används principen om att förorenaren betalar inte strikt i alla situationer, utan hänsyn ska också tas till om det är rimligt med ett enskilt kostnadsansvar. För diffus och långväga påverkan kan PPP vara svår att tillämpa, då sådan påverkan ofta är resultatet av de samlade utsläppen från många enskilda verksamheter. Vattenmyndigheterna lyfter även upp att staten många gånger får ta ansvar för att finansiera åtgärder som orsakas av historisk påverkan eller påverkan från verksamheter i andra länder.⁵⁸

Flera aktörer har under utredningstiden pekat på att det finns praktiska problem med att genomföra PPP-principen, till exempel när ett miljöproblem har orsakats av en längre tids påverkan där det inte längre går att hitta de ursprungliga förorenarna eller användarna. Principen kan även vara svår att genomföra när det gäller mindre aktörer som saknar ekonomiska medel för att genomföra miljöförbättrande åtgärder.

Inom områden där ingen ansvarig verksamhetsutövare kan knytas till åtgärdsobjektet, såsom för kalkning och efterbehandling av förorenad mark, har staten tagit på sig delar av det finansiella ansvaret. Åtgärder för att komma till rätta med miljöproblem orsakade av övergödning och fysisk påverkan i dag finansieras i stor utsträckning med hjälp av bidrag. Dessa finansieringskällor är dock enligt flera aktörer inte tillräckliga för det behov som finns.

⁵⁸ Se t.ex. Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 5 Vattenförvaltning 2016–2021. Strategiska vägval för vattenförvaltningen i Bottenhavets vattendistrikt kommande år.

Regeringen har beslutat att en särskild utredare ska föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Utredaren ska bland annat utarbeta förslag till finansiering av föreslagna insatser. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020 (se kapitel 4).

13.8.3 Olika finansieringskällor

Vattenmyndigheternas redovisning av åtgärdsfinansieringen

När det gäller finansiering av fysiska åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen uppger vattenmyndigheterna att PPP-principen inte används strikt, utan hänsyn tas bland annat till om det är skäligt. Exempelvis står staten genom landsbygdsprogrammet för en stor del av kostnaden för åtgärder relaterade till jordbruk och övergödning. Man pekar på att EU-medel kopplade till Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden kan förstärka finansiering av framförallt olika fysiska åtgärder. Medfinansieringen är en förutsättning för att Sverige ska kunna tillgodogöra sig medel från de flesta av fonderna i EU-budgeten. Ramprogrammen för forskning kan bidra till att nya och förbättrade åtgärder tas fram.⁵⁹ För vissa fysiska åtgärder, t.ex. relaterat till avlysta flottleder och markavvattning, saknas helt eller delvis finansiering.

Finansiering av fysiska åtgärder sker enligt vattenmyndigheterna genom någon av följande mekanismer:

- PPP-principen att förorenaren betalar med full, delvis eller ingen överföring av kostnaden på konsumenten eller fastighetsägaren
- Medel från EU-fonder som utbetalas som bidrag med olika grad av medfinansiering från statliga myndigheter
- statliga anslag som utbetalas som bidrag med olika grad av medfinansiering
- medel från ideella fonder.

Vattenmyndigheterna har gjort en kartläggning av nuvarande finansiering av vattenvårdande åtgärder. Den visar att det läggs cirka 25 miljarder kronor årligen på sådana åtgärder. I denna summa ingår

⁵⁹ Se bl.a. Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

inte miljöskyddskostnader för jordbruk, jakt, fiske och vattenbruk eller försvarets efterbehandling av förorenade områden medräknade på grund av brist på tillgänglig statistik. Vattenmyndigheterna betonar att redovisningen inte gör anspråk på att vara komplett eller i alla delar jämförbar. Det är enligt vattenmyndigheterna svårt att hitta specifika uppgifter om finansiering av vattenrelaterade fysiska åtgärder. Enligt vattenmyndigheternas bedömning är det va-kollektivet som står för den största delen av finansieringen av åtgärder.⁶⁰

För en närmare beskrivning av de olika komponenterna i finansieringen av det fysiska åtgärdsarbetet enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram se bilaga 13.

Även statliga myndigheter kan vara verksamhetsutövare varvid statliga medel via myndighetens anslag kan komma att betala för åtgärder som anses falla under PPP-principen.

Statliga medel kan bidra till fysiska åtgärder

Det finns flera möjligheter till statlig finansiering vad gäller fysiska åtgärder, även om respektive källa är begränsad till vissa typer av åtgärder inom specifika områden. I det följande beskrivs ett urval av de möjliga finansieringskällorna.

Vad gäller åtgärder som rör kulturmiljöfrågor kan anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid användas inom vattenförvaltningen för att finansiera kulturhistoriskt motiverade kostnader, tillgängliggörande samt kunskapsunderlag.⁶¹ Länsstyrelserna beslutar om bidragsgivningen och vad som inom förordningens ramar ska prioriteras. I prioriteringen ska länsstyrelserna väga av en rad olika områden, till exempel vård av byggnadsminnen, bebyggelse i kulturresevat och i områden av riksintresse för kulturmiljövården samt vård och skötsel av kulturpräglade kulturlandskap m.m.⁶²

Inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård finns flera anslag med från vilka det kan vara möjligt att ansöka om bidrag till arbetet med vattenrelaterade frågor däribland till sådana fysiska åtgärder i vatten som avses i vattenförvaltningsförordningen.

⁶⁰ Se bland annat Vattenmyndigheten Södra Östersjön (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

⁶¹ Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

⁶² Riksantikvarieämbetet (2014).

Vad gäller satsningar på våtmarker finns anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur som bland får användas för sådana satsningar. Det finns även möjlighet att ansöka om bidrag till lokala vattenvårdsåtgärder (LOVA) som finansieras genom anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Detta arbete tar sikte på problem som rör övergödning och bidraget får bland annat användas till åtgärder som enligt vattenförvaltningsförordningen syftar till att nå en god ekologisk status. Bidrag kan även ges genom den lokala naturvårds-satsningen (LONA) som ska stimulera kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang bland annat gällande gälla våtmarksåtgärder.⁶³ Bidraget finansieras genom anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur.

Bidrag med syfte att ge länsstyrelserna möjlighet att genomföra ett begränsat antal större och fleråriga projekt för att stimulera regionalt åtgärdsarbete, så kallade särskilda åtgärdsprojekt (SÅP), finansieras genom anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

Inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel får anslaget 1:17 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur användas för utgifter för nationell medfinansiering av åtgärder i enlighet med landsbygdsprogrammet för Sverige för 2014–2020. Anslaget 1:18 Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur får användas för utgifter motsvarande EU:s finansiering av åtgärder i enlighet med landsbygdsprogrammet för Sverige. Anslagen uppgick 2018 till drygt 4 357 miljoner kronor respektive drygt 2 458 miljoner kronor. Landsbygdsprogrammet beskrivs närmare i bilaga 13.

Anslaget 1:19 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket anslagspost 1 får användas för försöks- och utvecklingsverksamhet i syfte att bidra till uppfyllelse av för jordbruket relevanta miljö kvalitetsmål. Anslagsposten uppgick 2018 till drygt 17 miljoner kronor. I den mån dessa medel används till utvecklingsprojekt om vattenkvalitet eller fysisk påverkan i vatten utgör det endast en marginell del.

⁶³ <http://naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Lokala-naturvardssatsningen/> (avläst 2018-05-24).

EU-finansiering

Åtgärder kan även finansieras genom olika bidrag från EU. Havs- och vattenmyndigheten har pekat på att ett effektivt sätt att öka takten i det havs- och vattenrelaterade åtgärdsarbetet är att skapa förutsättningar för aktörer att söka stöd från EU:s olika fonder genom att garantera en flerårig medfinansiering av EU-projekt. Myndigheten bedömer de berörda medlen från anslag 1:11 har växlats upp med 50–75 procent för det svenska åtgärdsarbetet.

EU-projekt som handlar om att förbättra havs- och vattenmiljön kan få medfinansiering från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Bidrag kan sökas till projekt inom de EU-program som bidrar till en förbättrad havs- och vattenmiljö. Enligt Havs- och vattenmyndigheten är följande program relevanta:

- Interreg-programmen
- LIFE-programmet
- Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).⁶⁴

Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten betalades under 2017 ca 29,1 miljoner kronor ut för medfinansiering av Interreg- och LIFE-projekt, inklusive skrivarbidrag. Havs- och vattenmyndigheten uppskattar att dessa medel från anslaget 1:11 har växlats upp med 50–75 procent för det svenska åtgärdsarbetet.⁶⁵

Det finns dock även andra program som omfattar åtgärder som rör vattenrelaterade frågor såsom landsbygdsprogrammet och Horisont 2020. För en beskrivning av de program som är av särskilt intresse se bilaga 13.

Otillräcklig finansiering hinder för åtgärdsprogrammen

Länsstyrelsen i Västra Götaland (Vattenmyndigheten Västerhavet) tog sommaren 2017 fram en rapport där bland annat EU-länders finansiering av vattenförvaltningen jämförs.⁶⁶ Rapporten bygger på olika dokument från Europeiska kommissionen.

⁶⁴ www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/anslag-och-bidrag/havs--och-vattenmiljoanslaget/medfinansiering-av-eu-projekt.html (avläst 2018-06-07).

⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2018c).

⁶⁶ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017).

I rapporten konstateras att otillräcklig finansiering framstår som det vanligaste hindret i genomförandet av åtgärdsprogram. Det lyfts fram att kommissionen menar att det är nödvändigt att använda de fem europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna)⁶⁷ väl för att nå målsättningarna för vattenförekomsterna och integrera dem i andra politikområden. Vidare lyfts det fram att även andra instrument – till exempel Horizon 2020, Lifeprogrammet och Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) – kan användas för att stödja genomförandet och spridningen av goda exempel.

I rapporten konstateras vidare att medlemsstaterna har identifierat landsbygdsprogrammen som en huvudsaklig finansieringskälla för jordbruksrelaterade vattenåtgärder. Samtidigt har medlemsstaterna framfört att finansieringsstöden till jordbrukare för att genomföra vatten- och näringsämnesåtgärder uppfattas som otillräckliga.

Privata och andra finansieringskällor

Enligt principen om att den som påverkar vattnet ska bekosta åtgärderna bidrar de enskilda verksamhetsutövarna genom att finansiera åtgärder i anslutning till den egna verksamheten. Inom den privata finansieringen inryms även vissa för verksamhetsutövarna gemensamma finansieringskällor. Här bidrar verksamhetsutövarna gemensamt med vissa finansieringsmöjligheter utöver de åtgärder som den individuella verksamhetsutövaren ska genomföra och finansiera i anslutning till den egna verksamheten. Tre finansieringskällor på detta område är i dag bygdeavgiftsmedel och fiskeavgiftsmedel samt vattenkraftens miljöfond.

Det finns även andra finansieringskällor såsom NEFCO (Nordiska miljöfinansieringsbolaget) och NIB (Nordiska Investerings Banken). Dessa båda institutioner administrerar Baltic Sea Action Plan Fund (BSAP-fonden).

För en närmare beskrivning av finansieringskällorna se bilaga 13.

⁶⁷ Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

13.9 Kostnader och finansiering för kommunernas vattenvårdande arbete

13.9.1 Kommunernas kostnader för administrativa och fysiska åtgärder

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2016–2021 konstateras att kommunernas åtgärdsprogram i huvudsak är av administrativt slag. Administrativa kostnader har beräknats för sex åtgärder kopplade till miljögifter, fysisk påverkan och otillräckligt dricksvattenskydd. Två av dessa åtgärder rör tillsyn. Vattenmyndigheterna har lyft att behovet av ökad tillsyn av olika verksamheter leder till ökade kostnader för länsstyrelser och kommuner. Tillsyn ska vara en självfinansierad verksamhet genom att tillsynsavgifter tas ut och tillsynen hos kommunerna är till viss del skattefinansierad. Tillsyn är tillsammans med tillståndsprövning och vattenskyddsområden de tre områden vattenmyndigheterna pekar ut som underfinansierade för myndigheter och kommuner.⁶⁸

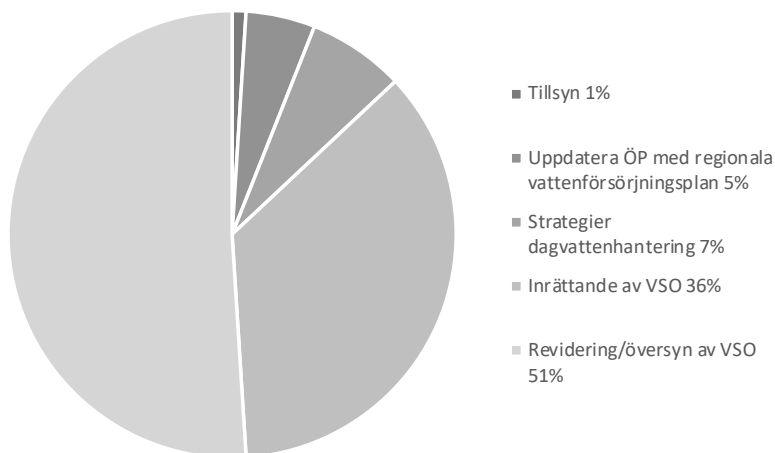
Övriga åtgärder omfattar att ta fram strategier för dagvattenhantering, inrättande samt revidering och översyn av vattenskyddsområden och att uppdatera översiktsplanerna med regionala vattenförsörjningsplaner. Nära hälften av de administrativa kostnaderna utgörs enligt vattenmyndigheterna av kostnader för att revidera och se över vattenskyddsområden.

Totalt summerar de administrativa åtgärder till en administrativ kostnad på cirka 630 miljoner kronor för förvaltningsperioden, vilket ger en kostnad per kommun på cirka 2 miljoner kronor. Kostnader för åtgärder kopplade till vattenskyddsområden utgör cirka 90 procent av kommunernas totala administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna är beräknade för sex av åtta åtgärder i åtgärdsprogrammen. Total kostnad för fysiska åtgärder uppgår till 27 miljoner kronor.⁶⁹

⁶⁸ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016) del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

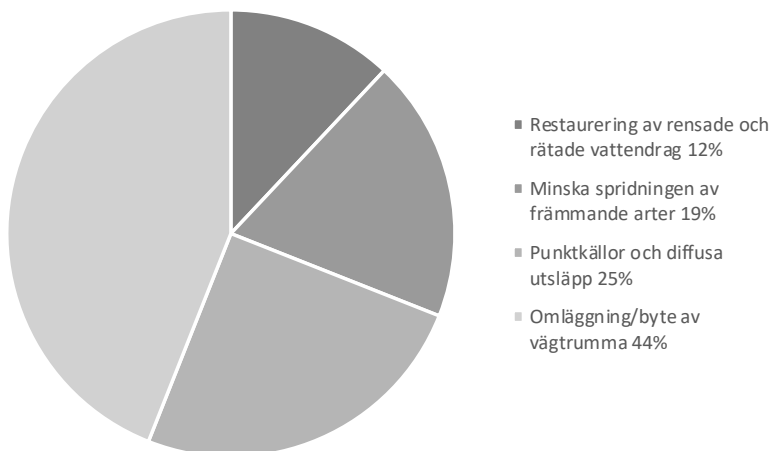
⁶⁹ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Figur 13.1 Fördelning av administrativa kostnader för åtgärder under förvaltningsperioden, 2016–2021 som berör kommunerna.



Källa: Vattenmyndigheterna Vattenmyndigheten Bottenviken (2016): Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenvikens vattendistrikt. Del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021. ÖP = översiktsplaner, VSO = vattenskyddsområden.

Figur 13.2 Fördelning av kostnader per år för fysiska åtgärder för kommunerna.



Källa: Vattenmyndigheterna Vattenmyndigheten Bottenviken (2016): Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenvikens vattendistrikt. Del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Enligt vattenmyndigheter kommer kostnaderna för många av de kostnadsdrivande åtgärderna som är riktade till kommunerna antingen direkt eller via administrativa åtgärder exempelvis riktade till länsstyrelserna att betalas av enskild exempelvis via va-kollektivet eller fastighetsägare. Vattenmyndigheterna påpekar att det finns osäkerheter förknippade med hur kommunerna i förlängningen finansierar en del av sina kostnader för såväl fysiska som administrativa åtgärder.⁷⁰

Exempel på kommunernas kostnader för vattenförvaltningsarbetet

Utredningen har ställt frågor till sju kommuner rörande deras kostnader för vattenförvaltningsarbetet. De kontaktade kommunerna är Falkenbergs kommun, Göteborgs stad, Kristianstads kommun, Skellefteå kommun, Uppsala kommun och Växjö kommun. Flera kommuner pekar på att det är svårt att särskilja kostnaderna för vattenförvaltningen eftersom detta arbete är integrerat i det dagliga arbetet med annan verksamhet. Detta innebär att tid eller kostnad för olika arbetsuppgifter ofta baseras på uppskattningar. Utredningen har därmed inte kunna dra några slutsatser kring kommunernas kostnader för att vattenförvaltningsarbetet. Beskrivningarna nedan bygger på delar av kommunernas svar.

Falkenbergs kommun bedömer att kommunens kostnad för arbete med planering och genomförande för att uppnå miljökvalitetsnormerna för vatten motsvarar cirka 18–19 årsarbetskrafter. Beroende på ambitionsnivå bedömer kommunen att det saknas ytterligare 5–7 tjänster. Arbetet finansieras via avgifter, kommunbidrag (kommunala skatteintäkter) samt olika statliga bidrag.

Under 2018 lade Göteborgs stads miljöförvaltning 1,25 årsarbetskrafter på området stadsmiljö och 2,8 årsarbetskrafter på miljötillsyn. Därutöver lades cirka 760 000 kronor på kostnader för miljöövervakning på området stadsmiljö.

Kristianstads kommun lade 2018 cirka 5,6 miljoner kronor och på tillsyn, tillståndsprövning, samhällsplanering, va-planering, dricks-vattenförsörjning, direkta miljöåtgärder och planeringsarbete. Kommunen bedömde att arbetet med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram faller inom ramen för den dagliga verksamheten och därmed

⁷⁰ Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

inte särskilds från denna. Kommunens tid och kostnad för att delta i vattenförvaltningens planeringsarbete bedömdes som obefintlig i sammanhanget. Arbetet finansieras av skatter, avgifter, statliga stöd samt till en mindre del av exploatörer. Befintliga resurser bedömdes som tillräckliga för att finansiera åtgärdsarbetet.

Vad gäller kommunernas deltagande i planering av vattenförvaltningen har detta enligt Luleå kommun inte inneburit så mycket mertid. Mertiden ligger inom befintlig budget och har inte fått några extra medel.

Skellefteå kommun angav att 2018 lade kommunen 14,4 årsarbetskrafter på miljötillsyn, miljöåtgärder, planering, tillståndsprövning, övervakning och lokalsamverkan samt 10 årsarbetskrafter på va-området. Kommunen lägger uppskattningsvis 0,4 årsarbetskrafter och 100 000 kronor på planeringsfasen, vilket i huvudsak avser arbete i vattenråd. Finansieringen utgörs i huvudsak av projektbidrag från olika aktörer och program samt egna lönekostnader och tillsynsavgifter. Kommunen bedömer att det finns resurser att delta i planeringsarbetet men att det saknas resurser att genomföra åtgärder.

Miljöförvaltningen i Uppsala kommun lade 2018 cirka 4,4 miljoner kronor på bättre vattenmiljöer, hållbar samhällsbyggnad, förorenad mark samt remisser (planer, bygglov, vattenskyddsdispenser).

13.9.2 Kommunernas arbete med dricksvatten och avlopp

Kommunerna är producenter och distributörer av dricksvatten. De är vidare kontrollmyndigheter och utövare av allmänna kommunala uppgifter.⁷¹ Kommunerna både äger och driver anläggningar i form av vattenverk, vatten- och avloppsledningar och avloppsreningsverk.

Finansiering av kommunalt vatten och avlopp

Vatten- och avloppsverksamheten i Sverige finansieras via avgifter. Vatten- och avloppsverksamheten är en kommunal angelägenhet där det finns möjlighet att ta ut avgifter från va-kollektivet motsvarande verksamhetens faktiska kostnadsnivå.⁷² Vattentjänstlagen anger att

⁷¹ SOU 2016:32.

⁷² Va-kollektivet är benämningen på alla fastigheter som är anslutna till kommunalt vatten och avlopp i en kommun.

intäkterna för verksamheten inte får överstiga nödvändiga kostnader. Enligt Svenskt vatten är endast en liten del av va-avgifterna utlösta av åtgärdsprogrammen.

Merparten av kostnaderna för den allmänna dricksvattenförsörjningen täcks genom avgiftsmedel. Endast 14 procent av kommunerna i Svenskt Vattens hållbarhetsundersökning 2015 angav att taxeintäkterna inte täckte kostnaderna. Dricksvattenutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att svaren dock inte representerade samtliga landets kommuner, varför andelen kommuner som delvis skattefinansierar dricksvattenförsörjningen var svår att fastställa.

De kommunala miljöförvaltningarnas myndighetsutövande kontroll av dricksvatten finansieras med skattemedel, medan dricksvattenproducenternas egna kontrollarbete finansieras med avgifter. Kommunens arbete med förberedande krisberedskapsuppgifter finansieras med skattemedel och i viss utsträckning genom statliga medel via en särskild överenskommelse mellan MSB och SKL.⁷³

Finansiering av enskilt vatten och avlopp

Dricksvatten kan också komma från enskilda vattenverk och privata brunnar. Vid enskild vattenförsörjning betalas ingen avgift för uttaget av vatten till stat eller kommun, men den enskilde fastighetsägaren får själv hantera eventuella problem och svara för alla investerings- och driftskostnader för dricksvattenanläggningen.

Det är kommunerna som ger tillstånd och gör tillsyn på små avloppsanläggningar. Med små avloppsanläggningar avses sådana som har vattentoalett ansluten, men inte är kopplade till kommunala reningsverk. Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning till kommunerna i detta arbete. Vägledningen syftar till att de anläggningar som påverkar miljön mest negativt ska åtgärdas först.⁷⁴ Den enskilde fastighetsägaren får själv betala investerings- och driftskostnader för avloppet.

⁷³ SOU 2016:32.

⁷⁴ www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/sma-avlopp/fragor-och-svar-om-sma-avlopp/hav-bemoter-lrf-artiklar-om-sma-avloppsanlaggningar.html (avläst 2018-05-29).

13.10 Finansiering av övervakning

Utredningen har noterat att det finns olika uppgifter om kostnaderna för övervakning. Nedan redovisas uppgifterna från Miljöövervakningsutredningen vars betänkande lämnades tidigare under året samt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna i syfte att ge en indikation på kostnaderna för övervakningen av vatten.

Miljöövervakningsutredningen

Miljöövervakningsutredningen har redogjort för kostnaderna för övervakningen av bland annat vatten.⁷⁵

Statens utgifter för miljöövervakning inklusive närliggande verksamheter beräknades till 771 miljoner kronor 2016. Vattenmyndigheterna skattade kostnaderna för vattenrelaterad övervakning 2012 inför Sveriges rapportering till kommissionen. Den totala kostnaden för övervakning av ytvatten och grundvatten skattades till knappt 165 miljoner kronor. Kostnaderna för den samordnade recipientkontrollen skattades till drygt 58 miljoner kronor, nationell statlig miljöövervakning drygt 45 miljoner kronor och kalkeffektsuppföljning cirka 28 miljoner kronor. Den regionala miljöövervakningen av vatten uppgick till cirka 20 miljoner kronor och recipientkontrollen till drygt 11 miljoner kronor. Kommunernas kostnader var knappt 2 miljoner kronor.

Vad gäller vatten konstaterar Miljöövervakningsutredningen i sitt betänkande att det saknas överblick över den vattenrelaterade övervakningen som bedrivs av myndigheter. Länsstyrelserna får bidrag av Naturvårdsverket för miljöövervakning. Statliga medel finansierar cirka 120 regionala miljöövervakningsprogram inom sötvatten, grundvatten, samt kust- och havsövervakning. Miljöövervakningsutredningen uppskattade att den utökade övervakning som behövs för grundvatten enligt vattenförvaltningsförordningen och miljökvalitetsmålen uppgår till 91 miljoner kronor per år. Skattningar saknas för övriga områden. Därutöver konstaterade utredningen att ansvarsfördelning inom staten är uppdelad på många myndigheter och finansieras från olika anslag inom olika utgiftsområden.

⁷⁵ SOU 2019:22.

Miljöövervakningsutredningen bedömde att respektive länsstyrelse bör tilldelas medel för miljöövervakning av vatten genom anslaget 1:2 Miljöövervakning. Vidare föreslog utredningen att ansvaret för de nationella datavärdena bör tydliggöras i respektive myndighets instruktion och finansieras från ramanslaget för respektive myndighet. Därutöver bör regeringen ange att det belopp som bör användas till den verksamhet som datavärdena bedriver i respektive myndighets regleringsbrev.

I Miljöövervakningsutredningens betänkande skattar SGU den löpande årliga kostnaden för utökad miljöövervakning av grundvatten för att tillgodose såväl krav i EU-lagstiftning som nationella behov. Kostnaden skattas till 91 miljoner kronor, varav 64 miljoner kronor avser utvecklad övervakning i konstaterat eller troligt påverkade områden. Den nuvarande statliga finansieringen av miljöövervakning av grundvatten uppgick till cirka 11 miljoner kronor 2016. Det innebär att det behövs ett stadigvarande årligt tillskott på 80 miljoner kronor för att tillgodose behoven av miljöövervakning av grundvatten. Av de 91 miljoner kronorna skattar SGU att de kostnader som följer av vattenförvaltningsförordningen uppgår till drygt 74 miljoner kronor. I uppgiften ingår kontrollerande övervakning i opåverkade områden, kontrollerande övervakning i potentiellt påverkade områden och operativ övervakning i konstaterade eller troligt påverkade förekomster.

Havs- och vattenmyndigheten

Enligt Havs- och vattenmyndigheten finansieras den statligt finansierade övervakningen av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket via anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. SGU är utförare inom den nationella miljöövervakningen vad avser grundvatten och utsjösediment på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Sedan 2015 har Havs- och vattenmyndigheten genom anslag 1:2 tillförts särskilda medel för att utveckla övervakningen för havs- och vattenförvaltningens behov. I brist på resurser på vattenmyndigheterna har Havs- och vattenmyndigheten även finansierat utveckling av övervakningsprogram och i viss mån utökad övervakning. Enligt

sitt regleringsbrev för 2019 ska Havs- och vattenmyndigheten redovisa hur den del av anslag 1:2 som står till Havs- och vattenmyndighetens disposition har använts för 2019. Rapporteringen ska även innehålla en redovisning av övervakning och datainsamling som finansieras med andra medel som Havs- och vattenmyndigheten förfogar över. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2020.

Det har framkommit att det råder stora oklarheter kring ansvar och roller i detta arbete och vem som bör ansvara för finansieringen. Havs- och vattenmyndigheten anser att detta behöver tydliggöras för att få till stånd en effektivare styrning och säkerställa genomförandet av övervakningen som krävs enligt vattenförvaltningsförordningen.

Finansieringen av dagens nationella övervakning av ytvatten uppgår till i storleksordningen 150 miljoner kronor per år samt cirka 100 miljoner kronor per år för verksamheternas recipientkontroll. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det skulle krävas minst en dubbling av resurserna för att leva upp till kraven avseende kontrollerande och operativ övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen.

För *ytvatten* uppskattar Havs- och vattenmyndigheten den nuvarande kostnaden för kontrollerande övervakning till 150 miljoner kronor och behovet uppskattas till över 250 miljoner kronor. För operativ övervakning uppskattas den nuvarande kostnaden till 100 miljoner kronor och behovet uppskattas till över 250 miljoner kronor.

För *grundvatten* uppskattar Havs- och vattenmyndigheten den nuvarande kostnaden för kontrollerande övervakning till 9 miljoner kronor (varav 7 miljoner kronor för nationell miljöövervakning och 2 miljoner kronor för regional miljöövervakning). Behovet av resurser uppskattas till 27 miljoner kronor (inkluderar även behov utifrån miljömålen). För operativ övervakning finns ingen uppgift om nuvarande kostnad. Resursbehovet uppskattas till 64 miljoner kronor. Den totala kostnaden för att uppfylla behovet för övervakning av grundvatten är alltså runt 100 miljoner kronor per år.

Vattenmyndigheterna

I förvaltningsplanen för 2016–2021 beräknas kostnaden för övervakning av vatten uppgå till cirka 164 miljoner kronor per år. Finansiering sker via staten och av verksamhetsutövare.⁷⁶

⁷⁶ Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016), del 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

14 Exempel från andra länder

Sammanfattning: Olika länder har valt olika organisationslösningar. Många länder har använt befintlig förvaltningsorganisation för att utföra de arbetsuppgifter som framgår av ramdirektivet genom att integrera uppgifterna i den befintliga stats- och kommunförvaltningen. I flera länder har organisationen för vattenförvaltningen förändrats under senare år. Vattenförvaltningens politiska förankring ser olika ut i de olika länderna. Variationen mellan länderna är stor när det gäller organiseringen av avrinningsdistrikten. En del länder betonar avrinningsområdena och det lokala perspektivet. På nationell nivå är det i allmänhet miljöministeriet eller motsvarande som har huvudansvaret för vattenförvaltningen. I några länder finns departementsgrupper för informationsutbyte, samarbete och samordning. Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner beslutas på olika förvaltningsnivåer i olika länder. I några länder tas det fram delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram. Det är i flera länder reglerat att det ska finnas organ för att fatta beslut om förvaltningsplaner. Det är också ofta reglerat att det ska finnas referensgrupper eller andra organ för förankring. Finansieringen av vattenförvaltningen och åtgärdsarbetet ser olika ut i olika länder. Myndigheternas arbete finansieras ofta genom skatter och/eller avgifter.

14.1 Utredningens internationella kartläggning

En del i utredningens uppdrag från regeringen har varit att inhämta erfarenheter från andra länder när det gäller hur vattenförvaltningen organiseras, hur den styrs och hur beslut fattas. Utredningen har valt att beskriva hur vattenförvaltningen styrs, organiseras och finansieras i Danmark, Finland, Frankrike, Island, Nederländerna, Norge, Stor-

britannien, Tyskland och Österrike. Utredningen har studerat vilka erfarenheter som har gjorts och vilka slutsatser som har dragits i de olika länderna när det gäller hur respektive system för vattenförvaltning fungerar. Dessutom har utredningen gått igenom vilka synpunkter som EU-kommissionen har riktat mot respektive land. Utredningen har även studerat hur vattenförvaltningen är uppbyggd i några internationella avrinningsdistrikt där Sverige inte ingår. I detta avsnitt sammanfattas de iakttagelser som utredningen har gjort i den internationella kartläggningen, vilken i sin helhet redovisas i bilaga 11.

Syftet med den internationella kartläggningen har varit att ge en referensram för utredningens överväganden. Utredningen menar att det är viktigt att se vad Sverige kan lära av erfarenhet från andra länder och på så sätt ge underlag för utredningens förslag om hur den svenska vattenförvaltningen bör organiseras.

14.2 Avrinningsområden och avrinningsdistrikt

Förvaltningen sker utifrån avrinningsområden

Enligt ramdirektivet för vatten ska förvaltningen ske utifrån indelningen i avrinningsområden och avrinningsdistrikt. I vissa länder började man utgå från avrinningsområden i sin vattenförvaltning redan innan EU beslutade om ramdirektivet för vatten. Exempel på detta är *Frankrike* och *Nederländerna*. Den franska vattenförvaltningen har sedan 1960-talet utgått från avrinningsområden och gränserna för de nederländska vattenstyrelsernas indelningsområden har sedan länge utgått från avrinningsområden och behovet av markavvattning.

De naturgeografiska förutsättningarna ser olika ut i de undersökta länderna. Antalet avrinningsdistrikt, avrinningsområden och vattenförekomster varierar mellan länderna. Antalet avrinningsdistrikt varierar mellan 1 distrikt på *Island* och 17 distrikt i vardera *Storbritannien* och *Norge*. Det högsta antalet ytvattenförekomster finns i *Norge* och högsta antalet grundvattenförekomster finns i *Finland*.

Vattenförvaltning över landgränser

I flertalet undersökta länder finns det internationella avrinningsdistrikt, och i många länder styrs de av internationella styrgrupper med deltagare från de berörda länderna. Dessa styrgrupper har ofta också olika typer av referensgrupper och stöds av personal på distriktens sekretariat som arbetar med bland annat vattenplanering och insamling av data om vattenkvalitet etc. I till exempel *Tyskland* och *Österrike* handlar vattenförvaltningen till stor del om avrinningsområden som är gemensamma med andra länder och där förvaltningen sedan tidigare organiseras i multilaterala vattenskyddskommissioner som numera har tagit över uppgifter enligt ramdirektivet. Österrike består nästan uteslutande av Donaus avrinningsdistrikt som styrs av en internationell kommission som ursprungligen inrättades för att genomföra Donaukonventionen.

14.3 Lagstiftning

Rättsligt införlivande genom lagar och förordningar

Ett EU-direktiv sätter upp vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men de får själva bestämma hur det ska gå till. Ramdirektivet för vatten har införlivats i de undersökta ländernas lagstiftning på liknande sätt. I samtliga länder har ramdirektivet införlivats i nationell lagstiftning genom politiska beslut om lagar och/eller förordningar som reglerar vattenförvaltningens uppgifter och organisation. I några länder finns det en av parlamentet beslutad vattenlag med kompletterande förordningar från regeringen för att styra vattenförvaltningen och dess verksamhet och organisation.

I både *Danmark*, *Island* och *Finland* styrs vattenförvaltningen genom vattenlagar och ett antal förordningar från regeringen. I *Norge* har ramdirektivet genomförts genom en vattenföreskrift som beslutas av regeringen.

När det gäller de övriga länderna kan det nämnas att i *Nederländerna* fördes ett flertal tidigare lagar samman till en vattenlag i samband med att ramdirektivet infördes. I *Tyskland* finns vattenlagar och förordningar både på förbunds nivå och delstatsnivå.

Olika regler kring äganderätt till vatten

Det finns skillnader mellan länderna när det gäller vem som äger grundvatten, sjöar och vattendrag.

I *Danmark* ingår både vatten och mark i fast egendom, och vatten ägs således av fastighetsägaren. Däremot är skötseln av vattendrag huvudsakligen en offentlig uppgift. Alla kommuner är vattendragsmyndighet med uppgift att sköta de vattendrag som klassats som offentliga. Även för privata vattendrag kan det fastställas underhållsregler som fastighetsägarna är skyldiga att följa. I *Finland* är största delen av vattenområdena samfälliga, det vill säga fastighetsägarna äger dem tillsammans, och de förvaltas av delägarlag enligt lagen om samfälligheter.

I *Tyskland* har det tidigare inte varit entydigt om vatten ingår i en fastighet eller inte. Den nya vattenlagen från 2010 innebär att rättsläget har tydliggjorts. Grundvatten och vatten i vattendrag kan inte ägas.

14.4 Organisation

Olika organisationslösningar i olika länder

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för att tillämpa direktivet inom varje avrinningsdistrikt, inklusive att identifiera lämplig behörig myndighet. Medlemsstaterna får utse ett befintligt nationellt eller internationellt organ till behörig myndighet. De olika länderna har valt olika organisationslösningar för vattenförvaltningen. I olika länder är det olika typer av behöriga myndigheter. Uppgiften att vara behörig myndighet har i några länder lagts på befintliga statliga myndigheter eller kommunala organ på regional nivå, medan det i andra länder har lagts på centrala ministerier eller myndigheter.

I *Danmark* är det miljöministern som är vattenmyndighet för landets fyra avrinningsdistrikt. I *Norge* är det ett antal regionala politiska instanser – fylkeskommuner – som har pekats ut som regionala vattenmyndigheter och som sammanställer underlag för respektive avrinningsdistrikt utifrån underlag från kommuner och myndigheter i avrinningsområdena. I *Finland* är det några regionala statliga myndigheter – NTM-centraler – som samordnar arbetet med att ta

fram förvaltningsplaner, medan varje NTM-central tar fram åtgärdsprogram för sitt geografiska område. I *Island* är den nationella miljömyndigheten behörig myndighet.

När det gäller de övriga länderna är det i några fall myndigheter på central nivå som har pekats ut som behörig myndighet, medan det i andra länder är det myndigheter på regional eller lokal nivå som är behöriga. I några länder har myndigheter på både central och regional nivå pekats ut som behöriga, till exempel i *Österrike*.

I många länder finns det en central vattenförvaltningsmyndighet som ofta har i uppdrag att ge stöd till respektive ministerium i vattenförvaltningsfrågor. I exempelvis *Österrike* ska den federala vattenförvaltningsmyndigheten ta fram kunskapsunderlag till ministeriet, vara expertstöd till delstater och kommuner och ge råd till privatpersoner. I *England* delas ansvaret mellan den centrala politiska nivån och myndighetsnivån.

Inga nya myndigheter för vattenförvaltning

I de undersökta länderna har i allmänhet den befintliga förvaltningsorganisationen använts för att utföra de arbetsuppgifter som framgår av ramdirektivet. I stället för att inrätta nya myndigheter har man valt att integrera dessa uppgifter i den allmänna stats- eller kommunförvaltningen. Däremot har i flera länder särskilda grupper eller råd inrättats.

I de nordiska länderna har vattenförvaltningsuppgifterna lagts på befintliga myndigheter.

I flera länder, som till exempel *Tyskland*, har man betonat att inga nya myndigheter har inrättats till följd av ramdirektivet för vatten. De tyska delstaternas vattenförvaltning är till övervägande del integrerad i den allmänna delstatsförvaltningen. I *Österrike* och *Tyskland* är det sekretariaten till avrinningsdistriktens kommittéer som bistår arbetet i distriktet, medan det är myndigheter inom den vanliga förvaltningen som tar fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

I några av de undersökta länderna, till exempel *Frankrike* och *Nederländerna*, fanns det sedan tidigare en egen administration för vattenförvaltning på avrinningsdistriktsnivå eller motsvarande. När ramdirektivet för vatten infördes fick dessa myndigheter även uppgifter enligt ramdirektivet. *Frankrike* är ett av de länder som har

inspirerat utformningen av ramdirektivet för vatten, och där har de sex vattenmyndigheterna funnits sedan början på 1960-talet. De är offentliga institutioner under det franska miljöministeriet med sammanlagt cirka 1 800 anställda. Det är dock regionerna och de samordnande prefekterna där som är behöriga myndigheter på avrinningsdistriktsnivå, och dessa får stöd från statliga ministeriers regionala organ. I *Nederländerna* har vattenstyrelserna funnits sedan 1200-talet, och dessa regleras genom både grundlagen och en särskild lag. Vattenstyrelserna har hand om ytvattnet, medan frågor om grundvatten handläggs av de nederländska provinserna.

Politikens roll varierar

Vattenförvaltningens politiska förankring ser olika ut i de olika ländernas organisationslösningar. Politiska instanser kan komma in på olika sätt i vattenförvaltningen:

- dels utöva *rättslig och finansiell styrning* av vattenförvaltningen genom att exempelvis fatta beslut om regelverket som styr vattenförvaltningen och om dess finansiering
- dels utöva *faktisk styrning av vattenförvaltningen* genom att exempelvis ta fram och besluta om miljömål, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och övervakningsprogram
- dels besluta om att genomföra de *fysiska och administrativa åtgärder* som ska vidtas utifrån åtgärdsprogrammen.

Det kan handla om politiska instanser på olika nivåer beroende på olika förvaltningsstrukturer i olika länder. Politiken kan komma in på både lokal, regional och central nivå:

- central nationell nivå, till exempel nationella parlament, regeringar och ministrar/ministerier/departement
- regional nivå, till exempel delstatsparlament, delstatsregeringar, politiska församlingar och andra instanser på länsnivå eller annan regional nivå, till exempel sekundärkommuner
- lokal nivå, till exempel primärkommunala politiska församlingar och politiskt styrda lokalförvaltningar.

Hur politiska instanser kommer in i vattenförvaltningsarbetet varierar, men i de flesta länder har ett departement, ministerium eller motsvarande det överordnade ansvaret för vattenförvaltningen.

I *Danmark* finns en tydlig politisk styrning från central nivå när det gäller att ta fram miljömål, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, medan kunskapsunderlag ska tas fram av myndigheter. Det politiska intresset uppges vara stort, och den danska regeringen tar politisk ställning till alla väsentliga delar av planer och program. I *Norge* är det bland annat politiska instanser på lokal nivå som tar fram åtgärdsförslag och politiska instanser på regional nivå som beslutar om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, varefter de godkänns av departementet på central politisk nivå. Underlagen till besluten tas fram av tjänstemän på myndigheter. I *Finland* styrs vattenförvaltningen från ministernivå, och regeringen godkänner förvaltningsplanerna, medan åtgärdsprogrammen tas fram och beslutas av tjänstemän på regional nivå.

När det gäller de övriga länderna kan det nämnas att exempelvis *Nederländerna* betonar att processen är viktig för det politiska engagemanget. Miljöministern är ordförande för en styrgrupp för vatten och den nederländska regeringen lämnar skrivelser till parlamentet. Det finns ett flertal olika grupper för samordning av vattenförvaltningen. Beslut om mål och planer fattas av politiska instanser på alla nivåer i Nederländerna. I *Tyskland* beslutas förvaltningsplaner och åtgärdsprogram av delstatsregeringarna och i en del delstater av delstatsparlamenten.

Avrinningsområden och det lokala perspektivet

En aspekt som har ingått i den internationella kartläggningen är i vilken mån som det lokala engagemanget för vattnen i avrinningsområdena betonas i vattenförvaltningen. Genomgången av de olika länderna visar att det finns skillnader när det gäller perspektivet på vattenförvaltningen och vilken roll som den lokala förvaltningsnivån har i vattenförvaltningen.

De nordiska länderna skiljer sig åt i synen på den lokala nivån. I *Norge* ställs avrinningsområdena och det lokala perspektivet i fokus, och kommunerna är drivande i arbetet på avrinningsområdesnivå för att säkra lokal förankring. På den nivån har organ (vannområden)

inrättats där kommuner och sektorsmyndigheter ingår, vilka analyserar och föreslår typåtgärder till fylkeskommunernas åtgärdsprogram. I hälften av avrinningsområdena har kommunerna anställt en koordinator för att samordna och driva på det lokala vattenförvaltningsarbetet. I *Danmark* däremot utgår arbetet från central nivå, men det betonas samtidigt att kommunerna har en viktig roll eftersom de svarar för att genomföra huvuddelen av åtgärdsprogrammen. I *Finland* har kommunerna däremot ingen utpekad roll inom vattenförvaltningens organisation. I *Island* finns en kommitté för varje avrinningsområde där alla som är berörda av vattenfrågor ska arbeta tillsammans över kommungränser. I kommittéerna finns representanter för kommunerna och hälsoinspektörerna.

I de flesta länder som har undersökts är det kommunerna som har ansvar för frågor rörande vatten och avlopp, men i *England* och *Wales* är vatten- och avlopps företagen privata. I *Tyskland* är avloppsreningen en offentlig uppgift, medan vattenförsörjningen delvis också är privat organiserad. De tyska kommunerna är ansvariga för att genomföra vattenförvaltningsåtgärder när det gäller vissa vatten. Delstatsmyndigheterna måste göra avstämningar med kommunerna i vattenplaneringen och framtagandet av åtgärdsprogram. I bland annat *Frankrike* är det kommunerna som har hand om fysisk planering och bygglov. I *Nederländerna* har kommunerna en relativt liten roll.

Avrinningsdistrikt och det regionala perspektivet

Det finns en stor variation mellan de undersökta länderna när det gäller organiseringen av avrinningsdistriktet och den regionala nivån. I de flesta länder finns det utpekade myndigheter på avrinningsdistriktsnivå som har i uppgift att sammanställa åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

I *Finland* är det en samordnande regional statlig myndighet per avrinningsdistrikt – samordnande NTM-central – som har i uppgift att sammanställa en förvaltningsplan per distrikt, medan alla NTM-centraler i varje avrinningsdistrikt genomför statusklassning och tar fram åtgärdsprogram för sina respektive geografiska områden. Varje samordnande NTM-central har cirka 2–3 årsarbetskrafter för vattenförvaltning, och det finns en styrgrupp för varje distrikt med tjänstemän som företräder de NTM-centraler som ingår i distriktet.

Styrgruppen samordnar och godkänner förvaltningsplanen. I *Norge* är det däremot motsvarigheten till de svenska landstingen som är regionala vattenmyndigheter och har i uppgift att fungera som processledare för vattenförvaltningen. Dessa regionala kommuner är regionala planmyndigheter som sammanställer underlag från avrinningsområdena och upprättar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Kunskapsunderlagen tas fram av de statliga fylkesmännen i samråd med kommuner och myndigheter. Besluten om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram fattas av politikerna i de fylkesting som ingår i varje avrinningsdistrikt. I *Norge* är det 1–2 personer på varje utpekad regional vattenmyndighet som arbetar med vattenförvaltningsfrågor. I *Danmark* finns det inga myndigheter på regional nivå eller avrinningsdistriktsnivå som har uppgifter inom vattenförvaltningen.

När det gäller de övriga länderna kan det bland annat noteras att i *Tyskland* är det delstaterna som är ansvariga för att genomföra ramdirektivet, och i *Nederländerna* har vattenstyrelserna och provinserna uppgifter inom vattenförvaltningen. Det finns olika grupper för samordning mellan central och regional nivå.

Det nationella perspektivet

I de flesta av de undersökta länderna är det miljöministeriet eller motsvarande som har huvudansvaret för vattenförvaltningen.

I *Danmark* är vattenförvaltningen centraliserad till Miljö- och livsmedelsministeriet när det gäller att bland annat utarbeta miljömål, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för alla avrinningsdistrikt, medan åtgärdernas genomförande huvudsakligen har lagts på kommunerna. Ungefär 17 personer arbetar med vattenförvaltning på departementet. Den centrala miljömyndigheten bistår departementet med sakkunskap. I *Norge* är det Klimat- och miljödepartementet som godkänner alla förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt tar fram nationella vägledningar. Den centrala miljömyndigheten samordnar den norska vattenförvaltningen, men alla sektorsmyndigheter har ansvar för att se till att den egna sektorn deltar i vattenförvaltningen. Den centrala miljömyndigheten och sektorsmyndigheterna ska säkerställa att nationella vägledningar och vattenförordningen följs. Departementet ska värdera planerna utifrån ett nationellt per-

spektiv. I *Finland* är det Miljöministeriet som tillsammans med andra ministerier styr vattenförvaltningen, medan den centrala miljömyndigheten ger experthjälp och tar fram underlag.

Det finns exempel på att även andra ministerier har hand om vattenförvaltningen. I *Nederländerna* är det infrastrukturministeriet som har hand om vattenfrågor, och den centrala vattenmyndigheten är ansvarig inte bara för vattenvägar utan även för det centrala vägnätet. Den centrala vattenmyndigheten i Nederländerna är ett exempel på en central myndighet som har olika regionala enheter som deltar i arbetet på avrinningsdistriktsnivå. I *Österrike* finns det en central vattenförvaltningsmyndighet som ger stöd till det ansvariga ministeriet och expertstöd till delstater och kommuner.

Samarbete mellan ministerier respektive myndigheter

I vilken grad och på vilket sätt som olika ministerier och myndigheter engageras i vattenförvaltningen varierar. Förutom de myndigheter som i enlighet med ramdirektivet har pekats ut som behöriga myndigheter finns det i alla de undersökta länderna även andra statliga och kommunala myndigheter med uppgifter inom vattenförvaltningen. Det finns flera exempel på hur ministerier respektive centrala myndigheter kan samordna sitt vattenförvaltningsarbete genom att inrätta samarbetsgrupper.

I *Norge* finns det en departementsgrupp med tjänstemän från åtta departement för informationsutbyte, samarbete och samordning mellan olika departement. På myndighetsnivå finns en motsvarande myndighetsgrupp som består av elva myndigheter och som bland annat ska säkra samordningen mellan de elva ingående myndigheterna och se till att fylkeskommunerna får nödvändig och enhetlig vägledning. Även i *Frankrike* finns det en departementsgrupp för informationsutbyte, samarbete och samordning mellan ministerierna. I *Tyskland* finns det bland annat ett gemensamt centralt organ för vattenfrågor för förbunds nivån och delstaterna för att samordna vattenfrågorna och genomförandet av vattenförvaltningen. Även i de tyska avrinningsdistrikten finns olika samordnings- och avstämningsorgan.

Samordning med arbete med översvämningsrisker och havsförvaltning

Flera länder har på olika sätt samordnat arbetet med vattenförvaltning, översvämningsrisker och havsförvaltning.

I *Finland* har regeringen uttalat att det är viktigt att sammanjämka och koordinera målen för och verkställandet av lagarna om vattenvårdsförvaltning och översvämningsrisker samt direktivet om marin strategi. I Finland regleras vattenvård och havsvård genom samma lag,¹ och regeringen har utfärdat tre förordningar inom området.² Till det finländska miljöministeriets verksamhetsområde hör bland annat skydd av yt- och grundvatten, havsskydd och oljebekämpning. På regional nivå ligger vattenvården på de statliga NTM-centralerna, medan landskapsförbunden (motsvarande svenska lands-ting) har ansvar för bland annat havsområdesplaneringen. Den dåvarande regeringen (februari 2019) hade som mål att låta landskapen ta över vattenförvaltningen från NTM-centralerna. NTM-centralerna ansvarar också för att verkställa översvämningslagen och direktivet om marin strategi.³

I *England* delas ansvaret för vattenförvaltningen mellan den centrala politiska nivån (Defra) och myndighetsnivån. Defra har ansvaret för både vatten- och översvämningsfrågor. Miljömyndigheten EA har ansvar för vattenförvaltning, medan havsmiljöfrågor sköts av naturskyddsmyndigheten Natural England. Havsplanering sköts av havsförvaltningsorganisationen MMO som ger tillstånd, reglerar och planerar marina aktiviteter i haven runt England i syfte att de ska utföras på ett hållbart sätt. De tre nämnda myndigheterna är myndigheter under Defra. Markavvattningsstyrelser (IDB) är offentliga aktörer som förvaltar vattennivåer i områden med särskilda behov av markavvattning och vidtar åtgärder för att bland annat minska översvämningsrisker och styra vattennivåer för jordbrukets och miljöns behov.

I *Skottland* betonas att vattenförvaltningens förvaltningsplaner och mål ska integreras ibland annat den fysiska planeringen och arbetet med översvämningsrisker. Skottlands miljöskyddsmyndig-

¹ Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004).

² Statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011), Statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen (1040/2006) och Statsrådets förordning om vattenförvaltningsområden (1303/2004).

³ Lagen om översvämningsrisker (620/2010) och direktivet om marin strategi (2008/56/EG).

het (SEPA) är en NDPB-myndighet under Skottlands regering med uppgifter vad gäller reglering och rådgivning i miljöfrågor, bland annat vatten. SEPA är också ansvarig för systemet som varnar för översvämningar. SEPA betonar integrationen med arbetet med översvämningssrisker för att få en mer holistisk syn på vattenmiljön.

I *Nederländerna* är vattenförvaltningen och arbetet mot översvämningar integrerat både på central nivå och regional nivå. Vattenförvaltningen ansvarar för arbetet med att förhindra översvämningar, se till att det finns tillräckligt med grundvatten och ytvatten samt arbetet med vattenkvaliteten. Ministeriet arbetar bland annat med att skapa ett effektivt nätverk av vattenvägar och en effektiv vattenförvaltning för att skydda mot översvämningar och för att förbättra vattnets kvalitet. De regionala vattenstyrelserna ska bland annat se till att vattnet är rent, skydda mot översvämningar och se till att jordbruket har tillräckligt med vatten för sina behov.

Även i *Tyskland* ingår arbetet med att förebygga översvämningar i vattenpolitiken. I Tyskland har både ramdirektivet för vatten, översvämningssdirektivet och havsmiljödirektivet införlivats i tysk lagstiftning genom vattenlagen (WHG). Kommunerna är viktiga aktörer när det gäller både vattenförvaltningen och översvämningsskydd. I avrinningsdistrikten arbetar man både utifrån ramdirektivet för vatten och översvämningssdirektivet.

I *Österrike* ska den federala vattenförvaltningsmyndigheten (BAW) ge stöd till ministeriet när det gäller nationell och internationell vattenförvaltning. BAW arbetar inom tre temaområden: skydd av ytvatten och grundvatten, miljöskydd samt översvämningsskydd. På delstatsnivå ska delstatsregeringarna samordna vattenförvaltningen och som planeringsorgan se till att både ramdirektivet för vatten och översvämningssdirektivet genomförs.

Särskilda organ för beslut eller förankring

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av direktivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. I de flesta länder finns det någon form av utskott, råd eller delegation knuten till den behöriga myndigheten. Dessa ger någon form av representation för

myndigheter, kommuner och olika organisationer i form av till exempel vattenråd. I flera länder är det reglerat hur dessa olika organ ska vara organiserade, och det varierar vilken roll som organen har. I en del länder handlar det om att de fattar beslut om till exempel förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, medan det i andra länder handlar om att vara referensgrupper. Det finns också exempel på länder som har båda typerna av organ inom sin vattenförvaltning.

I *Norge* kan det på avrinningsområdesnivå inrättas grupper för att diskutera olika sakfrågor, skapa nätverk och samverka kring arbetsuppgifter som ska utföras. Här kan – förutom kommuner och myndigheter – även branschorganisationer, ideella organisationer och verksamhetsutövare ingå. På avrinningsdistriktsnivå finns ett så kallat vannregionutskott i varje avrinningsdistrikt som består av myndigheter och kommuner i distriktet. Utskottet ska samordna olika intressen och godkänna förvaltningsplaner och åtgärdsprogram innan de lämnas till regionernas politiker för beslut. Om aktörerna i utskottet är oense ska det anges i förvaltningsplaner och lyftas till departementen för avstämning. På avrinningsdistriktsnivå finns också regionala referensgrupper och på central nivå en nationell referensgrupp som består av företrädare för olika organisationer. Syftet med den nationella referensgruppen är bland annat att få in information från intresse- och branschorganisationer. I *Danmark* kan det inrättas tillfälliga vattenråd för att engagera lokal kunskap i vattenplaneringen. Vattenråden inrättas för att lösa särskilda uppgifter under en begränsad tid. Främjandet av allmänhetens och intressenternas deltagande i vattenförvaltningen görs på nationell nivå genom olika forum och insatser. I *Finland* ska de regionala statliga NTM-centralerna enligt lag utse en samarbetsgrupp där olika aktörer ingår. Den ska bland annat lämna förslag till mål och åtgärder och delta i beredningen av förvaltningsplanen. Det är reglerat i lag att de regionala myndigheterna ska inrätta samarbetsgrupper med representanter för aktörer inom vattenvård och vattenanvändning. I *Island* finns ett vattenråd som ska ge råd till miljöministern i frågor om vattenförvaltning. Det består av fem medlemmar från tre ministerier och det isländska kommunförbundet. Det finns även två rådgivande kommittéer som arbetar med miljömyndigheten – en som består av olika intressenter och en som består av myndigheter.

I *Frankrike* finns det sedan 1960-talet en typ av regionala vattenparlament för att tillföra vattenarbetet en mer demokratisk dimen-

sion. Dessa distriktskommittéer beslutar bland annat om avrinningsdistriktens förvaltningsplaner. Tanken är att de ska främja debatt och samråd mellan vattenintressenter. På avrinningsområdesnivå finns det i *Frankrike* lokala vattenkommissioner som beslutar om de lokala förvaltningsplanerna. I *Nederländerna* har grupper inrättats, både på politisk nivå och tjänstemannanivå, som är organiserade utifrån avrinningsområden. I *Tyskland* finns olika exempel på hur man har organiserat vatten- och markorganisationers arbete med ramdirektivets genomförande i olika avrinningsdistrikt, till exempel genom att organisationer och myndigheter träffas i arbetsgrupper. Organisationer har gått samman i så kallade åtgärdsområdesförbund för detta syfte, och de fungerar också som sekretariat för arbetsgrupperna. Arbetsgrupperna har en egen arbetsordning där bland annat samarbete och beslutsformer regleras. Beslut i frågor som är relevanta för vattenskyddet ska fattas med konsensus. I frågor där man inte kan enas får miljöministeriet fatta beslut. I *Skottland* finns en nationell rådgivningsgrupp som bland annat ska förbereda, avlämna och implementera förvaltningsplaner. I Skottland betonas att både centrala och lokala rådgivningsgrupper har fått förändrade roller – från att inledningsvis ha handlat om att engagera olika intressen i vattenförvaltningsarbetet till att numera se till att åtgärderna också verkligen blir genomförda. Även i *Wales* anges att regeringen och miljömyndigheten vill vidareutveckla de befintliga förbindelsepanelerna i varje avrinningsdistrikt för att stödja vattenförvaltningen och bredda arbetet i syfte att olika delar av samhället involveras på en mer lokal nivå.

Information till och samråd med allmänheten betonas

De olika länderna arbetar på olika sätt med information till och samråd med allmänheten. I flertalet av de länder som har studerats betonas att medborgare och olika intressentgrupper är välkomna att delta i planeringen av vattenvården och i genomförandet av åtgärderna i praktiken.

I *Finland* lyfts denna aspekt fram i den information som lämnas på till exempel webbplatser. I *Norge* lyfter man fram att allmänhetens deltagande i arbetet fungerar bäst på lokal nivå, och i *Danmark* finns en rad olika forum för att främja intressenters medverkan i besluts-

fattandet. I *England* har man inrättat grupper på avrinningsområdesnivå där mer än 2 000 organisationer deltar. Grupperna ska möjliggöra för intresserade aktörer att delta i arbetet på avrinningsområdesnivå.

I flertalet undersökta länder finns det ofta någon form av webbsida för att informera om vattenförvaltningen och dess arbete. Som exempel kan nämnas webbsidorna wasseraktiv.at i *Österrike*, vannportalen.no i *Norge* och vatn.is i *Island*.

Förändrad organisation har övervägts i flera länder

I de nordiska grannländerna har det pågått ett omfattande förändringsarbete när det gäller vattenförvaltningens organisation.

I *Norge* har vattenförvaltningen förts över från de statliga regionala fylkesmännen till de regionala fylkeskommunerna för att öka decentraliseringen från stat till kommunal nivå. Under senare år behandlades nya förslag om förändrad organisation. Förslagen gick ut på att överföra ansvaret tillbaka till fylkesmannen och att centralisera arbetet. Dessa förslag avvisades dock. I *Danmark* genomfördes 2007 en omorganisation som innebar att den geografiska indelningen i amt togs bort och amtsmyndigheterna lades ned och vattenförvaltningen fördes över till ministeriet. De senaste åren har även fler uppgifter förts över från den centrala miljömyndigheten till departementet. Även i *Finland* har det varit flera förändringar av den regionala organisationen under senare år, och en stor reform har planerats under senare tid för att förstärka de regionala kommunernas – landskapsförbundens – roll i förvaltningen. Det finns förslag om att föra över samordningsrollen inom avrinningsdistrikten från de statliga regionala myndigheterna till dessa politiska organ på regional nivå.

Även i bland annat *Nederländerna* har det varit en diskussion om vattenförvaltningens organisation, vilken dock utmynnade i att parlamentet beslutade att behålla den nuvarande organisationen.

14.5 Miljömål, kartläggning och analys

Olika sätt att besluta om miljömål enligt ramdirektivet

I artikel 4 i ramdirektivet anges mål för arbetet. Målen uttrycks på det sättet att medlemsstaterna *vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna* ska iaktta vissa krav. Bland dessa krav finns det så kallade icke-försämringskravet och krav på att yt- och grundvatten ska skyddas, förbättras och återställas så att vattenförekomsterna når god status vid en viss tidpunkt. Det finns också bestämmelser om vilka mål som ska gälla inom skyddade områden. Andra bestämmelser anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna får förlänga tidsfristerna eller inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål eller medge avvikelser från miljömålen på grund av nya projekt.

I flera länder är ramdirektivets regler om miljömål införda i nationell lagstiftning eller i förordningar.

I *Finland* är dessa regler införda i lag. Målen uttrycks där som "miljömål vid planering av vattenvården" och det framgår att miljömålen är mål för förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen. I *Danmark* är det ministern som enligt lag beslutar om vattenförekomstspecifika miljömål. Dessa miljömål fastläggs för alla vattenförekomster genom förvaltningsplaner och förordningar om miljömål och åtgärdsprogram. I *Norge* är reglerna om miljömålen införda i vattenförordningen. Vattenförekomstspecifika miljömål tas in i förvaltningsplanerna som beslutas av de regionala fylkestingen och godkänns av Klimat- och miljödepartementet. De vattenförekomstspecifika miljömålen diskuteras i varje avrinningsområde, bland annat om det behövs tidsundantag eller mindre stränga krav. I *Island* är det miljömyndigheterna som i samarbete med forskningsinstitutet ska definiera miljömålen.

När det gäller de övriga länderna kan nämnas att *Österrike* har flera så kallade kvalitetsmålsförordningar. I *Nederländerna* har miljömålen införlivats genom ett så kallat beslut om miljömål inom miljöstyrningslagen. Miljömålen diskuteras och tas fram på regional nivå och godkänns av en nationell styrgrupp. Den nationella myndigheten är ansvarig för miljömålen enligt artikel 4.1 och för konstgjorda och kraftigt modifierade vatten när det gäller statliga vatten. De regionala vattenstyrelserna lämnar förslag om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten och förlängda tidsfrister, medan provin-

serna ska godkänna miljömålen för de regionala vattenförekomsterna och grundvatten. I *England* och *Wales* har bestämmelserna om miljömål implementerats genom vattenmiljöförordningen. Mål ska tas fram för varje vattenförekomst.

Kartläggning, analys och övervakning sköts av statliga myndigheter

I de nordiska grannländerna har ansvaret för kartläggning, analys och övervakning lagts på statliga myndigheter.

I *Danmark* är det den centrala miljömyndigheten – som har flera lokalkontor – som har ansvaret. Där tas underlag fram av universiteten, och det har varit en diskussion kring de framtagna underlagen. I *Norge* är det de regionala statliga fylkesmännen som genomför kartläggning, analys och övervakning i samråd med de kommuner och myndigheter som ingår i avrinningsområdena. Man vill skapa en gemensam plattform och en kvalitetssäkring av fylkesmannens arbete. I *Finland* ansvarar varje regional NTM-central för bland annat statusklassificering.

14.6 Strategier, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Nationella handlingsprogram tas fram i en del länder

I flera länder tas det, förutom förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, fram även andra planer, program och strategidokument för vattenförvaltningen. I några länder tas det fram nationella handlingsplaner eller strategier på central nivå för hela landet för att styra inriktningen på vattenförvaltningen.

I *Finland* har miljöministeriet tagit fram ett nationellt program för genomförande av vattenvården. Det tar bland annat upp riksomfattande styrmedel och åtgärder. I *Norge* tar departementen fram nationella vägledningar som anger den nationella ambitionsnivån och beskriver vad som ska prioriteras för att ge en balans mellan vattenpolitiken och andra politikområden.

När det gäller övriga länder kan det nämnas att i *Österrike* tas det fram en nationell vattenförvaltningsplan, och i *Wales* har regeringen

tagit fram en vattenstrategi som anger inriktningen på vattenförvaltningsarbetet, och där har även miljömyndigheten tagit fram en strategi. I *Nederländerna* tas det fram en rad olika planer på olika nivåer inom både stats- och vattenförvaltningen. Regeringen tar fram den nationella vattenplanen som styr bland annat riskhantering och färskvattenförsörjning. Planen pekar även ut strategier och behandlar olika sätt att integrera vattenfrågor i den fysiska planeringen. Den tar upp frågor som har nationell betydelse och är bindande för den centrala statsförvaltningen.

Olika sätt att ta fram och besluta om program och planer

Enligt ramdirektivet för vatten ska varje medlemsstat se till att förvaltningsplaner utarbetas och att ett åtgärdsprogram upprättas för varje avrinningsdistrikt. Åtgärdsprogrammen ska inbegripa dels grundläggande åtgärder, dels kompletterande åtgärder som utformas och genomförs för att uppnå målen enligt ramdirektivet. Även förvaltningsplanernas innehåll regleras i ramdirektivet. I alla länder tas det fram distriktsvisa förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. I några länder beslutas dessa på central nivå, medan de i andra länder beslutas på regional eller lokal nivå. I vilken mån som politiska organ beslutar om planer och program varierar, liksom hur myndigheter och kommuner kommer in i planeringsarbetet och vilket ansvar som de har för att se till att det inom varje sektor vidtas de åtgärder som behövs.

Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner hanteras på olika sätt i de nordiska grannländerna. I *Danmark* är det enligt lag miljöministern som beslutar. Förvaltningsplanerna är kommunikationsdokument, medan de juridiskt bindande kraven finns i en förordning med åtgärdsprogram. I *Norge* tas åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna fram utifrån ett underifrånperspektiv. Utifrån identifierade problem i varje avrinningsområde ska lokala typåtgärder för att nå miljömålen föreslås. Dessa åtgärdsanalyser skickas in till en regional fylkeskommun som sammanställer förvaltningsplan och åtgärdsprogram för hela avrinningsdistriktet. Dessa godkänns av det regionala vattenutskottet och antas av de berörda fylkeskommunerna innan de översänds till miljödepartementet och regeringen för granskning och godkännande. I *Finland* tas förvaltningsplaner för de olika avrinningsdistrikten fram av samordnande statliga, regionala myndighe-

ter – NTM-centraler – utifrån underlag från de NTM-centraler som ingår i distriktet. Miljöministeriet och regeringen ska därefter godkänna förvaltningsplanerna. Åtgärdsprogrammen tas däremot fram och beslutas av varje NTM-central för att ge åtgärdsarbetet en lokal förankring. Varje NTM-central ansvarar för att ta fram ett eller flera åtgärdsprogram för sin respektive del av varje avrinningsdistrikt.

Även i flera andra länder är det statliga myndigheter som tar fram förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, medan besluten fattas av politiker i form av ministrar eller regeringar. I *England* och *Wales* tas förvaltningsplanerna fram av miljömyndigheterna, varefter de godkänns av miljöministrarna. I *Frankrike* fattas besluten både inom vattenförvaltningsstrukturen och inom den statliga och kommunala förvaltningsstrukturen. Både den franska vattenförvaltningens distriktsvisa vattenparlament – distriktskommittéerna – och tjänstemän inom statsförvaltningen – de samordnande prefekterna – beslutar om distriktens förvaltningsplaner.

I de länder som är förbundsstater görs arbetet i dialog mellan den centrala förbundsregeringen och delstatsregeringarna. I *Österrike* är miljöministeriet ansvarigt för att ta fram och genomföra förvaltningsplanerna för de tre avrinningsdistrikten. Arbetet görs i nära samarbete med delstatsregeringarna och andra berörda aktörer. Även i *Tyskland* är ansvaret för vattenfrågor delat mellan förbunds nivå och delstaterna. I Tyskland utgår styrningen från att kriterier och principer arbetas fram och läggs fast för hela landet, medan det konkreta genomförandearbetet sker i delstaterna och avrinningsdistrikten. Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram beslutas av delstatsregeringarna och i en del fall av delstatsparlamenten.

Avrinningsområdesvisa delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram

I några länder tas det fram planer även på nivåer under avrinningsdistrikten. I *Norge* pågår arbetet med att ta fram åtgärder i form av lokala åtgärdsanalyser till största delen i avrinningsområdena. I *Danmark* tar kommunerna i samverkan fram planer när det gäller arbetet med våtmarker i berörda avrinningsområden.

När det gäller andra länder kan exempelvis *Frankrike* nämnas där det finns ett system med planer som tas fram dels på avrinnings-

distriktsnivå, dels på avrinningsområdesnivå. Även i *Nederländerna* tas planer fram på olika förvaltningsnivåer.

Vattenförvaltning som planeringsinstrument

Vattenförvaltningen i de undersökta länderna utgår från ramdirektivet, men är något olika utformad i de olika länderna. I flertalet länder betonas vattenförvaltningens planeringsfunktion.

I *Norge* är plan- och bygglagen en viktig utgångspunkt för vattenförvaltningen. Att en förvaltningsplan ska tas fram följer av vattenföreskriften, men plan- och bygglagen styr processen när planer ska tas fram. Den regionala vattenmyndighetsfunktionen ligger på fylkeskommunen som är regional planmyndighet enligt plan- och bygglagen. Även i *Danmark* betonas planeringsaspekten, inte minst genom att arbetet kallas vattenplanering.

Fysiska åtgärder i åtgärdsprogram

Ramdirektivet för vatten reglerar hur förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska se ut och vad de ska innehålla. Det finns dock vissa skillnader mellan länderna när det gäller hur detaljerade och specifika åtgärdsprogrammen är. I flera av de undersökta länderna är åtgärdsprogrammen inriktade på fysiska åtgärder.

I *Norge* innehåller åtgärdsprogrammen mestadels förslag till fysiska åtgärder i form av typåtgärder. I *Finland* innehåller programmen ofta fysiska åtgärder som tas fram utifrån ett åtgärdsbibliotek där uppgifter om schablonkostnader och förväntade effekter finns. I till exempel *Danmark* innehåller åtgärdsprogrammen detaljerade uppgifter om hur arbetet ska gå till. Arbetet är inriktat på bland annat restaurering av vattendrag och anläggande av våtmarker i jordbrukslandskapet.

14.7 Genomförande av åtgärdsprogram

Planer och program bindande för myndigheter och kommuner

De undersökta ländernas förvaltningsplaner är i allmänhet bindande för statliga och kommunala myndigheter.

I *Norge* är förvaltningsplanerna styrande för berörda myndigheters och kommuners verksamhet, men de har inte direkt rättsverkan gentemot enskilda. När det gäller övriga länder kan det nämnas att i *Nederländerna* är den nationella vattenplanen bindande endast för den centrala statsförvaltningen, men de regionala vattenstyrelsernas beslut är bindande även för medborgarna. I till exempel *Frankrike* är riktlinjerna i förvaltningsplanerna bindande för alla administrativa beslut inom avrinningsdistriktet, och i *Wales* ska offentliga myndigheter och kommuner ta hänsyn till förvaltningsplanerna när de utövar sitt arbete. Åtgärdsprogrammen är i allmänhet dock inte bindande mot enskilda. I Wales har kommunerna genom åtgärdsprogrammen åtagit sig att vidta åtgärder för att förbättra vattenmiljön. I *Tyskland* har förvaltningsplanerna ingen bindande verkan, medan åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter men inte gentemot tredje person.

Det faktiska genomförandet av åtgärder

Det faktiska genomförandet av åtgärder utifrån åtgärdsprogram organiseras på olika sätt i länderna.

I *Norge* är varje kommun och myndighet åtgärdsägare med ansvar för att utifrån åtgärdsprogrammet ta fram och genomföra åtgärder. Varje kommun och myndighet fattar själva beslut om att genomföra sina egna åtgärder. När det gäller genomförandet av åtgärder i åtgärdsprogrammen ligger i *Finland* det primära ansvaret på de enskilda aktörer som genom sina aktiviteter påverkar tillståndet i vattenmiljön. Många åtgärder i Finland uppges bygga på frivillighet och på olika aktörers samarbete och beredskap att utveckla och delta i åtgärdernas finansiering och genomförande. I *Danmark* är det kommunerna som i praktiken ska genomföra huvuddelen av åtgärdsprogrammen på avrinningsområdesnivå. Det finns ett mellankommunalt samarbete för våtmarksåtgärder, och en av kommunerna i

berörda avrinningsområden är sekretariatskommun. Ministeriet anger det beting som avrinningsområdet ska uppnå.

När det gäller övriga länder kan nämnas bland annat det arbete som görs i *Nederländerna* när det gäller genomförande av åtgärder inom jordbruksområdet. Där fördelas alla bidrag för förvaltningen av jordbrukslandskap genom regionala så kallade kollektiv som diskuterar, organiserar och genomför olika åtgärder. I *England* arbetar man med så kallade åtgärdsledare inom jordbruket, vilka ger kostnadsfri rådgivning och utbildning.

14.8 Finansiering av vattenförvaltningen och åtgärderna

Vattenförvaltningens finansiering handlar dels om finansieringen av de myndigheter som arbetar med att planlägga förvaltningen, dels om finansieringen av myndigheters och kommuners administrativa och fysiska åtgärder som följer av åtgärdsprogram, dels om finansieringen av verksamhetsutövers och privatpersoners vattenvårdande åtgärder. Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader. Principen att förorenaren betalar lyfts fram, liksom bland annat att medlemsstaterna ska se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna.

Finansieringen av vattenförvaltningen och de åtgärder som vidtas utifrån förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ser olika ut i de undersökta länderna. Myndigheternas arbete finansieras ofta genom skatter och/eller avgifter. När det gäller genomförandet av åtgärder ser situationen olika ut i olika länder.

I *Danmark* är finansieringen given när kommunerna planerar att genomföra sina åtgärder. Kommunernas projektåtgärder finansieras fullt ut av staten genom medel från EU-program och nationell medfinansiering. I Danmark behöver en kommun inte genomföra en åtgärd i åtgärdsprogrammet om staten inte ger något bidrag. I *Finland* finansieras fysiska åtgärder genom dels Miljöministeriet, dels projektmedel från Jord- och skogsbruksministeriet. I *Norge* finns det en samfinansiering mellan staten, regionala fylkeskommuner och kom-

muner av det lokala arbetet i avrinningsområdena och de regionala vattenmyndigheterna.

I *Frankrike* har man en så kallad solidarisk finansiering som innebär att vattenmyndigheterna tar in vattenavgifter från konsumenter och verksamhetsutövare. Avgiftsintäkterna används sedan till att ge bidrag och lån till olika privata och offentliga verksamheter och projekt. Den största delen av dessa medel går till åtgärder för förbättrad avloppsrening. I *Nederländerna* har de regionala vattenstyrelserna beskattningsrätt. År 2016 motsvarade vattenstyrelsernas skatteuppbörd cirka 8 procent av den totala skattebördan i landet. Tanken är att den som drar nytta av eller vidtar åtgärder som påverkar vattnet också ska bära kostnaderna, och regeringen vill utreda möjligheten att modernisera föroreningsskatter och om vattensystem kan inordnas i detta. I *Nederländerna* finns en föroreningsskatt för utsläpp i ytvatten och en grundvattensskatt på uttag av grundvatten som kan tas ut av provinserna för att täcka deras kostnader. I *Tyskland* täcks miljökostnader för vattentjänster med dels avgifter för grund- och ytvatten, bland annat för företag som hämtar sitt vatten från sjöar och vattendrag, dels avgifter för avloppsvatten som innehåller vissa skadliga ämnen.

I de flesta länderna är vatten och avlopp avgiftsfinansierat. I *England* och *Wales* är vatten- och avloppsföretagen privata, och avgifterna övervakas av en statlig myndighet. I *Wales* betonas att det i arbetet med att genomföra åtgärdsprogrammet ingår att ordna finansiering från olika källor.

I flera av de undersökta länderna kan staten ge stöd till olika insatser för att förbättra vattenkvaliteten. I *Österrike* finns det statliga stöd till vatten- och avloppsinsatser enligt miljöstödslagen och lagen om stöd till vattenbyggnationer. I *Frankrike* kan departementen ge investeringsstöd till kommunerna när det gäller vatten och avlopp.

15 Samordning med andra direktiv

Sammanfattning: Vattenförvaltningens uppdrag handlar om att samordna det arbete som utförs i enlighet med de direktiv som omfattas av eller på annat sätt berörs av ramdirektivet för vatten. Det gäller bland annat dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet, badvattendirektivet och nitratdirektivet, men även havsmiljödirektivet och översvänningsdirektivet. I vår utvärdering har det pekats på att arbetet med att genomföra olika direktiv är fördelat på många myndigheter och att det behövs en bättre samordning av arbetet.

15.1 Inledning

Vattenförvaltningens samordnande uppgift

Ramdirektivet för vatten är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU. Genom ramdirektivet har man velat skapa ett gemensamt arbetssätt för arbetet enligt en rad olika EU-direktiv av betydelse för vattenfrågor.

Vattenförvaltningens uppdrag handlar om att samordna det arbete som utförs i enlighet med dessa olika direktiv. När ramdirektivet för vatten infördes i Sverige betonade regeringen särskilt betydelsen av att arbetet med att genomföra ramdirektivet och att nå miljökvalitetsmålen sker samordnat.¹ Vattenmyndigheterna har som utgångspunkt för vattenförvaltningsarbetet att ansvaret för genomförande av ramdirektivet för vatten delas av många och att det är viktigt att arbetet

¹ Prop. 2003/04:2, sid. 19.

sker i samverkan med ansvariga myndigheter, kommuner och andra aktörer.²

I vattenförvaltningsarbetet behöver man alltså beakta en rad olika EU-direktiv, bland annat art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet, badvattendirektivet dricksvattendirektivet, grundvattendirektivet, slamdirektivet, avloppsdirektivet, nitratdirektivet, MKB-direktivet och prioämnesdirektivet. Även arbetet enligt översvänningsdirektivet och havsmiljödirektivet har betydelse.

I detta kapitel gör vi en genomgång av arbetet i enlighet med några av de relevanta direktiven, nämligen havsmiljödirektivet, översvänningsdirektivet dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. För varje direktiv redovisar vi översiktligt vad direktivet innebär, hur arbetet är utformat i Sverige och vilka synpunkter som framkommit i vår utvärdering. Därefter redovisar vi kort vad badvattendirektivet och nitratdirektivet innebär.

Hur samordningen av arbetet med att genomföra olika direktiv går till i några andra länder beskrivs i kapitel 14. Den rättsliga regleringen beskrivs närmare i bilaga 6.

Framförda synpunkter

Här redovisas generella synpunkter som förts fram till utredningen om organisering och samordning av arbetet under de olika direktiven med vattenanknytning.

Arbetet med olika direktiv har olika organisation i Sverige

I intervjuerna har det konstaterats att Sverige har valt att organisera arbetet enligt olika direktiv på olika sätt. En del menar att fördelningen av arbetsuppgifter på olika myndigheter inte är optimal.

När det gäller havsmiljö och havsplanering menar några aktörer att det inte är något hinder att vattenförvaltningsarbetet och havsarbetet är organiserat på olika sätt, medan andra har framfört att det skulle underlätta om organisationen för vatten, havsmiljö och havsplanering vore mer likriktad.

² www.vattenmyndigheterna.se/Sv/introduktion-till-vattenforvaltning/roller-och-ansvar/Pages/default.aspx (avläst 2019-10-21).

Det behövs bättre samordning mellan olika direktiv

Flera aktörer konstaterar i vår utvärdering att vattenmyndigheterna inte äger alla de direktiv som påverkar arbetet med vatten. I stället ligger det på flera nationella myndigheter att samordna arbetet utifrån de olika direktiven.

Det har framförts att samarbetet och samordningen mellan arbetet enligt ramdirektivet för vatten och arbetet enligt andra direktiv är begränsat i dag. Det har pekats på att det finns överlappningar i arbetet. Det har också framförts att det finns kunskapsbrister om hur de olika direktiven kopplar ihop med ramdirektivet och vattenförvaltningsarbetet. Exempelvis har framförts uppfattningar om att arbetet utifrån översvämningsdirektivet, nitratdirektivet och art- och habitatdirektivet inte omfattas av vattenförvaltningsarbetet så som det bedrivs i dag. Fler aktörer menar att det skulle behövas en bättre samordning av arbetet med att genomföra de olika direktiven.

15.2 Havsmiljöförvaltning

Rättslig reglering

Havsmiljöarbetet utgår från EU-direktiv som har införts genom havsmiljöförordningen³. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för att genomföra alla steg i den marina strategin för de två förvaltningsområdena Nordsjön och Östersjön.

EU:s ramdirektiv om en marin strategi, havsmiljödirektivet,⁴ beslutades 2008 och är EU:s gemensamma ramverk för havsmiljön och utgör miljöpelaren i EU:s integrerade havspolitik. Direktivet omfattar marina vatten från kusten till yttersta gränsen för ekonomisk zon. Syftet med havsmiljödirektivet är att vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Europas marina vatten senast 2020.

³ Havsmiljöförordning (2010:1341)

⁴ 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).

Varje medlemsstat ska för sina marina vatten inom sina respektive regioner eller delregioner utarbeta en marin strategi. Strategin ska innehålla följande steg:

- bedöma aktuellt miljötillstånd
- fastställa vad god miljöstatus är
- fastställa miljömål och tillhörande indikatorer
- fastställa program för övervakning
- utforma åtgärdsprogram.⁵

Havsmiljödirektivet införlivades i svensk lagstiftning 2010 genom havsmiljöförordningen.⁶ Havsmiljöförordningen innehåller alla delar av direktivet. Den utser Havs- och vattenmyndigheten till ansvarig myndighet och ger myndigheten föreskriftsrätt när det gäller avgränsningar av delområden, att slå fast vad som kännetecknar god miljöstatus och att ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer. Enligt förordningen delas Sveriges havsområden in i två förvaltningsområden: Nordsjön och Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten ska genomföra den rapportering och information till kommissionen som krävs enligt direktivet och delta i det arbete som regeringen bedriver inom EU.

Det finns också krav på att havsmiljöförvaltningen ska vara samordnad och sammanhängande i Nordsjön respektive Östersjön. För samordningen med andra medlemsstater och länder utanför EU används Oskar respektive Helcom⁷ som samordningsplattformar. Samordning sker också med samtliga medlemsländer genom det informella samarbetet mellan länderna och kommissionen inom den gemensamma genomförandestrategin (Common Implementation Strategy, CIS) och den formella processen inom den föreskrivande kommittén enligt artikel 25 i direktivet där medarbetare från Havs- och vattenmyndigheten representerar Sverige.⁸

⁵ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/havsmiljodirektivet/havsmiljodirektivet.html (avläst 2019-04-11) och Havs- och vattenmyndigheten, e-brev 2109-09-02.

⁶ Havsmiljöförordningen (2010:1341).

⁷ Oslo-Pariskonventionen (Oskar) är en regional konvention om att skydda miljön i Nordostatlanten. Helsingforskonventionen är en regional miljökonvention för Östersjöområdet. Helsingforskommissionen (Helcom) har beslutat om en handlingsplan för Östersjön – Helcom Baltic Sea Action Plan (BSAP) – med syfte att återställa god ekologisk status i Östersjön till 2021.

⁸ Havs- och vattenmyndigheten, e-brev 2019-09-02.

Havsmiljöarbetet

Havsmiljöförvaltningen ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder. Efter den första perioden ska alla stegen uppdateras vart sjätte år. I varje period ska följande göras i respektive förvaltningsområde:

1. en bedömning av miljötillståndet (2012, 2018)
2. slå fast vad som kännetecknar en god miljöstatus (2012, 2018)
3. ta fram miljökvalitetsnormer med indikatorer (2012, 2018)
4. ta fram och genomföra ett övervakningsprogram (2014, 2020)
5. ta fram och genomföra ett åtgärdsprogram (2015, 2021).

Steg 1, 4 och 5 redovisas i form av rapporter, medan steg 2 och 3 fastslås i föreskrifter. Båda förvaltningsområden ingår alltid i samma dokument.

Havs- och vattenmyndigheten ska planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av havsmiljöförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda i samband med alla stegen i strategin, och åtgärdsprogrammet måste också kungöras. Havs- och vattenmyndigheten och de övriga myndigheter under regeringen som ansvarar för frågor som har betydelse för havsmiljön ska samverka för en effektiv havsmiljöförvaltning. Om Havs- och vattenmyndigheten begär det, ska de andra myndigheterna ge in underlag som de har och som behövs för att fullgöra uppgifterna. Samarbetet med andra myndigheter sker i de olika stegen utifrån respektive myndighets ansvarsområden, vilket gör att olika myndigheter enligt Havs- och vattenmyndigheten är inblandade i olika utsträckning.

Det finns också en uttalad koppling till annan unionslagstiftning och då framför allt ramdirektivet för vatten och art- och habitatdirektivet. Kopplingen till vattenförvaltningen handlar om att det finns en geografisk överlappning i kustvattnet och när det gäller vissa ämnesområden. Utgångspunkten är att dubbelreglering ska undvikas och därför ska myndigheterna samarbeta och hjälpa varandra så att insatserna fördelas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas olika kompetenser och en effektiv havs- och vattenmiljöförvaltning.

Havs- och vattenmyndigheten uppger att den första inledande bedömningen av miljötillståndet och en social och ekonomisk analys gjordes 2012 och uppdaterades 2018. Bedömningen omfattar olika livsmiljöer samt biologiska, kemiska och fysiska förhållanden. Dessutom bedöms olika typer av belastningar och deras påverkan på tillståndet. Den ekonomiska och sociala analysen handlar om att beskriva nyttjandet av havsområdena och kostnaden för att inte ha god miljöstatus. Bedömningen av om miljöstatusen är god eller inte god görs utifrån definitionerna av vad som kännetecknar god miljöstatus som återfinns som en del av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter⁹ som även de uppdaterades 2018.

Om god miljöstatus inte nås och för att upprätthålla god miljöstatus ska enligt direktivet tas fram miljömål med indikatorer. Dessa ska visa vägen mot god miljöstatus. I havsmiljöförordningen är dessa miljömål införda som miljö kvalitetsnormen med indikatorer och även dessa återfinns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter¹⁰ och uppdaterades 2018. Enligt Havs- och vattenmyndigheten har målsättningen varit att utforma miljö kvalitetsnormer som motsvarar alla de belastningar som bedöms påverka miljön. Dessa omfattar belastning i form av näringsämnen, farliga ämnen, biologisk störning (främmande arter, uttag av arter), fysisk påverkan på botten samt skräp och undervattensbuller. Till miljö kvalitetsnormerna finns indikatorer med målvärden som används för att avgöra om normerna följs.¹¹

Det första övervakningsprogrammet enligt havsmiljöförordningen för den löpande övervakningen togs fram 2014 och ska uppdateras senast 2020. Det första programmet byggde på redan befintliga övervakningsprogram som sammanställdes för ett nytt behov. Den då befintliga övervakningen täckte inte alla delar av kraven och en utveckling har skett under de senaste åren som gör att det uppdaterade programmet kommer att vara mera komplett.

Om inte miljö kvalitetsnormerna följs ska åtgärder tas fram och samlas i ett åtgärdsprogram som beslutas av Havs- och vattenmyndigheten. Åtgärden ska vidare vara kostnadseffektiva och tekniskt

⁹ HVMFS 2012:18.

¹⁰ HVMFS 2012:18.

¹¹ Miljö kvalitetsnormer och indikatorer har fastställts i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. En närmare beskrivning av varje indikator och information om hur indikatorn används i förvaltningsarbetet finns i ett faktablad, se webbplatsen www.havochvatten.se.

genomförbara och uppfylla en rad övriga krav. Utifrån vissa förutsättningar ska regeringen ges möjlighet att pröva förslaget till åtgärdsprogram.

Tidpunkten för när åtgärdsprogrammet ska beslutas sammanfaller med när förvaltningsplaner, åtgärdsprogram med mera ska beslutas enligt vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten uppger att ambitionen därför är att samarbeta med vattenmyndigheterna i så stor utsträckning som möjligt när det gäller att ta fram åtgärder inklusive under samrådsprocessen. Det första åtgärdsprogrammet beslutades i december 2015 och innehåller 32 åtgärder. De flesta åtgärderna är riktade till Havs- och vattenmyndigheten, men även andra myndigheter och kommuner har åtgärder som de ska genomföra under den genomförandeperiod som sträcker sig till och med 2021, då åtgärdsprogrammet ska uppdateras. Under vissa förutsättningar går det att göra undantag från att nå god miljöstatus. Exempel på skäl för undantag är om en åtgärd eller brist på åtgärd som Sverige inte ansvarar för (till exempel annan gemenskapspolitik) eller om naturliga förhållanden innebär lång återhämtningstid även om den belastning som påverkar har åtgärdats (till exempel långsamt vattenutbyte). Trots dessa undantag ska särskilda (mildrande) åtgärder göras som bland annat innebär en fortsatt strävan mot att nå god miljöstatus.

Vad som ska bedömas, beskrivas och övervakas framgår av bilagor i direktivet och ett kommissionsbeslut. Det har också inom det unionsgemensamma arbetet tagits fram vägledningar för de olika stegen och dess rapporteringar.

Framförda synpunkter

Ramdirektivet och havsmiljödirektivet är uppdelade på olika myndigheter

Det har pekats på att ansvaret för havsmiljödirektivet ligger på Havs- och vattenmyndigheten, medan ansvaret för ramdirektivet till stor del ligger på de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter. En del aktörer menar att denna uppdelning på olika myndigheter är ologisk.

Det har även exempelvis framhållits att det skulle vara enklare att ha samordnade samråd eftersom vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen handlar om närbesläktade frågor.

15.3 Översvämningsdirektivet

Rättslig reglering

Efter att stora översvämningar inträffat i Europa antog EU under 2007 ett direktiv för översvämningsrisker som reglerar hanteringen av översvämningar.¹² Syftet med direktivet är att upprätta en ram för bedömning och hantering av översvämningsrisker i syfte att minska de ogynnsamma följderna för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med översvämningar i gemenskapen. Arbetet ska ske genom att medlemsländerna systematiskt kartlägger översvämningshot och översvämningsrisker samt tar fram riskhanteringsplaner för de översvämningshotade områdena.

I Sverige genomförs översvämningsdirektivet genom förordningen om översvämningsrisker och myndighetsföreskrifter om riskhanteringsplaner.¹³

Arbetet med översvämningsrisker

MSB genomför arbetet med översvämningsrisker i nära samarbete med länsstyrelserna. MSB har genom förordningen utsetts till behörig myndighet och har möjlighet att föreskriva om hur arbetet enligt förordningens tre steg ska utföras. MSB ska också utföra den rapportering till EU som är krav enligt förordningen.

Arbetet genomförs i cykler på sex år där varje cykel består av tre steg. Första cykeln utfördes åren 2011–2015. Under 2017 påbörjades arbetet med cykel 2. Översvämningsförordningens tre steg:

1. Steg ett innebär att en landsomfattande bedömning av översvämningsrisker genomförs. Utifrån bedömningen identifieras geografiska områden med betydande översvämningsrisk. MSB ansvarar för steg ett. Under första cykeln identifierades 18 områden i Sverige med betydande översvämningsrisk. Under 2017 påbörjades arbetet med den andra cykeln. Översynen resulterade i att 25 områden med betydande översvämningsrisk identifierades.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

¹³ Förordning (2009:956) om översvämningsrisker och MSB:s föreskrifter om riskhanteringsplaner (MSBFS 2013:1).

Totalt genomförs arbete inom 33 områden, eftersom genomförandetiden för de områden som identifierades under första cykeln löper fram till 2021.

2. I steg två tas två typer av kartor fram för de områden där betydande översvämningsrisk har identifierats: hotkartor och riskkartor. *MSB* ansvarar för att ta fram hotkartorna över översvämningshotade områden medan de fem länsstyrelser som har ansvar för vattenförvaltningen (*vattenmyndigheterna*) tar fram riskkartorna över översvämningsrisker inom de hotade områdena. En riskkarta visar vilka verksamheter, befolkning, infrastruktur m.m. som finns inom området och som riskerar att översvämmas. Under 2019 ansvarar länsstyrelserna för att ta fram nya riskkartor för de områden som identifierats under cykel 2.
3. I steg tre tar *länsstyrelserna* fram riskhanteringsplaner. Lämpliga mål för riskhanteringen ska fastställas för berörda områden. Planerna ska innehålla åtgärder för att uppnå målen och beakta relevanta aspekter. De får även innehålla främjande av hållbara metoder för markanvändning med mera. Vid behov ska samordning ske med Finland och Norge.¹⁴ De nuvarande riskhanteringsplanernas genomförandetid är perioden 2016–2021. Därefter ska riskhanteringsplanerna revideras om området fortfarande är identifierat under cykel 2. Ansvariga myndigheter för att ta fram planerna är länsstyrelser där områden med betydande översvämningsrisk finns. Enligt *MSB* bör arbetet med riskhanteringsplanerna samordnas med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för att undvika åtgärder med motstridiga intressen samt tillvarata möjliga synergieffekter. *MSB* har föreskriftsrätt för samtliga tre steg och rapporterar till EU.

MSB följer upp arbetet med riskhanteringsplaner enligt förordningen om översvämningsrisker.¹⁵ För områdena med betydande översvämningsrisk följs följande upp:

- Sammanfattande beskrivning
- Berörda parter som deltagit i uppföljningen
- Behov av revidering av mål

¹⁴ SFS 2009:956, § 12 och MSBFS 2013:1.

¹⁵ *MSB* (2018).

- Behov av revidering av hotkartor
- Behov av revidering av riskkartor
- Uppföljning av åtgärder inom annan lagstiftning.

Enligt uppgift från MSB är kommunerna de som i praktiken arbetar med översvämningsfrågor, men de omnämns inte i förordningen.

Framförda synpunkter

Uppdelning på olika myndigheter

Ansvar för översvämningsdirektivet ligger på MSB, medan ansvaret för ramdirektivet ligger på Havs- och vattenmyndigheten och de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Det har i utvärderingen framkommit att Havs- och vattenmyndigheten och MSB har ett samverkansavtal om hur man ska samarbeta och prioritera i översvämningsfrågor.

Länsstyrelserna är viktiga aktörer för både ramdirektivet och översvämningsdirektivet. Flera har framfört att det är viktigt med regional och lokal förankring i arbetet. Exempelvis MSB uppger att man har kontakt med alla länsstyrelser.

Samordning mellan direktiven

Det har framförts att det inte införts bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen till följd av införandet av översvämningsdirektivet. Det är reglerat i förordningen om översvämningsrisker hur samarbetet med vattenförvaltningen ska ske men det saknas motsvarande bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen. Direktivens gemensamma syfte om översvämning har inte införts för vattenförvaltningen. Detta borde justeras i vattenförvaltningsförordningen. Det har även lyfts fram att miljöbalkens syfte att skydda hälsa är oklart, och det behöver tydliggöras att hälsa omfattar säkerhet.

Det har även pekats på att de två direktiven delvis går emot varandra. Olika fokus innebär olika styrmedel för olika delar av ändamålet hållbarhet i ramdirektivet. Ramdirektivets syfte om översvämning innebär inget krav på statusklassning eller miljömål, men har en

principiellt viktig betydelse: intressekonflikter ska tas upp tidigt och slutsatserna ska styra planeringen.

Det har betonats att målkonflikter kan uppstå mellan säkerhet och miljö. Miljökvaliteten kan påverkas av översvämningar av till exempel förorenade områden medan översvämningens risken kan påverkas av åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten som till exempel rivning av dammar.

15.4 Dricksvattendirektivet

Rättslig reglering

EU-direktiv, lag, förordning och föreskrifter

Dricksvattendirektivet innehåller minimikrav på dricksvattenkvaliteten. Syftet med direktivet är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att vattnet är hälsosamt och rent.¹⁶

Sverige har införlivat dricksvattendirektivet genom livsmedelsförordningen¹⁷ och Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter.¹⁸ Förordningen anger bland annat vilken myndighet som ska kontrollera olika typer av anläggningar och ger Livsmedelsverket rätt att ta fram föreskrifter. Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter innehåller bland annat krav på beredning och distribution, förebyggande arbete, provtagnings- och analysfrekvens, åtgärder vid försämrad dricksvattenkvalitet, information samt kvalitetskrav i form av gränsvärden. Det är dricksvattenproducenten som är ansvarig för att dricksvattnet i kranen har god kvalitet och är säkert att dricka, det vill säga uppfyller kraven i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten. Dricksvattenföreskrifterna reglerar hanteringen av dricksvatten från att råvattnet pumpas in i vattenverket. I föreskrifterna finns bland annat krav på dricksvattenberedningen och hur distributionsanläggningen ska underhållas och skötas samt kvalitetskrav i form av gränsvärden för det dricksvatten som lämnar vattenverket (utgående dricksvatten) och som senare tappas ur kranen hos konsumenterna.

¹⁶ Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003.

¹⁷ Livsmedelsförordningen (2006:813).

¹⁸ Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30).

Kommissionen har lämnat ett förslag till omarbetning av dricksvattendirektivet. Förslaget innehåller bland annat uppdaterade kvalitetsparametrar för dricksvatten, införande av en riskbaserad inriktning i direktivet, ökad transparens, åtgärder för att öka tillgången på dricksvatten och åtgärder när det gäller material i kontakt med dricksvatten.¹⁹ Livsmedelverket skickade kommissionens förslag på remiss i början av 2018. Förhandlingar påbörjades i februari 2018. Våren 2019 beslutade miljöministrarna om en allmän inriktning om dricksvattendirektivet, vilket innebar att miljöministrarna endes om ett kompromissförslag inför förhandlingar med Europaparlamentet.

Definitioner av dricksvatten och råvatten

Livsmedelslagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.²⁰ Dricksvatten jämställs lagstiftningsmässigt med livsmedel från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena ska iakttas enligt dricksvattendirektivet.²¹ I Sverige ses dricksvatten lagstiftningsmässigt som ett livsmedel även före punkten ”kran hos användare”, vilket framgår av livsmedelslagen. Myndighetens ansvar är relaterat till hälsomässiga aspekter avseende dricksvattnet. På miljösidan betraktas även vatten som ska bli dricksvatten som dricksvatten.²²

Det vatten som ska bli dricksvatten kallas för råvatten och kan komma från ytvatten eller grundvatten. Hälften av Sveriges dricksvatten tas från ytvattentäkter och hälften från grundvattentäkter i marken.²³ Definitionen av dricksvatten i ramdirektivet för vatten hänvisar till EU:s dricksvattendirektiv, vilket innebär att det är samma definition i de båda direktiven.

Enligt artikel 2.1 i dricksvattendirektivet definieras dricksvatten som

- a) allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, för matlagning, för beredning av livsmedel eller för andra hushållsändamål, oberoende av dess ur-

¹⁹ Dricksvattendirektivet – Fakta-PM om EU-förslag 2017/18:FPM56 KOM(2017) 753.

²⁰ Livsmedelslag (2006:804).

²¹ Artikel 6, dricksvattendirektivet.

²² Livsmedelsverket, intervju 2019-02-07.

²³ www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/dricks-vattenproduktion/ (avläst 2019-10-07).

sprung och oavsett om det tillhandahålls genom ett distributionsnät, från tankbil/tankbåt, i flaskor eller i behållare,

- b) allt vatten som används i ett företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluföring av varor eller ämnen som är avsedda för livsmedelsändamål, om inte de behöriga nationella myndigheterna gör den bedömningen att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

Ramdirektivets artikel 7 handlar om vatten som används för uttag av dricksvatten. Enligt ramdirektivet ska medlemsstaterna för varje avrinningsdistrikt identifiera *dels* alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m³ per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer, *dels* de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning. Medlemsstaterna ska vidare övervaka sådana vattenförekomster som ger mer än 100 m³ per dag i genomsnitt.

När det gäller sådana vattenförekomster ska medlemsstaterna se till att uppfylla målen i ramdirektivet i enlighet med kraven för ytvattenförekomster, inklusive de kvalitetsnormer som fastställs på gemenskapsnivå, och dessutom se till att det resulterande vattnet enligt det vattenreningssystem som används och i enlighet med gemenskapslagstiftningen uppfyller kraven i dricksvattendirektivet.

Medlemsstaterna ska slutligen säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för att framställa dricksvatten. Medlemsstaterna får enligt ramdirektivet upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

Arbetet med dricksvatten

Tillgång till vatten för dricksvattenproduktion

I ett internationellt perspektiv är vattenresurserna i Sverige stora. Tillgången på grundvatten varierar. Lokalt förekommer vattenbrist under varma eller torra perioder. Vattenuttag görs främst av industrin och hushållen och till en mindre del av jordbruket. För några år sedan bedömdes att ett fåtal ytvattenförekomster i Norra Östersjöns vattendistrikt hade problem med vattenuttag och att det fanns

lokala problem även i Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt.

Från bland annat Regeringskansliet har framförts att det efter erfarenheterna från den torra sommaren 2018 finns anledning att förbereda sig för att den här typen av händelser kan komma att ske oftare. SMHI och SGU har tagit fram scenarier för hur Sverige kan påverkas av ett förändrat klimat. Enligt scenarierna kan grundvattennivåerna i de sydöstra delarna av landet komma att sjunka jämfört med vad vi är vana vid. Det är av stor vikt att kommunerna analyserar hur klimatförändringarna kan komma att påverka dem och att de i sina planer hanterar detta. SGU och SMHI har tagit fram en webbaserad prognostjänst – Risk för vattenbrist – som ska underlätta förberedelserna inför eventuell vattenbrist. Tanken är att allmänheten ska kunna hålla sig uppdaterad och därmed känna till när det finns behov av att spara vatten.

Havs- och vattenmyndigheten har lyft fram att enligt den livsmedelsstrategi som har antagits av riksdagen ska Sveriges livsmedelsproduktion öka. Klimatförändringarna leder inte bara till att tillgången på vatten tidvis och regionalt riskerar att minska. Det leder också till att jordbrukets behov tidvis kommer att öka. Sammantaget innebär det att jordbrukets vattenbehov behöver ägnas större uppmärksamhet i vattenplaneringen, särskilt i regioner med stor konkurrens om vatten och hög andel jordbruksförbrukning.²⁴

Råvatten är råvaran för att producera dricksvatten. Tillgången på råvatten från både ytvatten och grundvatten har historiskt sett varit god i Sverige. Ett förändrat klimat påverkar tillgång och kvalitet på vattnet i vattentäkterna och således också på råvattnet. Regeringen och de statliga myndigheterna arbetar med flera olika åtgärder för att hantera vattensituationen på både kort och lång sikt. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 satsat 50 miljoner kronor årligen till och med 2021 för länsstyrelsernas arbete med förebyggande åtgärder för skydd av vatten, exempelvis genom inrättande av vattenskyddsområden. Regeringen har vidare satsat 200 miljoner kronor under 2018 för att i större utsträckning restaurera och anlägga våtmarker i syfte att stärka landskapets egen förmåga att hålla kvar och balansera vattenflöden. SGU har också fått förstärkta resurser för att bistå

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten, e-brev 2018-10-23. Jordbruksverket (2018). Havs- och vattenmyndigheten (2018b).

kommuner och län med fördjupade kartläggningar av grundvatten-resurser i särskild utsatta regioner. Vidare gav regeringen under 2018 Livsmedelsverket i uppdrag att inleda ett arbete med att inrätta ett nationellt dricksvattenråd.

Dricksvattenberedning

Dricksvattenberedningen sker i vattenverk. Vattenverk kan vara knutna till yt- eller grundvattentäkter. En ytvattentäkt tar sitt råvatten från en sjö eller vattendrag medan en grundvattentäkt utnyttjar grundvatten. I dag finns cirka 1 750 kommunala vattenverk som sammanlagt producerar cirka 900 miljoner m³ dricksvatten per år och försörjer cirka 8,5 miljoner personer. Cirka 170 ytvattenverk står för hälften av det producerade dricksvattnet. Dessa verk är ofta stora och försörjer större städer. Beredningsprocessen är ofta mer komplicerad än i grundvattenverken och omfattar flera steg som avslutas med någon form av desinfektion innan vattnet distribueras. Det finns cirka 1 450 grundvattenverk. Beredningsprocessen kan där vara enklare. I de fall råvattnet är av god kvalitet och väl skyddat, kan en enkel pumpanordning ha bedömts som tillräcklig. Knappt 130 verk utnyttjar konstgjort grundvatten.²⁵

Olika aktörer arbetar med dricksvattenfrågor

Kommunerna är producenter och distributörer av dricksvatten. De är vidare kontrollmyndigheter och utövare av allmänna kommunala uppgifter.²⁶ Hanteringen av det kommunala dricksvattnet och avloppsvattnet sköts av kommunerna som både äger och driver anläggningar i form av vattenverk, vatten- och avloppsledningar och avloppsreningsverk.

Livsmedelsverket ansvarar för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning.²⁷ Livsmedelsverket ger också råd om enskild dricksvattenförsörjning, dricksvatten från enskild brunn.

²⁵ SOU 2016:32.

²⁶ SOU 2016:32.

²⁷ 3 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för kvaliteten på dricksvattnet. Livsmedelsverkets bemyndigande börjar vid punkten för uppfordring eller intag till vattenverket och sträcker sig till och med vattenkranen hos användare. Boverket ansvarar för den tekniska utrustningen i byggnader (fastighetsinstallationer). Det är kommunernas ansvar att utföra livsmedelskontroller och länsstyrelserna reviderar den kommunala livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket utövar egen operativ kontroll i liten utsträckning på vissa animalieanläggningar med egen dricksvattenförsörjning. Länsstyrelserna, genom länsveterinärerna, har en samordnande roll för händelser kopplade till dricksvatten som går över kommunala gränser, till exempel utbrott av bakterier.

Nationellt nätverk och föreslaget dricksvattenråd

Livsmedelsverket är samordningsansvarig för ett nationellt nätverk för dricksvatten, som är ett forum för att skapa helhetssyn på dricksvattenområdet. I nätverket ingår berörda myndigheter och branschorganisationer. Övriga medlemmar utöver Livsmedelsverket är Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelserna och vattenmyndigheterna, SGU, SMHI, Svenskt Vatten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Även andra myndigheter och organisationer är aktiva i olika arbetsgrupper. Till nätverket finns en styrgrupp som representeras av generaldirektörer eller motsvarande från de olika nätverksorganisationerna. Nätverkets arbete leds av en koordineringsgrupp. Därutöver finns fyra arbetsgrupper för olika frågor.²⁸

Avsikten med nätverket är att aktörerna genom samarbete och samordning av insatser ska bidra till säkert dricksvatten. Tanken är att genom nätverkets samordning ska risken för dubbelarbete och att "frågor faller mellan stolarna" minska. Livsmedelsverket uppger att nätverket kan skapa synergier i gemensamma satsningar och optimera användning av resurser. Det nationella perspektivet kan också underlätta prioritering av nyckelfrågor.

Regeringen beslutade i mars 2018 om att inrätta ett nationellt dricksvattenråd. Livsmedelsverket gavs i uppdrag att inleda arbetet

²⁸ www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten/nationellt-dricksvattensamordning (avläst 2019-06-13).

med att inrätta ett nationellt dricksvattenråd. Uppdraget innefattade frågorna om vilka uppgifter som rådet ska ha, hur arbetet ska organiseras, hur kunskapsutvecklingen inom ramen för rådet ska ske och vad som är en lämplig form för återrapportering för rådets verksamhet.

Förslaget innebär att dricksvattenrådet ska bestå av Livsmedelsverket (ordförande), Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Folkhälsomyndigheten, SGU, Kemikalieinspektionen, SMHI och Trafikverket. Myndigheterna företräds av generaldirektör eller den som generaldirektören utser i sitt ställe. I rådet ska även en representant som företräder länsstyrelserna ingå samt att en ledamot som företräder SKL samt två ledamöter som företräder kommuner bör ingå. Uppdraget redovisades till regeringen i december 2018. Det nationella nätverket fortgår tills den nya strukturen är på plats.²⁹

Framförda synpunkter

Myndighetsansvaret

Utvärderingen visar att myndighetsansvaret för ramdirektivet och dricksvattendirektivet är olika organiserat i olika medlemsstater.

Det finns flera medlemsstater som håller ihop arbetet enligt ramdirektivet och dricksvattendirektivet i samma myndighet. Det har pekats på att en fördel med en sådan organisering är att man får en bättre koppling till förebyggande vattenkvalitetsfrågor.

Det har även framförts att en fördel med att förlägga dricksvattenfrågorna under livsmedelslagstiftningen är att det ger ett tydligare fokus på de hälsomässiga aspekterna för konsumenterna genom bland annat att tillämpa de metoder för riskbedömning/farofanalys (HACCP) som allmänt används inom livsmedelsområdet.

Livsmedelsverkets bemyndigande

Det har i vår utvärdering framkommit att det finns olika syn på Livsmedelsverkets ansvar för råvatten.

Från en del aktörer har det framförts synpunkter på att Livsmedelsverket borde arbeta mer med frågor som kopplar till vatten-

²⁹ www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten/nationellt-dricksvattensamordning (avläst 2019-06-13).

förvaltningen. Klimatanpassning av dricksvattenförsörjningen är en viktig fråga och Livsmedelsverket har börjat arbeta med detta.

Livsmedelsverket har framfört att man inom vattenförvaltningen inte alltid har förstått var Livsmedelsverkets bemyndigande börjar. Livsmedelsverket betonar att dess bemyndigande vad gäller råvatten börjar vid intagspunkten till vattenverket trots att råvattentakten är betydligt större. I ramdirektivet används begreppet ”vatten som används för uttag av dricksvatten” medan Livsmedelsverket använder begreppet ”råvatten”. Med råvatten menar Livsmedelsverket den råvara som är avsedd att bli dricksvatten, det vill säga samma sak som ramdirektivets begrepp innebär.

I tidigare vattenförvaltningscykel ville vattenmyndigheterna att Livsmedelsverket skulle samordna råvattenkontrollen men det ansåg Livsmedelsverket inte att man kunde. Livsmedelsverket har inte bemyndigande att ställa krav på undersökning av råvatten annat än vid intagspunkten till vattenverket.

Kommunernas uppgifter

Det har i utvärderingen framförts att kommunerna har svårt att upprätthålla kompetensen inom dricksvattenområdet. Livsmedelsverket uppger att man arbetar mycket med kunskapsspridning men att kommunerna ses som de som mest naturligt bör svara för kunskapsspridning på lokal nivå och information till enskilda.

Det har pekats på vikten av att kommunerna övervakar råvattnet. I utvärderingen har det pekats på att en del kommuner inte har insett vad som krävs av dem, medan andra arbetar så gott de kan utifrån sina förutsättningar. Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna hämtar data från kommunerna och är därför beroende av att kommunerna gör de mätningar och analyser som behövs. Det har framförts att det vore bra om kommunernas kontrollmyndigheter fick tillgång till resultat från vattenförvaltningens miljöövervakning, till exempel kartmaterial, analysresultat eller andra underlag. Det skulle kunna hjälpa kommunerna att informera kommuninnevånare med enskild dricksvattenförsörjning om det finns lokala problem.

Miljöövervakning är viktig för dricksvattnet

Resultaten av den miljöövervakning som bedrivs ska ligga till grund för vilken beredning som behövs i vattenverken. I dricksvattendirektivet anges att man i riskbedömningen ska beakta resultaten från de övervakningsprogram som har fastställts genom ramdirektivet för de vattenförekomster som i genomsnitt ger mer än 100 m³ per dag. Det har därför betonats att dricksvattenproducenter behöver ha tillgång till övervakningsresultat.

Miljöövervakningsresultat finns inte tillgängliga för vare sig kommunala eller enskilda dricksvattenproducenter, vilket det har framförts att de borde göra. Förorening till följd av till exempel påverkan från avlopp och gödsel ger upphov till mikroorganismer i råvattnet som kan innebära risker för människors hälsa. Utöver de analyser som kommunerna gör behövs det andra analyser ur ett dricksvattenperspektiv, såsom analys av mikroorganismer. Livsmedelsverket uppger att man utan framgång har fört fram till vattenmyndigheterna att det behövs provtagning av mikroorganismer.

Eftersom ramdirektivet inte tar hänsyn till alla hälsomässiga aspekter behöver dricksvattenproducenter också utföra fler och andra undersökningar på intagsvattnet till vattenverken för att kunna avgöra vilken beredning som behövs.

Digitala verktyg

Det har framförts behov av att samla data i en databas som är kvalitetssäkrad. Vattentäktsarkivet var tänkt att fylla en sådan funktion men den ambitionen nås inte.

Vattenförvaltning som planeringsverktyg

I utvärderingen är det flera som har uppmärksammat att det är viktigt att se att det finns en koppling mellan vattenförvaltningen och dricksvattenproduktionen. Från Livsmedelsverket har framförts att man bedömer att man inom vattenförvaltningen i dag inte tar hänsyn till behovet av dricksvattenproduktion.

Det har från Livsmedelsverket pekats på att vattenförvaltningen bör användas som ett planeringsverktyg. Om förutsättningarna enligt

ramdirektivets artikel 6 (register över skyddade områden) och artikel 7 (vatten som används för uttag av dricksvatten) fanns på plats skulle vattenförvaltningen kunna användas som ett sådant planeringsverktyg. Mottagare skulle i så fall vara kommuner och kommunala och enskilda dricksvattenproducenter.

Det har framförts att nuvarande regionala vattenförsörjningsplaner fokuserar mest på dricksvattenförsörjning. Det har framförts behov av distriktsvisa vattenförsörjningsplaner som skulle innehålla både ekosystemens och samhällets totala behov av vattenförsörjning.

Ingen myndighet har ansvar för frågor kring vattenbrist

Det har i utvärderingen förts fram att ingen myndighet har ansvar för frågor kring vattenbrist, vilket flera aktörer menar är en brist. Det finns risk för vattenbrist i olika delar av landet och behovet av åtgärder är påtagligt i dessa delar. Det har pekats på att SMHI:s och SGU:s modeller och data inte är tillräckligt specifika för att hjälpa kommunerna mer än att varna för risk för vattenbrist.

Det har också framförts att många kommuner har svårt att kunna ta ett helhetsperspektiv på avrinningsområden eller grundvattenmagasin som har delar utanför kommungränsen. I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram finns därför åtgärder om bland annat regionala vattenförsörjningsplaner. Det har dock framförts att fortfarande kvarstår frågan vem som ska ha hand om helhetsbedömningarna när det handlar om vattenbrist. En del aktörer menar att exempelvis tillståndsgivningen till vattenuttag sammantaget överskrider den tillgängliga mängden vatten i flera vattendrag när det är regnfattiga perioder.

Från vattenmyndigheter har det konstaterats att det var tänkt att ramdirektivet och därmed vattenmyndigheterna skall kunna ta detta, men hittills har de inte bedömt att de har det mandatet. Vattenmyndigheterna har inte resurser för att arbeta med att ta fram lokala åtgärdsprogram och de menar att det heller inte är lämpligt att vattenmyndigheterna gör det. Den uppgiften bör ligga på länsstyrelserna och kommunerna. Vattenmyndigheternas uppgift är att ta fram det planeringsunderlag som länsstyrelserna och kommunerna behöver för att kunna ta fram lokala åtgärdsprogram. De har pekat på att vattenmyndigheterna bör komma något längre i arbetet med att kon-

kretisera vilka myndigheter som bör eller ska arbeta med vilka frågor, och peka ut det ansvaret i sina åtgärdsprogram. I exempelvis Södra Östersjöns vattendistrikt övervägs ett tematiskt åtgärdsprogram för vattenbrist, riktat till myndigheter och kommuner.

15.5 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Rättslig reglering

EU har beslutat om ett direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Åtgärder som vidtas ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.³⁰ Direktivet innebär bland annat att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000.

Fågeldirektivet behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.³¹ Enligt fågeldirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer. Skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer ska bland annat innefatta att avsätta skyddade områden.

Arbetet med Natura 2000

Natura 2000-områden utses med stöd av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. I Sverige finns drygt 4 000 Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av mer än sju miljoner hektar. En del av dem är också naturreservat eller nationalpark. Urvalet av Natura 2000-

³⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

områden är en viktig grund för att bevara ett representativt urval av naturmiljöer i Sverige.

Det är länsstyrelserna som ansvarar för att ta fram förslag på Natura 2000-områden. Det är de områden som har de högsta naturvärdena och som på bästa sätt bidrar till nätverket som ska bli Natura 2000-områden. Under processen har länsstyrelsen samråd med markägare och berörda myndigheter. Därefter granskar Naturvårdsverket urvalet och föreslår områden till regeringen.

Det är därefter regeringen som beslutar att till kommissionen föreslå att dessa områden ska upptas i Natura 2000-området. Svensk skyddslagstiftning börjar gälla direkt när regeringen beslutat att föreslå ett område. Kommissionen granskar urvalet vetenskapligt och fastställer biogeografiska listor. Fågeldirektivets områden behöver inte genomgå denna procedur.³²

Framförda synpunkter

Samordningen av arbetet mellan direktiven kan utvecklas

Arbetet enligt de olika direktiven sker på olika sätt. Både art- och habitatdirektivet och ramdirektivet omfattar hela landet. Natura 2000-områden är en pusselbit i arbetet enligt art- och habitatdirektivet. Det pågår för närvarande ett arbete med samordning mellan direktiven, bland annat att hitta synergier. Bland annat har artdatabanken vid SLU ett uppdrag.

Det har framförts att det inte har funnits någon bra samordning mellan vattenmyndigheternas arbete med ramdirektivet och Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med skyddade områden enligt art- och habitatdirektivet.

Kopplingen i normsättningen är oklar

Det har också framförts att kopplingen mellan målen för Natura 2000-områdena och miljökvalitetsnormerna för vatten är oklar. Det pågår dock ett arbete med att synkronisera arbetet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten utreder just nu hur miljökvalitetsnormerna ska förhålla sig till målen för Natura 2000-

³² www.naturvardsverket.se/natura2000 (avläst 2019-10-15).

områdena, vilket ska resultera i en vägledning från Havs- och vattenmyndigheten.

15.6 Badvattendirektivet

Enligt EU:s badvattendirektiv³³ ska större offentliga badplatser registreras som EU-bad. På dessa badplatser kontrolleras badvattnet regelbundet enligt vissa regler. Direktivet syftar till att bevara, skydda och förbättra miljön och skydda människors hälsa. I badvattendirektivet anges att direktivet måste samordnas nära med bland annat ramdirektivet för vatten, för att öka effektiviteten och använda tillgängliga resurser på ett förnuftigt sätt.

I Sverige är det kommunerna som sköter EU-baden under badsäsongen enligt reglerna i badvattenförordningen³⁴. I Sverige ska de badplatser som har mer än 200 badande per dag under badsäsongen registreras som EU-bad. Kommuner kan även frivilligt registrera och kontrollera övriga bad enligt reglerna.

Kommunerna ansvarar för att kontrollera och säkerställa att EU-baden har god badvattenkvalitet. Badens kvalitet klassas i fyra nivåer utifrån tidigare säsongers provtagningsresultat: utmärkt, bra, tillfredsställande och dålig. Kommunerna ser till att prover tas, gör bedömningar om skadliga alger eller avfall finns, informerar på webbplatsen Badplatsen och skyltar vid badplatserna.

Havs- och vattenmyndighetens roll är att vägleda kommunerna i arbetet med EU-baden. Folkhälsomyndigheten hjälper till i vägledningen när det gäller bakterier och människors hälsa.³⁵ De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i uppgift att bedöma om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta åtgärder för att förbättra ett badvattens kvalitet om kommunen bedömt kvaliteten som dålig.

Havs- och vattenmyndigheten uppger att de allra flesta EU-bad i Sverige har en god vattenkvalitet. Inför badsäsongen 2019 klassificerades 94 procent av baden som utmärkt, bra eller tillfredsställande. Endast ett svenskt EU-bad fick klassificeringen dålig badvattenkvalitet medan allt fler av EU-baden fått klassificeringen utmärkt.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG.

³⁴ Badvattenförordning (2008:218).

³⁵ www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/badvatten/eu-bad.html (avläst 2019-10-09).

15.7 Nitratdirektivet

Arbetet i Sverige med att minska växtnäringsförluster till vatten och hav utgår från regleringar på unionsnivå, andra internationella åtaganden samt de svenska miljökvalitetsmålen. Åtgärderna omfattar hela Sverige men är mer långtgående i känsliga områden. Åtgärdsprogram med åtgärder inom bland annat jordbruket behövs enligt nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten samt enligt aktionsplanen för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP).³⁶ Jordbruksverket är ansvarig myndighet för detta arbete.

EU:s nitratdirektiv syftar till att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket samt att förhindra ytterligare sådan förorening.³⁷ Nitratdirektivet ska skydda vattenkvaliteten i EU:s medlemsstater genom att förhindra att nitrater från jordbruket förorenar grund- och ytvattnet och genom att främja användningen av goda jordbruksmetoder.³⁸ Enligt nitratdirektivet ska varje medlemsland identifiera områden där det finns vatten som är känsliga för kväveföroreningar och även upprätta särskilda åtgärdsprogram för dessa områden. Dessa så kallade känsliga områden ska ses över vart fjärde år för att man ska kunna ta hänsyn till nya förhållanden, till exempel om halterna av nitrat i vattendrag och sjöar har förändrats. Den svenska översynen 2014 ledde till att ytterligare några områden tillkom till det nitratkänsliga området.³⁹

³⁶ www.jordbruksverket.se/amnesomraden/miljoklimat/ingenovergodning/atgardermotvaxtnaringsforlustar.4.4b00b7db11efe58e66b80001618.html (avläst 2019-10-14).

³⁷ Rådets direktiv av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG).

³⁸ Europeiska kommissionen (2010b).

³⁹ www.jordbruksverket.se/amnesomraden/miljoklimat/ingenovergodning/omradenkansligaforvaxtnaringslackage.4.4b00b7db11efe58e66b8000929.html (avläst 2019-10-07).

DEL C

Bedömningar och förslag

16 Utredningens iakttagelser och bedömningar

Sammanfattning: Det arbete som hittills utförts inom vattenförvaltningen har skapat en stabil bas för det fortsatta arbetet. Vattenförvaltningen står inför flera utmaningar, som det finns olika orsaker till. Det finns behov av förändring både vad gäller organisation, beslutanderätt, arbetsformer och finansiering.

Det är viktigt med en tydlig statlig strategisk styrning där riksdag och regering får tydligare roller och där styrsignaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Dagens organisation är otydlig och bör i stället följa ordinarie förvaltningsstruktur. Den lokala förankringen och det avrinningsområdesvisa arbetet på den lokala nivån behöver stärkas. 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. 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.

Det behövs mer fokus på åtgärdsarbetet. Finansieringen av både administrativt och fysiskt åtgärdsarbetet behöver stärkas. Rapporteringen till EU behöver underlättas och uppföljnings- och utvärderingsarbetet förstärkas.

16.1 Inledning

16.1.1 Vårt uppdrag

Vattenförvaltningsutredningens uppdrag har varit att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Enligt vårt kommittédirektiv ska vi lämna förslag på hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Vi ska också föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Regeringens utredningsdirektiv tar avstamp i det förhållandet att den befintliga myndighetsstrukturen för vattenförvaltningsarbetet har diskuterats under lång tid och att flera tidigare utredningar har föreslagit att strukturen ska förändras. Till exempel har Miljömålsberedningen riktat kritik mot konstruktionen med självständiga vatten-delegationer på regional nivå och menat att det faktum att dessa beslutar om bindande åtgärder för statliga myndigheter innebär en avvikande beslutsgång från det normala inom statlig förvaltning. Vidare har Miljömyndighetsutredningen föreslagit att vattenmyndigheterna ska avskaffas och att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvar för att besluta om miljökvalitetsnormer samt upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Eftersom regeringen ansåg att varken problembeskrivningarna eller de analyser som presenterats till stöd för förslagen var tillräckligt grundliga för att utgöra underlag för regeringens ställningstagande i dessa frågor så behövde organisationen av förvaltningen av yt- och grundvatten ses över i sin helhet.

Dessutom kan nämnas att utredningen om spridning av PFAS-föroreningar i dricksvatten lämnade förslag om att SGU:s ansvar för grundvattenfrågor borde föras över till Havs- och vattenmyndigheten.

I detta kapitel beskriver vi de utmaningar för vattenförvaltningen som har framkommit i vår utvärdering. De iakttagelser som vi redovisar är baserade på synpunkter från olika aktörer, tidigare och egna studier och annat underlag. Vidare redovisar vi vår bedömning av behovet av förändring och redogör översiktligt för inriktningen på våra förslag. Förslagen utvecklas i de efterföljande kapitlen.

16.1.2 Resultaten av vår utvärdering

Utredningen har bedrivit ett brett och förutsättningslöst utredningsarbete i syfte att inhämta så många synpunkter på ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen inom vattenförvaltningen som möjligt. Utredningen har tagit del av resultaten från tidigare och pågående statliga utredningar inom området samt från olika forskningsprojekt och andra myndighetsinitierade eller privata utvärderingar. Därutöver har vi på eget initiativ låtit genomföra en konstitutionell analys av nuvarande system. Vi har också träffat och intervjuat ett mycket stort antal personer som arbetar inom eller på annat sätt kommer i kontakt med vattenförvaltningen. Vidare har vi regelbundet inhämtat synpunkter från och stämt av våra rön och erfarenheter med de av regeringen utnämnda experterna i vår expertgrupp.

Vår utvärdering visar att genom vattenförvaltningsarbetet har vattenfrågorna lyfts fram och ett strukturerat arbetssätt med åtgärdsprogram och årliga rapporteringar har skapats. Systematiken i vattenförvaltningsarbetet har varit värdefull för vattenvårdsarbetet. Flera aktörer har i vår utvärdering tagit upp att vattenförvaltningsarbetet har skapat engagemang och mötesplatser. Alla intervjuade aktörer betonar att det är viktigt med en fungerande vattenförvaltning med åtgärder som genomförs.

Vår utvärdering visar samtidigt att det inte finns en 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.

16.1.3 Utredningens övergripande bedömningar

Utmaningarna inom vattenförvaltningen behöver lösas

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit att de förslag till förändringar som utredningen tar fram ska syfta till att utveckla, effektivisera och förstärka den svenska vattenförvaltningen och säkerställa att ramdirektivet för vatten följs.

Genom det arbete som hittills har utförts inom vattenförvaltningen har det skapats en stabil bas som ger goda förutsättningar för det fortsatta arbetet. Detta bör tas tillvara och utvecklas vidare.

De utmaningar som vi ser berör styrning, organisation, planering, åtgärdsarbete och uppföljning av vattenförvaltningsarbetet. Det finns olika orsaker till de utmaningar som vi ser – det gäller både organisation, beslutanderätt, arbetsformer och finansiering. Vi menar att det mot den bakgrunden behövs förändringar både vad gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och vattendelegationernas beslutanderätt som organiseringen av arbetet i övrigt.

Det finns kostnader och risker med en organisationsförändring. Sammantaget bedömer vi att förslagen på lång sikt kommer att leda till effektiviseringar av vattenförvaltningsarbetet som helhet. Vi menar att de förväntade nyttorna bör väga tyngre än de kostnader och risker som är förenade med en omorganisation.

Vattenförvaltningsarbetet bör effektiviseras och stärkas

Ramdirektivet för vatten inleds med att slå fast att vatten inte är någon vara vilken som helst, utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant. Utredningen kan konstatera att klimatanpassning, översvämningar och torka kräver mer uppmärksamhet och ställer ökade krav på en effektiv och myndighetsövergripande vattenförvaltning. Pressen på vatten och mark har ökat och den fortsätter att öka. Det finns många olika intressen kring vatten som på olika sätt måste balanseras, varför det behövs väl utarbetade och förankrade processer och en stark organisation som uppmärksammar de olika intressena utifrån ett hållbarhetsperspektiv med målet att uppnå ramdirektivets krav. Vattenförvaltningen innebär en avvägning mellan olika intressen där det är nödvändigt att engagera

olika myndigheter och aktörer. Det finns en rad olika behov och utgångspunkter som är viktiga att kombinera – å ena sidan samordning, demokrati och deltagande och å andra sidan ambitionen att öka effektiviteten i åtgärdsarbetet och minska byråkratin.

Den avrinningsområdesbaserade vattenförvaltningen är viktig

Vi vill betona vikten av en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning som utgår från vattnets väg. Syftet med ramdirektivet för vatten är att säkerställa att alla ansvariga aktörer arbetar utifrån vattnets behov och förutsättningar oavsett administrativa gränser och uppgifter i övrigt. Enligt vår bedömning finns det ett stort värde med att arbeta strukturerat och samordnat på det sätt som ramdirektivet och den svenska vattenförvaltningsförordningen anvisar. Vi vill framhålla att genom vattenförvaltningens cykliska arbetssätt skapas goda möjligheter att uppnå successiva förbättringar av tillståndet i vattenmiljöerna. Det tar dock tid för alla berörda myndigheter och kommuner att anpassa och förändra sitt eget arbetssätt till det nya arbetssätt som har införts genom vattenförvaltningen.

Vattenförvaltningsarbetet är en del av hållbarhetsarbetet

Vattenförvaltningen är en del i det pågående omställningsarbetet till ett mer hållbart samhälle. En utgångspunkt för utredningens arbete har därför varit att vattenförvaltningsarbetet bör vara en naturlig del i det arbete som bedrivs av regeringen, centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Det är viktigt att arbetet med att skydda och förbättra vattnen får genomslag i all verksamhet hos myndigheter och kommuner, oavsett verksamhetsområde. Det är också viktigt att den vattenanvändning som privata och offentliga aktörer svarar för är hållbar och i samklang med det vattenvårdande arbetet. På samma sätt måste allt annat hållbarhetsarbete som pågår i samhället få genomslag i vattenförvaltningen.

För att åstadkomma detta menar vi att alla berörda på alla nivåer inom statsförvaltningen bör involveras i arbetet på ett sådant sätt att man får möjlighet att sätta sig in i och förstå hur arbetet går till och vad det syftar till. Vi menar också att syftet med vattenförvaltningen bör komma till uttryck på ett tydligt sätt i regelverket och föreslår

därför en ny bestämmelse i miljöbalken som slår fast 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.

Uppgiften att samordna det vattenvårdande arbetet är viktig

Utredningen vill framhålla att vattenförvaltningens uppdrag handlar om att samordna det arbete som ska utföras för att genomföra EU:s vattenanknutna direktiv. Det har under vår utvärdering framförts en del synpunkter på att samordningen försvåras av att ansvaret för arbetet utifrån de olika direktiven ligger på olika myndigheter.

Vår bedömning är att det är viktigt att vattenförvaltningen är organiserad på ett sådant sätt att det möjliggör en god samordning av det svenska arbetet med att genomföra de direktiv som omfattas av eller knyter an till ramdirektivet för vatten och det åtgärdsarbete som behöver utföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

För att få en effektiv, samordnad och förankrad yt- och grundvattenförvaltning är det viktigt att man inom vattenförvaltningen kan hantera alla frågor med koppling till dessa direktiv, särskilt nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet, prioämnesdirektivet, grundvattendirektivet och översvämningdirektivet. Även kopplingen mellan vattenförvaltningen och havsförvaltningen samt den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara tydlig. Det är också viktigt att vattenförvaltningen länkas samman med miljömåls-, klimat- och Agenda 2030-arbetet samt med arbete med tillväxtfrågor och fysisk planering.

Vikten av samverkan och delaktighet bör lyftas fram

Utredningen vill betona att det är viktigt att vattenförvaltningsarbetet bygger på samverkan och förståelse mellan berörda aktörer, såväl offentliga som privata. Enligt utredningens bedömning ger ett sådant arbetssätt ökade möjligheter till ett gemensamt ansvarstagande för det vattenvårdande arbetet. En utgångspunkt för utredningens överväganden har därför varit att de aktörer, framför allt

myndigheter och kommuner, som ska genomföra olika åtgärder för att skydda och förbättra vattnen i högre grad behöver vara delaktiga i arbetet med att bedöma vilka åtgärder som är möjliga och nödvändiga att genomföra för att nå god vattenstatus och att planera det arbete som behöver genomföras under en förvaltningscykel. Även verksamhetsutövare och andra intressenter behöver känna sig delaktiga i arbetet i högre grad.

16.2 Internationella erfarenheter

En del i vårt utredningsarbete har handlat om att hämta in erfarenheter från andra länder när det gäller organisering, styrning och beslutsfattande. Vår internationella kartläggning har bidragit till att ge oss inspiration och bakgrund till våra överväganden och förslag. Sammanfattningsvis bedömer vi att Sverige kan lära mycket av de erfarenheter som har gjorts i andra länder.

Vår internationella kartläggning visar att olika länder har valt olika organisationslösningar. Vi kan konstatera att man i allmänhet har använt den befintliga förvaltningsorganisationen för att utföra de arbetsuppgifter som framgår av ramdirektivet. I stället för att inrätta nya myndigheter har de flesta länder valt att integrera uppgifterna i den befintliga stats- och kommunförvaltningen. I flera länder har organisationen för vattenförvaltningen förändrats i olika riktningar under senare år, bland annat i våra nordiska grannländer.

Vi har också uppmärksammat att vattenförvaltningens politiska förankring ser olika ut i de olika länderna, och att politiken kan komma in på olika förvaltningsnivåer. Vi har inspirerats av att flera länder, bland annat Danmark, har en tydlig politisk styrning från central nivå. I flera länder, bland annat Österrike, Wales och Nederländerna, tas det fram nationella handlingsplaner.

Vi konstaterar att variationen mellan länderna är stor när det gäller organiseringen av avrinningsdistrikten. Vi har inspirerats av att flera länder, bland annat Norge, betonar avrinningsområdena och det lokala perspektivet. På nationell nivå är det i allmänhet miljöministeriet eller motsvarande som har huvudansvaret för vattenförvaltningen, vilket vi menar också bör vara en utgångspunkt för organiseringen i Sverige. Tydliga exempel på detta kan hämtas från våra nordiska grannländer. I både exempelvis Frankrike och Norge finns

departementsgrupper för informationsutbyte, samarbete och samordning.

Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner beslutas på olika förvaltningsnivåer i olika länder. I några länder tas det fram delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram, till exempel i Frankrike. Det är i flera länder reglerat att det ska finnas organ för att fatta beslut om förvaltningsplaner, vilket bland annat gäller Frankrike. Det är också ofta reglerat att det ska finnas referensgrupper eller andra organ för förankring, till exempel i Finland.

Finansieringen av vattenförvaltningen och åtgärdsarbetet ser olika ut i olika länder. Myndigheternas arbete finansieras ofta genom skatter och/eller avgifter. I Frankrike finansieras vattenförvaltningen genom avgifter och i Nederländerna genom särskilda skatter. I Danmark handlar åtgärdsarbetet framför allt om insatser för att komma till rätta med övergödning. Åtgärdsarbetet finansieras därför framför allt genom EU:s landsbygdsprogram.

16.3 Styrning

Det saknas tydlig politisk styrning

Ett problem som tydligt framträder i utvärderingen är att varken riksdagen eller regeringen har någon framträdande roll i det cykliska arbetet inom vattenförvaltningen. Genom de nyligen införda regeländringarna på vattenförvaltningens område har regeringen och riksdagen tydliggjort att det ska ske en avvägning mot olika intressen när miljökvalitetsnormerna beslutas, om de rättsliga förutsättningarna för detta är uppfyllda. Vår utvärdering visar att det behövs en tydlig politisk styrning avseende den inriktning arbetet med vattenförvaltningen behöver ha men att det saknas en tillräckligt ändamålsenlig process som medger en sådan styrning. Den politiska styrning som sker genom regeringsprövningen av åtgärdsprogrammen bedöms inte tillräckligt ändamålsenlig för det behov som finns, bland annat till följd av att den sker först i slutet av varje förvaltningscykel.

Processerna för att ta fram och besluta om åtgärdsprogram är inte sammanlänkade med den statliga budgetprocessen. Det finns vidare inte någon tydlig finansiering av vattenförvaltningsarbetet i sin helhet.

Arbetet behöver styras av regeringen

Utredningen vill inledningsvis betona att det behövs förändringar av olika slag för att utveckla och förstärka den svenska vattenförvaltningen. Behovet av förändring handlar mycket om en förändrad styrning för att tydliggöra vad arbetet innebär och vad det syftar till. Enligt vår bedömning är det viktigt att bygga vidare på det arbete som utförts hittills samtidigt som formerna för arbetet behöver vidareutvecklas för att öka tilltron till systemet och acceptansen för arbetet. De förvaltningsplaner som ska rapporteras till kommissionen behöver visa Sveriges ambitionsnivå för det vattenvårdande arbetet och det samlade vattenvårdande arbete som utförs i Sverige.

Vi har kunnat konstatera att den delegerade styrmodell som har valts i Sverige och den begränsning i utformningen av åtgärdsprogrammen som följer av denna styrmodell inte är tillräcklig för ett effektivt genomförande av ramdirektivets krav. För att vattenförvaltningsarbetet ska fortsätta att utvecklas behöver det byggas in tydligare drivkrafter i systemet. Enligt vår bedömning behövs därför en annan styrmodell för vattenförvaltningen, där styrningen av de svenska myndigheterna och kommunerna utgår direkt från regeringen. Vi menar även att det bör finnas en tydligare reglering och finansiering av vattenförvaltningsarbetet, en tydligare uppföljning och kontroll via regeringen till riksdagen samt ett tydligare uttalat krav på att länsstyrelser, kommuner och berörda centrala myndigheter ska driva och utföra arbetet inom sina respektive verksamhetsområden på ett sådant sätt att det samlade vattenförvaltningsarbetet leder till att miljökvalitetsnormerna kan följas.

Utredningen vill framhålla vikten av att den statliga styrningen av vattenförvaltningen är tydlig och att styrsignaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Vi menar att regeringen bör styra de statliga myndigheternas arbete med vattenförvaltningsfrågor på samma sätt som regeringen styr myndigheternas verksamhet i övrigt. De olika myndigheternas uppdrag bör preciseras genom att regeringen anger uppgifter, mål, regler och prioriteringar samtidigt som organisationen tydliggörs. Mål och uppgifter till myndigheterna bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Styrningen bör också inriktas mot att bli mer strategisk så att den ger myndigheterna långsiktiga förutsättningar

att genomföra vattenförvaltningsarbetet. Mål- och resultatdialogen mellan regeringen och dess myndigheter bör stärkas.

Vidare borde riksdagen ges möjlighet att ge sin syn på den inriktning arbetet med vattenförvaltningen bör ha till ledning för arbetet inom vattenförvaltningen. Enligt vår bedömning bör regeringen ta fram en skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan på vattenpolitikens område med en övergripande inriktning på arbetet i Sverige för den kommande förvaltningscykeln. Vi menar vidare att regeringen ska ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten och de efterföljande regeringsbeslut som behövs för att tydliggöra styrningen. Utifrån den inriktning som läggs fram i handlingsplanen kan regeringen styra det samlade vattenförvaltningsarbetet mer långsiktigt genom förordningar och instruktioner samt från år till år genom regleringsbrev, regeringsuppdrag och andra särskilda beslut. Enligt utredningens bedömning ger en direkt styrning av de statliga myndigheterna större genomslag än dagens indirekta styrning via de åtgärdsprogram som beslutas av vatten-delegationerna. Genom att inriktningen på arbetet dras upp i den nationella handlingsplanen och nya styrmedel och andra åtgärder läggs fast i åtgärdsprogrammen stärks möjligheten för myndigheter och kommuner att fokusera på vattenfrågorna och åtgärdstakten kan på det sättet öka.

Styrningen av länsstyrelser bör vidareutvecklas

Enligt vår bedömning är det viktigt att vidareutveckla styrningen av länsstyrelserna och deras arbete med vattenfrågor. Styrningen av vattenförvaltningsarbetet bör vara en del av den samlade styrningen av länsstyrelserna och deras verksamhet. Det är viktigt att regeringen har ett helhetsperspektiv på styrningen, inte minst mot bakgrund av de mållkonflikter som kan uppstå med tanke på länsstyrelsernas breda uppdrag. Den stora mängd verksamhetsområden som länsstyrelserna ansvarar för, i kombination med att ansvaret för olika verksamhetsområden inom Regeringskansliet är uppdelat på olika departement, gör att risken för mållkonflikter är påtaglig. Utredningen kan konstatera att länsstyrelserna får uppdrag från nästan alla departement. Det är viktigt att regeringen kan anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna och

att vattenfrågorna kommer in som en del i helheten. Det är en balansgång mellan dels statens vilja till nationell styrning av vattenförvaltningen, dels problemet att alltför många styrsignaler kan leda till att dessa i praktiken inte längre blir styrande utan att myndigheterna själva måste göra de nödvändiga prioriteringarna. Detta är en problematik som är viktig att hantera i den fortsatta utformningen av styrningen av vattenförvaltningen.

Styrningen av kommuner bör utvecklas

Enligt vår bedömning är det viktigt att styrningen av vattenförvaltningen tillgodoser en nationell likvärdighet i det regelverk som styr arbetet, samtidigt som det ska finnas ett handlingsutrymme för kommunerna att anpassa det lokala arbetet utifrån de behov som finns i de olika vattenförekomsterna och avrinningsområdena. Utredningen menar att det är viktigt att styrningen utformas på ett ändamålsenligt sätt så att den ger önskad effekt i alla kommuner.

Vi har uppmärksammat att den statliga styrningen av kommuner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år. Vi menar att det är viktigt att förhålla sig till denna utveckling när styrningen av kommunernas roll i vattenförvaltningen ska utvecklas. Det är viktigt att styrningen av vattenförvaltningsarbetet samordnas med annan statlig styrning av kommunerna så att de ges förutsättningar att samlat kunna planera och budgetera för arbetet.

16.4 Organisation

16.4.1 Myndigheternas roller

Myndighetsrollerna inom vattenförvaltningen uppfattas som otydliga

Utvärderingen visar att det är många aktörer som har svårt att förstå dagens organisation av vattenförvaltningen och vilka roller de olika myndigheterna har. Denna synpunkt är mest framträdande från kommunalt håll och från medarbetare på länsstyrelser. Det finns en osäkerhet kring roller och ansvar, vilket många menar inverkar negativt på vattenförvaltningen – både på dess legitimitet och dess resultat. Att strukturen är ovanlig och delvis otydlig när det gäller hur

ansvaret är fördelat mellan olika aktörer på olika förvaltningsnivåer uppges ha lett till en del lösningar som försvårar det fortsatta utvecklingsarbetet.

Det har i den konstitutionella analys som utredningen tagit fram pekats på att det finns flera faktorer som skapar en otydlighet kring den nuvarande organisationen, både inåt och utåt. Det handlar bland annat om att det är otydligt om vattenmyndigheterna eller vatten-delegationerna är egna myndigheter eller en del av länsstyrelsen. Genom namnet vattenmyndighet, att de har en egen logga och en egen hemsida samt att de samordnar sig nationellt så agerar de utåt sett som en egen myndighet. I förhållande till medborgarna är det viktigt att regelverk och myndighetsorganisationer är transparenta så att medborgarna vet vem de har att göra med. Mot den bakgrunden är den otydlighet som råder utåt sett olycklig. Även flera tidigare utredningar och utvärderingar har pekat på samma problematik.

Länsstyrelsernas distriktsvisa ansvar stämmer inte med ordinarie förvaltningsstruktur

Ansvar för det distriktsvisa vattenförvaltningsarbetet har förlagts till fem länsstyrelser i stället för till en nationell myndighet. Genom att länsstyrelserna fått detta distriktsvisa ansvar har man skapat en ny regional nivå inom statsförvaltningen som inte stämmer överens med den svenska myndighetsstrukturen i övrigt. I vår utvärdering har det förts fram att detta bidrar till svårigheten att förstå hur vattenförvaltningen är organiserad vilket i sig försvårar möjligheterna till ett effektivt och samordnat vattenförvaltningsarbete. Vattenförvaltningen ses delvis som ett administrativt område vid sidan av övrig administration. Det är inte avrinningsområdesperspektivet eller den distriktsvisa indelningen som kritiserats eller det arbete som vattenmyndigheterna har utfört utifrån de förutsättningar som givits. Kritiken i denna del handlar i stället om att ansvaret för det som uppfattas som ett nationellt arbete utgår från fem länsstyrelser. Detta får bland annat till följd att de etablerade samarbetskanalerna mellan nationell, regional och lokal nivå inte kan användas tillräckligt effektivt.

Från flera centrala myndigheter har det framförts som ett problem att de måste föra dialog med många olika myndigheter avseende vattenförvaltningsfrågor av nationell karaktär – både de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och de centrala myndigheterna

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning. När det gäller den dialog som behöver föras med de fem separata länsstyrelserna för det distriktsvisa arbetet har dock många framhållit att länsstyrelsernas interna samordning underlättat kontakterna betydligt.

De nationella myndigheternas styrning uppfattas som svag

I vår utvärdering har framkommit att styrningen från de nationella myndigheterna uppfattas som svag, och man upplever det som otydligt vad Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att ”samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen”¹ innebär. Bristen på vägledning och samordning från central nivå har lett till att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter i hög grad själva har axlat ansvaret för den nationella samordningen av arbetet. Den inriktning på arbetet som vattenmyndigheterna valt stämmer inte alltid med de centrala myndigheternas bedömning. Vattenmyndigheternas fokus på nationella frågor och förutsättningar har också gjort att de inte fullt ut mäktat med sitt uppdrag att samordna vattenförvaltningsarbetet på regional och lokal nivå, vilket var tanken med att lägga ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på länsstyrelsenivå. Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten tillkommit efter det att organisationen för vattenförvaltningen beslutades. Detta har förmodligen bidragit till osäkerheten kring roller och ansvar.

Det finns gränsdragningsfrågor mellan centrala myndigheter

I utvärderingen har det vidare uppmärksammats att det finns ett antal gränsdragningsfrågor mellan centrala myndigheter inom vattenförvaltningsområdet till följd av att myndighetsansvaret för frågor med koppling till vattenförvaltningen är delat på flera myndigheter. Detta gäller såväl fördelningen av ansvaret för grundvattenfrågor mellan Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning som det uppdelade ansvaret för miljögifter och kemiska ämnen och deras påverkan på vattenmiljöer mellan Naturvårdsverket och

¹ 5 § 4 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten. Därtill kommer att ansvaret för genomförandet av olika direktiv med koppling till ramdirektivet för vatten är fördelat på ytterligare flera centrala myndigheter såsom Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Livsmedelsverket. Denna organisatoriska lösning medför att ansvarsfördelningen blir svåröverblickbar.

Konstruktionen med vattendelegationer är problematisk

I vår utvärdering har det blivit tydligt att konstruktionen med självständiga vattendelegationer på distriktsnivå med ansvar för besluten inom vattenförvaltningen medför problem av flera slag. Vattendelegationerna är en ovanlig beslutsform, och enligt vår bedömning finns det inbyggda konflikter i det system som har valts. Konstruktionen innehåller en jävsproblematik i förhållande till landshövdingens roll men den är även problematisk ur styrningssynpunkt. Jävssituationen handlar om att det är ett problem att landshövdingen både är ordförande i den vattendelegation som beslutar om de åtgärder som länsstyrelsen ska genomföra och chef för den länsstyrelse som ska genomföra åtgärderna.

Den ”normala” gången i den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten gentemot regeringen och regeringen styr verksamheten genom att rikta sina beslut till myndighetens ledning, inte till en enskild del av myndigheten eller till enskilda tjänstemän. Det innebär för vattenförvaltningens del att om regeringen vill styra den verksamhet som utövas av länsstyrelserna som vattenmyndigheter eller av vattendelegationerna ska de vända sig till aktuell länsstyrelse och inte direkt till vattenmyndighetens kansli eller vattendelegationen. Landshövdingen har dock inte möjlighet att påverka vattendelegationernas beslut, annat än i viss grad som delegationens ordförande. Det innebär att denna del av länsstyrelsens verksamhet, som länsstyrelsen ansvarar för inför regeringen, har länsstyrelsens chef inte möjlighet att påverka. Det finns i detta sammanhang en otydlighet kring vem det är som egentligen styr och vem det egentligen är som ansvarar för verksamheten.

Organisationen bör följa den ordinarie förvaltningsstrukturen

Enligt vår bedömning bör vattenförvaltningens organisation förenklas och förtydligas inom ramen för ordinarie förvaltningsstruktur. Vi menar att alla nivåer inom den offentliga förvaltningen bör ha ett tydligt formellt utpekat ansvar för sina delar av arbetet och där olika beslut fattas på olika nivåer. Vi utgår från den svenska förvaltningsmodellen och hur ansvarsförhållanden normalt fördelas mellan förvaltningsnivåer: centrala myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten och SGU har nationellt ansvar, regionala myndigheter som länsstyrelserna har regionalt ansvar och kommunerna har lokalt ansvar.

Ramdirektivet lämnar ett stort spelrum för medlemsstaterna att organisera arbetet på det sätt som passar bäst in i respektive lands förvaltningsstruktur och förutsättningar i övrigt. Det enda kravet är att medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpning av bestämmelserna i ramdirektivet. Det finns således inga unionsrättsliga hinder för den organisation som vi föreslår.

I stället för att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har ansvar för att *se till* att de olika momenten inom vattenförvaltningen utförs menar vi att det formella ansvaret bör läggas tydligare på den aktör som också har mandat och resurser att genomföra uppgiften. Vi menar att det samlade formella ansvaret för vattenförvaltningsarbetet bör tas av regeringen. Regeringen bör tydligare fördela arbetsuppgifter inom vattenförvaltningen och styra hur arbetet ska genomföras av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna genom vattenförvaltningsförordningen och i myndighetsinstruktionerna samt genom den nationella handlingsplanen, åtgärdsprogrammen för avrinningsdistrikten och andra styrdokument.

Vi menar att samtliga länsstyrelser bör ges ett tydligt ansvar för framtagandet av kunskapsunderlag, för att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer och för att genomföra ett strukturerat planeringsarbete på avrinningsområdesnivå i syfte att hitta de mest verkningsfulla åtgärdscombinationerna utifrån föreliggande behov. Även kommunerna bör få en utökad roll inom vattenförvaltningen på lokal nivå.

På nationell nivå menar vi att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska bereda beslut om miljökvalitetsnormer, ta fram förslag till åtgärdsprogram och besluta om förvaltningsplaner för distrikten

samt ansvara för den övervakning som behövs. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska vidare ta fram föreskrifter och vägledningar samt nationellt modelleringsstöd till länsstyrelserna.

Vattendelegationernas beslutanderätt bör övertas av regeringen när det gäller åtgärdsprogram, av en nationell nämnd när det gäller miljökvalitetsnormer och av Havs- och vattenmyndigheten när det gäller förvaltningsplaner.

16.4.2 Arbetet på distriktsnivå

Konkret åtgärdsarbete är svårt på distriktsnivå

I vår utvärdering har det blivit tydligt att de fem distrikten inte uppfattas som naturliga samverkansområden för det konkreta åtgärdsarbetet. Från kommunalt håll har det förts fram att distrikten är alltför stora och abstrakta för fungerande samverkan avseende konkret åtgärdsarbete, och flera aktörer uppfattar distrikten mer som administrativa rapporteringsenheter gentemot EU. Dagens organisation innebär exempelvis att det inte är möjligt för de fem vattenmyndigheterna att ha kontakter med alla kommuner inom distriktet. Även vattenmyndigheternas nationella arbetsinsatser gör att de har svårt att hinna med det regionala arbetet.

Utvärderingen visar att vattenförvaltningsarbetet delvis behöver byta fokus från avrinningsdistrikt till avrinningsområden för att kunna genomföra konkreta åtgärder för vattnet och bli mer framgångsrikt. I dag görs för litet konkreta åtgärder inom ramen för vattenförvaltningen på lokal nivå.

Det behövs ett tydligare nationellt perspektiv och avrinningsområdesperspektiv

Utredningen bedömer att arbetet inom vattenförvaltningen behöver utvecklas och förstärkas både på nationell nivå och på avrinningsområdesnivå. Våra förslag syftar därför till att åstadkomma en sådan utveckling. Vi bedömer att vattenförvaltningsarbetet skulle bli mer resurseffektivt och att förutsättningarna för att få genomslag för arbetet skulle öka om regeringen styrde arbetet mer direkt och om

arbetet bedrevs inom ramen för den ordinarie förvaltningsstrukturen i stället för att utgå från fem distriktsansvariga länsstyrelser. Vi bedömer också att det skulle vara möjligt att styra och utföra arbetet på detta sätt med bibehållen inriktning på en tvärsektoriell samordning av åtgärdsarbetet ur ett avrinningsområdesperspektiv.

Enligt utredningens bedömning behöver såväl avrinningsområdesperspektivet som det nationella perspektivet betonas. Vi menar att det är både möjligt och önskvärt att kombinera dessa båda perspektiv. En utgångspunkt för utredningens överväganden har därför varit att vattenförvaltningen bör organiseras på ett sådant sätt att det lokala och regionala planerings-, åtgärds- och uppföljningsarbetet kombineras med en politiskt förankrad avvägning mellan olika nationella intressen och en nationell samordning över departements- och sektorsområden.

På avrinningsområdesnivå behöver kommunernas roll i vattenförvaltningen stärkas. Vi menar att kommunerna är en mycket viktig aktör i arbetet med att såväl planera som genomföra åtgärder, både i de myndighetsuppdrag som kommunerna har och som verksamhetsutövare. Kommunerna är också den aktör på den lokala nivån som finns närmast medborgarna och som därmed har unika möjligheter att uppmuntra och stötta frivilligt åtgärdsarbete. Även de mätdata och den kunskap om vattnets status som finns kommunalt behöver föras in i vattenförvaltningsarbetet på ett bättre sätt än i dag. Länsstyrelserna bör få ett ökat fokus på åtgärdsarbete och att stödja kommunerna och övriga aktörer. Ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna och kommunerna etableras bland annat genom konkret åtgärdsplanering på lokal nivå.

Vi bedömer att den nuvarande organisationen inte fullt ut kan säkerställa lokal förankring och avrinningsområdesvis arbete på den lokala nivån. Vi menar därför att huvudavrinningsområden och delar av dessa områden bör lyftas fram som en mer ändamålsenlig nivå för samverkan mellan i första hand länsstyrelser och kommuner i det konkreta arbetet med att planera och genomföra åtgärder. Dagens ansvarsfördelning lyfter inte tillräckligt tydligt fram behovet av sådan samverkan.

Distriktsindelningen behöver tydliggöras

Utredningen bedömer att det behöver tydliggöras att Sverige ingår i tio avrinningsdistrikt och att vattenförvaltningsarbetet ska organiseras med dessa avrinningsdistrikt som grund. Dagens distriktsindelning utgår från fem myndighetsområden (vattendistrikt) som även inkluderar områden som hör till andra avrinningsdistrikt längs riksgränsen till Norge och Finland. I utvärderingen har det särskilt lyfts fram att avrinningsområdet Torneälven borde hanteras som ett internationellt avrinningsdistrikt, i stället för att ingå i Bottenhavets vattendistrikt. Samma sak gäller för de internationella avrinningsdistrikt som delas med Norge.

Vattenråd och referensgrupper

Vår utvärdering visar att vattenråden saknar en enhetlig organisationsform och de har en otydlig roll och uppgift inom vattenförvaltningsarbetet. Utvärderingen visar att det inte är klart vilka förväntningar som finns och vad deras uppdrag är. Vattenråden fungerar olika i olika delar av landet. Vissa vattenråd arbetar med att samordna fysiskt åtgärdsarbete och ta fram projektplaner medan andra enbart utgör en sammanslutning för samråd med vattenmyndigheterna. Generellt sett har det varit svårt att få till stånd ett aktivt arbete i de fall som vattenråden inte har egen personal.

Enligt vår bedömning finns det behov av referensgrupper till vattenförvaltningen på både avrinningsområdesnivå och nationell nivå.

På avrinningsområdesnivå bör vattenråden även fortsättningsvis kunna utgöra viktiga forum för samverkan mellan privata och offentliga aktörer och utgöra referensgrupp till vattenförvaltningen.

16.4.3 Resurser

Vattenförvaltningen behöver ytterligare resurser

De ekonomiska resurserna för de ansvariga myndigheterna att bedriva vattenförvaltningsarbetet är inte tillräckliga. Vår utvärdering visar att situationen ofta är ansträngd inom både vattenmyndigheternas kanslier och länsstyrelsernas beredningssekretariat samt vid

Havs- och vattenmyndigheten och SGU. De är underfinansierade i förhållande till de uppdrag som de har tilldelats.

Vidare finns det en del problem med hög personalomsättning och svårigheter med kompetensförsörjningen. Utvärderingen visar att det kan vara svårt att rekrytera och behålla personal med relevant kompetens för uppgifterna.

Enligt vår bedömning är det viktigt att vattenförvaltningen har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det är vidare viktigt att säkerställa en god kompetensförsörjning över tid.

Våra förslag syftar till att tillvarata den kompetens som har byggts upp på de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och förstärka kompetensen hos övriga myndigheter och kommuner. Vi bedömer att våra förslag sammantaget bidrar till att förstärka resurserna för vattenförvaltningen och säkerställa ett effektivt genomförande av ramdirektivet för vatten.

16.5 Planeringsarbetet

16.5.1 Övervakning

Övervakningen behöver anpassas till vattenförvaltningens behov

De nuvarande vattenmyndigheterna ska se till att övervakningsprogram upprättas och genomförs. Av vår utvärdering framgår att detta har visat sig vara problematiskt eftersom de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har otillräckliga resurser för att bedriva egen övervakning. Det rättsliga mandat som de har getts genom vattenförvaltningsförordningen att styra över befintlig övervakning är också svagt. Ansvar för miljöövervakning ligger i dag på Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, och länsstyrelserna svarar för regional miljöövervakning.

Utvärderingen visar att det finns olika brister i dagens övervakning i förhållande till de krav som ställs enligt ramdirektivet för vatten. Det saknas en överblick över den övervakning av vatten som bedrivs av olika aktörer och det saknas data i förhållande till vattenförvaltningens behov. Systemet med rättsligt bindande kvalitetskrav

driver också fram ett behov av en detaljerad övervakning. Den övervakning som finns tillgänglig bedöms inte tillräcklig och ändamålsenlig för vattenförvaltningens behov.

Enligt vår bedömning finns det problem inom miljöövervakningen. Vi menar att uppgiften att ansvara för den övervakning som avses i ramdirektivet är splittrad på olika utförare och att det i utvärderingen har framkommit att övervakningen fläckvis är alltför gles. Vi menar att det finns behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen och att det är viktigt att den regionala akvatiska övervakningen på länsstyrelserna och annan övervakning har en koppling till vattenförvaltningens behov. Det behövs också övergripande metodbeskrivningar och vägledningar för att tydliggöra kraven på övervakningsprogram utifrån ramdirektivet.

16.5.2 Kunskapsunderlag

Arbetet med kunskapsunderlag behöver fortsatt utvecklas

Vi kan konstatera att genom vattenförvaltningen har det under de senaste 15 åren skett en omfattande kartläggning och statusbedömning avseende vattenkvaliteten i Sverige, vilket har höjt kunskapsnivån avsevärt. Utvärderingen visar dock att vattenförvaltningens arbete med att ta fram kunskapsunderlag inför beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner är en svår uppgift, eftersom det ofta saknas mätdata. När mätdata saknas eller är bristfälliga används ofta modelleringar och expertbedömningar som komplement till insamlade underlag. För att kunna göra en tillförlitlig statusklassning behövs därför olika modelleringsverktyg.

Inom vattenförvaltningen pågår insatser för att utveckla det pågående arbetet med analyser. I vår utvärdering har det framkommit att analysarbetet behöver förstärkas, framför allt avseende den ekonomiska analysen av vattenanvändningen men det behövs även en mer utvecklad påverkansanalys och en grundligare utförd riskbedömning. Arbetet med vidareutvecklingen av den ekonomiska analysen kräver enligt vår bedömning samarbete med de nationella sektorsmyndigheterna.

Vi kan konstatera att vattenmyndigheterna tillsammans med SMHI har påbörjat ett arbete med ökat inslag av modellering och gruppe-

ring av vattenförekomster. Vi menar att ett sådant arbetssätt kan frisätta tid och resurser till analysarbetet och arbetet med att bedöma förutsättningarna för tidsundantag och mindre stränga kvalitetskrav i normsättningen samt arbetet med att planera och genomföra nödvändiga åtgärder.

Enligt vår bedömning är det viktigt att förenkla delar av kartläggningsarbetet och arbetet med distriktsvisa åtgärdsprogram så att tid och resurser kan frisättas till analysarbetet inför beslut om miljökvalitetsnormer och arbetet med att planera och genomföra konkreta åtgärder för att nå de beslutade miljökvalitetsnormerna.

Vi vill betona att kartläggnings- och analysarbetet är basen i vattenförvaltningsarbetet och helt avgörande för att kunna fastställa miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Vi menar också att det är viktigt att ett gemensamt kunskapsunderlag tas fram för arbetet i varje avrinningsområde.

16.5.3 Beslut om miljökvalitetsnormer

Uppgiften att besluta om miljökvalitetsnormer behöver stärkas

I utvärderingen har det blivit tydligt att den kanske svåraste uppgiften för vattenförvaltningen är att utifrån tillgängligt kunskapsunderlag kunna genomföra de analyser som behövs och därefter besluta om väl avvägda miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster. Beslut om väl avvägda miljökvalitetsnormer kräver kunskap inte bara om förhållandena i vattnet, vilka åtgärder som krävs för att förbättra statusen och vilka kostnader sådana åtgärder medför utan även om hur de tänkta åtgärderna kan påverka statusen för andra vattenförekomster och möjligheten att uppnå andra viktiga samhällsmål. För att kunna utföra denna arbetsuppgift krävs således att det finns framtaget ett gediget kunskapsunderlag till grund för de bedömningar som ska göras.

Enligt vår bedömning är det viktigt att det finns tillräckliga förutsättningar för dessa arbetsuppgifter och att organisationen är utformad på ett sådant sätt att den stärker möjligheten att besluta om väl avvägda miljökvalitetsnormer.

16.5.4 Åtgärdsprogrammen

Åtgärdsprogrammets konstruktion har begränsningar

Vår utvärdering visar att det finns en diskrepans mellan beslutade miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen uppfattas inte som tillräckligt kraftfulla, inte minst eftersom de inte innehåller de konkreta åtgärder som behövs för att nå den status för enskilda vattenförekomster som anges i miljökvalitetsnormerna. Utvärderingen visar att programmen har mycket begränsad styrande effekt på exempelvis det kommunala arbetet. Åtgärdsprogrammen är inte på den konkreta nivå som krävs för att leda till ett aktivt åtgärdsarbete. Allt-för generella program är svåra att använda i det operativa arbetet på lokal nivå.

Utvärderingen visar att det rättsligt sett är svårt för de fem läns-styrelser som är vattenmyndigheter att i ett åtgärdsprogram ange vilka konkreta åtgärder som varje myndighet och kommun ska göra. De har heller inte mandat att i åtgärdsprogrammen besluta om nya rättsliga eller ekonomiska styrmedel. De är således begränsade till att utforma åtgärder som kan utföras inom ramen för befintligt system. Vattenmyndigheterna har heller inte mandat att besluta hur åtgärder ska finansieras. Det innebär att uppgifter läggs på myndigheter och kommuner vid sidan av den normala budgetprocessen utan att finansiering följer med.

Åtgärdsprogrammen för de fem vattendistrikten är mycket lika och inte i så stor utsträckning utarbetade utifrån varierande lokala och regionala förutsättningar. Detta upplevs bidra till att planeringsarbetet inte skapar den förankring och engagemang hos de myndigheter och kommuner som berörs av åtgärdsprogrammen.

Vi har i vår utvärdering kunnat konstatera att arbetssättet med distriktsvisa åtgärdsprogram som anvisar vilket vattenvårdande arbete som behöver genomföras inte har fått genomslag fullt ut hos berörda myndigheter och kommuner. I utvärderingen har många framfört att åtgärdsplanering bör delas upp i en nationell strategisk del och en regional/lokal konkret del. Vi delar denna bedömning.

Vikten av att engagera myndigheter och kommuner

Vattenförvaltningen innebär en avvägning mellan olika intressen där det är nödvändigt att engagera olika myndigheter och aktörer. Det finns en rad olika behov och utgångspunkter som är viktiga att kombinera. En viktig komponent för att åstadkomma detta är att myndigheterna och kommunerna i högre grad involveras i de olika momenten inom vattenförvaltningen. Enligt vår bedömning bör det ske en förskjutning av ansvar till de myndigheter och kommuner som ska vidta de myndighetsåtgärder som behövs för att uppnå målen enligt ramdirektivet. Utredningen vill särskilt framhålla betydelsen av att planeringsarbetet inom vattenförvaltningen länkas ihop bland annat med den kommunala fysiska planeringen, med havsförvaltningen och arbetet med att hantera översvänningsrisker. Detta är nödvändigt för att åstadkomma den helhetssyn som behövs ur ett avrinningsområdesperspektiv. Det är viktigt att se till helheten i planeringen så att planeringen omfattar alla verksamheter inom myndigheter och kommuner med anknytning till vatten.

16.5.5 Vägledning

Det behövs förstärkt vägledning från centrala myndigheter

Vår utvärdering visar att det finns behov av utvecklad vägledning från de centrala myndigheterna. I utvärderingen har det lyfts fram att det är viktigt att olika delar i att exempelvis ta fram kunskapsunderlag till beslut om miljökvalitetsnormer görs på ett likartat sätt över hela landet. För det behövs vägledning från de centrala myndigheterna. I dag är vägledningar från centrala myndigheter ofta försenade i förhållande till vattenmyndigheternas tidsplan, som styrs av ramdirektivet för vatten, och upplevs inte alltid vara praktiskt tillämpbara på regional och lokal nivå.

Enligt vår bedömning behöver de vägledande myndigheternas insatser förstärkas för att säkerställa att kartläggnings- och analysarbetet utförs på ett enhetligt sätt och ur ett avrinningsområdesperspektiv. Vi vill framhålla att en viktig del i det vägledningsarbetet är att arbeta med metodutveckling och att lämna ett nationellt metodstöd inom vattenförvaltningsarbetet.

16.5.6 Samråd och samverkan

Mer samverkansmöjligheter efterfrågas

Vår utvärdering visar att de formella samråden fungerar bra, men att många aktörer vill bidra med information löpande under arbetets gång och inte bara under den formella samrådstiden. Det har efterlysts mer lokal och kontinuerlig dialog och bättre förankring av lokalt åtgärdsarbete. I praktiken är det svårt för de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter att hinna med kontakter i den utsträckning som efterfrågas, till exempel med alla kommuner i respektive distrikt.

Enligt vår bedömning är det viktigt att skapa en organisation som säkerställer att alla aktörer får delta i processen för att uppnå samsyn och engagemang.

16.6 Åtgärdsarbetet

16.6.1 Genomförande av åtgärder

Åtgärder genomförs inte i tillräcklig utsträckning

Vår utvärdering visar att det finns ett underskott i genomförandet av åtgärder – både vad gäller myndigheternas administrativa åtgärder och konkreta fysiska åtgärder i vattnen. Det behövs ett ökat fokus på åtgärdsarbete och konkret lokal åtgärdsplanering. Det behöver också införas nya rättsliga styrmedel och regleringar för att fullt ut kunna genomdriva åtgärder till skydd för vattenmiljön, bland annat avseende hur miljökvalitetsnormer bör hanteras vid planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL).

Mer fokus på åtgärdsarbete

Vi vill betona att en grundläggande utgångspunkt för utredningen har varit hur Sverige ska kunna öka takten i åtgärdsarbetet i syfte att uppfylla kraven i ramdirektivet och förbättra vattenstatusen i våra vattenmiljöer. Utredningen menar att det generellt behövs ett förstärkt åtgärdsarbete hos statliga myndigheter och kommuner. Vi ser

stora vinster med ett utvecklat och stärkt åtgärdsarbete på lokal nivå, där kommuner och länsstyrelser kan ta en mer aktiv roll.

Till följd av den stora mängden avrinningsområden i Sverige koncentrerades arbetet inledningsvis på uppgifterna att dela in vattnen i vattenförekomster, kartlägga vattnens status och bedöma mänsklig verksamhets påverkan på vattnen. Även om det fortfarande återstår en del arbete i dessa delar så kan nu, enligt vår bedömning, allt mer resurser inom vattenförvaltningen fokuseras på arbetet med att planera och genomföra de åtgärder som bedöms nödvändiga för att förbättra vattnens tillstånd. Den information och kunskap som har tagits fram och upparbetats inom vattenförvaltningen behöver nu användas för att planera, prioritera och genomföra nödvändiga åtgärder i syfte att skydda och förbättra vattnens status, främja en hållbar vattenanvändning och mildra effekter av översvämning och torka.

De åtgärdsprogram som har tagits fram hittills har visat på behovet av samordning av de centrala myndigheternas vägledande arbete och de regionala och kommunala myndigheternas åtgärdsarbete. Det är angeläget att denna samordning av myndigheternas arbete utvecklas vidare, att fler aktörer involveras i vattenförvaltningsarbetet och att mer konkreta åtgärder identifieras och genomförs. De arenor och forum för samverkan som har etablerats hittills, både inom den offentliga förvaltningen och med verksamhetsutövare och civilsamhälle, behöver förstärkas och utvecklas.

16.6.2 Finansiering av åtgärder

Finansieringen av administrativa åtgärder är inte tillräcklig

Utvärderingen visar att myndigheter och kommuner inte förmår att genomföra administrativa åtgärder i den utsträckning som skulle behövas för att följa de miljökvalitetsnormer som har beslutats hittills. Dagens konstruktion innebär att det saknas en koppling mellan de administrativa åtgärder som ska genomföras enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och den finansiering som myndigheter och kommuner har till sitt förfogande.

Vi kan konstatera att många av åtgärderna i åtgärdsprogrammen handlar om uppgifter som myndigheter har men som redan är underfinansierade. Det innebär att vattenförvaltningens arbete många gånger belyser redan existerande genomförandeunderskott i miljöarbetet

exempelvis i förhållande till de nationella miljömålen och miljöbalken. Att existerande genomförandeunderskott tydliggörs genom vattenförvaltningen är naturligtvis i grunden positivt. Det är enligt vår bedömning det första steget mot att kunna komma tillrätta med situationen.

Finansieringen av fysiskt åtgärdsarbete är inte tillräcklig

Utvärderingen visar att även det fysiska genomförandearbetet är underfinansierat.

Det finns problem med att finansiera åtgärder där det inte finns någon utpekad ansvarig enligt förorenaren betalar-principen (PPP). Kraven på åtgärder för punktkällor hanteras inom tillståndsprövningen, medan det är svårare att finansiera åtgärder mot diffusa utsläpp.

Bristen på finansiering har lett till att det genomförts alltför få åtgärder för att följa de miljökvalitetsnormer som har beslutats hittills. I utvärderingen har det pekats på att en vattenavgift skulle kunna vara en lösning för att åstadkomma en långsiktig finansiering av sådana åtgärder.

Det behövs en förstärkt finansiering

Enligt vår bedömning är det väsentligt att finansieringen av åtgärdsarbetet stärks – både vad gäller administrativa och fysiska åtgärder. Vi menar att det bör ske genom kopplingen till den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogram som vi föreslår. Den kopplingen innebär att finansieringsbehovet kan lyftas till rätt instans. Det sker delvis även genom att det föreslagna planeringssättet innebär att länsstyrelsernas och kommunernas medvetenhet om att tillgängliga medel behöver användas på ett effektivt sätt ökar. En del i planeringsarbetet förutsätts handla om hur länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter kan finansiera planerade åtgärder.

När det gäller finansieringen av fysiska åtgärder menar vi att den på sikt bör förstärkas genom införandet av en vattenförvaltningsavgift.

16.7 Rapporterings- och uppföljningsarbetet

16.7.1 Rapportering

Rapporteringen bör underlättas

Att ta fram och sammanställa det underlag som behövs för Sveriges rapportering till Europeiska kommissionen och att sedan tekniskt genomföra rapporteringen har beskrivits som en omfattande och komplicerad uppgift. Vår utvärdering visar att det uppdelade ansvaret mellan de länsstyrelser som är vattenmyndigheter å ena sidan och Havs- och vattenmyndigheten å andra sidan har lett till problem i genomförandet av rapporteringen. Det är bland annat svårt för Havs- och vattenmyndigheten som rapporterande myndighet att kunna förvissa sig om att de uppgifter som rapporteras via vattenmyndigheterna håller rätt kvalitet. Det är också otydligt vilken granskande uppgift som Havs- och vattenmyndigheten har i denna del.

Enligt vår bedömning är det viktigt att rapporteringen till EU ger en mer fullständig bild av det vattenförvaltningsarbete som samlat utförs i Sverige. Enligt vår bedömning bör Havs- och vattenmyndigheten även i fortsättningen svara för rapporteringen. Genom vårt förslag till organisationsförändring bör Havs- och vattenmyndighetens arbete med rapporteringen underlättas.

16.7.2 Uppföljning och utvärdering

Begränsad uppföljning och utvärdering

Vår utvärdering visar att det inte redovisas någon separat och samlad utvärdering av vattenförvaltningsarbetet till regeringen. Det sker heller inte någon årlig samlad information om vattenförvaltningens resultat till riksdagen. Den utvärdering av effekter på vattnens status som sker inom vattenförvaltningen rapporteras direkt till kommissionen och den nationella uppföljningen och utvärderingen av åtgärdsarbetet hanteras inom miljömålssystemet.

Resultatredovisningen för vattenförvaltningens arbete enligt vattenförvaltningsförordningen sker heller inte direkt från berörda myndigheter till regeringen, utan via Havs- och vattenmyndighetens redovisning av anslag 1:11.

Förstärkt uppföljning och utvärdering

Enligt vår bedömning behövs en förstärkt uppföljning och utvärdering för att knyta ihop den statliga styrningen. I utvecklingen av riksdagens och regeringens styrning av vattenförvaltningen är det viktigt att balansera behovet av kontroll av verksamhetens resultat med förtroende för den verksamhetsnära kunskap och erfarenhet som finns på myndigheterna. Utifrån denna utgångspunkt bör uppföljningen och utvärderingen av vattenförvaltningsarbetet vidareutvecklas för att stödja den samlade styrningen av vattenförvaltningsarbetet.

Det handlar om löpande uppföljning av åtgärdsarbetet genom att myndigheterna redovisar uppnådda resultat i årsredovisningar och i regeringens årliga resultatredovisning i budgetpropositionen till riksdagen. De statliga myndigheternas skyldighet att följa upp och redovisa resultatet av sitt eget åtgärdsarbete gör att kopplingen till myndighetens budgetunderlag till regeringen blir tydligare.

Det handlar också om fördjupad utvärdering efter varje förvaltningscykel, där vattenförvaltningens resultat, behov av fortsatta åtgärder, samverkan och samordning i förhållande till andra politikområden och direktiv samt liknande frågor behandlas. Denna uppföljning och utvärdering bör kunna kopplas såväl till rapporteringen till kommissionen som till uppföljning och utvärdering inom miljömålssystemet. Regeringens möjligheter att bedöma relevansen i kommissionens utvärdering av det svenska vattenförvaltningsarbetet och bemöta eventuell kritik kan därmed förstärkas.

17 Förslag om syfte och områdesindelning

Sammanfattning: Våra förslag i detta kapitel handlar om att tydliggöra vattenförvaltningsarbetets syfte och att arbetet ska utgå från de tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i, varav åtta är internationella distrikt. Bestämmelser om vilka avrinningsdistrikt som Sverige omfattas av och hur dessa distrikt är avgränsade bör finnas på förordningsnivå. Fokus på avrinningsområden ska öka. I åtgärdsplaneringen ska huvudavrinningsområden kunna föras samman eller delas upp i mindre områden.

17.1 Vattenförvaltningens syfte

Förslag: 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.

Vattenförvaltningens koppling till ramdirektivet bör förstärkas

Ramdirektivet för vatten utgör – precis som namnet anger – en rättslig ram för det arbete som ska bedrivas inom unionen på vattenpolitikens område. Avsikten är att säkerställa att de gemensamma vattenresur-

serna inom EU värnas på ett likartat sätt och att bedömningar görs på samma sätt för alla gemenskapens vatten.¹

Utredningen menar att det bör framgå tydligt av det regelverk som styr vattenförvaltningen vad arbetet syftar till och att arbetet är en del av det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten. En uttrycklig reglering om syftet i miljöbalken och en erinran i vattenförvaltningsförordningen om att arbetet är en del i genomförandet av ramdirektivet för vatten bör kunna bidra till att tydliggöra att arbetet handlar lika mycket om hållbar vattenanvändning som skydd av de akvatiska ekosystemen.

Ytterligare ett skäl för att författningsreglera syftet är att man därigenom tydliggör att vattenförvaltningsarbetet också handlar om att mildra effekterna av översvämning och torka. När vattenförvaltningsförordningen infördes förekom inte vattenbrist i Sverige på samma sätt som i dag. Problematiken med översvämningar och torka kommer framöver att bli allt mer angelägen att adressera inom vattenförvaltningen.

17.2 Indelning i avrinningsdistrikt

Förslag: Det bör tydliggöras att det svenska vattenförvaltningsarbetet ska utgå från de tio avrinningsdistrikten Bottenhavet, Bottenviken, Glomma, Nordland, Norra Östersjön, Södra Östersjön, Torne älv, Troms, Tröndelag och Västerhavet, varav åtta är internationella. Beteckningen avrinningsdistrikt bör användas i stället för vattendistrikt. 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.

¹ Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenhavets vattendistrikt, Del 1 Sammanfattning och introduktion, sid. 9.

Vattenförvaltningsarbetet bör utgå från tio avrinningsdistrikt

Utredningen föreslår att det svenska vattenförvaltningsarbetet ska utgå från avrinningsdistrikten Bottenhavet, Bottenviken, Glomma, Nordland, Norra Östersjön, Södra Östersjön, Torne älv, Troms, Trøndelag och Västerhavet med de gränser som framgår av figur 17.1 nedan. Vi föreslår även att beteckningen vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt.

Nuvarande bestämmelser i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen bör ändras så att det tydligare framgår vilka avrinningsdistrikt som det svenska vattenförvaltningsarbetet omfattar. 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.

I vattenförvaltningsförordningen bör anges att det svenska vattenförvaltningsarbetet ska utgå från följande befintliga avrinningsdistrikt: Bottenhavet, Bottenviken, Glomma, Nordland, Norra Östersjön, Södra Östersjön, Torne älv, Troms, Trøndelag och Västerhavet. Det bör vidare framgå gränser för distrikten och till vilket lands kust som avrinning sker. Distrikten och deras avgränsning framgår av figur 14.1 nedan. Skillnaden mellan dagens vattendistrikt, så som de är avgränsade i bilaga 2 till vattenförvaltningsförordningen, och avrinningsdistrikten finns längs riksgränsen mellan Sverige och Norge. Vidare utgör avrinningsområdet Torneälven, vilket delvis ingår i vattendistriktet Bottenviken, ett eget avrinningsdistrikt.

Eftersom det pågår en förändring av distriktsindelningen på norsk sida bör vårt förslag justeras i enlighet med kommande beslut om distriktsindelning. Det norska förslaget till förändrad distriktsindelning innebär att Troms vannregion slås ihop med Finnmark vannregion, och ändrar namn till Troms och Finnmark vannregion samt att Glomma vannregion får en gränsjustering och ändrar namn till Innlandet och Viken. Förändringarna väntas träda i kraft den 1 januari 2020. Bilaga 2 till vattenförvaltningsförordningen bör ändras med tydliga kartor som utvisar avrinningsdistrikten och deras gränser.

Det kan även övervägas att ge de avrinningsdistrikt som ligger inom Sameland namn på minoritetsspråken samiska, med dess olika varianter, och meänkieli. Avrinningsdistriktet Torne älv har på finska

sidan även namnen Tornionjoki (finska), Duortnosjoga čáziiddikšunguovlu (nordsamiska) och Tornionväylän vesidistrikti (meänkieli).

Förändringen bör genomföras för att förtydliga att vattenförvaltningsarbetet ska utgå från avrinningsområden och indelningen av dessa i distrikt. Indelningen i vattendistrikt, såsom den framgår av kartor i bilaga 2 till vattenförvaltningsförordningen, är gjord utifrån avgränsningen av ansvarsområdena för de fem länsstyrelser som getts i uppdrag att vara vattenmyndigheter. Till exempel omfattar Västerhavets vattendistrikt även de delar av det internationella avrinningsdistriktet Glomma som ligger inom svenskt territorium och Bottenhavets vattendistrikt omfattar de delar av det internationella avrinningsdistriktet Nordland som ligger inom svenskt territorium. På motsvarande sätt omfattar Bottenvikens vattendistrikt den del av det internationella avrinningsdistriktet Torne älv som ligger inom svenskt territorium.

Av de tio avrinningsdistrikt som Sverige omfattas av är endast två belägna enbart på svenskt territorium. Endast dessa avrinningsdistrikt motsvarar ansvarsområdet för svensk myndighet. Övriga avrinningsdistrikt är internationella och omfattas av två eller tre staters myndighetsansvar. Den otydlighet som finns i regelverket medför att det är oklart om de svenska vattendistrikten är indelade utifrån de principer för distriktsindelning som framgår av artikel 3.1 och 3.3 i ramdirektivet för vatten. Det kan nämnas att den svenska rapporteringen till kommissionen utgår från de tio avrinningsdistrikten och inte de fem vattendistrikten.

Den otydliga distriktsindelningen på svensk sida ger upphov till svårigheter både när det gäller den samordning med annan stat som ska göras enligt ramdirektivet och med rapporteringen till kommissionen. Distriktsindelningen har även kritiserats av kommissionen.

Bakgrunden till distriktsindelningen, kommissionens kritik och de påpekanden som gjorts om att distriktsindelningen behöver justeras beskrivs närmare i kapitel 6 och 7. Det norska förslaget till ändrad distriktsindelning beskrivs närmare i bilaga 11. Avrinningsdistrikten framgår av tabell 6.1 i kapitel 6. Konsekvenser av förslagen beskrivs i kapitel 23.3.1.

Behov av distriktsvisa myndighetsområden saknas

Genom utredningens förslag att ansvaret för det distriktsvisa vattenförvaltningsarbetet ska delas mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna Havs- och vattenmyndigheten och SGU finns inte längre behov av en avgränsning av distriktsvisa myndighetsansvarsområden. Länsstyrelserna kommer med vårt förslag att ansvara för vissa uppgifter inom vattenförvaltningsarbetet. Deras ansvar är avgränsat till länet. På motsvarande sätt är kommuners ansvar avgränsat till kommunens geografiska område. Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s ansvarsområden omfattar hela Sverige och därmed samtliga de delar av de tio avrinningsdistrikten som ligger på svenskt territorium.

Behov av samordning med Norge och Finland

Utredningens förslag att vattenförvaltningsarbetet ska utgå från tio avrinningsdistrikt i stället för fem vattendistrikt kan medföra ett ökat behov av samordning med behöriga myndigheter i Norge och Finland. Utredningen utvärdering har dock visat att det redan i dag sker en samordning av arbetet inom de avrinningsområden som delas mellan länderna. Indelningen påverkar inte arbetet med att kartlägga vattenförekomster, besluta om miljökvalitetsnormer eller åtgärdsprogram. Dessa delar av arbetet ska, liksom i dag, utföras för de delar av de internationella distrikten som ligger inom svenskt territorium, även om arbetet kan kräva avstämning och samordning med motsvarande arbete på norsk och finländsk sida. Det samlade vattenförvaltningsarbetet inom ett internationellt distrikt ska, som huvudregel, beskrivas i en gemensam förvaltningsplan för distriktet. Möjlighet finns dock att göra avsteg från denna princip.

Distriktsindelningen bör i övrigt inte ändras

Under utredningens intervjuer har många påpekat att vattendistriktet omfattar ett geografiskt stort område. Vissa har också påtalat att de mer uppfattar distriktet som rapporteringsenheter än som funktionella samverkansenheter för konkret åtgärdsplanering. Utredningen

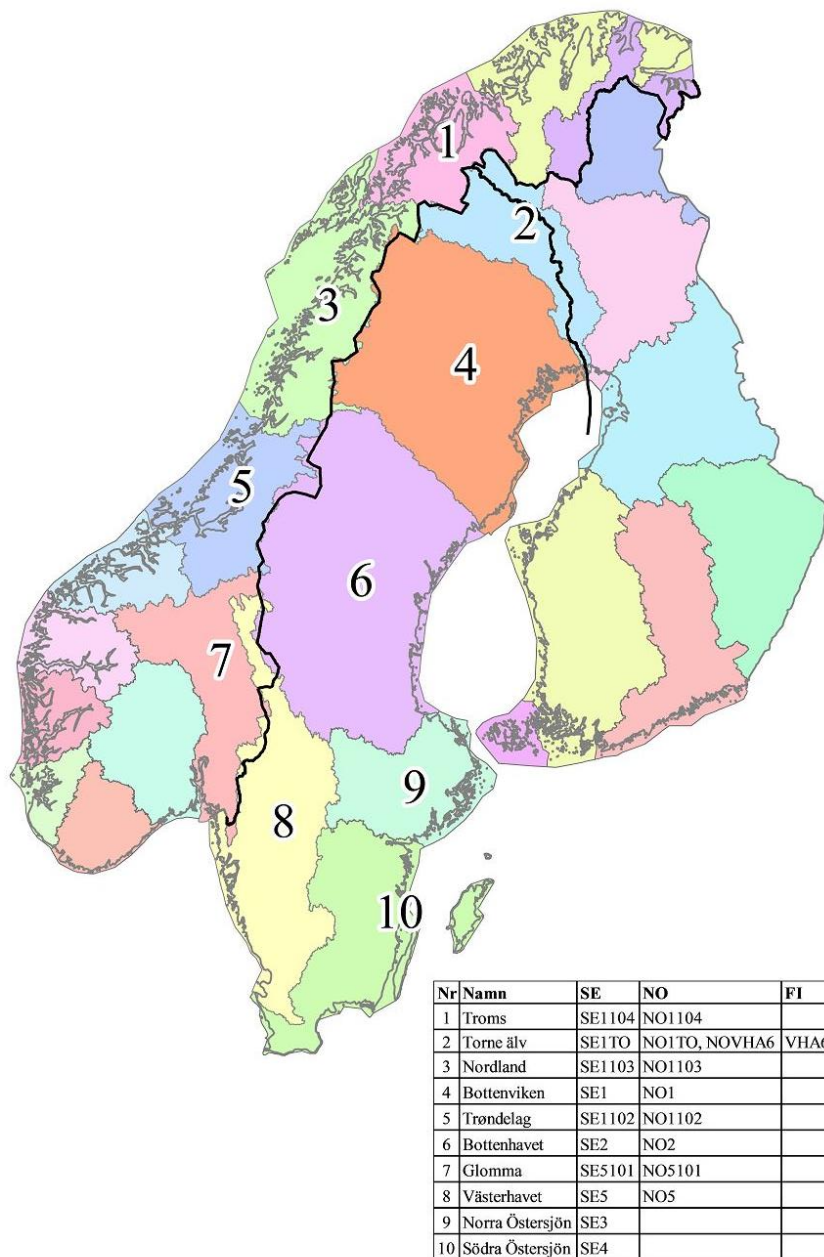
har mot denna bakgrund övervägt om avrinningsdistrikten bör delas upp i fler och mindre distrikt.

Avgränsningen av de nuvarande vattendistrikten har sitt ursprung i det organisationsförslag som lades fram i betänkandet Klart som vatten² och som utgick från att det skulle inrättas självständiga myndigheter med ansvar för allt vattenförvaltningsarbete inom ett distrikt. Ett av skälen för distriktsindelning var att myndigheterna skulle få geografiskt lämpligt stora ansvarsområden utifrån deras föreslagna uppgift att inrikta sig på strategiska frågor. Även behovet av kompetens och möjligheterna att effektivisera vattenarbetet och begränsa behovet av nya resurser angavs som skäl för det antal distrikt som föreslogs. Länsstyrelserna påpekade i en rapport från 2004 en farhåga om att vattendistriktet skulle komma att bli för stora. Rapporten beskrivs i kapitel 6.

Utredningen delar uppfattningen att distriktet är för stora för att utgöra naturliga samverkansområden för konkret åtgärdsplanering. Däremot finns det goda skäl från rapporteringssynpunkt med enheter av nuvarande storlek. Vi bedömer att de förslag som vi lämnar i kapitel 18 för att förstärka vattenförvaltningsarbetet på nationell nivå och på avrinningsområdesnivå medför att arbetet kan bedrivas på ett effektivt sätt utan förändring av distriktets storlek, utöver de förändringar som beskrivs ovan.

² SOU 2002:105.

Figur 17.1 De tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i



17.3 Indelning i åtgärdsområden

Förslag: Fokus på avrinningsområden ska öka. I åtgärdsplaneringen ska huvudavrinningsområden kunna föras samman till större åtgärdsområden eller delas upp i mindre åtgärdsområden.

Fokus på avrinningsområden bör öka

Utredningen föreslår ett ökat fokus på avrinningsområden.

Regeringen framför i sina direktiv till utredningen att 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. Regeringen menar att en regional och lokal förankring därför är av stort värde.

Utredningen menar att vattenförvaltningsarbetet nu är moget för att ytterligare konkretiseras och att den regionala och lokala förankringen kan förstärkas genom att delar av planeringsarbetet i högre grad genomförs avrinningsområdesvis. Det är också många aktörer som har fört fram att det finns behov av en mer konkret åtgärdsplanering genom ökad samverkan på avrinningsområdesnivå mellan framför allt länsstyrelser och kommuner.

Huvudavrinningsområden kan delas upp i mindre eller slås samman till större åtgärdsområden

Utredningen bedömer att i åtgärdsplaneringen ska huvudavrinningsområden kunna föras samman till större åtgärdsområden eller delas upp i mindre åtgärdsområden.

Utredningen menar att indelningen i huvudavrinningsområden bör utgöra utgångspunkten för planeringsarbetet. Huvudavrinningsområden utgör i de flesta fall en samlad och avgränsad enhet för ytvattenresursen. Även grundvatten ska hänföras till de utpekade huvudavrinningsområdena, liksom kustvatten, även om grundvattenförekomster inte alltid följer avrinningsområdesindelningen utan kan ligga under flera huvudavrinningsområden.

Beroende på påverkanstryck och åtgärdsbehov bör åtgärdsplaneringen kunna ske även för andra geografiska områden än huvudavrinningsområden. Ibland kan det vara mest relevant att utgå från flera huvudavrinningsområden tillsammans, ibland från delar av huvudavrinningsområden.

Vattenmyndigheterna har sedan tidigare delat in huvudavrinningsområden i åtgärdsområden. Indelningen i åtgärdsområden har använts för planering av konkret åtgärdsarbetet i bland annat Norra Östersjöns vattendistrikt. Vidare kan vattenorganisationernas områdesindelning nämnas som ett exempel som visar var det redan finns lokal samverkan i ett avrinningsområde. Länsstyrelser, kommuner och övriga berörda myndigheter bör från fall till fall kunna avgöra vilka geografiska områden som åtgärdsplaneringen ska omfatta. I bilaga 3 redovisas exempel på åtgärdsområden och vattenorganisationernas områdesindelning, vilka kan ge en indikation på i vilka områden som samverkan kring åtgärdsplaneringen skulle kunna organiseras.

18 Förslag om planeringsarbetet

Sammanfattning: Vi föreslår att regeringen tar fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen samt tar fram och beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med SGU ta fram underlag och förslag i samverkan med övriga berörda myndigheter och kommuner.

Vi föreslår att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan. Där det behövs ska delåtgärdsprogram tas fram. Länsstyrelserna ska särskilt bedöma om åtgärderna i en operativ plan är tillräckliga för att vattenförekomsterna ska uppnå den status som anges i miljökvalitetsnormerna. Havs- och vattenmyndigheten ska utvärdera den samlade effekten av de operativa planerna.

Vi föreslår att distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten och SGU i nära samverkan med bland annat Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Vi föreslår att länsstyrelserna ges ansvar för kartläggning och analys och för att se över och ge förslag på statusklassning, förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster och miljökvalitetsnormer för respektive län, utifrån nationellt framtaget kunskapsunderlag av SMHI och SGU. Analysarbetet ska förstärkas. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ansvar för att identifiera vattenförekomster och SMHI för huvudavrinningsområden och kustområden. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ansvar för att aggregera uppgifter till distriktsnivå.

Vi föreslår att en nationell nämnd inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet och att Havs- och vattenmyndigheten och SGU

ska kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljö-kvalitetsnormer inför beslut.

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU ska ta fram och besluta om förvaltningsplaner för avrinnings-distrikten.

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten fortsatt ska ha det samordnande ansvaret för CIS-arbetet och att vattendirek-tören även fortsatt ska komma från Regeringskansliet. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska även fortsättningsvis ansvara för att ta fram föreskrifter och vägleda om vattenförvaltnings-arbetet. Det nationella metodstödet ska göras samordnat på natio-nell nivå av Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Även andra centrala myndigheter ska bidra i det vägledande arbetet.

Vi föreslår att det tydliggörs att Havs- och vattenmyndig-heten, SGU, länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter och kommuner ska samverka med varandra för en effektiv vatten-förvaltning. Det bör införas en nationell referensgrupp för arbetet på nationell nivå och möjligheten att bilda lokala referens-grupper för arbetet på avrinningsområdesnivå bör behållas.

18.1 Inledning

Utifrån det som har framkommit i vår utvärdering menar vi att planer-ingsarbetet inom vattenförvaltningen behöver förändras i vissa delar för att öka effektiviteten.

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att söka effektiviseringsmöjligheter i planerings- och uppföljningsarbetet i syfte att frisätta resurser för ett ökat åtgärdsarbete. Utredningen föreslår i detta och följande kapitel vissa förändringar i planerings- och uppföljningsarbetet som enligt vår bedömning bör leda till att myndigheter och kommuner i högre grad kan fokusera på arbetet med att genomföra åtgärder.

Utredningen har utgått från att de planerings-, åtgärds- och uppföljningsuppgifter som anges i tabellen nedan bör ingå i det fort-satta vattenförvaltningsarbetet. Den del av vattenförvaltningsarbetet som handlar om hur administrativa och fysiska åtgärder genomförs har inte varit i fokus i vårt utredningsarbete.

Tabell 18.1 Vattenförvaltningens uppgifter: Planering, genomförande av åtgärder och uppföljning

Planering	Åtgärdsarbete	Uppföljning och rapportering
Ta fram kunskapsunderlag	Genomföra administrativa åtgärder	Följa upp och utvärdera resultat
Ta fram förslag till och besluta om miljökvalitetsnormer	Genomföra fysiska åtgärder	Rapportera till Europeiska kommissionen
Ta fram och genomföra övervakningsprogram		
Ta fram nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten		
Genomföra operativ åtgärdsplanering och ta fram operativa planer och delåtgärdsprogram		
Ta fram förvaltningsplaner		
Genomföra samråd		
Ta fram föreskrifter och vägledningar		
Delta i CIS-arbete		

Vi redovisar våra förslag vad gäller vattenförvaltningens uppgifter i detta och de kommande två kapitlen:

- Kapitel 18: förslag om planeringsarbetet
- Kapitel 19: förslag om åtgärdsarbetet
- Kapitel 20: förslag om uppföljnings- och rapporteringsarbetet.

I kapitel 21 beskriver vi den organisation som vi föreslår för arbetet från och med nästa vattenförvaltningscykel.

I tabellen nedan sammanfattas de olika moment som ingår i vattenförvaltningscykeln, vilken myndighet som ska göra vad samt vid vilken tidpunkt. Som referens har vi även lagt in vilka år i förvaltningscykeln 2022–2027 som det handlar om.

Tabell 18.2 Vattenförvaltningscykeln

Tidpunkt	Moment	Aktör	År
Löpande	Lokal åtgärdsplanering	Lst, kn, mynd	
År 1–3	Vattenförekomstindelning	HaV och SGU	2022–24
År 1–3	Preliminär statusklassning och förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster	Lst	2022–24
År 1–3	Preliminära analyser och förslag till miljökvalitetsnormer	Lst	2022–24
År 2, hösten	Samråd om tidsplan och arbetsprogram för förvaltningsplan för distrikten	HaV och SGU	2023
År 3, hösten	Samråd om väsentliga frågor och underlag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten	HaV och SGU	2024
År 4, augusti	Underlag till nationell handlingsplan och förslag till åtgärdsprogram för distrikten lämnas till regeringen	HaV och SGU	2025
År 5, mars	Regeringens skrivelse med nationell handlingsplan överlämnas till riksdagen	Regeringen	2026
År 5, juni	Riksdagsbehandling av skrivelsen med nationell handlingsplan	Riksdagen	2026
År 5, juni	Beslut om åtgärdsprogram för distrikten	Regeringen	2027
År 5, hösten	Samråd om förvaltningsplan för distrikt, inkl. förslag till miljökvalitetsnormer	HaV och SGU	2026
År 6, våren	Beslut om miljökvalitetsnormer	Nämnd	2027
År 6, december	Beslut om förvaltningsplaner, inklusive sammanställning av den nationella handlingsplanen, åtgärdsprogram för distrikten, operativa planer och delåtgärdsprogram, samt utvärdering	HaV och SGU	2027
Löpande	Genomförande av åtgärdsarbete	Lst, kn, mynd, övriga aktörer	

Utredningen bedömer att myndigheternas underlag till nationell handlingsplan bör överlämnas till regeringen i augusti år 4. Regeringen bör överlämna sin skrivelse till riksdagen senast i mars år 5 så att riksdagen kan fatta beslut senast i juni år 5. Parallellt arbetar regeringen vidare med åtgärdsprogrammen för distrikten. Regeringen beslutar därefter om åtgärdsprogrammen i juni år 5.

18.2 Kartläggning och analys och förslag till miljökvalitetsnormer

Förslag: SMHI och SGU ges ansvar för att på nationell nivå ta fram kunskapsunderlag för vattenförekomstindelningen. 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 miljökvalitetsnormer. 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.

18.2.1 Vikten av ett gemensamt kunskapsunderlag

Utredningen bedömer att kartläggnings- och analysarbetet är basen i vattenförvaltningsarbetet och helt avgörande för att kunna fastställa miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

I vår utvärdering har det pekats på att analysarbetet behöver utvecklas och att det finns behov av stöd i form av utvecklade metoder och arbetsprocesser. Det har även pekats på behov av mer tid och resurser samt mer samarbete och dialog, både inom länsstyrelserna och med verksamhetsutövare, andra myndigheter och kommuner.

Utredningen vill framhålla betydelsen av att ett gemensamt kunskapsunderlag tas fram för arbetet i varje avrinningsområde. Mot den bakgrunden menar utredningen att det är viktigt att alla berörda aktörer, både myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och andra intressenter, engageras i kartläggnings- och analysarbetet för att skapa en samsyn om utgångspunkten för vattenförvaltningen i

avrinningsområdet. Utredningen vill särskilt peka på vikten av att allt kunskapsunderlag som länsstyrelsen har använts i detta arbete.

18.2.2 Kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer bör tas fram på flera nivåer

Utredningen bedömer att arbetet med kartläggning och analys behöver utvecklas och förstärkas genom:

- att det tas fram ett nationellt underlag av SMHI och SGU,
- att verksamhetsutövare och kommuner bidrar med lokalt underlag,
- att centrala myndigheter bidrar med uppgifter för den ekonomiska analysen av vattenanvändningen, och
- att länsstyrelserna ges ett självständigt ansvar för arbetet.

För att de uppgifter som tas fram i kartläggnings- och analysarbetet ska vara lätt tillgängliga och användbara är det viktigt att de, såsom i dag, kan sammanställas i en gemensam databas (VISS eller motsvarande).

Länsvisa bedömningar och analyser

Utredningen föreslår att länsstyrelsernas arbete med bland annat kartläggning och analys samt förslag till miljökvalitetsnormer ska utgå från ett nationellt kunskapsunderlag och att länsstyrelserna ska ansvara för att komplettera detta med lokal kunskap och expertbedömningar för vattenförekomster inom det egna länet. Den lokala kunskap och information om avrinningsområdena som finns hos kommuner, verksamhetsutövare och andra aktörer ska tas tillvara. I länsstyrelsernas uppgift ingår bland annat att bedöma om en ytvattenförekomst är konstgjord eller kraftigt modifierad samt att bedöma vattenförekomsters status.

Nationella underlag

Utredningen föreslår att SMHI:s och SGU:s arbete med att ta fram nationella underlag till grund för kartläggnings- och analysarbetet stärks samt att berörda sektorsmyndigheter ges ansvar för att bistå med underlag för den ekonomiska analysen av vattenanvändningen.

En del i kartläggningsarbetet är att indela avrinningsområden i vattenförekomster och att därefter kategorisera, typindela och gruppera dessa vattenförekomster. I dag är flera aktörer inblandade i denna uppgift: länsstyrelserna, SGU, SMHI och Havs- och vattenmyndigheten. Formellt sett är det de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter som i dag ansvarar för avgränsningen av vattenförekomster, medan SGU och SMHI tar fram underlag till vattenmyndigheterna. Utredningen menar att både SGU och SMHI har viktiga roller när det gäller att ta fram det nationella underlag som behövs i denna del. Ansvaret för indelningen i vattenförekomster bör ligga på Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU. SMHI bör ha ansvaret för att identifiera och avgränsa huvudavrinningsområden och kustområden.

Utredningen har uppmärksammat att det pågår ett arbete med att utveckla system med automatklassning av vattenförekomster. Vi menar att arbetet med att genomföra modelleringar på nationell nivå bör utvecklas och användas i högre grad än i dag. Länsstyrelser och kommuner behöver dock komplettera dessa underlag utifrån lokal kunskap innan de läggs till grund för det vidare arbetet.

Vi vill även lyfta fram möjligheten att gruppera vattenförekomsterna. Denna möjlighet innebär att vattenförekomster med likartade förutsättningar kan beskrivas och övervakas gruppvis, vilket skulle underlätta ett mer systematiserat arbetssätt. Detta gäller dock inte vattenförekomster som riskerar att utsättas för betydande påverkan från punktkällor.

Enligt utredningens bedömning bör utvecklingen mot en ökad gruppering och automatiserad klassning samt nationellt framtagna underlag och förslag till vattenförekomstindelning och statusklassning (inklusive bedömning av konstgjorda och kraftigt modifierade vatten) kunna innebära att kartläggningsarbetet på sikt kommer att förenklas och arbetsinsatsen minska. Handläggare på länsstyrelserna skulle med ett sådant arbetssätt kunna avlastas för att i högre grad kunna arbeta mer med helhetsbedömningar och kvalitetssäkringar i analysarbetet, normsättningen och åtgärdsplaneringen. Dessutom

skulle det säkerställa att länsstyrelserna ges tillgång till ett underlag som har tagits fram på ett homogent och likvärdigt sätt över landet. En sådan insats bygger dock på att övervakningsdata från lokal och regional nivå görs tillgängliga för de centrala myndigheterna, att detta underlag är tillräckligt och att myndigheterna har möjlighet att samla data i databaser. Utredningen återkommer till detta i avsnittet om miljöövervakning, avsnitt 18.9.

Lokalt underlag från kommuner och verksamhetsutövare

Utredningen bedömer att kommuner och verksamhetsutövare borde kunna bidra med mer underlag i form av bland annat mätdata än vad som sker i dag.

Kommuner och verksamhetsutövare kan ofta ha mycket god kunskap om vatten som kan vara värdefullt att få med i kartläggningsarbetet. Utredningen vill därför lyfta fram att kommuner och verksamhetsutövare, och ibland även andra aktörer, bör involveras mer i arbetet med att ta fram kunskapsunderlag och att detta bör ske på ett tidigt stadium. Särskilt kommunerna bör ha en aktiv roll i att ta fram underlag till kartläggnings- och analysarbetet. Den lokala kunskapen som finns i kommunerna om avrinningsområdena behöver komma in som underlag till länsstyrelsernas arbete. Detta förutsätter nära samverkan mellan länsstyrelser och kommuner.

Vi har erfarit att många verksamhetsutövare är intresserade av att i ökad utsträckning kunna bidra med mätdata och information. Eftersom en korrekt statusklassning och normsättning borde ligga i verksamhetsutövares intresse finns det incitament för ett ökat kunskapsutbyte. Vi återkommer till verksamhetsutövares möjligheter att bidra med miljöinformation i avsnitt 18.9.5.

Ett ytterligare sätt att hämta in synpunkter som underlag inför de analyser som ska göras kan vara via lokala referensgrupper, vilket utvecklas i avsnitt 18.10.3.

Länsstyrelsernas ansvar för kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer

Utredningen föreslår att ansvaret för kartläggning och analys läggs formellt på länsstyrelserna genom att ansvar för denna uppgift pekas ut i vattenförvaltningsförordningen. Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna ska ta fram förslag till miljökvalitetsnormer

Vi menar att länsstyrelserna bör arbeta med vattenförekomstindelning, förklaring av konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster, statusklassning, påverkansanalys, riskbedömning och ekonomisk analys samt att ge förslag på miljökvalitetsnormer. Arbetet ska ske med stöd från de vägledande myndigheterna.

I dag är det de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter som har det formella ansvaret för att arbetet blir gjort och att resultaten används på rätt sätt i övriga moment i vattenförvaltningsarbetet. Stora delar av arbetet genomförs dock i praktiken av beredningssekreteriaten på uppdrag av vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheterna samordnar, kompletterar och kvalitetssäkrar arbetet och resultaten. Vi menar att det är viktigt att dessa delar av vattenförvaltningsarbetet görs på avrinningsområdesnivå. Länsstyrelserna är med sin lokala närvaro, sin breda kompetens och erfarenhet av avvägningar väl lämpade för att utföra detta arbete på avrinningsområdesnivå. Vi menar därför att länsstyrelserna bör ges det formella ansvaret för dessa uppgifter. Vi vill vidare framhålla att den samordning av arbetet som vattenmyndigheterna står för i dag kan genomföras av samtliga länsstyrelser i samverkan och med vägledning från de centrala myndigheterna. En sådan organisering av arbetet skulle öka möjligheten till samordning mellan detta arbete och länsstyrelsernas övriga arbete med relevans för vattenförvaltningen.

Utredningen vill understryka vikten av att länsstyrelserna samarbetar i den mån det behövs för att uppdraget ska kunna utföras på bästa sätt. Upparbetade samverkansformer med nätverk både på handläggare- och chefsnivå finns redan i dag för övrigt arbete som länsstyrelserna ansvarar för. Det finns i dag en samordnare och en chef på varje länsstyrelse som ansvarar för genomförandet av vattenförvaltningen. Utredningen konstaterar att det därmed finns ett forum för utbyte och kommunikation mellan länsstyrelserna som kan vidareutvecklas. Det är också av väsentlig betydelse att det fortsätter

att utvecklas välfungerande samarbetsformer mellan länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten och SGU.

Nationellt ansvar för vägledning och metodutveckling

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör ta ett större ansvar än i dag för metodutveckling och att vägleda länsstyrelserna i hur arbetet ska gå till. Myndigheterna har redan i dag rätt att meddela föreskrifter på detta område och ansvar för vägledning. Vi återkommer till frågan om vägledning och metodutveckling i avsnitt 18.11.

Aggregering per distrikt

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges i uppgift att aggregera resultaten av kartläggnings- och analysarbetet till distriktsnivå inför redovisningen till kommissionen och att kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster inför beslut. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 18.3 och kapitel 21.

18.2.3 Arbetet med analyser bör förstärkas

Utredningen bedömer att arbetet med riskbedömning, påverkansanalys och ekonomisk analys behöver förstärkas, både hos länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Det är också viktigt att andra centrala myndigheter bidrar med underlag till detta arbete samt analysmetoder och modellverktyg. Det finns behov av kontinuerlig dialog mellan Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna i detta arbete.

Utredningen menar att man i analysarbetet behöver både lokal kunskap och nationell helhetssyn. För att kunna genomföra analyserna behövs således både den lokala kunskap som inte minst länsstyrelser och kommuner besitter på avrinningsområdesnivå och den kompetens som finns på central myndighetsnivå.

Vi bedömer att inte minst arbetet med att genomföra de ekonomiska analyserna kommer att kräva ett nära samarbete mellan läns-

styrelserna och de centrala myndigheterna. Det är viktigt att alla relevanta centrala myndigheter bidrar med uppgifter för sina sektorer, exempelvis när det handlar om övergripande, nationella ekonomiska analyser av industrins eller jordbrukets behov av vatten och kostnader för detta samt sektorernas möjligheter att finansiera åtgärder. Det underlag för analysarbetet som bör tas fram på central myndighetsnivå bör samordnas av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med SGU.

De centrala myndigheterna förutsätts ha den kompetens som behövs när det gäller de ekonomiska analyser som ska göras på övergripande nivå, men samtidigt är det viktigt att man i analyserna tar hänsyn till de konkreta situationer som föreligger i varje avrinningsområde. Därför är det viktigt att länsstyrelserna även involverar kommunerna och berörda myndigheter i analysarbetet för att tillvara ta den lokala kunskapen om vattenförekomsterna.

18.3 Beredning och beslut om miljökvalitetsnormer

Förslag: Länsstyrelserna ska ta fram förslag till miljökvalitetsnormer och Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU ska kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer för yt- respektive grundvatten inför beslut. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska vid beredningen av förslag till miljökvalitetsnormer ta in synpunkter från övriga berörda centrala myndigheter. En nationell nämnd inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Administrativa uppgifter åt nämnden utförs av Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet.

18.3.1 Länsstyrelsernas förslag bör beredas inför beslut

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer för yt- respektive grundvatten inför beslut i en nationell nämnd. Hur förslagen tas fram beskrivs i avsnitt 18.2.

Kvalitetssäkringen bör särskilt gälla den ekonomiska analysen och bedömningen av vilken vattenanvändning som trots att den med-

för en påverkan på vattenmiljön bör godtas av ekonomiska skäl. I denna del menar vi att Havs- och vattenmyndigheten och SGU behöver ta ett stort ansvar, i samverkan med övriga centrala myndigheter. Här blir också den inriktning på arbetet och de övergripande avvägningar som riksdagen och regeringen lägger fast i den nationella handlingsplanen av stor betydelse.

18.3.2 Beslut om miljökvalitetsnormer bör fattas samlat på nationell nivå

Utredningen föreslår att det inrättas en nationell nämnd, Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område, för att besluta om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Administrativa uppgifter åt nämnden utförs av Havs- och vattenmyndigheten som värmdmyndighet. I detta ingår att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för all administration och hålla nämnden med utrustning och lokaler. Handläggande uppgifter åt nämnden utförs av Havs- och vattenmyndigheten när det gäller miljökvalitetsnormer för ytvatten och av SGU när det gäller miljökvalitetsnormer för grundvatten.

Förslaget om att inrätta en nationell nämnd utvecklas i kapitel 21.

18.3.3 Prövning av om förutsättningar föreligger för ändring av miljökvalitetsnorm

Utredningen föreslår att yttrande i mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska lämnas av den föreslagna nämnden (Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område) i det fall yttrandet avser fråga om ändring av miljökvalitetsnorm¹. Om nämnden inte finner att det finns förutsättningar att ändra den miljökvalitetsnorm som begäran om yttrande gäller ska nämnden anmäla detta till regeringen.² Ärendet bör beredas av Havs- och vattenmyndigheten om frågan gäller en ytvattennorm och av SGU om frågan gäller en grundvattennorm.

¹ 22 kapitlet 13 § första stycket 1 miljöbalken.

² 4 kapitlet 14 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

18.3.4 Yttrande i mål och ärenden om att tillåta en verksamhet eller åtgärd

Utredningen föreslår att yttrande i mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska lämnas av länsstyrelsen i berört län i det fall yttrandet avser fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kapitlet 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen.³ Ett sådant yttrande kan begäras i mål eller ärende hos kommun, myndighet, miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol. I länsstyrelsens uppgift ingår att pröva om förutsättningarna i angivna bestämmelser är uppfyllda och verksamheten eller åtgärden kan tillåtas. Utredningen har övervägt om yttrande i dessa situationer i stället bör lämnas av den föreslagna nämnden (Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område) eller av Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU. Vi menar att länsstyrelserna, till följd av sitt uppdrag att svara för vissa uppgifter enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och med hänsyn till sitt tvärspektoriella ansvar i övrigt, är väl lämpade att yttra sig i dessa ärenden.

18.3.5 Statlig kontroll av kommunala beslut

Utredningen föreslår att den statliga kontrollen⁴ av kommunala beslut att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kapitlet 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen ska prövas av den länsstyrelse i det län där verksamheten är belägen i stället för av den länsstyrelse som är vattenmyndighet i berört vattendistrikt. Samma länsstyrelse ska också beredas tillfälle att yttra sig i ärendet innan det avgörs, se ovan. I länsstyrelsens uppgift ingår att pröva om förutsättningarna i angivna bestämmelser varit uppfyllda. Om det inte funnits förutsättningar för tillåtandet ska länsstyrelsen upphäva beslutet.

Länsstyrelserna utövar statlig kontroll över kommunala beslut i andra fall, såsom beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna⁵ och om att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser.⁶ Vi menar att länsstyrelserna är väl lämpade att

³ 22 kapitlet 13 § första stycket 2 och 19 kapitlet 5 § 7 miljöbalken samt 4 kapitlet 13 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁴ 19 kapitlet 3a–c §§ miljöbalken.

⁵ 19 kapitlet 3 b § miljöbalken (1998:808).

⁶ 11 kapitlet 10 § plan- och bygglagen (2010:900).

svara även för den statliga kontrollen av dessa beslut och att pröva om förutsättningarna för tillåtelse varit uppfyllda.

18.4 Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen

Förslag: Regeringen tar 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.

18.4.1 Skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan

Utredningen föreslår att regeringen ska ta fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. Den nationella handlingsplanen ska vara ett inriktningsdokument som bland annat anger inriktning, övergripande avvägningar, omfattning samt utvärdering av vattenförvaltningens resultat.

Behov av tydligare styrning av vattenförvaltningen

Vår utvärdering visar att dagens styrning av vattenförvaltningsarbetet upplevs som komplicerad och otydlig. En bidragande orsak till detta menar vi är valet av styrform, det vill säga det faktum att regeringen har överlåtit styrningen till fem självständiga vattendelegationer. Styrningen av vattenförvaltningsarbetet sker i dag framför allt genom de miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram och vattendelegationerna beslutar om. Riksdagens och regeringens styrning av vattenförvaltningen och myndigheternas och kommunernas åtgärdsarbete är på så sätt svag.

Utredningen har inhämtat hur vattenförvaltningsarbetet är organiserat i andra länder och hur regeringar och parlament kommer in i arbetet där. Det finns exempel på hur regeringar och parlament har arbetat med nationella handlingsplaner. Utredningen har bland annat tagit intryck av den nationella vattenplanen i Nederländerna och genomförandeprogrammet i Finland. Dessa har tagits fram av res-

pektive lands regering, och den nederländska vattenplanen överlämnas även till parlamentet (se kapitel 14 och bilaga 11).

Utredningen menar att något liknande bör införas även i Sverige. För att stärka vattenförvaltningsarbetet bör riksdagen och regeringen styra inriktningen på arbetet och årligen följa upp hur arbetet utvecklas. Vi menar att Sveriges inriktning och ambitionsnivå för vattenförvaltningsarbetet ska vara tydlig och att den behöver kopplas till olika styrdokument och finansiering som har bäring på vattenfrågor. Det är viktigt med ensade styrsignaler.

Genom att regeringen och riksdagen, med våra förslag, får en tydligare roll inom vattenförvaltningen med ökade möjligheter till styrning av arbetet ges förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning som säkerställer Sveriges åtagande enligt ramdirektivet för vatten.

Regeringsbeslut eller skrivelse till riksdagen

Utredningen har övervägt frågan om riksdagen bör involveras i vattenförvaltningsarbetet på regelbunden basis och hur det i så fall kan gå till. Ett sätt är att regeringen vart sjätte år redovisar för riksdagen hur arbetet fortlöper och ger riksdagen möjlighet att ta ställning i olika frågor.

Mot bakgrund av den systematik som ramdirektivet bygger på menar vi att det är motiverat att regeringen informerar riksdagen i form av en skrivelse om det som regeringen bedömer vara av intresse för riksdagen. Vårt förslag innebär att riksdagen informeras om vattenförvaltningsfrågorna med jämna mellanrum i form av en skrivelse och därutöver ges möjlighet att ta ställning till regeringsförslag vid behov.

Det övergripande syftet med handlingsplanen bör vara att visa den långsiktiga politiska viljeinriktningen och de politiska prioriteringarna. I detta ingår att tydligt signalera den nationella inriktningen för vattenförvaltningsarbetet. Enligt utredningens samlade bedömning överväger fördelarna med en parlamentarisk förankring av handlingsplanen. De fördelar som finns med den politiska beredningen är större än de eventuella nackdelarna. Vi menar att en riksdagsbehandling ger handlingsplanen den styrka och ledning som vattenförvaltningen behöver. Det ger motionsrätt för riksdagens

ledamöter och möjlighet att hålla en debatt i kammaren i samband med att riksdagen fattar beslut med anledning av regeringens skrivelse och eventuella motioner. Vi menar att riksdagen bör få möjlighet att ta ställning till handlingsplanen eftersom det är de folkvalda som ytterst bör stå för den inriktning som vattenförvaltningsarbetet ska ha och bedöma vilka övergripande avvägningar mellan olika samhällsmål som bör göras, inom de ramar som regelverket ger möjlighet till. Jämfört med om handlingsplanen skulle beslutas av regeringen eller av en central myndighet ger en riksdagsbehandling av frågorna en större tyngd och prioritet till arbetet.

I detta sammanhang bör det noteras att vattenförvaltningscykeln omfattar sex år, medan riksdagens mandatperioder omfattar fyra år. Detta innebär att den politiska viljeinriktningen kan förändras vart fjärde år. Det faktum att förvaltningscykeln är längre än mandatperioden innebär å ena sidan att en nyvald riksdag kan uppfattas vara bunden av beslut av en tidigare riksdag, men å andra sidan bör detta leda till en högre grad av långsiktighet, vilket vi menar att det finns ett stort behov av. Vattenfrågor är breda fundamentala samhällsfrågor som kräver långsiktigt hållbara lösningar. Frågorna lämpar sig därför särskilt väl för mycket långsiktiga beslut. Enligt vår bedömning finns inte några hinder för riksdagen eller regeringen att vid behov revidera handlingsplanen under en pågående förvaltningscykel.

18.4.2 Den nationella handlingsplanens innehåll

Utredningen bedömer att den nationella handlingsplanen bör vara ett inriktningsdokument som fokuserar på frågor på en övergripande, politisk nivå och som informerar riksdagen om hur vattenförvaltningsarbetet fortskrider.

Avvägningar mellan olika samhällsmål

En viktig del i de övergripande, politiska frågorna är att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. Handlingsplanen bör ge ledning om inriktningen på det svenska vattenförvaltningsarbetet och avvägningsfrågor mellan olika samhällsintressen.

Vi bedömer att en nationell handlingsplan som är förankrad i riksdagen ger förutsättningar för en bättre samordning mellan olika

politikområden och samhällsmål än i dag, utifrån de avvägningsmöjligheter som följer av ramdirektivet för vatten och det svenska regelverket. Planen kommer framför allt att vara viktig för att politiskt förankra de avvägningar mellan vattenanvändning och skydd av vattenmiljöer som ska göras i normsättningen.

Information om behov av nya styrmedel

I handlingsplanen kan riksdagen informeras om behov av och former för införandet av nya styrmedel eller andra åtgärder som kräver beslut på riksdags- eller regeringsnivå. Regeringen bör sedan återkomma till riksdagen med propositioner när förslag till nya styrmedel har tagits fram.

Författningsförslag har en egen beredningsprocess som skiljer sig från beredningsprocessen för handlingsplanen. Lagförslag eller andra förslag till beslut som ska underställas riksdagen kommer att lämnas i propositioner när förslagen är färdigberedda. Arbetet kan med fördel vara upplagt så att nya styrmedel ska kunna införas löpande under pågående förvaltningscykel om behov uppstår.

Information om förändringar i vattenförvaltningens uppgifter

En del i skrivelsen kan handla om att regeringen vid behov informerar riksdagen om olika förändringar i vattenförvaltningens uppgifter. Det kan handla om viktigare ändringar i arbetsuppgifter och planerade uppdrag med anledning av problem som har uppmärksammats i utvärderingar eller i övrigt inom vattenförvaltningen.

Långsiktig ambitionsnivå för kommande förvaltningscykel

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och godushållning iakttagas.⁷ Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod.⁸ Enligt regeringsformen⁹ kan riksdagen besluta om

⁷ Budgetlagen (2011:203).

⁸ 9 kapitlet regeringsformen.

⁹ 9 kapitlet 6 §.

riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

I skrivelsen om en nationell handlingsplan kan på en övergripande nivå anges vad som behöver göras under den kommande förvaltningsperioden och vilket arbete som regeringen ser framför sig. Handlingsplanen ger därmed en längre planeringshorisont än det årliga budgetarbetet. Det är viktigt att handlingsplanen knyter an till riksdagens och regeringens budgetarbete om vilka ekonomiska ramar som kan förväntas finnas för arbetet. I den nationella handlingsplanen kan riksdagen också översiktligt informeras om behovet av nya ekonomiska styrmedel.

Utredningen menar att det behövs en tydligare koppling mellan vattenförvaltningsarbetet och den statliga budgetprocessen. Vi menar att det därför är nödvändigt att de finansiella förutsättningarna för att kunna utföra vattenförvaltningsarbetet hanteras inom processen med att ta fram den nationella handlingsplanen. Att därefter inlemma finansiella förutsättningar i den ordinarie årliga budgetprocessen, med de överväganden som görs i samband med denna, bör i kombination med en tydligare politisk förankring bidra till att lyfta fram behovet av finansiering och därmed effektivisera finansieringen av vattenförvaltningsarbetet.

Vad gäller finansieringen av vattenförvaltningsarbetet sker prioriteringar inom ramen för det statliga budgetarbetet varje år dels inom varje utgiftsområde, dels totalt för hela statsbudgeten. Utredningen utgår i sitt förslag från de nuvarande reglerna för budgetarbetet, vilket innebär att riksdagen och regeringen i den nationella handlingsplanen inte kan besluta om att låsa fast resurser för vattenförvaltningen för den kommande sexåriga förvaltningscykeln. Regeringen bör däremot kunna ange en viljeinriktning för omfattningen på det vattenförvaltningsarbete under den kommande förvaltningscykeln som man ser framför sig. En sådan viljeinriktning skulle inte ses som ett skarpt förslag som riksdagen förväntas ta ställning till, utan mer som ett underlag för vattenförvaltningens planerings-, åtgärds- och uppföljningsarbete under den kommande cykeln. I samband med att den nationella handlingsplanen tas fram och beslutas har regeringen och riksdagen en möjlighet att kraftsamla resurser till vattenförvaltningen. Genom att regeringen redovisar planen i en skrivelse till riksdagen får den en nödvändig politisk förankring och koppling till riksdagens beslut om statsbudgeten.

Vi återkommer till finansieringsfrågorna i kapitel 22, bland annat vår syn på finansieringen av statliga myndigheters och kommuners planerings- och uppföljningsarbete respektive arbetet med administrativa och fysiska åtgärder.

Information om utvärderingsresultat

En viktig del i handlingsplanen bör handla om uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningens resultat. I skrivelsen bör regeringen redovisa och analysera den fördjupade utvärderingen av vattenförvaltningens resultat.

Det är viktigt att planen innehåller regeringens samlade syn på vattenförvaltningens resultat utifrån en fördjupad utvärdering som görs en gång per förvaltningscykel. I den nationella handlingsplanen har regeringen möjlighet att knyta ihop resultaten av redan genomförda åtgärder med inriktningen för den kommande förvaltningscykeln.

Genom att utvärderingen redovisas i en skrivelse till riksdagen ges riksdagen möjlighet att ta ställning till informationen.

18.4.3 Underlag till den nationella handlingsplanen

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga berörda myndigheter ska ta fram underlag i form av ett förslag till nationell handlingsplan. Utredningen menar att de statliga myndigheterna bör ges ansvar för att ta fram ett gemensamt underlag och att det är viktigt att ansvaret är tydligt utpekad.

Underlaget till den nationella handlingsplanen bör tas fram i samverkan. Vi kan konstatera att det råder en stor enighet om behovet av ett nationellt sätt att arbeta med vattenförvaltningsfrågor, vilket ställer krav på samverkan mellan centrala myndigheter. Uppgiften att samverka och samordna de centrala myndigheternas arbete med att ta fram underlagen till den nationella handlingsplanen kan organiseras på olika sätt.

- *Ett alternativ* är att en samordningsuppgift läggs på ett befintligt samverkansorgan, exempelvis samordningsgruppen för havs- och

vattenmiljöfrågor (Samhav). Samverkansorganets syfte och mandat kan behöva förtydligas.

- *Ett annat alternativ* är att ett nationellt råd för vattenförvaltningen inrättas där representanter för alla myndigheter som har olika uppgifter i planerings-, genomförande- och uppföljningsarbetet inom vattenförvaltningen bör ingå.
- *Ett tredje alternativ* är att samordningsuppgiften läggs på Havs- och vattenmyndigheten.

Vi har uppmärksammat att det skulle kunna finnas ett antal fördelar med att lägga denna uppgift på någon form av samverkansorgan. Det finns redan i dag olika samverkansformer på nationell nivå. Ett exempel på detta är Samhav som bildades av regeringen 2006 som ett forum för ökad samordning och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor. Det är också möjligt att inrätta ett nytt råd för denna uppgift. Vi menar dock att samverkansskyldigheten i första hand bör hanteras inom ramen för ordinarie samverkansformer. Mot bakgrund av att vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ges en starkare roll inom vattenförvaltningen menar vi att det är naturligt att denna myndighet får i uppdrag att samordna arbetet med underlagen till den nationella handlingsplanen.

18.5 Förvaltningsplaner

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska i samverkan med SGU ta fram och besluta om förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

18.5.1 Havs- och vattenmyndigheten tar fram och beslutar om förvaltningsplanerna

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram och besluta om förvaltningsplaner för distrikten i samverkan med SGU. I arbetet ingår att genomföra samråd om utkast till förvaltningsplanerna samt att ta fram och genomföra samråd om arbetsprogram och översikt över väsentliga frågor.

Förvaltningsplaner ska utarbetas för varje avrinningsdistrikt. Erfarenheterna från nuvarande förvaltningsplaner visar att läsbarheten och möjligheten att sätta sig in i materialet skulle underlättas om de delar som är gemensamma för hela Sverige också redovisades gemensamt. Vi förordar därför att Havs- och vattenmyndigheten i det fortsatta arbetet ser över möjligheten att redovisa det nationella arbetet samlat för alla distrikt och det avrinningsområdesvisa arbetet per distrikt.

För de internationella avrinningsdistrikten ska medlemsstaterna enligt ramdirektivet säkerställa samordning i syfte att utarbeta en gemensam internationell förvaltningsplan. Ett alternativ till att ta fram internationella förvaltningsplaner är att sammanfatta de förvaltningsplaner som tas fram i respektive land till en gemensam rapport ("roof report"). En sådan gemensam rapport har tagits fram för Torne älv men inte för de avrinningsdistrikt som ligger i både Sverige och Norge.

När det gäller de internationella distrikt som vi delar med Norge bör Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med norska myndigheter komma fram till hur förvaltningsplaner för dessa distrikt ska tas fram. En ambition bör vara att ta fram gemensamma förvaltningsplaner för dessa distrikt i den mån det skulle underlätta och främja vattenförvaltningsarbetet i de båda länderna. Om förutsättningar för detta saknas bör man se över möjligheten att ta fram gemensamma rapporter, så kallade roof reports.

När det gäller Torne älv bör Havs- och vattenmyndigheten samverka med de myndigheter i Finland och Norge som har motsvarande uppgifter. Även där bör en ambition vara att ta fram en gemensam finsk-svensk-norsk förvaltningsplan. För samarbetet med Finland gäller den gränsöverskridande överenskommelse som Sverige och Finland undertecknat under 2009. Vårt förslag överensstämmer med artikel 2 och 4 i överenskommelsen.¹⁰

18.5.2 Förvaltningsplanens innehåll

Utredningen föreslår att innehållet i förvaltningsplanerna utvecklas, framför allt när det gäller uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningsarbetet och dess resultat under den gångna cykeln.

¹⁰ Artiklarna innebär att parternas myndigheter ska samverka sinsemellan och ha som målsättning att upprätta gemensamma program och planer i avrinningsdistriktet som behövs för att uppnå de mål som bestäms för vattnets kvalitet och vattnets hållbara nyttjande.

I bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen finns en utförlig beskrivning av vilken information som ska redovisas i förvaltningsplanerna. Samtliga moment i vattenförvaltningscykeln ska sammanfattas i förvaltningsplanen som också ska innehålla en beskrivning av vattenmiljöerna i distriktet och den påverkan som finns på vattenmiljöerna. Enligt Naturvårdsverkets vägledning syftar förvaltningsplanen till att vara ett lättillgängligt material för myndigheter, intressenter samt allmänhet och ska kunna användas i rapporteringen till kommissionen.¹¹

Vi menar att alla de delar av vattenförvaltningsarbetet som vi föreslår i detta betänkande bör redovisas i förvaltningsplanerna. Dessa bör således innehålla en sammanfattande beskrivning bland annat av hur arbetet har bedrivits under den gångna cykeln, vilken övergripande inriktning som har lagts fast i den nationella handlingsplanen, vilka åtgärder som har tagits med i det nationellt beslutade åtgärdsprogrammet för distrikten, vilka miljökvalitetsnormer som har beslutats samt vilka operativa planer och delåtgärdsprogram som har tagits fram på avrinningsområdesnivå och en sammanfattning av vad de innehåller.

Vi vill också framhålla att förvaltningsplanerna ska innehålla utfallet av vattenförvaltningsarbetet under den gångna förvaltningscykeln. Bland annat ska förvaltningsplanerna innehålla resultat av vidtagna åtgärder, en redovisning av vilka åtgärder som inte har vidtagits och förklaringar till varför dessa åtgärder inte har vidtagits. Vi menar att detta gäller både för åtgärder i regeringens nationellt beslutade åtgärdsprogram för distrikten och åtgärder i de avrinningsområdesvisa operativa planerna och delåtgärdsprogrammen. Förvaltningsplanerna ska även innehålla en bedömning av om den status för vattenförekomsterna som anges i miljökvalitetsnormerna har nåtts och förklaringar till varför den eventuellt inte har nåtts.

Utredningen återkommer till frågor om uppföljning och utvärdering i kapitel 20.

¹¹ Naturvårdsverket (2008).

18.5.3 Arbetsprogram och översikt över väsentliga frågor

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med SGU ska ta fram och genomföra samråd om tidsplan och arbetsprogram för arbetet med förvaltningsplanen samt en översikt över väsentliga frågor.

Innan en förvaltningsplan för ett distrikt beslutas eller revideras ska det, senast tre år före den period som planen avser, upprättas en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av förvaltningsplanen samt en redogörelse för vilka samråd som planeras. Utredningen menar att det är naturligt att de myndigheter som beslutar om förvaltningsplanerna för distrikten även arbetar med att ta fram arbetsprogrammet för utarbetande av förvaltningsplanen. Vi menar att detta bör göras av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med SGU.

Vidare ska det upprättas en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön innan förvaltningsplanen för distriktet beslutas eller revideras. Detta ska göras senast två år före den period som planen avser. Utredningen konstaterar att ramdirektivet utgår från att väsentliga frågor ska tas fram för avrinningsområden, medan vattenförvaltningsförordningen utgår från att detta arbete ska göras för vattendistrikt.

Utredningen vill framhålla både det nationella perspektivet och avrinningsområdesperspektivet. Det är därför viktigt att både frågor som är väsentliga på nationell nivå och på avrinningsområdesnivå fångas upp i översikterna. Dessa bör därefter sammanställas för varje distrikt. Vi menar att detta bör göras av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med SGU.

Utredningen vill vidare framhålla att det är lämpligt att detta arbete kopplas till arbetet med att ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och förslag till åtgärdsprogram för distrikten.

18.6 Planering av åtgärder

Bedömning: Dagens konstruktion med åtgärdsprogram som beslutas av vattendelegationer är inte en tillräckligt effektiv styrform. Planering av åtgärder behöver ske både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå. En utgångspunkt för planeringen av åtgärder bör vara den nationella handlingsplanen.

18.6.1 Dagens åtgärdsprogram är inte en tillräckligt effektiv styrform

Utredningen bedömer att dagens konstruktion med åtgärdsprogram som beslutas av vattendelegationer inte är en tillräckligt effektiv styrform.

Myndigheter och kommuner är, inom sina ansvarsområden, förpliktade att vidta de åtgärder som anges i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram¹². Dagens vattenmyndigheter har således mandat att besluta om inriktningen på det arbete som övriga myndigheter ska genomföra. I praktiken utformas åtgärderna efter dialog med respektive myndighet. Åtgärderna utgår från vad respektive myndighet behöver göra inom sitt ansvarsområde för att ge förutsättningar för att miljökvalitetsnormerna i förlängningen ska klaras. Vattenmyndigheterna har dock inte mandat att besluta om att tillskjuta ekonomiska resurser för de åtgärder som beslutas. Om en myndighet behöver ytterligare resurser för att kunna utföra åtgärden får myndigheten begära medel för detta i sitt budgetunderlag till regeringen. Vattenmyndigheterna har heller inte mandat att besluta om nya rättsliga eller ekonomiska styrmedel. De är således begränsade till att utforma åtgärder som kan utföras inom ramen för det för dagen befintliga systemet.

Utredningen kan konstatera att i dagens uppdrag som vattenmyndighet ligger flera uppgifter som länsstyrelserna saknar faktiskt mandat att besluta om. Som framgår ovan handlar det bland annat om finansiering och nya styrmedel. I praktiken är det bara riksdagen och regeringen som har mandat att besluta om detta. Avsikten med de åtgärdsprogram som ska tas fram enligt artikel 11 i ramdirektivet är bland annat att man i dessa ska identifiera behov av nya styrmedel

¹² Enligt 5 kapitlet 11 § miljöbalken.

och andra åtgärder som kan behövas för att nå de uppsatta målen (miljökvalitetsnormerna). Utredningens internationella utblick visar att i många länder är det regeringen – eller ett departement – som beslutar om åtgärdsprogram (se kapitel 14).

Åtgärdsprogrammet är en del av förvaltningsplanen och visar vad som behöver göras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Ramdirektivets artikel 11 innehåller krav på att medlemsstaterna ska ta fram åtgärdsprogram som visar vad medlemsstaten behöver göra för att nå målen i direktivet. Avsikten med artikel 11 i ramdirektivet är att medlemsstaterna ska identifiera vilka åtgärder som behövs för att nå målen i artikel 4 (de svenska miljökvalitetsnormerna) och vad som behövs för att dessa åtgärder ska bli genomförda. I ett åtgärdsprogram behöver det således identifieras både vilka åtgärder som behövs för att kunna tillämpa befintliga styrmedel och vilka nya styrmedel som behöver tillkomma för att möjliggöra att målen ska kunna nås. I dagens system har regeringen delegerat till vattendelegationerna vid de länsstyrelser som är vattenmyndigheter att besluta om åtgärdsprogram som anger vad myndigheter och kommuner behöver göra för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Konstruktionen innebär att vattendelegationerna inte kan rikta åtgärder till riksdagen eller regeringen, till exempel om att införa nya styrmedel, eller tillskjuta ekonomiska resurser för genomförandet av de åtgärder som beslutas.

En annan begränsning med dagens åtgärdsprogram är att de bara kan ta upp en del av allt åtgärdsarbete som behöver genomföras i Sverige. Stora delar av det samlade åtgärdsarbetet utförs som följd av andra styrformer, till exempel lagreglerade skyldigheter eller uppdrag till myndigheter i regleringsbrev. Utredningen menar att detta är det grundläggande skälet till att rapporteringen till kommissionen inte visar allt det vattenvårdande arbete som utförs i Sverige och därmed också en orsak till en del av kommissionens kritik mot Sverige.

Ytterligare en kritik mot dagens åtgärdsprogram är att de inte innehåller tillräckligt konkreta åtgärder och att det därför är svårt att kunna värdera om genomförandet av åtgärdsprogrammen leder till att målen i miljökvalitetsnormerna nås. Från vattenmyndigheternas sida bedömer man det som svårt att inom den rättsliga form som åtgärdsprogrammen innebär ange de specifika åtgärder som skulle behövas för att följa miljökvalitetsnormerna. Denna begränsning i användandet av åtgärdsprogram som styrform kommer sig av för-

valtningsmyndigheternas grundlagsfästa självständighet som innebär att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.¹³

I vår utvärdering har flera aktörer pekat på att dagens konstruktion har medfört att man upplever att det inte görs politiska avvägningar och prioriteringar i systemet. Det har framförts att politiker bör fatta de strategiska besluten om nationell inriktning bland annat i de delar som handlar om sektorsövergripande avvägningar och prioriteringar. Det har vidare framförts att detaljer däremot bör utformas och beslutas på lägre förvaltningsnivåer.

Vår utvärdering visar att den rättsliga och organisatoriska lösning som har valts för åtgärdsprogrammen i praktiken inte är tillräcklig för att säkerställa ett genomförande av de åtgärder som behövs för att vattenförekomsterna ska kunna nå eller bibehålla den status som anges i miljökvalitetsnormerna.

18.6.2 Planering av åtgärder behöver ske på flera nivåer

Utredningen bedömer att planering av åtgärder behöver ske både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå:

- *På nationell nivå* bör det göras en strategisk och övergripande åtgärdsplanering i avsikt att identifiera vilka styrmedel och ansvarsområden som behöver införas och vilka åtgärder som behöver genomföras av myndigheter och kommuner för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Denna åtgärdsplanering behöver ske integrerat med arbetet med att bedöma vilken vattenkvalitet som ska uppnås för vattenförekomsterna. Åtgärdsprogrammen bör följas upp med de riksdags- och regeringsbeslut som behövs för att verkställa åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammen behöver innehålla *dels* den typ av åtgärder som vattenmyndigheternas åtgärdsprogram har innehållit hittills, *dels* åtgärder i form av nya styrmedel och andra förutsättningar för att myndigheter och kommuner ska kunna genomföra åtgärder inom sina respektive verksamhetsområden. Denna typ av åtgärdsplanering behövs för att hålla

¹³ 12 kapitlet 2 § regeringsformen.

samman det svenska vattenförvaltningsarbetet och säkerställa ett samlat och effektivt arbete på vattenpolitikens område.

- På *avrinningsområdesnivå* bör det göras en konkret myndighetsgemensam åtgärdsplanering som leder till att den vattenkvalitet som anges i miljökvalitetsnormerna kan uppnås. Denna typ av åtgärdsplanering behövs för att identifiera vilken kombination av konkreta åtgärder som är mest effektiv för möjligheten att kunna följa miljökvalitetsnormerna för enskilda vattenförekomster och inom ett avrinningsområde. Denna åtgärdsplanering ska dokumenteras i operativa planer och vid behov ska delåtgärdsprogram tas fram.

Utgångspunkt för både den strategiska och den konkreta åtgärdsplaneringen bör vara de avvägningar och bedömningar som tas fram inom vattenförvaltningens arbete med kartläggning och analys och den inriktning på vattenförvaltningsarbetet som läggs fast i den nationella handlingsplanen. Ramdirektivet för vatten utgår från att åtgärdsplaneringen dokumenteras i åtgärdsprogram. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska de regler för åtgärdsprogram som finns i 5 kapitlet miljöbalken tillämpas. Ett åtgärdsprogram på vattenförvaltningens område kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som har antagits på nationell nivå och som omfattar hela landet. Specifika åtgärder kan gälla för hela landet eller för enskilda distrikt. Det är också möjligt att ta fram delåtgärdsprogram för delar av ett distrikt. Det är särskilt reglerat vad ett åtgärdsprogram ska innehålla.¹⁴

Vi menar att de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen och de operativa planerna och delåtgärdsprogrammen på avrinningsområdesnivå sammantaget ska innehålla all den information som ramdirektivet kräver. Det nationellt beslutade åtgärdsprogrammet för distriktet skulle sammanfattningsvis kunna fokusera på följande delar:

- övergripande styrning av myndigheter och kommuner för att säkerställa genomförandet av de direktiv som anges i ramdirektivet,¹⁵

¹⁴ 6 kapitlet 5 § vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelsen hänvisar vidare till artikel 11 i ramdirektivet. I bilaga VI i ramdirektivet finns en förteckning över åtgärder som ska inkluderas i åtgärdsprogrammen.

¹⁵ Ramdirektivet för vatten, bilaga VI, grundläggande åtgärder del A.

- nya styrmedel för grundläggande åtgärder¹⁶ och kompletterande åtgärder (bilaga VI del B) vad gäller lagstiftning, administrativa styrmedel och ekonomiska eller fiskala styrmedel, och
- övriga kompletterande åtgärder som kräver beslut av riksdag eller regering.¹⁷

De operativa planerna och delåtgärdsprogrammen bör fokusera på åtgärder inom ramen för befintliga styrmedel och kompletterande åtgärder som de myndigheter och kommuner som ingår i åtgärdsplaneringen har mandat att besluta om.

Som beskrivs i avsnitt 18.5 ska åtgärdsprogram, de operativa planerna och delåtgärdsprogram sammanfattas per distrikt av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med SGU och redovisas i de distriktsvisa förvaltningsplanerna, som därefter rapporteras till kommissionen.

I de kommande avsnitten utvecklas vår syn på hur ansvaret för åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen bör vara fördelat mellan regeringen och myndigheterna.

18.7 Åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt

Förslag: Regeringen tar fram och beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga berörda myndigheter och kommuner ska ta fram förslag till åtgärdsprogram för distrikten.

18.7.1 Regeringen bör ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt

Utredningen föreslår att regeringen beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten för varje förvaltningsperiod i stället för att åtgärdsprogrammen beslutas av en vattendelegation för varje vattendistrikt.

¹⁶ Ramdirektivet för vatten, bilaga VI, del A.

¹⁷ Ramdirektivet för vatten, bilaga VI del B.

Utredningen har övervägt olika alternativ när det gäller vem som ska ta fram och besluta om åtgärdsprogram för distrikten:

- *Ett alternativ* är att åtgärdsprogrammen tas fram och beslutas av Havs- och vattenmyndigheten i nära samverkan med SGU.
- *Ett annat alternativ* är att åtgärdsprogrammen tas fram och beslutas av regeringen utifrån underlag och förslag från Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga berörda myndigheter.

Vi kan konstatera att enligt dagens regelverk ska vattenmyndigheten ge regeringen möjlighet att pröva förslag till åtgärdsprogram i vissa fall. Förutsättningarna för detta har varit uppfyllda för de två senaste förvaltningsperioderna, och mycket talar för att detta är att vänta även fortsättningsvis. Redan av det skälet finns det en klar fördel med att organisera arbetet så att regeringsprövningen av åtgärdsprogrammet är obligatorisk. På så sätt finns det bättre förutsättningar att etablera de rutiner inom Regeringskansliet som behövs för uppgiften.

Vi vill även framhålla att åtgärdsprogram som utvisar vilka nya rättsliga eller ekonomiska styrmedel som ska tas fram behöver beslutas av regeringen. Det är varken lämpligt eller möjligt att delegera till en myndighet att fatta beslut om åtgärdsprogram med ett sådant innehåll. Vi menar också att åtgärdsprogram som handlar om att styra och prioritera vilka administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta bör beslutas av regeringen. Vår utvärdering visar att dagens lösning, där beslut om åtgärdsprogram med detta innehåll fattas av ett särskilt beslutsorgan vid myndighet, inte är tillräckligt effektiv för att nå resultat. Vi menar att uppgiften att besluta om åtgärdsprogram med detta innehåll behöver tas över av regeringen för att säkerställa effektiviteten i styrningen. Åtgärdsprogrammen bör dessutom följas upp med styrning genom regleringsbrev eller andra uppdrag och instruktioner.

Vi förordar således att beslut om åtgärdsprogram fattas av regeringen på förslag från berörda myndigheter. En sådan organisering av beslutsfattandet innebär att beslut och mandat hänger ihop på ett tydligt sätt, vilket ger en rakare och mer effektiv styrning av vattenförvaltningsarbetet än dagens lösning. Utredningen menar att genom att regeringen beslutar om åtgärdsprogrammen blir kopplingen tyd-

ligare mellan finansieringen av åtgärder och den ordinarie statliga budgetprocessen genom vilken riksdag och regering styr finansieringen av statligt finansierad verksamhet. Både riksdagen och regeringen ges på detta sätt en tydligare roll i vattenförvaltningen.

18.7.2 Åtgärdsprogrammets innehåll

Utredningen bedömer att det är viktigt att åtgärdsprogrammen för avrinningsdistrikten innehåller åtgärder om nya styrmedel och en samordning och prioritering av åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta. Det är också viktigt att inriktningen och omfattningen på åtgärdsprogrammen sker utifrån de prioriteringar som läggs fast i den nationella handlingsplanen. Ett syfte med att åtgärdsprogrammen ska beslutas nationellt av regeringen är att säkra att arbetet med att identifiera och besluta om nya styrmedel sker på samma strukturerade och samlade vis som övrigt arbete inom vattenförvaltningen. Även organisatoriska frågor, som till exempel om myndigheternas ansvarsområden är tillräckliga, behöver behandlas på samma sätt. Ett annat är att säkra prioriteringen av myndigheternas och kommunernas arbete under den kommande förvaltningsperioden, såväl på nationell nivå som på avrinningsområdesnivå. Vi menar att det bör vara möjligt för regeringen att i åtgärdsprogrammen besluta både om myndighetsuppgifter (till exempel utveckla vägledning, ta fram förslag på nya styrmedel, utöva tillsyn eller driva forskningsprojekt) och om uppgifter som myndigheter utför i egenskap av verksamhetsutövare (till exempel byta ut vägtrummor som utgör vandringshinder). Regeringen har också möjlighet att i åtgärdsprogrammen besluta om vad åtgärdsarbetet på avrinningsområdesnivå ska inriktas på och för vilka områden eller sektorer det ska upprättas delåtgärdsprogram.

Utredningen vill även peka på att avsikten med det strukturerade arbetssätt som ramdirektivet för vatten anvisar och som de föreslagna nationellt beslutade åtgärdsprogrammen är en del av är att olika styrinstrument ska kombineras och användas samordnat för att skapa bästa möjliga förutsättningar för genomförandet av en effektiv vattenförvaltning. Utredningen vill särskilt lyfta betydelsen av samordnade åtgärder i avsikt att följa ramdirektivets underliggande direktiv och dotterdirektiv, såsom nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, dricks-

vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet och översvänningsdirektivet.

Som exempel på frågor som framöver kan komma att behöva adresseras inom ramen för arbetet med åtgärdsprogrammen kan nämnas den begränsning som rättskraften kan innebära för möjligheten att ställa nya krav på vattenverksamheter, bland annat kopplat till behovet av att kunna fördela och omfördela vattenresurser mellan olika användare. Även myndighetsansvaret för frågor kring vattenbrist kan behöva adresseras. Ett annat exempel är miljö kvalitetsnormernas genomslag i fysisk planering. De materiella reglerna i vattenförvaltningsförordningen kan behöva ses över för att tydliggöra hur skyddade områden och vatten som används för uttag av dricksvatten ska hanteras. Även möjligheten att under vissa förutsättningar besluta om delåtgärdsprogram för avgränsade områden med rättsverkan mot enskilda¹⁸ kan behöva aktualiseras.

Utredningen har kunnat konstatera att dagens åtgärdsprogram för de fem vattendistrikten är mycket snarlika. Det vanliga är att de åtgärder som åtgärdsprogrammen innehåller handlar om att genomföra befintliga styrmedel, och att detta gäller i samma utsträckning för hela landet. Genom att förslag till åtgärdsprogram ska ta fram nationellt för samtliga distrikt uppkommer en möjlighet att redovisa gemensamma åtgärder samlat i ett dokument. Om förslagen till åtgärdsprogram redovisas samlat för alla distrikt ska det framgå om åtgärderna gäller för samtliga eller enbart vissa avrinningsdistrikt eller avrinningsområden.

18.7.3 Behov av efterföljande beslut

Utredningen bedömer att de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen bör kompletteras med efterföljande regeringsbeslut i form av eventuella ändringar i myndigheternas instruktioner, årliga regleringsbrev eller andra beslut. Det kompletteras även av efterföljande riksdagsbeslut i form av eventuella lagändringar och riksdagens årliga budgetbeslut.

Regeringen styr myndigheterna främst via förordningar, instruktioner och regleringsbrev. Utredningen vill lyfta fram att myndigheternas instruktioner, som är de grundläggande styrinstrumenten i

¹⁸ Jämför förslag i SOU 2005:113.

styrningen av myndigheterna, bör innehålla väl utformade uppgifter när det gäller vattenförvaltning. Regleringsbrevan bör komplettera instruktionerna med finansiell styrning och årlig verksamhetsstyrning när det gäller vattenförvaltningen.

Vi menar att åtgärdsprogrammen därför bör kompletteras med efterföljande regeringsbeslut i form av eventuella ändringar i myndigheternas instruktioner, årliga regleringsbrev eller andra beslut utifrån de åtgärder som läggs fast av regeringen i åtgärdsprogrammen. Det bör vid behov även kompletteras av efterföljande riksdagsbeslut i form av eventuella lagändringar och riksdagens årliga budgetbeslut.

Utredningen kan konstatera att den typ av administrativa åtgärder som är föremål för nuvarande åtgärdsprogram är en del av myndigheternas ordinarie verksamhet och finansieras vanligen med anslagsmedel. Här ingår exempelvis att utveckla vägledningar och ta fram förslag på nya styrmedel. Dessa åtgärder ryms inom varje myndighets ansvarsområde, vilket dock inte alltid innebär att de faktiskt också kan genomföras i myndigheternas ordinarie verksamhet. Det kan i flera fall handla om att de ska utveckla eller förändra sitt arbete i förhållande till den ordinarie verksamhet som bedrivs.

Prioriteringarna i den nationella handlingsplanen samt de åtgärder som identifieras i regeringens åtgärdsprogram och i den avrinningsområdesvisa åtgärdsplaneringen knyts till regeringens och riksdagens budgetarbete genom att medel för arbetet fördelas på myndigheterna genom regeringens årliga budgetförslag och riksdagens budgetbeslut. Varje myndighet tar i sina årliga budgetunderlag till regeringen fram vad planerings-, åtgärds- och uppföljningsarbetet kommer att kosta under följande år. Utredningen vill betona att det är viktigt att säkerställa att alla offentliga aktörer – centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner – prioriterar och planerar sitt arbete utifrån de faktiska åtgärdsbehov som finns i avrinningsområden och vattenförekomster för att uppnå miljö kvalitetsnormerna.

Fördelningen av medel på statliga myndigheter kan göras antingen på anslagsnivå i budgetpropositionen (riksdagsbeslut) eller på anslagspost- eller delpostnivå i regleringsbrevan (regeringsbeslut) (se vidare kapitel 13).

18.7.4 Underlag till åtgärdsprogrammen för distrikten

Utredningen föreslår att 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. Utredningen menar att det är viktigt att de berörda myndigheterna har ett tydligt utpekat ansvar för uppgiften att ta fram underlaget.

Det är väsentligt att arbetet organiseras och bedrivs på ett sådant sätt att förslag till nya styrmedel eller andra åtgärder som identifieras under arbetet på avrinningsområdesnivå fångas upp och hanteras av de centrala myndigheterna. Utredningen förutsätter att Havs- och vattenmyndigheten skapar ändamålsenliga informationskanaler för detta ändamål.

Utredningen menar att arbetet med att ta fram underlag kan genomföras i olika steg och bör ske parallellt med framtagandet av underlag till den nationella handlingsplanen.

I ett första steg bör de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bedöma och lämna förslag till Havs- och vattenmyndigheten på vad som behöver genomföras på nationell strategisk nivå inom deras respektive ansvarsområde för att effektivisera och öka takten i det konkreta åtgärdsarbetet. Även kommuner, förslagsvis genom Sveriges kommuner och landsting (SKL), bör lämna sådana förslag. Bedömningarna bör utgå från den indelning i grundläggande och kompletterande åtgärder som avses i ramdirektivets artikel 11.¹⁹ Myndigheterna ska således dels identifiera vad de behöver genomföra inom sitt eget verksamhetsområde för att bistå länsstyrelser och kommuner i deras åtgärdsarbete, dels identifiera behov av nya styrmedel inom det egna verksamhetsområdet. Förslagen bör relateras till och samordnas med åtgärdsbehov inom andra områden som exempelvis miljömålsarbetet, Agenda 2030, havsmiljöförvaltningen och arbetet med att hantera översvämningsrisker. I underlaget bör även målkonflikter lyftas upp. Konflikterna bör identifieras, och där det är möjligt bör förslag till lösningar av konflikterna lämnas. Som underlag för detta arbete bör åtgärdsprogrammet och utvärderingen från föregående förvaltningscykel användas.

¹⁹ Med grundläggande åtgärder avses sådant som behövs för att kunna genomföra redan beslutad unionsgemensam lagstiftning och med kompletterande åtgärder menas sådant som går därutöver till exempel andra former av styrmedel, information, rådgivning, utredning och forskning.

I ett andra steg bör Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU sammanställa de förslag som har lämnats in och stämma av dessa med den nationella referensgruppen och i andra samverkansforum.

I ett tredje steg bör Havs- och vattenmyndigheten och SGU genomföra samråd över utkastet till åtgärdsprogram. Detta skulle kunna genomföras samtidigt med samrådet över utkast till översikt över väsentliga frågor.²⁰ Under den sex månader långa samrådsfasen ges myndigheter, kommuner, allmänhet, verksamhetsutövare, bransch- och intresseorganisationer och andra intressenter möjlighet att lämna synpunkter på förslaget till åtgärdsprogram. Former för detta samråd beskrivs närmare i avsnitt 18.10.

I ett fjärde och sista steg bör Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och de övriga centrala myndigheterna ta fram ett slutligt förslag till åtgärdsprogram som därefter fastställs av Havs- och vattenmyndigheten och lämnas in till Regeringskansliet. Det ingår i myndigheternas ansvar att värdera om deras beskrivning av vilka grundläggande och kompletterande åtgärder som behöver genomföras på nationell nivå är relevant och tillräcklig i förhållande till Sveriges åtagande under ramdirektivet. Vi menar att det faktum att flera myndigheter under olika departement kommer att stå bakom förslaget ger det en större tyngd.

18.8 Åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå

Förslag: Länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter ska gemensamt genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan och vid behov delåtgärdsprogram. Myndigheterna ska själva bestämma hur den lokala samverkan i åtgärdsplaneringen ska utformas i varje avrinningsområde. Det ska avsättas medel till länsstyrelserna för arbete med avrinningsområdessamordning. Länsstyrelserna ska särskilt bedöma om åtgärderna i en operativ plan är tillräckliga för att nå de mål som anges i miljökvalitetsnormerna. Havs- och

²⁰ 5 kapitlet 3 § och 6 kapitlet 7 § vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelser om samråd när det gäller strategiska miljöbedömningar för planer och program finns även i 6 kapitlet miljöbalken.

vattenmyndigheten och SGU ska utvärdera den samlade effekten av de operativa planerna.

18.8.1 Konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå införs

Utredningen föreslår att det ska bli obligatoriskt för myndigheter och kommuner att, inom sina respektive ansvarsområden, identifiera de konkreta åtgärder som behövs för att den status som fastställts för vattenförekomsterna inom ett åtgärdsområde ska kunna nås eller bibehållas och därefter gemensamt planera vilka åtgärder som de ska genomföra. Kravet på åtgärdsplanering bör regleras i vattenförvaltningsförordningen.

I föregående avsnitt föreslog utredningen att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten som omfattar nya styrmedel och en övergripande prioritering av myndigheters och kommuners åtgärdsarbete. Som komplement till detta behövs en konkret planering av myndigheters och kommuners åtgärdsarbete på avrinningsområdesnivå. Vår utvärdering har visat att många upplever att dagens vattenförvaltning är alltför inriktad på att ta fram övergripande åtgärdsprogram samt att kopplingen mellan dessa åtgärdsprogram och fysiskt åtgärdsarbete är svag. Utredningen betonar därför vikten av att vattenförvaltningen nu bygger vidare på redan utfört arbete och tar steget till en mer konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå. Behovet av en mer konkret åtgärdsplanering som tydligare kopplar till uppnåendet av den status för enskilda vattenförekomster som anges i miljökvalitetsnormerna har också lyfts av kommissionen. Avsikten är att denna konkreta åtgärdsplanering därefter ska leda till fysiskt åtgärdsarbete.

Vi menar att åtgärdsplaneringen bör syfta till att konkretisera vilka faktiska åtgärder som ska vidtas inom respektive avrinningsområde under den kommande förvaltningscykeln för att vattenförekomsterna ska uppnå eller bibehålla den vattenstatus som beslutats genom miljökvalitetsnormerna. Åtgärdsplaneringen behöver utgå från de behov av åtgärder som framkommer i arbetet med kartläggning och analys för varje avrinningsområde. Det är viktigt att åtgärdsplaneringen används för att samordna åtgärder som ska vidtas till följd av genomförandet av ramdirektivets underliggande direktiv och

dotterdirektiv, såsom grundvattendirektivet, prioämnesdirektivet, nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet och översvämningdirektivet. Kommissionen har i sin senaste rapport tryckt på behovet av så kallade win-win-åtgärder från svensk sida för att nå målen för både ramdirektivet och översvämningdirektivet.

Under utredningens gång har ett förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft tagits fram. Enligt förslaget ska länsstyrelsen bevaka att de verksamheter som omfattas av den nationella planen blir föremål för prövning enligt planen. Vi bedömer att detta stämmer väl överens med vårt organisationsförslag.

För genomförandet av den myndighetsgemensamma åtgärdsplaneringen kan det behövas vägledning. Havs- och vattenmyndigheten bör inom ramen för sin vägledande uppgift ange hur länsstyrelserna ska rapportera de operativa planerna och vid vilka tidpunkter detta ska ske. Vägledning kan också behövas i fråga om hur samrådsmyndigheten ska fullgöras.

18.8.2 Indelning utifrån avrinningsområden

Utredningen föreslår att åtgärdsplaneringen ska ske utifrån huvudavrinningsområden om inte förhållandena är sådana att planeringen bör utgå från en annan indelning.

Utredningen konstaterar att en konkret åtgärdsplanering kan kräva olika geografisk storlek och avgränsning (se kapitel 17.3 om indelningen i åtgärdsområden). Utredningen menar att det lokala och regionala vattenförvaltningsarbetet måste utgå från huvudavrinningsområden, men beroende på påverkanstryck och åtgärdsbehov kan planeringen ske på olika geografiska nivåer:

- *dels* för flera huvudavrinningsområden tillsammans, och
- *dels* för delar av huvudavrinningsområden.

Utredningen menar att det bör kunna avgöras av länsstyrelser, kommuner och övriga inblandade myndigheter inom ett huvudavrinningsområde från fall till fall på vilken geografisk skala som planeringsarbetet ska ske. Utgångspunkten för sådana avgöranden bör vara påverkanstryck och åtgärdsbehov i huvudavrinningsområdena, men det kan också handla om andra sammanhang av miljömässig, social

eller ekonomisk art. Det finns sedan tidigare framtaget olika förslag till hur en indelning i åtgärdsområden kan göras, se bilaga 3.

18.8.3 Alla myndigheter och kommuner ges ett ansvar på avrinningsområdesnivå

Utredningen föreslår att åtgärdsplaneringen ska göras gemensamt av berörda myndigheter och kommuner i avrinningsområdet.

Framför allt länsstyrelser och kommuner, men även andra myndigheter och aktörer, behöver ges strukturerade former för en effektiv planering på avrinningsområdesnivå som leder till konkreta åtgärder i vattnen. Det är viktigt att alla ges ett tydligare ansvar för att själva identifiera vilka åtgärder som man behöver genomföra och tillsammans hitta de kombinationer av åtgärder som är mest verkningsfulla för att nå den status som beslutats om genom miljökvalitetsnormerna.

Utredningen vill starkt betona behovet av samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner när det gäller att planera ambitiösa åtgärder. Vi vill även understryka att vattenförvaltningsarbete kräver samarbete och samverkan över administrativa gränser för att arbetet ska kunna följa vattnets väg. Detta är en utgångspunkt för ramdirektivet. Det är därför det är så viktigt att planeringsarbetet sker avrinningsområdesvis. Vår utvärdering visar att detta tänkande – till följd av det vattenförvaltningsarbete som skett hittills – har börjat få genomslag hos länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter, men att det fortfarande finns en stor utvecklingspotential på detta område.

Som framgår av utredningens internationella kartläggning har det i andra länder, särskilt i Norge, betonats att det är viktigt att vattenförvaltningen har en organisation som skapar ägandeskap för frågorna hos de inblandade aktörerna. Utredningen menar att ett sådant ägarskap bör leda till en ökad förståelse och acceptans för det arbete som behöver utföras. På avrinningsområdesnivå behöver åtgärdsplaneringen därför ske i samverkan mellan de för åtgärdsplaneringen ansvariga myndigheterna och kommunerna. Vi är medvetna om att detta kan ses som ett kritiskt moment och att det skulle kunna uppfattas som tydligare om ansvaret för åtgärdsplaneringen vilade på en utpekad aktör. Vi menar dock att en gemensam åtgärdsplanering ger acceptans för arbetet och bidrar till ett effektivt genomförande av

åtgärder. Det är därför viktigt att alla berörda känner att man äger sina egna frågor genom att själv ansvara för att vara med i arbetet och lyfta upp de egna frågorna.

18.8.4 Frivilliga samverkansformer med en länsstyrelse som samordningsansvarig

Utredningen föreslår att de involverade länsstyrelserna utser en av dem till samordningsansvarig för planeringsarbetet och att de inblandade aktörerna kommer överens om de närmare formerna för åtgärdsplaneringen.

Ungefär hälften av alla huvudavrinningsområden omfattar flera län. När ett åtgärdsplaneringsområde involverar flera länsstyrelser är det viktigt att en av dem utses till samordningsansvarig. Vi menar att detta ansvar handlar om att kalla till möten, vara ordförande och dokumentera arbetet, inte att besluta om vilka åtgärder som ska genomföras.

Utredningen har övervägt frågan om det bör regleras vilken länsstyrelse som ska ha samordningsansvaret för åtgärdsplaneringen och identifierat följande alternativ:

- *Ett alternativ* är att en länsstyrelse per distrikt ges ett reglerat samordningsansvar, vilket skulle kunna sammanfalla med de länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter. Samordningsansvaret skulle kunna regleras på följande sätt:

I arbetet med att åstadkomma en effektiv åtgärdsplanering ska länsstyrelserna samarbeta med varandra. Samarbetet ska samordnas av – Länsstyrelsen i Norrbottens län för arbete inom avrinningsdistrikten Torne älv, Bottenviken, Troms och Nordland, Länsstyrelsen i Västernorrlands län för arbete inom avrinningsdistrikten Bottenhavet och Tröndelag, Länsstyrelsen i Västra Götaland, för arbete inom avrinningsdistrikten Västerhavet och Glomma, Länsstyrelsen i Västmanlands län för arbete inom avrinningsdistriktet Norra Östersjön, samt Länsstyrelsen i Kalmar län för arbete inom avrinningsdistriktet Södra Östersjön.

- *Ett annat alternativ* är att en länsstyrelse per huvudavrinningsområde ges ett reglerat samordningsansvar.

- *Ett tredje alternativ* är att länsstyrelserna i samverkan kommer fram till vilken länsstyrelse som ska ha samordningsansvaret.

I bilaga 3 redovisas den uppdelning av samordningsansvaret för avrinningsområden per länsstyrelse som Miljövårdsdirektörernas förening tog fram 2003.

Utredningen förordar att länsstyrelserna själva kommer överens om vilken av dem som ska ha denna uppgift och att ansvaret inte bör regleras.

Enligt vad utredningen har inhämtat finns det upparbetade samverkansformer som bör kunna vidareutvecklas för arbetet med den gemensamma åtgärdsplaneringen. Utredningen har därför kommit fram till att det kan överlätas till länsstyrelser, kommuner och övriga berörda myndigheter i varje avrinningsområde att komma fram till formerna för arbetet. Det är viktigt att i det fortsatta arbetet utgå från de befintliga strukturer för samarbete som redan finns mellan länsstyrelser och kommuner. Som exempel kan nämnas att kommunerna är organiserade både inom och mellan län i kommunförbund. Sedan 2017 finns det också möjlighet för två eller flera kommuner att träffa avtal om att samverka kring en viss fråga. En förutsättning för kommunerna att agera genom avtalssamverkan är att det man ska samverka om omfattas av den kommunala kompetensen för samtliga parter.

Om det underlättar samverkan kan det till exempel skapas någon form av samverkansforum i varje avrinningsområde. Till ett sådant forum skulle kunna knytas personal för att hålla i planeringsarbetet. I avsnittet nedan föreslår vi att länsstyrelserna ska få en resursförstärkning för att inrätta tjänster som avrinningsområdessamordnare.

Vi har även uppmärksammat det förslag till regionala samverkansprocesser i huvudavrinningsområden som lämnas i förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft. I förslaget ingår att prövningar ska föregås av en regional samverkansprocess där frågeställningar hanteras och analyseras gemensamt av länsstyrelserna, berörda verksamhetsutövare, övriga myndigheter, kommuner och intresseorganisationer. Målet med dessa regionala samverkansprocesser är att skapa en förståelse för avrinningsområdets förutsättningar och behov av åtgärder. Syftet med denna process är bland annat att kunna bedöma de miljö- och reglermässiga sambanden och hur olika åtgärder påverkar varandra inom avrinningsområdet samt få fram ett

samlat underlag som kan ligga till grund för prövningarna. I förslaget konstateras att i många områden finns redan ett påbörjat lokalt eller regionalt samverkansarbete som kan utgöra en av grunderna för den samverkan som behövs på avrinningsområdesnivå. Det konstateras vidare att den regionala samverkansprocessen kommer att ha nära koppling till övrig planering inom avrinningsområdet och kan därför med fördel samordnas med dessa. Vi delar denna syn och menar att det är viktigt att arbetet enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft integreras med övrigt vattenförvaltningsarbete på avrinningsområdesnivå. Hur denna integrering ska gå till i praktiken bör överlätas till myndigheterna inom varje avrinningsområde att bestämma. Vi utgår även från att Havs- och vattenmyndigheten kommer att ta upp denna fråga i sitt vägledningsarbete.

18.8.5 Planeringen dokumenteras i operativa planer och delåtgärdsprogram

Utredningen föreslår att den samordningsansvariga länsstyrelsen för det berörda åtgärdsplaneringsområdet ska dokumentera resultatet av den gemensamma åtgärdsplaneringen i en operativ plan. Det är mycket viktigt att de åtgärder som myndigheter och kommunerna har åtagit sig att genomföra också genomförs i så stor utsträckning som möjligt, även om de operativa planerna inte är rättsligt bindande. Vi föreslår vidare att de länsstyrelser som ingår i planeringen, i samverkan, ska bedöma om de ingående åtgärderna sammantaget är tillräckliga för att vattenförekomsterna inom det aktuella området ska kunna uppnå eller bibehålla den status som beslutats genom miljökvalitetsnormerna. Bedömningen ska dokumenteras i den operativa planen.

Om åtgärder inte bedöms tillräckliga föreslår vi att det ska finnas en skyldighet för de berörda myndigheterna och kommunerna att tillsammans ta fram och besluta om ett delåtgärdsprogram för åtgärdsområdet. Delåtgärdsprogrammet omfattas av bestämmelserna om åtgärdsprogram i 5 kapitlet miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Det ska således föregås av samråd och ett beslutat delåtgärdsprogram ska vara genomfört inom tre år.²¹ Samrådet ska genomföras av den samordningsansvariga länsstyrelsen. I pro-

²¹ 6 kapitlet 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

grammet ska redovisas om myndigheterna och kommunerna har olika uppfattningar om vilka åtgärder som behöver vidtas.

Både operativa planer och delåtgärdsprogram ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten när de har fastställts. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att SGU får del av de operativa planer och delåtgärdsprogram som rör grundvatten.

18.8.6 Kontrollfunktion

Utredningen har diskuterat om det behövs någon form av ytterligare kontroll av att åtgärder i de operativa planerna eller i delåtgärdsprogram sammantaget resulterar i att den status för enskilda vattenförekomster som har beslutats genom miljökvalitetsnormerna kan nås eller bibehållas.

Utredningen menar att det är rimligt att det finns en sådan kontrollfunktion inbyggd i systemet, även om det ingår i vars och ens ansvar att värdera vilken insats som krävs. Som angetts ovan menar vi att denna kontrollfunktion i första hand bör utföras av länsstyrelserna.

Därutöver bör också göras en bedömning i samband med den fördjupade utvärderingen av det samlade vattenförvaltningsarbetet. Detta bör dokumenteras i de distriktsvisa förvaltningsplanerna. I det skedet bör Havs- och vattenmyndigheten och SGU, för yt- respektive grundvatten, bedöma om framtagna operativa planer och delåtgärdsprogram inom varje distrikt är i linje med det som har uttryckts i den nationella handlingsplanen och det av regeringen beslutade åtgärdsprogrammet samt bedöma den samlade effekten av planerade åtgärder inom distriktet.

Vi vill också betona att det är viktigt att de myndigheter och kommuner som har tagit fram och gemensamt står bakom en operativ plan eller delåtgärdsprogram också tar ansvar för att verkställa de åtgärder som tagits med. Var och en ska ansvara för de åtgärder som man har bidragit med. I förvaltningsplanen ska även anges om planerade åtgärder inte har vidtagits och motiveras varför.²²

I de fall myndigheternas och kommunernas åtgärdsarbete inte räcker till kan det övervägas om det skulle finnas en möjlighet för regeringen eller en myndighet att besluta om att åtgärder måste genom-

²² Vattenförvaltningsförordningen, bilaga 1 punkt 28.

föras. Användningen av åtgärdsprogram som påtryckningsmedel har utretts vid flera tillfällen och förslag till förändrad rättslig reglering har presenterats.²³ I det fall en länsstyrelse eller annan myndighet bedömer att planerade eller vidtagna åtgärder inom ett visst område inte är tillräckliga finns det även möjlighet att begära att regeringen ska förklara det berörda området som miljöskyddsområde. För ett sådant område ska regeringen, eller efter bemyndigande länsstyrelsen, meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått för verksamheter inom området.²⁴

18.8.7 Avrinningsområdessamordning

Utredningen föreslår att det ska avsättas medel till länsstyrelserna för arbetet med avrinningsområdessamordning.

Vårt förslag innebär en tydlig satsning på arbetet på avrinningsområdesnivå. Vi menar att den regionala och lokala förankringen av vattenförvaltningsarbetet bör förstärkas genom att delar av planerings- och uppföljningsarbetet ska genomföras avrinningsområdesvis. Vårt förslag innebär att länsstyrelserna ska ta ett särskilt ansvar för arbetet med avrinningsområdessamordning.

Utredningen har inspirerats av det norska sättet att använda koordinators för det arbete som görs i avrinningsområdena. I Norge är dessa koordinators anställda på en av kommunerna i avrinningsområdet, och ungefär hälften av avrinningsområdena har en sådan anställd koordinators. Några av koordinators är anställda på heltid, medan andra har tidsbegränsade anställningar och lägre tjänstgöringsgrad. Den lokala verksamheten i avrinningsområdet finansieras gemensamt av kommunerna som svarar för den huvudsakliga finansieringen och betalar koordinators lön. Staten lämnar bidrag till distriktsmyndigheterna genom ett anslag på statsbudgeten²⁵ och andra lokala aktörer kan finansiera vissa delar som exempelvis utredningar.

Vi har i våra överväganden kommit fram till att det finns behov av en långsiktig satsning för att bygga upp verksamheten och öka

²³ SOU 2005:113.

²⁴ 7 kapitlet 19–20 §§ miljöbalken.

²⁵ År 2017 avsatte staten 22,6 miljoner norska kronor till arbetet i avrinningsområdena. Fylkeskommuner och kommuner bidrar enligt uppgift från Miljödirektoratet med betydligt högre belopp.

kapaciteten. Det är viktigt att en sådan satsning är långsiktig för att ge kontinuitet i verksamheten. Vi har kommit fram till att det behöver avsättas medel till länsstyrelserna för avrinningsområdessamordning för att kunna genomföra den satsning på avrinningsområdesperspektivet som vi föreslår. I sådant samordningsarbete bör framför allt ingå att arbeta med att vara pådrivande i det lokala arbetet med åtgärdsplanering och med att dokumentera arbetet i operativa planer.

Det finns totalt 117 huvudavrinningsområden. Som framgår av kapitel 6 varierar antalet huvudavrinningsområden per län med mellan 2 och 21 områden. I ett första steg bör medel motsvarande 21 tjänster avsättas, vilket schablonmässigt skulle motsvara en tjänst vid varje länsstyrelse. I ett andra steg kan det övervägas om fler sådana tjänster behöver inrättas, särskilt vid de länsstyrelser som kommer att samordna arbetet inom ett större antal avrinningsområden.

18.8.8 Kommunstödjare

Utredningen föreslår att det under en treårsperiod ska avsättas medel till länsstyrelserna för att inrätta kommunstödjare.

Vi är medvetna om att Sveriges kommuner ser olika ut och att förutsättningarna mellan resursstarka och resurssvaga kommuner varierar. För kommuner som inte har arbetat så mycket med vattenförvaltning tidigare kan det finnas behov av kompetenshöjning och annan hjälp för att komma igång med åtgärdsplaneringen.

Även om innehållet i kommunernas arbetsuppgifter inte förändras innebär den utvecklade vattenförvaltningen ett utökat behov av samarbete och förändrade processer. Utredningen föreslår därför att så kallade kommunstödjare, placerade vid länsstyrelsen, under tre år får i uppgift att ge kommunerna stöd i arbetet med att anpassa sitt arbetssätt till förutsättningarna i den nya organisationen (se kapitel 22).

18.8.9 Kommunal verksamhet

Utredningen bedömer att den gemensamma åtgärdsplaneringen bör vara ett viktigt stöd i kommunernas arbete för att se till att miljö kvalitetsnormerna följs.

Kommunerna har ett antal olika uppgifter som på olika sätt knyter an till vattenförvaltningen. Vattenfrågorna kommer in i olika kommunala styrprocesser, inte minst när det gäller kommunernas uppgifter vad gäller vatten och avlopp, miljötillsyn och fysisk planering. Kommunerna har, på samma sätt som de statliga myndigheterna, ett lagstadgat ansvar för att se till att miljökvalitetsnormerna följs.

Vi menar att vattenförvaltningens verktyg, inklusive den gemensamma åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå, bör kunna vara ett viktigt stöd för kommunerna i deras arbete med att se till att miljökvalitetsnormerna följs. För att åtgärdsplaneringen ska få den effekten är det viktigt att kommunerna drar nytta av den systematik och struktur som vattenförvaltningen bygger på och att kommunerna involverar alla verksamhetsområden i arbetet. Det arbete som sker och de underlag som tas fram inom ramen för vattenförvaltningen bör kunna utgöra planeringsunderlag i arbetet med till exempel den fysiska planläggningen, både den som sker enligt plan- och bygglagen och annan lagstiftning.

Vi har uppmärksammat att flera kommuner redan i dag arbetar med att ta fram lokala åtgärdsprogram där behovet av åtgärder för att förbättra vattenförekomsternas status genererar förslag på konkreta åtgärder som kommunerna, eller deras bolag, har befogenheter att genomföra.

18.9 Övervakningsprogram

Förslag: Distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram och genomföras av Havs- och vattenmyndigheten och SGU i nära samverkan med berörda myndigheter och utövare, såsom Naturvårdsverket, länsstyrelserna, SMHI och SLU. Länsstyrelserna ska ta fram förslag till operativ och undersökande övervakning. Bemyndigandet till Havs- och vattenmyndigheten och SGU att meddela närmare föreskrifter om programmens innehåll upphävs. Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör ta fram övergripande metodbeskrivningar och vägledningar i samverkan med berörda myndigheter.

18.9.1 Behov av samordning

Utredningen bedömer att det finns behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen.

Miljöövervakningsutredningen konstaterade våren 2019 att det saknas en överblick över den miljöövervakning av vatten som bedrivs av alla aktörer. Miljöövervakningsutredningen menade att sammantaget bedrivs det en omfattande övervakning och kontroll av vatten men konstaterade att det finns ytterligare data som skulle kunna användas för att beskriva och analysera tillståndet i vattenmiljön. Samtidigt konstaterades att Sverige har fått kritik från Europeiska kommissionen för att övervakningen inte uppfyller ramdirektivets krav, och Miljöövervakningsutredningen lyfte fram att både Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna inte anser att nuvarande övervakning tillgodoser de krav som följer av Sveriges rapporteringsskyldighet till EU. Miljöövervakningsutredningen konstaterade att vattenmyndigheterna uppger att de varken beslutar, finansierar eller genomför miljöövervakning.

Vi kan konstatera att det i Sverige under lång tid har bedrivits vattenrelaterad övervakning. Denna övervakning initierades framför allt under 1970- och 1980-talen utifrån de behov som var rådande vid denna tid. Därefter har mindre anpassningar gjorts utifrån nya krav, men strategin har inte förändrats. Nationell och regional övervakning fokuserar framför allt på områden utan lokal mänsklig föroreningskälla. Data från påverkade områden fås från verksamheternas samordnade recipientkontroll och statligt finansierad åtgärdsuppföljning, som exempelvis kalkeffektuppföljning. I de få fall som en ensam verksamhetsutövare svarar för all påverkan på området fås data från dennes recipientkontroll. Utredningen kan konstatera att det inte har genomförts någon anpassning till ramdirektivets krav på en övervakning som utformas utifrån riskbedömningen. Detta innebär att val av kvalitetsfaktorer, val av station och val av frekvens i många fall inte har anpassats till ramdirektivets krav.

Bristerna i dagens övervakning i förhållande till de krav som ställs enligt ramdirektivet för vatten är sammanfattningsvis framför allt följande:

- Grundvatten: Den kontrollerande övervakningen är inte tillräckligt geografiskt täckande och operativ övervakning saknas helt i många områden.

- Sjöar och vattendrag: Det är stora skillnader i hur övervakningen är utformad mellan distrikten. Det finns brister i övervakningen av miljögifter samt biologiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Det saknas helt övervakning av morfologi. Övervakningen av betydande vattenflöden och vattenvolymer är bristfällig, framför allt i de norra distrikten.
- Kustvatten: Det finns brister i övervakningen av miljögifter och biologiska kvalitetsfaktorer. Det saknas övervakning av hydromorfologi.

Utredningen kan konstatera att ett av syftena med ramdirektivet för vatten är att samordna arbetet med förvaltning av vatten utifrån olika regelverk. Det har i vår utvärdering blivit tydligt att det uppdelade ansvaret för EU-direktiv på olika myndigheter innebär en särskild utmaning och ett särskilt behov av samordning. Både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har ansvar för övervakning som omfattas av ramdirektivets krav. Övervakningen utförs av många aktörer, däribland SGU, SMHI och SLU. Utredningen menar att det behövs en samordnad övervakning för att beskriva tillståndet i vattenmiljön, ge underlag för åtgärdsarbetet och för att följa effekterna av genomförda åtgärder. Övervakningen behöver kunna ge information om både tillståndet i dag och information om långsiktiga förändringar. Det innebär att övervakningen behöver vara representativ för typen av vatten och påverkansgraden. Sådana program är ännu inte implementerade.

Havs- och vattenmyndigheten har framfört att det behövs ett tydligt koordineringsansvar bland annat för att få ett helhetsgrepp på påverkade och opåverkade vatten och vad som orsakar påverkan. Det behövs även för att myndigheten ska kunna koordinera bättre ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv samt för att möjliggöra en kvalitetssäkrad övervakning som ger jämförbara data och åstadkommer en effektivare och tydligare administration. Ett tydligare koordineringsansvar skulle även ge möjlighet att bättre integrera den akvatiska miljögiftsövervakningen och artövervakningen med den övriga övervakningen av de akvatiska ekosystemen samt möjlighet att bättre kunna ge underlag till förvaltning av vattenresurser för allmänheten och verksamheter i situationer med vattenbrist.

Vattenmyndigheterna har betonat att då de inte bedriver någon egen miljöövervakning måste underlag hämtas från miljöövervakning

som utförs av andra aktörer utifrån andra syften och krav. Enligt vattenmyndigheterna är det dock bara en mindre del av den övervakning som bedrivs i dag som bedöms ha rätt kvalitet för vattenförvaltningens behov, exempelvis när det gäller statusklassning. Detta beror på att övervakningen till stor del har utformats för andra ändamål. Vad gäller uppföljning av insatta åtgärders miljöeffekt finns det enligt vattenmyndigheterna ännu mindre data att tillgå. Vattenmyndigheterna konstaterar att detta även har påpekats i kommissionens granskning av Sveriges vattenförvaltningsarbete.

Utredningen vill betona vikten av att arbetet med övervakningen blir en integrerad del av vattenförvaltningsarbetet genom att program utformas och genomförs på det sätt som regleras i ramdirektivet för vatten som vattenförvaltningsförordningen hänvisar till. I enlighet med vattenförvaltningens systematik har övervakningen olika syften, bland annat att ge underlag till kartläggning och analys samt att bedöma vilka förändringar av vattenförekomsternas status som åtgärdsarbetet resulterar i. Utredningen vill betona vikten av att övervakningen ger tillräckligt underlag för att myndigheterna ska kunna beskriva och bedöma åtgärdsarbetets resultat och bedöma behovet av ytterligare åtgärder. För detta behövs en riskbaserad övervakning. Det ställer även krav på att typning av vatten, påverkansanalys, statusklassning och riskbedömning görs på ett korrekt sätt, vilket utredningen har beskrivit närmare i avsnitt 18.2.

18.9.2 Organisation

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU, inom sina respektive ansvarsområden, tar över vattenmyndigheternas ansvar för att ta fram distriktsvisa övervakningsprogram. Det är väsentligt för möjligheten att åstadkomma effektiva övervakningsprogram att detta sker i nära samverkan med Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner samt berörda utförare. SLU och SMHI är primära utförare av övervakning och har god kunskap om befintliga data och vad övervakningsprogram för akvatisk miljö kan och bör svara på.

I kommittédirektivet till Vattenförvaltningsutredningen lyfter regeringen fram att vattenmyndigheterna ska se till att program för övervakning av vattnets tillstånd upprättas och genomförs, men att detta har visat sig vara problematiskt eftersom vattenmyndigheterna

har begränsat mandat i fråga om utformning och finansiering av övervakningen. Regeringen konstaterar vidare att data från miljöövervakningen är centrala i genomförandet av ramdirektivet för vatten eftersom de ligger till grund för beslut om statusklassificering, miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Utredningen kan konstatera att uppgiften att ansvara för den övervakning som avses i ramdirektivet för vatten i Sverige är splittrad på olika utförare och att flera menar att övervakningen fläckvis är alltför gles. Vi har i vårt arbete kunnat konstatera att en rad olika problem med övervakningen har lyfts fram av olika aktörer.

Dagens organisation innebär att det är de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter som har ansvar för att se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet finns och genomförs. Havs- och vattenmyndigheten och SGU får ta fram föreskrifter och Havs- och vattenmyndigheten har enligt sin instruktion ansvar för samordning av de fem vattenmyndigheterna. I vår utvärdering har det framkommit olika problem med denna organisatoriska lösning. Vattenmyndigheterna har i uppdrag att se till att det finns övervakningsprogram men menar att de saknar resurser och mandat att genomdriva övervakningen. Det har vidare framförts att uppföljningen av åtgärders effekt behöver förstärkas och att det behövs en tydlig reglering av vem som ska styra över övervakningen för vattenförvaltningens behov och hur detta ska ske. Även frågan om möjligheten att anpassa verksamhetsutövaras egenkontroll och råvattenkontrollen till vattenförvaltningens behov har diskuterats. Det har i det sammanhanget förts fram att det finns behov av mätdata från verksamhetsutövare men att det finns en del svårigheter med att genomföra en sådan förändring.

Utvärderingen visar att nuvarande fem vattenmyndigheter inte i tillräcklig grad har kunnat utföra sitt uppdrag att genomföra övervakning enligt kraven i ramdirektivet för vatten. Det finns flera orsaker till detta. Förutom den otydliga organisationen har det pekats på avsaknad av finansiering till vattenförvaltningens övervakning och svårigheter att bygga upp kompetens kring övervakning. Om vattenförvaltningens övervakning delvis ska finansieras genom den nationella miljöövervakningen behövs ett nationellt ansvar även för vattenförvaltningens övervakning. Vi menar att det är en otydlig konstruktion att de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i uppdrag att styra utformningen av nationell miljöövervakning.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att förbättra organisationen av arbetet med övervakningsprogram.

- *Ett alternativ* är att länsstyrelserna skulle ansvara för att ta fram länsvisa övervakningsprogram. Detta skulle å ena sidan innebära att övervakningsprogrammen knyts närmare till avrinningsområdena. Å andra sidan skulle det försvåra möjligheterna att uppfylla kraven enligt vattenförvaltningsförordningen. Enligt vattendirektivet ska distriktsvisa övervakningsprogram tas fram och analyser ska göras utifrån avrinningsområden.
- *Ett annat alternativ* är att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att program för övervakning finns och genomförs. En förutsättning för det är att övriga centrala myndigheter bidrar med expertkunskap. SGU skulle i detta alternativ ges ansvar för att ta fram underlag för övervakning av grundvatten och Naturvårdsverket för övervakning av miljögifter (prio-ämnen och särskilt förorenande ämnen). Länsstyrelserna skulle i detta alternativ ges ett utpekat ansvar för att bidra med lokalkunskap, granskning av förslag samt förfining av framtagna övervakningsprogram.
- *Ett tredje alternativ* är att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för program för övervakning av ytvatten och SGU för program för övervakning av grundvatten och att arbetet sker i nära samverkan dessa myndigheter emellan. En viktig förutsättning är att arbetet även sker i nära samverkan med övriga berörda myndigheter.

Vi menar att distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten och SGU, inom deras ansvarsområden för yt- respektive grundvatten, och att arbetet ska ske i nära samverkan med i första hand Naturvårdsverket och länsstyrelserna men även med kommunerna och andra myndigheter med ansvar för övervakning. I detta arbete krävs även stöd från experter på statistisk analys samt stöd från expertmyndigheter så som SMHI och SLU. Arbetet skulle i stort likna det arbete som i dag genomförs enligt handlingsplanen Full koll på våra vatten. En fördel med denna organisatoriska lösning är att tydligheten skulle öka genom att Havs- och vattenmyndigheten och SGU skulle ha möjlighet att tydligare kunna styra arbetet. Detta alternativ stämmer också med Miljöövervaknings-

utredningens förslag att ansvaret för miljöövervakning bör samordnas med ansvaret för miljökvalitetsmål.²⁶

Utredningen menar att styrningen av den regionala övervakningen och de nationella övervakningsprogrammen bör underlättas om Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ett tydligt utpekat ansvar för den övervakning som ska ske inom vattenförvaltningen, för yt- respektive grundvatten. Myndigheterna bör utforma, besluta, genomföra och administrera program för kontrollerande övervakning för ytvatten respektive grundvatten och se till att dessa samordnas med den nationella övervakningen. Myndigheterna bör också besluta om program för operativ övervakning, för ytvatten respektive grundvatten, efter beredning och förslag av länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten bör på motsvarande sätt besluta om undersökande övervakning efter beredning och förslag av länsstyrelserna. Länsstyrelserna bör i detta arbete ansvara för att det sker en samordning med den regionala övervakningen och de krav som kan ställas på verksamhetsutövare inom tillsynen. Det är viktigt att myndigheterna genomför arbetet i samverkan så att övervakningen sammantaget uppfyller kraven i vattenförvaltningsförordningen.

För Havs- och vattenmyndighetens del skulle ett sådant ansvar stämma väl överens med myndighetens nuvarande uppdrag. Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Havs- och vattenmyndigheten ska särskilt i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde. Myndigheten har också i uppgift att vara samlande i vattenarbetet.

För SGU:s del skulle ett sådant ansvar innebära en större förändring och ett mer utvidgat ansvar jämfört med i dag. Ansvaret ligger dock väl i linje med myndighetens nuvarande arbetsuppgifter. SGU utför miljöövervakning av grundvatten och i utsjösediment på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. SGU är även nationell datavärd för grundvatten och miljögifter. SGU fokuserar enligt uppgift på kontrollerande övervakning.

²⁶ SOU 2019:22, del 1, sid. 520 ff.

Både Havs- och vattenmyndigheten och SGU är ansvariga miljömålsmyndigheter för miljökvalitetsmål som rör yt- respektive grundvatten.

Även länsstyrelserna ges genom detta förslag en utvidgad roll och ansvar jämfört med i dag. Länsstyrelserna är med sin breda kompetens och uppdrag på miljöområdet väl lämpade för att arbeta med den operativa och undersökande övervakningen på länsnivå. Länsstyrelserna utför redan i dag stora delar av arbetsuppgifterna inom kartläggning och analys och ges med vårt förslag ett förstärkt ansvar för detta. De är också tillsynsmyndighet och ansvariga för den regionala övervakningen. Sammantaget har länsstyrelserna all den information om påverkan på vattenmiljöerna som behövs för att identifiera behov av övervakning och ta fram förslag till övervakningsprogram för den operativa och undersökande övervakningen på länsnivå. Det är viktigt att länsstyrelserna samverkar sinsemellan för att säkerställa avrinningsområdesperspektivet.

De distriktsvisa programmen bör beskriva den kontrollerande övervakningen med avseende på kvalitetsfaktorer, stationer och frekvens. Den operativa övervakningen bör troligen beskrivas mer övergripande i form av förslag till gruppering av förekomster och vilka krav som utifrån statistiska analyser bör ställas på antal stationer och frekvenser. Förslag till mer detaljerade operativa program kan tas fram av länsstyrelserna. Det bör även göras en generell beskrivning av upplägg av övervakning i skyddade områden. Vi menar att ansvarig för genomförande av undersökande övervakning får bestämmas från fall till fall utifrån vilken problematik som ska utredas.

Samtliga program bör tas fram utifrån den riskbedömning och typning av vatten som genomförs för de olika distrikten. Här har både de centrala myndigheterna och länsstyrelserna viktiga uppgifter. Genomförande av övervakningen bör ske av central, regional eller lokal myndighet beroende på vattenkategori och kvalitetsfaktor.

18.9.3 Länsstyrelsernas regionala övervakning

Utredningen bedömer att det är viktigt att den regionala akvatiska övervakningen på länsstyrelserna har en koppling till vattenförvaltningens behov.

Den regionala övervakningen är uppdelad på 21 regionala program som de 21 länsstyrelserna ansvarar för och som ska göras utifrån samma metodik som den nationella övervakningen. Den finansieras till hälften av Naturvårdsverket och till hälften av Havs- och vattenmyndigheten.

Miljöövervakningsutredningen har föreslagit att det på regional nivå bör framgå att alla länsstyrelser är ansvariga för miljöövervakning och att de ska samordna den regionala miljöövervakningen i varje län och rapportera resultat från den. När det gäller övervakning inom vattenförvaltningen har Miljöövervakningsutredningen redovisat den principiella uppfattningen att den regionala nivåns ansvar för övervakning behöver tydliggöras i instruktion. Miljöövervakningsutredningen har vidare föreslagit att medel för miljöövervakning bör tilldelas respektive länsstyrelse genom anslagsposter inom anslaget 1:2 Miljöövervakning.

Från länsstyrelserna har framförts att de regionala miljöövervakningsprogram som länsstyrelserna redan i dag tar fram och det samarbete med gemensamma delprogram som finns bör utgöra basen i övervakningen. Inför revidering av programmen som görs regelbundet kan riktlinjer tas fram av centrala myndigheter och länsstyrelserna för att säkerställa att hanteringen av övervakning som har koppling till vattenförvaltningen blir enhetlig och prioriterad.

Vi menar att det är viktigt att den regionala övervakningen på länsstyrelserna har en koppling till vattenförvaltningens behov.

18.9.4 Behovet av föreskrifter, metodstöd och vägledning

Utredningen föreslår att bemyndigandet²⁷ till Havs- och vattenmyndigheten och SGU att meddela närmare föreskrifter om programmens innehåll ska upphävas.

Utredningen bedömer att det är väsentligt att Havs- och vattenmyndigheten och SGU tar fram metodbeskrivningar och vägledningar för att tydliggöra för utförarna av övervakningsprogrammen hur dessa ska genomföras. Det är också angeläget att metodbeskrivningar och vägledningar tas fram i samarbete med övriga berörda, särskilt Naturvårdsverket, länsstyrelserna SMHI och SLU.

²⁷ 7 kapitlet 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Utredningen konstaterar att det hittills har saknats en beskrivning av hur övervakningsprogram som uppfyller kraven bör utformas. Enligt vad utredningen har inhämtat tas detta nu fram genom arbetet utifrån handlingsplanen Full koll på våra vatten (se kapitel 9). I arbetet med handlingsplanen har det identifierats att Havs- och vattenmyndigheten och SGU behöver ta fram föreskrifter och vägledningar och metodbeskrivning gällande hur vattenmyndigheten ska ta fram och genomföra övervakning. Vi kan konstatera att det, till följd av vårt förslag att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska ta över ansvaret för övervakningsprogrammen, inte längre finns behov av föreskrifter från dessa myndigheter om övervakningsprogrammets innehåll. Vi föreslår därför att dagens bemyndigande i denna del upphävs. Däremot finns det fortsatt behov av föreskrifter om hur programmen ska genomföras.

Miljöövervakningsutredningen har föreslagit att ansvariga myndigheter bör tillhandahålla aktuella metodanvisningar inom respektive ansvarsområde och övrig vägledning till de myndigheter, organisationer och verksamhetsutövare som bedriver miljöövervakning, och som kan användas som ett underlag för bedömning och rapportering av miljötillståndet. Ansvariga myndigheter bör precisera vilka slags miljödata och analyser som kommunerna efterfrågas att rapportera och de behöver säkerställa att dubbel övervakning inte bedrivs.

Vi menar att Havs- och vattenmyndigheten och SGU behöver ta fram övergripande metodbeskrivningar och vägledningar för att tydliggöra hur övervakningsprogrammen ska utföras. I de avseenden övervakningsprogrammen avser övervakning som Naturvårdsverket eller annan myndighet ansvarar för bör vägledningarna tas fram i samverkan med dem. Det behövs även vägledningar riktade till länsstyrelserna för att de i mer detalj ska kunna utforma den operativa övervakningen och övervakning i skyddade områden. Det behöver även tas fram vägledningar för utformning av undersökande övervakning samt planer för hur övervakning ska genomföras vid oavsiktliga föroreningsincidenter.

18.9.5 Behov av datainsamling från verksamhetsutövare

Utredningen bedömer att det är angeläget att det skapas möjligheter för verksamhetsutövare att bidra med mätdata som är kvalitetssäkrade för vattenförvaltningens behov. Vi menar att positiva incitament ger bättre resultat än att reglera en skyldighet för verksamhetsutövare att bidra med mätdata. Sådana incitament bör kunna ge både bättre kvalitet på data och ökade förutsättningar för engagemang och delaktighet, något som är värdefullt i det fortsatta arbetet med att genomföra åtgärder.

Vår utvärdering har visat att det finns ett behov av att kunna använda sig även av data som tas fram av verksamhetsutövare. Utredningen kan konstatera att dagens insamling av data från den samordnade recipientkontrollen och från råvattenkontrollen bygger på att verksamhetsutövarna frivilligt levererar in data. Utredningen menar att det är angeläget att det skapas ett system som underlättar för verksamhetsutövare att ta fram och bidra med kvalitetssäkrade mätdata för vattenförvaltningens behov. Det är också angeläget att regelverket kring och utförandet av bland annat verksamhetsutövers egenkontroll, den samordnad recipientkontrollen, råvattenkontrollen, myndigheters tillsynskontroller, kontrollprogram i tillståndsvillkor och statlig miljöövervakning anpassas till vattenförvaltningens behov av övervakning och att de blir en del i de övervakningsprogram som ska tas fram inom vattenförvaltningen. I verksamhetsutövarnas ansvar ligger att kontrollera hur deras verksamhet påverkar möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för de vattenförekomster där de bedriver verksamhet. Det är angeläget att regelverket utformas så att den data som tas fram samlas in och används både för tillsynen av verksamhetens påverkan på möjligheten att klara normen och för vattenförvaltningens behov i övrigt.

18.9.6 Vikten av att tillgängliggöra data från övervakningen

Utredningen bedömer att det är viktigt att data tillgängliggörs. Det handlar både om att tillgängliggöra övervakningsdata och all annan data som tas in och som behövs för att utvärdera effekter i miljön av genomförda åtgärder.

Miljöövervakningsutredningen har lämnat förslag som syftar till att se till att data från miljöövervakningen tillgängliggörs på ett

enhetligt och överskådligt sätt. Ansvariga myndigheter ska stödja kommunerna med bland annat vägledning samt enkla och tydliga rutiner för inrapportering och validering av data.

Det har i vår utvärdering framkommit flera exempel på problem med att leverera in data så att de kan användas inom vattenförvaltningen. Det har också framkommit att det finns en stor möjlighet att effektivisera arbetet med bland annat kartläggning och analys om datainhämtning kan automatiseras. Vi vill därför betona att det behöver bli tydligt och enkelt för de aktörer som förväntas leverera data till datavärd.

18.9.7 Samtliga typer av övervakning behövs

Utredningen bedömer att det är viktigt att samtliga typer av övervakning som omfattas av ramdirektivet för vatten genomförs i Sverige.

Miljöövervakningsutredningen har framfört att miljöövervakning är att dels ta fram och samla in miljödata om tillståndet i och effekter på den yttre miljön samt förekomst och effekter av ämnen som kan påverka människors hälsa, dels hantera, analysera och rapportera sådana miljödata. I en bilaga till Miljöövervakningens betänkande beskrivs hur utredningens definition av miljöövervakning förhåller sig till den kontrollerande, operativa och undersökande övervakningen inom vattenförvaltningen.

Miljöövervakningsutredningen kom bland annat fram till att kontrollerande övervakning av ytvatten och grundvatten är miljöövervakning, medan uppföljning av kalkningsverksamheten inte är miljöövervakning. Operativ övervakning av ytvatten och grundvatten är miljöövervakning. Undersökande övervakning som underlag för beslut om förstudie om förorenade områden är miljöövervakning, men inte förstudierna. Screeningundersökningar inom undersökande övervakning är miljöövervakning, medan framtagande och insamling av miljödata om påverkansfaktorer inte är miljöövervakning. Miljöövervakningsutredningen framförde vidare att aktiviteter som är av forskningskaraktär inte är miljöövervakning. När det gäller kvantitativ status för grundvatten såg man framtagandet och insamlingen av miljödata som miljöövervakning, men inte att ta fram och samla in data om påverkansfaktorer.

Vi menar att undersökande övervakning är en viktig och nödvändig del av den övervakning som ska ske i Sverige för att Sverige ska kunna leva upp till ramdirektivet för vatten. Den är viktig till exempel för kommuner då en olycka har skett eller när man ser problem i miljön som inte enkelt kan förklaras bero på samverkande faktorer, till exempel kumulativa effekter av olika miljögifter.

Utifrån detta vill vi lyfta fram att det är viktigt att samtliga varianter på övervakning som omfattas av kraven i ramdirektivet för vatten genomförs i Sverige.

18.10 Samråd och samverkan

Förslag: 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 medlemmar i befintliga vattenråd utgöra grunden till en lokal referensgrupp. Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara för en nationell referensgrupp för att säkerställa information till och medverkan av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer från det civila samhället.

18.10.1 Samråd och samverkan

Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser om samråd och samverkan inom vattenförvaltningen utvecklas och förtydligas.

Utredningen föreslår att samråd för tidsplan och arbetsprogram, översikt över väsentliga frågor samt förvaltningsplanerna i fortsättningen genomförs av Havs- och vattenmyndigheten och SGU i samverkan för alla distrikt.

Det bör vidare införas en ny bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten, SGU och övriga myndigheter och kommuner ska samverka i alla de avseenden som behövs för att få till stånd ett effektivt vattenförvaltningsarbete.

Upparbetade samverkansformer med nätverk både på handläggare- och chefsnivå finns redan i dag för det arbete som länsstyrelserna ansvarar för. Det finns även upparbetade samverkansformer mellan centrala och regionala myndigheter.

I ramdirektivet betonas vikten av information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.

Vi menar att det är viktigt att länsstyrelserna respektive Havs- och vattenmyndigheten och SGU, inom sina ansvarsområden, även i fortsättningen planerar arbetet så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan beslut fattas om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger vattenförvaltningsfrågor av större betydelse ska man samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

Som framgår ovan har vi uppmärksammat det förslag till regionala samverkansprocesser i huvudavrinningsområden som lämnas i förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft. I förslaget ingår att prövningar ska föregås av en regional samverkansprocess där frågeställningar hanteras och analyseras gemensamt av länsstyrelserna, berörda verksamhetsutövare, övriga myndigheter, kommuner och intresseorganisationer.

18.10.2 Behov av en nationell referensgrupp

Utredningen föreslår att det inrättas en nationell referensgrupp för vattenförvaltningen för att säkerställa information till och medverkan av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer från det civila samhället.

Vår utvärdering har visat att det finns behov inom vattenförvaltningen av att kunna stämma av olika frågor med centrala organisationer på nationell nivå. Utredningen har mot den bakgrunden övervägt frågan om behovet av en nationell referensgrupp. Införandet av en nationell referensgrupp skulle ge struktur och transparens åt avstämningsarbetet. En nackdel med en sådan grupp skulle kunna vara att deltagarna – liksom i Norge –upplever att man inte har så många gemensamma intressen. Utredningen menar att fördelarna

med att införa en sådan grupp överväger och vill framhålla vikten av att centrala organisationer som företräder verksamhetsutövare, fastighetsägare, civilsamhället och andra involveras i arbetet på nationell nivå. Den nationella referensgruppens primära uppgift skulle vara att bidra med synpunkter till myndigheternas arbete med underlagen till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten samt till den uppföljning och utvärdering som ska redovisas i de distriktsvisa förvaltningsplanerna.

Vi vill påpeka värdet av att de centrala organisationerna involveras i god tid innan de formella samråden. På så sätt säkerställs att relevanta synpunkter och inspel kan beaktas i arbetet med att utarbeta de förslag som samråden ska handla om. Enligt utredningens bedömning kan detta bidra till ökad acceptans både för vattenförvaltnings-systemet som helhet och för de beslut inom vattenförvaltningen som kan komma att få betydelse för organisationernas medlemmar. Vi inser att en nationell referensgrupp inte kan bestå av företrädare för alla de organisationer som på något sätt berörs av vattenförvaltningens arbete. Det är därför viktigt att arbetet bedrivs på ett transparent sätt så att de organisationer som inte ingår i gruppen kan följa arbetet och vid behov ta kontakt med Havs- och vattenmyndigheten eller en organisation som ingår i referensgruppen för att framföra sina synpunkter.

Utredningen har vidare övervägt om en nationell referensgrupp bör knytas till ett samverkansorgan eller till Havs- och vattenmyndigheten. Enligt utredningens bedömning bör gruppen knytas till Havs- och vattenmyndigheten som ges i uppdrag att administrera och stödja gruppens arbete.

Vi kan konstatera att det redan finns flera etablerade samverkansformer på nationell nivå, utöver de råd som regeringen har beslutat om. Här kan exempelvis Havs- och vattenmiljörådet och Nationellt dialogmöte nämnas. Dagens former har en informell och mer informativ karaktär. Att administrera olika forum kräver resurser, och för berörda organisationer handlar det också om att kunna bemanna olika forum. Utredningen vill därför peka på möjligheten att undersöka om redan existerande organ kan användas för att utgöra funktionen nationell referensgrupp. Havs- och vattenmyndigheten bör kunna hantera denna fråga genom att prioritera och samordna olika organ. Det är naturligtvis önskvärt att begränsa antalet organ i syfte

att uppnå överblick och att kunna ta tillvara synergier och samordningsvinster.

18.10.3 Behov av lokala referensgrupper

Utredningen föreslår att länsstyrelserna, liksom i dag, ska ha i uppgift att, när det är lämpligt, bilda lokala referensgrupper för dialog med olika intressenter om det vattenförvaltningsarbete som ska utföras på avrinningsområdesnivå. Nuvarande bestämmelse med skyldighet att bilda referensgrupper för samverkan som finns i förordning om vattendelegationer²⁸ bör flyttas över till vattenförvaltningsförordningen. De lokala referensgrupperna bör bestå av olika intressenter, främst företrädare för verksamhetsutövare, fastighetsägare och civilsamhällets organisationer i avrinningsområdet. Huvudsyftet med de lokala referensgrupperna bör vara att säkerställa ett ömsesidigt utbyte av information mellan intressenterna och de myndigheter som arbetar med vattenförvaltningen i ett avrinningsområde. Utredningen vill lyfta fram vikten av medverkan av verksamhetsutövare, fastighetsägare och relevanta organisationer från det civila samhället i planerings- och uppföljningsarbetet på avrinningsområdesnivå. Om det finns ett vattenråd för det område som avses så bör medlemmarna i vattenrådet kunna utgöra grund för den lokala referensgruppen.

Vi har övervägt om det bör vara obligatoriskt att bilda referensgrupper för varje avrinningsområde men funnit att en sådan bestämmelse skulle kunna bli svår att följa i praktiken. Det är viktigt att allmänhetens och olika intressenters deltagande i vattenförvaltningsarbetet är frivilligt och att de lokala referensgrupperna inte riskerar att bli en administrativ börda. Vi menar därför att dagens bestämmelse om att länsstyrelserna, när det är lämpligt, ska bilda lokala referensgrupper med olika intressenter bör gälla även fortsättningsvis.

Avrinningsområdesperspektivet och lokal kunskap

Utredningen har i olika delar av detta betänkande betonat vikten av ett ökat avrinningsområdesperspektiv i vattenförvaltningsarbetets olika delar. I detta ingår att det är viktigt att fånga in den kunskap och

²⁸ 8 § förordning (2017:872) om vattendelegationer.

erfarenhet som finns bland verksamhetsutövare, fastighetsägare, civilsamhällets organisationer och andra intressenter.

Vår utvärdering visar att det är enklare att uppstå ett lokalt intresse för vattenförvaltningsfrågor om ett verksamhetsområde har en lämplig geografisk avgränsning. Som vi redan har framfört i avsnitt 18.8.2 kan stora avrinningsområdena behöva delas upp i mindre delar. Detta är inte minst relevant för möjligheten att engagera olika intressenter i referensgrupper till vattenförvaltningen. Det finns ett flertal huvudavrinningsområden som berör en geografiskt mycket stor yta, inte minst i norra delen av Sverige. För att skapa en reell delaktighet är det viktigt att gruppernas sammansättning anpassas efter lokala förutsättningar och att områdena inte blir så stora att avståndet till dem som berörs blir alltför långt.

Enligt vår bedömning innebär ett tydligare fokus på det socio-ekologiska avrinningsområdet att det sannolikt blir lättare att engagera olika lokala aktörer i enlighet med ramdirektivets krav på information och deltagande. Vidare menar vi att fysiska åtgärder är den typ av åtgärder som torde vara av störst intresse för den allmänhet som är engagerad i vattenförvaltningen. Därför bör samverkan ske med referensgrupper. När det samråd som krävs enligt direktivet sker så torde det vara på en betydligt mer abstrakt nivå vilket kan minska allmänhetens benägenhet att engagera sig i samrådet. Om samrådet däremot gäller vilka faktiska åtgärder som ska vidtas för att minska exempelvis övergödning, risken för översvämningar och åtgärder mot vandringshinder så menar vi att det finns förutsättningar för större delaktighet från allmänheten.

För uppnå en reell samverkan behöver markägares och näringsidkares roll lyftas fram på ett positivt sätt, exempelvis genom att betona delaktighet, förankring samt behovet av lokal kunskap och lokalt engagemang. För flertalet åtgärder inom exempelvis jordbruket är den enskilde lantbrukarens kunskap och engagemang helt avgörande för att åtgärderna ska bli effektiva.

Behov av fortsatt utveckling

Vi vill betona att vattenförvaltningsarbetet ska planeras så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen. Utredningen framhåller betydelsen av att det skapas förut-

sättningar för en utökad dialog med verksamhetsutövare så att deras kunskap om sina respektive verksamheter och deras påverkan på vattenförekomsterna kommer vattenförvaltningen till godo. Ett sätt att göra det kan vara att i vattenförvaltningsförordningen lyfta fram och tydliggöra att det bör finnas lokala samråds- och samverkansgrupper. Vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser ska redan i dag, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa samverkan.²⁹ Vi menar att det är viktigt att avrinningsområdesvisa referensgrupper inkluderar så många intressen som möjligt för att skapa en bred förankring för vattenförvaltningen i varje avrinningsområde eller delar av ett avrinningsområde. Vi vill påpeka vikten av att de olika aktörerna i avrinningsområdet involveras i god tid innan de formella samråden. På så sätt säkerställs att relevanta synpunkter och inspel kan beaktas i arbetet med att utarbeta de förslag som samråden ska handla om. Enligt utredningens bedömning kan detta bidra till ökad acceptans både för systemet som helhet och för de beslut inom vattenförvaltningen som kan komma att få betydelse för aktörerna.

Vi menar att det är viktigt att bygga vidare på de redan existerande vattenråden och utöka dialogen med dessa. Vi konstaterar att det i vissa delar av landet finns vattenråd som mer tydligt kan användas som referensgrupper. I de fall som det inte finnas sådana kan det bildas nya referensgrupper i avrinningsområdena.

Finansiering av lokala referensgrupper

De nuvarande vattenrådets verksamhet finansieras i dag till viss del genom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Dessa bidrag används huvudsakligen till omkostnader i samband med möten. Vidare bidrar i vissa fall kommuner och andra deltagare till vissa omkostnader för vattenråd.

Vi menar att de statliga medel som hittills har använts för att finansiera vattenrådets omkostnader i fortsättningen bör bekosta de lokala referensgrupperna. När det gäller de medel som vattenmyndigheterna i dag fördelar till vattenråden menar vi att detta bör han-

²⁹ 8 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer anger att vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser ska, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa den samverkan som avses i 2 kapitlet 4 § förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

teras lika över hela landet. Uppgiften att administrera statliga medel till de lokala referensgrupperna bör skötas av länsstyrelserna.

Vi återkommer till finansieringsfrågor i kapitel 22.

18.10.4 Vattenråden som samverkansform

Utredningen bedömer att vattenråden är viktiga och att det är angeläget att uppmuntra fortsatt engagemang i denna typ av sammanslutningar.

Ett vattenråd är ett lokalt samverkansorgan inom ett avrinningsområde. Tanken med vattenråden är att ge en lokal förankring i vattenförvaltningsarbetet. I tidigare utredningar har det konstaterats att vattenråden utgör en viktig del i det samverkanssystem som har byggts upp inom vattenförvaltningen. Vår utvärdering visar att vattenråden ser olika ut i olika delar av landet. I norra Sverige har det generellt varit svårt att få till ett välfungerande arbete med vattenråden, bland annat eftersom de kan omfatta mycket stora och glest befolkade områden där det är svårt att få ett lokalt engagemang. I södra Sverige finns exempel på att det går att samarbeta effektivt om vattenvård över kommungränser inom ett avrinningsområde.

Utvärderingen visar att i en del fall är vattenråden referensgrupper till vattenförvaltningen, men det finns också vattenråd som arbetar med att få till stånd fysiska åtgärder i vattnen. Vissa vattenråd har en nära knytning till vattenvårdsförbund som hanterar den samordnade recipientkontrollen. Vi kan konstatera att flera av de vattenråd som vi har besökt fungerar som ett forum där olika aktörer inom ett avrinningsområde aktivt ska kunna delta för att påverka vattenförvaltningens inriktning och för att diskutera frågor om vattenresurserna inom det aktuella området. Vi har samtidigt uppmärksammat att vattenråden ser olika ut i olika avrinningsområden och att det i flera avrinningsområden för närvarande inte finns något fungerande vattenråd. Vår utvärdering visar att vattenrådets aktivitetsnivå delvis är beroende av om det i vattenrådet ingår personer med ett starkt intresse av att driva frågor och engagera sig i vattenrådets arbete.

Vi menar att vattenråden är viktiga och att det är angeläget att uppmuntra fortsatt engagemang i denna typ av sammanslutningar.

Vår utvärdering visar att de nuvarande vattenrådets roll är oklar. Det är inte klart vilka förväntningar som finns och vad deras uppdrag

är. Ett ursprungligt syfte med vattenråden var att fungera som en lokal referensgrupp och underlätta vattenmyndigheternas samråd med lokala aktörer. Utvärderingen visar att det har varit svårt för vattenråden att avge gemensamma svar i samråd kring åtgärdsprogram och förvaltningsplaner eftersom det per definition finns motstående intressen i vattenråden.

Vattenråden är frivilliga sammanslutningar av aktörer inom ett avrinningsområde. De saknar en enhetlig organisationsform och det är otydligt vilken formell status som de har. Vattenråden förutsätts själva organisera sin verksamhet utan att detta styrs från länsstyrelserna. I de fall vattenråd vill arbeta med exempelvis konkreta projektplaner eller fysiskt åtgärdsarbete behöver de själva komma fram till vilka juridiska former som de då bör agera under. Att vattenrådets verksamhet och organisation inte är närmare reglerad har både för- och nackdelar. Vi menar att det är positivt att det lokala arbetet kan utformas på ett formfritt sätt utifrån de behov som finns i varje avrinningsområde.

Vi vill i detta sammanhang hänvisa till en tidigare utredning³⁰ som föreslog att det skulle tas fram regler kring bildandet av vattenvårdssamfälligheter för att underlätta arbetet med fysiska åtgärder. Samfälligheterna skulle bildas genom förrättning och ha till uppgift att genomföra de åtgärder som beslutats i åtgärdsprogrammen. Det finns således ett utrett förslag om hur man kan bilda en juridisk person för gemensamt fysiskt åtgärdsarbete mellan flera aktörer.

En viktig aktör inom de nuvarande vattenråden är kommunerna. Dessa finansierar ofta en stor del av verksamheten, inte minst i de fall som vattenråden har anställda projektledare. Vår utvärdering visar att en avgörande faktor för de nuvarande vattenrådets framgång – inte minst i genomförandearbetet – har varit om det finns en anställd eller inte. Det är tydligt att det behövs resurser och kompetens för att kunna driva på arbetet.

Vår utvärdering visar att ett flertal vattenråd arbetar med fysiskt åtgärdsarbete. Utredningen vill starkt betona vikten av fortsatt och utökat fysiskt åtgärdsarbete i vattnen. Det har i vår utvärdering blivit tydligt att det finns ett stort genomförandeunderskott. Vi menar att det är viktigt att ta tillvara det lokala engagemang för fysiska åtgärder som finns i flera av de befintliga vattenråden. Vi menar också att det

³⁰ SOU 2002:105.

är viktigt att kommunerna fortsätter att engagera sig i åtgärdsarbete inom vattenråden.

18.10.5 Behov av utvecklat samarbete med grannländerna

Utredningen bedömer att förutsättningarna för ett vidareutvecklat samarbete med grannländerna inom de internationella avrinningsdistrikten bör kunna stärkas genom den organisationsförändring som vi föreslår på svensk sida. Samarbete behövs både på nationell nivå, på distriktsnivå och på avrinningsområdesnivå. Utredningen vill särskilt framhålla betydelsen av att det samarbete som finns i dag mellan svenska, norska och finländska myndigheter utvecklas vidare.

För de avrinningsdistrikt som är gemensamma med Finland eller Norge finns särskilda bestämmelser i ramdirektivet för vatten om samverkan och framtagande av gemensamma förvaltningsplaner. Dessa bestämmelser bör komma till tydligare uttryck i vattenförvaltningsförordningen.

18.11 Vägledning

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska även fortsättningsvis 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.

18.11.1 Föreskrifter och vägledningar

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU även fortsättningsvis ska ha en vägledande roll inom vattenförvaltningen. Vägledningen ska fortsättningsvis ske direkt till länsstyrelserna. Det nationella metodstödet ska i fortsättningen göras sam-

ordnat på nationell nivå av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med i första hand SGU och SMHI.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör även fortsättningsvis ansvara för att meddela föreskrifter och ge vägledning inom vattenförvaltningsarbetet. Den nya organisationen innebär att det även fortsättningsvis finns behov av föreskrifter och vägledningar.

För att säkerställa att kartläggnings- och analysarbetet utförs på ett enhetligt sätt och ur ett avrinningsområdesperspektiv behöver de vägledande myndigheternas insatser förstärkas. I dag genomför beredningssekretariaten vid länsstyrelserna stora delar av kartläggnings- och analysarbetet på uppdrag av de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Det är vattenmyndigheterna som ansvarar för arbetet och som avgör hur arbetet ska bedrivas från år till år. Vi menar att det även fortsättningsvis kommer att finnas behov av en sådan styrning av länsstyrelsernas arbete, men att denna uppgift nu bör utföras av Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU inom ramen för deras vägledande arbete. Den funktion att leda och samordna länsstyrelsernas arbete med kartläggning och analys som vattenmyndigheterna fyller i dag bör alltså i högre grad axlas av de centrala myndigheterna. Länsstyrelserna kommer att behöva vägledning rörande vad kunskapsunderlaget ska avse och hur det ska tas fram samt för att kunna ge förslag till miljökvalitetsnormer. Det kommer även att finnas behov av vägledning om den avrinningsområdesvisa åtgärdsplaneringen och utformningen av operativa planer och delåtgärdsprogram.

En viktig del i de centrala myndigheternas vägledningsarbete är att arbeta med metodutveckling och att lämna ett nationellt metodstöd inom vattenförvaltningsarbetet. För att de olika momenten i vattenförvaltningsarbetet ska genomföras på ett likartat sätt i hela Sverige behövs det centralt utarbetade metoder för de olika momenten. De centrala myndigheterna har till exempel tagit fram metodstöd för bedömningsgrunder. Havs- och vattenmyndigheten har också tagit fram vägledningar för bedömning av kraftigt modifierade vatten samt förlängd tidsfrist och mindres stränga kvalitetskrav. Även åtgärdslistor för minskad påverkan från vattenkraft och jordbruk har tagits fram centralt. Metodstöd har även tagits fram av de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Utredningen vill betona vikten av att det även framöver sker ett fortsatt metodutvecklings-

arbete. I sammanhanget vill utredningen särskilt peka på behovet av fortsatt utvecklingsbehov av arbetet med de ekonomiska analyserna.

Metodutvecklingsarbetet bör vara en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten och SGU i samverkan med i första hand Naturvårdsverket och Jordbruksverket, men även andra myndigheter bör kunna bidra i arbetet, såsom MSB, Livsmedelsverket och Skogsstyrelsen. Arbetet bör även ske i samverkan med länsstyrelser och kommuner. I arbetet bör ingå att genomföra olika informationsinsatser samt ha en kontinuerlig dialog med länsstyrelserna.

I det fortsatta arbetet bör det samarbete som finns i dag fortsätta att nyttjas och utvecklas såväl som andra gemensamma arbetsformer. Utredningen vill här särskilt peka på att det har samlats mycket kunskap på de fem länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter samt på samtliga länsstyrelsernas beredningssekretariat som är viktig att ta tillvara i det fortsatta metodutvecklingsarbetet. De nuvarande vattenmyndigheterna har genomfört olika nationella metodutvecklingsinsatser som är viktiga att uppmärksamma i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vi vill vidare föra fram att även andra centrala myndigheter har viktiga vägledande uppgifter för vattenförvaltningsarbetet. Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör samverka med Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter för att kunna utföra sitt vägledningsarbete på bästa sätt. Det kan gälla exempelvis Jordbruksverket när det gäller jordbruks- och övergödningsfrågor eller Energimyndigheten när det gäller vattenkraftsfrågor. Samverkan beskrivs mer i avsnitt 18.10.

18.11.2 CIS-arbetet

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska samordna Sveriges arbete inom CIS och att funktionen som vattendirektör även fortsatt bör fullgöras av en tjänsteman från Regeringskansliet. Havs- och vattenmyndigheten bör även fortsättningsvis svara för uppgiften att länka ihop CIS-arbetet med det svenska vattenförvaltningsarbetet.

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen kring en gemensam strategi för ramdirektivets genomförande (CIS) har pågått sedan 2001, och Havs- och vattenmyndigheten

samordnar Sveriges arbete inom CIS. Utredningen vill understryka att det är viktigt att CIS-arbetet länkas ihop med vattenförvaltningsarbetet i Sverige. Utredningen menar att CIS-arbetet liksom hittills bör ske i samarbete mellan berörda myndigheter, exempelvis med MSB för samordning med översvämningsdirektivet. Deltagarna i olika grupper bör liksom hittills komma både från Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten bör svara för uppgiften att länka ihop CIS-arbetet med det vattenförvaltningsarbete som ska göras på olika förvaltningsnivåer i Sverige.

En del i CIS-arbetet är att en grupp med vattendirektörer träffas två gånger per år. Dessa möten är informella men besluten som fattas har stor inverkan på arbetet i underliggande grupper och i respektive medlemsland. Vattendirektörsgruppen beslutar bland annat om arbetsprogram för CIS-arbetet, det vill säga uppgifter för styrgruppen och underliggande arbetsgrupper. Berörda myndigheter är främst Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SGU och MSB. Arbetsprogrammet är tekniskt, operativt och ganska omfattande och kan också behöva omprövas under programperioden. Mötena äger rum två gånger per år och behöver förgås av gemensam beredning inom Regeringskansliet och Sveriges representanter behöver vara väl insatta i frågeställningarna.

I allmänhet är det en tjänsteman från ett ministerium som har uppgiften att vara vattendirektör. För Sveriges del är det en tjänsteman från Regeringskansliet som representerar Sverige på vattendirektörernas möten. Det är vattendirektörerna som ska godkänna CIS-vägledningarna, vars syfte är att ensa arbetet mellan de olika medlemsländerna. I utredningen har både Havs- och vattenmyndigheten och SGU beskrivit att rollen som vattendirektör har en svag koppling till det svenska vattenförvaltningsarbetet. Det har framförts önskemål om att det bör finnas en permanent interdepartemental grupp med representanter från relevanta departement för att stärka det politiska inflytandet. Det har även framförts att för att säkerställa kopplingen till det nationella och regionala arbetet bör Sverige ha en permanent representant på myndighetschefsnivå i vattendirektörsgruppen.

Utredningen menar att vattendirektören även fortsatt bör komma från Regeringskansliet, inte minst för att det ger ökad tyngd åt frågorna och en tydligare koppling till politiken samt för att säkra det

nationella perspektivet. En tjänsteman från Havs- och vattenmyndigheten bör delta i den strategiska koordineringsgruppen (SCG). Vi menar att detta är en ändamålsenlig arbetsfördelning. Instruktionerna till både vattendirektören och SCG bör liksom hitills gemensamberedas inom Regeringskansliet.

Vattendirektören har även ansvar för att hantera översvämningsdirektivet. Beroende på vilka frågor som hanteras på mötena med vattendirektörerna kan olika departement inom Regeringskansliet därför vara representerade – exempelvis Miljödepartementet vid frågor om vattenförvaltningen och Justitiedepartementet om det är frågor om översvämningsdirektivet.

Det är viktigt att CIS-arbetet även i fortsättningen sköts av centrala myndigheter och att det är en sammanhållande part som har helhetsgreppet. Det är vidare viktigt att vattenförvaltningsarbetet på alla nivåer och CIS-arbetet länkas ihop. Havs- och vattenmyndigheten och andra deltagande myndigheter behöver även fortsättningsvis inhämta synpunkter från myndigheter, och i förkommande fall från kommuner, inför olika möten. Det som kommer ut av CIS-arbetet (CIS-vägledningarna) måste också på ett tydligt sätt kommuniceras med andra myndigheter inom vattenförvaltningen – både på central, regional och lokal nivå.

19 Förslag om åtgärdsarbetet

Sammanfattning: Våra bedömningar i detta kapitel handlar om behovet av att skapa goda förutsättningar för genomförandet av både administrativa och fysiska åtgärder. Det är 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. Förutsättningarna för att kunna genomföra ett effektivt administrativt åtgärdsarbete behöver stärkas. Det behövs såväl förstärkt finansiering för åtgärdsarbetet som tillgång till nya styrmedel. Särskilda insatser behövs för att uppmuntra till ökat fysiskt åtgärdsarbete.

19.1 Inledning

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att utvärdera och närmare utreda den del av vattenförvaltningsarbetet som handlar om det faktiska genomförandet av administrativa och fysiska åtgärder. Mot bakgrund av att genomförandet av åtgärder ändå är centralt för möjligheten att nå den vattenkvalitet som anges i miljökvalitetsnormerna vill vi ändå lyfta fram betydelsen av åtgärdsarbetet, både myndigheters och kommuners administrativa åtgärdsarbete och det fysiska åtgärdsarbetet.

I detta kapitel sammanfattar vi våra bedömningar vad gäller genomförandet av åtgärder.

19.2 En utvecklad åtgärdsplanering ger goda förutsättningar

Bedömning: Det är viktigt att skapa goda förutsättningar för genomförandet av både administrativa och fysiska åtgärder. Utredningens förslag om åtgärdsprogram som anger vilka åtgärder som behövs på nationell nivå och en samordnad konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå ger goda förutsättningar för arbetet med att genomföra effektiva åtgärder.

Utredningen bedömer att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för genomförandet av både administrativa och fysiska åtgärder.

I vår utvärdering har många aktörer betonat att ett stort problem med dagens vattenförvaltning ligger i själva genomförandefasen, och att fokus i det fortsatta utvecklingsarbetet därför bör ligga på att identifiera hinder för åtgärdsarbetet och att hitta former för att få till stånd åtgärder som leder till att den vattenkvalitet som anges i miljökvalitetsnormerna kan uppnås.

I vår utvärdering har framkommit att det på vissa platser finns ett högt påverkanstryck på vattenförekomsterna och att det finns ett generellt genomförandeunderskott. Det behöver genomföras fler åtgärder för att påverkan på vattenmiljöerna ska kunna minska.

Vi kan konstatera att såväl vattenförvaltningens planeringsarbete som de administrativa åtgärder syftar till att öka genomförandetakten vad gäller fysiska åtgärder. Det är därför viktigt att planeringsarbetet och det administrativa åtgärdsarbetet genomförs på ett sådant sätt att det faktiskt leder till de fysiska åtgärder som behövs för att nå beslutad status för vattenförekomsterna.

Genom vårt förslag om att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram med åtgärder som behöver genomföras på nationell nivå menar vi att förutsättningarna för genomförandet av såväl administrativa som fysiska åtgärder kommer att utvecklas och förbättras avsevärt. Genom att beslutanderätten för åtgärdsprogram förs över till regeringen utvidgas planeringsarbetet till att även gälla åtgärder som behövs utöver det för dagen befintliga regelverket. Det kan till exempel handla om att identifiera behov av nya styrmedel eller nya myndighetsuppgifter och fördela myndighetsansvaret för dessa. På

så sätt säkerställs att myndigheter och kommuner ges tillräckliga förutsättningar för sitt administrativa åtgärdsarbete.

Lika viktig för möjligheten till ett effektivt administrativt åtgärdsarbete är våra förslag om att det ska bli obligatoriskt för myndigheter och kommuner att genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå utifrån de befintliga styrmedel som de har till sitt förfogande. Vi vill peka på att samplanering av de åtgärder som staten och kommunerna är ansvariga för är en viktig del i ett effektivt vattenförvaltningsarbete. Det kan exempelvis handla om statligt samordnad tillsyn, restaureringsplanering, arbete med områdesskydd och sanering.

19.3 Samverkan som drivkraft

Bedömning: Det är 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.

Samverkan mellan myndigheter och kommuner

Utredningen bedömer att det är viktigt att formerna för samverkan mellan myndigheter och kommuner på avrinningsområdesnivå vidareutvecklas.

Vi vill särskilt betona värdet av samverkan mellan myndigheter och kommuner när det gäller att planera och att genomföra ambitiösa åtgärder. Det är också viktigt att planerings- och genomförandearbetet kopplas ihop inom de berörda myndigheterna och kommunerna så att all personal ser helheten i arbetet. Utredningen menar att om planeringsarbetet sker i än större utsträckning tillsammans mellan berörda aktörer så skapas samverkansformer som även kan användas i genomförandearbetet.

Utredningen har även uppmärksammat att det finns behov av ett utvidgat samarbete mellan kommuner för åtgärdsarbete. Till exempel gör sig detta gällande på va-området. Utredningen kan i sammanhanget konstatera att det tagits fram en ny form för en förenklad

samverkan genom avtalssamverkan mellan kommuner. Riksdagen har beslutat att införa en generell möjlighet till förenklad avtalssamverkan mellan kommuner, landsting och regioner i kommunallagen. Förändringen innebär att det har blivit enklare och säkrare att samarbeta över kommungränserna från den 1 juli 2018. Genom avtalssamverkan kan kommuner och landsting överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller ett annat landsting. I propositionen betonas att förenklade möjligheter till kommunal samverkan och extern delegering är ett led i att ge kommuner och landsting goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar.¹

Samverkan mellan privata och offentliga aktörer

Utredningen bedömer att det är viktigt att formerna för samverkan mellan privata och offentliga aktörer utvecklas vidare.

Vi har i kapitel 18 lyft fram behovet av samverkan mellan å ena sidan de myndigheter som ansvarar för vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå och å andra sidan olika intressenter i avrinningsområdet, främst företrädare för verksamhetsutövare, fastighetsägare och civilsamhällets organisationer.

Utredningen menar att det är viktigt att allmänheten, verksamhetsutövare, fastighetsägare, civilsamhällets organisationer och andra intressenter blir delaktiga i både planerings- och genomförandearbetet. Ett sätt att uppnå detta är genom de lokala referensgrupper som vi har föreslagit i kapitel 18, ett annat sätt är genom fördjupad samverkan inom vattenråd.

Vattenråden och samverkan kring fysiskt åtgärdsarbete

Utredningen bedömer att vattenråden är viktiga och att det är angeläget att uppmuntra fortsatt engagemang i denna typ av sammanslutningar.

Vår utvärdering visar att ett flertal vattenråd arbetar med fysiskt åtgärdsarbete. Utredningen vill betona vikten av att olika intressenter fortsätter att engagera sig i vattenråd och använder denna samverkansform för samplanering av fysiskt åtgärdsarbete i vattnen. Det

¹ Prop. 2017/18:151.

kommer fortsättningsvis att finnas ett ökat behov av lokala samverkansgrupper för att driva på arbetet med fysiska åtgärder.

Enligt vår bedömning är det viktigt att myndigheter och kommuner ska kunna arbeta tillsammans med privata lokala aktörer och allmänheten i ett avrinningsområde med fysiska åtgärder, exempelvis med olika projekt. Formerna för detta bör utvecklas i de olika avrinningsområdena utifrån de behov som finns. Vissa av de nuvarande vattenråden är mycket aktiva och bedriver ett arbete som leder till att fysiska åtgärder genomförs, medan andra upplever att de täcker ett alltför stort geografiskt område eller saknar finansiella möjligheter. Vi menar att det är viktigt att det finns en flexibilitet i samverkansformerna och att det finns möjligheter att skapa samverkansorgan för olika geografiska områden eller olika sakfrågor.

19.4 Stärkta förutsättningar för administrativt åtgärdsarbete

Bedömning: Förutsättningarna för att kunna genomföra ett effektivt administrativt åtgärdsarbete behöver stärkas. Det behövs såväl förstärkt finansiering för åtgärdsarbetet som tillgång till nya styrmedel.

Utredningen bedömer att det behövs förstärkta förutsättningar för att myndigheter och kommuner ska kunna genomföra ett effektivt åtgärdsarbete.

Under utredningens intervjuer har det framkommit att bristerna i genomförandet av administrativa åtgärder i vart fall delvis beror på avsaknad av resurser. Det har också framförts att det finns behov av förstärkta rättsliga möjligheter, till exempel när det gäller tillståndsgiven vattenverksamhet, och tydligare regelverk, till exempel när det gäller hur miljökvalitetsnormer bör hanteras vid planläggning enligt plan- och bygglagen.

Utredningen menar att det är väsentligt att regeringen adresserar orsakerna till det genomförandeunderskott som finns i arbetet med att ta fram och besluta om åtgärdsprogram för distrikten och i det årliga budgetarbetet. Det är också väsentligt att myndigheter och

kommuner bidrar med underlag och förslag till lösningar. Våra bedömningar och förslag när det gäller finansiering av det administrativa åtgärdsarbetet redovisas i kapitel 22.

Utredningen konstaterar att det under senare tid genomförts flera initiativ för att stärka förutsättningarna för ett effektivt åtgärdsarbete. Bland annat kan nämnas arbetet med den nationella planen för omprövning av vattenkraft, den nationella strategin för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket och den nationella strategin för arbete med kulturmiljöfrågor. Vidare arbetar parallellt med denna utredning två andra utredningar som är inriktade på åtgärdsarbete när det gäller övergödning. En av utredningarna har i uppgift att föreslå nya eller förstärkta styrmedel som leder till ökad användning av lokalt anpassade, kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning. Den andra utredningen ska föreslå hur ett krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam och ett förbud mot att sprida avloppsslam bör utformas. Resultaten av dessa utredningar bör kunna bidra till stärkta förutsättningar för det administrativa åtgärdsarbetet. De olika initiativen beskrivs i kapitel 4.

19.5 Särskilda insatser för att stimulera fysiskt åtgärdsarbete

Bedömning: Särskilda insatser behövs för att uppmuntra till ökat fysiskt åtgärdsarbete.

Olika insatser behövs

Utredningens bedömning är att det behövs många olika insatser för att säkerställa ett ökat fysiskt åtgärdsarbete. Utredningen vill särskilt lyfta betydelsen av tillräcklig kompetens och finansiering för det fysiska åtgärdsarbetet.

Under utredningens gång har flera aktörer pekat på bristande finansiering som en av de bakomliggande orsakerna till genomförandeunderskottet när det gäller fysiskt åtgärdsarbete. Även betydelsen av tillräcklig kompetens har lyfts fram.

Utredningen kan konstatera att dagens åtgärdstakt när det gäller fysiskt åtgärdsarbete är för låg för att den vattenkvalitet som anges i

miljökvalitetsnormerna ska kunna nås. Det kommer framöver att behöva vidtas en mängd åtgärder av olika slag, både för att bibehålla och förbättra vattens kvaliteten och för att minska riskerna för översvämningar och torka. Inte minst effekterna av ett förändrat klimat kommer att medföra behov av ytterligare, och förmodligen andra, åtgärder än de som vi känner till och använder oss av i dag. För att åtgärder ska kunna utföras på det sätt som behövs är det väsentligt att det finns tillräcklig kompetens för uppgiften och tillräcklig finansiering. Ansvaret för detta vilar både på stat, kommun och privata aktörer.

Vattenförvaltningsavgift

Utredningen bedömer att regeringen bör se över möjligheterna att införa en vattenförvaltningsavgift i syfte att stimulera arbete med vissa fysiska åtgärder samt utreda hur ett sådant system kan utformas.

Under utredningsarbetets gång har vi identifierat att det finns ett behov av en ökad åtgärdstakt för åtgärder som inte omfattas av verksamhetsutövaransvaret². Vi menar att det är av avgörande betydelse att det finns tillräckliga möjligheter till statlig finansiering för sådana åtgärder. Ett sätt att åstadkomma underlag för en sådan finansiering kan vara att införa en vattenförvaltningsavgift för vattenanvändare.

Våra förslag om vattenförvaltningsavgift redovisas i kapitel 22.

Fysiskt åtgärdsarbete i projektform

Utredningen bedömer att det är angeläget att uppmuntra till och stödja fysiskt åtgärdsarbete i projektform.

Både myndigheter och kommuner arbetar redan i dag tillsammans med privata aktörer med olika typer av projekt med statlig finansiering eller EU-finansiering. Som exempel kan nämnas projekt inom EU:s miljöprogram LIFE IP. Det är viktigt att det ges förutsättningar för sådant arbete, till exempel genom att myndigheter och kommuner har möjlighet att hålla personal för samordning och projektledning.

² Jämför principerna om att förorenaren eller användaren ska betala.

Arbetet med åtgärdssamordnare

Utredningen bedömer att det pågående arbetet med åtgärdssamordnare bör kunna vidareutvecklas.

Vi vill i detta sammanhang lyfta fram det pågående arbetet med åtgärdssamordnare, vilket innebär att 20 pilotområden får närmare 37 miljoner kronor i bidrag för att under 2018–2020 utveckla nya arbetsformer för vattenvården. Målet är att skapa ett nytt långsiktigt arbetssätt och att genomföra fler åtgärder mot övergödning i sjöar och hav. Pilotområdena har haft möjlighet att anställa särskilda åtgärdssamordnare som bland annat arbetar med att identifiera och genomföra åtgärder mot övergödning, identifiera hur åtgärdsplanering kan stärkas och bygga nätverk i avrinningsområdet för att engagera lokala aktörer i åtgärdsarbetet, främja diskussioner och ta tillvara lokal kunskap.

Vi menar att det pågående arbetet med åtgärdssamordnare bör kunna vidareutvecklas. Vi utgår från att detta är en fråga som kommer att behandlas närmare av Övergödningsutredningen.

I detta sammanhang kan jämföras med hur arbetet har organiserats i norska avrinningsområden, där det i flera fall finns koordinatörer som har anställts av kommunerna för att driva på och hålla ihop arbetet i varje avrinningsområde (se kapitel 14). Här kan också jämföras med arbetet i flera svenska vattenråd, där kommuner och andra aktörer i flera fall har gått samman för att avlöna en anställd samordnare för att driva på arbetet i vattenrådet (se kapitel 8).

20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet

Sammanfattning: Våra förslag i detta kapitel handlar om att uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat behöver vidareutvecklas, både vad gäller löpande uppföljning och fördjupade utvärderingar. Vi föreslår att myndigheterna årligen ska redovisa resultat till regeringen, som i sin tur bör lämna en resultatredovisning till riksdagen. Vi föreslår vidare att regeringen vart sjätte år bör lämna en fördjupad utvärdering till riksdagen och att Havs- och vattenmyndigheten ska leda arbetet med att ta fram underlag till den fördjupade utvärderingen. Havs- och vattenmyndigheten ska även fortsättningsvis ansvara för rapporteringen till Europeiska kommissionen.

20.1 Sveriges rapportering till kommissionen

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska även fortsättningsvis ansvara för rapporteringen till Europeiska kommissionen.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska ansvara för rapporteringen till Europeiska kommissionen.

Arbetet med vattenförvaltningen ska rapporteras till Europeiska kommissionen. Bland annat ska åtgärdsprogram, övervakningsprogram och förvaltningsplaner rapporteras efter vissa bestämda mallar. Vidare ska varje land inom tre år lägga fram en interimrapport till kommissionen med en beskrivning av hur långt genomförandet av åtgärdsprogrammet har framskridit.

I Sverige är det för närvarande Havs- och vattenmyndigheten som är ansvarig för rapporteringen. Det har i vår utvärdering pekats på olika svårigheter när det gäller Sveriges rapportering. Det är därför viktigt att vattenförvaltningsarbetet organiseras så att det underlättar rapporteringen. Mot den bakgrunden – och för att säkra det nationella perspektivet – är det enligt utredningens bedömning naturligt att även fortsättningsvis lägga denna uppgift på Havs- och vattenmyndigheten. Vi bedömer det finns förutsättningar för att rapporteringen till kommissionen blir mer ändamålsenlig genom vårt organisationsförslag och att risken för kritik minskar.

Utredningen vill samtidigt lyfta fram vikten av att regeringen involveras i arbetet med rapporteringen, inte minst mot bakgrund av regeringens ansvar för Sveriges genomförande av ramdirektivet. Våra förslag om förändrad organisation och införandet av den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten innebär att det kommer att finnas både större behov av och möjligheter för regeringen att involveras i rapporteringsarbetet.

Det är också viktigt att arbetet med rapporteringen organiseras så att den används även i Sverige och länkas till den nationella uppföljningen och utvärderingen.

20.2 Uppföljning och utvärdering vidareutvecklas

Förslag: 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 ska vart sjätte år lämna en fördjupad utvärdering till riksdagen. Havs- och vattenmyndigheten ska leda arbetet med fördjupade utvärderingar.

20.2.1 Behov av fortsatt utveckling

Utredningen föreslår att uppföljningen och utvärderingen av vattenförvaltningsarbetet ska vidareutvecklas för att stödja den samlade styrningen. Utvärderingsarbetet ska länkas till arbetet med att ta fram förvaltningsplaner.

Vi vill betona behovet av en vidareutvecklad uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningens resultat för att knyta ihop den statliga styrningen samtidigt som utvärderingsarbetet länkas samman med arbetet att ta fram förvaltningsplaner. Utredningen har ovan förordat en fortsatt utveckling av riksdagens och regeringens styrning av vattenförvaltningen. I en sådan utvecklad styrning är det viktigt att balansera behovet av kontroll av verksamhetens resultat med förtroende för den verksamhetsnära kunskap och erfarenhet som finns på myndigheterna.

Utifrån denna utgångspunkt bör uppföljningen och utvärderingen av vattenförvaltningsarbetet vidareutvecklas för att stödja den samlade styrningen av vattenförvaltningsarbetet. Det handlar både om löpande uppföljning genom att myndigheterna redovisar uppnådda resultat i årsredovisningar och regeringen redovisar sin årliga resultatredovisning i budgetpropositionen till riksdagen och om fördjupad utvärdering efter varje förvaltningscykel. Framför allt den fördjupade utvärderingen bör utgöra en viktig del i arbetet med förvaltningsplanerna och även vara ett viktigt underlag till den nationella handlingsplanen. I utvärderingen bör därför ingå bland annat frågor om vattenförvaltningens resultat, behov av fortsatta åtgärder, samverkan och samordning i förhållande till andra politikområden och direktiv samt liknande frågor som redan nu ska hanteras inom förvaltningsplanerna.

Genom en förstärkt uppföljning och utvärdering kan man visa vilka effekter i vattnet som vattenförvaltningen ger. Detta bör bidra till att det politiska intresset för vattenförvaltningen bör öka – både på central och lokal nivå.

Den uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningens resultat som görs i Sverige bör kunna kopplas såväl till rapporteringen till kommissionen som till uppföljning och utvärdering inom miljömålssystemet. När det gäller kopplingen till miljömålssystemet menar utredningen att den kan utvecklas. Det är viktigt att underlagen från

miljömålsutvärderingarna används som underlag för att styra vattenförvaltningen och att underlag från vattenförvaltningen kommer till nytta i miljömålsarbetet. Utredningen menar vidare att det är viktigt att noga överväga hur vattenförvaltningens arbete med rapportering till EU närmare kan kopplas samman med arbetet med uppföljning och utvärdering. Enligt utredningens bedömning bör det vara en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten att vidareutveckla dessa båda aspekter.

20.2.2 Löpande uppföljning

Utredningen föreslår att myndigheterna årligen ska redovisa resultat till regeringen. Regeringen bör fortsättningsvis lämna en årlig samlad resultatredovisning för vattenförvaltningen till riksdagen.

Myndigheternas resultatuppföljning till regeringen

Vi menar att uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningens resultat är en viktig del i den statliga styrningen. Myndigheters arbete med vattenförvaltningsfrågor ska ses som en naturlig arbetsuppgift som styrs på vanligt sätt inom den ekonomiska styrningen av statliga myndigheter. Uppföljnings- och utvärderingssystemet bör därför läggas upp på samma sätt inom vattenförvaltningen som i övriga delar av statsförvaltningen.

När det gäller den löpande uppföljningen föreslår vi att både Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI även fortsättningsvis ska lämna en årlig resultatredovisning för sin del av vattenförvaltningsarbetet i årsredovisningarna till regeringen.

Vi föreslår vidare att var och en av länsstyrelserna och de övriga berörda myndigheterna ska lämna en resultatredovisning för sin del av vattenförvaltningsarbetet i årsredovisningarna till regeringen.

Denna löpande resultatuppföljning till regeringen ersätter den årliga rapporteringen från de statliga åtgärdsmyndigheterna till vattenmyndigheterna.

Kommunernas resultatuppföljning

Vi menar att även kommunerna årligen bör följa upp resultaten av sitt arbete för sin del av vattenförvaltningsarbetet.

Vi vill betona att det är viktigt att även kommunerna får ett ansvar för att följa upp och redovisa hur väl de genomför de operativa planerna. Det bör ankomma på Havs- och vattenmyndigheten att i samverkan med SGU vägleda i dessa frågor.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

Enligt budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat.¹ Regeringens resultatredovisning görs per utgiftsområde.

Vi menar att regeringen fortsättningsvis bör lämna en årlig samlad resultatredovisning för vattenförvaltningen till riksdagen. Denna resultatredovisning bör lämnas i budgetpropositionen på samma sätt som annan resultatredovisning till riksdagen. Den bör omfatta resultaten av de insatser som görs inom olika utgiftsområden. En utgångspunkt för regeringens resultatredovisning kan vara de resultatredovisningar som myndigheterna lämnar i sina årsredovisningar. Regeringen har möjlighet att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att bistå regeringen i detta arbete.

Regeringens resultatredovisning borde med fördel kunna lämnas samlat i ett utgiftsområde. Det kan övervägas inom vilket utgiftsområde som den lämpligen bör göras.

I riksdagen bör regeringens samlade redovisning och analys av uppnådda resultat behandlas på samma sätt som annan årlig resultatinformation av ett utskott inom ramen för utskottens uppföljning och utvärdering. Vilket utskott som kommer att behandla den samlade resultatredovisningen beror på inom vilket utgiftsområde som regeringen väljer att lämna sin resultatredovisning.

¹ Budgetlagen (2011:203).

20.2.3 Fördjupad utvärdering

Utredningen föreslår att regeringen vart sjätte år ska lämna en fördjupad utvärdering till riksdagen som en del i regeringens skrivelse med den nationella handlingsplanen till riksdagen. Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas uppgiften att leda arbetet med den fördjupade utvärderingen.

En fördjupad utvärdering bör genomföras vart sjätte år. Arbetet med den fördjupade utvärderingen ska ses som en del i arbetet med att ta fram förvaltningsplanerna och presenteras i dessa.

Den fördjupade utvärderingen ska dock ses som något mer än den sammanställning som ramdirektivet kräver. Syftet med den fördjupade utvärderingen är att även ge riksdagen och regeringen information om vilka resultat som uppnås genom vattenförvaltningen. Utvärderingen ska på så sätt ge underlag för riksdagens och regeringens överväganden när det gäller fortsatt inriktning på vattenförvaltningen och dess resursdimensionering.

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas uppgiften att leda arbetet med den fördjupade utvärderingen. Den fördjupade utvärderingen ska göras som en del i arbetet med förvaltningsplanerna och inför arbetet med den nationella handlingsplanen. Den nationella handlingsplanen kommer att läggas fram av regeringen i en skrivelse till riksdagen, varför riksdagen får möjlighet att ta ställning till de resultat som framkommer i den fördjupade utvärderingen.

Vi menar att länsstyrelserna och övriga statliga myndigheter ska delta på olika sätt i arbetet med den fördjupade utvärderingen, bland annat genom att ta fram underlag och bistå i analyserna av uppnådda resultat. Vidare bör även kommunerna delta i arbetet med att lämna underlag.

Det är viktigt att den fördjupade utvärderingen som ska göras vart sjätte år enligt vattenförvaltningscyklerna i möjligaste mån samordnas med de fördjupade utvärderingar som nu görs vart fjärde år inom miljömålssystemet.

21 Förslag om förändrad organisation

Sammanfattning: Våra förslag i detta kapitel handlar om att vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå organiseras så att kommunerna ges en tydligare roll, bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå. 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. Övriga berörda myndigheter ges en tydligare roll i vattenförvaltningen genom att de bland annat ska delta i åtgärdsplaneringen och följa upp resultaten av de åtgärder som de har genomfört.

Vattenförvaltningen organiseras så att de arbetsuppgifter på distriktsnivå som de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i dag förs över till dels regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och en ny nämndmyndighet på nationell nivå, dels samtliga länsstyrelser på avrinningsområdesnivå.

På nationell nivå organiseras vattenförvaltningen så 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 och i samverkan med SGU ta fram en förvaltningsplan per distrikt samt

genomföra samråd. Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) 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 nämnd inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet. 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 medverkan av berörda aktörer på nationell nivå.

Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och den föreslagna nämndmyndigheten för normgivning pekas ut som behöriga myndigheter.

21.1 Inledning

Utifrån det som har framkommit i vår utvärdering menar vi att det behövs organisatoriska förändringar i syfte att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Vi har i de föregående tre kapitlen redovisat vår syn på vilka förändringar som behövs utifrån ett uppgiftsorienterat perspektiv. I detta kapitel beskriver vi våra förslag ur ett organisatoriskt perspektiv.

Utredningen är medveten om att organisationsförändringar inte alltid leder till ökad effektivitet. Det är viktigt att organisationsförändringar görs med viss återhållsamhet och endast i de fall då de verkligen behövs. Förändrade organisationsstrukturer innebär att det finns risk för att nya gränsdragningsproblem uppstår och att fokus läggs på organisationsfrågor i stället för arbetet med åtgärder och samverkan, vilket alltid är nödvändigt vid komplexa sektorsövergripande frågor som vattenförvaltningsfrågor. Vi menar att i

detta fall finns det ett uttalat behov av förändring av organisationen för att uppnå en ökad resurseffektivitet. Vi bedömer att vinsterna med en förändring av organisationen är större än kostnaderna, vilket vi utvecklar vidare i vår konsekvensanalys i kapitel 23.

Utredningen vill inledningsvis lyfta fram betydelsen av att en omorganisation av vattenförvaltningen inte stoppar upp det pågående arbetet. Detta lyfts även fram i regeringens direktiv till utredningen, där det förs fram att vid behov ska åtgärder föreslås för att motverka eventuella negativa konsekvenser för förvaltningen som kan förutses med anledning av en eventuell organisationsförändring, bland annat eventuella fördröjningar av angelägna åtgärder och arbetsprocesser för att nå målen inom vattenförvaltningen.

Utredningen menar att det finns behov av organisationsförändringar men att det samtidigt är viktigt med kontinuitet i arbetet och att den kompetens som har byggts upp hittills säkras.

21.2 Utredningens organisationsförslag

Det organisationsförslag som vi lämnar i detta betänkande syftar till att tydliggöra de olika myndigheternas roller och ansvar samt att öka legitimiteten för vattenförvaltningen. Förslaget syftar till att ge en tydligare struktur med ett fördelat ansvar på ordinarie förvaltningsnivåer samtidigt som avrinningsområdesperspektivet och det nationella perspektivet betonas. Syftet är att förenkla arbetet och säkra det nationella åtagandet. Rollfördelning och ansvar för olika arbetsuppgifter bör regleras i vattenförvaltningsförordningen.

Utredningens organisationsförslag syftar även till att lyfta fram behovet av arbete med grundvatten, dricksvatten, torka, översvämningssrisker och vattenanvändning. Ett annat viktigt syfte är att öka samordningen av arbetet med att genomföra olika direktiv med vattenanknytning och att skapa en tydligare struktur för arbetet med nya styrmedel och utvärdering. Slutligen syftar förslaget till att tydliggöra kopplingen mellan miljökvalitetsnormerna och det konkreta åtgärdsarbetet.

Vi vill betona behovet av ett avrinningsområdesperspektiv i kombination med ett nationellt perspektiv i arbetet med våra vatten – både vad gäller kvalitet och kvantitet. Vatten är det viktigaste livsmedlet, en förutsättning för många samhällsviktiga verksamheter, fisket,

sjöfarten och turismen samt en avgörande resurs för industrin, jordbruket och stora delar av energiproduktionen. Vattenmiljöerna är nödvändiga för den biologiska mångfalden, och de står för en lång rad viktiga och värdefulla ekosystemtjänster.

Utredningen vill starkt betona betydelsen av att både riksdagen och regeringen och alla berörda statliga myndigheter och kommuner på olika förvaltningsnivåer tilldelas ett tydligt ansvar för sina delar av vattenförvaltningsarbetet. I de resonemang som utredningen för har vi utgått från följande tre nivåer, vilka anknyter till ramdirektivet för vatten:

- avrinningsområdesnivå, det vill säga det område inom vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, älvar och sjöar till havet vid ett enda utlopp. Administrativt ansvariga myndigheter i Sverige på denna nivå är framför allt länsstyrelser och kommuner. Även andra statliga myndigheter kan ha uppgifter på denna nivå.
- distriktsnivå, det vill säga det större område bestående av flera avrinningsområden som utgör en samlad enhet för vattenförvaltningsarbetet och en rapporteringsenhet till kommissionen. Arbete på denna nivå utförs i dag av de fem länsstyrelser som är utpekade som vattenmyndigheter.
- nationell nivå, det vill säga det område som utgör svenskt territorium. Administrativt ansvariga på denna nivå i Sverige är riksdagen, regeringen och de centrala myndigheterna.

Det är viktigt att den omorganisation som vi föreslår kan genomföras med så lite negativa konsekvenser på kort sikt för förvaltningen som möjligt. En väsentlig del för att lyckas med detta menar vi är att Havs- och vattenmyndigheten och SGU tar till sig av det metodutvecklingsarbete som skett och nyttjar de erfarenheter som har vunnits inom nuvarande system. Vi vill därför starkt betona vikten av att myndigheterna, i uppbyggnaden av den nya organisationen, tar tillvara den kompetens som finns inom dagens system. Våra förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen beskrivs närmare i kapitel 23.

21.2.1 Avrinningsområdesnivå

Förslag: Vattenförvaltningen organiseras så att *kommunerna* ges en tydligare roll, bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå.

Länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas, bland annat genom att deras ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer formaliseras. De ges även ansvar för att samordna en myndighetsgemensam åtgärdsplanering i avrinningsområdena och dokumentera detta i en operativ plan och vid behov ta fram delåtgärdsprogram. Länsstyrelserna ska även följa upp resultaten av vidtagna åtgärder och arbeta med operativ och undersökande övervakning. Samtliga länsstyrelser ges också ansvaret för att yttra sig i mål och ärenden om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kapitlet 4 § miljöbalken och att svara för den statliga kontrollen av sådana kommunala beslut. Även vissa andra uppgifter som i dag är koncentrerade till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter förs över till samtliga länsstyrelser.

Övriga myndigheter ges en tydligare roll i vattenförvaltningen genom att de bland annat ska delta i åtgärdsplaneringen och följa upp resultaten av de åtgärder som de har genomfört.

Länsstyrelserna ska inrätta *lokala referensgrupper* för att säkerställa information till och medverkan av olika aktörer i planerings- och uppföljningsarbetet på avrinningsområdesnivå.

På avrinningsområdesnivå lyfter vi fram att följande tre grupper av aktörer ska ingå i vattenförvaltningsarbetet: länsstyrelser, kommuner och andra statliga myndigheter. Vi lyfter även fram behovet av lokala referensgrupper.

Kommunerna ges en tydligare roll

Utredningen föreslår att kommunernas roll inom vattenförvaltningen förtydligas jämfört med i dag och att de görs mer delaktiga i det vattenförvaltningsarbete som staten ansvarar för. Genom att kommunerna görs mer delaktiga inom vattenförvaltningen ökar incitamenten att integrera vattenförvaltningsperspektivet i den kommunala verksam-

heten. Utredningen bedömer att möjligheten att åstadkomma ett mer effektivt åtgärdsarbete därmed stärks betydligt. Vi föreslår att kommunernas roll preciseras i vattenförvaltningsförordningen.

Det har i utredningen blivit tydligt att det för kommunerna är viktigt att de krav på åtgärder som ställs och finansieringen av sådana åtgärder tydligt måste hänga ihop. Från ett kommunalt perspektiv behöver det också finnas möjligheter att prioritera de åtgärder som bedöms vara viktigast och mest kostnadseffektiva för att nå målen om god vattenkvalitet i miljökvalitetsnormerna. Utredningen vill framhålla att det även från ett genomförandeperspektiv är viktigt att kommunerna ges ett ökat ansvar för sin del av vattenförvaltningen.

Under utredningens gång har SKL tydligt framfört att man anser att arbetet inom vattenförvaltningen bör vara organisera på samma sätt som övrigt miljö- och hållbarhetsarbete, där centrala myndigheter har det övergripande nationella ansvaret, länsstyrelser ansvarar för det regionala arbetet och kommuner för det lokala arbetet. Man menar att dagens organisering, där fem länsstyrelser getts ansvar för nationella uppgifter på distriktsnivå, skapar en otydlighet som är till nackdel för arbetet.

Våra förslag förutsätter att det finns förutsättningar för kommunerna att delta i den avrinningsområdesvisa åtgärdsplaneringen och även i övrigt delta mer aktivt i vattenförvaltningsarbetet. Utredningen är medveten om att det kan vara både en administrativ och resursmässig utmaning att förändra dagens vattenförvaltningsarbete så att samtliga 290 kommuner blir delaktiga i arbetet. Samtidigt är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att en sådan förändring kommer till stånd. Genom att införa en tydlig organisatorisk struktur på det statliga området ökar förutsättningarna för kommunerna att planera, prioritera och genomföra sitt åtgärdsarbete på ett kostnadseffektivt sätt. Att mer av vattenförvaltningsarbetet läggs på en mer lokal nivå underlättar kommunernas möjlighet att delta aktivt i arbetet. Det arbete som kommunerna redan utför eller ska utföra får en mer strukturerad form om uppgiften i vattenförvaltningen tydliggörs. Vi menar att ett sådant arbetssätt bör stärka möjligheterna och underlätta för alla kommuner att arbeta med åtgärdsarbete. Genom att arbeta tillsammans skapas synergieffekter som kommer alla kommuner till godo.

Det finns ett brett spektrum när det gäller vilka resurser och möjligheter som kommunerna har för att kunna öka sitt deltagande i

vattenförvaltningen. Det finns flera kommuner som har både kompetens och vilja att öka sitt engagemang och andra som ännu inte har kommit lika långt i sitt interna arbete. Redan i dag genomför kommunerna dock mycket arbete som har betydelse för möjligheten att nå god vattenkvalitet, även om detta inte alltid definieras som vattenförvaltningsarbete. Det är därför angeläget att kommunerna uppmuntras till att integrera ett vattenförvaltningsperspektiv i sitt arbete med bland annat fysisk planering, va-frågor inklusive dagvattenhantering, frågor inom gata och park, klimatanpassning och krisberedskap. Utredningen vill betona att det finns många fördelar för kommunerna att arbeta på ett mer strukturerat sätt tillsammans med övriga aktörer inom vattenförvaltningen.

Det är också väsentligt att kommunerna, utifrån sina erfarenheter av konkret åtgärdsarbete, deltar i det arbete som de centrala myndigheterna svarar för på nationell nivå, till exempel med att identifiera behov av nya styrmedel eller andra åtgärder i åtgärdsprogrammen för distrikten.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att kommunerna ges en tydligare roll i vattenförvaltningen i avrinningsområden vad gäller planering, genomförande och uppföljning,
- att kommunerna ska delta i arbetet med att ta fram underlag till kartläggnings- och analysarbetet,
- att kommunerna ska delta i det arbete som länsstyrelserna ansvarar för med konkret myndighetsgemensam åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå, samt
- att kommunerna årligen ska följa upp resultaten av de åtgärder som de genomfört och bidra till den fördjupade utvärderingen vart sjätte år.

Samtliga länsstyrelser ges ett ökat ansvar

Utredningen föreslår att samtliga länsstyrelsers roll inom vattenförvaltningen förtydligas och utökas, bland annat genom att ansvaret för de uppgifter med att ta fram kunskapsunderlag som de utför i dag formaliseras i vattenförvaltningsförordningen och att de även ges ett formellt ansvar för att samordna åtgärdsplaneringen i avrinningsom-

rådena. Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter preciseras i vattenförvaltningsförordningen.

En utgångspunkt för riksdagens beslut 2004 om hur vattenförvaltningen skulle organiseras var att miljöfrågorna för vatten inte skulle ses separat och att vattenförvaltningsarbetet skulle vara en del i det integrerade miljövårdsarbete som bedrivs av länsstyrelserna. Ett sådant arbetssätt bedömdes vara en viktig förutsättning för möjligheten att nå de nationella miljökvalitetsmålen. Regeringen menade att arbetet enligt ramdirektivet för vatten skulle utföras parallellt med det regionala miljömålsarbetet och länsstyrelsernas miljötillsynsansvar. Genom att lägga ansvaret för vattenförvaltningen på vissa länsstyrelser och inrätta särskilda beredningssekretariat på alla länsstyrelser skapades möjligheter till samordning mellan länsstyrelserna.

Vi menar att det är både naturligt och effektivt att vattenförvaltningsarbetet samordnas av länsstyrelserna på liknande sätt som arbetet med miljömålen i övrigt. Vårt organisationsförslag utgår från att vattenförvaltningsarbetet ska vara en naturlig och integrerad del av länsstyrelsernas samlade arbete. Utredningen menar att det är väsentligt att all den kompetens som finns inom en länsstyrelse nyttjas i arbetet med att genomföra länsstyrelsens uppgifter inom vattenförvaltningen. Det handlar bland annat om kompetens inom samhällsplanering, näringslivsutveckling, kulturmiljö, jordbruk, beredskap, tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken samt frågor om områdesskydd. Uppgiften att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer innebär att avvägningar behöver göras mellan olika samhällsintressen. För denna uppgift krävs en bred kompetens även utanför vattenområdet. Länsstyrelsernas tvärsektoriella uppdrag och kompetens gör att de har goda förutsättningar för uppgiften att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer.

Utredningen kan konstatera att regeringen har valt att särskilt reglera att det ska finnas ett beredningssekretariat vid varje länsstyrelse för att biträda vattenmyndigheten i samordningen av vattenförvaltningsarbetet inom distriktet. Regeringen har således fäst särskild vikt vid att det ska finnas en samlad arbetsenhet vid varje länsstyrelse för samordning. Utredningen menar att beredningssekretariaten har en viktig roll att fylla som samordnare av vattenrelaterade frågor på varje länsstyrelse. Samtidigt vill vi betona att en organisatorisk lösning kan riskera att bli en svaghet om det innebär att arbetet med

kartläggning och analys, förslag till miljökvalitetsnormer och åtgärdsplanering hanteras skilt från länsstyrelsens övriga arbete. Det är viktigt att frågorna hanteras integrerat i länsstyrelsernas arbete i övrigt för att avsikten med vattenförvaltningen ska få genomslag. Det är viktigt att den ökade roll som länsstyrelserna får i och med vårt organisationsförslag också leder till att fler enheter involveras i arbetet.

Det är vidare väsentligt att länsstyrelserna, utifrån sina erfarenheter av konkret åtgärdsarbete, deltar i det arbete som de centrala myndigheterna svarar för på nationell nivå, till exempel med att identifiera behov av nya styrmedel eller andra åtgärder i åtgärdsprogrammen för distrikten.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att länsstyrelserna ges ett tydligt formaliserat ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer för vattenförekomster inom respektive län,
- att länsstyrelserna ska samordna det myndighetsgemensamma arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och dokumentera detta i en operativ plan med de åtgärder som länsstyrelserna och övriga aktörer behöver genomföra för att nå målen i miljökvalitetsnormerna,
- att länsstyrelserna ska bedöma behovet av ett delåtgärdsprogram och vid behov se till att ett sådant program tas fram i samverkan med övriga berörda myndigheter och kommuner,
- att länsstyrelserna ska ta fram förslag till övervakningsprogram för operativ och undersökande övervakning,
- att länsstyrelserna årligen ska följa upp resultaten av de åtgärder som de har genomfört till följd av den myndighetsgemensamma åtgärdsplaneringen och bidra till den fördjupade utvärderingen vart sjätte år,
- att samtliga länsstyrelser tar över vattenmyndigheternas uppgift att bedöma om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att ett badvattens kvalitet ska kunna klassificeras som tillfredsställande,
- att samtliga länsstyrelser tar över vattenmyndigheternas uppgift att yttra sig i mål och ärenden om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kapitlet 11–12 §§ vattenförvaltningsförord-

ningen samt att utöva den statliga kontrollen av sådana kommunala beslut,

- att samtliga länsstyrelser tar över vattenmyndigheternas uppgift att agera när en vattenförekomst kvalitet försämras tillfälligt, till exempel till följd av exceptionella naturliga orsaker,
- att samtliga länsstyrelser tar över vattenmyndigheternas uppgift att utarbeta kartor över översvämningssrisker för områden där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att betydande översvämningssrisker finns eller kan uppstå,
- att samarbetsformer mellan länsstyrelser och med kommuner och berörda myndigheter vidareutvecklas, samt
- att länsstyrelserna tillsammans samordnar sitt arbete inom vattenförvaltningen.

Därutöver ansvarar länsstyrelserna i enlighet med nuvarande regelverk för den regionala övervakningen. Nuvarande bestämmelse om beredningssekretariat i förordningen om vattendelegationer bör omformuleras och föras över till länsstyrelseinstruktionen.

Övriga myndigheter engageras

Utredningen föreslår att övriga centrala myndigheter med operativt ansvar engageras mer i vattenförvaltningsarbetet på avrinningsområdesnivå.

Vi menar att åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå ska vara en naturlig och integrerad del i de statliga myndigheternas operativa arbete med att följa miljökvalitetsnormerna. Däremot menar vi att vägledande arbetsuppgifter inte omfattas av åtgärdsplaneringen och därmed inte ska vara med i de operativa planerna. När det gäller frågan om vilka statliga myndigheter utöver länsstyrelserna som kan beröras av det avrinningsområdesvisa planeringsarbetet menar utredningen att det i första hand handlar om myndigheter som har någon form av operativt ansvar gentemot verksamhetsutövare och enskilda. Det kan till exempel handla om att föra talan enligt miljöbalken, besluta om miljöhänsyn vid skogsavverkning enligt skogsvårdslagen eller besluta om infrastrukturprojekt enligt väglagen. Även myndigheter med huvudmannaansvar för projekt inom avrinningsområdet

eller myndigheter som beviljar bidragsmedel för fysiska åtgärder skulle kunna delta i planeringsarbetet.

Utredningen har identifierat att i första hand följande myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ingå i arbetet på avrinningsområdesnivå: Havs- och vattenmyndigheten, SGU, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Även Kammarkollegiet och MSB kan komma ifråga i deras roll som taleberättigade myndigheter enligt miljöbalken.

Utredningen har övervägt hur urvalet av berörda myndigheter ska göras för varje avrinningsområde och vi menar att det får avgöras utifrån behoven inom varje område. Även formerna för deltagandet i det avrinningsområdesvisa arbetet bör kunna variera beroende på varierande problembilder i olika avrinningsområden. I vissa fall kan ett direkt deltagande på möten vara viktigt, medan i andra fall kan deltagandet inskränka sig till att inkomma med skriftliga underlag och synpunkter.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att myndigheter med operativt ansvar ges en tydligare roll i vattenförvaltningen i avrinningsområden vad gäller planering, genomförande och uppföljning,
- att myndigheterna ska delta i åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och i beslut om operativa planer och delåtgärdsprogram,
- att myndigheterna ska delta i arbetet med att ta fram underlag till kartläggnings- och analysarbetet, och
- att myndigheterna årligen ska följa upp resultaten av de åtgärder som de har genomfört till följd av den myndighetsgemensamma åtgärdsplaneringen och bidra till den fördjupade utvärderingen vart sjätte år.

Lokala grupper för samråd och samverkan

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska inrätta lokala grupper för samråd och samverkan med intressenter inom de olika avrinningsområdena. Dessa lokala referensgrupper bör ges en tydligare roll och uppgifter än vad vattenråden har i dag för att stärka verksamhetsutövers, fastighetsägares och civilsamhällets organisationers deltagande i vattenförvaltningen. Vi vill starkt betona att det lokala åtgärds-

arbetet behöver stärkas för att åstadkomma reella effekter i vattnen. Åtgärdsarbetet behöver förstärkas både vad gäller organisation och finansiering. Nuvarande bestämmelse i förordningen om vattendelegerationer med skyldighet att bilda referensgrupper bör omformuleras och föras över till vattenförvaltningsförordningen.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att lokala referensgrupper införs för att säkerställa information till och medverkan av verksamhetsutövare, fastighetsägare och relevanta organisationer från det civila samhället i planerings- och uppföljningsarbetet på avrinningsområdesnivå, och
- att medlemmar i befintliga vattenråd kan utgöra grunden för de lokala referensgrupperna.

21.2.2 Distriktsnivå

Förslag: Vattenförvaltningen organiseras så att de arbetsuppgifter på distriktsnivå 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 distriktsnivå menar vi att det inte bör finnas en utpekad myndighet med det samlade ansvaret för vattenförvaltningsarbetet i varje distrikt utan att arbetet huvudsakligen ska utföras samlat *för* varje distrikt av de centrala myndigheterna Havs- och vattenmyndigheten och SGU samt av regeringen och den föreslagna nationella nämnden för normgivning. Organiseringen av detta arbete beskrivs i avsnitt 21.2.3 nedan. Länsstyrelsernas och övriga aktörers arbete på avrinningsområdesnivå beskrivs i avsnitt 21.2.1 ovan.

Den distriktsvisa organiseringen

Utredningen föreslår att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör.

I vår utvärdering har det tydligt framkommit att den distriktsvisa organiseringen av vattenförvaltningsarbetet uppfattas som avvikande

och otydlig. Det har också framkommit tydliga synpunkter om att arbetsuppgifter av nationell karaktär inom vattenförvaltningen bör utföras av centrala myndigheter. Flera aktörer har också pekat på att de fem vattendistrikten är alltför stora för att fylla någon praktisk funktion när det kommer till konkret åtgärdsplanering och samverkan med lokala aktörer och att sådant arbete bör utgå från avrinningsområden eller delar av avrinningsområden.

Utredningen delar uppfattningen att organiseringen av arbetet, med de arbetsuppgifter som vattenmyndigheterna tilldelats och utför, är ovanlig och avvikande från övrig förvaltningsstruktur i Sverige. Vi bedömer att det finns goda skäl att fördela ansvaret för arbetsuppgifterna på annat sätt. Ramdirektivet för vatten lämnar ett stort spelrum för medlemsstaterna att organisera arbetet på det sätt som passar bäst in i respektive lands förvaltningsstruktur och förutsättningar i övrigt. Det enda kravet är att medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpning av bestämmelserna i ramdirektivet. Det finns således varken unionsrättsliga krav på nuvarande organisering av arbetet eller hinder för den organisation som vi föreslår.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att de arbetsuppgifter på distriktsnivå som länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län utför i egenskap av vattenmyndigheter omfördelas till myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, och
- att begreppet vattenmyndighet utmönstras.

21.2.3 Nationell nivå

Förslag: Vattenförvaltningen organiseras så 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, för yt- respektive grundvatten, ta fram övervakningsprogram, aggregera resultaten från kartläggnings- och analysarbetet till distriktsnivå, bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitets-

normer samt bedöma de operativa planerna och delåtgärdsprogrammen. Havs- och vattenmyndigheten ska vidare tillsammans med SGU och i samverkan med övriga myndigheter och kommuner ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och förslag till åtgärdsprogram för distrikten. Havs- och vattenmyndigheten ska även tillsammans med SGU och för varje distrikt genomföra formella samråd vid tre tillfällen per förvaltningscykel samt ta fram en förvaltningsplan. Havs- och vattenmyndigheten ska länka ihop CIS-arbetet med det svenska vattenförvaltningsarbetet och leda arbetet med en fördjupad utvärdering vart sjätte år.

SMHI:s roll förtydligas. SMHI och SGU ska bland annat ta fram nationella modellberäknade underlag till övervakning, kartläggning och analys.

En *nationell nämnd* inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska sköta de handläggande uppgifterna åt nämnden inom sina respektive ansvarsområden.

Övriga centrala myndigheters 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 medverkan av berörda aktörer på nationell nivå.

På nationell nivå lyfter vi fram att följande grupper av aktörer ska ingå i vattenförvaltningsarbetet: riksdagen och regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI samt en nämndmyndighet för normgivning. Det arbete som utförs på denna nivå kommer också att involvera flera andra centrala myndigheter. Vi lyfter även fram behovet av en nationell referensgrupp.

Riksdagen och regeringen

Vi föreslår att riksdagen och regeringen ges mer framskjutna roller inom vattenförvaltningen. Styrningen av myndigheters och kommuners åtgärdsarbete bör flyttas från vattendelegationerna till reger-

ingen genom att regeringen övertar uppgiften att besluta om åtgärdsprogram för distrikten. Styrningen genom åtgärdsprogrammen bör kompletteras med styrning genom instruktioner, regleringsbrev och andra regeringsbeslut. Vi föreslår också att regeringen och riksdagen styr inriktningen på vattenförvaltningsarbetet genom en nationell handlingsplan. Slutligen föreslår vi att regeringen ges ansvar för att dela in avrinningsområden och kustområden i avrinningsdistrikt och att besluta vilka myndigheter som ska ansvara för arbetsuppgifterna inom vattenförvaltningen. Detta åstadkoms genom vissa ändringar i 5 kapitlet 13–14 §§ miljöbalken.

Eftersom vattenförvaltningsarbetet innebär en samordning av arbetet med att genomföra en mängd olika EU-direktiv med koppling till vatten berör arbetet många myndigheter och flera olika departement. Det är därför viktigt att arbetet inom Regeringskansliet utformas på ett sådant sätt att det stödjer en sammanhållen, departementsövergripande styrning av verksamheten och de olika myndigheterna. Ett sådant arbetssätt ger förutsättning för ett effektivt vattenförvaltningsarbete på alla nivåer inom statsförvaltningen och utifrån alla aspekter.

Utredningen menar att det är viktigt att de olika departementen inom Regeringskansliet involveras i tillräcklig utsträckning i vattenförvaltningsarbetet och i regeringens arbete med att ta fram den nationella handlingsplanen och åtgärdsprogrammen för distrikten med efterföljande beslut.

Inspiration kan till exempel hämtas från det sätt som regeringsarbetet bedrivs i Norge. För att bidra till information, samarbete och samordning mellan de åtta departement som berörs av vattenförvaltningsarbetet i Norge har det inrättats en departementsgrupp där tjänstemän från de berörda departementen ingår. Det är en kontaktgrupp för arbetet med vattenfrågor som leds av det norska Klimat- och miljödepartementet (KLD). Gruppen möts ungefär två gånger per år, och dessutom har man möten när något särskilt händer. KLD orienterar de övriga departementen om vilka olika processer som pågår inom vattenförvaltningen. I de fall som departementen och departementsgruppen inte kan lösa olika målkonflikter eller andra frågor lämnas frågan till regeringen för beslut. Beredningen av frågor mellan departementen för övrigt föregår på vanligt sätt och i förhållande till det enskilda departementets ansvarsområde.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att regeringen tar fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan,
- att riksdagen behandlar regeringens skrivelse med en nationell handlingsplan,
- att regeringen tar fram och beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten,
- att regeringen följer upp och genomför åtgärdsprogrammen på det sätt som behövs, till exempel genom instruktioner och direktiv till de statliga myndigheterna och förslag till riksdagsbeslut, samt
- att regeringen tar emot och bereder myndigheternas resultatredovisningar för vattenförvaltningsarbetet i årsredovisningarna samt lämnar en årlig samlad resultatredovisning för vattenförvaltningen till riksdagen i budgetpropositionen.

Därutöver ansvarar regeringen i enlighet med nuvarande regelverk bland annat för att pröva om det finns skäl att ändra en miljökvalitetsnorm om en sådan fråga anmälts till regeringen, samt besluta i vissa frågor av betydelse för samarbetet med annan stat.¹

I övrigt menar vi också att funktionen som Sveriges vattendirektör inom det unionsgemensamma CIS-arbetet även fortsättningsvis bör fullgöras av en tjänsteman från Regeringskansliet.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ett tydligt och utvidgat ansvar inom vattenförvaltningen för yt- respektive grundvatten och att detta ansvar formaliseras i vattenförvaltningsförordningen. Vi bedömer att det finns goda skäl att fördela ansvaret för merparten av de arbetsuppgifter som i dag ligger på de länsstyrelser som är vattenmyndigheter till central myndighetsnivå.

Utredningen kan konstatera att ansvaret för grundvattenfrågor är delat på flera centrala myndigheter, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och Naturvårdsverket. Det har både i denna och tidigare utredningar framförts att ansvarsfördelningen uppfattas som svåröverblickbar. Utredningen har övervägt behovet av ett samlat myndig-

¹ 4 kapitlet 14 §, 8 kapitlet 4 och 6 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

hetsansvar för yt- och grundvatten på det sätt som beskrivs av utredningen om spridningen av PFAS-föreningar (se kapitel 4).

Utredningen konstaterar å ena sidan att kunskapen om grundvatten är mycket nära sammanlänkad med kunskapen om geologi, vilket gör det naturligt att dessa frågor hanteras samlat inom en myndighet. Å andra sidan är det lika naturligt att hålla samman alla vattenfrågor inom en myndighet, så att förvaltningen av grundvatten, sjöar, hav och vattendrag kan ske samlat.

Utredningen vill framhålla att grundvattenfrågor är svåra och att kunskapen i samhället generellt sett är låg. SGU:s kompetens i grundvattenfrågor är hög och därmed viktig i miljöarbetet i allmänhet och i vattenförvaltningsarbetet i synnerhet. SGU har tagit ett stort ansvar för grundvattenfrågorna inom vattenförvaltningen, trots att man har begränsade resurser tilldelade sig från anslag 1:11 för detta arbete. Det faktum att det inom SGU finns ett så begränsat antal tjänster som är avsatta för vattenförvaltning kan sägas innebära en institutionell risk.

SGU har historiskt sett varit en expertmyndighet, men det pågår en utveckling mot att ge SGU allt fler förvaltningsuppgifter. Som exempel kan nämnas att 2014 fick SGU ansvar för tillsyn avseende geologisk lagring av koldioxid.² I och med det fick SGU även bemyndigande att meddela föreskrifter enligt förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid. År 2017 fick SGU i uppdrag från Utrikesdepartementet³ att vara behörig myndighet (tillsynsmyndighet) enligt EU:s konfliktmineralförordning.

Utredningen bedömer att ansvaret för grundvattenfrågor inte bör flyttas från SGU utan i stället stärkas. Det förslag vi lämnar syftar till att säkerställa att förvaltningen av yt- och grundvatten kan ske på ett samlat sätt, trots den uppdelade ansvarsfördelningen på central myndighetsnivå. Genom att tydliggöra och utöka SGU:s ansvar för frågor om grundvatten inom vattenförvaltningen ökar också förutsättningarna för myndigheten att verka för ett hållbart nyttjande av mineralresurser med avseende på påverkan på grundvattnet. Vi föreslår inga ändringar när det gäller Naturvårdsverkets ansvar.

² 2 kapitlet 26 a § miljötillsynsförordningen.

³ UD2017/19221/HI, den 23 november 2017.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU i samverkan med SMHI och länsstyrelserna ska se över och vid behov justera vattenförekomstindelningen för ytvatten respektive grundvatten inom varje distrikt,
- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska aggregera resultaten från kartläggnings- och analysarbetet till distriktsnivå för ytvatten respektive grundvatten,
- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska bereda länsstyrelsernas förslag till justering av miljökvalitetsnormer för ytvatten respektive grundvatten,
- att Havs- och vattenmyndigheten, tillsammans med SGU, ska genomföra samråd för arbetsprogram, översikt över väsentliga frågor och förvaltningsplan för alla distrikt,
- att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga myndigheter och kommuner ska ta fram underlag och förslag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten,
- att Havs- och vattenmyndigheten, tillsammans med SGU, ska ta fram en förvaltningsplan per distrikt, inklusive en sammanställning av den nationella handlingsplanen och de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen för distrikten samt de avrinningsområdesvisa operativa planerna och delåtgärdsprogrammen,
- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska bedöma om föreslagna åtgärder i de operativa planerna sammantaget är tillräckliga för möjligheten att nå målen i miljökvalitetsnormerna,
- att Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om förvaltningsplaner för distrikten,
- att SGU ska ta fram nationella modellberäknade underlag till övervakning, kartläggning och analys,
- att SGU bör vara datavärd för grundvatten,
- att Havs- och vattenmyndigheten och SGU, i nära samverkan med bland annat Naturvårdsverket, SMHI, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och länsstyrelserna, ska ta fram och genomföra distriktsvisa övervakningsprogram för ytvatten respektive grundvatten,

- att Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om program för operativ och undersökande övervakning av ytvatten samt utforma, genomföra och administrera den kontrollerande övervakningen för ytvatten,
- att SGU ska besluta om program för operativ övervakning av grundvatten samt utforma, genomföra och administrera den kontrollerande övervakningen för grundvatten, samt
- att Havs- och vattenmyndigheten ska leda arbetet med en fördjupad utvärdering, som redovisas i förvaltningsplanerna, vart sjätte år.

Vi menar också att Havs- och vattenmyndigheten och SGU även fortsättningsvis ska vägleda länsstyrelserna i deras vattenförvaltningsarbete. I denna uppgift ingår bland annat att ta fram föreskrifter, handböcker, nationellt metodstöd och utbildningsinsatser för vattenförvaltningsarbetet i samverkan med övriga centrala myndigheter, bland annat utifrån resultatet av CIS-arbetet. Därutöver menar vi att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska genomföra rapporteringen till kommissionen och ha det övergripande ansvaret för CIS-arbetet genom att ingå i den strategiska gruppen SCG som har en samordnande roll gentemot andra arbetsgrupper inom CIS. SGU bör fortsätta att delta i arbetsgruppen för grundvatten.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Utredningen föreslår att SMHI:s roll förtydligas och formaliseras genom att myndigheten ges vissa utpekade uppgifter i vattenförvaltningsförordningen. Vi menar att det tydligt bör framgå att SMHI har ansvar för att identifiera och avgränsa enskilda huvudavrinningsområden och kustområden samt att hålla en förteckning över de avrinningsdistrikt som det svenska vattenförvaltningsarbetet ska utgå från och deras avgränsning. Vidare bör det regleras att SMHI ska bistå länsstyrelserna i deras arbete. SMHI bör ges ett i förhållande till i dag utvidgat ansvar för att ta fram nationella underlag och verktyg för arbetet med kartläggning och analys, normsättning och åtgärdsplanering. Detta är en uppgift som SMHI har börjat arbeta med de senaste åren utan formellt ansvar i vattenförvaltningsförordningen. SMHI bör leverera modellberäknat underlag för miljöövervakning, statusklassning, påverkansanalys och riskbedömning. SMHI bör sam-

verka med Havs- och vattenmyndigheten beträffande den geografiska indelningen av ytvattenförekomster, och bidra med de kunskaper som finns inom myndigheten för principer kring vattenförekomsternas indelning. Ett sådant förfarande kan bidra till att säkerställa en nationellt homogeniserad indelning av ytvattenförekomster. SMHI:s roll bör även omfatta att vara nationell datavärd för kvantitativa data inom hydrologi, det vill säga att lagra data om vattenflöden och vattenstånd, inklusive olika verksamheters påverkan på dessa.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att SMHI ska svara för avgränsningen av avrinningsområden,
- att SMHI ska bistå länsstyrelserna med att ta fram nationella modellberäknade underlag till övervakning, kartläggning och analys, samt
- att SMHI bör vara datavärd för ytvattenförekomster och grundläggande hydrologisk information.

Nämndmyndighet för normgivning

Utredningen föreslår att det inrättas en nationell nämnd för beslut om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet. Förslag till miljökvalitetsnormer för yt- respektive grundvatten lämnas av Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU.

Våra överväganden när det gäller beslutanderätten för miljökvalitetsnormer och valet av en nämndmyndighet för denna uppgift redovisas i avsnitt 21.3 nedan.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att en nationell normgivningsnämnd för vattenförvaltningen inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet.

Övriga centrala myndigheter

Utredningen föreslår att vattenförvaltningsarbete ska vara en naturlig och integrerad del av statliga myndigheters arbete. De centrala myndigheternas roll i vattenförvaltningsarbetet ska stärkas.

Utredningen konstaterar att det råder en stor enighet om behovet av ett nationellt sätt att arbeta med vattenförvaltningsfrågor för att uppnå rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och likvärdighet över landet. Detta ställer krav på de centrala myndigheterna att bistå i arbetet genom att arbeta förvaltningsöverskridande – både över myndighetsgränser och över administrativa geografiska gränser. Utifrån ett sådant perspektiv är det en lång rad myndigheter och verksamhetsområden som bör ha viktiga uppgifter inom vattenförvaltningen.

Utredningen vill betona vikten av fortsatt och utvecklat samarbete och samverkan mellan berörda myndigheter på central nivå. Utredningen vill betona betydelsen av att alla myndigheter tar ansvar för uppgiften att planera vad de behöver göra inom sitt verksamhetsområde för att vattenförvaltningsarbetet i Sverige ska ha förutsättningar att fungera. Samtliga centrala myndigheter bör medverka i arbetet med att ta fram underlag och förslag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten.

Utredningen menar att de centrala myndigheterna därutöver behöver få ett tydligare ansvar att bistå i arbetet med att ta fram ett korrekt och relevant kunskapsunderlag. De centrala myndigheterna bör bland annat ansvara för att ta fram relevant kunskapsunderlag för den ekonomiska analysen. Myndigheterna ska också bidra med uppgifter i rapporterings- och uppföljningsarbetet.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att de centrala myndigheternas roll i vattenförvaltningen stärks,
- att alla relevanta centrala myndigheter ges uppgifter inom både planeringsarbetet, genomförandearbetet och uppföljnings- och rapporteringsarbetet,
- att alla relevanta centrala myndigheter ska bidra till det vägledande arbete som Havs- och vattenmyndigheten och SGU ansvarar för,
- att alla relevanta centrala myndigheter ska ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och regeringens åtgärdsprogram för distrikten, samt
- att alla relevanta centrala myndigheter årligen ska följa upp resultaten av arbetet inom sina respektive delar av vattenförvaltningsarbetet och bidra till den fördjupade utvärderingen vart sjätte år.

Nationell referensgrupp

Utredningen föreslår ökade möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten och SGU att kunna stämma av olika frågor med centrala organisationer på nationell nivå. Det behöver därför inrättas en nationell referensgrupp för vattenförvaltningen vid Havs- och vattenmyndigheten för att säkerställa information till och medverkan av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer från det civila samhället.

Vårt organisationsförslag innebär sammanfattningsvis följande:

- att det inrättas en nationell referensgrupp för vattenförvaltningen för att säkerställa information till och medverkan av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer från det civila samhället i planerings- och uppföljningsarbetet på nationell nivå.

21.2.4 Behöriga myndigheter

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och den föreslagna nämndmyndigheten pekas ut som behöriga myndigheter.

Utredningen föreslår att regleringen i 5 kapitlet 14 § miljöbalken om att en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet utgår och ersätts av en bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen där Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och den föreslagna nämndmyndigheten för normgivning pekas ut som behöriga myndigheter.

I dag är det länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län som är utsedda till och anmälda till Europeiska kommissionen som behöriga myndigheter för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Uppdraget som vattenmyndighet ges i 2 kapitlet 2 § vattenförvaltningsförordningen. Vårt förslag innebär även att begreppet vattenmyndighet utmönstras.

21.3 Särskilt om beslutsinstanser

Förslag: Vattendelegationernas beslutanderätt delas upp på olika beslutsinstanser. Det inrättas en särskild nämndmyndighet för beslut om miljökvalitetsnormer.

Vattendelegationernas beslutanderätt

Utredningen bedömer att vattendelegationernas beslutanderätt bör delas upp på olika beslutsinstanser. Vi bedömer att förvaltningsplaner bör beslutas av en myndighet och att denna uppgift bör läggas på Havs- och vattenmyndigheten. Åtgärdsprogram för distrikten menar vi alltid bör beslutas av regeringen. Delåtgärdsprogram och operativa planer som utvisar vilka konkreta åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta bör beslutas tillsammans av de berörda myndigheterna och kommunerna. Beslut om miljökvalitetsnormer bör beslutas av en särskild nämndmyndighet.

Utredningen har särskilt i uppdrag att utreda beslutanderätten inom vattenförvaltningen. Beslut inom vattenförvaltningen fattas i dag som huvudregel av vattendelegationerna vid de fem länsstyrelser som är vattenmyndighet för respektive vattendistrikt. I praktiken har vattendelegationerna delegerat vidare delar av sin beslutanderätt till länsstyrelsen. Beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner kan dock inte delegeras vidare utan de beslutas alltid av vattendelegationerna. Miljökvalitetsnormerna beslutas som myndighetsföreskrifter och publiceras i respektive länsstyrelses författningssamling.

Utredningen har noga övervägt frågan om vilken eller vilka instanser som bör vara beslutande inom vattenförvaltningen och behovet av fristående beslutsorgan. Utredningen har låtit göra en närmre analys av dagens system ur konstitutionell synvinkel (se kapitel 8 och bilaga 2) samt inhämtat synpunkter på vattendelegationernas beslutanderätt från en stor krets av aktörer och intressenter, inklusive merparten av samtliga vattendelegater som var utnämnda under 2018. Vi har också tagit del av den kritik som har framförts inom tidigare utredningar. Såväl Miljömålsberedningen som Miljömyndighetsutredningen har ifrågasatt om vattendelegationernas beslutanderätt bidrar till en tydlig ansvarsfördelning inom vattenförvaltningen.

Vår utvärdering visar att dagens modell för beslutsfattande kan kritiserars i flera avseenden. De beslutande vattendelegaterna menar själva att de har begränsade möjligheter att kunna sätta sig in i frågorna på ett tillräckligt och relevant sätt. Flera aktörer menar att dagens organisatoriska lösning medför att det inte görs politiska avvägningar och prioriteringar i vattenförvaltningsarbetet. Man menar att riksdagen och regeringen bör ta tydligare ansvar för de avvägningar som ska göras.

När det gäller beslut om miljökvalitetsnormer behöver man även ta hänsyn till vilka möjligheter som regeringen har att delegera rätten att besluta om föreskrifter. Regeringen har enligt 8 kapitlet 10 § regeringsformen möjlighet att delegera normgivningskompetens till en myndighet. Normgivningsdelegationen har i detta fall skett till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Det är dock vattendelegationerna vid dessa länsstyrelser som bemyndigats att besluta om normerna. Det innebär att länsstyrelsen som myndighet i praktiken har ett ytterst litet inflytande över beslutsfattandet i den normgivningsfråga som är delegerad till dem. Utredningen menar att det finns skäl att ifrågasätta lämpligheten av dagens konstruktion, även om vi inte kan säga att den direkt strider mot regeringsformen. Vi menar att detta är till nackdel för möjligheten att åstadkomma en tydlig rollfördelning och en effektiv vattenförvaltning. Dagens konstruktion bör således ersättas med en annan lösning.

Under utredningens gång har olika alternativ kring beslutanderätten tagits fram och diskuterats inom utredningens expertgrupp. Det har diskuterats om beslut om miljökvalitetsnormer behöver fattas av samma myndighet som beslutar om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner eller om beslutanderätten kan delas upp mellan olika aktörer. Vidare har det diskuterats om besluten bör fattas av en myndighet eller av särskilda fristående beslutsorgan eller av vissa särskilda beslutsfattare inom en myndighet. De möjliga beslutsinstanser som diskuterats har varit regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, en särskild nämndmyndighet samt alla eller några länsstyrelser, kommuner eller regioner. Samtliga dessa lösningar har för- och nackdelar. Ingen lösning kan anses utesluten ur ett unionsrättsligt perspektiv, då ramdirektivet lämnar öppet för medlemsstaterna att organisera arbetet på det sätt som är mest ändamålsenligt.

Beslut om miljökvalitetsnormer

Utredningen bedömer att beslut om miljökvalitetsnormer bör fattas av myndighet och att besluten bör fattas skilt från uppgiften att bedöma hur normerna ska tillämpas gentemot enskilda verksamhetsutövare.

Så som konstaterats ovan är det olämpligt att normer beslutas av ett särskilt beslutsorgan vid en myndighet. Utredningen har därför valt att inte gå vidare med en sådan lösning. Vi har identifierat följande olika alternativ när det gäller vilken instans som kan besluta om miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster:

- *Ett alternativ* är att besluten fattas på avrinningsområdesnivå. Alternativet innebär att varje länsstyrelse eller en särskilt utsedd nämndmyndighet fattar beslut för de vattenförekomster som ligger inom respektive län. Alternativet innebär att man kan bygga vidare på den organisation som finns i dag med länsstyrelsernas beredningssekretariat och den kompetens som finns där.
- *Ett annat alternativ* är att besluten fattas på distriktsnivå, av några utpekade länsstyrelser eller av en central myndighet eller av distriktsvisa nämndmyndigheter. Alternativet innebär att man kan bygga vidare på den organisation som finns i dag med fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter och två vägledande centrala myndigheter eller i vart fall ta tillvara den kompetens som finns inom dagens organisation.
- *Ett tredje alternativ* är att besluten fattas på nationell nivå av regeringen eller av en eller flera centrala myndigheter eller en eller två nämndmyndigheter. Alternativet innebär att man kan bygga vidare på den organisation som finns på nationell nivå i dag eller i vart fall ta tillvara den kompetens som finns inom dagens organisation.

Flera aktörer har pekat på behovet av politiska avvägningar inom vattenförvaltningen. Synpunkten har betydelse för frågan om vilken instans som ska besluta om miljökvalitetsnormerna eftersom det är i normsättningen som avvägningen mellan olika samhällsintressen ska ske på vattenförekomstnivå. Vår bedömning är att det varken är praktiskt möjligt eller principiellt lämpligt att miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster beslutas av regeringen. Regeringen

har lämnat tydliga anvisningar i vattenförvaltningsförordningen om att vattenförekomster ska förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade om kriterierna för detta är uppfyllda samt om att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt och att mindre stränga kvalitetskrav ska beslutas om kriterierna för det är uppfyllda. Uppgiften att besluta om miljökvalitetsnormer utifrån de regler som beslutats av regeringen och göra de avvägningar mellan olika intressen som anges i reglerna är, enligt utredningens mening, en typisk myndighetsuppgift. Normerna bör därför beslutas på myndighetsföreskriftsnivå.

Sedan januari 2019 finns en skyldighet att ompröva miljökvalitetsnormer om underlag, som uppfyller särskilda kriterier, presenteras i ett mål eller ärende enligt miljöbalken och det behövs för att kunna bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor.⁴ Flera olika aktörer har framfört att det är olämpligt att en myndighet har för många olika roller. Det har bland annat framförts att trovärdigheten i normbesluten riskerar att undermineras om de fattas av samma myndighet som därefter har att genomföra åtgärdsprogrammen. Det har också förts fram att det kan vara olämpligt att samma myndighet har till uppgift att både föra talan i mål och ärenden om att miljökvalitetsnormerna ska följas och att, på framtaget underlag inom ramen för dessa mål och ärenden, besluta om normerna ska ändras. Utredningen menar att det kan finnas stora fördelar med att separera ansvaret för normsättningen från övrigt arbete inom vattenförvaltningen. Man skulle på så sätt minska den risk för intressekonflikt som annars kan uppstå. Det är särskilt viktigt från trovärdighets-synpunkt att enskilda handläggare eller beslutsfattare vid en myndighet inte kan misstänkas för att agera partiskt eller för att tillvarata enbart vissa intressen. Detta är av största vikt för legitimiteten och acceptansen för vattenförvaltningsarbetet som helhet. Ett sätt att undvika en sådan intressekonflikt är att besluten om normerna fattas av en fristående myndighet.

⁴ 22 kapitlet 13 § och 19 kapitlet 5 § miljöbalken samt 4 kapitlet 14 § vattenförvaltningsförordningen.

Miljökvalitetsnormer bör beslutas av en särskild nämnd

Utredningen bedömer att en särskild nämndmyndighet är en lämplig organisationsform för uppgiften att besluta om miljökvalitetsnormer. Uppgiften bör läggas på en nämndmyndighet med nationellt ansvar för beslut om normer för både yt- och grundvatten inom varje distrikt. På så sätt samlas ansvaret och nationell likriktning säkerställs.

En nämndmyndighet är en myndighet som leds av en nämnd som i sin tur är ansvarig för nämndens verksamhet inför regeringen. Denna organisationsform används för myndigheter med väl avgränsade verksamhetsfrågor och där verksamheten är reglerad i lag. Inte sällan har nämnderna domstolsliknande karaktär. Det är inte ovanligt att mindre nämndmyndigheter är knutna till en värdmyndighet som bland annat sköter administrationen kring myndigheten. Enligt förvaltningskommittén⁵ är nämndmyndighet lämplig som form när det rör sig om ”en väl avgränsad verksamhet där ärendena måste hanteras av ett kollektiv.” Som exempel på motiv till att bilda nämndmyndigheter nämns krav på särskild expertis eller kunskap om en specifik bransch, att avlasta domstolarna från vissa typer av ärenden eller att förankra beslut hos olika intressegrupper. Till skillnad från ledamöter i ett särskilt beslutsorgan, såsom vattendelegater, utgör ledamöterna i en nämnd myndighetens ledning. De har därmed ett större ansvar för att sätta sig in i formerna för arbetet och se till att arbetet bedrivs i enlighet med regler och föreskrifter på området.⁶ Ledamöterna ska bland annat besluta en arbetsordning med de närmare föreskrifter som behövs för myndighetens verksamhet och en verksamhetsplan för myndigheten.⁷

Antalet nämnder bör avgöras utifrån den arbetsbelastning som kan väntas. Antalet vattenförekomster i Sverige är mycket stort. Normsättningen bygger dock på tidigare beslut och behovet av nya eller ändrade normer kan förväntas sjunka för varje vattenförvaltningscykel. De nya arbetsuppgifter som tillkommit från januari 2019 medför dock att normbeslut framöver behöver fattas löpande under hela vattenförvaltningscykeln. Det kommer också att röra sig om arbetsuppgifter som mer liknar ärendehantering. Det är väsentligt att den instans som får ansvaret för att besluta om miljökvalitetsnormerna har kapacitet att hantera denna uppgift. En uppdelning i

⁵ SOU 2008:118, sid. 138.

⁶ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

distriktsvisa nämnder skulle kunna vara till fördel om förhållandena blir sådana att det kan förväntas ett större antal begäran om yttrande från provningsmyndigheter av om det föreligger förutsättningar att ändra befintliga normer. Eftersom denna typ av ärenden kan förväntas följa exempelvis de områdesvisa provningsgrupper som nu håller på att tas fram inom den nationella planen för vattenkraften så bedömer vi att behovet av omprövningar av normer kommer att fördelas olika över landet över tid. Av det skälet bör beslutsansvaret för normerna koncentreras till en nationell nämnd som kan arbeta med dessa frågor för hela landet över tid. Vi bedömer också att det är möjligt från arbetsbelastningssynpunkt att ansvaret läggs på en enda beslutsinstans, om denna ges de förutsättningar för arbetsuppgiften som behövs från tid till annan. En sådan lösning skulle även ha fler fördelar, såsom möjligheten till nationell likriktning i normsättningen.

Det alternativ som ligger närmast till hands är därför att inrätta en nationell nämndmyndighet som beslutar om samtliga normer efter beredning och föredragning av Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Genom att besluten koncentreras till en nämnd samlas också ansvaret för både yt- och grundvatten hos denna instans. Vi menar att det är att föredra framför att inrätta två separata nämnder vid Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU.

Nämndens sammansättning och arbetsuppgifter

Vi har övervägt vilken kompetens som bör finnas inom nämnden och hur nämnden bör vara sammansatt. En nämnd består som regel av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. Vi förordar att nämnden består av så många ledamöter att de kan bidra med kompetens från alla de verksamhetsområden som kan beröras av miljökvalitetsnormerna. Ordföranden och vice ordförande bör vara ordinarie domare, med erfarenhet från lagstiftande eller dömande verksamhet på miljöområdet. Övriga ledamöter bör ha erfarenhet från skilda samhällsområden av relevans för vattenförvaltningsarbetet. Minst fyra ledamöter bör ha myndighetsbakgrund med erfarenhet av yt- respektive grundvattenfrågor. Därutöver bör det i nämnden finnas ledamöter med erfarenhet av industriell, arell respektive kommunal verksamhet samt ledamöter med erfarenhet av arbete inom ideella organisationer på miljöområdet. Det är angeläget att såväl ordföran-

den som ledamöter i nämnden ges tid att ägna sig uppgiften. Det är ett viktigt uppdrag som kräver både tid och kompetens.

Nämndmyndigheten bör vara knuten till Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet med uppgift att sköta administrativa frågor och upplåta lokaler för nämndens sammanträden och annan verksamhet. Uppgiften att svara för handläggande uppgifter åt nämnden menar vi bör delas mellan Havs- och vattenmyndigheten och SGU avseende yt- respektive grundvatten. I uppgiften ingår att bereda förslag till miljökvalitetsnormer och föredra dessa för nämnden. Normerna beslutas som myndighetsföreskrifter. Vi föreslår att de publiceras i värdmyndighetens författningssamling, det vill säga Havs- och vattenmyndighetens. Det kan också övervägas att normerna för grundvatten ska publiceras i SGU:s författningssamling.

Särskilt om utredningens uppdrag

Den nu föreslagna lösningen innebär inrättandet av en ny myndighet. I vårt uppdrag ingår inte att föreslå inrättande av nya myndigheter. Vi har uppfattat skrivningen i regeringens kommittédirektiv som att vi inte ska föreslå inrättandet av nya myndigheter med fullt ansvar för hela vattenförvaltningsarbetet. Vi ser oss däremot inte förhindrade att lämna förslag på en alternativ organisatorisk lösning som ersättning för vattendelegationerna. Den myndighet vi föreslår har dessutom ett begränsat ansvar i förhållande till dagens vattendelegationer och en tydlig administrativ koppling till en befintlig myndighet. Vi återkommer i kapitel 23 med en bedömning av ekonomiska och övriga konsekvenser av vårt förslag.

21.4 Övergång till ny organisation

Utredningen föreslår att organisationsförändringen genomförs med verkan från den 1 april 2022. Tidpunkten är vald så att den nuvarande organisationen ska kunna genomföra samtliga moment och fatta alla beslut inom nuvarande förvaltningscykel och därefter kunna färdigställa rapporteringen till Europeiska kommissionen. Det kan även övervägas att genomföra verksamhetsövergången redan per den 1 januari 2022. Det skulle till exempel underlätta redovisningen i kommande års årsredovisningar för de inblandade myndigheterna.

Utredningen bedömer emellertid att den nuvarande organisationen kan behöva en viss avslutnings- och omställningstid efter att nuvarande förvaltningscykel avslutats.

Våra förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen beskrivs närmare i kapitel 23.3.

22 Förslag om finansiering

Sammanfattning: Finansieringen av vattenförvaltningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen, och ges ett tydligare stöd genom den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen för distrikten.

De medel som i dag finansierar vattenmyndigheternas verksamhet i enlighet med vattenförvaltningsförordningen bör omfördelas till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna utifrån den föreslagna omfördelningen av uppgifter och ansvar. Därutöver föreslås ytterligare medel för att stärka vattenförvaltningen permanent tillföras Havs- och vattenmyndigheten och SGU och under en period på tre år tillföras länsstyrelserna.

Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s förvaltningskostnader för vattenförvaltningen bör finansieras via myndigheternas respektive förvaltningsanslag. Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag bör tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelade medel) samt medel från utgiftsområde 20 (utökade resurser). SGU:s förvaltningsanslag bör tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelade medel samt tidigare bidragsmedel) samt medel från utgiftsområde 20 (utökade resurser).

Den föreslagna nämndmyndighetens omkostnader bör finansieras av Havs- och vattenmyndigheten (värdmyndighet).

Samtliga länsstyrelser bör via anslag 1:11 tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelning). De bör disponera samtliga medel som är avsedda för vattenförvaltningens förvaltningskostnader. Länsstyrelserna bör under tre år tillföras särskilda medel för att finansiera kommunstödjarna (från utgiftsområde 18 alternativt utgiftsområde 19). Även SMHI bör få dispositionsrätt till sina medel inom anslag 1:11.

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 även att samtliga vattenförvaltningens åtgärdsmyndigheter kan behöva ytterligare resurser, men att dessa medel i så fall ska äskas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Regeringen bör ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan utformas. Avgiften är avsedd att stimulera arbetet med vissa fysiska åtgärder.

22.1 Inledning

Säkerställd finansiering

Enligt utredningens direktiv ska utredaren föreslå hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten samt hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas. Organiseringen ska utgå från behovet av en tydlig ansvarsfördelning. Vad gäller finansiering pekar direktiven bland annat på att vattenmyndigheterna saknar befogenhet att besluta om finansiering av åtgärderna i de åtgärdsprogram som myndigheterna tar fram.

Vattenmyndigheterna har även ett begränsat mandat vad gäller finansiering av övervakning enligt de övervakningsprogram som de ska ta fram. Utredningen har dock gjort bedömningen att utredningens uppdrag inte omfattar finansiering av miljöövervakning och avstår därmed från att lämna förslag i denna del.

Enligt utredningens direktiv ska vi föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas. Utredningen lämnar två förslag för att uppnå detta:

- *dels* att den politiska styrningen förstärks genom den nationella handlingsplanen och de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen

- *dels* genom det förslag om att se vidare på hur en vattenförvaltningsavgift kan konstrueras som lämnas i avsnitt 22.6.

Finansiering viktig del av den statliga styrningen

Utredningen lämnar förslag om hur vattenförvaltningen kan utvecklas och dess styrning förtydligas för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig vattenförvaltning. I detta sammanhang har utredningen i kapitel 18 lämnat förslag som syftar till att stärka styrningen av vattenförvaltningen genom en tydligare koppling mellan den politiska styrningen av vattenförvaltningens inriktning och arbete och finansieringen av detta arbete. Utredningens överväganden omfattar dels förslag rörande finansieringen av vattenförvaltningens organisation, dels finansieringen av åtgärder i de åtgärdsprogram som utredningen föreslår att regeringen ska besluta om, vilka delvis kan förväntas motsvara dagens åtgärdsprogram.

Utredningen har i kapitel 19 pekat på vikten av att det vidtas fysiska åtgärder för att främja vattenkvaliteten och att det finns tillräcklig finansiering för sådana åtgärder. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att regeringen låter utreda hur en vattenförvaltningsavgift skulle kunna utformas (se avsnitt 22.6 nedan).

Utredningens iakttagelser och bedömningar i kapitel 16 omfattar även finansieringsfrågorna. Sammanfattningsvis har utredningen noterat att vattenförvaltningen inte är sammanlänkad med den statliga budgetprocessen och att de ansvariga myndigheterna inte har mandat att besluta om finansiering av övervakning och åtgärdsprogram. Detta innebär att uppgifter läggs på myndigheter vid sidan av den normala budgetprocessen utan att finansiering följer med. Härmed avses såväl nya uppgifter som förändrade prioriteringar och dimensionering av befintliga uppgifter. Finansieringen av vattenförvaltningsarbetet är komplex och det finns ett behov av utökade resurser.

22.2 Finansiering av vattenförvaltningen

Förslag: Finansieringen av vattenförvaltningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen, och ges ett tydligare stöd genom den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen för distrikten.

Fortsatt anslagsfinansiering av ordinarie förvaltningsuppgifter

Anslag är den vanligaste finansieringsformen för statliga myndigheter, även om viss verksamhet kan finansieras via avgifter, exempelvis för tillsyn. Enligt huvudregeln går avgiftsintäkter direkt in i statskassan. Totalt sett utgör skatter 91 procent av statens intäkter, medan intäkter av avgifter och andra ersättningar utgjorde 4 procent 2018. Av statens kostnader utgjorde 20 procent kostnader för statens egen verksamhet.¹

Myndigheters verksamhet består till stor del av olika typer av offentliga förvaltningsuppgifter. En rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen anger att det i regeringsformens förarbeten talas om förvaltningsuppgifter som ”verksamheter som innefattar förvaltning för det allmännas räkning” respektive om ”förvaltningsuppgift som det allmänna har”. Samtidigt anges att någon mer precis rättslig innebörd inte har givits de offentliga förvaltningsuppgifterna. Man pekar på att det rättsligt sett inte är enkelt att ringa in vad som avses med offentliga förvaltningsuppgifter och att vissa författare menat att det är i det närmaste ogörligt att med någon grad av exakthet identifiera vad som rättsligt sett avses med begreppet offentlig förvaltningsuppgift.²

För utredningens syfte torde dock de ovan angivna beskrivningar, även om de är mer allmänt hållna, vara tillräckliga för att bedöma hur vi ser på myndigheternas arbetsuppgifter inom ramen för vattenförvaltningen.

Vattenförvaltningens planerande uppgifter, såsom framtagande av beslutsunderlag i form av faktaunderlag och analyser inom myn-

¹ ESV (2019).

² SOU 1997:38.

digheternas normala verksamhetsområden, ingår i berörda myndigheters ordinarie verksamhet och är därmed en del av deras ordinarie förvaltningsuppgifter. Detta gäller oavsett om arbetet handlar om att förse andra myndigheter med underlag, förvalta data eller att på annat sätt vara delaktiga i de processer som utmynnar i det arbete som ska genomföras under förvaltningscykeln. Här ingår även att fatta de nödvändiga besluten om bland annat statusklassning och miljökvalitetsnormer, vilka är integrerade delar av vattenförvaltningens planeringsarbete.

Utredningen har i kapitel 18 föreslagit att regeringen ska fatta beslut om åtgärdsprogram för distrikten som bland annat anger vilka administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra. Dessa administrativa åtgärder syftar i förlängningen till att åstadkomma nödvändiga fysiska åtgärder i vattnet i avsikt att värna och förbättra vattnets kvalitet och kvantitet. I denna del motsvarar åtgärdsprogrammen de åtgärdsprogram som i nuläget beslutas av vattendelegationerna vid de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Sådana åtgärdsprogram omfattar i nuläget typiskt sett arbetsuppgifter som ligger inom ramen för de berörda myndigheternas och kommunernas ordinarie förvaltningsuppgifter. Här ingår arbetsuppgifter som att utveckla vägledningar för arbete som berör vatten, tillsynsvägledda länsstyrelser och kommuner, identifiera behov av ökad tillämpning och ändring av befintliga styrmedel samt behov av nya styrmedel och vägledning för vissa ämnen. Det kan även till exempel omfatta att utöka och prioritera tillsyn av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, prioritera och genomföra viss typ av tillsyn.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att även de administrativa åtgärder som kommer att ingå i de åtgärdsprogram som beslutas av regeringen och i de operativa planer som vi föreslår att myndigheter och kommuner ska besluta om, utgör arbete som ingår i de berörda myndigheternas ordinarie förvaltningsuppgifter.

En nationell handlingsplan i kombination med den statliga budgetprocessen ger förankring och struktur

En viktig del av styrningen av den offentliga förvaltningen sker genom riksdagens och regeringens ekonomiska styrning av verksamheten. Styrningen av vattenförvaltningsarbetet bör därmed utgå från ett hel-

hetsperspektiv där finansiering och resultatstyrning utgör en integrerad del. Finansieringen av arbetet med vattenförvaltning bör länkas till den statliga budgetprocessen för att säkerställa en effektiv och tydlig finansiering.

Genom en nationell handlingsplan i form av en skrivelse till riksdagen skapas en tydlig politisk förankring av vattenförvaltningens arbete. Den nationella handlingsplanen förtydligar kopplingen mellan den långsiktiga politiska inriktningen och förutsättningarna för vattenförvaltningsarbetet samtidigt som det finns en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen. Arbetet med att ta fram och besluta om den nationella planen tydliggör även på den politiska nivån vilka resurser som krävs för att genomföra de insatser och åtgärder som handlingsplanen omfattar.

Den nationella handlingsplanen ligger till grund för åtgärdsprogrammen som ska beslutas av regeringen. Detta innebär att regeringen kan lägga fram förslag som omfattar finansiering av planerings- och uppföljningsarbetet samt det administrativa åtgärdsarbetet inom ramen för den ordinarie budgetprocessen samt att, givet de av riksdagen beslutade ramarna, därefter besluta om fördelningen av medel till olika aktörer inom vattenförvaltningen. Den statliga budgetprocessen är dock i princip ett-årig, vilket innebär att det finns begränsade möjligheter för riksdagen att fatta detaljerade finansieringsbeslut som sträcker sig över hela cykeln.

Detta innebär att riksdagen årligen fattar beslut om vattenförvaltningens resurser. Den statliga budgetprocessen bygger bland annat på att myndigheterna i sina budgetunderlag ska äska medel med utgångspunkt från vad de förväntas göra. I arbetet med att ta fram budgetunderlag ingår att myndigheterna ska beakta de samlade styrsignalerna från såväl riksdag och regering som relevanta regelverk. Här ingår att beakta både den nationella handlingsplanen och de administrativa åtgärder som ingår i olika åtgärdsprogram, men även att beakta de resursbehov som uppstår under vattenförvaltningens planeringsfas. Det ankommer därmed på berörda myndigheter att tydliggöra sitt samlade resursbehov för vattenförvaltningsarbetet och framföra dessa äskanden i myndighetens budgetunderlag, men nu med möjlighet att basera sina äskanden på av regeringen beslutade åtgärdsprogram samt den beslutade långsiktiga inriktningen för vattenförvaltningen.

Myndigheternas budgetunderlag hanteras sedan inom den ordinarie budgetprocessen där en viktig del av den årliga processen går ut på att väga olika behov och mål mot varandra inför riksdagens beslut om regeringens budgetproposition. Tydligare politisk förankring av såväl mål som finansiella ramar ökar möjligheterna att avsätta medel till vattenförvaltningen inklusive arbetet med att genomföra administrativa åtgärder.

Inom Regeringskansliet är samtliga departement ansvariga för att det finns tillräckligt underlag för att göra övergripande prioriteringar mellan olika delsektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statens budget. Inom budgetarbetet har Finansdepartementet en sammanhållande roll och ansvarar för att bedömningarna är konsekventa mellan olika områden.³ Den ordinarie budgetprocessen syftar till att möjliggöra avvägningar mellan mål och satsningar, och Finansdepartementets sammanhållande roll är en viktig länk i denna kedja. Ett sådant sammanhållande arbete kan även bidra till att sammanjämka finansieringen mellan olika områden inom vattenförvaltningen och bör ge utrymme för att samordna finansieringen av vattenförvaltningsarbetet oavsett om arbetet finansieras via sakanslag eller förvaltningsanslag (se avsnitt 22.3 och 22.4). Eftersom vattenfrågorna berör ett flertal sakområden och departement kan det även finnas anledning att redan under budgetprocessen följa upp om de årliga budgetförslagen överensstämmer med den långsiktiga inriktning som anges i den nationella handlingsplanen.

Utredningens bedömning

Som beskrivs ovan styrs finansiering av offentlig förvaltning genom en kedja av överväganden och beslut. När regeringen redan tidigt i processen anger den långsiktiga inriktningen för vattenförvaltningen genom en skrivelse till riksdagen samtidigt som det är regeringen som fattar besluten om åtgärdsprogram för distrikten förenklas de årliga finansieringsdiskussionerna inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Den långsiktiga inriktningen kan gälla såväl vattenförvaltningens planeringsfas som arbetet med administrativa åtgärder och uppföljnings- och rapporteringsfasen.

³ Skr. 2017/18:207.

Utredningen bedömer att en kombination av ett tidigt inriktningsbeslut som anger den långsiktiga politiska inriktningen för vattenförvaltningsarbetet följt av årliga finansieringsbeslut inom ramen för den ordinarie budgetprocessen ger bäst förutsättningar för en tydlig och löpande politisk förankring även av den finansiella inriktningen för vattenpolitiken. En förutsättning för att finansieringsprocessen ska fungera effektivt är att berörda myndigheter är aktiva inom ramen för den ordinarie budgetprocessen och äskar de medel som krävs för att uppnå den fastlagda inriktningen. Myndigheterna har i detta sammanhang möjlighet att hänvisa till den tidigare fastlagda inriktningen för den aktuella förvaltningscykeln samt de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen.

Vattenfrågorna berör ett flertal sakområden och departement. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt med en helhetsbild av vattenförvaltningens finansiering. Syftet är att säkerställa att de årliga budgetförslagen och besluten överensstämmer med den inriktning som anges i den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen. Den årliga uppföljningen bör därmed bland annat noga följa hur de årliga budgetbesluten överensstämmer med den långsiktiga politiska inriktningen samt åtgärdsprogrammen.

22.3 Förvaltningsanslag eller sakanslag?

Förslag: Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s förvaltningskostnader för vattenförvaltningsarbetet bör finansieras via respektive myndighets förvaltningsanslag.

Länsstyrelsernas och SMHI:s förvaltningskostnader för vattenförvaltningsarbetet bör fortsatt finansieras via sakanslag.

Utredningen har särskilt övervägt om de arbetsuppgifter som Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och SMHI föreslås tilldelas genom utredningens organisationsförslag ska finansieras genom sakanslag eller förvaltningsanslag. Nedan beskriver utredningen regelverket samt vad valet av anslag kan få för konsekvenser.

Vattenförvaltningsarbetet finansieras via sakanslaget 1:11

I dag finansieras myndigheternas arbete med de arbetsuppgifter som framgår av vattenförvaltningsförordningen i stor utsträckning via utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Havs- och vattenmyndigheten disponerar anslagspost 2, som utgör huvuddelen av anslaget.

Havs- och vattenmyndigheten får för år 2019 betala ut högst 34,8 miljoner kronor som bidrag till länsstyrelserna för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen från anslagspost 2. Bidragen ska fördelas enligt en fördelningsnyckel som beslutas av Havs- och vattenmyndigheten efter samråd med länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten får ge bidrag från samma anslagspost med högst 17 miljoner kronor till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, högst 15 miljoner kronor till SMHI och högst 6 miljoner kronor till SGU. Därutöver disponerar Länsstyrelsen i Örebro anslagspost 3 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – del till länsstyrelserna (82 miljoner kronor för 2019). Enligt Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev ska länsstyrelserna fördela medel på anslagspost 3 i dialog med Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har fattat beslut om bidrag till länsstyrelserna från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under februari för det aktuella året under den senaste tre åren.⁴

Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsuppgifter finansieras via anslag 1:15 Havs- och vattenmyndigheten. Detta anslag är därmed att se som ett förvaltningsanslag.

Det bör även noteras att anslag 1:11 inte omfattar samtliga kostnader för planeringsfasen, eftersom ytterligare ett antal myndigheter samt kommunerna bidrar under planeringsfasen, exempelvis med underlag för åtgärdsprogrammen. Dessa insatser finansieras i princip på annat sätt. De myndigheter som omfattas av det nu aktuella åtgärdsprogrammet och som därmed kan förväntas ha bidragit i planeringsfasen är Boverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kammarkollegiet,

⁴ Havs- och vattenmyndighetens beslut 2016-02-08 Beslut om bidrag till länsstyrelserna från anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö för 2016 års verksamhet, Havs- och vattenmyndighetens beslut 2017-02-02 Beslut om bidrag till länsstyrelserna från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö för 2017 års verksamhet, Havs- och vattenmyndighetens beslut 2018-02-20 Beslut om bidrag till länsstyrelserna från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö för 2018 års verksamhet.

Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket. Även länsstyrelserna och kommunerna omfattas av åtgärdsprogrammen. Utöver förslagen som rör Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna föreslår vi inte några förändringar i finansieringen av myndigheters arbete under planeringsfasen. Utredningens förslår inte heller några förändringar i finansieringen vad gäller genomförande av åtgärder i åtgärdsprogrammen.

Förvaltningsanslag finansierar ordinarie förvaltningsutgifter

Det finns två kategorier av anslag, vilka informellt brukar benämnas förvaltningsanslag respektive sakanslag.⁵ Även om det saknas en enhetlig definition av respektive begrepp samt av vilka utgifter som kan omfattas av respektive kategori, avspeglar beteckningarna hur medlen vanligen används.

Riksdagens finansutskott anger att det är en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. Syftet är att underlätta styrningen av förvaltningen och att anslagets ändamål ska vara tydligt för såväl riksdag som regering. En strävan bör vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader. Utskottet har understrukit vikten av att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda i syfte att öka informationsvärdet av budgeten och att underlätta styrningen av förvaltningen.⁶

Finansutskottet har även senare uttalat att det är önskvärt att medel som avser förvaltning i största möjliga mån hålls åtskilda från medel som anvisas för att ge bidrag till en viss verksamhet. Huvudprincipen är att göra detta via separata anslag. Utskottet menar emellertid att det av olika skäl inte vore lämpligt att begära en entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter och en strikt åtskillnad av sådana anslag från sakanslag. Det kan finnas fall när gränsen mellan vad som är förvaltning respektive sakverksamhet inte är given. Det kan dessutom finnas tillfällen när det finns goda skäl att låta viss sakverksamhet belasta ett förvaltningsanslag. Utskottet pekade även på att ambitionen att dela upp administrativa och andra utgifter på skilda anslag inte innebär något absolut krav, och en

⁵ ESV (2016).

⁶ Bet. 2000/01:FIU27.

tillåtelse från regeringen att utnyttja delar av ett sakanslag för förvaltningskostnader innebär inte att regeringen brutit mot en av riksdagen fastställd regel.⁷

Enligt Ekonomistyrningsverket föreskrifter till 10 § anslagsförordningen (2011:223) ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning om inte regeringen har beslutat annat. Ekonomistyrningsverket anger att så kallade förvaltningsanslag används för att finansiera förvaltningskostnader såsom löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader. Utgångspunkten är att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet, om det inte finns särskilda skäl för att viss verksamhet ska finansieras på annat sätt. Sakanslag är därmed avsedda att finansiera direkta utgifter för transfereringar och anslagsfinansierade investeringar såsom investeringar i infrastruktur.

Om inte regeringen anger något annat ska förvaltningsanslaget användas för utgifter som exempelvis uppkommer vid administration av transfereringar. Regeringen kan ange vilka typer av kostnader som får redovisas mot ett sakanslag och kan då ange att även förvaltningskostnader kan ingå bland dessa kostnader, till exempel med ett villkor i form av ett takbelopp. Om regeringen avser att låta förvaltningsutgifter belasta ett sakanslag ska regeringen informera riksdagen i anslutning till beskrivningen av anslagets ändamål.⁸

Även Statskontoret pekar på att det kan finnas skäl som talar för att regeringen måste ha viss flexibilitet i tillämpningen även om utgångspunkten bör vara att förvaltningskostnaderna ska täckas av förvaltningsanslaget. Om ett sakanslag är temporärt eller ligger vid sidan av myndighetens instruktionsenliga uppgifter kan det vara ändamålsenligt att avsätta och precisera ett belopp för förvaltning på anslaget. Det kan möjligen också finnas andra skäl för sådana avsteg från huvudprincipen.⁹

⁷ Bet. 2006/07:FiU20.

⁸ Statskontoret (2011).

⁹ Ibid.

Förvaltningsanslag föremål för pris- och löneomräkning

En synpunkt som har framförts under utredningens gång är att anslagen till vattenförvaltningsarbetet har varit i princip oförändrade sedan 2012. En skillnad mellan medel på sakanslag och medel på förvaltningsanslag är att medel på förvaltningsanslagen är föremål för en årlig omräkning, den så kallade pris- och löneomräkningen (PLO).

Pris- och löneomräkning är en beräkningsmetod som används för att myndigheternas förvaltningsanslag ska vara reellt oförändrade över tid, givet en beslutad nivå. Beräkningen bygger bland annat på att omräkningstal fastställs för olika slag av kostnader. De tre huvudsakliga kostnadsslagen är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Metoden innebär att förvaltningsanslag räknas om utifrån pris- och löneförändringar i övriga samhället med två års eftersläpning. Pris- och löneomräkning förenklar budgetprocessen då myndigheterna inte behöver ange i budgetunderlag hur anslagen bör omräknas med anledning av pris- och löneförändringar. Ekonomistyrningsverket pekar även på att pris- och löneomräkning innebär att det inte behövs några förhandlingar inom Regeringskansliet för anslag med pris- och löneomräkning om inte anslagen ska förändras av reala orsaker, till exempel politiska beslut.¹⁰

Om myndigheterna hade fått medel för sina förvaltningskostnader för vattenförvaltningsarbete på sina respektive förvaltningsanslag hade dessa medel varit föremål för pris- och löneomräkning under den innevarande perioden, vilket innebär att medlen löpande skulle ha anpassats efter förändringar i priser och löner.

Transparensen viktig – men från vilket perspektiv?

En viktig utgångspunkt vid valet av finansieringsform är frågan om transparens. Transparens kan diskuteras med utgångspunkt från olika perspektiv. I det statliga budgetarbetet är en central utgångspunkt att regeringens budgetförslag tydligt måste ange hur mycket medel som får användas och vad de får användas till. Syftet är att dels ge riksdagen en fullständig bild av statens finanser, dels att på ett adekvat sätt ge riksdagen förutsättningar att ta ställning till hur det offentliga medel får användas. Genom att i så stor utsträckning som

¹⁰ ESV (2018).

möjligt redovisa förvaltningskostnader mot förvaltningsanslag skapas enhetlighet och transparens i statens budget samtidigt som uppföljning av statens samlade förvaltningskostnader underlättas. Med en mer enhetlig redovisning blir det över tid även lättare för riksdag och regering att följa utvecklingen av statens samlade förvaltningskostnader både på ett övergripande plan och inom enskilda områden.

Exempelvis har Statskontoret i rapporten Svenska institutets förvaltningskostnader förordat en modell där utgångspunkten är att myndighetens förvaltningskostnader täcks av förvaltningsanslaget. Den aktuella myndigheten skulle därmed ges bättre förutsättningar att styra och organisera sin verksamhet så att resurserna används optimalt. Statskontoret pekade även på att regeringen får en mer överskådlig bild av myndighetens förvaltningskostnader, vilket också skapar bättre möjlighet att pröva myndighetens resursbehov på ett samlat sätt.

Utredningen har noterat att länsstyrelserna får en stor del av sina medel via bidrag, det vill säga att dessa medel inte är en del av länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Exempelvis erhöll Länsstyrelsen Norrbotten 46 procent av sina intäkter via bidrag 2018 och 44 procent 2017 medan Södermanland erhöll 43 procent av sina intäkter via bidrag 2018 och 36 procent 2017.¹¹

Som framgår av kapitel 5 granskade Riksrevisionen nyligen regeringens styrning av länsstyrelserna. Riksrevisionen bedömde att regeringens styrning av länsstyrelserna saknar helhetsperspektiv och begränsar möjligheterna till långsiktig och hållbar verksamhet. Regeringskansliet uppmanades att förbättra samordningen av styrningen samt att skapa en mer sammanhållen finansiering. En större direkt finansiering genom förvaltningsanslag eller dispositionsrätt på saksanslag skulle ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett effektivt och långsiktigt sätt. Det skulle förbättra länsstyrelsernas planeringsmöjligheter, göra medelstilldelningen mer överskådlig och underlätta styrning och uppföljning av länsstyrelsernas samlade verksamhet. Riksrevisionen rekommenderade därför att Regeringskansliet fortsätter att arbeta aktivt för att minska andelen bidragsfinansiering.¹²

¹¹ Beräkning baserad på resultaträkningarna i Årsredovisning 2018 Länsstyrelsen i Norrbottens län respektive Årsredovisning 2018 Länsstyrelsen för Södermanlands län.

¹² Riksrevisionen (2019).

Ett sakanslag kan ge en mer samlad bild av en insats

När riksdagen och regeringen väljer att besluta om satsningar inom ett specifikt område kan det finnas ett särskilt intresse att följa såväl insatsernas omfattning som deras resultat över tid. Det kan även finnas en önskan att värna medel avsatta för specifika frågor eller områden, vilket kan underlättas av möjligheterna att ange ett ändamål som tydligt kopplar anslaget till en specifik fråga eller ett specifikt område. I dag finns det ett stort intresse för miljöfrågor och det kan därmed finnas ett motsvarande intresse att följa insatser som rör olika miljöaspekter, exempelvis insatser inom vattenförvaltningen. Likaså kan det finnas samma intresse för att säkerställa att av riksdag och regering avsatta medel till olika miljöinsatser är reserverade för de aktuella insatserna.

Ändamålet för anslag 1:11 anger tydligt att medlen ska användas för olika typer av vattenarbete,¹³ även om den mer detaljerade styrningen av vattenförvaltningsarbetet sker genom Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev, där villkoren för fördelningen inom vattenförvaltningen framgår (anslagspost 2). Anslag 1:11 omfattar även de medel som länsstyrelserna disponerar för åtgärder för havs- och vattenmiljö (anslagsposterna 3 och 4).

Att hantera medlen för de förvaltningsuppgifter som i vårt organisationsförslag ska utföras av Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI och länsstyrelserna, via sakanslaget 1:11 skulle ge en mer samlad finansiering av detta arbete. På så sätt skulle det samlade vattenförvaltningsarbetet synliggöras och regeringens styrning av det samlade vattenförvaltningsarbetet delvis underlättas. Genom att sakanslagets ändamål tydligt anger att medlen endast får användas för vattenrelaterade frågor säkerställs även att medel inte flyttas över mellan sakområden med utgångspunkt från de berörda myndigheternas egna prioriteringar inom ramen för den egna verksamheten. Det innebär dock samtidigt en risk genom att den berörda myndigheten inte kan fördela sina medel på det sätt som från ett helhetsperspektiv skulle ge den mest effektiva verksamheten.

I dag hanteras anslag 1:11 av Miljödepartementet som även ansvarar för Havs- och vattenmyndigheten och SMHI, medan Näringsdepartementet ansvarar för SGU och Finansdepartementet ansvarar

¹³ Prop. 2019/20:1.

för länsstyrelserna. Finansdepartementet har även ansvaret för frågor rörande kommunerna.

En fortsatt finansiering av förvaltningskostnader via sakanslag måste vägas mot möjligheterna att följa upp kostnaderna för arbetet med vattenförvaltningen för de enskilda myndigheterna. Eftersom de finansiella villkoren, inklusive fördelningen av medel för förvaltningskostnader på andra myndigheter, styrs genom Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev kan denna finansieringsform påverka möjligheterna att följa upp de enskilda myndigheternas samlade verksamhet.

Inlåsnings effekter kan minska myndighetens flexibilitet

En myndighet ansvarar för att planera sin verksamhet och för att fördela medel på förvaltningsanslaget mellan verksamhetens olika delar och uppgifter. I det fall delar av förvaltningskostnaderna finansieras via sakanslag minskar myndighetens utrymme att organisera och prioritera inom den egna verksamheten i syfte att bedriva verksamheten så effektivt som möjligt. Anslagskonstruktionen kan utgöra ett hinder för framförallt länsstyrelserna att använda sina resurser på ett flexibelt och effektivt sätt och att planera verksamheten på ett optimalt sätt. Myndigheters möjligheter att planera och prioritera inom ramen för den egna verksamheten kan bidra till att stärka myndighetens möjligheter att bedriva en mer effektiv verksamhet och att nyttja den samlade verksamhetens resurser på ett effektivt sätt för att uppnå verksamhetens mål.

Finansiering via sakanslag och bidrag från annan myndighet innebär även att verksamheten i princip blir beroende av ettåriga bidragsbeslut. Detta innebär att det inte är samma långsiktighet i en finansiering via sakanslag jämfört med en finansiering via förvaltningsanslag. Utredningen bedömer att från ett generellt perspektiv är förvaltningsanslag en mer stabil och förutsägbar finansiering. Detta sagt, kan dock även förvaltningsanslag av olika anledningar variera mellan olika år.

Dispositionsrätt kan öka flexibiliteten i användningen av sakanslag

Som framgår ovan beslutar Havs- och vattenmyndigheten om fördelning av medel till SGU, SMHI och länsstyrelserna genom bidragsbeslut. Under de senaste tre åren har dessa bidragsbeslut fattats under februari.

Detta innebär att myndigheterna inte disponerar medlen på anslaget vilket kan påverka deras möjligheter att planera och använda de tilldelade medlen på det mest effektiva sättet. Ett sätt att öka myndigheternas möjligheter att på ett mer effektivt sätt använda de aktuella medlen är att respektive myndighet fritt förfogar över de medel som är avsedda för dess förvaltningskostnader. Detta kan antingen göras genom att medlen förs över till respektive myndighets förvaltningsanslag eller genom att myndigheten disponerar de aktuella medlen på sakanslaget, exempelvis genom att regeringen beslutar att en myndighet fritt ska förfoga över en anslagspost eller ett visst belopp. Ett exempel på det senare är att Naturvårdsverket förfogar över anslagspost 1 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening – del till Naturvårdsverket, vilket framgår av Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU får centrala roller

För såväl Havs- och vattenmyndigheten som SGU innebär förslagen bland annat att de båda myndigheterna, inom sina ansvarsområden för yt- respektive grundvatten, kommer att ansvara för att bereda underlag inför den föreslagna nämndens beslut om miljökvalitetsnormer, besluta om övervakningsprogram och ta fram förslag till åtgärdsprogram. Därutöver kommer Havs- och vattenmyndigheten att vara värmyndighet för nämnden, samordnande på nationell basis, ansvara för samordningen av kontakter med Norge och Finland samt ansvara för beslut om förvaltningsplaner. För båda myndigheterna innebär förslagen att de tillkommande uppgifterna är av förvaltningskaraktär.

Utredningens bedömning

Myndigheters förvaltningsuppgifter finansieras vanligen med förvaltningsanslag. Vattenförvaltningsarbetets nuvarande finansiering avviker från denna princip.

Utredningen bedömer att det är viktigt att riksdag och regering kan få en samlad bild av vattenförvaltningens arbete. Ett sätt att uppnå den samlade bilden är en tydlig finansiering i kombination med en stärkt uppföljning och utvärdering.

För att särskilt kunna belysa vattenförvaltningsarbetet samt följa insatserna över tid kan det finnas anledning att fortsatt använda sig av samma finansieringslösning som i dag vad gäller de berörda myndigheternas förvaltningskostnader. Riksdagen och regeringen skulle härigenom få goda möjligheter att över en längre period följa utvecklingen samtidigt som finansieringslösningen säkerställer att de aktuella medlen är reserverade för vattenförvaltningen. Samtidigt finns det ett intresse av att möjliggöra för de berörda myndigheterna att planera sin verksamhet på ett sådant sätt att tillförda medel kan användas på mest effektiva sätt.

Ett sätt att balansera fördelarna med en mer sammanhållen finansiering mot myndigheternas behov av att på effektivt sätt kunna planera sin verksamhet kan vara att myndigheterna själva får disponera de aktuella medlen. Enligt utredningens bedömning bör SMHI:s och länsstyrelsernas förvaltningskostnader fortsatt finansieras via saksanslaget 1:1. Dessa myndigheters behov av att mer effektivt kunna planera sin verksamhet bör kunna uppnås genom att respektive myndighet tilldelas medlen via egna anslagsposter på anslag 1:11 och att myndigheterna själva får disponera de aktuella medlen.

Generellt sett bör stora och permanenta uppgifter finansieras via myndigheters förvaltningsanslag. Vad gäller Havs- och vattenmyndigheten och SGU bedömer utredningen att uppgifterna är av en sådan omfattning och karaktär att myndigheternas förvaltningskostnader för vattenförvaltningsarbetet bör finansieras via deras respektive förvaltningsanslag. För Havs- och vattenmyndigheten innebär detta fortsatt finansiering inom utgiftsområde 20. För SGU:s del innebär det att medel bör föras över från utgiftsområde 20 till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:8 Sveriges geologiska undersökning.

Utredningen har noterat att beloppen är i princip oförändrade sedan 2012 och att någon pris- och löneomräkning inte skett, vilket

i praktiken innebär minskade resurser till vattenförvaltningsarbete. Att lägga över medel till förvaltningsanslagen för Havs- och vattenmyndigheten och SGU innebär att dessa medel kommer att vara föremål för pris- och löneomräkning.

Oavsett valet av finansieringsform ser utredningen ett behov för regeringen och riksdagen att följa upp berörda myndigheters vattenförvaltningsarbete. Utredningen vill därför peka på vikten av att myndigheterna återrapporterar sina insatser inom vattenförvaltningen i sina respektive årsredovisningar oavsett om finansiering sker via saksanslag eller förvaltningsanslag. Utredningen lämnar förslag rörande myndigheternas resultatredovisning i kapitel 20.

22.4 Förändrad och förstärkt finansiering av den utvecklade vattenförvaltningsorganisationen

Förslag: De medel som i dag finansierar vattenmyndigheternas verksamhet i enlighet med vattenförvaltningsförordningen bör omfördelas till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser utifrån den föreslagna omfördelningen av uppgifter och ansvar. För att stärka vattenförvaltningen föreslås ytterligare medel tillföras Havs- och vattenmyndigheten och SGU från anslag inom utgiftsområde 20.

Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag bör tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelade medel) samt medel från annat anslag inom utgiftsområde 20 (utökade resurser).

SGU:s förvaltningsanslag bör tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelade medel samt tidigare bidragsmedel) samt medel från annat anslag inom utgiftsområde 20 (utökade resurser).

Den föreslagna nämndmyndighetens omkostnader bör finansieras av Havs- och vattenmyndigheten (värdmyndighet).

Samtliga länsstyrelser bör tillföras medel från anslag 1:11 (omfördelning). De bör disponera samtliga medel som är avsedda för vattenförvaltningens förvaltningskostnader. Dessutom bör länsstyrelserna under tre år tillföras särskilda medel för att finansiera stöd till kommunerna i form av kommunstödjare (från utgiftsområde 18 alternativt utgiftsområde 19).

SMHI bör få dispositionsrätt till sina medel inom anslag 1:11.

Regeringskansliet kan behöva förstärkta resurser under delar av förvaltningscykeln.

Vattenförvaltningens samtliga åtgärdsmyndigheter kan behöva ytterligare resurser. Dessa medel bör i så fall ska äskas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Utredningens förslag får ekonomiska konsekvenser

Utredningen har bedömt att det finns ett behov av att utveckla vattenförvaltningens organisation. Förslagen innebär ekonomiska konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förändringen, men i viss mån även för kommunerna. Utredningen återkommer till kommunerna i avsnitt 22.5. Utredningens bedömning av de kostnader och effektiviseringar som förslagen kan leda till samt vilka resurstillskott som utredningen bedömer som nödvändiga finns i utredningens konsekvensanalys (se kapitel 23).

Utredningens förslag i kapitel 21 omfattar även inrättandet av en nämndmyndighet. Mot bakgrund av att Havs- och vattenmyndigheten utgör värmdmyndighet bör den föreslagna nämnden finansieras via Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag, efter omfördelning av medel från anslag 1:11. Finansieringen bör motsvara delar av de medel som nu används för vattendelegationernas omkostnader.

Finansiering av vattenförvaltningsarbetet

I vår utvärdering har flera framhållit att det förvaltningsarbete som ska utföras enligt vattenförvaltningsförordningen är underfinansierat. Ett skäl till detta kan vara att finansieringen av förvaltningskostnader vid länsstyrelserna inklusive vattenmyndigheterna, SGU och SMHI via sakanslaget 1:11 i princip har legat på samma nivå sedan i vart fall 2012, det vill säga anslaget har inte varit föremål för pris- och löneomräkning. Utredningen har också erfarit att arbetet blivit mer komplext och ökat i omfattning med bibehållen anslagsnivå. Utredningen menar att det är viktigt att det finns tillräcklig finansiering för det förvaltningsarbete som ska bedrivas.

Finansiering av vattenförvaltningens åtgärdsprogram

I vår utvärdering har det framkommit att det inte genomförts administrativa och fysiska åtgärder i tillräcklig utsträckning och att detta i vart fall delvis beror på avsaknaden av resurser. Av vattenmyndigheternas redovisning i förvaltningsplanerna för 2016–2021 framgår att det för denna period finns ett finansieringsgap mellan myndigheters och kommuners förväntade verksamhet med och utan åtgärdsprogram. Utredningen ser därmed att det är viktigt att det finns tillräcklig finansiering i syfte att bidra till ett åtgärdsarbete i en takt som innebär att miljökvalitetsnormerna kan följas.

Utredningen återkommer till frågor som rör finansieringen av vissa fysiska åtgärder i avsnitt 22.6 nedan.

Vad ska finansiera vattenförvaltningens utökade medel?

Regeringen anger i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken att en stram och välordnad budgetprocess är av central betydelse för att målen i det finanspolitiska ramverket ska nås. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra i en samlad budgetprövning och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som bestäms av ett utgiftstak för statens utgifter och ett överskottsmål. En av huvudprinciperna i den statliga budgetprocessen är att utgiftsökningar inom ett utgiftsområde ska täckas av utgiftsminskningar inom samma område.¹⁴

Frågor som rör tillgången till vatten av god kvalitet och i tillräcklig mängd ingår bland de frågor som är viktiga för samhället som helhet. Att säkerställa en hållbar användning av vatten för att värna om såväl enskilda individer som samhället i stort kan därmed inte ses som enbart en miljöfråga. Tillgången till vatten berör oss alla och aktualiseras bland annat genom frågor som rör torka och översvämning, lantbruk och livsmedelsproduktion, energiproduktion samt processindustri och näringslivet i övrigt, men som även påverkar frågor om boende, dricksvatten och hälsa i övrigt samt natur och kultur. De myndigheter som omfattas av nuvarande åtgärdsprogram finansieras redan i dag via olika utgiftsområden. Vattenfrågorna är bland annat inkluderade i Sveriges hållbarhetsarbete och i arbetet med Agenda 2030.

¹⁴ Skr. 2017/18:207.

Med utgångspunkt från vattnets betydelse för i stort sett alla områden där staten är verksam bedömer utredningen att finansieringen av det framtida vattenförvaltningsarbetet även fortsatt bör utgå från en bred ansats. Där det i framtiden bedöms finnas ett behov av ökade medel för att genomföra åtgärdsprogrammen bör med denna utgångspunkt finansieringen ske genom en ökning av medel till relevanta åtgärdsmyndigheter och satsningar inom det aktuella sakområdet. Detta ligger även i linje med att det är respektive åtgärdsmyndighet som ska äska medel inom ramen för den ordinarie budgetprocessen med utgångspunkt i såväl den nationella handlingsplanen som åtgärdsprogrammen.

Utredningens bedömning

Utredningen lämnar i kapitel 18–21 förslag som på olika sätt syftar till att förstärka vattenförvaltningens förutsättningar. Här ingår en tydligare politisk förankring även av den finansiella inriktningen för vattenförvaltningsarbetet. Detta ska dels ske genom att en nationell handlingsplan i form av en skrivelse från regeringen till riksdagen sätter inriktningen på längre sikt och därigenom möjliggör mer långsiktigt arbete samt de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen, dels genom riksdagens och regeringens mer löpande överväganden och beslut i samband med den årliga budgetprocessen.

Utredningen bedömer att finansieringen av vattenförvaltningens planerings- och uppföljningsfaser kommer att behöva både förändras och utökas:

- En del bör utgöras av omfördelningar av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheterna verksamhet.
- En del bör erhållas genom de effektiviseringar av förvaltningen som bedöms uppstå genom utredningens förslag.
- En del bör tillföras genom ytterligare medel från andra anslag inom utgiftsområde 20.
- En mindre del bör tillföras i form av överföringar från andra utgiftsområden.

För såväl Havs- och vattenmyndigheten som SGU innebär förslagen att myndigheterna ges centrala roller i den föreslagna organisationen och att de tillförs omfattande uppgifter som primärt är av förvaltningskaraktär.

För Havs- och vattenmyndigheten innebär våra förslag fortsatt finansiering inom utgiftsområde 20 genom överföring från anslag 1:11 av en del av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheterna till anslag 1:15 Havs- och vattenmyndigheten (förvaltningsanslag). Den föreslagna nämndmyndighetens omkostnader bör finansieras av Havs- och vattenmyndigheten (värdmyndighet).

För SGU:s del innebär det att medel bör föras över från utgiftsområde 20, anslag 1:11 till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:8 Sveriges geologiska undersökning (förvaltningsanslag). De medel som bör föras över utgörs bland annat av en del av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheterna och de medel SGU i dag erhåller som bidrag från anslag 1:11.

Vi föreslår att medlen till Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska förstärkas utöver de medel som föreslås omfördelas. Medel för detta bör föras från andra anslag än anslag 1:11 inom utgiftsområde 20 till anslag 1:15 för Havs- och vattenmyndigheten och till utgiftsområde 24, för SGU.

För länsstyrelserna del innebär våra förslag att samtliga länsstyrelser bör tillföras medel genom omfördelning inom anslag 1:11. De bör disponera samtliga medel som är avsedda för länsstyrelsernas förvaltningskostnader för vattenförvaltningen. Dessutom bör länsstyrelserna under tre år tillföras särskilda medel för att finansiera stöd till kommunerna i form av de kommunstödjare som utredningen föreslår i avsnitt 22.5. Medel för detta bör föras över från utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik alternativt utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Utredningen föreslår ingen förstärkning av SMHI:s resurser med anledning av utredningens förslag. SMHI bör dock få dispositionsrätt till sina medel inom anslag 1:11.

Andra myndigheters eventuella behov av utökade resurser för insatser under vattenförvaltningens planeringsarbete bör äskas av myndigheterna inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Utredningen bedömer att förslagen även kan leda till ett ökat resursbehov hos Regeringskansliet under den begränsade del av förvaltningsperioden som regeringen ska bereda den nationella handlingsplanen

och åtgärdsprogrammen för distrikten. Regeringskansliet kan behöva förstärkta resurser under denna del av förvaltningsperioden.

Utredningen bedömer att mycket tyder på att det finns ett finansieringsunderskott inom vattenförvaltningen och att det behövs en förstärkt finansiering. En sådan förstärkning bör bland annat kompensera för den uteblivna pris- och löneomräkningen.

Även vattenförvaltningens samtliga åtgärdsmyndigheter kan behöva ytterligare resurser. Medel för att förstärka samtliga myndigheters åtgärdsarbete bör äskas av myndigheterna inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Utredningen avstår från att bedöma det framtida behovet i denna del då det bland annat beror på inriktningen i den nationella handlingsplanen, utformningen av åtgärder i åtgärdsprogrammen och de individuella myndigheternas framtida bedömningar och behov.

Se kapitel 23 för en mer utvecklad beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen ovan.

22.5 Finansiering av kommunernas åtgärdsplanering

Bedömning: Det generella statsbidraget till kommunerna kan behöva ökas för att kompensera för ökade kostnader för samordning av planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå.

Utredningen lämnar även ett förslag om en tillfällig insats i form av kommunstödjare (se avsnitt 18.8 och 22.4).

Kommunernas finansiering

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att staten inte utan finansiering får införa nya obligatoriska uppgifter, göra tidigare frivilliga uppgifter obligatoriska, ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter eller genom regeländringar påverka kommuners möjlighet att ta ut avgifter. Detta innebär att i de fall utredningens förslag medför att kommunerna åläggs nya uppgifter bör utredningen även redogöra för hur förslagen bör finansieras.

Kommunerna finansierar i huvudsak sin verksamhet genom kommunalskatten (cirka 70 procent). Endast riksdagen får besluta om

vad som får beläggas med kommunalskatt, men de enskilda kommunerna bestämmer skattesatsen samt fördelningen av skatteintäkterna. Därutöver finansieras kommunal verksamhet genom generella och särskilda statsbidrag (så kallade riktade statsbidrag), olika kostnadsersättningar och EU-medel men även till en del genom avgifter.

Riktade statsbidrag ger regeringen möjlighet att lyfta fram områden av särskilt intresse samt att avsätta medel specifikt till detta område. Genom att riktade statsbidrag ofta kräver någon form av motprestation och återkoppling ger de regeringen möjlighet att följa upp arbetet. Riktade statsbidrag kan dock få negativa konsekvenser på såväl kort som lång sikt genom att de kan försvåra kommunernas planering, orsaka betungande administration samt i vissa fall vara kostnadsdrivande. Det finns även en risk att de inte når de kommuner där behovet är störst. Styrningens effektivitet påverkas av mängden riktade bidrag, vilket kan vara ett problem eftersom antalet riktade statsbidrag ökar. Kommunernas möjlighet att planera påverkas bland annat av att statens beslut om statsbidrag som regel är ettåriga och att den statliga och den kommunala budgetprocessen inte ligger helt i fas. Detta innebär dels att kommunerna kan ha svårt att planera på längre sikt eftersom det kan finnas osäkerhet kring statsbidragets varaktighet. Dels kan det även på kort sikt vara svårt för kommunerna att optimera användningen av extra finansiering genom riktade statsbidrag.

Kommunernas roll i den utvecklade vattenförvaltningen

Kommunerna har redan i dag ansvar för att, inom sina ansvarsområden, genomföra de åtgärder som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Utredningen föreslår att detta ansvar ska tydliggöras genom en uttrycklig bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen. Detta förslag menar vi inte är av den karaktären att det medför behov av förstärkt finansiering till kommunerna.

Som framgår i avsnitt 21.2.1 menar utredningen att det är angeläget att kommunerna integrerar ett vattenförvaltningsperspektiv i sitt arbete med bland annat fysisk planering, va-frågor inklusive dagvattenhantering, frågor inom gata och park, klimatanpassning och krisberedskap. Att arbeta på detta sätt bör redan i dag ses som

en del av kommunernas ordinarie uppgifter och en del i kommunernas verksamhetsplanering. Utredningen ser även många fördelar för kommunerna att arbeta på ett mer strukturerat sätt tillsammans med övriga aktörer inom vattenförvaltningen och föreslår därför i avsnitt 18.8 att kommuner tillsammans med länsstyrelser och andra berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan och i vissa fall ett delåtgärdsprogram. Det är länsstyrelserna som ska ansvara för administrationen kring detta och för att sammanställa de aktuella dokumenten. För kommunernas del kan arbetet med de operativa planerna i princip ses som en del av kommunernas ordinarie verksamhetsplanering och innebär därmed inte en ny uppgift för kommunerna.

Vi menar att planeringen av vad varje kommun ska göra för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten är en uppgift som kommunerna redan har i dag. Likaså är det redan i dag en uppgift för varje kommun att genomföra de åtgärder som framgår av åtgärdsprogram.

Enligt åtgärdsprogrammet för 2016–2021 ska kommunerna bedriva tillsyn enligt miljöbalken avseende verksamheter som påverkar vattenförekomster i sådan omfattning att miljökvalitetsnormerna kan följas. Kommunerna ska prioritera och genomföra sin tillsyn så att de ställer de krav som behövs för att utsläppen av näringsämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen från avloppsledningsnät och avloppsreningsverk minskar. Kommunerna ska vidare säkerställa minskade utsläpp från enskilda avlopp och ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Kommunerna ska genomföra sin översikts- och detaljplanering samt prövning enligt plan- och bygglagen så att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Kommunerna ska vidare upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas samt utveckla planer för hur dagvatten ska hanteras med avseende på kvantitet och kvalitet. Enligt åtgärdsprogrammet för 2016–2021 ska alla kommuner dessutom rapportera vilka åtgärder som genomförts. Utredningens förslag i kapitel 18 innebär att kommunerna i ett avrinningsområde eller åtgärdsområde ska planera tillsammans med länsstyrelser och berörda myndigheter. Vi menar att detta i sig på sikt bör innebära att både planerings-, åtgärds- och uppföljningsarbetet effektiviseras. Utredningen har i

kapitel 18 bland annat pekat på möjligheten för två eller flera kommuner att träffa avtal om att samverka kring en viss fråga. På kort sikt kan dock arbetsinsatsen och därmed kostnaderna för samordningen med andra kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter i ett avrinningsområde komma att öka. Kostnaderna kan särskilt komma att öka för de kommuner som hittills inte har varit så aktiva inom vattenområdet trots att de redan har uppgiften.

Utredningens bedömning

Sammantaget innebär utredningens förslag att kommunerna fortsättningsvis ges en mer aktiv roll i vattenförvaltningen. Utredningens förslag utgår från att kommunernas och länsstyrelsernas engagemang i vattenförvaltningsarbetet bör öka i syfte att ytterligare förstärka den lokala kopplingen till vattenförvaltningsarbetet. För kommunerna innebär det framtida arbetet att de aktivt ska bidra under såväl planeringsfasen som under genomförande- och uppföljningsfaserna. Även om kommunerna redan i dag arbetar med dessa uppgifter innebär den utvecklade vattenförvaltningen förändrade processer och ett utökat behov av samarbete.

Även om kommunernas formella ansvar för skyldigheten att följa miljökvalitetsnormer i princip inte förändras innebär den utvecklade vattenförvaltningen förändrade processer och ett utökat behov av samarbete. Det kan även finnas behov av kompetenshöjning och annan hjälp för att komma igång med åtgärdsplaneringen. Kommunerna bör därför få tillgång till en extra resurs under tre år för att underlätta kommunernas arbete med att bygga upp kapacitet att hantera sina uppgifter i enlighet med förutsättningarna i den nya organisationen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att länsstyrelserna ges i uppdrag att ge kommunerna stöd i detta arbete genom att tillsätta kommunstödjare med uppdrag att bistå kommunerna i åtgärdsplaneringen. Länsstyrelserna bör därför under tre år tilldelas medel motsvarande 21 årsarbetskrafter via länsstyrelsen i Örebro att fördelas mellan länsstyrelserna för att inrätta kommunstödjare för kommunernas vattenförvaltningsarbete.

Införandet av kommunstödjare bör finansieras genom att medel från utgiftsområdet 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik alternativt 19 Regional tillväxt förs

över till utgiftsområde 20 anslag 1:11. Tillgången till rent vatten i tillräckliga mängder tillhör de frågor som berör hela samhället. Givet vattnets betydelse för såväl individ som samhälle och näringsliv bör finansieringen bygga på en bred bas. Såväl verksamheter inom utgiftsområde 18 som 19 bör därför kunna bidra till att finansiera kommunstödjarna.

Vidare menar vi att statsbidraget till kommunerna kan behöva ökas för att kompensera för ökade kostnader för samordning av planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå. Det kan övervägas om en sådan ökning skulle ske genom att det generella statsbidraget till kommunerna ökar eller genom att ett riktat statsbidrag införs där kommunerna får ansöka om bidrag. Båda alternativen har för- och nackdelar. Ett riktat statsbidrag skulle å ena sidan säkerställa att medlen används till vattenförvaltningen, men innebär å andra sidan att administrationskostnaderna ökar och att det finns en risk för att de kommuner som bäst behöver stödet inte kommer att ansöka om det. Att öka det generella statsbidraget ligger i linje med den syn på tillitsbaserad styrning och förenklad administration som utredningen har föreslagit i andra delar av detta betänkande. Våra förslag till ändringar i vattenförvaltningsförordningen med tydliga krav på kommunerna menar vi är tillräckliga för att undvika risken att en eventuell höjning av det generella statsbidraget används till andra syften.

Det kan övervägas om en eventuell ökning av statsbidraget skulle vara under en begränsad period eller om det skulle vara en nivåhöjande permanent förändring. Vi menar att en permanent höjning av statsbidraget till kommunerna vore att föredra. Enligt vår bedömning torde samordningskostnaderna komma att öka på kort sikt, men vi vill också starkt understryka att det finns behov av en ambitionshöjning i det lokala vattenförvaltningsarbetet där staten bör kunna bidra till finansieringen till viss del.

När det gäller storleken på en eventuell höjning av statsbidraget kan vi konstatera att det är svårt att uppskatta dels kostnaden för kommunernas del i det samordnade planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå, dels kostnaden för den långsiktiga ambitionshöjningen i det lokala vattenförvaltningsarbetet. Vi har därför valt att inte ange något belopp. Om en höjning genomförs menar vi att fördelningen mellan kommunerna bör ske enligt de regler som gäller för det generella statsbidraget till kommunerna. Finansieringen av en eventuell

ökning av det generella statsbidraget till kommunerna bör ske genom en överföring av medel från andra utgiftsområden till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

22.6 Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas

Förslag: Regeringen bör ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan utformas. En sådan avgift bör användas för att stimulera arbete med fysiska åtgärder som inte kan finansieras på annat sätt.

Ökad åtgärdstakt förutsätter ökad finansiering

För att förbättra kvaliteten på vattnet är det viktigt att fysiska åtgärder som påverkar vattenkvaliteten kommer till stånd. Under utredningen har ett flertal aktörer pekat på behovet av en förstärkt statlig finansiering för arbete med att projektera och genomföra fysiska åtgärder som inte kan finansieras på annat sätt. Att adekvata fysiska åtgärder genomförs är också en av förutsättningarna för att Sverige ska kunna följa ramdirektivet för vatten.

I första hand ligger ansvaret för fysiska åtgärder, inklusive deras finansiering, på de verksamhetsutövare som ansvarar för den aktuella påverkanskällan. Det finns dock vissa typer av påverkanskällor där ansvaret för att vidta och finansiera åtgärder inte är möjligt att hänföra till någon enskild och där en utökad statlig finansiering skulle kunna bidra till ökad åtgärdstakt. Typexempel på detta är diffus och historisk påverkan.

I syfte att förstärka arbetet med fysiska åtgärder bedömer utredningen att det kan finnas anledning att se över förutsättningarna att finansiera vissa fysiska åtgärder där ett tydligt ansvar enligt principen om att förorenaren betalar saknas. Utredningen lämnar därför ett förslag på hur ett framtida utredningsuppdrag i denna fråga skulle kunna inriktas. Förslaget utgår från att det är rimligt att de som använder eller på annat sätt påverkar vatten bidrar till finansieringen av fysiska åtgärder där enskild ansvarig saknas.

Ramdirektivet för vatten

I ramdirektivet för vatten behandlar artikel 9 principerna för hur medlemsstaterna ska se på vissa aspekter vad gäller prissättning av vatten. Utgångspunkten är principen att förorenaren betalar. Medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader. Medlemsstaternas prispolitik för vatten ska ge vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och ska därigenom bidra till miljömålen i ramdirektivet. De olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk, ska på ett adekvat sätt bidra till kostnadstäckningen för vattentjänster. Den ekonomiska analysen som sker enligt ramdirektivets bilaga III ska beaktas. Medlemsstaterna kan beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i den eller de regioner som påverkas

I Sverige hanterar lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) grunderna för prissättningen av va-tjänster.

Vad skiljer mellan skatt och avgift?

Det finns i princip två sätt för staten att öka de offentliga inkomsterna antingen genom att införa en skatt eller en avgift. Förutsättningarna för när och hur de kan införas och användas skiljer sig åt.

En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan någon direkt motprestation. Vad gäller skatter är en grundläggande princip att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet.¹⁵ Vad gäller avgifter har riksdagen möjlighet att delegera beslutsrätten till regeringen.

En avgift är en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller, det vill säga det finns ett krav på en statlig motprestation. Kravet på motprestation innebär att statliga kostnader i princip måste uppstå för att ersättningen ska betraktas som en avgift. Avgiften ska helt eller delvis täcka statens kostnader för motprestationen.

Alla avgifter ska ha ett ekonomiskt mål, det vill säga hur stor andel av kostnaderna för en verksamhet som avgifterna ska täcka. Det ekonomiska målet ska vanligtvis vara full kostnadstäckning Enligt

¹⁵ Prop. 2009/10:80.

Ekonomistyrningsverket innebär full kostnadstäckning att myndigheten ska beräkna avgifterna så att intäkterna på några års sikt täcker alla kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. En sådan prissättning innebär att det finns ett tydligt samband mellan avgiften och myndighetens kostnad för den avgiftsbelagda varan eller tjänsten.¹⁶ Syftet med avgiften kan dock vara viktigare än kravet på full kostnadstäckning, vilket innebär att man under vissa omständigheter kan ge avkall på detta krav.

Offentlighetsrättsliga, det vill säga tvingande, avgifter innebär myndighetsutövning. Endast riksdagen får besluta om tvingande statliga avgifter. Vanligen delegerar riksdagen åt regeringen att bestämma avgiftens storlek. Riksdagen kan även tillåta regeringen att delegera denna rätt till berörd myndighet. Regeringen får fatta beslut om avgifter som omfattar frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. I dessa fall får regeringen besluta om avgiftens storlek, men delegerar i regel denna rätt till den aktuella myndigheten. Om regeringen inte förskrivit något annat ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Avgiftsförordningen (1992:191) anger hur myndigheter ska hantera sin avgiftsbelagda verksamhet. En myndighet får endast ta ut en avgift om det följer av en lag, förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Om inget annat anges tillfaller statliga avgifter statskassan, det vill säga myndigheterna får inte disponera intäkterna. Om myndigheten ska ha möjlighet att disponera inkomsterna från avgiften ska detta framgå av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen, vilket vanligen sker genom myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Myndighetens regleringsbrev innehåller även en budget för dess avgiftsbelagda verksamhet.

Avgiftsfinansiering är möjlig för vissa typer av verksamhet för såväl myndigheter som kommuner, exempelvis vid tillståndsgivning och tillsynsverksamhet.

¹⁶ ESV (2016).

Otydlig gräns mellan skatt och avgift

Gränsdragningen mellan avgifter och skatter kan vara otydlig och har återkommande varit föremål för diskussion. Exempelvis tog Vattenverksamhetsutredningen upp frågan.¹⁷ Utredningen diskuterade bland annat definitionen av avgifter med utgångspunkt från motprestationens karaktär, dels det svaga sambandet mellan avgiftens storlek och samhällets motprestation i form av kostnader som riktas mot tillsynsobjektet. Vattenverksamhetsutredningen ifrågasatte bland annat om inte bygde- och fiskeavgifter egentligen är skatter.

Vattenverksamhetsutredningen noterar att gränsen mellan skatt och avgift är flytande och att även om motprestationer kan variera godkänns troligen inte allt som motprestation i regeringsformens bemärkelse. Motprestation som villkor för avgiftsdefinitionen innebär att individuella tillsyns- och kontrollavgifter och avgifter för provtagning eller inspektion är att betrakta som avgifter i statsrättslig mening. Om motprestationen i stället utgörs av en så kallad kollektiv motprestation blir det otydligare. I den mån enskilda ska förpliktigas att erlagga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – om man förutsätter att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut. En penningpåлага anses alltså i vissa fall ha karaktär av avgift och inte skatt även om någon preciserad motprestation inte utgår. Vattenverksamhetsutredningen anger även att det inte alltid finns ett direkt samband mellan avgiften och den motprestation som staten svarar för.

Sammantaget kan regeringen styra med större flexibilitet med en avgift givet att riksdagen delegerar beslutet. Dock är gränsen mellan skatter och avgifter flytande, vilket kan vara problematiskt då möjligheterna för riksdagen att delegera beslut beror på om det rör sig om en skatt eller avgift. Exempelvis har kopplingen mellan avgiften och statens motprestation betydelse för om det är en skatt eller avgift. Ju starkare koppling mellan avgiften och en specifik motprestation, desto större sannolikhet att det rör sig om en avgift. Ju mer kollektiv motprestationen är, desto större sannolikhet att det rör sig om en skatt. Det är dock möjligt att använda sig av kollektiva motprestationer.

¹⁷ SOU 2014:35.

Avgift eller skatt?

Vad gäller grundfrågorna kring införandet av en skatt eller avgift så är de i vissa delar lika vad gäller konstruktionen. Det handlar om vem som ska betala skatten/avgiften och på vilka grunder skatten/avgiften ska tas ut. Oavsett om det rör sig om en skatt eller en avgift är det viktigt att systemet upplevs som legitimt och som en integrerad del i miljöarbetet som helhet.

Utredningen anser att det är rimligt att de som använder eller på annat sätt påverkar vatten bidrar till att täcka finansieringsunderskottet vad gäller fysiska åtgärder. Tillgången till vatten av god kvalitet och i tillräcklig mängd är väsentligt såväl för individen som för samhället i stort. Det är därmed inte orimligt att utgå från ett mer kollektivt ansvarstagande för diffus och historisk påverkan som leder till behov av åtgärder i nutid.

Även om det skulle vara möjligt att konstruera en brett upplagd skatt som fokuserar på användning eller påverkan av vatten är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan den skatt alternativt den avgift som betalas och motprestationen fysiska åtgärder i vatten. En sådan koppling kommer att öka den upplevda legitimiteten i systemet. Utredningen har även uppfattat att det generellt sett kan anses vara enklare att införa avgifter än att införa skatter. Utredningen bedömer därmed att det i nuläget är mer aktuellt att överväga att införa en vattenförvaltningsavgift vars intäkter används för att täcka kostnader för fysiska åtgärder som inte kan finansieras på annat sätt.

Hur kan en vattenförvaltningsavgift konstrueras?

Alla avgiftssystem innebär administrativa kostnader. Vad som är avgörande för om ett system bör införas är om den nytta som systemet leder till är större än kostnaderna och den administrativa bördan av att administrera system hos såväl myndigheter som avgiftskollektivet. Det finns ett antal strategiska vägval i konstruktionen av ett avgiftssystem som kan påverka systemets kostnadseffektivitet.

Här ingår sådana aspekter som kopplingen mellan avgift och motprestation, förenligheten med övriga skatter och avgifter på områden samt om avgiftsskyldigheten upplevs som rättvis och motiverad både vad gäller nivå och vilka som omfattas av avgiftsskyldigheten. Det är även viktigt att undvika höga administrativa kostnader hos såväl

myndigheter som avgiftskollektivet. Exempelvis riskerar en avgift med höga transaktionskostnader och som upplevs som svår att hantera och förstå även att påverka avgiftens legitimitet i förhållande både till avgiftskollektivet och samhället i övrigt. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att utformningen inte inrymmer incitament att fuska, eftersom sådana incitament innebär ett större behov av kontrollfunktioner vilket i sig bidrar till högre administrativa kostnader för systemet som helhet.

Därutöver kan det finnas speciallagstiftning som kan påverka hur en avgift på ett visst område får konstrueras och hanteras. För en vattenförvaltningsavgift är det därmed nödvändigt att utvärdera i vilken utsträckning ramdirektivet för vattens bestämmelser rörande medlemsstaternas prispolitik är tillämpliga för området. Annan lagstiftning som ska beaktas är avgiftsförordningen och, om relevant, vattentjänstlagen.

Utredningen har inte haft möjlighet att utveckla ett fullständigt förslag till hur en vattenförvaltningsavgift skulle kunna konstrueras. Det finns dock några frågeställningar som vi ser som särskilt viktiga att beakta vid utarbetandet av ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift skulle kunna konstrueras. Frågeställningarna kan grovt delas in i aspekter som främst rör vem som ska betala och vad man ska betala för.

Vem ska ingå i avgiftskollektivet?

En viktig aspekt när staten ska ta ut en avgift är att det finns ett tydligt definierat avgiftskollektiv. Varför en viss grupp ska omfattas bör vara tydligt motiverat. Det är viktigt med tydliga avgränsningar eftersom ett alltför brett definierat avgiftskollektiv riskerar att den tänkta avgiften snarare blir att se som en skatt. Samtidigt kan en bredare bas upplevas som ett mer lämpligt alternativ eftersom motprestationen är sådan att fördelar gynnar avgiftskollektivet som helhet snarare än en specifik individ eller verksamhetsutövare.

Avgiftskollektivet kan utgöras av såväl enskilda som verksamhetsutövare i olika kombinationer och grupper. Vad gäller påverkan på enskilda är det viktigt att överväga vilken typ av fördelningspolitiska effekter den föreslagna avgiften skulle kunna ge upphov till. Exempelvis bör avgiftsnivån inte innebära ett onödigt stort ingrepp

i enskildas ekonomiska förhållanden eller riskera att skapa incitament som går i motsatt riktning mot en ansvarsfull användning av vatten.

Vid utformningen av en avgift som riktar sig mot verksamhetsutövare är det viktigt att beakta hur avgiften kan komma att påverka dels de enskilda företagens konkurrenskraft både på en nationell och en global marknad, dels Sveriges konkurrenskraft internationellt. Ett av syftena med avgiften är att skapa incitament för en ansvarsfull användning av vatten. Det är därför viktigt att en avgift inte enbart leder till att verksamheter flyttas utomlands och eventuella miljöproblem därmed bara flyttas till ett annat land.

När man överväger att införa en ny avgift är det även viktigt att se till helheten vad gäller skatter och avgifter på området. Den nya avgiften ska fungera tillsammans med befintliga avgifter och skatter, den ska skapa ett incitament som främjar ett ansvarsfullt beteende, men inte i onödan försvårar för ansvarsmedvetna verksamhetsutövare. Det är därmed viktigt att säkerställa att avgifter och skatter sammantaget styr beteenden i önskad riktning och inte innebär motverkande incitament eller alltför höga nivåer. Ett exempel är dagens va-avgifter som ska användas till va-anläggningar, vilket innebär att man måste överväga om och hur en ny avgift på exempelvis vattenuttag skulle påverka dessa avgifter. Men även de befintliga miljöskatterna är viktiga att väga in i en helhetsbedömning.

Vad gäller en vattenförvaltningsavgift är det viktigt att avgiften ger avgiftsskolektivet incitament att anpassa sitt beteende så att vattnets kvalitet och tillgängliga kvantiteter skyddas. Detta syfte bör väga tyngre än behovet av att maximera intäkterna även om syftet är att använda dessa till åtgärder i påverkade vatten.

Vad ska omfattas av avgiften?

Utredningen ser i princip två alternativ för vad som kan avgiftsbeläggas genom en vattenförvaltningsavgift. Det första alternativet är att avgiften utgår från utsläpp till vatten av förorenande ämnen eller av vatten som på annat sätt påverkar recipienten. Det andra alternativet är en avgift som utgår från uttag av vatten. Båda innebär en risk för att vattnet påverkas antingen vad gäller kvalitet eller kvantitet. Det är därmed inte orimligt att utsläpparen respektive använ-

daren åläggs att betala en avgift för att bidra till vattenvårdande åtgärder även i ett större perspektiv. Även från denna utgångspunkt är det dock viktigt att säkerställa att avgiftsmodellen upplevs som legitim. Som nämnts tidigare handlar det bland annat om att det totala avgiftsuttaget inte får upplevas som orimligt och utan reell grund.

Enligt ramdirektivets bestämmelser måste en avgift ge tillräckliga incitament för effektiv användning av vattenresurserna för att därigenom bidra till direktivets miljömål. Detta innebär att mätbarheten och därmed möjligheterna att följa upp den individuella påverkan alternativt uttaget är en viktig del i systemet. Detta gäller även från ett legitimitetsperspektiv. Ett system som är förutsägbart och bygger på faktiska mätdata bör upplevas som mer objektivt och därmed mer legitimt i dessa delar.

Detta kan dock innebära vissa begränsningar rörande vad som kan ligga till grund för avgiften. Exempelvis är det svårt att på ett effektivt sätt mäta enskildas användning av egna brunnar, det vill säga deras uttag av vatten från egen brunn. Om staten i denna typ av fall väljer att bygga systemet på mer schabloniserade avgifter och modellering är det viktigt att dessa upplevs som verklighetsbaserade och relevanta. Samtidigt måste de fungera som incitament för en ansvarsfull användning av vatten. Detta är ett kriterium som exempelvis en obligatorisk fast avgift inte skulle uppfylla. När en sådan avgift väl är betald ger avgiften i sig inget ekonomiskt incitament att begränsa användningen av vattnet.

På vad skulle en avgift kunna tas ut? Ett alternativ är att avgiftsbelägga alla uttag av vatten. Det skulle exempelvis omfatta uttag av processvatten, vatten som används inom jordbruk och livsmedelsproduktion, bevattning, uttag för dricksvattenproduktion etc. Om allt vatten ska omfattas innebär detta även uttag från egen brunn för privat bruk, där vi berörde svårigheterna kring mätbarhetsfrågorna ovan. Ett annat alternativ är att avgiftsbelägga all påverkan på vatten, det vill säga att alla som bidrar till att förorena eller på annat sätt påverka recipienten avgiftsbeläggs. Dock skulle en sådan lösning innebära minskade avgiftsintäkter allt eftersom problem hanteras och påverkan minskas. En fråga som uppkommer i detta sammanhang är hur man ska hantera verksamhetsutövare som redan har tillstånd för den aktuella verksamheten. Ska de beläggas med en vattenförvaltningsavgift utan att hänsyn tas till att verksamheten är tillåten och till att verksamhetsutövaren ålagts att vidta eventuella åtgärder eller

tekniska lösningar för att minimera påverkan på vattnet? Det behöver också ses över hur en sådan avgift kan påverka verksamhetsutövers vilja att frivilligt vidta miljöåtgärder riktade mot gamla miljöskulder. Ytterligare en fråga som kan behöva övervägas i detta sammanhang är hur rätten till vatten påverkar möjligheten till avgiftsuttag.

Avslutningsvis är det även viktigt att visa på hur man avser säkerställa att avgiftsintäkterna används till det som är sagt. Om inget annat anges går intäkterna in i statskassan, vilket innebär att det krävs någon typ av bemyndigande eller någon form av specificerad uppföljning för att säkerställa att avgiftsintäkterna reserveras för de aktuella åtgärderna.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en ökad åtgärdstakt även för vattenförekomster där det är svårt att ta ut kostnaden för eventuella åtgärder av någon enskild enligt principen om att förorenaren betalar. Ett sätt att öka takten skulle kunna vara att skapa en finansieringsmodell där vattenanvändare kollektivt bidrar till kostnaderna för sådana åtgärder genom en vattenförvaltningsavgift. Intäkterna från en sådan avgift skulle därmed kunna bidra till en ökad åtgärdstakt vad gäller fysiska åtgärder.

Utredningen bedömer att en sådan avgift kan ge ett värdefullt komplement till nuvarande finansiering och möjliggöra en ökad åtgärdstakt för vatten där det finns behov av åtgärder som inte kan kopplas till enskilds ansvar enligt principen om att förorenaren betalar. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att de som använder eller på annat sätt påverkar vatten bidrar till att täcka kostnaderna för fysiska åtgärder. Regeringen bör därför ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på ett sådant avgiftssystem. I avsnitten ovan har utredningen belyst några av de frågeställningar och utgångspunkter som ett sådant uppdrag bör omfatta och beakta.

En viktig princip vad gäller finansieringen av fysiska åtgärder är att det är förorenaren som ska betala för sin påverkan på vattnet. Utredningen har inte identifierat några omständigheter som talar för att staten skulle avvika från denna princip vad gäller användningen av intäkter från den föreslagna vattenförvaltningsavgiften. Intäkterna

bör därför användas för att finansiera fysiska åtgärder endast där det inte är möjligt att identifiera enskilda ansvariga. Sådana åtgärder avser främst två situationer. Dels åtgärder för att hantera diffus och långväga påverkan. Här kan principen om att förorenaren ska betala vara svår att tillämpa, då dessa typer av påverkan ofta är resultatet av ett samlat utsläpp från många enskilda verksamheter. Dels åtgärder där det inte längre finns en ansvarig verksamhetsutövare eller motsvarande, det vill säga historisk påverkan. Man skulle även kunna överväga att använda intäkterna för vissa typer av projektkostnader samt för statlig medfinansiering i de fall det är möjligt givet befintliga regelverk, såsom exempelvis reglerna om statsstöd.

Utredningen har även övervägt om intäkterna skulle kunna användas till att finansiera vattenförvaltningens planeringsarbete och till administrativa åtgärder enligt vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Detta skulle exempelvis kunna vara av intresse om riksdagen av statsfinansiella skäl väljer att inte tillskjuta ytterligare medel till det myndighetsarbete med vattenförvaltning som i dag bekostas med anslagsmedel och som skulle kunna leda till att Sverige får svårigheter att uppnå ramdirektivets ambitionsnivå. Enligt utredningens bedömning torde det dock vara svårt att visa på att vattenförvaltningens planeringsarbete innebär en tillräckligt specifik motprestation för att kunna motivera kraven på statliga avgifter. Därutöver finns det en betydande risk att även befintlig finansiering i vart fall till en del räknas om mot bakgrund av en sådan ökad finansiering varför effekterna av en sådan finansiering kan bli mindre än förväntat. Vad gäller frågan om motprestationer är den komplicerad och är en viktig del av analysen av en framtida avgiftskonstruktion och användning och torde därmed utgöra en del av en framtida utredningsinsats i samband med utformningen av en sådan avgift.

23 Samlad konsekvensbedömning

Sammanfattning: I detta kapitel sammanfattar vi konsekvenserna av utredningens förslag. 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.

En bedömning görs av hur resurserna bör omfördelas och vilka resurstillskott som bedöms som nödvändiga. Utredningen föreslår att de medel som finansierar länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter omfördelas till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser. Vi föreslår att ytterligare resurser tillförs vattenförvaltningen genom en permanent ökning av anslagen till Havs- och vattenmyndigheten och SGU samt genom en treårig satsning på kommunstödjare vid länsstyrelserna. Därutöver bedömer utredningen att såväl kommunerna som Regeringskansliet kan komma att behöva ökade resurser.

23.1 Inledning

Vattenförvaltningsutredningen har i kapitel 17–22 lämnat förslag som syftar till att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning som kan driva frågorna framåt under överskådlig tid och vars arbete i förlängningen kan leda till konkreta åtgärder som förbättrar vattnets status samtidigt som vikten av god vattenkvalitet vägs mot andra samhällsviktiga intressen. Våra förslag utgår från ansatsen att skapa en hållbar förvaltning av våra vattenresurser som omfattar såväl vattnets kvalitet som kvantitet från ett hållbarhetsperspektiv samt med möjlighet att göra politiska avvägningar. Förslagen innebär en förändring av vattenförvaltningens organisation. En omorganisation

är alltid krävande och det är därför viktigt att förändringsbehovet är sådant att det är motiverat att genomföra förändringarna, det vill säga att nyttan överväger kostnaderna. I detta kapitel beskriver utredningen den samlade konsekvensbedömningen av utredningens förslag.

Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt kommittéförordningen ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnaderna och intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

Utredningen ska särskilt beskriva hur förslagen påverkar möjligheterna att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten samt övriga direktiv av relevans för vattenförvaltningen och att nå de svenska miljö kvalitetsmålen. Även konsekvenser för miljöövervakningen av vatten ska analyseras. Utredningen ska vidare redovisa konsekvensanalyser för de alternativa åtgärder som övervägts samt, vid behov, föreslå åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser som kan förutses för förvaltningen i anledning av en organisationsförändring.¹

23.2 Utgångspunkter för utredningens konsekvensanalys

Vattenförvaltningens organisation bör utvecklas och förtydligas

Utredningen redogör för sin bedömning av den nuvarande vattenförvaltningens organisation i kapitel 16. Vattenförvaltningen med vattenmyndigheterna har på ett engagerat och aktivt sätt arbetat för att fullgöra sitt uppdrag under de inledande förvaltningsperioderna. För att ta nästa steg i vattenförvaltningsarbetet ser utredningen att det finns ett behov av att utveckla och effektivisera vattenförvaltningens organisation i syfte att öka åtgärdstakten i arbetet. Detta gäller särskilt fysiska åtgärder som konkret bidrar till en bättre vattenkvalitet eller bättre tillgänglighet till vatten. Givet det stora antalet

¹ Dir. 2017:96.

vattenförekomster i Sverige är det särskilt viktigt att vattenförvaltningsarbetet kan bedrivas effektivt och att administrationen inte görs onödigt stor.

Syftet med utredningens förslag är att skapa en struktur som på lång sikt kan utgöra ett ramverk för vattenförvaltningsarbetet. Det långsiktiga perspektivet har varit en viktig komponent i utredningens bedömningar av vilka nyttor som förslagen kan leda till. Utredningen ser vattenförvaltningen som en permanent del av den svenska förvaltningen under lång tid framöver, där arbetet med att besluta om och därefter följa miljö kvalitetsnormerna är viktiga uppgifter för samhället som helhet. Här utgör exempelvis torka och översvämningar som följer av klimatförändringar frågor som behöver hanteras över tid. Men det krävs även en långsiktig kapacitet att kunna hantera eventuella följder av framtida olyckshändelser och andra incidenter med påverkan på vattenförekomster. Det ger även myndigheter och kommuner förutsättningar för en mer långsiktig kapacitetsuppbyggnad.

Förslagen berör främst Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, länsstyrelserna – både de som är vattenmyndigheter och övriga – samt kommunerna och i viss mån andra centrala myndigheter såsom nuvarande åtgärdsmyndigheter. Åtgärdsmyndigheterna utgörs under denna förvaltningsperiod av Boverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Även andra intressenter såsom näringsliv, intresseorganisationer och enskilda kan beröras.

Framtagandet av utredningens förslag har utgått från en bred ansats där olika organisationsmodeller har diskuterats med utgångspunkt från att olika nivåer inom förvaltningen skulle kunna ha huvudansvaret för vattenförvaltningsarbetet. Utredningen redogör för processen och vilka modeller som diskuterats i kapitel 2.2.3.

Utredningens centrala vägval och konsekvenserna av dessa redovisas löpande i betänkandets förslagsdel och sammanfattas i relevanta delar i detta kapitel.

23.3 Utredningens förslag

23.3.1 Konsekvenser av utredningens förslag

Allmänt om konsekvenser av en omorganisation

Utredningens förslag utgår från den svenska förvaltningsmodellen och vikten av en helhetssyn inom vattenförvaltningen. En mer ändamålsenlig organisation och styrning, där vattenförvaltningsarbetet integreras på ett tydligare sätt i den befintliga förvaltningsstrukturen, leder enligt vår bedömning till ökad tydlighet och förutsägbarhet. Syftet är att ge tydligare förutsättningar för den samordning av olika intressen som ska ske inom vattenförvaltningen i syfte att skydda och förbättra yt- och grundvattnet, främja en hållbar vattenanvändning och mildra effekterna av översvämning och torka, samt att förbättra förutsättningarna för samordning med andra förvaltningsområden.

Den nationella nivåns övergripande beslut och den lokala nivåns operativa kunskaper och erfarenheter knyts närmare varandra via den regionala nivån. Med en tydligare ansvarsfördelning ökar även möjligheterna att utkräva ansvar om målsättningarna inte uppfylls.

Grunden för den framtida styrningen är den nationella handlingsplanen i form av en skrivelse från regeringen till riksdagen. Vi menar att en positiv konsekvens av detta är att vattenförvaltningsarbetet ges en tydlig politisk förankring av den långsiktiga inriktningen, vilket bör komma att förtydliga styrningen av vattenförvaltningen som helhet. Utredningen bedömer att den förankring som åstadkoms genom den nationella handlingsplanen kommer att leda till att planeringsarbetet förenklas bland annat genom en ökad samsyn, vilket sammantaget leder till en effektivisering av arbetet inom systemet som helhet. Utredningen ser den tydligare styrningen som en av grunderna för de effektiviseringar som utredningen ser framför sig som en följd av förslagen.

Även den tydligare indelningen i nationell, regional och lokal nivå, med samordning på avrinningsområdesnivå och distriktsnivå, bedöms ge goda förutsättningar till effektiviseringar genom att roller och ansvar i högre grad följer den svenska förvaltningsmodellen. Vi bedömer att en positiv konsekvens av våra förslag är minskad osäkerhet och att förutsättningar därmed skapas för ett mer effektivt arbetsätt. Det stärker även den offentliga styrningen av arbetet inom

vattenförvaltningen och möjligheterna till återkoppling inom ordinarie processer. Samtidigt ökar det möjligheterna till helhetsperspektiv inom vattenförvaltningen, på det sätt som behövs för att skapa en hållbar utveckling på nationell, regional respektive lokal nivå, och att sätta in vattenvattenförvaltningsarbetet i det vidare sammanhanget.

Genom förslagen stärks även kopplingen mellan planeringsfasen och genomförandefasen. Detta kan förväntas leda till en ökad åtgärdestakt såväl vad gäller administrativa som fysiska åtgärder och därigenom till förbättrad vattenkvalitet vilket innebär nyttor för samhället som helhet.

Utredningen bedömer att kombinationen av en tydlig politisk inriktning för arbetet med ett ökat lokalt engagemang, exempelvis genom de operativa planerna, skapar ett system som i förlängningen har förutsättningar att leda till ett effektivt åtgärdsarbete även vad gäller fysiska åtgärder. Härtill kommer den tydligare styrningen av vattenförvaltningen genom de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen och efterföljande beslut. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen på lång sikt kommer att ha positiva konsekvenser. Förslagen om en förändrad organisation bedöms leda till sådana effektiviseringar i vattenförvaltningen som helhet att de förväntade nyttorna bör väga tyngre än de kostnader och risker som är förenade med en omorganisation. För en diskussion av övergångsfasen se avsnitt 23.3.2.

Nationell handlingsplan och nationellt beslutade åtgärdsprogram

I kapitel 18 föreslår vi att en nationell handlingsplan ska införas och att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för distrikten. Vi bedömer att dessa föreslag kommer att ge positiva konsekvenser i form av en långsiktig inriktning för vattenförvaltningsarbetet. Detta bör bidra till att skapa samsyn om övergripande mål samt skapa de nödvändiga förutsättningarna för den efterföljande styrningen av myndigheter och kommuner. Genom Regeringskansliets beredning av förslagen till handlingsplan och åtgärdsprogram breddas såväl kunskapen om samt förankringen av vattenförvaltningens mål och arbetssätt.

Den nationella handlingsplanen, i form av en skrivelse från regeringen till riksdagen, och de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen bör även skapa förutsättningar för en mer långsiktig syn på

finansieringen av vattenförvaltningen, inklusive arbetet med att planera och genomföra åtgärder. De ger också berörda myndigheter en utgångspunkt för de äskanden som myndigheterna ska göra inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Exempelvis ger den regeringen och riksdagen ökad möjlighet att vid behov prioritera ett område så att resurserna kan användas mer effektivt genom att arbetet fokuseras och möjligheterna att nå resultat ökar.

En konsekvens av denna styrning är att det ger förutsättningar att anpassa mål och resurser till varandra för såväl det offentliga som helhet som för de berörda myndigheterna. Det innebär att arbetet i sig kan bedrivas mer effektivt på efterföljande nivåer, genom att myndigheterna kan prioritera i enlighet med den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen. De kan därmed äska medel och planera sin verksamhet med utgångspunkt från detta.

Om beslut om en nationell handlingsplan i stället skulle delegeras till en nationell myndighet, såsom Havs- och vattenmyndigheten, skulle inte samma positiva effekter på styrningen uppnås och de därmed förknippade effektiviseringsvinsterna skulle inte uppstå, i vart fall inte fullt ut. Bland annat skulle det inte undanröja dagens problem med att en myndighet styr inriktningen på vattenförvaltningsarbetet utan att ha mandat att besluta om exempelvis finansiering.

Genom att regeringen beslutar om åtgärdsprogrammen för distrikten ges de ökad tyngd och utvidgad funktion jämfört med i dag. Regeringen kan även komplettera styrningen genom uppdrag i myndigheternas regleringsbrev. Sammantaget kommer detta enligt vår bedömning att öka transparensen i styrningen och ge möjlighet att prioritera och styra förutsättningarna för åtgärdsarbetet på ett bättre sätt än i dag. Med ökad tydlighet i styrningen ökar både förväntningar på och möjligheterna för myndigheterna att prioritera åtgärdsarbetet i myndigheternas interna planering och resurssättning. Samma positiva effekter på styrningen skulle inte uppnås om beslutsansvaret i stället skulle flyttas från de fem vattendelegationerna till en central myndighet. I så fall skulle åtgärdsprogrammets utökade funktion inte heller kunna uppnås.

Ansvaret förs till den nationella nivån

Våra förslag om fördelningen av uppgifter mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna lämnas i kapitel 21.

En positiv konsekvens av förslaget är att det blir en tydligare ansvarsfördelning. Genom att Havs- och vattenmyndigheten och SGU får det samlade ansvaret för stora delar av vattenförvaltningsarbetet på nationell nivå skapas bland annat bättre förutsättningar för samordning av arbetet med genomförandet av de direktiv som omfattas av ramdirektivet för vatten och med andra förvaltningsområden. Därigenom ökar möjligheterna att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten och övriga direktiv av relevans för vattenförvaltningen. Att Havs- och vattenmyndigheten och SGU får en direkt samordnande och vägledande roll visavi länsstyrelserna skapar enligt vår bedömning en viktig förutsättning för effektiviseringar under planeringsfasen. En positiv konsekvens av att ansvaret delas mellan Havs- och vattenmyndigheten och SGU är att det tydliggör att vattenförvaltningen handlar om såväl ytvatten som grundvatten. Det torde även bidra till att grundvattenfrågorna lyfts fram på ett tydligare sätt än tidigare. Samtidigt innebär uppdelningen på två myndigheter vissa risker. Det ställer större krav på att myndigheterna samordnar sitt arbete för att inte arbetet med yt- och grundvatten ska skilja sig åt mer än vad som är motiverat och för att processer och bedömningar ska hållas samman. Uppdelningen på två myndigheter kan också medföra att effektiviseringspotentialen blir mindre än om arbetet hade koncentrerats till en central myndighet. Vi bedömer dock att fördelarna med att behålla och utveckla den kompetens i grundvattenfrågor som i dag finns på SGU överväger riskerna och ser goda förutsättningar för ett effektivt myndighetssamarbete.

Våra förslag i kapitel 18 innebär att bland annat Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska ta fram underlag till handlingsplanen och åtgärdsprogrammen, vilket kommer att vara resurskrävande för myndigheterna. Det säkerställer dock samtidigt att kunskaper om både grund- och ytvattenförekomster beaktas under utarbetandet av förslagen.

En konsekvens av utredningens förslag är att kraven på vattenförvaltningens IT-system kan komma att förändras. Givet att vattenförvaltningen väljer att arbeta vidare med utgångspunkt från dagens system kommer exempelvis kraven på innehåll och tillgänglighet i

databasen VISS att öka, vilket innebär att systemet kommer att behöva anpassas till de förändrade behoven. Detta innebär en kostnad, men bör leda till mer effektiva processer om systemet kan stödja den framtida förvaltningens behov på ett effektivt sätt. Utredningen noterar att det redan pågår ett utvecklingsarbete.

I kapitel 18 har vi betonat vikten av att tillgängliggöra nationella underlag och verktyg. Vi bedömer att detta bör komma att underlätta och därmed effektivisera det efterföljande arbetet. Exempelvis bedöms bättre nationella underlag och verktyg för statusklassning, påverkansanalys och åtgärdsplanering frigöra tid hos handläggare vid länsstyrelserna genom att arbetet kan bedrivas mer effektivt. Dessutom innebär länsstyrelsernas tvärsektoriella roll och deras roll som regional miljömyndighet att det finns förutsättningar för en bred ansats i deras arbete med kunskapsunderlagen. En konsekvens av våra organisationsförslag är att länsstyrelserna får ett tydligare ägandeskap av vattenförvaltningsfrågorna när ansvaret fördelas på samma sätt till alla länsstyrelser.

I kapitel 20 lämnar vi förslag om rapporteringen till EU. Genom att Havs- och vattenmyndigheten får det övergripande samordnande ansvaret för vattenförvaltningsarbetet effektiviseras arbetet med rapporteringen till Europeiska kommissionen genom en tydligare organisatorisk koppling mellan planerings-, uppföljnings- och rapporteringsarbetet. Detta bör leda till att informationshanteringen blir mer ändamålsenlig och därmed mer effektiv.

Nämndmyndighet ersätter vattendelegationerna

Utredningen har i kapitel 21 föreslagit att de fem vattendelegationerna som i dag beslutar om miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska avvecklas och att miljökvalitetsnormer fortsättningsvis ska beslutas av en nationell nämndmyndighet med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. Vi är medvetna om att inrättande av nya myndigheter i sig innebär en risk för att man skapar ineffektivitet i ett system. Den föreslagna nämndmyndigheten kommer dock att ersätta fem befintliga beslutsorgan och ha Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet och därmed inte ha något eget kansli. Havs- och vattenmyndigheten kommer att ansvara för nämndens administrativa behov och tillsammans med SGU ansvara

för att förbereda och föredra ärenden inför nämnden. I denna del tar Havs- och vattenmyndigheten och SGU över arbetsuppgifter från vattenmyndigheterna. Dessa arbetsuppgifter bör därför finansieras genom en omfördelning av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheternas kanslier.

Den nya nämnden föreslås bestå av nio ledamöter samt en ordförande, vilket är en mindre bemanning än vid de nuvarande vatten-delegationerna. Kostnaderna för nämnden avser främst samma typ av arvoden och resekostnader som för de fem vattendelationerna, även om den föreslagna nämnden kan komma att placeras i en annan kategori vad gäller arvoden.

För att undvika långa handläggningstider i tillståndsärenden är det viktigt att nämnden har möjlighet att fatta beslut löpande under året. Mot bakgrund av den nyligen förändrade lagstiftningen² är den framtida ärendebelastningen delvis okänd, men antalet ärenden kan förväntas variera över tid. En positiv konsekvens av vårt förslag om att nämndens administrativa och handläggande uppgifter ska skötas av Havs- och vattenmyndigheten och SGU är ökad flexibilitet och ett mer effektivt resursutnyttjande då resurser för beredning av ärenden även har andra uppgifter. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det bör vara mer kostnadseffektivt med en nämnd jämfört med fem vattendelationer. Vi menar att införandet av en nationell nämnd innebär en effektivisering av arbetet med att bereda och besluta om miljö kvalitetsnormerna för vatten, även med två beredande myndigheter.

Förutom ökad kostnadseffektivitet bör inrättandet av en nationell nämnd innebära en minskad risk för att överväganden och beslut varierar över landet. En positiv konsekvens av detta är att det bidrar till att förutsägbarheten och rättssäkerheten ökar. Beslut om miljö kvalitetsnormer, inklusive ställningstaganden till bland annat förlängda tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav, kan, i förlängningen, få långtgående effekter för verksamhetsutövare och andra intressenter. Givet att nämndens ledamöter representerar en bred kompetens kan detta i sig öka rättssäkerheten.

En positiv följd av vårt förslag är att risken för jävsproblematik minskar. Även med en nämndmyndighet är det dock viktigt att näm-

² Prop. 2017/18:243

dens oberoende säkerställs under såväl beredning som beslut. Härigenom ökar även den upplevda legitimiteten vad gäller nämndens beslut.

Samtidigt som ärendeflödet förenklas innebär inrättandet av en nämnd för beslut om miljökvalitetsnormer att dessa beslut fattas längre ifrån de myndigheter som agerar på den regionala och lokala nivån och de verksamhetsutövare som kan påverkas av besluten. Utredningens förslag innebär även att nämndens beslut om miljökvalitetsnormer skiljs från besluten om åtgärdsprogram, operativa planer och delåtgärdsprogram. Detta kan innebära en risk för att normsättning och åtgärder inte blir koordinerade. Samtidigt kommer förslagen till miljökvalitetsnormer att tas fram av länsstyrelserna som också ansvarar för den avrinningsområdesvisa samordningen av åtgärdsplaneringen. I Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s arbete med underlag till regeringens beslut om åtgärdsprogram kommer kunskaper och data att inhämtas från myndigheter och kommuner på avrinningsområdesnivå. Därutöver arbetar länsstyrelserna även aktivt med operativa planer och delåtgärdsprogram med utgångspunkt i nationellt beslutade åtgärdsprogram. Detta kommer enligt vår bedömning att bidra till koordinering mellan normsättning och åtgärder.

Utredningens sammantagna bedömning är att nyttan av att inrätta en nämnd för att besluta om miljökvalitetsnormerna väger tyngre än de potentiella risker som har beskrivits ovan.

Fokus på avrinningsområden

Utredningens förslag innebär att arbetet på avrinningsområdesnivå ges en tydligare struktur och formella förutsättningar. Vi bedömer att operativa planer på avrinningsområdesnivå kommer att utgöra en viktig del av en effektiv vattenförvaltning eftersom våra förslag möjliggör en planering av nödvändiga åtgärder på avrinningsområdesnivå. En positiv konsekvens av detta är att förutsättningarna ökar för att såväl administrativa som efterföljande fysiska åtgärder kan sättas in där de gör störst nytta.

Genom att kommuner och olika sektorsmyndigheter involveras i arbetet med att ta fram operativa planer bedömer vi att förutsättningar för ett effektivare genomförande skapas.

Vårt förslag i kapitel 18 innebär att ett stort antal operativa planer ska tas fram. Vidare innebär förslaget att delåtgärdsprogram ska tas fram vid behov. Sammantaget innebär förslaget ett flertal nya arbetsmoment och att det uppstår ett förhållandevis omfattande behov av möten och samordning inom ramen för planeringsfasen jämfört med i dag. Beroende på hur indelningen i åtgärdsområden kommer att göras kommer ett antal aktörer att beröras av åtgärdsplaneringen i flera åtgärdsområden. Detta kan därmed bli resurskrävande, särskilt för de myndigheter och aktörer som är verksamma inom flera avrinningsområden eller till och med samtliga. Vissa myndigheter, såsom Trafikverket, har verksamhet av sådan omfattning på avrinningsområdesnivå, både som myndighet och verksamhetsutövare, att deltagandet i vattenförvaltningsarbetet totalt sett kan komma att bli omfattande. Det är viktigt att påpeka att berörda myndigheter endast behöver delta i de fall de berörs av åtgärdsbehoven i avrinningsområdet.

För ytmässigt stora kommuner som kan ha flera huvudavrinningsområden inom sin kommun innebär förslaget att de kan behöva delta i flera åtgärdsplaneringsprocesser. Ett sätt att underlätta arbetet är att de centrala myndigheterna erbjuder ett mer utvecklat processtöd som exempelvis kan omfatta olika typer av verktyg, metoder och kunskapsunderlag.

En positiv konsekvens av förslaget är att effektiviteten bedöms öka när länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter i avrinningsområdet planerar sitt arbete tillsammans. Enligt vår bedömning överväger de positiva konsekvenserna av vårt förslag.

Den nationella vägledningen är viktig för att säkerställa enhetlighet i det underliggande kartläggnings- och analysarbetet. Att vägledningen även fortsättningsvis föreslås utgå från nationell nivå bör i kombination med vårt organisationsförslag bidra till att skapa förutsättningar för ett samlat vägledningsarbete. Genom att vägledningsarbetet förstärks på nationell nivå skapas förutsättningar för ett effektivt arbete.

Vårt förslag bygger på att vattenförvaltningsarbetet delas mellan nationell nivå och avrinningsområdesnivå. Det kan finnas en risk för att en tydligare uppdelning på olika nivåer kan bli alltför stelbent och därmed riskera att leda till en ökad fragmentisering av vattenförvaltningen. Utredningens förslag bygger dock på att de olika nivåernas roller och ansvar tydliggörs och att myndigheter och kommuner

samverkar med varandra för att effektivisera respektive myndighets och kommuns arbete och vattenförvaltningsarbetet i dess helhet. Utredningen bedömer att detta sammantaget minskar risken för fragmentisering av vattenförvaltningsarbetet.

Internationella avrinningsområden

Utredningens förslag i kapitel 17 att tydliggöra att Sverige ingår i tio avrinningsdistrikt är huvudsakligen en formell ändring för att tydliggöra distriktsindelningen för de distrikt som delas med Norge. Den förslagna indelningen bedöms öka förutsättningarna till ett effektivt vattenförvaltningsarbete i dessa distrikt och bidra till att Sverige kan uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten. Den största skillnaden rör distriktsindelningen för Bottenviken och Torne älv där ändringen innebär en uppdelning i två avrinningsdistrikt. Förutsättningarna för det gränsvattensamarbete som redan pågår i Torne älvs avrinningsområde bedöms förbättras väsentligt med denna mer ändamålsenliga förvaltningsstruktur, som också stöds av gränsöverskridande överenskommelsen mellan Sverige och Finland och av ramdirektivet för vatten.

Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram kommer som tidigare att omfatta svenskt territorium. Förvaltningsplaner för de internationella distrikten bör tas fram tillsammans med övriga länder men i de fall detta inte visar sig möjligt kommer det fortsatt finnas möjlighet att redovisa förvaltningsplaner gemensamt för flera distrikt. I kapitel 17 förutsätter vi att samarbetet med Finland och Norge kring de internationella distrikten ska utvecklas. Det formellt sett utökade antalet distrikt skapar förutsättningar för ett utökat internationellt utbyte och möjlighet till gemensamt arbete där så behövs, men arbetet bör i princip inte bli mer resurskrävande.

Behov av samverkan inom vattenförvaltningen

En planering som i större utsträckning sker i samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner med medverkan av verksamhetsutövare och allmänhet bör kunna leda till ett snabbare och mer precist genomförande av såväl administrativa som fysiska åtgärder. Våra förslag när det gäller åtgärdsplanering bör även skapa förutsättningar

att identifiera eventuella synergieffekter mellan olika kombinationer av åtgärder eller val av områden.

Förslagen om referensgrupper på avrinningsområdesnivå och nationell nivå bör skapa förutsättningar för myndigheter och kommuner att ta tillvara näringslivets, ideella organisationers, fastighetsägares med fleras kunskaper och kompetens i skeden där det kan leda till ett mer effektivt vattenförvaltningsarbete. En konsekvens av våra förslag för verksamhetsutövare och organisationer som verkar nationellt eller över flera avrinningsområden kan vara att kraven på samverkan och deltagande i olika referensgrupper blir resurskrävande mot bakgrund av att det kan komma att finnas operativa planer för fler än 117 avrinningsområden. Verksamhetsutövarna förväntas endast delta i de fall som de berörs av eventuella behov av åtgärder i avrinningsområdet. Detta innebär att flertalet verksamhetsutövare inte förväntas delta i ett större antal referensgrupper.

Återrapportering och resultatredovisning

Utredningens förslag i kapitel 20 innebär att myndigheternas resultatredovisning och löpande uppföljning i större utsträckning kan samordnas och integreras i den årliga rapporteringen till regeringen, när rapportering inte längre ska ske via de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Detta innebär en enklare rapporteringsväg och att myndigheterna kan inkludera åtgärdsarbetet i sin återrapportering till regeringen. I förlängningen bör detta även bidra till att ge regeringen en mer sammanhållen bild av det samlade åtgärdsarbetet i Sverige.

Vårt förslag innebär även att det arbete som länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och SGU gör enligt vattenförvaltningsförordningen återrapporteras till regeringen, vilket bör innebära att regeringen får en mer fullständig bild av vattenförvaltningen i Sverige.

Kommunerna ska involveras mer

Genom vårt förslag bör kommunernas roll i vattenförvaltningen komma att förtydligas, vilket bör leda till ökat lokalt engagemang för vattenförvaltning och ökad tillgänglighet till lokal kunskap om såväl vattenförekomster som påverkanskällor och åtgärdsbehov. Här-

igenom ges även möjlighet att lyfta fram det konkreta verksamhets-utövarperspektivet genom att kommunernas kunskap om vad som påverkar vattenförekomsterna lokalt tas tillvara. Även kommunernas kunskaper om vad som är möjligt och rimligt att genomföra från ett lokalt perspektiv förs därmed in i vattenförvaltningen. Genom att sådan kunskap lyfts in tidigt i processen kan såväl planeringsarbetet som åtgärdsarbetet effektiviseras. En konsekvens av detta är att bättre kunskapsunderlag som grund för normsättningen underlättar för genomförandet av såväl rätt administrativa som rätt fysiska åtgärder i rätt vattenförekomster, det vill säga att åtgärder sätts in där de kan leda till störst nytta.

Utredningen bedömer att även drivkrafterna till det lokala åtgärdsarbetet kommer att förbättras genom att kommunernas lokala kunskaper tas till vara i planeringsfasen. Att kunna samordna olika planer och åtgärder på kommunal nivå bidrar till ett mer effektivt arbete. Mer aktiva kommuner bedöms leda till effektiviseringar, men samtidigt finns det en risk för att mindre resursstarka kommuner inte har tillgång till tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att ha möjlighet att prioritera arbetet. För att minska denna risk pekar vi i våra förslag på möjligheterna till kommunal samverkan.

Kommunerna har flera roller i vattenförvaltningsarbetet. De är en källa till lokal kunskap i planerings- och uppföljningsfaserna, de är åtgärdsmyndigheter och de är på vissa områden även verksamhetsutövare, det vill säga de har även ansvar för att vid behov genomföra fysiska åtgärder. Att involvera kommunerna ger en tydlig effektivitetsvinst genom den lokala kopplingen och kunskapen. Det finns dock en viss risk att deras tydligare roll i planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå skulle kunna påverka den individuella kommunens ambitionsnivå vad gäller åtagandena i den operativa planen. Utredningen föreslår emellertid dels att de operativa planerna inte ska vara rättsligt bindande, dels att länsstyrelserna ska bedöma om åtgärderna i de operativa planerna sammantaget är tillräckliga för att nå beslutad status för vattenförekomsterna. Enligt vår bedömning säkerställs därmed att de effektiviseringsvinster som den tydligare förankringen till lokala förhållanden innebär kan komma samhället till godo utan en ökad risk för att de beslutade miljökvalitetsnormerna inte ska kunna följas.

En konsekvens av att kommunerna involveras på ett tydligare sätt i vattenförvaltningen är vidare att arbetet kommer närmare medborgarna, vilket bör kunna leda till ökad kunskap, förståelse och engagemang i lokala vattenfrågor.

Ökade möjligheter till integrerad verksamhetsplanering

Centrala myndigheter vars verksamhet kan omfattas av de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen eller de avrinningsområdesvisa operativa planerna och delåtgärdsprogrammen kommer att påverkas av förslagen. En konsekvens av våra förslag är att de i större utsträckning kommer att behöva avsätta resurser för att delta i planeringsarbetet genom att bidra med underlag till både de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen för distrikten och de operativa planerna för avrinningsområdena. Vi bedömer att dessa uppgifter bör ses som en del av de berörda myndigheternas ordinarie verksamhetsplanering. En del av arbetsinsatsen kommer att utgöras av samverkan med andra myndigheter.

Utredningen bedömer att det bör leda till ökad effektivitet när en myndighet har ett eget ansvar att ta fram förslag till åtgärder inom sitt ansvarsområde, både vad gäller de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen för distrikten och de operativa planerna för avrinningsområdena. Den utvecklade arbetsformen kan innebära vissa kostnader för de centrala myndigheterna under uppbyggnadsskedet, men utredningen bedömer att ytterligare resurser inte behöver tillföras i dessa delar. Att myndigheterna ska identifiera de åtgärder som behövs för att nå eller bibehålla beslutad status för vattenförekomster inom ett åtgärdsområde och därefter delta i den myndighetsgemensamma åtgärdsplaneringen bör förbättra förutsättningarna för ett resurseffektivt genomförande.

Oavsett graden av engagemang förutsätter vårt förslag att varje myndighet har tillgång till adekvata resurser för att genomföra sina åtgärder exempelvis vad gäller tillsyn och prövning. I den mån resurser saknas kommer inte den fulla effektiviseringspotentialen att uppnås. Enligt vår bedömning är det varje myndighets uppgift att i sina budgetunderlag uppmärksamma regeringen på vilka behov av resurser som åtgärdsarbetet innebär.

Vissa myndigheter är även verksamhetsutövare

Vissa statliga och kommunala myndigheter agerar även som verksamhetsutövare. Ett sådant exempel är Trafikverket. Ett system som är utformat för att leda till en ökad åtgärdstakt vad gäller fysiska åtgärder kommer därmed att påverka dessa myndigheter även i deras roll som verksamhetsutövare. I de fall detta innebär att de aktuella myndigheterna förväntas genomföra fysiska åtgärder som finansieras via statliga eller kommunala medel kommer dessa myndigheter att träffas även av sådana kostnader. Ett exempel på detta är Trafikverkets arbete med att modifiera vägtrummor för att ta bort vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer.

Finansiering

Den nationella handlingsplanen i kombination med de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen bör enligt vår bedömning komma att förenkla och effektivisera arbetet med finansieringen av vattenförvaltningsarbetet. Att förtydliga den politiska inriktningen på såväl kortare som längre sikt skapar bättre förutsättningar för ett effektivt och resultatinriktat vattenförvaltningsarbete.

En konsekvens av våra förslag om nationell handlingsplan och nationellt beslutade åtgärdsprogram är enligt vår bedömning att arbetet inom vattenförvaltningen kommer att få en sakpolitiskt bred förankring och samordning, vilket också var syftet med förslaget. En tidig samsyn inom Regeringskansliet om prioriteringar och avvägningar bör skapa goda förutsättningar för en gemensam utgångspunkt under den årliga budgetprocessen. Våra förslag innebär att de berörda myndigheterna till skillnad från i dag kommer att kunna utgå från den politiskt angivna inriktningen när de äskar medel till sitt arbete inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Detta gäller både för arbete som myndigheterna utför i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och arbete som de utför som åtgärdsmyndighet, såsom att delta i åtgärdsplanering och genomföra åtgärder.

Genom att finansieringen inordnas i den ordinarie budgetprocessen, att Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s finansiering sker från myndighetens förvaltningsanslag samt att både länsstyrelserna och SMHI disponerar sina medel från anslag 1:11 uppnås en mer effektiv finansiering med ökad förutsägbarhet. Våra förslag om ändrad

finansiell styrning innebär bland annat en minskad administration genom att medel kommer att fördelas direkt till berörda myndigheter och inte som i dag i flera led. När beslut om bidrag fattas en bit in på löpande år minskar den tillgängliga tiden för länsstyrelserna att använda medlen vilket kan påverka hur effektivt medlen kan användas.

Utredningen redogör närmare för konsekvenserna av finansiering via sakanslag respektive förvaltningsanslag i kapitel 22.

Vattenmyndigheternas arbetsuppgifter bör omfördelas

Utredningen har i kapitel 18–21 föreslagit att vattenförvaltningens organisation ska utvecklas och arbetsuppgifterna omfördelas. Länsstyrelserna Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland utför i dag uppgifter enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) som vattenmyndigheter. Utredningens förslag innebär att de arbetsuppgifter som i dag hanteras av vattenmyndigheternas kanslier vid dessa länsstyrelser kommer att omfördelas till andra myndigheter. En stor del av vattenmyndigheternas arbetsuppgifter kommer att överföras till Havs- och vattenmyndigheten och delar som avser grundvatten kommer att överföras till SGU. Samordnande uppgifter och uppgifter som rör tillämpningen av miljökvalitetsnormer kommer att föras över till samtliga eller vissa länsstyrelser. Till en del kommer arbetsuppgifter även att omfördelas till en nyinrättad nämndmyndighet. Utredningen har uppfattat att vattenmyndigheterna tillsammans har cirka 50 anställda. Baserat på uppgifterna från vattenmyndigheterna bedöms bemanningen falla inom spannet 50–54 anställda, men hur de enskilda tjänsterna finansieras kan variera. Enligt utredningens beräkningar baserade på underlaget från vattenmyndigheterna budgeterades 2018 för 53,4 årsarbetskrafter. Den 30 september i år hade de 48,5–51,5 anställda varav 44,5–47,5 arbetade mer än 50 procent med uppgifterna.

Våra förslag innebär att arbetsuppgifterna för de cirka 50–54 anställda inte kommer att finnas kvar i deras nuvarande form vid de länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter. Utredningen har beräknat omfördelningen av resurserna med utgångspunkt från 54 årsarbetskrafter, men vill peka på att det finns ett sannolikt spann på 50–54 årsarbetskrafter.

Avsnitt 23.6 omfattar utredningens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna.

Det arbetsrättsliga regelverket

Staten tillämpar en långgående delegering vad gäller arbetsgivarpolitiken. Myndigheterna ansvarar för att hantera sina personalfrågor utifrån gällande regler och finansiella ramar. Arbetsgivarverket kan ge stöd i arbetsrättsliga frågor.

När arbetsuppgifter överförs mellan myndigheter anger 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) att även de rättigheter och skyldigheter som följer av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången övergår på den nya arbetsgivaren. Om de berörda myndigheterna är överens om att det är identitet i de uppgifter som överförs mellan myndigheterna går därmed berörd personals anställningsavtal automatiskt över. Det är dock ytterst den mottagande arbetsgivaren som har att bedöma huruvida övergång enligt 6 b § LAS föreligger. Med berörd personal avses den person som till minst 50 procent arbetar med de uppgifter som berörs. En arbetstagare kan välja att stanna kvar hos den ursprungliga myndigheten, men riskerar att i en övertalighetssituation bli uppsagd på grund av arbetsbrist, såvida hon eller han inte kan omplaceras.

Kanslierna vid vattenmyndigheterna besitter viktig kompetens

Utredningen kan konstatera att vattenmyndigheterna och deras personal besitter viktig kompetens. Utredningen ser denna kunskap och kompetens som en utgångspunkt i den nystart i vattenförvaltningsarbetet som den föreslagna organisationsförändringen avses leda till.

En av riskerna med organisationsförändringar är att man kan förlora delar av den individuella kompetens som finns hos befintlig personal. För att möjliggöra en smidig utveckling av dagens vattenförvaltningsorganisation anser utredningen att en ambition bör vara att ge så bra förutsättningar som möjligt för att denna kompetens ska kunna tas tillvara i det fortsatta arbetet. På så sätt kan risken för att förvaltningsprocessen påverkas negativt under och efter omorganisa-

tionen minimeras. Under utredningens arbete har Havs- och vattenmyndigheten uttalat att myndigheten ser det som viktigt att ta tillvara befintlig kompetens vid vattenmyndigheterna. Även SGU ser denna kompetens som viktig.

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

Förslag: I samband med överföringen av arbetsuppgifter från de länsstyrelser som är vattenmyndigheter till Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör Havs- och vattenmyndigheten och SGU under en övergångsperiod etablera regionala kontor för att bevara den kunskap och kompetens som omfattas av överföringen av arbetsuppgifter.

En omorganisation innebär vissa risker

Enligt regeringens direktiv till utredningen ska vi vid behov föreslå åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser för förvaltningen som kan förutses med anledning av en organisationsförändring, bland annat eventuella fördröjningar av angelägna åtgärder och arbetsprocesser för att nå målen inom vattenförvaltningen.

Enligt vår bedömning innebär en organisationsomläggning i sig en risk för att de arbetsuppgifter som omfattas av organisationsomläggningen kan komma att påverkas. Sådana risker innebär förseningar i det administrativa arbetet både inför omläggningen och efter omläggningen, vilket i förlängningen även kan leda till förseningar i vattenförvaltningsarbetet. En viktig komponent i detta är de mottagande myndigheternas förutsättningar att anpassa verksamheten och bygga upp nödvändig kompetens för att ta emot och hantera de nya uppgifterna. Här ingår möjligheterna att ta tillvara såväl den institutionella som den individbaserade kompetensen hos dem som tidigare hanterat uppgifterna. Genom att tydligt ange vilka myndigheter som ska ta över uppgifterna, när de ska tas över och vilka processer som ska etableras och när de ska fungera minskar risken för förseningar i vattenförvaltningsarbetet.

Tydlig och tidig information ger även de berörda myndigheterna möjlighet att föra en aktiv dialog inför omläggningen för att i ett tidigt skede kunna väga in behovet av anpassningar och övriga förutsättningar för övertagandet i den ordinarie verksamhetsplaneringen. I den mån det är möjligt underlättas sådana diskussioner och anpassningar av tydliga ekonomiska ramar för det framtida arbetet inom respektive myndighet.

Utgångspunkten måste vara att de i dag ansvariga myndigheterna kommer att genomföra sitt uppdrag fram till dess uppgifterna läggs över. För att underlätta för bevarandet av såväl institutionell som individbaserad kompetens är det viktigt med tidig och tydlig information om framtida förändringar och vad de innebär för såväl organisation som personal hos den överlämnande organisationen. I detta sammanhang kan noteras att vattenmyndigheterna har framfört en farhåga att arbetet med att genomföra den nationella planen för omprövning av vattenkraft kommer att innebära en ökad efterfrågan på den typ av kompetens som vattenmyndigheternas personal besitter. De menar att detta tillsammans med den omorganisation som utredningen föreslår riskerar att leda till hög personalavgång inom vattenförvaltningen.

Det finns även en risk för vissa merkostnader under den period som verksamheten vid de övertagande myndigheterna anpassas för de uppgifter som ska övertas. En tidig anpassning skulle minska risken för eventuella förseningar i samband med den föreslagna övergången, men innebär en större merkostnad. En alltför omfattande försening skulle i förlängningen även kunna inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla ramdirektivets krav och i förlängningen innebära kritik från Europeiska kommissionen.

Tidpunkt för verksamhetsövergången

Utredningen föreslår att organisationsförändringen genomförs med verkan från den 1 april 2022. Nuvarande förvaltningsperiod löper till utgången av 2021 och nästa period omfattar åren 2022–2027. Tidpunkten för verksamhetsövergången är vald så att den nuvarande organisationen ska kunna genomföra samtliga moment och fatta alla beslut inom nuvarande förvaltningsperiod och därefter kunna färdig-

ställa rapporteringen till Europeiska kommissionen. Förvaltningsplanerna för de fem vattendistrikten ska vara färdiga senast den 22 december 2021. Därefter ska rapporteringen till kommissionen genomföras och vara färdig till den 1 april 2022. Detta innebär dock att den föreslagna omorganisationen skulle äga rum samtidigt som vattenförvaltningen är inne i en intensiv fas med att avsluta nuvarande vattenförvaltningsperiod och förbereda nästa period. Att genomföra en omorganisation under fullt pågående arbete kan innebära en större risk för förseningar i förvaltningsarbetet, vilket kan leda till konsekvenser under relativt många år. Det kan därför behövas särskilda lösningar för att motverka eventuella negativa effekter.

Förutsättningar för distansarbete

Utredningen har ovan diskuterat vikten av att bevara såväl institutionell som individuell kompetens som ett led i arbetet med att minska risken för att en omorganisation leder till förseningar i vattenförvaltningsarbetet. En utmaning vad gäller den individuella kompetensen är den geografiska omfördelningen av arbetsuppgifter till Havs- och vattenmyndigheten, SGU eller övriga länsstyrelser. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en viktig komponent i arbetet med att ta tillvara befintlig kompetens är att skapa goda förutsättningar för distansarbete, det vill säga att den personal från länsstyrelserna som övergår till ny arbetsgivare ges goda förutsättningar att arbeta där man bor.

Regionala kontor som övergångslösning

En ytterligare metod för att behålla kompetens kan vara att Havs- och vattenmyndigheten och SGU under en övergångsperiod etablerar regionalkontor för den personal som övertas från de länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter. Dessa länsstyrelser finns i Luleå, Härnösand, Västerås, Kalmar och Göteborg.

Inrättande av regionala kontor innebär en kostnadsökning för övertagande myndigheter. Det finns även en risk för att den övertagande myndighetens möjligheter att integrera den personal som arbetar vid regionalkontoren i den befintliga organisationen påverkas. En sådan lösning bör därmed tillämpas under lämplig övergångsperiod.

Ett annat sätt att minska risken för förseningar och stor påverkan i arbetet i samband med övergången är en successiv övergång av arbetsuppgifter till de övertagande myndigheterna. Arbetsuppgifterna att ta fram underlag för åtgärdsprogram för distrikten skulle exempelvis kunna gå över direkt medan exempelvis uppgiften att bereda förslag till miljökvalitetsnormer skulle kunna gå över något senare. Utredningen har dock inte närmare bedömt hur en sådan succesiv övergång skulle kunna ske.

En successiv övergång kommer dock att vara mer resurskrävande eftersom den under en period riskerar att kräva dubbel bemanning och riskerar såväl visst dubbelarbete som otydlighet kring ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande, det vill säga vem som ska göra vad. Den säkerställer inte heller att befintlig personal stannar kvar inom vattenförvaltningen. Enligt vår bedömning innebär även detta alternativ en risk för en större personalomsättning.

Övergång av arbetsuppgifter mellan länsstyrelser

Utredningens förslag innebär att arbetsuppgifter motsvarande 21 årsarbetskrafter från de länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter ska fördelas mellan 21 länsstyrelser. Utredningen förutsätter att de överlämnande länsstyrelserna har möjlighet att, vid behov och om arbetsuppgifterna så medger, under en övergångsperiod bistå övertagande länsstyrelser med kontorsutrymmen för personal som byter arbetsgivare men som saknar möjlighet att byta arbetsort.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det krävs olika lösningar för att säkerställa att den föreslagna omorganisationen inte medför att Sverige riskerar att, under en period, inte kunna uppfylla ramdirektivets krav.

Utredningen bedömer att en viktig komponent för att ta tillvara befintlig kompetens är att skapa permanenta goda förutsättningar för distansarbete, det vill säga att den personal från länsstyrelserna som övergår till ny arbetsgivare ges goda förutsättningar att arbeta där man bor.

En utgångspunkt för statens organisation på regional nivå är att länsstyrelserna i första hand ska utföra de uppgifter som lämpligen

ska hanteras på länsnivå. Därutöver bör alla myndigheter själva svara för hur de organiserar sin verksamhet internt.

Mot bakgrund av regeringens direktiv till utredningen – att vi ska föreslå åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser för förvaltningen som kan förutses med anledning av en organisationsförändring – har vi gjort följande bedömning. Utredningen menar att den föreslagna organisationsförändringen har övervägande positiva konsekvenser, men för att säkerställa att övergången inte leder till alltför omfattande förseningar för vattenförvaltningsarbetet är det viktigt med åtgärder för att värna befintlig kompetens. Dessa behov väger enligt vår bedömning tyngre under en övergångsperiod.

Utredningen bedömer att eventuellt negativa konsekvenser bäst motverkas genom en övergångslösning där Havs- och vattenmyndigheten och SGU under en övergångsperiod etablerar regionala kontor i de orter där vattenmyndigheterna finns i dag. Länsstyrelserna förutsätts hantera frågan om kontorslösningar myndigheterna emellan.

Om en omorganisation skulle ske på det sätt som utredningen har föreslagit behöver det på sedvanligt sätt närmare redogöras för hur själva övergången av arbetsuppgifter mellan myndigheter ska ske i detalj. Det samma gäller även eventuella övergångslösningar vad gäller organisationens utformning eller valet av ett successivt genomförande. Övergångslösningen bör utformas så att arbetet med den förvaltningsperiod som inleds 2028 helt sker i den nya organisationen.

23.3.3 Konsekvenser av utredningens förslag om avgiftsfinansiering

Utredningen har i kapitel 22 föreslagit att regeringen ska se över möjligheterna att införa en vattenförvaltningsavgift i syfte att stimulera arbetet med vissa fysiska åtgärder samt hur ett sådant system kan utformas.

Utredningen bedömer att införandet av en vattenförvaltningsavgift skulle få följande konsekvenser. Intäkterna från avgiften skulle användas till att finansiera åtgärder där det är svårt att peka ut en enskild ansvarig som ansvarig för kostnaderna för att åtgärda eventuella problem. Införandet av en avgift där intäkterna avsätts till sådana åtgärder bör leda till en mer stabil finansiering av sådana åtgärder. Givet att befintlig finansiering inte påverkas skulle en avgift

även leda till en ökad åtgärdstakt och till ökade förutsättningar för att den status för vattenförekomsterna som har beslutats i miljökvalitetsnormerna kan uppnås. Samtidigt innebär en avgift en kostnad för avgiftskollektivet. Beroende av avgiftens utformning kan även statliga och kommunala verksamhetsutövare komma att ingå i avgiftskollektivet, varför eventuellt ökade kostnader för sådana verksamhetsutövare även bör beaktas vid en framtida konsekvensbedömning. Det är även viktigt att beakta hur befintlig finansiering påverkas, då vissa aktörer redan i dag bekostar åtgärder riktade mot att hantera exempelvis historisk påverkan. En sådan aktör är Trafikverket. Här bör man även utvärdera hur en eventuell inkludering i avgiftskollektivet skulle påverka sådana aktörer. I kapitel 22 beskriver utredningen ett antal frågor som bör beaktas vid utformningen. Det är dock i nuläget inte möjligt att bedöma konsekvenserna för ett framtida avgiftskollektiv.

Om regeringen väljer att tillsätta en statlig utredning finansieras en sådan utredning via statliga medel. Frågorna är komplexa och kommer att kräva ett förhållandevis omfattande utredningsarbete för att ge möjlighet att ta fram en lämplig utformning. Utredningen bedömer att en rimlig tid och kostnad för en sådan utredning är två år till en total kostnad av 6 miljoner kronor (3 miljoner kronor per år).

23.4 Alternativa modeller som övervägts

23.4.1 Nollalternativet – ingen förändring

Nollalternativet

I det fall utredningens förslag inte skulle genomföras skulle vattenförvaltningen i Sverige bedrivas på samma sätt som i nuläget. Även detta ger dock upphov till konsekvenser genom att de utmaningar och problem som utredningen identifierar kommer att fortgå.

Konstruktionen med vattendelegationer kan ge upphov till jävlika situationer eftersom landshövdingen är ordförande för delegationen och därmed riskerar att fatta beslut som påverkar den egna organisationen. Om ingen justering av organisationen sker, kvarstår denna jävsproblematik även i framtiden vilket kan påverka förtroendet för vattenförvaltningen och därmed förtroendet för de beslut som fattas och vattenförvaltningens legitimitet.

En oförändrad organisation innebär att behovet av att förtydliga rollfördelning och beslutsmandat kvarstår. Rollfördelningen kommer att vara fortsatt ovanlig och delvis otydlig, bland annat eftersom beslutsordningen avviker från ordinarie ordning i svensk statsförvaltning. Exempelvis har vattenmyndigheterna inte mandat att besluta om finansiering av de åtgärder som myndigheterna beslutar om i sina åtgärdsprogram. Dagens vattenförvaltning är inte ihopkopplad med den kommunala planeringen på ett tydligt sätt, vilket innebär att den effektiviseringspotential som finns i en sådan sammankoppling inte kan tas tillvara.

En fördel med att bevara den befintliga organisationen är att detta skulle kunna bidra till att bevara den institutionella kompetens som i dag finns vid vattenmyndigheterna. Om ett beslut att avstå från att genomföra några förändringar i nuläget även tydliggör vad som gäller på längre sikt skulle vattenförvaltningen kunna ges mer stabila förutsättningar och möjligheterna att ta tillvara befintlig kompetens öka i ett nollalternativ.

Dagens vattenförvaltning är underfinansierad och det saknas resurser att bedriva arbetet i den omfattning och takt som krävs för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Utredningens förslag innebär effektiviseringar som till en del kompenserar för denna resursbrist. Med nollalternativet uppnås inte dessa effektiviseringar varför åtgärdstakten inte kommer att förändras givet att inte mer resurser tillskjuts.

Utvidgat nollalternativ; nämnd i stället för vattendelegation

Som angavs i föregående avsnitt innebär dagens organisering av vattendelegationerna en risk för jäv genom att landshövdingar är ordförande i vattendelegationerna. För att undanröja denna problematik skulle vattendelegationen kunna ersättas av en nämndmyndighet med den länsstyrelse som är vattenmyndighet som värmdmyndighet. Dessa nämndmyndigheter skulle kunna vara uppbyggda på samma sätt som den nationella nämndmyndighet som vi föreslår i kapitel 21, men ansvara för samma arbetsuppgifter som dagens vattendelegationer. Givet att vattenmyndigheternas kanslier och beredningssekretariaten fortsatt kan ta fram och bereda underlag för nämnderna på samma sätt som för vattendelegationerna innebär detta alternativ i princip

samma kostnader och konsekvenser som det rena nollalternativet. Samtidigt kvarstår dock risken för regionala skillnader i tillämpning utöver vad som är betingat av de specifika omständigheterna.

23.4.2 Länsstyrelsealternativet

Länsstyrelsealternativet med 21 beslutande nämnder

Utredningen har även övervägt en organisation med en decentraliserad ansvarsfördelning samt en nationell handlingsplan, där de 21 länsstyrelserna var för sig skulle ansvara för beslut om miljökvalitetsnormer, övervakningsprogram, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Med en sådan organisation skulle samtliga länsstyrelser ges ansvaret för att genomföra hela det arbete som de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter svarar för i dag. De skulle även ansvara för att ta fram och besluta om avrinningsområdesvisa operativa planer och eventuella delåtgärdsprogram. Denna modell skulle kräva att de 21 länsstyrelserna var för sig bygger upp en organisation som kan hantera hela processen från kartläggning och analys fram till beslut om förvaltningsplaner. De behöver också tillsätta 21 beslutsorgan med tillhörande kanslier för att ersätta dagen fem vattenmyndigheter med beslutande vattendelegationer.

En sådan decentraliserad organisation innebär en risk för att arbetet bedrivs på olika sätt i olika delar av Sverige, vilket kan påverka förutsägbarheten i systemet. För att minimera en sådan risk kan det komma att krävas dels en tydlig styrning, dels ett omfattande vägledningsarbete och expertstöd från Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Om det inte finns en sammanhållande och vägledande funktion finns det en risk att en organisation med 21 länsstyrelser även kommer att kräva omfattande samordning, vilket kommer att kräva att resurser läggs på detta snarare än på åtgärdsarbetet.

Det kan finnas en risk att eventuella behov av mer generella åtgärder såsom nationella föreskrifter och strategier inte når fram så att sådana åtgärder ska kunna inkluderas i nästkommande nationella handlingsplan. Det finns också en risk att vattenförvaltningen blir mindre enhetlig.

Dagens vattenmyndigheter besitter en expertkompetens. Detta i kombination med att samtliga länsstyrelser skulle få många nya uppgifter innebär att det sannolikt skulle finnas ett stort behov av att

tillskjuta kompetens och resurser till samtliga länsstyrelser. Denna konstruktion löser inte heller frågan om jäv. Eftersom länsstyrelserna är åtgärdsmyndigheter frikopplas inte beslut om miljökvalitetsnormerna från de myndigheter som ska genomföra åtgärdsprogrammen och föra talan i mål och ärenden där normerna kan komma att ifrågasättas.

Det finns även fördelar med en decentraliserad organisationsmodell. Arbetet utgår från individuella vattenförekomster och det är rimligt att anta att länsstyrelser och kommuner är de som har bäst förutsättningar att ha aktuell och korrekt information om lokala vattenförekomster och de lokala påverkanskällorna.

Länsstyrelserna redan i dag en övergripande och samordnande roll som regional miljömyndighet i miljömålsarbetet. De är därmed vana att arbeta tvärsektoriellt samt att samarbeta och att samordna sitt arbete, och de har exempelvis samordningsgrupper på vissa områden. I det tvärsektoriella arbetet ingår att väga olika intresseområden mot varandra. På samma sätt som i utredningens förslag innebär detta alternativ att länsstyrelserna kan bidra till att vatten på ett tydligare sätt inkluderas i frågor som redan ligger på länsstyrelserna såsom beredskap, översvämning och miljö.

Sammantaget bedömer utredningen att en modell som utgår från samtliga länsstyrelser är mer kostnadskrävande och mindre kostnadseffektiv än alternativen som utgår från central nivå med en nämnd som beslutsorgan respektive en modell med fem ansvariga länsstyrelser. För att alternativet med 21 länsstyrelser ska vara av intresse måste det leda till sådana nyttor att det kompenserar för de högre kostnaderna och risken för en mindre kostnadseffektiv och enhetlig organisering av vattenförvaltningen. Utredningen har gjort bedömningen att alternativet inte medför ett sådant mervärde i jämförelse med utredningens huvudförslag.

Länsstyrelsealternativet med nämnder i de fem distrikten

Utredningen har även övervägt en organisation med en decentraliserad ansvarsfördelning där de 21 länsstyrelserna var för sig ansvarar för hela vattenförvaltningsarbetet och med nämndmyndigheter placerade vid fem länsstyrelser, en i varje distrikt. I detta alternativ skulle respektive länsstyrelse föreslå miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram

och förvaltningsplaner och själva besluten skulle beredas och fattas på distriktsnivå.

Införandet av oberoende nämndmyndigheter skulle kunna hantera den jävsproblematik som annars finns med länsstyrelserna som beslutsfattare vad gäller miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. En viss risk för variationer i bedömningar och beslut kvarstår. Dock indikerar dagens organisation med fem vattendelegationer att detta i stort kan hanteras genom samordning. Sådan samordning kräver dock att resurser avsätts till detta vid de berörda myndigheterna. Själva analys- och kartläggningsarbetet innebär dock på samma sätt som i det mer decentraliserade länsstyrelsealternativet möjlighet att ta tillvara lokal kunskap om de berörda vattenförekomsterna.

Sammantaget gör utredningen samma bedömning av mervärdet av detta alternativ i förhållande till utredningens förslag som av det mer decentraliserade länsstyrelsealternativet ovan.

23.5 Förslagets konsekvenser för miljöövervakningen av vatten

Utredningens förslag innebär en mer samlad organisering av arbetet med att ta fram och genomföra övervakningsprogram för vattenförvaltningens behov. Enligt vår bedömning är övervakningen en viktig komponent i vattenförvaltningsarbetet, och enligt vår bedömning skapar vårt förslag förutsättningar för en mer samordnad övervakning. En mer samordnad övervakning kan på ett mer effektivt sätt ge underlag för att beskriva tillståndet i vattenmiljön, för att bedöma vilka miljökvalitetsnormer som bör beslutas och vilka åtgärder som bör tas med i åtgärdsprogrammen samt för att följa effekterna av genomförda åtgärder.

En konsekvens av våra förslag är att övervakningen bedöms kunna bli bättre integrerad i vattenförvaltningsarbetet, vilket bör leda till ett mer effektivt genomförande av en riskbaserad övervakning och framtagande av distriktsvisa övervakningsprogram.

Det samma gäller för finansieringen av den övervakning som ska ske enligt vattenförvaltningsförordningen. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en bedömning av finansieringen av övervakningen, men vill peka på vikten av tillräckliga och korrekta data som på ett

adekvat sätt ger information om de vattenförekomster som ska bedömas. Saknas sådan data kan myndigheternas möjligheter att göra en bedömning påverkas.

23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Konsekvensanalysen har fokuserat på att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av den organisationsförändring som utredningen föreslår. Utredningen har valt att inte genomföra sådana samhällsekonomiska beräkningar av förslagen som möjliggör en kvantifiering av nyttor och kostnader för samhället som helhet. Mot bakgrund av vattnets grundläggande betydelse i samhället samt att Vattenförvaltningsutredningen är en organisationsutredning har en sådan beräkning bedömts som alltför omfattande för att vara motiverad givet utredningens inriktning.

Omfördelning och övriga resursbehov

Utredningen har gjort följande bedömning av vilka behov av omfördelningar som utredningens förslag kan ge upphov till samt vilket resurstillskott som bedöms nödvändigt. Dagens vattenmyndigheter bedöms ha resurser motsvarande knappt 54 årsarbetskrafter med utgångspunkt från en sammanräkning av främst budgeterade årsarbetskrafter 2018 (53,4 årsarbetskrafter). Som vi tidigare konstaterat kan det dock finnas ett spann på 50–54 årsarbetskrafter vid dagens vattenmyndigheter med varierande finansiering. Utredningens förslag innebär att vattenmyndigheternas arbetsuppgifter och därmed deras resurser omfördelas till de myndigheter som övertar arbetsuppgifterna. Utgångspunkten för omfördelningen har varit hur utredningen bedömer att vattenmyndigheternas arbetsuppgifter fördelas. Vid bedömning har även hänsyn tagits till de aktuella myndigheternas befintliga uppgifter och övriga förutsättningar att hantera de nya uppgifterna. Utredningen bedömer att omfördelningen av arbetsuppgifter kommer att ge upphov till vissa effektiviseringar, vilket har vägts in vid bedömningen av såväl omfördelning som behov av resurstillskott.

Utredningens motivering av omfördelningen

Vattenmyndigheterna har fram till i dag haft ett relativt stort fokus på nationella frågor. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU bör ta över den övervägande delen av vattenmyndigheternas nuvarande arbetsuppgifter.

Sammantaget bör *Havs- och vattenmyndigheten* permanent förstärkas med medel motsvarande 49 årsarbetskrafter. Havs- och vattenmyndigheten bedöms överta merparten av vattenmyndigheternas uppgifter och bör därmed överta resurser motsvarande 28 årsarbetskrafter från anslag 1:11. Dessa resurser bör föras över till myndighetens förvaltningsanslag. Därutöver bör myndigheten tillföras ytterligare resurser motsvarande 21 årsarbetskrafter. Dessa resurser bör överföras till myndighetens förvaltningsanslag från annat anslag än anslag 1:11 inom utgiftsområde 20.

Den nya *nämndmyndigheten* kommer att ha Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet, och bör finansieras via denna myndighet genom delar av de medel som tidigare använts för vatten-delegationernas omkostnader.

Sammantaget innebär utredningens förslag att *SGU:s* förvaltningsanslag permanent bör höjas med medel motsvarande 9 årsarbetskrafter för att hantera de tillkommande arbetsuppgifterna och bör därmed överta resurser motsvarande 5 årsarbetskrafter från anslag 1:11. De 9 årsarbetskrafterna inkluderar den grundvattenkompetens som i dag finns vid vattenmyndigheterna samt SGU:s behov av kompletterande kompetens, bland annat eftersom utredningens förslag innebär att SGU:s verksamhet tar ytterligare ett steg från expertmyndighet mot förvaltningsmyndighet. Vid omfördelningen har utredningen beaktat att det enligt beslut 2016 finns 3 300 grundvattenförekomster och att arbetet i dag fokuserar på de 592 av dessa som bedöms vara utsatta för risk att inte uppnå god kemisk alternativt god kvantitativ status 2021.³ Utredningen har även beaktat att SGU redan i dag hanterar vissa av de uppgifter som nu föreslås bli deras ansvar. Utredningen föreslår att SGU tillförs medel motsvarande dessa 9 årsarbetskrafter via sitt förvaltningsanslag. Medel motsvarande 5 årsarbetskrafter samt medel motsvarande det nuvarande

³ Uppgift från SGU 2019-11-20. SGU bedömer för närvarande att inför nästa förvaltningsperiod (2022–2027) så kommer 3 698 grundvattenförekomster identifieras varav 1 407 är utsatta för risk (dessa siffror är preliminära och kan komma att ändras).

bidraget från Havs- och vattenmyndigheten bör därför permanent föras över från utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, anslag 1:11 till utgiftsområde 24 Näringsliv, anslag 1:8 Sveriges geologiska undersökningar (myndighetens förvaltningsanslag). Bidraget från Havs- och vattenmyndigheten uppgår i dag till 6 miljoner kronor. Medel motsvarande 4 årsarbetskrafter bör föras över till SGU:s förvaltningsanslag från utgiftsområde 20, men då från annat anslag än anslag 1:11.

Resurserna för *länsstyrelserna med vattenmyndigheterna* förslås minska med medel motsvarande de cirka 54 årsarbetskrafter som varit avsatta för vattenmyndigheterna på anslag 1:11.

Utredningen föreslår att *länsstyrelserna via länsstyrelsen i Örebro* får disponera medel motsvarande 21 årsarbetskrafter för att finansiera avrinningsområdessamordning vid samtliga länsstyrelser. Denna uppgift var en del av det ursprungliga syftet med vattenmyndigheterna. Utredningen menar att det är rimligt att länsstyrelserna samlat övertar medel motsvarande 21 av de 54 årsarbetskrafterna för de uppgifter vi föreslår att länsstyrelserna ska hantera. Utredningen ser dock att denna medelstilldelning kan behöva utökas i framtiden. Länsstyrelserna bör disponera såväl dessa medel samt de medel som finansierar länsstyrelsernas beredningssekretariat för att möjliggöra en effektiv planering av länsstyrelserna vattenförvaltningsarbete.

När det gäller utredningens förslag om *lokala referensgrupper* förslås medel för dessa hanteras av länsstyrelserna. De medel som i dag finansierar vattenrådets omkostnader bör i fortsättningen fördelas på samtliga länsstyrelser för att finansiera referensgrupperna på avrinningsområdesnivå.

Vad gäller kostnader för den *nationella referensgruppen* bedöms dessa täckas av de resurser som tilldelas Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen föreslår även att medel motsvarande 21 årsarbetskrafter under en period på tre år ska avsättas till *länsstyrelserna via länsstyrelsen i Örebro* att fördelas mellan länsstyrelserna för att inrätta kommunstödjare för kommunernas vattenförvaltningsarbete. Dessa medel föreslås föras över från utgiftsområdet 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik alternativt 19 Regional tillväxt till utgiftsområde 20, anslag 1:11. Länsstyrelserna bör därmed disponera dessa medel.

Den nya organisationen innebär att även *kommunernas* resursbehov kommer att öka. Utredningen bedömer att det generella statsbidraget till kommunerna kan behöva ökas för att kompensera för ökade kostnader för samordning av planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå. Utredningen har inte tagit ställning till hur stor en sådan kompensation bör vara och avstår därför från att lämna förslag i denna del.

Utredningen bedömer att de förtydliganden som föreslås vad gäller *SMHI* i nuläget inte föranleder några förslag från utredningen om utökad finansiering. Vi bedömer att *SMHI* kan hantera våra förslag inom ram. *SMHI* bör disponera de medel som myndigheten i dag får i bidrag från anslag 1:11 (15 miljoner kronor).

Utredningens förslag berör även *Regeringskansliet*. Av de förändringar som vi föreslår berörs *Regeringskansliet* framför allt av arbete med att ta fram den nationella handlingsplanen och åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten samt arbete med resultatuppföljning. Havs- och vattenmyndigheten föreslås ansvara för att samordna och ta fram underlag i form av förslag till plan respektive program och överlämna dessa till regeringen för vidare behandling. Såväl planen som programmen är återkommande uppgifter inom de sexåriga förvaltningsperioderna. Vårt förslag innebär samtidigt att den prövningsmöjlighet av åtgärdsprogram som finns i dag tas bort. Vi föreslår vidare att de delåtgärdsprogram som myndigheterna och kommunerna ska besluta om inte ska kunna prövas av regeringen. För *Regeringskansliet* ökar därmed förutsägbarheten i arbetet och det kommer att finnas större möjligheter att bygga upp lämpliga rutiner för det arbete som ska utföras. Utredningen bedömer att hanteringen av såväl den nationella handlingsplanen som åtgärdsprogrammen för distrikten i viss mån kan kräva mer resurser inom *Regeringskansliet* jämfört med i dag. Utöver vad som nämnts ovan har regeringen möjlighet att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att bistå regeringen även i andra delar av vattenförvaltningsarbetet. Utredningen bedömer att anslaget som finansierar *Regeringskansliet* kan behöva ökas för att kompensera för ökade kostnader för de uppgifter som utredningen föreslår att regeringen ska hantera, och som därmed ska beredas inom *Regeringskansliet*. Utredningen bedömer att förstärkningen lämpligen bör utgöras av 2 årsarbetskrafter vart sjätte år. När det gäller den årliga resultatuppföljningen gör vi bedömningen att

detta bör kunna göras inom ram och med stöd från Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen lämnar inga förslag om tilldelning av särskilda resurser till myndigheter för deras kommande arbete med att delta i planeringsarbete eller genomföra efterföljande åtgärdsarbete utöver vad som anges ovan. Vissa åtgärdsmyndigheter har dock bedömt att de behöver extra resurser. Exempelvis har Trafikverket, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket till utredningen påtalat behovet av utökade resurser. I den mån de enskilda myndigheterna bedömer att det krävs extra resurser för att kunna delta i planeringsarbete (underlag och samverkan) och för att genomföra efterföljande åtgärdsprogram samt att delta i uppföljningsarbetet menar vi att sådana medel ska äskas inom ramen för det ordinarie budgetarbetet och finansieras inom ramen för berörda myndigheters sakområden. Utredningen vill peka på att en utgångspunkt för sådana äskanden är den nationella handlingsplanen och de nationellt beslutade åtgärdsprogrammen. Utredningen avstår från att bedöma det framtida behovet i denna del, då behovet bland annat beror av framtida inriktning i den nationella handlingsplanen och utformning av åtgärder i de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen samt av de individuella myndigheternas framtida bedömningar av åtgärds- och resursbehov. Bedömningen av åtgärdsarbetets finansiering gäller samtliga åtgärdsmyndigheter.

Utredningen föreslår att regeringen ska låta en myndighet eller särskild utredare ta fram förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan konstrueras. Om uppdraget ges till en särskild utredare kan kostnaderna uppskattas till cirka 6 miljoner kronor (3 miljoner kronor per år givet en utredningstid på två år). Dessa medel bör tas från utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Sammanställning av omfördelning av medel samt resurstillskott

Sammanställningen nedan utgår från hur utredningen bedömt hur den befintliga finansieringen av vattenmyndigheternas förvaltningskostnader bör omfördelas samt vilka myndigheter som utredningen föreslår bör få extra resurser för att hantera de för myndigheten nya uppgifterna. Därutöver bedömer utredningen att även kommunerna kan behöva kompenseras för ökade kostnader men avstår från att lämna ett sådant förslag.

Utredningen har utgått från antagandet att de medel som finansierar vattenmyndigheternas förvaltningskostnader ska fördelas i proportion till utredningens förslag om fördelning av årsarbetskrafter. Grunden för utredningens beräkningar är antagande att vattenmyndigheternas kanslier för 2018 budgeterade för cirka 54 årsarbetskrafter. Med utgångspunkt från denna fördelningsnyckel föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten övertar cirka 52 procent av vattenmyndigheternas finansiering, SGU övertar cirka 9 procent och länsstyrelsekollektivet övertar cirka 39 procent. Därutöver föreslår utredningen att såväl Havs- och vattenmyndigheten som SGU tillförs ytterligare medel för vattenförvaltningsarbetet (se nedan). Beräkningen utgår från de medel vattenmyndigheterna förbrukade 2018 enligt tabellen nedan, det vill säga 31 693 000 kronor. Här ingår lönekostnader inklusive overheadkostnader (OH), tjänsteresor, konsulttjänster, utbetalda bidrag samt övriga kostnader.

Utredningens beräkningar är endast avsedda att ge en indikation på beloppen, då beräkningarna baserats på förhållandevis grova bedömningar och fördelningsnycklar. Därtill har vattenmyndigheternas kostnader varierat per år även om anslagen ligger på samma nivå.

Nedanstående beräkningar visar omfördelningen av kostnaderna enligt återrapporteringen av användningen av anslaget 1:11. Om beräkningarna utgår från anslagsvillkoren till anslag 1:11 är beloppen betydligt lägre eftersom anslagsvillkoren anger att beloppet till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter högst ska vara 18 miljoner kronor, varav 17 miljoner kronor från anslagspost 2 och 1 miljon kronor från anslagspost 4.

Vid beräkningarna av tillkommande kostnader har utredningen utgått från att kostnaden för en årsarbetskraft är cirka 500 000 kronor. Enligt en rapport från Statskontoret var medelvärdet för personalkostnaden per årsarbetskraft för en medelstor myndighet (101–500 anställda) 767 000 kronor för 2016. Spannet mellan kvartilerna var dock relativt stort och sträcker sig från den undre kvartilen på 660 000 kronor till den övre kvartilen på 828 000 kronor. Med personalkostnader avsågs i rapporten bland annat lön, arvode, lagstadgade arbetsgivaruppgifter och utbildningskostnader för egen personal.⁴ Utredningen har därför även genomfört en beräkning med utgångspunkt från en kostnad per årsarbetskraft på 750 000 kronor.

⁴ Statskontoret (2017).

Tabell 23.1 Länsstyrelsernas förbrukade medel för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen 2018 (tusen kronor)

Länsstyrelse	Antal timmar personal	Lönekostnader inkl. OH	Tjänste-resor	Konsult-tjänster	Utbetalda bidrag	Övriga kostnader	Totala kostnader
<i>Vattenmyndigheternas kanslier vid länsstyrelserna⁵</i>							
Kalmar	8 958	5 084	213	661	1 894	13	7 865
Norrbottnen	6 438	3 643	165	1 153	200	52	5 213
Västernorrland	9 628	5 098	310	987	178	68	6 641
Västmanland	8 078	4 869	174	2 115	280	-6	7 432
Västra Götaland	6 912	4 257	143	44	0	97	4 542
Summa vattenmyndigheter	40 015	22 950	1 005	4 961	2 552	223	31 693
<i>Alla länsstyrelser (exklusive vattenmyndigheternas kanslier)⁶</i>							
Summa alla länsstyrelser	19 097	9 785	257	1 753	949	324	13 069
<i>Disponerade medel av Länsstyrelsen i Örebro⁷</i>							
Summa alla länsstyrelser	135 996	73 712	1 135	3 969	1 067	2 453	82 335
Totalt	195 108	106 447	2 397	10 683	4 568	3 000	127 097

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2019): Återrapportering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2017 enligt regleringsbrev för budgetåret 2018.

⁵ Avser vattenmyndigheterna exklusive medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

⁶ Avser länsstyrelserna exklusive vattenmyndigheterna och dispositionsrätten.

⁷ Avser länsstyrelsernas inklusive inkl. vattenmyndigheternas medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

Tabell 23.2 Länsstyrelsernas förbrukade medel för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen 2017 (tkr)

Länsstyrelse	Antal timmar personal	Lönekostnader inkl. OH	Tjänsteresor	Konsulttjänster	Utbetalda bidrag	Övriga kostnader	Totala kostnader
<i>Vattenmyndigheternas kanslier vid länsstyrelserna⁸</i>							
Kalmar	8 485	4 960	233	641	0	-83	5 752
Norrbottnen	6 350	3 307	311	1 303	500	-22	5 400
Västernorrland	9 284	3 780	356	1 468	327	127	6 058
Västmanland	7 255	4 329	215	2 824	1 430	1 040	9 839
Västra Götaland	16 068	9 074	241	741	1 720	-625	11 150
Summa vattenmyndigheter	47 442	25 451	1 356	6 978	3 977	437	38 199
<i>Alla länsstyrelser (exklusive vattenmyndigheternas kanslier)⁹</i>							
Summa alla länsstyrelser	15 212	7 673	454	1 094	604	691	10 516
<i>Disponerade medel av Länsstyrelsen i Örebro¹⁰</i>							
Summa alla länsstyrelser	120 871	73 120	932	1 287	511	2 794	78 644
Totalt	183 525	106 244	2 742	9 359	5 092	3 922	127 359

Källa: Havs- och vattenmyndigheten (2018): Återrapportering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2017 enligt regleringsbrev för budgetåret 2017.

Tabell 23.3 Omfördelning av medel motsvarande vattenmyndigheternas förvaltningskostnader 2018

Fördelning avser kostnaderna för vattenmyndigheternas kanslier vid länsstyrelserna exklusive de medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län (se tabellerna ovan för 2017–2018)

Myndighet	Andel (procent)	Belopp (tusen kronor, 2018)	Belopp (tusen kronor, 2017)
Havs- och vattenmyndigheten	52	16 480	19 863
SGU	9	2 853	3 438
Länsstyrelserna	39	12 360	14 898
Summa	100	31 693	38 199

⁸ Avser vattenmyndigheterna exklusive medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

⁹ Avser länsstyrelserna exklusive vattenmyndigheterna och dispositionsrätten.

¹⁰ Avser länsstyrelsernas inklusive inkl. vattenmyndigheternas medel som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.

Tabell 23.4 Ekonomiska konsekvenser av övriga förslag (tusen kronor)

Förslag	Årlig kostnad (tillfällig insats)	Årlig kostnad (500 tkr/åa)	Årlig kostnad (750 tkr/åa)	Kommentar
Uppdrag att utreda utformning av avgift	3 000			Total kostnad för 2 år: 6 000
Tillskjutna medel motsvarande 21 årsarbetskrafter under tre år (Läns- styrelserna)		10 500	15 750	Kostnad för 3 år: 31 500– 47 250
Tillskjutna medel motsvarande 21 årsarbetskrafter (Havs- och vattenmyndigheten)		10 500	15 750	Permanent årlig kostnads- höjning
Tillskjutna medel motsvarande 4 årsarbetskrafter (SGU)		2 000	3 000	Permanent årlig kostnad

Kommentar: Beräkningen bygger på antaganden om den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft enligt beskrivningen ovan.

Tabell 23.5 Sammanställning över omfördelning av medel som tillförande av extra resurser för utredningens förslag till förändrad organisation för vattenförvaltningen (årsarbetskrafter)

Myndighet	Omfördelade resurser	Tillfälliga resurser	Borttagna resurser	Källa
Havs- och vattenmyndigheterna	49	—	—	Omfördelning: 28 åa Uo 20 annat anslag: 21 åa
SGU	9	—	—	Omfördelning: 5 åa Uo 20 annat anslag: 4 åa
SMHI	—	—	—	
Länsstyrelserna	21	21	—	Omfördelning: 21 åa Tillfälliga resurser: Utgiftsområde 18 alt. 19
Länsstyrelserna med vattenmyndigheterna	—	—	54	Omfördelning
Summa	79	21		Omfördelning: 54 åa Ny finansiering (permanent): 25 åa Ny finansiering (tillfällig): 21 åa

Tillkommande kostnader

Beräkningarna ovan är baserade på befintlig finansiering av vattenmyndigheternas verksamhet. Utredningen har inte tagit höjd för de kostnader som förväntas uppstå genom de nya arbetsuppgifter som lades på vattenmyndigheterna genom de lag- och förordningsändringar som trädde i kraft i januari 2019. Vattenmyndigheterna ska bidra i arbetet med den nationella planen för omprövning av vattenkraft. De ska även yttra sig i mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön samt överpröva kommuners beslut om att tillåta verksamhet eller åtgärd. I det fall yttrandet avser frågan om ändring av miljökvalitetsnorm föreslår utredningen att uppgiften ska övertas av den föreslagna nämnden för normgivning. I övrigt innebär utredningens förslag att vattenmyndigheternas uppgifter i dessa avseenden ska utföras av länsstyrelserna inom respektive län.

Enligt vattenmyndigheterna behövs en förstärkning på minst 17,5 miljoner kronor per år, motsvarande cirka tre nya helårstjänster

per vattenmyndighet samt en kostnadsuppräknig för befintlig personal för att kompensera för den ökade omfattningen av löpande arbete samt hantera tillkommande uppgifter. Av detta avser 5 miljoner kronor hantering av nya arbetsuppgifter. Länsstyrelserna har gemensamt äskat 65 miljoner kronor avseende den nationella planen för omprövning av vattenkraft, varav 5 miljoner kronor avser den del av länsstyrelserna som utgörs av vattenmyndigheternas kansli (ingår i de 17,5 miljoner kronorna ovan).¹¹

Utredningen har även erfarit att Havs- och vattenmyndigheten sitt budgetunderlag äskat 12 miljoner kronor på anslag 1:15 (myndighetens förvaltningsanslag) främst för utökat arbete med kunskapsstöd, vägledning och föreskrifter samt 85 miljoner kronor anslag 1:11 för åtgärder som ska komplettera och säkerställa att de åtgärder som görs inom nationell plan för miljöanpassning av vattenkraften får avsedd effekt.

Dessa kostnader kommer att uppstå oavsett om utredningens förslag genomförs. Arbetsuppgifterna har inletts under 2019 och kommer att fortsätta under överskådlig tid. Ett ökat antal omprövningar av normerna förväntas, och en mer exakt bild av vilka kostnader som de nya uppgifterna kommer att ge upphov till i praktiken bör komma att tydliggöras inom kort. Utredningen bedömer därmed att vattenförvaltningens resurser bör utökas för att hantera dessa arbetsuppgifter, men avstår från att lämna ett förslag på belopp samt en bedömning av hur dessa medel bör fördelas.

Genom att arbetet för närvarande finansieras via sakanslag och att nivån har varit i princip konstant i vart fall sedan 2012 har i praktiken vattenförvaltningsarbetet fått mindre resurser. Om ambitionsnivån kvarstår eller höjs kan det finnas anledning att justera anslagstilldelningen för att kompensera för avsaknaden av pris- och löneomräkning alternativt använda sig av pris- och löneomräkning för de delar av anslaget 1:11 som fortsatt avser förvaltningskostnader inom vattenförvaltningen.

¹¹ Budgetunderlag 2019 – vattenmyndigheterna. Äskande för perioden 2020–2021.

Resursbehov enligt myndigheternas bedömningar

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att våra förslag innebär att myndighetens resursbehov ökar i storleksordningen 50–60 årsarbetskrafter, det vill säga motsvarande resurserna till dagens vattenmyndigheter. Här har myndigheten vägt in effekterna av myndighetens effektiviseringar inom föreskrifts- och vägledningsarbetet mot bakgrund av den direkta vägledningen av länsstyrelserna samt den stärkta kopplingen mellan EU-arbetet och det svenska genomförandet. Myndigheten bedömer även att det finns behov av att utveckla VISS och andra stödsystem. Därutöver tillkommer uppskattningsvis 5–10 årsarbetskrafter för myndighetens tillkommande uppgifter på övervakningsområdet.

SGU bedömer att myndighetens förvaltningsanslag behöver ökas väsentligt jämfört med dagens bidrag till kostnaderna för vattenförvaltningen på 6 miljoner kronor (bidrag via Havs- och vattenmyndigheten från utgiftsområde 20 anslag 1:11) för att myndigheten ska kunna hantera sin vägledande roll samt den nya breddade utförarrollen. Myndigheten bedömer att det uppskattningsvis krävs 25 årsarbetskrafter för arbetet under vattenförvaltningens planeringsfas samt ytterligare 3 årsarbetskrafter för överprövning av kommunala beslut med mera. Här ingår även att vara datavärd för grundvattenförekomster. Sammanlagt motsvarar detta en kostnad på cirka 25 miljoner kronor, varav kostnaderna för personal utgör cirka 23 miljoner kronor.

Länsstyrelserna bedömer att de mot bakgrund av utredningens förslag och den rådande underfinansieringen av vattenförvaltningen har ett behov av förstärkta resurser. En sådan förstärkning bör vara av minst samma omfattning som de resurser som kan komma att omföras från de länsstyrelser som i dag är vattenmyndigheter genom att nationella uppgifter flyttas till central nivå.

SMHI bedömer att myndigheten behöver ytterligare 5 årsarbetskrafter för att hantera vattenförvaltningsarbetet. Myndigheten bedömer att detta motsvarar cirka 5,9 miljoner kronor enligt 2019 års taxa. Av dessa årsarbetskrafter avses två kompensera för de två årsarbetskrafter som i praktiken uppges ha fallit bort eftersom SMHI:s bidrag för vattenförvaltning har legat på samma nivå sedan 2010 samtidigt som kostnaderna har ökat. Därutöver bedömer SMHI att kostnaderna för datalagring ökar med cirka 1,5 miljoner kronor

mot bakgrund av att utredningens förslag bedöms leda till att nya data-mängder byggs upp.

Säkanslagen har legat på konstant nivå

Vattenförvaltningsarbetet finansieras i dag i huvudsak via ett saks-anslag, där de medel som avsätts till vattenförvaltningsarbetet enligt vattenförvaltningsförordningen i stort sett har legat på samma nivå i vart fall sedan 2012. Detta innebär att dessa medel inte varit föremål för den pris- och löneomräkning som vanligen tillämpas på förvaltningsanslag. I praktiken innebär detta att finansieringen har legat på samma nivå medan kostnaderna har ökat. Även om man kan förvänta sig viss effektivisering av arbetet över tid innebär detta att anslagen inte tagit höjd för exempelvis löneökningar och andra kostnadsökningar sedan 2012.

23.7 Övriga konsekvenser

23.7.1 Konsekvenser för företag och organisationer samt enskilda

Utredningen bedömer att förslagen bör vara positiva för näringslivet och det civila samhällets organisationer bland annat genom att de får en tydligare ingång till vattenförvaltningen på avrinningsområdes-nivå genom länsstyrelserna vars organisation, ansvar och mandat har bred förankring i samhället.

Utredningens förslag bör vidare leda till en ökad tydlighet och transparens i olika led. Tydlighet och förutsägbarhet är generellt sett positivt för såväl näringsliv, ideella organisationer som enskilda. Exempelvis bör en ökad tydlighet genom framtagandet av en nationell handlingsplan som anger den framtida inriktningen leda till ett ökat förtroende för vattenförvaltningsarbetet som helhet.

Förslagen om lokala och nationella referensgrupper innebär att berörda intressen får en formaliserad och strukturerad möjlighet att bidra till arbetet utöver deras deltagande i de formella samråden. Detta ger berörda aktörer eller deras organisationer en möjlighet att framföra övergripande synpunkter vid olika tillfällen under processen.

Förslagen syftar till att engagera även näringslivet i större utsträckning än tidigare, vilket innebär att näringslivets förväntade arbetsinsats ökar. Hur stor arbetsinsats som krävs kan skilja mellan olika branscher och regioner, och beror inte enbart av utredningens förslag. Exempelvis kommer genomförandet av den nationella planen för omprövning av vattenkraft innebära att främst företag med produktion av vattenkraft förväntas lägga mer tid och resurser på vattenförvaltningen före och under den period som omprövningarna pågår.

Förslagen syftar till att skapa en mer sammanhållen vattenförvaltning vilket kan leda till ett ökat förtroende hos såväl verksamhetsutövare som allmänhet. I förlängningen innebär detta goda förutsättningar att uppnå en hållbar användning av vattenresurserna och att skapa en större acceptans för de åtgärder som måste vidtas för att uppnå detta.

Utredningen bedömer att konsekvenserna för företag är likartade för stora och små företag. En god vattenmiljö är bland annat en viktig förutsättning för många små företag som verkar på landsbygden och vars verksamhet kan omfatta livsmedelsproduktion eller fiske- och naturupplevelser, men även för turistföretag över hela landet. Ett aktivt deltagande i vattenförvaltningsarbetet förutsätter lättillgänglig och lättfattlig information, vilket är särskilt viktigt för små företag med mer begränsade resurser att delta i vattenförvaltningsarbetet.

Förslaget att utreda hur en vattenförvaltningsavgift kan konstrueras kommer i förlängningen att påverka de grupperingar som ingår i det framtida avgiftskollektivet. Sådana grupperingar kan omfatta såväl olika typer av verksamhetsutövare som andra grupper i samhället. Det är därmed viktigt att noga överväga vilka kostnader en sådan avgift medför och vilka konsekvenserna detta leder till för berörda grupper i samhället.

23.7.2 Konsekvenser för landsting och kommuner

Utredningen bedömer att de aktuella förslagen inte leder till några konsekvenser för landstingen.

Förslagen innebär inga förändringar för den kommunala självstyrelsen.

Vad gäller kommunerna ansvarar de redan i dag för att följa miljö-kvalitetsnormerna. Utredningens förslag innebär därmed i princip inte att kommunerna åläggs några nya skyldigheter. Den utvecklade organisationen innebär dock förändrade arbetssätt och processer vilket påverkar även kommunernas sätt att arbeta. Det kan därmed finnas behov av kompetenshöjande insatser och annan hjälp för att kommunerna ska komma igång med den myndighetsgemensamma åtgärdsplaneringen. För att underlätta för kommunerna föreslår utredningen att kommunstödjure ska bistå kommunerna under en inledande period på tre år. Kommunstödjarna ska vara placerade vid länsstyrelserna.

Syftet med utredningens förslag är att ge kommunerna möjlighet att öka sitt engagemang i vattenförvaltningen. Kommunerna ska få en tydligare roll i planering, genomförande och uppföljning och ett tydligt ansvar för att delta i konkret myndighetsgemensam åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det kan finnas ett behov att kompensera kommunerna för ökade kostnader för samordning av planeringsarbetet utöver den tillfälliga insatsen med kommunstödjure.

23.7.3 Konsekvenser för klimat och miljö

En mer effektiv vattenförvaltning som leder till en hållbar tillgång till vatten av god kvalitet är en viktig komponent i Sveriges arbete för en hållbar utveckling i allmänhet och för en bättre vattenmiljö i synnerhet. En effektiv vattenförvaltning är också av stor betydelse i det förestående arbetet med att anpassa samhället till ett förändrat klimat.

Vattenförvaltningsutredningen är en organisationsutredning vilket innebär att utredningens förslag tar sikte på behovet av att förändra och utveckla det offentliga arbetet med vattenfrågor utifrån de arbetsuppgifter som följer av vattenförvaltningsförordningen. Vad gäller effekterna på klimat och miljö kan utredningens organisationsförslag bland annat leda till ett ökat resande. Vi förutsätter att fossilfria alternativ används så långt möjligt. Utredningens förslag utvidgar även kretsen av personer som ska arbeta med vattenförvaltningsrelaterade frågor, vilket innebär ett ökat resursbehov exempelvis för lokaler och teknisk utrustning.

Syftet med förslagen är dock att skapa en förvaltning som leder till en ökad åtgärdstakt även vad gäller fysiska åtgärder som förbättrar eller bevarar vattnets kvalitet eller tillgänglighet i övrigt. Genom en kombination av tydligare nationell styrning och ett utökat engagemang på lokal nivå genom länsstyrelser och kommuner bedömer utredningen att förutsättningarna ökar för att relevanta åtgärder ska genomföras i vattnet. Rätt genomförda åtgärder på rätt plats kommer att främja såväl naturmiljön som samhället som helhet. En mer effektiv vattenförvaltning kan även bidra till att identifiera synergieffekter och att frigöra resurser som skulle kunna användas till åtgärdsinriktat arbete vilket leder till positiva effekter för miljön.

Såväl tillgången till rent dricksvatten samt till vatten i naturen är exempel på när tillgången till vatten är viktig för klimatet. Ett ökat behov av buteljerat vatten innebär att såväl hanteringen av förpackningar som transportbehovet en klimatpåverkan. Likaså kan torka med ökad risk för bränder ge upphov till en betydande klimatpåverkan.

Även förslaget att utreda hur en vattenförvaltningsavgift skulle kunna utformas i syfte att bidra till finansieringen av historisk och diffus påverkan på vattnet bedöms i förlängningen leda till positiva effekter för miljön.

23.7.4 Legala konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att de organisationsförslag och de förslag på förändrat arbetssätt när det gäller åtgärdsarbetet som vi föreslår får konsekvenser för hur det rättsliga regelverket bör vara utformat. Med de förslag till regeländringar som lämnas i kapitel 1 bedöms dessa konsekvenser vara omhändertagna. Utredningens förslag kommer att ytterligare förstärka förutsättningarna att genomföra ramdirektivet för vatten och övriga direktiv av relevans för vattenförvaltningen och följa de svenska miljökvalitetsnormerna. Våra förslag ligger i linje med ramdirektivet och övrig lagstiftning på EU-nivå.

Rättssäkerheten bedöms öka genom att risken för jävsliknande situationer undanröjs när beslut om åtgärdsprogram fattas av regeringen och beslut om miljökvalitetsnormer fattas av en särskild nämndighet.

23.7.5 Regionala perspektiv

Med avrinningsområden som utgångspunkt ger utredningens förslag möjlighet att på ett tydligare sätt beakta regionala och lokala perspektiv. Även de nationella inriktningsbesluten kan komma att omfatta frågor som berör såväl regionala aspekter som fördelningspolitiska effekter, exempelvis vid avvägningar mellan miljövärden och livsmedelsproduktion.

Vårt organisationsförslag får vissa regionala konsekvenser. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har sammanlagt cirka 50–54 anställda fördelade på länsstyrelser i fem län. En överföring av arbetsuppgifterna från dessa länsstyrelser ger upphov till vissa regionala konsekvenser genom att övervägande delen av arbetsuppgifterna flyttas till myndigheter på andra orter. Utredningen bedömer dock att sådana konsekvenser bör vara av begränsad omfattning från ett regionalt perspektiv då det rör sig om ett mindre antal jobb per ort. Dessutom föreslår utredningen övergångslösningar för kommande förvaltningsperiod.

23.7.6 Övriga konsekvenser

Förslagen medför inga konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

24 Författningskommentar

24.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

5 kapitlet

8 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt ska fastställas av regeringen. Delåtgärdsprogram omfattas inte av skyldigheten. I andra stycket ges ett bemyndigande till regeringen att överlåta till myndigheter och kommuner att besluta om delåtgärdsprogram.

De åtgärdsprogram som ska fastställas av regeringen ska, i förekommande fall, innehålla både åtgärder som ska vidtas av regeringen och av myndigheter och kommuner. Genom bemyndigandet i 5 kapitlet 10 § andra stycket miljöbalken är det regeringen som ska ta fram föreskrifter om vad åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt ska innehålla utifrån kraven i ramdirektivet för vatten. Sådana föreskrifter meddelas genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660). För att uppfylla kraven i artikel 11 i ramdirektivet för vatten ska de distriktsvisa åtgärdsprogrammen innehålla vad som i ramdirektivet avses med grundläggande åtgärder och kompletterande åtgärder. Grundläggande åtgärder är åtgärder som behövs för att säkerställa genomförandet av de direktiv som anges i ramdirektivet. Kompletterande åtgärder är de åtgärder som kan behövas i övrigt.

13 §

Ändringen innebär att indelningen i vattendistrikt upphävs. Paragrafen inleds med ett nytt stycke som anger att Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas och vad syftet med denna förvaltning ska vara. Formuleringen av syftet motsvarar det syfte som anges i artikel 1 i ramdirektivet för vatten, i förkortad form. Genom att syftet slås fast i bestämmelsen tydliggörs avsikten med vattenförvaltningsarbetet. I ett nytt andra stycke anges att förvaltningen ska utgå från avrinningsdistrikt.

Genom att 14 § upphävs överläts till regeringen att besluta vilka myndigheter som ska arbeta med vattenförvaltning. Bemyndigande för regeringen att besluta om detta finns i 8 kapitlet 7 § regeringsformen. Övriga bemyndiganden för regeringen samlas i 15 §.

Eftersom åtta av de tio avrinningsdistrikt som Sverige för närvarande omfattas av är internationella anges i ett nytt tredje stycke i paragrafen att avgränsningen av sådana distrikt, och arbetet med vattenförvaltning inom sådana distrikt, ska ske i samverkan med det eller de övriga länder som berörs. De länder som berörs av vattenförvaltningen är Norge och Finland.

14 §

Paragrafen upphävs. Genom upphävandet ges regeringen, med stöd av 8 kapitlet 7 § regeringsformen, beslutanderätt över vilka myndigheter som ska vara ansvariga för vattenförvaltningsarbetet och därmed behöriga myndigheter enligt artikel 3 i ramdirektivet för vatten. Behöriga myndigheter utses i 2 kapitlet 2 § vattenförvaltningsförordningen.

15 §

I bestämmelsen finns sedan tidigare bemyndiganden till regeringen. Dessa bemyndiganden behövs för att ge regeringen möjlighet att besluta om uppgifter för kommunerna inom vattenförvaltningen.

Bestämmelsen kompletteras med ett bemyndigande att meddela föreskrifter om indelningen i avrinningsdistrikt. Ändringen i tredje punkten är en följdändring till 13 §.

19 kapitlet

3a §

Ändringen innebär att ett kommunalt beslut om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kapitlet 4 § miljöbalken ska skickas till länsstyrelsen i det län där verksamheten är belägen i stället för den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Ändringen är påkallad av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Genom att 19 kapitlet 3c upphävs tas uppgiften att utföra den statliga kontrollen av kommunens beslut över av länsstyrelsen i det län där verksamheten är belägen.

22 kapitlet

13 §

Ändringen innebär att yttrande i mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska inhämtas från Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område i de fall utredningen i målet eller ärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. Om prövningen i stället avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kapitlet 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen ska yttrande inhämtas från länsstyrelsen i det län där verksamheten är belägen.

Ändringen är påkallad av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör. Yttrande i den fråga som avses i bestämmelsens första stycke 1 ska inhämtas från Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område eftersom uppgiften att besluta om miljö kvalitetsnormer förs över till denna nyinrättade nämnd. Yttrande i den fråga som avses i bestämmelsens första stycke 2 ska hanteras av länsstyrelsen. Det är också länsstyrelsen som enligt 19 kapitlet 3 b § ska utföra den statliga kontrollen av sådana beslut.

Genom bestämmelsen i 19 kapitlet 5 § 7 miljöbalken gäller bestämmelsen även i ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

24.2 Förslaget till förordning (2021:xx) med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område

1 §

Genom bestämmelsen preciseras nämndens uppgifter.

2 §

Genom bestämmelsen anges att myndigheten är en nämndmyndighet och att den leds av en nämnd.

3 §

Genom bestämmelsen preciseras vilken erfarenhet som behövs inom nämnden för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.

4 §

Bestämmelsen innebär att nämnden inte har en egen kanslifunktion. Administrativa uppgifter fullgörs av Havs- och vattenmyndigheten på eget ansvar i enlighet med 18 § myndighetsförordningen (2007:515). Ansvaret för handläggande uppgifter delas mellan Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning utifrån deras respektive ansvarsområden för ytvatten respektive grundvatten. De tre myndigheterna får reglera den närmare ansvarsfördelningen mellan sig i en överenskommelse i enlighet med 18 § myndighetsförordningen (2007:515).

5 §

Bestämmelsen anger beslutsförhållanden som ersätter reglerna i 15–16 §§ myndighetsförordningen (2007:515). Eftersom samtliga beslut som nämnden ansvarar för bedöms vara av större vikt och det inte bedöms förekomma brådskande ärenden bör flertalet av nämndens ledamöter alltid delta i besluten.

6 §

Bestämmelsen innebär att nämnden inte ska tillämpa förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Denna uppgift ankommer på Havs- och vattenmyndigheten eftersom den myndigheten fullgör samtliga administrativa uppgifter åt nämnden.

7 §

Genom bestämmelsen görs undantag från 5, 8 och 15–16 §§ myndighetsförordningen (2007:515). Undantaget från 5 § innebär att nämnden inte får delegera beslutanderätten. Eftersom samtliga beslut som nämnden ansvarar för bedöms vara av större vikt och det inte bedöms förekomma brådskande ärenden bör flertalet av nämndens ledamöter alltid delta i besluten.

Undantaget från 8 § innebär att myndigheten inte behöver arbeta med att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Eftersom nämnden inte har några anställda behöver den heller inte fullgöra övriga uppgifter i den aktuella bestämmelsen.

Undantaget från 15–16 §§ har motiverats i kommentaren till 5 §.

24.3 Förslaget till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

Bilaga 1

Tillägget till bilaga 1 innebär att de föreskrifter med kvalitetskrav som nämnden beslutar om ska publiceras i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling.

24.4 Förslaget till förordning om ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter

25 §

Andra punkten i paragrafen ändras. Förslaget är en följdändring för att använda samma terminologi som i förslaget till ändringar i 1 kapitlet 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

29 §

Andra stycket i paragrafen upphävs till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Uppgiften att besluta om miljökvalitetsnormer förs över till den nya myndigheten Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. Länsstyrelserna ansvarar för att kartlägga och beskriva vattenförekomsternas tillstånd, analysera åtgärdsbehov och åtgärdsalternativ samt lämna förslag till miljökvalitetsnormer för ytvatten. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer och för att föredra förslagen till beslut inför nämnden. Vattenmyndigheternas uppgift att medverka i arbetet med att ta fram förslag till den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kapitlet 28 § miljöbalken och de ändringar som behövs för att hålla den uppdaterad kan därför fortsättningsvis fullgöras av länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten. Dessa myndigheters deltagande i arbetet med den nationella planen för moderna miljövillkor är redan föreskriven i förordningen.

24.5 Förslaget till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

1 kapitlet

1 §

Paragrafens första stycke ändras och att det införs ett nytt andra stycke. Det nya tredje stycket kompletteras med nya paragrafnummer.

Ändringen i första stycket innebär att uttrycket *förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön* ersätts av *förvaltningen av yt- och grundvatten*. Ändringen är ett förtydligande av vad som inryms i begreppet vattenförvaltning. Ändringen stämmer överens med den ändring av förordningen som gjordes genom förordning (2018:2103) om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön då rubriken på förordningen ändrades till vattenförvaltningsförordningen.

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse om att förordningen är en del i genomförandet av ramdirektivet för vatten.

De bemyndiganden som behövs för regeringen att besluta om ändrade och nya bestämmelser i förordningen framgår av det tredje stycket.

2 §

Paragrafens första stycke ändras och att andra stycket upphävs. Definitionen på vattendistrikt utgår. Definitionen på avrinningsområde flyttas till 3 §. Definitionen på badvatten utgår och ersätts av en utvecklad definition i 3 §.

3 §

Paragrafen kompletteras med tre nya definitioner och två definitioner justeras.

Definitionen på avrinningsdistrikt är ny. Den är en omskrivning av motsvarande definition i artikel 2 i ramdirektivet för vatten med tillägg av att ett avrinningsdistrikt också omfattar grund- och kustvattens tillrinningsområden. Definitionen är utformad för att stämma överens med definitionerna på kustvatten, kustområde och ytvattenförekomst.

Definitionen på avrinningsområde är ny. Den motsvarar definitionen i nuvarande 5 kapitlet 13 § tredje stycket miljöbalken, som föreslås upphävas. Definitionen på badvatten är ny. Den motsvarar definitionen i 3 § badvattenförordningen (2008:218). Definitionen på internationellt avrinningsdistrikt ändras till följd av att begreppet vattendistrikt utmönstras.

Definitionen på ytvatten justeras språkligt i förtydligande syfte. Den överlappning mellan vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen (2010:1341) när det gäller skyldigheten att besluta om miljökvalitetsnormer för kemiska ämnen i territorialvatten förändras inte med denna justering. En skyldighet att hantera denna fråga samordnat införs genom förslaget till nytt andra stycke i 2 kapitlet 4 §.

Definitionen på kustområde justeras för att förtydliga att med detta begrepp avses allt landområde inom svenskt territorium som inte definierats som huvudavrinningsområde. På Öland och mindre öar i havet finns inga avrinningsområden som är 200 km² eller större

varför det på dessa öar inte kan indelas några huvudavrinningsområden. Alla sådana öar räknas därför in i olika tillrinningsområden till kustvattenförekomster.

Definitionen på ytvattenförekomst justeras språkligt i förtydligande syfte, för att stämma överens med definitionerna på kustvatten och kustområde.

2 kapitlet

1 §

Paragrafen ändras som en följdändring till 5 kapitlet 13 § miljöbalken. I första stycket anges de avrinningsdistrikt som förvaltningen av yt- och grundvatten ska utgå från. I efterföljande stycken ges en beskrivning av respektive distrikt och gränserna för distriktet. I beskrivningen anges, i de flesta fall, distriktens yttersta huvudavrinningsområden och kustvattenförekomster med tillrinningsområden. Genom att gränserna uttrycks på detta sätt, i stället för att ange kustområden som dränerar till havet, så omfattas alla tillhörande kustområden samt de små öar i havet som bidrar med tillrinning till kustvattenförekomsterna i avgränsningen av distriktet. Sista stycket hänvisar till bilaga 2 för avgränsningen av distrikten.

2 §

Förslaget innebär att nuvarande lydelse av paragrafen utgår och ersätts av en ny lydelse. I paragrafen pekas de myndigheter ut som ansvarar för arbetet enligt förordningen och som är behöriga myndigheter i enlighet med artikel 3 i ramdirektivet för vatten. Andra stycket i paragrafen är en upplysningsbestämmelse om att myndigheternas ansvar endast omfattar svenskt territorium och att det finns särskilda bestämmelser om samordning med annan stat för arbetet i internationella distrikt.

2 a §

Paragrafen är ny. Förslaget innebär att Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ges ansvar för att identifiera enskilda

huvudavrinningsområden och kustområden på det sätt som anges i artikel 3 i ramdirektivet för vatten. Genom bestämmelsen införs också en skyldighet för myndigheten att föra och hålla uppdaterat ett register över de avrinningsområden och kustområden som finns för varje distrikt.

Genom bestämmelsen fördelas också ansvaret för indelning i yt-vattenförekomster (inklusive kustvattenförekomster) och grundvattenförekomster till Havs- och vattenmyndigheten respektive Sveriges geologiska undersökning samt ansvaret för att hänföra dessa till distrikt.

3 §

Förslaget innebär en justering av bestämmelsen till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Länsstyrelsernas ansvar för åtgärdsplanering följer av föreslagna bestämmelser i 6 kapitlet. Indelningen i åtgärdsområden behöver ske i samverkan mellan berörda länsstyrelser.

3 a §

Paragrafen är ny. Förslaget innebär att nuvarande lydelse utgår och ersätts av en ny lydelse. Hänvisningen till 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2017:872) om vatten-delegationer utgår till följd av förslaget att upphäva dessa bestämmelser. I paragrafen föreslås i stället tas in en upplysningsbestäm-melse för att tydliggöra att förvaltningen av yt- och grundvatten ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder och vad som ingår i förvaltningsuppdraget. Bestämmelsen innebär ingen förändring i sak jämfört med i dag.

3 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att myndigheter och kommuner åläggs att identifiera vilka åtgärder som behövs för att den status som fastställts för vattenförekomster enligt 4 kapitlet ska kunna nås eller bibehållas inom den tidsfrist som anges i normen. De åtgärder

som identifieras får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsområdet eller distriktet. Skyldigheten omfattar enbart åtgärder som inryms inom respektive myndighets eller kommuns ansvarsområde. Skyldigheten kompletterar bestämmelsen i 5 kapitlet 3 § miljöbalken om att myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs samt bestämmelsen i 4 kapitlet 16 § om att tillämpningen av vissa bestämmelser inte får permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsdistriktet. Bestämmelser om samordning av myndigheters och kommunernas åtgärdsplanering och om dokumentation av åtgärdsplaneringen i åtgärdsprogram finns i 6 kapitlet. Bestämmelse om att myndigheter och kommuner ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram finns i 5 kapitlet 11 § miljöbalken.

4 §

Paragrafen inleds med ett nytt stycke. Nuvarande stycke ändras.

Det nya första stycket innebär dels att myndigheter och kommuner åläggs att samverka med varandra, dels att frågor som omfattas både av vattenförvaltning och havsmiljöförvaltning ska hanteras samordnat av de behöriga myndigheterna. Motsvarande bestämmelse finns i 12 § havsmiljöförordningen (2010:1341). Ett exempel på frågor som behöver hanteras samordnat är skyldigheten att besluta om miljökvalitetsnormer för kemiska ämnen i territorialvatten, se kommentaren till 1 kapitlet 3 §.

Förslaget till ändring i andra stycket utgör en följdändring till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Bestämmelsen innebär bland annat en skyldighet för de berörda myndigheterna att samråda med myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda i frågor om ändring av miljökvalitetsnormer enligt 4 kapitlet, se även kommentaren till 4 kapitlet 14 §.

Förslaget innebär även att det som tillägg till andra stycket införs en skyldighet för Havs- och vattenmyndigheten att bilda en nationell referensgrupp. Bestämmelsen är i denna del ny. Referensgruppen bör bestå av företrädare för bransch- och intresseorganisationer samt andra intressenter på nationell nivå. Andra stycket föreslås även

kompletteras med en bestämmelse med möjlighet för länsstyrelserna att bilda lokala referensgrupper. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 § förordning (2017:872) om vattendelegationer, som föreslås upphävas.

4 a §

Paragrafen är ny. Förslaget motsvarar nuvarande bestämmelse i 3 kapitlet 3 § med vissa ändringar. Ändringarna beror delvis på att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Skyldigheten att ge in underlag utvidgas till att även gälla statliga myndigheter, med undantag för universitet och högskolor. För kommunernas del preciseras att skyldigheten gäller kommunala myndigheter. Skyldigheten utvidgas även till att gälla uppgifter som de behöriga myndigheterna kan behöva för att utföra samtliga uppgifter i vattenförvaltningsförordningen, inte bara uppgifter för kartläggning och analys. Uppgifter från myndigheter kan behövas till exempel för att utföra den ekonomiska analysen av vattenanvändningen enligt 3 kapitlet 1 § första stycket 3 och för att bedöma förutsättningarna för mindre stränga kvalitetskrav enligt 4 kapitlet 10 §. Bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att skyldigheten att inge underlag inte omfattar vare sig privata, statliga eller kommunala verksamhetsutövare.

En bestämmelse med liknande innebörd finns i 11 § havsmiljöförordningen (2010:1341).

3 kapitlet

1 §

Första stycket i paragrafen ändras och det läggs till ett nytt andra stycke i paragrafen.

Ändringen i första stycket första meningen beror på att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Första stycket 1 avser att förtydliga att uppgiften även inkluderar att identifiera vattenförekomster som används för uttag av vatten, eller är avsedda för sådan användning i framtiden, i enlighet med artikel 7 i ramdirektivet för vatten. Förslaget innebär ingen ändring i sak jämfört

med nuvarande uppgifter då denna uppgift framgår av myndighetsföreskrifter på området. På samma sätt som i dag ingår i uppgiften att bedöma om en ytvattenförekomst är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Genom det föreslagna nya andra stycket pekas behöriga myndigheter ut och respektive myndighets ansvar preciseras.

2 §

Första stycket i paragrafen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör och begreppet vattendistrikt utmönstras. Ändringen innebär att Havs- och vattenmyndigheten tar över vattenmyndigheternas uppgift. Registret eller registren ska bland annat omfatta vatten som används som badvatten eller för uttag av dricksvatten samt områden som är känsliga för näringsämnen eller för skydd av livsmiljöer eller arter. Uppgiften behöver utföras i nära samverkan med bland annat Naturvårdsverket. Som ett nytt andra stycke erinras om att Naturvårdsverket och kommunerna ansvarar för vissa register.

3 §

Paragrafen upphävs. En bestämmelse med motsvarande och utvidgat innehåll införs i 2 kapitlet 4 a §.

4 §

Bemyndigandet till Havs- och vattenmyndigheten och SGU att meddela föreskrifter om hur och när register över skyddade områden ska utföras och redovisas tas bort. Ändringen är påkallad av att uppgiften i 2 § förs över till Havs- och vattenmyndigheten.

4 kapitlet

1 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Ändringen innebär att uppgifterna att förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad och att fastställa kvalitetskrav förs över till en ny nationell myndighet, Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. Nämndens ansvarsområde omfattar hela Sverige. Första stycket föreslås även kompletteras med en bestämmelse om att kvalitetskraven ska fastställas genom myndighetsföreskrifter.

Paragrafen kompletteras med ett nytt andra stycke. Den nya bestämmelsen innebär att länsstyrelserna ges ansvar för att ta fram förslag på vilka ytvattenförekomster som bör förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade och på vilka kvalitetskrav som bör gälla för alla vattenförekomster inom det egna länet. Den innebär vidare att Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, inom sina respektive ansvarsområden, ska kvalitetsgranska och sammanställa förslag för varje avrinningsdistrikt samt föredra dessa förslag för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område.

3 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Utpekandet av behörig myndighet för beslut om förklaring av konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster görs i 4 kapitlet 1 §.

Punkten 1 f) ändras för att åstadkomma en närmare överensstämmelse med artikel 4.3 punkten a) v) i ramdirektivet för vatten och med syftet med förvaltningen av yt- och grundvatten såsom det uttrycks i förslaget till 5 kapitlet 13 § miljöbalken. Ändringen sker i avsikt att förtydliga under vilka förutsättningar en ytvattenförekomst ska förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad. Formuleringen i ramdirektivet innebär att den verksamhet som avses måste vara hållbar och att den måste vara att betrakta som en mänsklig utvecklingsverksamhet. Det är väsentligt att denna precisering framgår även av den svenska bestämmelsen.

6 a §

Andra punkten i paragrafen ändras till följd av att begreppet vattendistrikt utmönstras.

8 b §

Första stycket i paragrafen upphävs till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör.

9 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör.

10 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör.

13 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Skyldigheten i bestämmelsens andra punkt om att ge vattenmyndigheten tillfälle att yttra sig följer redan av 19 kapitlet 5 § 7 och 22 kapitlet 13 § första stycket 2 miljöbalken. Den senare bestämmelsen ändras så att yttrande ska inhämtas från länsstyrelsen i det län där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas.

Bestämmelsen ändras så att information ska lämnas både till länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelsen behöver informationen för att utföra uppgifterna i 3 kapitlet 1 § och Havs- och vattenmyndigheten för att utföra uppgifterna i 7 kapitlet.

14 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör och uppgiften att besluta om miljökvalitetsnormer överförs till Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. Den del av bestämmelsen som handlar om information om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 § upphävs, då informationen enligt 13 § ska lämnas till länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. I 2 kapitlet 4 § finns bestämmelser om samråd innan beslut om kvalitetskrav.

15 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Uppgiften att vidta åtgärder läggs på alla länsstyrelser. Bestämmelsen justeras för att tydliggöra att det är länsstyrelsernas ansvar att i det akuta skedet vidta de åtgärder som behövs för att skydda vattenmiljön och att därefter årligen se över effekterna och vidta de åtgärder som behövs för att återställa vattenförekomstens kvalitet som den var innan försämringen inträffade.

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt andra stycke med skyldighet för länsstyrelsen att samverka med andra myndigheter som har ett utpekat ansvar för att vidta åtgärder i den uppkomna situationen. Länsstyrelsernas samordningsansvar vid allvarliga kriser framgår av 2–4 §§ i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Bestämmelsen kompletteras även med ett nytt tredje stycke med en erinran om kommunernas ansvar för att förebygga ytterligare försämringar då kvaliteten på ett badvatten försämrats av en oväntad situation.

16 §

Bestämmelsen ändras till följd av att begreppet vattendistrikt utmönstras.

5 kapitlet

1 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör. Bestämmelsen innebär att Havs- och vattenmyndigheten ges huvudansvaret för att ta fram förvaltningsplaner för samtliga distrikt. Förslaget till förvaltningsplan ska tas fram tillsammans med Sveriges geologiska undersökning men förvaltningsplanen ska beslutas enbart av Havs- och vattenmyndigheten. I enlighet med förslaget till 2 kapitlet 4 § andra stycket ska uppgiften fullgöras i samverkan med övriga behöriga myndigheter. Myndigheterna får komma överens om i vilken utsträckning samverkan ska ske. Bestämmelsen omformuleras för att möjliggöra en gemensam redovisning av gemensamma delar i förvaltningsplanerna. Bestämmelsen i första stycket andra meningen om vad förvaltningsplanen ska innehålla och hänvisningen till bilaga 1 i tredje stycket första meningen utgår och ersätts av en utvidgad bestämmelse om detta i 1 b §.

1 a §

Paragrafen är ny. Förslaget innebär att det tydliggörs vad som gäller för framtagande av förvaltningsplaner för de internationella avrinningsdistrikten. Bestämmelsens första och andra mening motsvarar, till sitt innehåll, artikel 13.2 i ramdirektivet för vatten. Sista meningen i bestämmelsen medger att en förvaltningsplan för delar av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på svenskt territorium kan redovisas tillsammans med förvaltningsplanen för delar av ett annat internationellt distrikt eller förvaltningsplanen för ett distrikt som bara ligger inom svenskt territorium. Formuleringen innebär att förvaltningsplaner vid behov kan redovisas på samma sätt som i dag.

1 b §

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om vad en förvaltningsplan ska innehålla. I första stycket andra meningen hänvisas till den information som anges i bilaga 1 till förordningen. Denna bestämmelse ersätter tidigare bestämmelse i 1 § tredje stycket första meningen.

I andra stycket anges vad en reviderad förvaltningsplan ska innehålla. Denna bestämmelse motsvarar punkt 28 i nuvarande bilaga 1, preciserad i enlighet med bilaga 7 till ramdirektivet för vatten.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett nuvarande reglering. Kravet på att förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattning av delåtgärdsprogram och operativa planer är nytt och följer av de nya bestämmelserna i 6 kapitlet 1 a–b §§.

2 §

Bestämmelsen innehåller en följdändring till 1 §. I bestämmelsen görs även en ändring för att tydliggöra skälen för och innehållet i en delförvaltningsplan utifrån artikel 13.5 i ramdirektivet för vatten. Förslaget innebär ingen förändring i sak jämfört med dagens reglering.

3 §

Bestämmelsen innehåller en följdändring till 1 §. Bestämmelsen innebär att Havs- och vattenmyndigheten har huvudansvaret för att för varje distrikt ta fram en tidtabell och arbetsprogram, en preliminär översikt över väsentliga frågor samt ett förslag till förvaltningsplan och att genomföra samråd avseende dessa dokument. Uppgiften ska utföras tillsammans med Sveriges geologiska undersökning. I enlighet med förslaget till 2 kapitlet 4 § andra stycket ska uppgiften fullgöras i samverkan med övriga behöriga myndigheter. Myndigheterna får komma överens om i vilken utsträckning samverkan ska ske.

4 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör och innebär att Havs- och vattenmyndigheten ges ansvaret för kungörelse av förslaget till förvaltningsplan.

5 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör och innebär att Havs- och vattenmyndigheten ges ansvaret för kungörelse av beslutad förvaltningsplan.

7 §

Paragrafen upphävs till följd av att uppgiften att besluta om förvaltningsplaner förs över till Havs- och vattenmyndigheten. Övriga myndigheters och kommuners skyldighet att bidra med det underlag som behövs för att ta fram förslag till och besluta om förvaltningsplaner, arbetsprogram och översikt över väsentliga frågor framgår av förslaget till ny bestämmelse i 2 kapitlet 4 a §.

6 kapitlet

1 §

Bestämmelsen ändras till följd av att uppgiften att ta fram förslag till åtgärdsprogram för distrikten förs över till Havs- och vattenmyndigheten och till följd av att uppgiften att besluta om åtgärdsprogrammen förs över till regeringen enligt föreslagen ny bestämmelse i 5 kapitlet 8 a § miljöbalken.

I andra stycket preciseras vad Havs- och vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram ska innehålla. Bestämmelsen kompletteras av 5 §. Åtgärdsprogrammet ska innehålla de åtgärder som regeringen kan behöva vidta för att fullgöra kraven i artikel 11 i ramdirektivet för vatten. Detta uttrycks som att åtgärdsprogrammet ska innehålla de åtgärder som kan behöva vidtas för genomförandet av Europeiska unionens rättsakter på vattenpolitikens område och för att myndigheter och kommuner ska kunna följa de förslag till kvalitetskrav som tagits fram enligt 4 kapitlet. Miljökvalitetsnormerna enligt 4 kapitlet bestäms samtidigt som eller efter regeringens beslut om åtgärdsprogram. I bestämmelsen anges att det i ett åtgärdsprogram även kan tas in åtgärder som särskilt inriktas på delar av avrinningsdistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen. Denna reglering motsvarar nuvarande reglering i 3 §, som upphävs.

I fjärde stycket finns en bestämmelse som möjliggör för Havs- och vattenmyndigheten att redovisa förslagen till åtgärdsprogram samlat. De flesta åtgärder kan förväntas vara desamma för samtliga distrikt och det kan därför finnas fördelar med en samlad redovisning.

I femte stycket anges tidpunkt för när förslaget ska redovisas till regeringen. Tidpunkten är anpassad så att samråd kring åtgärdsprogrammen kan genomföras samtidigt som samrådet för översikten över väsentliga frågor och så att regeringen har erforderlig tid för behandling och beslut innan samråd ska ske kring utkastet till förvaltningsplan.

1 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att det blir obligatoriskt för myndigheter och kommuner att genomföra en samordnad planering av de åtgärder de behöver vidta för att de miljökvalitetsnormer som fastställts enligt 4 kapitlet ska kunna följas och status nås. En generell skyldighet att identifiera åtgärder inom det egna ansvarsområdet följer av 2 kapitlet 3 b §. I arbetet med kartläggning och analys enligt 3 kapitlet ska länsstyrelserna identifiera åtgärdsbehov. Åtgärder inom ett åtgärdsområde får inte permanent hindra eller äventyra uppfyllandet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom avrinningsområdet eller distriktet. Vilken lagstiftning och vilka styrmedel som myndigheterna och kommunerna har att utgå från i sitt åtgärdsarbete eller som behöver tillkomma ska identifieras inom arbetet med att ta fram förslag till distriktsvisa åtgärdsprogram enligt 1 §. Bestämmelsen innebär inga hinder mot att länsstyrelsen tar fram förslag till operativ plan utifrån det identifierade åtgärdsbehovet och stämmer av detta med berörda myndigheter och kommuner. I planen ska länsstyrelsen redovisa sin syn på om åtgärderna sammantaget leder till att den status som har fastställts för vattenförekomsterna inom åtgärdsområdet och avrinningsområdet kan nås.

Planen ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten för att myndigheten, tillsammans med Sveriges geologiska undersökning, ska kunna utföra den uppföljning och utvärdering som ska redovisas i förvaltningsplanen. Det ankommer på Havs- och vattenmyndigheten att i god tid informera Sveriges geologiska undersökning om de operativa planer som har betydelse för grundvattnet.

1 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att om länsstyrelsen, eller någon av de övriga myndigheterna eller kommunerna, bedömer att det inte är tillräckligt med en operativ plan för att åstadkomma ett åtgärdsarbete som leder till att den status som fastställts för vattenförekomsterna inom åtgärdsområdet ska kunna nå så ska de gemensamt besluta om ett delåtgärdsprogram.

Delåtgärdsprogrammet ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten för att myndigheten, tillsammans med Sveriges geologiska undersökning, ska kunna utföra den uppföljning och utvärdering som ska redovisas i förvaltningsplanen. Det ankommer på Havs- och vattenmyndigheten att i god tid informera Sveriges geologiska undersökning om de delåtgärdsprogram som har betydelse för grundvattnet.

2 §

Bestämmelsen i första stycket innebär att arbetet med och innehållet i ett förslag till åtgärdsprogram enligt 1 § och ett delåtgärdsprogram enligt 1 b § omfattas av kraven i 5 kapitlet miljöbalken. Bestämmelsen om att åtgärder inte får leda till en ökning av föroreningen av marina vatten motsvaras av artikel 11.6 i ramdirektivet för vatten. Bestämmelsen har flyttats från 5 § sista stycket till denna paragraf för att tydliggöra att detta gäller både för åtgärdsprogram för distrikt och delåtgärdsprogram.

I bestämmelsen finns även en erinran om att bestämmelserna i 6 kapitlet miljöbalken ska beaktas.

I bestämmelsens sista stycke anges att både åtgärdsprogram och delåtgärdsprogram ska vara genomförda inom tre år efter att de fastställdes eller omprövades, i enlighet med artikel 11.8 i ramdirektivet för vatten.

2 a §

Paragrafen upphävs till följd av att uppgiften att fastställa och ompröva det angivna åtgärdsprogrammet till de angivna datumen har fullgjorts vid tiden för när förordningsändringarna träder i kraft.

Skyldigheten att vidta åtgärderna i åtgärdsprogrammet senast den 22 december 2024 följer av 6 kapitlet 2 §.

3 §

Paragrafen upphävs till följd av att möjligheten att beakta särskilda frågor i ett åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt tagits in i 1 § och till följd av att möjligheten för myndigheter att fastställa delåtgärdsprogram regleras i 1 b §. Bestämmelsen att delåtgärdsprogram på lämpligt sätt ska tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet följer inte av ramdirektivet för vatten. Syftet med bestämmelsen uppfylls genom att en sammanfattning av delåtgärdsprogrammet ska redovisas i förvaltningsplanen för distriktet i enlighet med 5 kap 1 b §. Erinran i andra stycket uppfylls genom bestämmelsen i 5 § om vad ett åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt ska innehålla.

4 §

Paragrafen upphävs till följd av att regeringsprövning av åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt blir obligatorisk genom den nya bestämmelsen i 5 kapitlet 8 a § miljöbalken. Det finns inte skäl för regeringen att pröva ett förslag till delåtgärdsprogram då sådana program beslutas gemensamt av de berörda myndigheterna och kommunerna och utgår från beslutade miljökvalitetsnormer enligt 4 kapitlet.

5 §

Ändringen i första stycket är en följdändring till 5 kapitlet 8 § som innebär att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt. Bestämmelsen innehåller krav på vad ett förslag till sådant åtgärdsprogram ska innehålla. Ändringarna i andra stycket innebär även ett förtydligande och en justering av nuvarande bestämmelse utifrån innehållet i de artiklar i ramdirektivet för vatten som bestämmelsen hänvisar till. Genom ändringen införs begreppen grundläggande och kompletterande åtgärder i den svenska regler-

ingen. Hänvisningen till artikel 11.6 upphävs då den artikeln inte beskriver vilka åtgärder som ett åtgärdsprogram ska innehålla. Innebörden av artikel 11.6 regleras i 2 § första stycket.

Tredje stycket är nytt och anger vad ett delåtgärdsprogram ska innehålla.

6 §

Ändringen görs för att justera en felaktig paragrafhänvisning.

7 §

I paragrafen görs endast följdändringar.

8 §

I paragrafen görs endast följdändringar.

10 §

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska redovisas justeras till att avse operativa planer och delåtgärdsprogram. Eftersom dessa endast ska redovisas till Havs- och vattenmyndigheten så behövs inget bemyndigande i denna del till Sveriges geologiska undersökning.

7 kapitlet

1 §

Bestämmelsen ändras till följd av att uppgiften att besluta om övervakningsprogram förs över till Havs- och vattenmyndigheten för ytvatten och till Sveriges geologiska undersökning för grundvatten. Skyldighet för dessa myndigheter att samverka med varandra och med andra myndigheter och kommuner med lagstadgat eller på annat sätt utpekad ansvar för övervakning följer av bestämmelsen i 2 kapitlet 4 § första stycket. Samverkan kan i första hand behöva ske

med Naturvårdsverket samt med utförare, såsom Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Sveriges lantbruksuniversitet. Utformningen av övervakningen ska följa kraven i bland annat bilaga 5 till ramdirektivet för vatten och således innehålla såväl kontrollerande, operativ och undersökande övervakning. I programmen bör identifieras vilken övervakning som behövs och hur den ska utföras.

Tredje stycket är nytt och innebär att länsstyrelserna ges ett utpekade ansvar för att, inom respektive län, ta fram förslag till operativ och undersökande övervakning. Arbetet bör samordnas med länsstyrelsernas övriga uppgifter med bland annat regional övervakning och miljötillsyn.

Fjärde stycket motsvarar nuvarande tredje stycket med den ändringen att det anges att Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ska se till att programmen genomförs.

2 §

Bemyndigandet att meddela närmare föreskrifter om programmens innehåll upphävs som följdändring till att myndigheterna i 1 § ges ansvar för att ta fram programmen. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning att föreskriva om hur programmen ska genomföras och av vem.

8 kapitlet

1 §

Bestämmelsen i första stycket motsvarar 2 kapitlet 1 § med tillägget att det inom dessa distrikt finns avrinningsområden som är gemensamma för länderna. Avrinningsdistriktet Torne älv omfattar ett enda avrinningsområde som ligger på svenskt, finländskt och norskt territorium. Övriga avrinningsdistrikt omfattar flera avrinningsområden varav minst ett är gemensamt för Sverige och Norge.

Andra stycket upphävs och ersätts med en ny bestämmelse i 3 § fjärde stycket.

2 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör och innebär att Havs- och vattenmyndigheten ges det övergripande ansvaret för att samordna kontakterna med motsvarande myndigheter i Norge och Finland. Samordningsansvaret gäller både för frågor om yt- och grundvatten.

3 §

Bestämmelsen utformas att gälla för samarbetet både med Norge och Finland. För samarbetet inom avrinningsdistriktet Torne älv finns särskilda bestämmelser i lagen (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland som bland annat innebär att det har inrättats ett mellanstatligt samarbetsorgan, Finsk-svenska gränsälvskommissionen, med uppgift att bland annat främja samverkan mellan ländernas myndigheter. En erinran om detta ges i ett nytt sista stycke i bestämmelsen. Det stycket ersätter nuvarande andra stycket i 1 §.

4 §

Bestämmelsen innehåller en följdändring till 2 § som innebär att Havs- och vattenmyndigheten tar över ansvaret att underrätta regeringen. I bestämmelsen preciseras vad uppgiften avser enligt artikel 12 i ramdirektivet. Om en medlemsstat identifierar en fråga som har konsekvenser för förvaltningen av dess vatten men som inte kan lösas av medlemsstaten själv får medlemsstaten, enligt artikel 12, underrätta Europeiska kommissionen och varje annan berörd medlemsstat med rekommendation om hur frågan ska lösas. Kommissionen ska därefter svara inom sex månader.

5 §

Bestämmelsen preciserar ansvaret för samarbete med annan stat när det gäller gränsöverskridande påverkan på ett badvatten.

6 §

Bestämmelsen i första stycket innehåller en följdändring till 2 § som innebär att Havs- och vattenmyndigheten tar över ansvaret att underrätta regeringen.

I bestämmelsens andra stycke preciseras vad Havs- och vattenmyndigheten ska göra och vilka myndigheter som i övrigt är ansvariga i enlighet med 4 kapitlet. Bestämmelsen innehåller också en justering av felaktig paragrafhänvisning avseende 4 kapitlet 12 § som rätteligen ska vara 15 §.

9 kapitlet

2 §

Bestämmelsen ändras till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndighet upphör. Samtliga behöriga myndigheter enligt 2 kapitlet 2 § omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten.

24.6 Förslaget till förordning om ändring i badvattenförordningen (2008:218)

2 §

Första stycket i paragrafen upphävs. Till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör och de uppgifter som vattenmyndigheterna har enligt nuvarande bestämmelser i förordningen förs över till samtliga länsstyrelser behövs ingen definition av begreppet vattenmyndighet i förordningen.

9 §

Ändringen innebär att uppgiften att bedöma om det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att ett badvatten av dålig kvalitet ska kunna klassificeras som tillfredsställande ska utföras av länsstyrelsen i det län där badvattnet är beläget i stället för av den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Bestämmelsen ändras

också för att förtydliga vad länsstyrelsen ska besluta om. Uppgiften att länsstyrelsen ska besluta om att badvattnet inte bör vara antecknat i kommunens badvattenregister tas bort då det är kommunen som självständigt ansvarar för badvattenregistret enligt 10 §. Länsstyrelsens beslut enligt bestämmelsen innebär i stället en bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för att vidta sådana åtgärder som avses i 8 § och som innebär att förhindra, minska eller undanröja orsakerna till den förorening som medfört att badvattnets kvalitet har klassificerats som dålig.

10 §

I andra punkten görs en följdändring till ändringen i 9 §. Bestämmelsen innebär att kommunen ska ta bort en anteckning i registret om badvatten i två situationer, antingen om badvattnets kvalitet klassificerats som dåligt fem år i rad eller om länsstyrelsen bedömt att det är omöjligt eller orimligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att ett badvatten ska kunna klassificeras som tillfredsställande.

11 §

I andra stycket görs en följdändring till ändringen i 4 kapitlet 15 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

18 §

I andra punkten görs en följdändring till ändringen i 9 §.

24.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

8 §

Paragrafens sista stycke upphävs och ersätts med en ny bestämmelse i 8 a §.

8 a §

Paragrafen är ny. I första stycket första meningen anges att myndigheten ska arbeta med vattenförvaltning och samverka med övriga myndigheter i detta arbete. Vad uppgiften att arbeta med vattenförvaltning innebär preciseras i vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Andra meningen är överflyttad från 8 § sista stycket. Andra stycket föranleds av förslaget att inrätta en nämndmyndighet för normgivning på vattenförvaltningens område. Bestämmelser om nämnden finns bland annat i 4 kapitlet 1 § vattenförvaltningsförordningen och i förordning med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. Ansvaret för handläggande uppgifter är begränsat till grundvatten. Myndighetens uppgift i denna del är att handlägga och föredra förslag till miljökvalitetsnormer för grundvatten. Motsvarande ansvar för ytvatten regleras i förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. De tre myndigheterna får reglera den närmare ansvarsfördelningen mellan sig i en överenskommelse i enlighet med 18 § myndighetsförordningen (2007:515).

24.8 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2009:956) om översvämningsrisker

2 §

I bestämmelsen görs en följdändring till ändringen i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Ändringarna beror på att bestämmelserna i 5 kapitlet miljöbalken upphävs och till att begreppet vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt.

4 §

I bestämmelsen görs en följdändring till ändringen i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Ändringen beror på att begreppet vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt.

6 §

I bestämmelsen görs en följdändring till ändringen i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Ändringen beror på att begreppet vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt.

8 §

Ändringen innebär att uppgiften att utarbeta kartor över översvämningensrisker för de områden där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att betydande översvämningensrisker finns eller kan förväntas uppstå ska utföras av länsstyrelsen i det län där området är beläget i stället för av den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

13 §

I bestämmelsen görs en följdändring till ändringen i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Ändringen beror på att begreppet vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt.

24.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

5 §

Paragrafen kompletteras med en ny nionde punkt som tydliggör att Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har uppgifter inom vattenförvaltningen. Vad uppgiften att arbeta med vattenförvaltning innebär preciseras i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

24.10 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

24 §

Bestämmelsen innehåller en följdändring till ändringen i 1 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Ändringen beror på att begreppet vattendistrikt utmönstras och ersätts av avrinningsdistrikt. Ändringen innebär också ett förtydligande av att Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts informationsansvar avser ytvatten. Av punkt 7 i bestämmelsen framgår att Sveriges geologiska undersökning har informationsansvar avseende grundvatten. Ändringen innebär också att ansvaret även omfattar avrinningsområden.

24.11 Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

12 §

Ändringen beror på att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Ansvaret att samarbeta och hjälpa varandra utvidgas till att avse samtliga de myndigheter som utpekas som behöriga myndigheter för vattenförvaltningen i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

24.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

5 §

Fjärde och femte punkten i paragrafen ändras. Ändringarna beror på att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör och att Havs- och vattenmyndigheten får en tydligare uppgift att arbeta med frågor som rör vattenförvaltning och att vara samlande inom vattenarbetet. Vad uppgiften att arbeta med vattenförvaltning innebär preciseras i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

5 a §

Paragrafen är ny. Den föranleds av förslaget att inrätta en nämndmyndighet för normgivning på vattenförvaltningens område. Bestämmelser om nämnden finns bland annat i 4 kapitlet 1 § vattenförvaltningsförordningen och i förordningen med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område. Ansvaret för handläggande uppgifter är begränsat till ytvatten. Myndighetens uppgift i denna del är att handlägga och föredra förslag till miljökvalitetsnormer för ytvatten. Motsvarande ansvar för grundvatten regleras i förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning. De tre myndigheterna får reglera den närmare ansvarsfördelningen mellan sig i en överenskommelse i enlighet med 18 § myndighetsförordningen (2007:515).

24.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

11 §

Sista strecksatsen i paragrafen ändras och paragrafen kompletteras med en ny strecksats. Ändringen beror på ändringar i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) som innebär att det även ska tas fram operativa planer inom vattenförvaltningen.

24.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

3 §

Paragrafen kompletteras med en ny tionde punkt som innebär att länsstyrelserna även har uppgifter i fråga om vattenförvaltning. Ändringen beror på att länsstyrelserna tilldelas ansvar för vissa uppgifter inom vattenförvaltningen i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Paragrafen kompletteras med ett nytt sista stycke. Bestämmelsen innebär att det på varje länsstyrelse ska finnas ett beredningssektariat för arbetet med vattenförvaltning.

5 §

Paragrafen kompletteras med en ny åttonde punkt som innebär att länsstyrelserna ska samordna åtgärdsplaneringen inom vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå. Ändringen beror på att länsstyrelserna tilldelas ansvar för denna uppgift i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

10 §

Länsstyrelsernas uppgift att i vissa frågor informera motsvarande myndighet i nordiska länder utökas till att även gälla uppgifter inom vattenförvaltningen. Ändringen beror på att länsstyrelserna tilldelas ansvar för vissa uppgifter i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

15 §

Paragrafen upphävs till följd av att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter utmönstras. Förordningen (2017:872) om vattendelegationer upphävs genom punkten 2 i övergångsbestämmelserna till denna förordning.

22 §

Hänvisningen till 15 § tas bort. Ändringen beror på att bestämmelsen i 15 § om att det inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län ska finnas vattendelegationer som ett särskilt beslutsorgan, upphävs. Motsvarande ändring bedöms inte behövas i 20 och 21 §§ då dessa inte specifikt hänvisar till 15 § utan till ett spann av bestämmelser (14–18 §§).

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Jan Olof Sundby

Jag tycker att utredningen har gjort ett bra arbete och att de flesta förslagen är bra och väl genomarbetade och analyserade. Utredningen beskriver väl den nuvarande vattenförvaltningens nuläge och brister och det förbättringsbehov som finns.

Utredningen föreslår en organisationsmodell med förutsättningar att vara effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig. Dessutom ges förutsättningar för en legitim och transparent organisation vilket är lika viktigt om vi ska få en väl fungerande vattenförvaltning.

Jag har dock vissa synpunkter på förslagen. De redovisas nedan.

Ramdirektivets materiella regler omfattas inte av utredningens uppdrag. Jag vill ändå understryka att en bra organisation är nödvändig men inte tillräcklig för en fungerande vattenförvaltning. Sverige har i hög grad infört längre gående krav än ramdirektivets, trots att det inte är motiverat av tillståndet i våra vatten. Det medför att det blir svårt eller till och med omöjligt att genomföra nödvändiga och hållbara utvecklingsprojekt inom många samhällskritiska sektorer. I vissa fall riskeras åtgärder som förbättrar miljön och motverkar klimatförändringarna. Det är därför nödvändigt att de materiella reglerna ändras och anknyter till ramdirektivet för ett fullt ut korrekt införande av ramdirektivet.

Länsstyrelsernas roll. Övriga myndigheter. Lokala grupper för samråd och samverkan (21.2.1)

Det är bra att det tydliggörs att all Länsstyrelsens kompetens måste tillvaratas. Därutöver bör samverkan med verksamhetsutövarna i Länsstyrelsens arbete med kartläggning och förslag till miljökvalitetsnormer utvecklas och formaliseras ytterligare. Det är verksamhets-

utövarna som ofta har bäst kännedom om lokala förutsättningar och alltid om hur deras verksamheter påverkas av förändringar. Samverkan med verksamhetsutövarna ger bättre underlag, bättre förslag och större rättssäkerhet om de får möjlighet till reellt inflytande. Åtgärdsplanering på avrinningsnivå är komplext och åtgärder på ett ställe kan få konsekvenser för och påverka verksamheter i många vattenförekomster. Det är därför inte tillräckligt att operativa myndigheter engageras i arbetet då de inte besitter all kompetens som behövs för riktiga bedömningar. Relevanta sektorsmyndigheter måste engageras.

Vattenråd kan ibland fungera för åtgärdsarbete om de verkar i mindre avrinningsområden/delavrinningsområden. Ofta kommer de inte att fungera som en organisation med en åsikt då medlemmarna har olika agendor och konfliktytorna är många. Lokala referensgrupper kan fungera som en mötesform snarare än en förening och utan krav på att uppnå enighet. Avvägningar avseende fysiska åtgärder behöver göras av myndigheter och kommuner, med tydliga krav på rättssäkerhet och med utgångspunkt i centrala riktlinjer när det gäller prioriteringar. Samråd och samverkan med verksamhetsutövare i ett område bör ske direkt med dessa och inte via vattenråd för att bli effektiva.

Riksdag och regering (21.2.3)

Som utredningen beskriver (avsnitt 21.3) är det i normsättningen som avvägningen mellan olika samhällsintressen görs. Av utredningens genomgång av regleringen i andra länder beskrivs flera fall där det framgår att normsättning på vattenförekomstnivå betraktas som politiska beslut. Det är därför bra att utredningen föreslår former för ökat politiskt inflytande och styrning. Det är angeläget att den politiska styrningen från riksdag och regering får genomslag genom en tydlig politisk viljeinriktning avseende de samhällsavvägningar som ska göras på vattenförekomstnivå och att det ger reell vägledning till myndigheterna vid beslut om miljökvalitetsnormer på vattenförekomstnivå. Den nationella handlingsplanen, instruktioner och regleringsbrev måste därför innehålla tydliga och auktoritativa skrivelser om viktning och avvägning av olika intressen och vad som är acceptabel påverkan på alla de samhällsviktiga verksamheter som

påverkas av beslut om miljö kvalitetsnormer. De måste också få fullt genomslag i myndighetsföreskrifter och vägledningar. I det nyligen remitterade förslaget till ändringar i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2013:19 och 2017:20 har de tydliga politiska intentionerna i propositionen Vattenmiljö och vattenkraft och efterföljande lagstiftning inte alls fått det genomslag man kan förvänta sig. Det är svårt att se att avvägningar som ska göras med stöd av föreskrifterna kommer att leda till det resultat som lagstiftaren avsett.

Beslut om miljö kvalitetsnormer. En särskild nämnd för beslut om miljö kvalitetsnormer (21.3)

En särskild nämnd för beslut om miljö kvalitetsnormer har förutsättningar att kunna fatta korrekta beslut som uppfattas som legitima. Som utredningen understryker är det viktigt att ledamöterna representerar allsidig kompetens och erfarenhet och får de tidsmässiga och resursmässiga förutsättningar som krävs.

Utredningen beskriver (avsnitt 21.2.1) att ”Uppgiften att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer innebär att avvägningar behöver göras mellan olika samhällsintressen.” och att det krävs en bred kompetens även utanför vattenområdet för det. Vidare att ”Länsstyrelsens tvärsektoriella uppdrag och kompetens gör att de har goda förutsättningar för uppgiften att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer.”. Utredningen skriver också (avsnitt 16.5.3) att ”... det blivit tydligt att den kanske svåraste uppgiften för vattenförvaltningen är att ... genomföra de analyser som behövs och därefter besluta om väl avvägda miljö kvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster. Beslut om välavvägda miljö kvalitetsnormer kräver kunskap ... om förhållandena i vattnet ... åtgärder som krävs ... kostnader ... hur ... åtgärderna kan påverka statusen för andra vattenförekomster och möjligheten att uppnå andra viktiga samhällsmål.”. Jag delar uppfattningen att uppgiften att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer är svår och kräver tillgång till bred kompetens. Jag anser att det också gäller när förslagen till miljö kvalitetsnormer överarbetas i beredningen inför den särskilda nämnden. Relevanta centrala sektorsmyndigheter bör därför ingå i detta arbete, till exempel Svenska kraftnät och Energimyndigheten i ärenden som berör vattenkraft och annan energiförsörjning. Det bör formaliseras att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska utföra beredningen i samverkan

med relevanta sektorsmyndigheter. Utan ett sådant förfarande saknas förutsättningar för att göra korrekta samhällsavvägningar.

Finansiering och resursbehov (kapitel 22)

Utredningen föreslår en särskild utredning om finansiering. Jag anser att ett första självklart steg när det gäller att åstadkomma en rimlig arbetsbörda i vattenförvaltningen är att kraftigt minska antalet vattenförekomster och parametrar. Frågorna är så grundläggande för finansieringsbehovet att en utredning om finansiering av vattenförvaltningen även bör få i uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan minskning.

Särskilt yttrande av Helena Andreason

Jag vill inledningsvis framföra att utredningen visat en stor lyhördhet och respekt för den problembild och förslag på lösningar som expertgruppen har framfört kring dagens vattenförvaltning. De förslag som utredningen lägger fram har mitt stöd som helhet, men jag vill framföra en del synpunkter som jag anser utredningen lämnat mer eller mindre utan avseende och som jag bedömer är av vikt för framgång inom vattenförvaltningen.

Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område

Utredningen föreslår att en nämnd ska besluta om miljökvalitetsnormer, och preciserar i förslaget vilken erfarenhet som behövs inom nämnden för att den ska fullgöra sina uppgifter i förslaget till förordning med instruktion för Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område.

Jag anser att förslaget med lagfaren ordförande, vice ordförande samt arvoderade ledamöter lägger en bra grund för proportionella och korrekta beslut. Nämnden uppnår vidare en förankring i näringslivet och civilsamhället om den dels har representanter från en del myndigheter, dels direkt från näringslivet. Utredningens bedömning och förslag kring nämndens sammansättning bör dock preciseras ytterligare. Utredningen föreslår att nämnden ska bestå av tio ledamöter varav fyra ledamöter ska ha *”myndighetsbakgrund med erfarenhet av yt- respektive grundvattenfrågor”*. Utredningen bör här precisera detta ytterligare med vilka myndigheter som ska representeras.

Utredningens förslag innebär att fyra ledamöter ska representera de industriella, areella och kommunala sektorerna och miljöorganisationer vilket givetvis är en mycket lämplig fördelning, men det ger inte en tillräcklig helhetsbild över Sveriges vattenpåverkande och vattenberoende samhällsinstitutioner. Näringslivet kan framföra den enskilda verksamhetsutövarens perspektiv vilket är högst nödvändigt för en möjlig framgång i vattenförvaltningen. De areella näringarna, som ett angeläget samhällsintresse, behöver dock också representation ur ett myndighetsperspektiv, det vill säga Jordbruksverket. Mycket av de areella näringarnas framtida arbete med miljö och vatten kommer att vara beroende av Common Agriculture Policy

(CAP) och landsbygdsprogrammets olika miljöersättningar kring fånggrödor, skyddszoner, våtmarker och dränering. Jordbruksverket är på så sätt en myndighet som på olika sätt ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Jag anser att Jordbruksverket, som inte föreslås representera på avrinningsområdesnivå, har en viktig roll för balanseringen av det genomförandeunderskott som råder på jordbrukssidan.

Kommissionen har vid flera tillfällen uttryckt att man vill se att CAP speglar jordbrukets miljö och klimatarbete. Nämndens arbete med att fastställa miljökvalitetsnormer behöver därför perspektivet som Jordbruksverket kan ge.

Vattenförvaltningscykeln

Nämndens tilltänkta funktion är helt beroende av att den tar del av Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s underlag i ett mycket tidigt skede. Respektive ledamot måste i god tid, redan i de preliminära analyserna, få möjlighet att hantera vad som kan komma att behöva mötas med normerna. Den informationen, som också är av avancerad teknisk karaktär, kräver att ledamöterna får möjlighet att få stöd och input till kommande beslut från sin egen organisation oavsett om ledamoten representerar en myndighet, näringsliv eller andra samhällsintressen.

Med erfarenhet av hur de nuvarande vattendelationerna fungerat bedömer jag att tid och delaktighet ökar möjligheten att samtliga ledamöter får en god förståelse för underlagen. Besluten blir inte bara väl förankrade utan även bästa möjliga beslut för att uppnå vattendirektivets mål. Det ligger också en stor styrka i en nämnd där det finns utrymme för förutsättningslösa diskussioner. Ordföranden bör således inte endast ha ansvaret för att se till att regelverken följs utan även att samtalsklimatet mellan samtliga ledamöter är fritt och respektfullt oavsett vilket intresse som dessa företräder. Jag anser att detta bör tydliggöras i nämndens instruktioner.

Åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå

Jag delar utredningens syn att åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå ska vara en naturlig och integrerad del i de statliga myndigheternas operativa arbete med att följa miljökvalitetsnormerna. Utredningens förslag innebär att kommuner och även lokala sammanslutningar i form av vattenråd och liknande engagerar sig i åtgärdsplaneringen, vilket är en klok och högst nödvändig utveckling av vattenförvaltningen. När det kommer till vattenråden varierar de vad gäller engagemang och funktion och därmed i åtgärdskraft i avrinningsområdena. Jag hade därför önskat att utredningen befäst det nya arbetssättet med lokala åtgärdssamordnare som arbetar systematiskt genom LEVA – Lokalt engagemang för vatten i förslaget till ny vattenförvaltning. Arbetet har fått en mycket bra början och utökas gradvis eftersom nya kommuner och områden ansluter sig frivilligt och vill ta del av arbetsmetoden. Eftersom det här inte är ett tillfälligt projekt utan är just ett nytt lokalt arbetssätt i avrinningsområden som, enligt min bedömning kommer få betydelse, är det relevant att inkludera det i utredningens förslag.

Ett av de uppdrag som regeringen gav Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i slutet av 2018 var att inom ramen för att uppnå FN:s hållbarhetsmål, Agenda 2030, *"i pilotområden analysera vilka incitament som krävs för att de åtgärder som behövs mot övergödning ska komma till stånd, i samarbete med Statens jordbruksverk och andra berörda aktörer"*. HaV har således redan påbörjat detta arbete i LEVA, som för tillfället löper fram till och med 2020. Mycket tyder på att det kommer att bli framgångsrikt och att det uppfyller EU:s guidance document om nyttan av "stakeholder involvement".

Målet med LEVA är att i pilotområden analysera vilka incitament som krävs för att de åtgärder som behövs mot övergödning ska komma till stånd, i samarbete med Statens jordbruksverk och andra berörda aktörer.

Pilotområdena har anställt särskilda åtgärdssamordnare, som arbetar med att:

- genomföra fler åtgärder mot övergödning där rätt åtgärd placeras på rätt plats,
- identifiera kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning som orsakar minsta möjliga negativa påverkan på jordbrukets produktion,

- identifiera hur åtgärdsplanering kan stärkas och vad som behövs för att fler åtgärder mot övergödning ska genomföras,
- identifiera incitament och styrmedel för att stärka åtgärdsarbetet utifrån lokala förutsättningar,
- identifiera vilka stöd och underlag som behövs för åtgärdssamordning mot övergödning inom avrinningsområdet,
- bygga nätverk i avrinningsområdet för att engagera lokala aktörer i åtgärdsarbetet, främja diskussioner och ta tillvara lokal kunskap,
- samverka med Greppa Näringens enskilda rådgivning om övergödning bör ske där det är möjligt, samt
- aktivt deltagande i det nationella nätverk som kommer att utvecklas för åtgärdssamordnare.

Arbets sättet inom LEVA kommer att leda till ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och lantbrukare vilket i sin tur kommer att resultera i att Sverige kan börja beta av det stora genomförandeunderskott som råder på jordbrukssidan.

Sammanfattning

Synpunkterna ovan är enligt mig nödvändiga förutsättningar för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Jag vill återigen uppmärksamma att utredningens förslag, utöver ovan sagda, speglar expertgruppens problembeskrivningar och förslag och att utredningen därmed utfört sitt uppdrag föredömligt.

Särskilt yttrande av Thomas Sandberg

Det finns anledning att se positivt på utredningen, både det sätt på vilket den bedrivits och många av de förslag som utredningen lägger fram. Det finns ändå några grundläggande frågor där jag och Svensk Vattenkraftförening (SVAF) har en helt annan uppfattning än utredningen.

En påtaglig svaghet i utredningen ligger redan i direktivet, att uppdraget är att se över vattenförvaltningens *organisation* utan att gå närmare in på den *verksamhet* som vattenförvaltningen bedriver. I betydande utsträckning är verksamheten styrd av EU:s ramvattendirektiv (RDV) men det enskilda medlemslandet har stort svängrum att utforma verksamheten och organisationen som man själv finner mest ändamålsenligt.

Den svenska vattenförvaltningen har kommit att på många sätt driva arbetet så ”krångligt” som möjligt. Indelningen i extremt många vattenförekomster, inriktningen på en stor mängd parametrar, oviljan att följa RDV:s och vattenförvaltningsförordningens (VFF) möjligheter att klassificera vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV) eller använda undantaget mindre stränga kvalitetskrav (MSK), oförmågan/ointresset att etablera ett konstruktivt samarbete med privata och offentliga aktörer, avsaknaden av politisk styrning m m har bidragit till att vattenförvaltningen under 15 år fått mycket litet av värde utträttat. Som utredningen konstaterar: ”I dag görs för litet konkreta åtgärder inom ramen för vattenförvaltningen på lokal nivå.” (Kapitel 16 sidan 18.)

I motsats till utredningen är jag därför inte övertygad om att vattenförvaltningen saknar resurser, eller att den är underfinansierad. Det finns stora möjligheter att effektivisera verksamheten genom att förenkla och på så sätt få loss resurser, som kan inriktas på det eftersatta åtgärdsarbetet.

Detta är också ett argument för att avvisa utredningens förslag om en vattenförvaltningsavgift. Ett annat argument är det orimliga i att dagens verksamhetsutövare utöver kostnaderna för sina egna miljöåtgärder skulle bli tvingade att ta kostnaderna för diffusa och historiska källor,

SVAF:s grundläggande åsikt om vattenförvaltningen är alltså oerhört kritisk. På 15 år har denna inte åstadkommit mycket konstruktivt, när det gäller vattenkraften ingenting. Däremot har man utan

stöd i vare sig EU-rätt eller svensk rätt kommit att driva en egen utrivningsagenda. Det gör att de flesta förslag till förändringar, som någorlunda fångar upp svagheterna i dagens vattenförvaltning, ser SVAF som steg i rätt riktning. Detta gäller i hög grad utredningens förslag att lägga ner vattenmyndigheterna. SVAF välkomnar också förslagen att stärka politikens roll liksom att involvera kommunerna mera.

Däremot motsätter sig SVAF förslaget att överföra mycket av vattenmyndigheternas uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten (HaV). För HaV är det vattenmiljön som gäller och inget annat, det ligger i HaV:s uppdrag och man har heller inte visat någon tendens till att vidga perspektivet. Kompetensen och inriktningen hos handläggarna talar också mot att HaV inom rimlig tid skulle kunna bli den allsidiga myndighet för vatten som behövs. Som utredningen konstaterar på flera ställen måste vattenförvaltning vara mycket mera omfattande än bara vattenmiljön, den måste inkludera ett stort antal andra miljö- och samhällsintressen. SVAF motsätter sig därför att HaV på något sätt ska medverka i fastställandet av miljökvalitetsnormer (MKN). SVAF motsätter sig också att beslut om MKN ska fattas av den nationella nämnd utredningen föreslår (däremot kan nämnden få vissa andra uppgifter, se nedan). Utredningens argument mot att länsstyrelserna skulle kunna fatta dessa beslut övertygar inte. Det verkligt radikala för att effektivisera vattenförvaltningen vore att släppa det svenska påfundet miljökvalitetsnorm och använda RDV:s begrepp miljösmål, se nedan.

SVAF:s förslag är att länsstyrelserna ska inte bara ta fram förslag till statusklassificering, KMV-klassificering, användande av undantag, miljökvalitetsnormer med mera utan också besluta om dessa saker. För att detta ska fungera krävs att länsstyrelserna lever upp till sitt tvärsektoriella uppdrag, att alla de delar av länsstyrelserna som motsvarar de olika samhällsintressen som är kopplade till vatten medverkar i arbetet, att vattenenheternas makt över många länsstyrelser bryts. Detta åstadkoms inte i en handvändning men är ändå nödvändigt för att den delen av vattenförvaltningen ska börja fungera mera i linje med EU-rätt och svenska politiska beslut och intentioner. Som utredningen skriver: "Det är viktigt att regeringen kan anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna och att vattenfrågorna kommer in som en del i helheten." (Kapitel 16 sidan 12.) Detta gäller även i det fall beslutsrätten inte skulle ligga hos länsstyrelserna.

I frågan om hur besluten ska fattas, av länsstyrelsen som myndighet eller ett mer eller mindre separerat beslutsorgan, har SVAF f.n. ingen bestämd uppfattning. Oavsett vilket alternativ som väljs bör det finnas ett organ med företrädare för länets kommuner och olika intresseorganisationer där samråd kan ske. Och så måste det bli möjligt att överklaga beslut om MKN, det är både principiellt och med tanke på hur besluten kommer till oerhört stötande för det allmänna rättsmedvetandet att detta f.n. inte är möjligt.

En följd av SVAF:s kritiska hållning till dagens vattenförvaltning är att vi ser påtagliga fördelar ju större brottet med den hittillsvarande verksamheten skulle bli. Om det skulle visa sig att delar av den nuvarande personalen skulle lämna sina befattningar så att personer med annan kompetens och utan egna agendor kom in i stället skulle det innebära mycket bättre förutsättningar för en konstruktiv framtida vattenförvaltning.

Ännu en grundläggande fråga som utredningen inte tar upp är att det som i RDV heter miljömål har i Sverige döpts till miljökvalitetsnormer. Genom att inkludera begreppet norm har MKN blivit omöjliga att ifrågasätta, vilket är minst sagt stötande för det allmänna rättsmedvetandet. Inte blir det bättre när man vet på vilka lösa grunder MKN beslutas.

Egentligen borde ett helt nytt grepp kring miljömålen tas. Ett första mycket viktigt steg är att de ska vara möjliga att överklaga. Där kan då den av utredningen föreslagna nämndmyndigheten ha en uppgift som den instans man överklagar till. En annan uppgift är att å regeringens vägnar yttra sig över miljömålen när en domstol så begär. Den av utredningen föreslagna nationella handlingsplanen skulle kunna innehålla en övergripande klassificering av i alla fall alla vattenförekomster i vattendrag utifrån om konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi är påverkat.

Förändringen av VFF 4 kap. 3 §, där det nu står att myndigheterna ska utnyttja möjligheterna till KMV-klassificering kringgås med motiveringen att förutsättningarna (som man formulerat själv i strid med unionsrätten) inte är uppfyllda. Begreppen "ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt" och "betydande sätt negativt påverka" måste preciseras i VFF, då kan betydande resurser inom vattenförvaltningen frigöras. Om inte kommer omprövningsprocesserna inom vattenkraften att leda till kaos.

Särskilt yttrande av Sara Nordström

Jag tillstyrker den lösning som utredningen föreslår som innebär att Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska bedriva arbetet med vattenförvaltningen med medel ur myndighetens förvaltningsanslag och att detta ska ske genom att medel överförs från utgiftsområde 20 till utgiftsområde 24. Jag kan dock inte ställa mig bakom utredningens förslag i det avseende som gäller den tilldelning av resurser som utredningen föreslår ska tillställas SGU. Skälen för detta är i huvudsak följande.

I dag så finansieras mycket av SGU:s arbete med vattenförvaltningen för grundvatten genom de 6 miljoner som myndigheten erhåller från Havs- och vattenmyndighetens anslag. Precis som utredningen konstaterat så har detta sakanslag varit detsamma sedan år 2012 vilket således i praktiken kan ses som en minskning i förhållande till övriga kostnader. Jag konstaterar att den summa som SGU erhåller från Havs- och vattenmyndigheten via anslag är mycket begränsad, även i förhållande till vad som tilldelas SMHI. Utredningen föreslår nu att SGU för de tillkommande arbetsuppgifter som föreslås ska erhålla en ökning om 9 årsarbetskrafter. I och med detta befarar jag att man befäster en situation som delvis finns redan i dag där arbetet med vattenförvaltningen för grundvatten är underfinansierat och i förlängningen även riskerar att bli eftersatt.

Grundvatten är en utomordentlig resurs som kan nyttjas för en mängd olika användningsområden. Grundvatten kan bidra med kyla under varma sommarmånader och sprida värme under gråa novemberdagar. Det används exempelvis till dricksvatten, bevattning av grödor och till kreatur och när grundvattnet kommer upp i dagen kan det bildas sällsynta och bevarandevärda ekosystem som kalktuffkällor, rikkärr och agmyrar. Grundvatten strömmar också ut i vattendrag och sjöar och bidrar till en god miljö även där. I Sverige har vi länge haft förmånen att kunna ta våra grundvattenresurser för givna, men de senaste årens torka och ökad konkurrens på utsatta platser, har gjort många svenskar medvetna om att även vårt grundvatten är en begränsad resurs som behöver förvaltas på ett hållbart och långsiktigt sätt. SGU är den myndighet som är mest lämpad, men i dag inte fullt rustad för, att axla ett utökat ansvar för vattenförvaltningsarbetet. Detta är dock ett problem som har en relativt enkel lösning, nämligen att myndigheten tillförsäkras de resurser som krävs

för att den befintliga kompetensen hos myndigheten ska kunna nyttjas och förstärkas på ett effektivt sätt.

Utredningen konstaterar själva att när det gäller den föreslagna nya rollen gällande normsättningsarbetet att detta innebär en *betydande utvidgning* (min kursiv) av myndighetens ansvar och roll som förvaltningsmyndighet. SGU:s nya ansvar i detta avseende innebär att myndigheten ska bereda förslagen till normer och därefter föredra desamma för normgivningsnämnden. Preliminära siffror inför år 2021, vilka således kan komma att ändras, visar att det är fråga om cirka 3 700 grundvattenförekomster varav cirka 1 400 är utsatta för risk. Till detta kommer även det egna ansvar som SGU får för övervakningsprogrammen, en uppgift som inte på något sätt kan anses vara obetydlig. Utöver dessa helt nya uppgifter förväntas SGU, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, arbeta med den nationella handlingsplanen, åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten och förvaltningsplaner för distrikten. Även om detta ansvar formellt ligger på en annan myndighet, kommer det sannolikt i praktiken innebära att SGU får ett stort ansvar för genomförandet av detta arbete vilket kommer kräva omfattande resurser från myndigheten. SGU förslås även få samma ansvar som SMHI när det gäller att ta fram kunskapsunderlag och myndigheten kommer även sannolikt att bidra till de operativa planerna.

SGU har enligt myndighetens egna beräkningar bedömt att det krävs 25 årsarbetskrafter för att klara det utökade uppgifterna och utredningen har föreslagit en utökning om 9 årsarbetskrafter. Här ligger således en stor skillnad. Utredningen har som sagt själva konstaterat att endast normsättningsarbetet innebär en betydande utvidgning av myndighetens arbetsuppgifter och jag kan konstatera att det utöver detta även tillkommer många fler arbetsuppgifter för myndigheten. Jag anser dock inte att denna betydande utökning avspeglas i de 9 årsarbetskrafter som föreslås. SGU kommer att behöva både förstärkt men även förnyad kompetens för att kunna hantera dessa uppgifter. För det fall att myndigheten inte tilldelas tillräckliga resurser finns en risk att vattenförvaltningsarbetet inte kan prioriteras i tillräcklig omfattning i konkurrens med myndighetens övriga uppgifter. Jag kan slutligen konstatera att vattenförvaltningsarbetet nu befinner sig i cykel tre och att arbetet nu börjar ta fart. Det vore mycket olyckligt om det goda arbete som påbörjats skulle minska eller avstanna endast på grund av en bristande resurstilldelning.

Särskilt yttrande av Ann-Sofie Eriksson och Peter Sörngård

Vi anser att utredningen föreslår flera förändringar som är nödvändiga för en långsiktigt god vattenförvaltning. Vi står bakom förslagen att avskaffa vattenmyndigheterna och organisera statens arbete på samma sätt som andra frågor organiseras på, med statliga verk på nationell nivå, länsstyrelser på regional nivå och kommunerna i sina ansvar för va-verksamheter, planering av mark och vatten samt miljötillsyn och lokala kontakter.

Den föreslagna organisationen ökar förutsättningarna för lokalt engagemang och nationell och lokal demokratisk förankring av vattenförvaltningen. Det lokala, regionala och nationella miljöarbetet kan stärka varandra.

Vi vill särskilt lyfta fram följande:

- Riksdagen beslutar om en nationell handlingsplan.
- Regeringen beslutar om strategiska åtgärdsprogram som bygger på riksdagens beslut.
- Lokala operativa åtgärdsplaner, samverkan och länsstyrelsernas avrinningsområdesvisa samordning som även ger underlag för statliga beslut.

Förslagen gör det möjligt att samordna vattenförvaltningen med kommunernas planering av mark och vatten på ett bättre sätt och för anpassningen till vårt förändrade klimat.

Vi förutsätter att kommunerna får finansiering för de åtgärder som staten anser att kommunerna ska ansvara för.

Särskilt yttrande av Joakim Kruse

Inledning

Det finns ett antal bra förslag i utredningen som bör genomföras, som jag bedömer har förutsättningar att bidra till en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig vattenförvaltning i Sverige. Jag bedömer också att de förslagen kommer att bidra till att vi på sikt får en bättre vattenkvalitet i svenska vatten, vilket naturligtvis är centralt i genomförandet av vattendirektivet. Samtidigt finns det delar i utredningens förslag som inte bör genomföras, eftersom de med all sannolikhet kommer att försämra kvaliteten och effektiviteten i vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver, och dessutom kan förväntas leda till betydligt högre kostnader än i dag utan att ge en motsvarande högre nytta ens på lång sikt.

Framförallt ser jag det som centralt att inte genomföra förslaget att lägga ned den nuvarande vattenmyndighetsorganisationen och flytta ansvaret för dess arbetsuppgifter till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna. En sådan omorganisation kommer att innebära att vattenförvaltningsarbetet stannar upp under i vart fall nästa förvaltningscykel, och skulle dessutom medföra väsentligt högre kostnader för vattenförvaltningen än i dag. Utredningen har inte redovisat tillräckligt starka skäl för att behovet av en sådan omorganisation är så stort att det överväger nackdelarna. Det är inte den organisatoriska frågan som är det största hindret för vattenförvaltningens genomslag i Sverige. I stället är det framförallt bristen på tid, resurser och tydlig styrning och politisk viljeinriktning som ligger till grund för att det inte har genomförts åtgärder i tillräcklig takt och omfattning för att leva upp till de krav och förväntningar som följer av ramdirektivet för vatten.

Med hänsyn till de risker som förslaget innebär både för möjligheten att förvalta det arbete och de framsteg som har gjorts under de senaste femton åren, och för Sveriges förutsättningar att leva upp till EU-rättens krav, behöver genomförandet av en så omfattande förändring av roller och ansvar vänta tills det går att utvärdera vilka effekter de övriga föreslagna förändringarna ger. Enligt min bestämda uppfattning är det som behövs för att säkerställa ett effektivare och mer ändamålsenligt genomförande av ramdirektivet för vatten ett ökat ansvarstagande och en tydligare styrning från regering

och riksdag, förstärkta resurser och en ökad tydlighet i alla myndigheters och kommuners roller och ansvar i vattenförvaltningsarbetet.

Mina förslag på förändringar i vattenförvaltningsarbetet

I följande punkter redogör jag för vilka delar av utredningens förslag som bör respektive inte bör genomföras. Dessutom redovisar jag de alternativa lösningar som jag tycker ska användas i stället, för att åstadkomma största möjliga nytta för vattenmiljön, möjlighet till en långsiktigt hållbar vattenanvändning och ett effektivt genomförande av ramdirektivet för vatten och anslutande direktiv. Mer utvecklade resonemang om allt detta ryms inte inom ramen för detta särskilda yttrande, men jag redovisar ändå i nästa avsnitt några grundläggande synpunkter på utredningens arbete och förslag.

- Det bör införas en ny mål- eller syftesbestämmelse för vattenförvaltningen i miljöbalken, i enlighet med utredningens förslag till ändrad lydelse av 5 kap. 13 § miljöbalken. Den bestämmelse som utredningen har föreslagit är bra, men det bör dels övervägas att flytta den till 1 kap. 1 §, dels förtydligas att den gäller både yt- och grundvatten, och dels läggas till en formulering om skydd för dricksvatten för att särskilt lyfta fram vattenförvaltningens betydelse för god dricksvattenkvalitet och -kvantitet.
- Jag instämmer i förslaget att riksdagen bör besluta om vattenförvaltningens inriktning i stort, och att regeringen bör besluta om åtgärdsprogrammen. Detta kommer ge en tydligare politisk och långsiktigt strategisk styrning av vattenförvaltningen och en bättre koppling mellan åtgärdsbehov, styrning och finansiering av myndigheters arbete. Det ger också regeringen bättre förutsättningar att bedöma och väga in behovet av särskild finansiering för genomförande av olika typer av fysiska åtgärder, där det i dag inte finns någon tydlig finansieringskälla. Underlaget för åtgärdsprogrammet och den nationella handlingsplanen bör tas fram av distriktsansvariga vattenförvaltningslänsstyrelser (se nedan) i samverkan, efter särskilt samråd med Havs- och vattenmyndigheten och SGU och i samverkan med de myndigheter och kommuner som kan antas bli berörda av åtgärdsprogrammet. Utredningens tidplan för arbetet med att ta fram underlag och förslag till dessa styrdokument behöver dock ses över, eftersom det är

tveksamt om den passar ihop med övrigt arbete i vattenförvaltningscykeln och de beslutstidpunkter som gäller i övrigt (t.ex. för beslut om miljökvalitetsnormer, översikt över väsentliga frågor m.m.).

- Förslaget att lägga ned den nuvarande vattenmyndighetsorganisationen bör inte genomföras, av skäl som utvecklas i nästa avsnitt. I stället ska nuvarande organisation behållas i allt väsentligt, men med en del justeringar och förtydliganden av ansvar och roller, se föregående och kommande punkter. Funktionen och uppdragen hos de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i dag ska alltså i huvudsak finnas kvar, men i en något annan organisatorisk form. Dessa länsstyrelser, som här kallas vattenförvaltningslänsstyrelser, ska ha i uppdrag att leda och samordna vattenförvaltningsarbetet i respektive vattendistrikt och att vara värmyndighet för vattenförvaltningsnämnderna (se nedan). Det kan övervägas om den nuvarande benämningen som vattenmyndigheter kan ersättas med något annat begrepp. Det kan å ena sidan vara bra för att undvika risken för sammanblandning med Havs- och vattenmyndighetens roll och ansvarsområde, och för att inte ge intrycket av att det rör sig om självständiga myndigheter vid sidan av länsstyrelseorganisationen. Å andra sidan är begreppet "vattenmyndighet" i dag väl inarbetat och dessutom rent kommunikativt betydligt bättre än "vattenförvaltningslänsstyrelse".
- De nuvarande vattendelegerationerna bör ersättas med fem vattenförvaltningsnämnder, med respektive länsstyrelse som i dag är vattenmyndighet som värmyndighet. Nämndernas sammansättning kan motsvara den som föreslås av utredningen, men med en mer specifik anknytning till förhållanden och förutsättningar i respektive distrikt. Nämndens kansli ska finnas vid respektive vattenförvaltningslänsstyrelse, med uppdrag att ansvara för administrativa uppgifter, planering och genomförande av förberedande arbete, beredning och föredragande av ärenden i nämnden samt verkställande av nämndens beslut i olika frågor. Vattenförvaltningsnämnden ska ha i uppgift att besluta om miljökvalitetsnormer, förvaltningsplan och övervakningsprogram för respektive distrikt, och ska också besluta om det underlag/förslag till åtgärdsprogram och nationell handlingsplan som ska överlämnas till regeringen. Nämnden ska också ha möjlighet att besluta om principer, stra-

tegrier och inriktning för vattenförvaltningslänsstyrelsens arbete med vattenförvaltning i distriktet, t.ex. när det gäller metoder för kartläggning och analys, principer för normsättning och åtgärdsanalyser m.m. Nämnden ska ha ansvaret för att besluta om vattenförekomstindelning och utpekande av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster. Nämnden ska dessutom ansvara för de uppgifter som följer av 22 kap. 13 § miljöbalken och 4 kap. 11–14 §§ vattenförvaltningsförordningen. Genom detta förslag inrättas visserligen fem nya myndigheter, på sätt och vis i strid med anvisningarna i utredningsdirektiven. Men av de skäl som anförts av utredningen bedömer jag att det ändå är en både ändamålsenlig och nödvändig förändring. Det bör också övervägas om det ska finnas möjlighet för nämnden att överlåta vissa arbetsuppgifter till värdlänsstyrelsen, t.ex. att yttra sig i ärenden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken och 4 kap. 13 § vattenförvaltningsförordningen.

- Som en konsekvens av detta bör inte utredningens förslag om inrättandet av en nationell normgivningsnämnd genomföras.
- Vattenförvaltningslänsstyrelserna ska ges i uppdrag att leda och samordna vattenförvaltningsarbetet i respektive distrikt, genom att ge länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter uppdrag att ta fram de underlag och förslag som behövs för att kunna fatta beslut om
 - nationella handlingsplaner och åtgärdsprogram,
 - vattenförekomstindelning och andra grundläggande frågor om kartläggning och analys av vattendistriktet,
 - miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och övervakningsprogram för distriktet, och
 - i övrigt kunna leda och samordna vattenförvaltningsarbetet i distriktet och samverka med alla berörda aktörer.

Det ska alltså även fortsättningsvis vara vattenförvaltningslänsstyrelsernas ansvar att se till att arbetet enligt 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen genomförs, bl.a. enligt de föreskrifter och vägledningar som beslutas av Havs- och vattenmyndigheten och (tills vidare) SGU. De fem vattenförvaltningslänsstyrelserna ska också ges

en uttrycklig skyldighet att samordna sitt arbete på nationell nivå, och att samverka med motsvarande myndigheter i länder med gemensamma avrinningsområden eller angränsande kustvattenområden.

- Det kan vara värdefullt att förtydliga vad som ska ingå i förvaltningsplanen för vattendistriktet, i linje med de resonemang som utredningen för. Bland annat är det viktigt att det framgår att förvaltningsplanerna ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som behöver genomföras i distriktet under kommande förvaltningscykel, enligt de operativa åtgärdsplaner som länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter har utarbetat. En central del i förvaltningsplanen behöver vara en redovisning av det samlade åtgärdsbehovet för att kunna följa miljö kvalitetsnormerna och en redogörelse för hur det ska åstadkommas med stöd av genomförandet av åtgärdsprogrammet.
- Som det har framgått ovan anser jag att vattenförvaltningsnämnderna ska få ansvar att besluta om distriktsvisa övervakningsprogram. Besluten tas på förslag från vattenförvaltningslänsstyrelserna i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, SGU, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, SMHI och SLU. Utöver detta grundläggande regelverk behövs det ytterligare utredningsarbete för att avgöra hur vi i ännu större utsträckning kan utveckla, förtydliga och samordna den svenska nationella och regionala miljöövervakningen och övriga insatser för att övervaka och undersöka påverkan på och tillståndet i vattenmiljön.
- Jag anser att de grundläggande kraven på förbud mot försämring av vattnets status och målet att uppnå god vattenstatus bör anges uttryckligen i vattenförvaltningsförordningen, som grundläggande miljö kvalitetsnormer för vatten. Det bör också övervägas att tydligt reglera innebörden av försämringsförbudet på kvalitetsfaktornivå, enligt principen från EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen den 1 juli 2015 (mål C-461/13). Alternativt får det överlåtas till rättspraxis att bekräfta den principen, i förening med bestämmelsen i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken och förarbetena till denna bestämmelse (prop. 2017/18:243). Det bör också tydliggöras att vattenförvaltningsnämndernas uppgifter när det gäller miljö kvalitetsnormer är att

- besluta om eventuella undantag enligt 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen,
 - besluta om vattenförekomstspecifika miljökvalitetsnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster och för grundvattenförekomster där det behövs på grund av lokala förhållanden,
 - ta ställning till frågor enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, och
 - att vidta de åtgärder som kan behövas till följd av beslut enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen och vid sådana handlingar som avses i 4 kap. 15 § samma förordning.
- Alla länsstyrelserns ansvar för att ta fram underlag för och genomföra arbete med kartläggning och analys av vattenförekomster (typning, påverkansanalys, statusklassning, riskbedömning, framtagande av vattenförekomstspecifika riktvärden m.m.), åtgärdsanalyser och förslag till fysiska åtgärder och miljökvalitetsnormer bör förtydligas i författning. Det bör även förtydligas att alla länsstyrelser har i uppgift att bistå vattenförvaltningslänsstyrelserna i arbetet med vattenförekomstindelning och utpekande av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, tillsammans med SMHI och SGU. SMHI:s och SGU:s ansvar för att ta fram underlag och förslag till vattenförekomstindelning och underlag för kartläggnings- och analysarbetet bör tydliggöras, och det bör också föreskrivas en skyldighet för andra statliga myndigheter att bistå vattenförvaltningslänsstyrelserna med det underlag som behövs för kartläggning och analys. Kommuner bör även fortsättningsvis ha skyldighet att bistå vattenförvaltningslänsstyrelserna med det underlag de har tillgång till och som kan behövas för vattenförvaltningsarbetet. Det kan också vara lämpligt att överväga införandet av en bestämmelse om ett generellt samverkansansvar för samtliga myndigheter och kommuner i vattenförvaltningsarbetet, enligt utredningens förslag. Samtidigt följer detta ansvar egentligen redan av förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet gentemot varandra, men för tydlighetens skull kan det vara värdefullt att författningsreglera frågan.

- Förslaget att införa en tydlig, författningsreglerad skyldighet för länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter att ta fram s.k. operativa åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå (eller annan lämplig geografisk nivå) är bra och bör genomföras. Det behöver dock regleras att sådana operativa åtgärdsplaner ska samordnas inom och mellan olika avrinningsområden och inom distriktet som helhet av vattenförvaltningslänsstyrelserna. Vattenförvaltningslänsstyrelsen bör alltså ha uppgiften att ge övriga länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter i uppdrag att ta fram operativa åtgärdsplaner och även kunna leda och samordna planeringsarbetet i nödvändig omfattning för att åstadkomma en sammanhållen planering i hela distriktet. Det behöver också regleras hur dessa åtgärdsplaner förhåller sig till och samverkar med förvaltningsplanen för distriktet.
- Länsstyrelserna bör däremot inte ges möjlighet att besluta om delåtgärdsprogram för olika avrinningsområden, frågor eller sektorer. Den rättsliga statusen och betydelsen av sådana delåtgärdsprogram är oklar. Eftersom de bara riktar sig till de myndigheter och kommuner som har tagit fram dem, framstår de mer som interna styrdokument än som verksamma åtgärdsprogram med en konkret rättsverkan. Det finns också en risk för att det uppstår otydlighet och till och med konflikter i förhållande till det nationella åtgärdsprogrammet. Ett nationellt åtgärdsprogram ska dessutom innehålla alla administrativa åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Det är då oklart vad ett delåtgärdsprogram för någon viss fråga, sektor eller ett särskilt område ska tillföra när det gäller vilka administrativa åtgärder som ska vidtas. Det framgår inte heller av utredningens förslag vad som är den praktiska eller formella skillnaden mellan ett delåtgärdsprogram och de operativa planer som ska tas fram. Båda dessa planer/dokument utarbetas av och riktar sig till samma aktörer, och det finns ingen förklaring till vad som egentligen skiljer dem åt, annat än att delåtgärdsprogram kan avse enbart vissa avgränsade frågeställningar.
- Ett förtydligande av distriktsindelningen är mycket välkommet, och det bör genomföras i enlighet med utredningens förslag när det gäller vattendistriktens geografiska omfattning. Däremot håller jag inte med om förslaget att myndighetsansvaret på distriktsnivå

bör utgå, som det framgår ovan. Det behöver därför också regleras vilken svensk myndighet som ansvarar för vattenförvaltningen inom den del av respektive distrikt som ligger på svenskt territorium. Det behöver framgå dels att vattenförvaltningsnämnden i respektive distrikt ansvarar för beslut enligt det som har angetts ovan, dels att det är vattenförvaltningslänsstyrelsen som ansvarar för att leda och samordna vattenförvaltningsarbetet i distriktet och i de delar av utländska distrikt som ligger på svenskt territorium. Som det har angetts ovan behöver det också föreskrivas att vattenförvaltningslänsstyrelserna ansvarar för samverkan och samordning med motsvarande myndigheter i angränsande länder.

- Havs- och vattenmyndigheten bör fortsatt vara föreskrivande och vägledande myndighet inom vattenförvaltningsområdet när det gäller ytvatten, och tills vidare bör SGU ha motsvarande roll när det gäller grundvatten. På sikt anser jag dock att det bör utredas och föreslås en övergång av ansvaret för grundvattenfrågor från SGU till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten bör även fortsättningsvis ha ett ansvar för att samordna vattenförvaltningsarbetet på nationell nivå och bör tills vidare tillsammans med SGU ansvara för Sveriges deltagande i det EU-gemensamma CIS-arbetet. Havs- och vattenmyndigheten nationella samordningsansvar bör genomföras i en nationell referensgrupp för vattenförvaltningsarbetet, i nära samverkan med vattenförvaltningslänsstyrelserna.
- Utredningens förslag om möjligheter att bilda lokala (och regionala) referensgrupper, och att avgränsa eller slå samman avrinningsområden till olika samverkans- och åtgärdsområden bör genomföras. Det bör också övervägas om det finns skäl att förtydliga och författningsreglera vattenrådets roll och funktion i vattenförvaltningsarbetet, för att ge dem en ökad status och tyngd i samverkansprocessen och eventuellt också öka deras möjligheter att bidra i det konkreta åtgärdsarbetet. En riktad finansiering av vattenrådets administration är mycket önskvärd.
- Det slutliga ansvaret för rapporteringen av svensk vattenförvaltning till EU bör fortsatt ligga på Havs- och vattenmyndigheten. Det är dock tveksamt om det är praktiskt möjligt för Havs- och vattenmyndigheten att själv samla in och hantera all den detaljinformation inom vattenförvaltningen som behövs för att kunna

följa rapporteringskraven från EU. En väsentlig del av denna information utgörs av de underlag och den data som ska hanteras av länsstyrelserna och vattenförvaltningslänsstyrelserna. Det behövs därför en reglering som anger att vattenförvaltningslänsstyrelserna ska bistå Havs- och vattenmyndigheten med de uppgifter som myndigheten behöver för rapporteringen. Det bör också tydliggöras att SGU vid behov ska bistå med uppgifter avseende grundvattenfrågor. Det bör dessutom regleras att regeringen ska bistå med de uppgifter som behövs för rapporteringen, när det gäller åtgärdsprogrammen och de regleringar och andra styrmedel som regeringen har beslutat om till följd av dessa.

- Förslagen om utvärdering och uppföljning är bra och bör genomföras, men det är viktigt att utvärdering och uppföljning genomförs samordnat och i nära samverkan med vattenförvaltningslänsstyrelserna.
- Slutligen bör det framhållas att det behövs förstärkningar av resurserna till alla myndigheter som arbetar med vattenförvaltningsfrågor i dag. En grundläggande förutsättning för att åstadkomma en ökad åtgärdsfakt, en förbättrad samordning, bättre kunskapsunderlag och, inte minst, bättre arbetsmiljö för medarbetare inom vattenförvaltningen, är att det säkerställs en långsiktigt hållbar finansiering av arbetet.

Några grundläggande synpunkter på utredningens förslag och arbete

Som jag har nämnt ovan är jag starkt kritisk till utredningens förslag att i grunden förändra den vattenförvaltningsorganisation som vi har i dag. Jag är övertygad om att detta kommer att leda till avsevärda försämringar i vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver. Dessutom kommer kostnaderna för den föreslagna nya organisationen att vara väsentligt högre än både dagens kostnader och de nyttor och fördelar som eventuellt skulle kunna uppnås med förslaget. Ett genomförande av de förändringar som jag har föreslagit ovan skulle i allt väsentligt uppnå de effekter och resultat som utredningen eftersträvar, men till en betydligt lägre kostnad för vattenförvaltningsarbetets effektivitet, ändamålsenlighet, kontinuitet och administration. En ytterligare aspekt på utredningens förslag som bör beaktas är att

det kommer att bidra till att statliga arbetstillfällen i än större utsträckning koncentreras till storstadsområdena i mellersta Sverige.

Tyvärr lägger utredningen alltför stor tilltro och tyngd i bedömningen att en ökad differentiering av ansvar och beslutsmandat för olika frågor i vattenförvaltningsarbetet kommer att leda till ett ökat ansvarstagande från alla aktörer, vilket i förlängningen skulle öka effektiviteten i arbetet och åtgärdstakten. Det finns dock inga konkreta exempel på varför detta skulle bli resultatet, och inte heller någon grundlig analys av de uppenbara riskerna med ett så utspritt ansvar på så många olika aktörer. Hela grundförutsättningen för utredningens antagande att förslaget skulle leda till en effektivare och mer ändamålsenlig vattenförvaltning är att alla berörda myndigheter och kommuner ska lösa frågorna i frivillig samverkan. Det enda undantaget från detta är att regeringens och riksdagens styrning genom åtgärdsprogram och handlingsplan förutsätts blir tydligare och mer direkt. Och i de fall när utredningen har föreslagit att någon myndighet ska samordna eller besluta i någon fråga, råder det stora oklarheter i gränsdragningen mellan olika aktörers mandat och ansvar. Ett exempel på detta är förslaget att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska ansvara för indelning i vattenförekomster, men länsstyrelserna ska samtidigt ansvara för allt arbete med kartläggning och analys enligt 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen – vilket även innefattar vattenförekomstindelningen enligt de bestämmelser i vattendirektivet som den paragrafen hänvisar till. Utöver detta ska dessutom den föreslagna normgivningsnämnden ansvara för utpekande av konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster, vilket i sig utgör en integrerad del av arbetet med kartläggning och analys. Och de frågorna ska beredas av Havs- och vattenmyndigheten, trots att det är länsstyrelserna som ansvarar för att ta fram och besluta om underlaget. Ett annat exempel är att länsstyrelserna ska ansvara för fastställande av delåtgärdsprogram, tillsammans med kommuner och andra myndigheter. Men det framgår inte vilket mandat länsstyrelsen har att besluta om åtgärder i ett sådant åtgärdsprogram om samtliga aktörer inte är överens. Det framgår inte heller på vilket sätt ett system med både nationella åtgärdsprogram och möjliga delåtgärdsprogram för ett stort antal huvud- eller delavrinningsområden skulle utgöra en tydligare och mer effektiv vattenförvaltning än den vi har i dag.

Tvärtemot vad utredningen utgår från, anser jag att det är uppenbart att en spridning av ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på så många aktörer och med så otydliga ramar och förutsättningar, kommer att leda till en sämre effektivitet, lägre ambitionsnivå och en långsammare åtgärdstakt. Den frivilliga samverkan som förutsätts i planerings- och åtgärdsarbetet kommer att innebära att det är den minsta gemensamma nämnaren mellan de inblandade aktörerna som avgör vad som kan uppnås. Att enbart lägga över ansvar på olika aktörer och förutsätta att de kommer att förändra sitt arbetssätt utan att det följs av tydlig styrning eller ökade resurser kommer rimligen inte att leda till någon konkret förändring.

Ett exempel från ett närliggande område där det i dag saknas tydlig styrning och samordning av arbetet utan förutsätts att alla aktörer självmant tar ansvar för dess genomförande, är tyvärr miljömålsystemet. Av de utvärderingar som har gjorts av miljömålsarbetet framgår det i princip att vi inte kommer att nå miljömålen och att det i mycket stor utsträckning beror på brist på resurser och brist på yttre drivkraft i genomförandet. Detta är enligt min bedömning ett exempel på ett område där det verkligen kan ifrågasättas om den ordinarie förvaltningsstrukturen har fungerat för att hantera komplexa gräns- och förvaltningsöverskridande frågor. Vattenförvaltningsarbetet uppvisar mycket stora likheter med detta, och min bedömning är att det faktiskt finns avsevärt mycket bättre förutsättningar att uppnå resultat med den tvärssektoriella och förvaltningsöverskridande styrnings- och samordningsorganisation som finns för arbetet i dag.

Med detta sagt vill jag naturligtvis inte förringa värdet av samverkan mellan olika aktörer, och jag ifrågasätter inte heller möjligheterna att uppnå mycket bra resultat och ett förbättrat genomförande genom ökad samverkan. Tvärtom anser jag att det är hela nyckeln till en förbättrad vattenförvaltning, och jag ser inte att det finns någon annan lösning på de stora utmaningar vi står inför. Det ökade trycket på våra vattenresurser, kombinerat med de påfrestningar som klimatförändringarna kommer att innebära, gör att vi är helt beroende av att samarbeta och samverka över administrativa och geografiska gränser för att kunna bevara hållbara ekosystem och få en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Men jag är helt övertygad om att en förutsättning för att det ska fungera, är att det finns tydligt utpekade ansvar för ledning och samordning av arbetet på "rätt" geografisk

och förvaltningsmässig nivå. Och då är den nationella nivån alltför övergripande och storskalig för att kunna fungera i hela landet på likvärdigt sätt, och den lokala och regionala (läns-) nivån alltför avgränsad för att kunna hantera helhetsperspektivet och mer övergripande frågor.

Min erfarenhet från drygt tio års arbete med vattenförvaltning säger med eftertryck att det faktiskt är just den omständigheten att vattenmyndigheterna varken är en central sektorsmyndighet eller ingår i den ordinarie förvaltningsstrukturen som har gjort att vi har uppnått så mycket som vi ändå har gjort sedan 2004. Genomförandet av ramdirektivet för vatten och en vattenförvaltning över både geografiska och förvaltningsmässiga gränser, med alla de komplexa samband och avvägningsfrågor som det inrymmer, är mycket tids- och resurskrävande. Den omställning av synen på och förvaltningen av våra vattenresurser som vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten faktiskt innebär, tar lång tid och ställer stora anspråk på anpassning av stora delar av den statliga och kommunala förvaltningen. Och i ännu större utsträckning förstås av verksamhetsutövare, organisationer och andra aktörer som påverkar och påverkas av vattenkvalitetsfrågor och som får allt större anspråk på sig att ta hänsyn till komplexa ekosystemfrågor och avvägningar mellan olika miljö- och samhällsintressen. Mot den bakgrunden bedömer jag att det är först nu som vi börjar se allt mer konkreta resultat av det arbete som har åstadkommits med dagens vattenförvaltningsorganisation, och att det skulle vara mycket olyckligt och felriktat att göra stora förändringar i det systemet.

Ytterligare en omständighet som talar starkt emot utredningens förslag till ny organisation, är det faktum att det kommer att medföra omfattande problem med kontinuitet och genomförande av det befintliga vattenförvaltningsarbetet. Det är oundvikligt att en sådan förändring medför stora omställningskostnader i form av tid för att bygga upp nya rutiner, metoder, arbetssätt och ny kompetens. Eftersom det är en stor förändring även av det geografiska ansvaret kommer förändringen också att leda till omfattande kompetensförluster, precis som utredningen konstaterar. Det saknas i dag skäl att tro att det kommer att införas en regional organisation för nationella myndigheter vid sidan av länsstyrelseorganisationen, och det kan också ifrågasättas vad man då skulle uppnå i form av effektiviseringar och

ökad nationell samordning. Om regionala kontor enbart är en tillfällig lösning är det dessutom svårt att se hur det motverkar kompetensförlusterna, eftersom det inte finns något som talar för att den aktuella personalen kommer att vara mer intresserad av att flytta till ett centralt kontor efter några år. Tvärtom är det osannolikt att någon medarbetare kommer att vilja arbeta på ett regionalt kontor när det redan från början är klart att det kommer att läggas ned.

Jag vill slutligen också peka på de fördyringar av hela organisationen som förslaget kommer att innebära, även om man inte räknar med de förstärkningar som behövs i vattenförvaltningsarbetet redan i dag och som är helt nödvändiga för att få detta arbete att fungera ännu bättre framöver. Det kan till exempel noteras att utredningen inte verkar föreslå några resursförstärkningar till länsstyrelserna för det ökade ansvar och uppdrag förslaget innebär för dem, och det finns inte heller någon analys av hur mycket större kostnader det kommer att bli för alla statliga myndigheter och kommuner som ska samverka i en mängd nya konstellationer och frågor på både lokal, regional och nationell nivå. På administrativ nivå är samverkan med olika aktörer en av de mest resurskrävande aktiviteter som finns, eftersom det förutsätter att en stor mängd personer lägger mycket tid på möten, avstämningar och anpassningar av sitt arbete till andras behov och önskemål. Att då fördela ut ansvar och uppgifter på så många aktörer som utredningen föreslår och förutsätta att alla frågor ska lösas genom samverkan, kommer att bli avsevärt mycket mer kostsamt än att låta någon eller några aktörer ha ett tydligt samordningsansvar och ett faktiskt beslutsmandat i frågorna.

Sammanfattningsvis föreslår jag därför att utredningens förslag om en omorganisation av vattenförvaltningen inte genomförs, utan att man i stället först genomför de förändringar som jag har föreslagit ovan. Det är förändringar som med största sannolikhet kommer att uppnå de effekter och nyttor som utredningen eftersträvar, med betydligt mindre negativa konsekvenser. Förslagsvis införs en kontrollstation för att utvärdera resultatet av den förändringen någon gång under den förvaltningscykel som inleds efter 2027, och först därefter finns det förutsättningar att bedöma om det också behövs en organisationsjustering.

Referenser

Riksdagstryck m.m.

Betänkande 2000/01:FIU27 *Tilläggsbudget 1 för bugetåret 2001.*

Betänkande 2003/04:MJU7 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Betänkande 2003/04:MJU17 *Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning.*

Betänkande 2005/06:KU21 *Riksdagen i en ny tid.*

Betänkande 2006/07:FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*

Betänkande 2008/09:MJU29 *En sammanhållen svensk havspolitik m.m.*

Betänkande 2009/10:FiU38 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Betänkande 2009/10:MJU24 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*

Betänkande 2010/11:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Betänkande 2013/14:MJU24 *Hushållning med havsområden.*

Betänkande 2016/17:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Betänkande 2016/17:MJU24 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*

Betänkande 2017/18:CU31 *Vattenmiljö och vattenkraft m.m.*

Betänkande 2017/18:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*

Betänkande 2017/18:NU1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Betänkande 2017/18:TU16 *Sjöfartsfrågor.*

Betänkande 2018/19:CU2 *En ny regional planering.*

- Betänkande 2018/19: MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.*
- Framställning 2005/06: RS3 *Riksdagen i en ny tid.*
- Kommittéberättelse M 2010:03 *Utredningen om inrättandet av en ny myndighet för Havs- och vattenmiljö (M 2010:03).*
- Kommittédirektiv 1999:109 *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov.*
- Kommittédirektiv 2001:25 *Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén (M 1999:03).*
- Kommittédirektiv 2001:78. *Förvaltning av avrinningsdistrikt.*
- Kommittédirektiv 2004:170 *Åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormer.*
- Kommittédirektiv 2009:64 *En myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.*
- Kommittédirektiv 2010:68 *Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö.*
- Kommittédirektiv 2011:14 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om inrättande av Havs- och vattenmyndigheten (M 2010:03).*
- Kommittédirektiv 2013:101 *Översyn av myndigheterna inom miljöområdet.*
- Kommittédirektiv 2016:18 *Genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling.*
- Kommittédirektiv 2017:58 *Översyn av miljöövervakningen.*
- Kommittédirektiv 2017:96 *Översyn av vattenförvaltningens organisation.*
- Kommittédirektiv 2018:11 *Minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete.*
- Kommittédirektiv 2018:104 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av miljöövervakningen M 2017:03.*
- Kommittédirektiv 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*
- Proposition 2003/04:2 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*
- Proposition 2003/04:57 *Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning.*
- Proposition 2008/09:170 *En sammanhållen svensk havspolitik.*
- Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

- Proposition 2009/10:175 *Öffentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Proposition 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*
- Proposition 2009/10:212 *Ny gränsöverskridande överenskommelse med Finland.*
- Proposition 2013/14:186 *Hushållning med havsområden.*
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*
- Proposition 2016/17:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Proposition 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*
- Proposition 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtals-samverkan.*
- Proposition 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Proposition 2017/18:266 *En ny regional planering.*
- Proposition 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019.*
- Proposition 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020.*
- Rapport från riksdagen 2008/09:RFR3 *Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet. Miljö- och jordbruksutskottet.*
- Rapport från riksdagen 2011/12:RFR1 *Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning. Miljö- och jordbruksutskottet.*
- Rapport från riksdagen 2014/15:RFR1 *Stöd till lokala åtgärder mot övergödning – En uppföljning. Miljö- och jordbruksutskottet.*
- Regeringsbeslut 2006-04-27: *Samordningsgrupp för havsmiljöfrågor (dnr M2006/1912/Na).*
- Regeringsbeslut 2016-10-06: *Prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015–2021 enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (dnr M2015/01776/Nm m.fl.).*
- Regeringsbeslut 2017-07-25: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*
- Regeringsbeslut 2017-12-21: *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.*

- Regeringsbeslut 2019-03-21: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.*
- Regeringsbeslut 2019-03-28: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kemikalieinspektionen.*
- Regeringsbeslut 2019-05-16: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Läkemedelsverket.*
- Regeringsbeslut 2019-06-19: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*
- Regeringsbeslut 2019-06-27: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Statens jordbruksverk inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.*
- Regeringsbeslut 2019-06-27: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Naturvårdsverket.*
- Regeringsbeslut 2019-06-27: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kammarkollegiet.*
- Regeringsbeslut 2019-06-27: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.*
- Regeringsbeslut 2019-08-22: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försvarsmakten.*
- Regeringsbeslut 2019-09-19: *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Riksantikvarieämbetet.*
- Skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Skrivelse 2013/14:145 *Svenska miljömål visar vägen!*
- Skrivelse 2017/18:207 *Ramverket för finanspolitiken.*
- Skrivelse 2018/19:117 *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.*

Utredningsrapporter m.m.

- Bjällås, U. och Fröberg, M. (2013): *Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?* Fröberg&Lundholm Advokatbyrå. Rapport 2013-03-29.

- Bjällås, U., Fröberg, M. och Sundelin, A. (2015): *Hur ska EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen) tolkas och vad får den för betydelse?* Fröberg&Lundholm Advokatbyrå.
Rapport 2015-12-15
- Ekelund-Entsson, M. & Gipperth, L. (2010): *Mot samma mål? – Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien.* Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, juridiska institutionens skriftserie. Skrift 6-2010.
- ESV (2011): *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.*
Rapport 2011:9.
- ESV (2016): *Basbok: Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* Rapport 2016:50.
- ESV (2018): *Regeringsuppdrag - Rapport Översyn av omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader i pris- och löneomräkningen (PLO).* Rapport 2018:55.
- ESV (2019): *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2018.* Rapport 2019:1.
- Europeiska kommissionen (2003): *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no 2. Identification of Water Bodies.*
- Europeiska kommissionen (2010): *Kompletterande formell underrättelse.* Överträdelsens nummer: 2007/2239.
- Europeiska kommissionen (2010b): *EU:s nitratdirektiv.*
- Europeiska kommissionen (2015): *Vägledning om rapporteringen i samband med ramdirektivet för vatten 2016.* Slutligt utkast 6.0.2.
- Europeiska kommissionen (2019): *Commission Staff Working Document. Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden.* Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Second River Basin Management Plans First Flood Risk Management Plans. 26.2.2019.
- Europeiska kommissionen (2019b): *Summary Report of the BLUE2 project “Study on EU integrated policy assessment for the*

freshwater and marine environment, on the economic benefits of EU water policy and on the costs of its non-implementation”.

Havs- och vattenmyndigheten (2014): *Yttrande Torneälven*. 2014-12-10, dnr 02803-2014.

Havs- och vattenmyndigheten (2014b): *Vägledning för 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015*. Rapport 2014:12.

Havs- och vattenmyndigheten (2015): *Vattenanknuten recipientkontroll*. Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm.

Havs- och vattenmyndigheten (2016): *Grundläggande och kompletterande åtgärder för god vattenkvalitet – Att tillämpa artikel 11(3) och 11(4) i ramdirektivet för vatten*. Rapport 2016:34.

Havs- och vattenmyndigheten (2016b): *Följder av Weserdomen – Analys av rättsläget med sammanställning av domar*. Rapport 2016:30.

Havs- och vattenmyndigheten (2016c): *Ökad tillgänglighet för data från vattenanknuten recipientkontroll*. Redovisning av regeringsuppdrag Organisation för god datatillgänglighet. Dnr 1068-2016.

Havs- och vattenmyndigheten (2017): *Åtterrapportering av användning av anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2017 enligt regleringsbrev för budgetåret 2016*.

Havs- och vattenmyndigheten (2018): *Årsredovisning 2017*.

Havs- och vattenmyndigheten (2018b): *Fördelning av vatten i torkans spår*. Rapport 2018:03.

Havs- och vattenmyndigheten (2018c): *Åtterrapportering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2017 enligt regleringsbrev för budgetåret 2017*.

Havs- och vattenmyndigheten (2018d): *Plan för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område för åren 2019–2021*. Rapport 2018:30.

Havs- och vattenmyndigheten (2019): *Redovisning av Havs- och vattenmyndighetens vägledande strategier för arbete med kulturmiljöfrågor*. Dnr 2257-2017.

- Havs- och vattenmyndigheten (2019b): *Hur finansiera och organisera akvatisk övervakning i Sverige?* Skrivelse 2019-02-08.
- Havs- och vattenmyndigheten (2019c): *Årsredovisning 2018*.
- Havs- och vattenmyndigheten (2019d): *Återrapportering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2018 enligt regleringsbrev för budgetåret 2018*.
- Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019): *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft – Med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftslösning samt identifierade behov för fortsatt arbete*.
- Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och Vattenmyndigheterna (2019): *Full koll på våra vatten! Handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningens behov*. 2019-09-19.
- Havs- och vattenmyndigheten och Folkhälsomyndigheten (2019): *Sveriges badvattenkvalitet – Inför badsäsongen 2019 – Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Folkhälsomyndigheten*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:12.
- Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket (2015): *Nationell strategi för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket*. Dialogprojekt Havs- och vattenmyndigheten – Jordbruksverket. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:10.
- Jordbruksverket (2018): *Jordbrukets behov av vattenförsörjning*. Rapport 2018:18.
- Lerman, P. (2017): *Samverkan om översvämning*. Lagtolken AB. 2017-01-22.
- Länsstyrelserna (2003): *EU:s ramdirektiv för vatten på länsnivå – arbetsupplägg och medel*. PM 2003-09-18.
- Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län, Mälarens vattenvårdsförbund, Svealands kustvattenvårdsförbund, Nyköpingsåns vattenvårdsförbund samt Tyresåsamarbetet (2004): *Samverkan inom ett vattendistrikt*. Länsstyrelsens meddelandeserie 2004:4.
- Länsstyrelsen Norrbotten (2012): *Samverkan i Bottenvikens vattendistrikt: analys av vattenrådsarbetet*. Länsstyrelsens rapportserie 6/2012.

- Länsstyrelsen Norrbotten (2014): *Memorandum of working process and co-operation of the International Torne River Basin District 2013–2015*. 2014-02-17, dnr 537-1590-2014.
- Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014): *Torneälven – internationellt vattendistrikt*. 2014-02-07, dnr 537-404-2014.
- Länsstyrelsen Norrbotten, Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral och Finsk-svenska gränskommissionen (2016): *Torneälvens internationella vattendistrikt – Gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021*. Rapport 12/2016.
- Länsstyrelsen Norrbotten och Lapland regional environment centre (2008): *Common status classification of border water bodies (lakes and rivers) in River Torne water district*. 2008-03-17.
- Länsstyrelsen Västmanlands län (2012): *Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor i Norra Östersjöns vattendistrikt*.
- Länsstyrelsen Västmanlands län (2019): *Viktiga vattenfrågor i Norra Östersjöns vattendistrikt. Översikt över väsentliga frågor inför arbetet med förvaltningsplan 2021–2027*.
- Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., Söderholm, P., Sundblad, E.-O. och Gipperth, L. (2016): *Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*.
- Miljø- og fødevareministeriet, Styrelsen for vand- og naturforvaltning (2016): *Vandområdeplan 2015–2021 for Vandområdedistrikt Sjælland*. Juni 2016.
- MSB (2018): *Uppföljning av arbetet med riskhanteringsplaner under 2017, enligt förordningen (2009:956) om översvämningsrisker*. 2018-06-15.
- Naturvårdsverket (2000): *Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument*. Rapport 5138.
- Naturvårdsverket (2008): *Handbok om åtgärdsprogram inom vattenförvaltning enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Handbok 2008:6.

- Naturvårdsverket (2008b): *Förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor*. Rapport 5913.
- Naturvårdsverket (2010): *Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor*. Rapport 6345 och 6346.
- Naturvårdsverket (2019): *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – Med fokus på statliga insatser*.
- Naturvårdsverket (2019b): *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 – Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*.
- Naturvårdsverket (2019c): *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*. Rapport 6879.
- NTM-centralen i Lappland (2017): *Påverka vattnen – Väsentliga frågor samt arbetsprogrammet för vattenvården i Torne älvs vattenförvaltningsområde 2022–2027*. Rapport 82:2017.
- Olsen Lundh, C. (2016): *Panta rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*.
Rapport från expertgruppen om en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Miljömålsberedningen 2013-09-27.
- Regeringskansliet (2015): *Utredningen om spridning av PFAS-föroreningar i dricksvatten* (M 2015:B).
- Regeringskansliet (2018): *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*. Rapport 2018:5.
- Remissvar och remissammanställningar av SOU 2014:50, SOU 2015:43 och departementspromemoria M 2017/01639/R.
- Riksantikvarieämbetet (2014): *Anslaget 7:2 Bidrag till kultur- miljö vård. En handbok för länsstyrelsernas handläggning*.
- Riksrevisionen (2019): *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RIR 2019:2.
- Riksrevisionen (2019b): *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*. RiR 2019:28.
- SCB (2013): *Vattendistriktens ekonomiska strukturer och miljö-påverkan 1995–2011*.
- SGU (2019): *Kulturell geologi – ett sätt att utveckla kulturmiljö-arbetet*. Rapportering av regeringsuppdrag RR 2019:03.
Dnr 31-1556/2019.

- SGU (2019b): *Årsredovisning 2018*.
- SKL (2018): *Ekonomirapporten, december 2018*.
- SMHI (2002): *Län och huvudavrinningsområden i Sverige*.
Faktablad nr 10.
- SMHI (2019): *Årsredovisning 2018*.
- SOU 1977:27 *Revision av vattenlagen*.
- SOU 1980:39 och 40 *Vattenplanering*.
- SOU 1987:32 och 36 *För en bättre miljö*.
- SOU 1990:93 *Miljön i Västra Skåne*.
- SOU 1993:27 *Miljöbalken*.
- SOU 1996:103 *Svenskt fiske*.
- SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad: statsförvaltningens olika verksamhetsformer: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*.
- SOU 1997:99 *En ny vattenadministration – Vatten är livet*.
- SOU 1997:155 *Miljösamverkan i vattenvården*.
- SOU 1998:39 *Det finsk-svenska gränsöversamarbetet*.
- SOU 2002:105 *Klart som vatten*.
- SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljökvalitet*.
- SOU 2003:9 *Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel?*
- SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet*.
- SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*.
- SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*.
- SOU 2005:113 *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer*.
- SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning*.
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2010:8 *En myndighet för havs- och vattenmiljö*. Betänkande av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.
- SOU 2010:17 *Prissatt vatten?*
- SOU 2010:91 *Planering på djupet – fysisk planering av havet*.
- SOU 2012:89 4 kap. 6 § miljöbalken.

- SOU 2013:69 *Ny tid ny prövning - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.*
- SOU 2014:35 *I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.*
- SOU 2014:50 *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten.*
- SOU 2014:66 *Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning.* Delbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.
- SOU 2015:43 *Vägar till ett effektivare miljöarbete.* Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.
- SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning.*
- SOU 2017:2 *Kraftsamling för framtidens energi.*
- SOU 2017:42 *Vem har ansvaret?*
- SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*
- SOU 2018:34 *Vägar till hållbara vattentjänster.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.*
- SOU 2019:22 *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.*
- Statskontoret (2011): *Svenska institutets förvaltningskostnader.* Rapport 2011:32.
- Statskontoret (2016a): *Mer tid till kärnverksamhet.* Rapport 2016:19.
- Statskontoret (2016b): *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.* Rapport 2016:20.
- Statskontoret (2016c): *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.* Rapport 2016:26.
- Statskontoret (2016d): *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning* (Fi2016/04261/SFÖ).
- Statskontoret (2017): *Kostnader för små myndigheter.* Dnr 2017/229-5.

- Statskontoret (2019): *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. Dnr 2019/6-5.
- Statskontoret (2019b): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Rapport 2019:2.
- Sydvatten AB (2019): *Klimatsäkert vatten – hur räcker vattnet till allas behov och vem ska se till att det räcker?*
- Söderasp, J. (2018): *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters. A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*. Luleå tekniska universitet.
- Troms fylkeskommune/Romssa fylkkasuohkan (2016): *Regional forvaltningsplan 2016–2021*. Vannregion Troms.
- Utredningen om inrättande av Havs- och vattenmyndigheten M 2010:03 (2011): *Utredningspromemoria om vissa frågor rörande ansvarsfördelning och samverkan mellan nationell och regional vattenmiljöförvaltning (dir 2011:14)*. Delrapport 4 2011-03-15
- Vannregion Trøndelag (2015): *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021*.
- Vannregionmyndigheten for vannregion Glomma (2015): *Regional plan for vannforvaltning i de norske delene av vannregion Västerhavet Grensevassdragene 2016–2021*.
- Vattenfall (2015): *Vårt arbete med biologisk mångfald och vattenkraft*.
- Vattenmyndigheten Bottenviken (2016): *Förvaltningsplan 2016–2021*.
- Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016): *Förvaltningsplan 2016–2021*.
- Vattenmyndigheten Norra Östersjön (2016): *Förvaltningsplan 2016–2021*.
- Vattenmyndigheten Södra Östersjön (2016): *Förvaltningsplan 2016–2021*.
- Vattenmyndigheten Västerhavet (2016): *Förvaltningsplan 2016–2021*.

- Vattenmyndigheterna i samverkan (2013): *Anpassning av övervakning till ramdirektivet för vatten – Vattenmyndigheternas förslag till strategi.*
- Vattenmyndigheterna i samverkan (2013b): *Synpunkter från vattenmyndigheterna på "Rapport från expertgruppen om en sammanhållen och hållbar vattenpolitik"* 2013-11-13
- Vattenmyndigheterna (2016): *Prövning av reviderade förslag till åtgärdsprogram.* Yttrande 2016-03-24 (dnr 537-5486-2015 Norrbotten, 537-9060-2015 Västernorrland, 537-151-0215 Västmanland, 537-3614-2015 Kalmar och 537-34925-2014 Västra Götaland).
- Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017): *Jämförelse av olika EU-länders åtgärdsprogram.*
- Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017b): *Sammanställning av kommuners och myndigheters rapportering av genomförda åtgärder 2017.*
- Vattenmyndigheterna (2018): *PM om behovet av ny vattendistriktsindelning vid gränsen mot Norge.* 2018-07-31.
- Vattenmyndigheterna (2019): *Sammanställning av kommuners och myndigheters rapportering av genomförda åtgärder 2018.*
- Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2019): *Vattenmyndigheternas roll i miljöövervakningen behöver förtydligas.* Skrivelse 2019-02-07.
- Öresundsvattensamarbetet (2015): *Aftale om Øresundsvand-samarbejdet for perioden 2015 og frem.*

Intervjuer, studiebesök, skriftliga svar på frågor m.m.

- Bodens kommun, möte 2018-10-24.
- Boliden Mineral AB, möte 2018-10-26.
- Boverket, möte 2018-09-11.
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, e-brev 2019-02-14.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

- By og regionforskningsinstituttet NIBR ved Oslo Metropolitan University, Oslo, möte 2019-01-25.
- Dalslands miljö- och energikontor, möte 2018-10-10.
- Danmarks Naturfredningsforening, Köpenhamn, möte 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), e-brev 2019-02-01.
- Energiföretagen Sverige, möte 2018-05-31, dialogmöte med medlemsföreträdare 2018-11-09 och d 2019-10-14.
- Falkenbergs kommun, möte 2019-01-31.
- Finsk-svenska gränsälvskommisionen (Suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio), e-brev 2019-11-22.
- Fylkesmannen i Østfold, möte 2019-01-25.
- Gullspångsälvens vattenråd, möte 2018-10-10.
- Gårdsbesök LRF, Labbarps gård, Bankeryd, Jönköping, 2018-09-13.
- Göteborgs stad, möte 2019-01-30.
- Havs- och vattenmyndigheten, möte 2017-11-23, 2018-10-16, 2018-12-18, 2018-12-19, 2019-01-29 och 2019-09-02 samt e-brev 2018-10-23, 2019-09-02.
- Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheter, möte om övervakning 2019-03-06.
- Hushållningssällskapet, möte 2018-09-11.
- Jordbruksverket, möte 2018-09-13 och e-brev 2019-11-25.
- Kalmar vatten, möte 2018-09-11.
- Kalmarsundskommisionen, möte 2018-09-11.
- Klimatsäkert vatten-initiativet (ÅF Infrastructure, Environment and Sustainability/Sydvatten AB), möte 2019-03-14 och 2019-06-04.
- Kristianstad kommun, möte 2019-03-01.
- Kumo älv-Skärgårdshavet-Bottenhavets distrikt, NTM-centralen i södra Österbotten, Vasa, e-brev 2018-08-10, 2018-08-15, videomöte 2019-02-12.
- Landbrug og Fødevarer, Köpenhamn, möte 2019-02-27.

Landshövdingarna vid de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, möte 2018-09-19. Finansdepartementets landshövdingegrupp, deltagande på möten 2019-01-10 och 2019-11-14.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), möte 2018-08-29.

Livsmedelsverket, möte 2019-02-07.

Ljungbyåns vattenråd och Hagbyåns-Halltorpsåns vattenråd, möte 2018-09-11.

Ljusnan och Hälsinglands skogs- och kustvattenråd, möte 2018-05-17.

Luleå kommun, möte 2018-10-24.

Lunds kommun, möte kommunledning och samordnare för vattenråden för Höje å och Kävlingeån 2018-09-12.

Länsstyrelsernas länsrådsgrupp, möten 2018-11-27 och 2019-10-22.

Länsstyrelsernas miljö nätverk (miljövårdsdirektörerna), möte 2018-11-29.

Länsstyrelsen Jönköping, möten 2018-09-11 och 2018-09-14.

Länsstyrelsen Kalmar (inkl. vattenmyndigheten för södra Östersjön), möten 2018-09-10 och 2018-09-11.

Länsstyrelsen Norrbotten (inkl. vattenmyndigheten för Bottenviken), möten 2018-10-24 och 2018-10-25 samt e-brev 2018-08-24.

Länsstyrelsen Skåne, möte 2018-09-12.

Länsstyrelsen Stockholm, möte 2018-09-04.

Länsstyrelsen Värmland, möte 2018-10-10.

Länsstyrelsen Västerbotten, möten 2018-03-01, 2018-05-07 och 2018-11-16.

Länsstyrelsen Västernorrland (inkl. vattenmyndigheten för Bottenviken), möten 2018-05-15, 2018-05-16 och 2019-05-06.

Länsstyrelsen Västmanland (inkl. vattenmyndigheten för norra Östersjön), möte 2017-11-22 samt e-brev 2019-06-24.

Länsstyrelsen Västra Götaland (inkl. vattenmyndigheten för Västerhavet), möten 2018-10-08 och 2018-10-09.

Länsstyrelsen Örebro, möte 2019-05-14.

Klima- og miljødepartementet, Oslo, möte 2019-01-24.

- Konferens Vattenbristuppdragen, Kalmar, 2018-08-30 och 31.
- Miljø- og Fødevarerministeriet, Köpenhamn, möten 2019-02-27 och 2019-02-28 samt e-brev 2018-08-24, 2019-03-07, 2019-04-04.
- Miljødirektoratet, Oslo, möte 2019-01-24 samt e-brev 2018-08-20, 2019-01-23, 2019-03-11, 2019-04-15.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), möte 2018-08-28.
- Mönsterås kommun, möte 2018-09-10.
- Naestved kommune, möte 2019-02-28 samt e-brev 2019-03-25.
- Nationellt nätverk för dricksvatten, Livsmedelsverket, möte med styrgruppen 2019-10-10.
- Nationellt vattendelegationsmöte i Västerås, 2018-09-20.
- Naturskyddsföreningen, möte 2019-09-12.
- Naturvårdsverket, möte 2019-02-11.
- Norra Östersjöns vattendelegation, möte 2018-09-03.
- Regeringskansliet: Miljödepartementet, möten 2019-04-02, 2019-06-12, 2019-09-16, 2019-09-18, 2019-09-18, och 2019-10-23.
- Näringsdepartementet, möten 2018-12-14, 2019-04-02, 2019-04-03 och 2019-09-18. Infrastrukturdepartementet, möte 2019-09-18. Finansdepartementet, möten 2019-09-18, 2019-10-10 och 2019-10-22.
- Rijkswaterstaat, e-brev 2019-02-13.
- Riksrevisjonen, Oslo, möte 2019-01-25.
- Seminarium, 2019-02-20 med föreläsare Sara Forsstedt, Gabriel Michanek, Lena Nerhagen och Johanna Söderasp.
- Skellefteå kommun, möte 2018-10-26.
- Skogsstyrelsen, möten 2018-05-17 och 2019-06-04.
- Sportfiskarna, möte 2019-09-12.
- Statkraft AB, möte 2018-12-14.
- Statskontoret, möten 2019-09-17 och 2019-10-16.
- Stockholms stad, möte 2018-09-05.
- Svensk vattenkraftförening, möte 2018-09-18.
- Svenskt Näringsliv, möte med branschorganisationer 2018-09-18 och dialogmöte 2019-10-14.

- Svenskt Vatten, möten 2018-08-29 och 2019-06-24 samt e-brev 2018-10-16.
- Sveriges geologiska undersökning (SGU), möten 2017-11-28, 2018-10-16, 2019-02-07 samt e-brev 2019-08-20.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL), möten 2018-03-19, 2019-03-27, 2019-06-24.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL), samhällsbyggnadsberedningen, möte 2018-12-13.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL), samhällsbyggnadschefer, möte 2019-02-08.
- Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), e-brev 2019-11-21.
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), möte 2018-01-23 samt e-brev 2019-08-21.
- Sweco, möte 2018-05-17.
- Söderasp, Johanna, Luleå tekniska universitet (LTU), möte 2019-01-18.
- Trafikverket, möte 2018-10-25.
- Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.
- Vannområde Glomma sør, möte 2019-01-25.
- Vannområde Grensevassdragene (norska delar av avrinningsdistrikten Västerhavet och Bottenhavet), möte 2019-01-25.
- Vannregionmyndigheten i Glomma, Østfold fylkeskommune, möte 2019-01-25.
- Vattenfall Vattenkraft AB, möte 2018-10-25.
- Vattenmyndigheternas arbetsgrupp för ekonomisk analys (EKA-gruppen), möte 2018-12-12.
- Vattenmyndigheternas arbetsgrupp för kartläggning och analys (KA-gruppen), möte 2019-03-06.
- Vattenmyndigheternas arbetsgrupp för miljökvalitetsnormer (MKN-gruppen), möte 2019-05-14.
- Vattenmyndigheternas arbetsgrupp för åtgärdsprogram (ÅP-gruppen), möte 2019-03-27.
- Vattenmyndigheternas vattenvårdsdirektörer, möten 2017-11-14, 2018-11-30, 2019-06-10, 2019-11-12.
- WWF, möte 2019-09-12.

Kommittédirektiv 2017:96

Översyn av vattenförvaltningens organisation

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 miljökvalitetsnormer, 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsmålen *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 miljökvalitetsmålen.

Den svenska vattenförvaltningen i dag

Av miljöbalken 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 miljöbalken att förlägga arbetet med genomförandet av ramdirektivet till befintliga myndigheter som hanterar miljöfrågor. 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 miljökvalitetsnormer, 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster följs. De myndigheter och kommuner som pekas ut i åtgärdsprogrammen ska vidta de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna 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 miljökvalitetsnormerna 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, miljökvalitetsnormer 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 (Vatteninformationssystem 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 Vågar 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 åtgär-

derna. 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)

En konstitutionell analys av vattenförvaltningens organisation

Patrik Bremdal, lektor i offentlig rätt, Uppsala universitet

Inledning

Syftet med denna rapport är att göra en konstitutionell analys av den organisation som valts för svensk vattenförvaltning. Huvudfrågan för arbetet har varit om den nuvarande konstruktionen följer det konstitutionella regelverket och om den är i samklang med svensk konstitutionell tradition. Utredningen görs som en del av Vattenförvaltningsutredningens arbete men det är jag som står för innehållet i denna rapport och slutsatserna som dras är mina egna.

Om organisationen kan kortfattat sägas att vattenförvaltningen i Sverige är uppdelad i fem så kallade vattendistrikt utifrån EU:s ramdirektiv¹ för vattenpolitiken (RDV). I varje vattendistrikt har en länsstyrelse utpekats som vattenmyndighet och dessa fem har ansvar för vattenförvaltningen i respektive distrikt. Vid varje länsstyrelse som är vattenmyndighet finns en vattendelegation, utsedd av regeringen med landshövdingen som ordförande, som tar beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Vattendelegationerna tar bland annat beslut om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram enligt Miljöbalken (MB) 5 kap. Dessa beslut är bindande för myndigheter och kommuner i deras verksamhet rörande vatten.

Rapporten kommer att vara upplagd så att jag först beskriver bakgrunden till den nuvarande organisationen med de överväganden som gjordes då. Därefter kommer den svenska organisationen för

¹ Direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

vattenförvaltning beskrivas för att ge en bild av de delar som rapporten kommer att behandla. För att ge perspektiv på den nuvarande organisationen kommer några liknande lösningar att beskrivas och de överväganden som gjordes vid deras inrättande att redovisas. Innan organisationen analyseras och utvärderas kommer jag även att lyfta några för uppdraget relevanta konstitutionella och förvaltningsrättsliga frågor för att därefter problematisera kring den organisation som finns för svensk vattenförvaltning i dag. Avslutningsvis kommer jag att presentera mina slutsatser och göra några reflektioner kring det nuvarande systemets utformning och vilka alternativa lösningar som skulle vara tänkbara.

I analysen av den nuvarande organisationen kommer fokus ligga på de konstitutionella frågeställningarna utifrån ett rättsligt perspektiv. I detta ingår även att diskutera lämpligheten av den nuvarande lösningen utifrån svensk konstitutionell tradition. Jag kommer inte att gå in närmare på de olika beslut som vattendelegationerna tar än vad som krävs för att kunna definiera vad det är för slags beslut, dvs. om det är fråga om normgivning, myndighetsutövning eller något annat.

Bakgrunden till den nuvarande organisationen

Direktiv om upprättande av en ram för vattenpolitiken

Den nuvarande organisationen av vattenförvaltningen har sin grund i EU-direktivet om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.² Enligt artikel 3.2 är medlemsstaterna skyldiga att ”säkerställa lämpliga administrativa arrangemang – vilket innefattar att de skall identifiera lämplig behörig myndighet – [...] inom varje avrinningsdistrikt som ligger på deras territorium”. Frågan är då vad detta krav innebär.

Det går att tolka på två olika sätt; antingen måste det finnas en ansvarig myndighet inom varje avrinningsdistrikt alternativt ska det säkerställas ”lämpliga administrativa arrangemang” inom varje avrinningsdistrikt och att en lämplig myndighet som ansvarar för detta ska identifieras. Med tanke på hur meningen är konstruerad med ett

² Direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

instick om behörig myndighet bör den läsas som att det är administrativa arrangemang inom varje vattendistrikt som är utgångspunkter och att det ska finnas lämplig behörig myndighet för dessa.

Enligt min mening är det tydligt att direktivet lämnar ett stort utrymme till medlemsstaterna i hur de ska organisera sin vattenförvaltning. Det krav som ställs är att det finns en behörig myndighet för de administrativa arrangemangen. Det sägs däremot inget om det ska vara olika myndigheter för varje vattendistrikt eller om det ska vara en myndighet med ansvar för flera eller alla distrikt. Denna slutsats delas även av regeringen i förarbetena till den nuvarande organisationen.³

Utredningen svensk vattenadministration

I oktober 2001 tillsattes en utredning för att lämna förslag till en myndighetsorganisation som behövdes för att implementera EU:s ramdirektiv om vatten. Myndigheten presenterade i slutändan två olika förslag till organisation varav det ena var en tänkbar tillfällig lösning i väntan på utredningens huvudförslag.⁴

Utredningens huvudförslag var att det skapades fem självständiga vattenmyndigheter. De huvudsakliga motiven bakom detta förslag var för det första att det skulle bli tydligt fokus på vatten och tydliga ansvarsförhållanden. För det andra skulle risken att länsstyrelsens och vattenmyndighetens intressen sammanblandas undvikas. För det tredje skulle detta förslag vara det mest kostnadseffektiva på sikt och för det fjärde skulle kompetensen i de aktuella frågorna kunna koncentreras till dessa myndigheter.⁵

Utredningen ansåg dock att tiden var för knapp för att få denna organisation på plats i tid för direktivets implementering och föreslog därför en övergångslösning innebärande att de fem vattenmyndigheterna placerades ut på fem olika länsstyrelser. De skulle då inte bli självständiga myndigheter utan en del av respektive länsstyrelse. Vattenmyndigheterna skulle styras av en delegation utsedd av regeringen som sedan skulle övergå till att vara styrelse för den självständiga myndigheten. Övergången från den tillfälliga lösningen till den

³ Prop. 2003/04:57 s. 10.

⁴ SOU 2002:105 s. 134 ff.

⁵ SOU 2002:105 s. 135.

permanenta med självständiga myndigheter skulle ske innan vattenmyndigheterna skulle ta ”skarpa” beslut såsom åtgärdsplaner. Detta för att undvika intressekonflikter mellan länsstyrelsen och vattenmyndigheten.⁶

Utredningen förslög även att vattenmyndigheterna skulle ges ansvar för den vattenanknutna miljöövervakningen som framgår av ramdirektivet. Övrig miljöövervakning skulle enligt utredningen ligga kvar hos länsstyrelserna.⁷

Regeringens förslag till organisation

I regeringens proposition om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön⁸ lades det inte fram något konkret förslag på organisation för vattenförvaltningen. Detta underkändes i riksdagen som bad regeringen att återkomma med förslag på vilken eller vilka myndigheter som skulle ha ansvaret för genomförandet av ramdirektivet.⁹

I sitt svar till riksdagen konstaterar regeringen att utgångspunkten för det svenska miljöarbetet är ett integrerat arbetssätt och att frågor som rör luft, mark och vatten inte kan separeras då de påverkar varandra. Regeringen konstaterar även, som sagt, att ramdirektivet lämnar stort utrymme för olika lösningar på administrationen av vattenfrågorna.¹⁰

Regeringen menade därför att länsstyrelserna var den naturliga utgångspunkten för vattenförvaltningen eftersom de redan hade ansvar för det regionala miljömålsarbetet. Det skulle även, enligt regeringen, vara den mest kostnadseffektiva lösningen. En lösning med en central myndighet som ansvarig skulle, enligt regeringen, försvåra arbetet med samarbete mellan vattenmyndigheten och lokala och regionala intressenter.¹¹

Regeringens förslag innebar att fem länsstyrelser utsågs till vattenmyndigheter med ansvar för varsitt vattendistrikt. Vid varje vattenmyndighet skulle det enligt regeringen utses en särskild styrelse kallad delegation med ansvar för vattenmyndigheternas uppgifter.

⁶ SOU 2002:105 s. 136 f.

⁷ SOU 2002:105 s. 152 f.

⁸ Prop. 2003/04:2.

⁹ Bet 2003/04/MJU7 och rskr. 2003/04:56.

¹⁰ Prop. 2003/04:57 s. 10.

¹¹ Prop. 2003/04:57 s. 11.

Det konstateras i propositionen att även om det är särskilda uppgifter som ankommer på delegationerna ska länsstyrelsens ”samlade kompetens” ställas till förfogande för vattenförvaltningen.¹²

Förslaget överensstämmer med utredningens tillfälliga lösning men med den skillnaden att regeringen ansåg att denna i stället skulle vara den permanenta lösningen. Det lämnades dock öppet för att organisationen skulle kunna komma att förändras om erfarenheterna eller förändrade förutsättningar påkallade detta.¹³

Skillnaden mellan utredningens och regeringens förslag är utgångspunkterna för arbetet. Utredningen menade att utgångspunkten för organisationen ska vara att sätta vattenfrågorna i fokus i enlighet med synsättet i ramdirektivet. Regeringen menade i stället att utgångspunkten måste vara ett integrerat arbetssätt där frågor om vatten inte kan separeras från andra delar av miljöarbetet. Detta är med stor sannolikhet ett av huvudskälen till att utredningen och regeringen hamnar i olika slutsatser gällande organisationen.

Den svenska vattenförvaltningen

Hur svensk vattenförvaltning är organiserad

Grunderna i den svenska vattenförvaltningen slås fast i MB 5 kap. Enligt MB 5 kap. 13 § delas Sverige in i fem olika vattendistrikt och enligt MB 5 kap. 14 § ska en länsstyrelse i varje vattendistrikt vara vattenmyndighet med ansvar för vattenförvaltningen i respektive distrikt. Den svenska vattenförvaltningen består med andra ord av en decentraliserad modell där fem länsstyrelser är utpekade som vattenmyndigheter med ansvar för varsitt så kallat vattendistrikt. Vattenmyndigheterna är med andra ord inte egna myndigheter utan en del av den länsstyrelse den är placerad vid men med vissa i förordning¹⁴ definierade ansvarsområden.

Det framgår av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 15 § att det inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska finnas ett särskilt beslutsorgan kallat vattendelegation. Dess uppgifter regleras närmare i förordning (2017:872) om vattendelegationer (VattenDeLF) där det framgår i 1 § att delegationen ska besluta

¹² Prop. 2003/04:57 s. 11.

¹³ Prop. 2003/04:57 s. 11 f.

¹⁴ Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Delegationens består av landshövdingen vid den länsstyrelse som är vattenmyndighet samt maximalt tio ledamöter som utses av regeringen (VattenDelf 4–5 §§).

Enligt länsstyrelseinstruktionen 21 § är det landshövdingen som är ansvarig för att delegationen tilldelas resurser för sin verksamhet, bedriver verksamheten författningsenligt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Sammanfattningsvis är det fem länsstyrelser som är ansvariga för vattenförvaltningen i Sverige, så kallade vattenmyndigheter. Beslut i frågor som rör vattenförvaltningen tas dock inte av länsstyrelsen utan av ett av regeringen utsett särskilt beslutsorgan kallat vatten-delegation. Avslutningsvis är landshövdingen ansvarig för delegatio-nens verksamhet, även om delegationen själv ansvarar för sina beslut.

Frågor om normgivning kopplad till vattenförvaltning

Utgångspunkten för miljökvalitetsnormer och reglering kring vat-tenkvalité är 5 kap. MB. Enligt 5 kap. 1 § MB delegeras rätten att utfärda ”föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön”, så kallade miljökvalitetsnormer, till regeringen. Om dessa normer är en följd av EU-reglering kan rätten även subdelegeras till myndighet under regeringen enligt samma paragraf. Enligt 5 kap. 7–8 §§ MB ska regeringen eller den myndig-het som regeringen bestämmer upprätta förslag till åtgärdsprogram och fastställa detta. Dessutom kan regeringen med stöd av 5 kap. 15 § MB subdelegera rätten att utfärda vissa föreskrifter om vatten-förvaltning, t.ex. förvaltningsplaner och övervakning av vattenmiljö.

Möjligheten att subdelegera nyttjas av regeringen i vattenförvalt-ningsförordningen (2004:660) (VattenFörvF) 4 kap. 1 § där det fram-går att varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för vatten. Enligt VattenFörvF 4 kap. 8 b § bemyndigar regeringen vattenmyn-digheten att besluta om de kvalitetskrav som ska gälla i vatten-distriktet. Det framgår av VattenFörvF 2 kap. 2 § vilka fem olika länsstyrelser, en per vattendistrikt, som ska vara vattenmyndigheter och i 2 kap. 3 a § hänvisas det till länsstyrelseinstruktionen 15 § där det, som ovan konstaterats, regleras att det ska finnas ett särskilt

beslutsorgan kallat vattendelegation. Det är med andra ord vattendelegationerna som de facto tar beslut om miljökvalitetsnormer avseende vatten även om normgivningskompetensen är delegerad till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Något om beslut gällande vattenförvaltningen

Förutom beslut om miljökvalitetsnormer tar vattendelegationerna även beslut om åtgärdsprogram i enlighet med reglerna i MB 5 kap. 7–9 §§. Ett åtgärdsprogram ska enligt MB 5 kap. 7 § upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. I programmet ska bland annat finnas åtgärder som kommuner och myndigheter behöver vidta för att uppfylla aktuella miljökvalitetsnormer (MB 5 kap. 9 §).

Enligt MB 5 kap. 11 § är myndigheter och kommuner skyldiga att följa åtgärdsprogrammen. Besluten binder med andra ord andra offentliga organ som genom besluten tvingas att vidta de åtgärder som enligt vattendelegationerna är nödvändiga för att uppfylla miljökvalitetsnormerna. En av adressaterna för åtgärdsprogrammen är länsstyrelserna.¹⁵

Val av organisation

Allmänt om delegationer

Det är i sig inte ovanligt att det förekommer organ inom myndigheter som har självständig beslutanderätt i olika ärenden.¹⁶ Dessa kan inrättas av regeringen och regleras då i myndighetens instruktion. De kan även inrättas av myndigheten själv och regleras då i myndighetens arbetsordning.¹⁷

I samband med att den gamla verksförordningen skulle ersättas med en myndighetsförordning drogs det upp några riktlinjer kring hur dessa självständiga organ är tänkta att organiseras och vem som

¹⁵ Se t.ex. Åtgärdsprogram 2016–2021 – Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner samt konsekvensanalys, Norra Östersjöns vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västmanlands län, s. 71 ff.

¹⁶ Enligt en utredning av Statskontoret från 2014 fanns det då 97 särskilda beslutsorgan, utöver personalansvarsnämnderna, fördelade på 51 myndigheter. Länsstyrelserna stack särskilt ut och på de 21 länsstyrelserna fanns det totalt 42 särskilda beslutsorgan. Se Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys, Statskontoret 2014:4 s. 47.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2004:23 s. 153 ff. för exempel på sådana organ.

är ansvarig för dessa organ. I de fall det särskilda organet upprättas av myndigheten själv är ansvarsfrågan tydlig. Det är den myndighet som upprättar organet som också ansvarar för dess verksamhet och det särskilda organet svarar inför myndighetens ledning för sin verksamhet.¹⁸

I de fall regeringen bestämt att organet ska finnas och hur det ska vara sammansatt blir frågan enligt förarbetena lite mer komplex. Det är då regeringen som bestämt dels att organet ska finnas, dels vilka uppgifter som organet självständigt ska hantera. Men organet är organisatoriskt en del av myndigheten. Enligt förarbetena ska det vara myndighetens ledning som svarar inför regeringen för organets verksamhet och är skyldiga att tillse att det har tillräckliga medel till sitt förfogande och att dess verksamhet i övrigt fungerar. Även om organets ledamöter själva är ansvariga för de beslut som fattas är de ansvariga inför myndighetens ledning för verksamheten i övrigt.¹⁹

Det synsätt som framkommer i förarbetena till myndighetsförordningen överensstämmer även med regleringen i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 21 § att landshövdingen ”ansvarar inför regeringen för att de delegationer som avses i 14–18 §§ [bl.a. vattendelegationerna] tilldelas resurser för sin verksamhet, för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt för att den redovisas på ett tillförlitligt sätt”. Det framkommer dock inte av denna skrivning vem som ansvarar för delegationens beslut.

Delegationer har setts som ett lämpligt alternativ till att inrätta en ny nämndmyndighet. Enligt en promemoria från Finansdepartementet konstateras:

Enligt riktlinjerna kan det vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga, eller om det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. Regleringen ska i första hand ske i respektive myndighets instruktion. Där ska det anges att det skall finnas ett beslutsorgan, vilka uppgifter och vilket ansvar som beslutsorganet har samt antalet ledamöter. I riktlinjerna slås det fast att regeringen alltid bör inrätta och utse ledamöter i särskilda beslutsorgan.²⁰

¹⁸ SOU 2004:23 s. 157.

¹⁹ SOU 2004:23 s. 157.

²⁰ Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltningsutveckling PM 2007-06-08. Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val, citat ur Statskontoret 2008:11, Förändrade ledningsformer – Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen, s. 68.

I en senare utredning konstateras det att särskilda beslutsorgan inom en myndighet kan vara problematiska och därför bör användas restriktivt. Särskilt pekar utredningen på att det blir otydligt avseende ansvaret för verksamheten. Därför ska det noga övervägas kring för- och nackdelar innan ett särskilt beslutsorgan inrättas. Det är även viktigt att relationen och ansvarsfördelningen mellan organet och myndigheten regleras tydligt i myndighetens instruktion.²¹

Även Statskontoret påpekar den otydlighet i ansvarsfördelning som finns gällande särskilda beslutsorgan och de myndigheter vid vilka de är placerade. Det konstateras att det saknas en reglering i Myndighetsförordningen som fastslår detta ansvarsförhållande och att det även i stor utsträckning saknas tydliga regleringar i myndigheternas instruktioner, där Statskontoret särskilt lyfter fram instruktionen för länsstyrelserna som ett sådant exempel. ”För att undvika att de oreglerade beslutsorganen också blir oregerliga sådana bör det enligt Statskontoret tydliggöras vilket ansvar beslutsorganen faktiskt har i förhållande till den myndighet som de verkar inom och i förhållande till regeringen”.²²

När det gäller relationen mellan det särskilda beslutsorganet och myndigheten har det även tydligt uttryckts att det bör övervägas att göra organet till en egen myndighet om organet utöver tillsyn över ”sin” myndighet.²³

Jag kommer nedan att kortfattat beskriva de delegationer som är placerade vid länsstyrelser utöver vattendelegationerna. Jag kommer kortfattat beskriva deras organisation och tankarna som låg bakom deras inrättande.

Miljöprövningsdelegationer

I samband med antagandet av MB inrättades även det som i dag är miljöprövningsdelegationerna, vilka är särskilda beslutsorgan placerade vid tolv olika länsstyrelser. Enligt förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer (MiljöprövF) 3 § ska delegationerna besluta i olika tillståndsfrågor kopplade till MB. Det framgår även av 4 § att prövningen ska ske ”självständigt från länsstyrelsens roll som

²¹ SOU 2008:118 s. 138 f.

²² Statskontoret 2014:4 s. 138.

²³ SOU 2004:23 s. 158, där det sägs att en sådan ordning inte är lämplig.

tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen”. Delegationens uppgift är att pröva tillståndsfrågor i enskilda fall.

Frågan om delegationens självständighet diskuterades i samband med inrättandet. Det konstaterades att det är olämpligt att samma myndighet är både tillståndsgivare och tillsynsmyndighet. Detta kunde dock lösas genom organisatoriska lösningar där länsstyrelsernas sakkunskap och kompetens togs tillvara samtidigt som rollerna skildes åt. Lösningen blev att skapa ett självständigt beslutsorgan inom länsstyrelsen. Detta organ skulle inte vara en egen myndighet men har en rättsligt reglerad självständighet gentemot länsstyrelsen.²⁴

Miljöprövningsdelegationen ska bestå av en ordförande, som ska vara lagfaren med särskild erfarenhet av miljöfrågor, och en miljö-sakkunnig (MiljöprövF 18 §). Både ordförande och sakkunnig utses av regeringen efter anmälan av landshövdingen (MiljöprövF 20 §).

Motiven bakom lösningen handlade i stort om att ta tillvara på den kompetens som finns vid länsstyrelserna gällande kvalificerad juridisk sakkunskap och sakkunskap om miljöfrågor. Regeringen menade även att det fanns ekonomiska skäl att samla alla frågor på samma myndighet.²⁵

Svårigheten var, enligt regeringen, att skapa ett organ som var administrativt inordnat i länsstyrelsen samtidigt som det hade den självständighet som krävs för att säkerställa rättssäkerhetskrav och att skilja tillståndsfrågorna från tillsynsrollen. Således skapades ett särskilt beslutsorgan som tar beslut under ”full självständighet” men utan att vara en egen fristående myndighet.²⁶

Regeringens överväganden i detta fall handlar i mångt och mycket om att använda tillgängliga resurser så effektivt som möjligt, både ekonomiska medel och kompetens. Det konstateras att det skapar en situation där en och samma myndighet får två motstående intressen att förhålla sig till. Regeringen konstaterar att tillstånds- och tillsynsfrågorna bör ligga på två olika myndigheter. Trots detta väger effektivitetsövervägandena över och båda rollerna samlas hos länsstyrelsen. För att ”reparera” denna brist inrättas ett särskilt beslutsorgan för att ändå skilja de två rollerna åt utan att behöva skapa

²⁴ Prop. 1997/98:45 s. 470–473.

²⁵ Prop. 1997/98:45 s. 471.

²⁶ Prop. 1997/98:45 s. 471 f.

en ny myndighet. Det ska noteras att landshövdingen inte sitter med i delegationen.

Kampsportsdelegationen

I samband med arbetet att ta fram en ny lag om tillstånd för kampsport i Sverige diskuterades valet av organisation kortfattat. Det var en tydlig utgångspunkt att det skulle vara *en* myndighet som skulle ansvara för dessa frågor då regeringen ville undvika att det blev olikhet i bedömningarna. Förslaget utreddes bland annat inom Justitiedepartementet som i sin promemoria ansåg att den bästa lösningen vore en särskild delegation som placerades organisatoriskt vid en länsstyrelse. Tanken var att regeringen skulle utse ordföranden i delegationen och länsstyrelsen skulle utse en medicinsk sakkunnig efter att ha hört Socialstyrelsen och en sakkunnig inom kampsport efter att ha hört Riksidrottsförbundet.²⁷

Promemorian motiverade inte den valda organisatoriska lösningen i någon större utsträckning. I propositionen till den nya lagen om kampsport valde regeringen att gå på promemorians linje och placera en särskild delegation vid en länsstyrelse. Som motivering till detta konstaterade regeringen att länsstyrelserna är en samordnande myndighet med varierande uppgifter, bland annat tillståndsgivning och tillsyn. Enligt regeringen finns det en mångsidig och bred kompetens inom länsstyrelserna och myndigheten är därför väl lämpad att handlägga frågor om tillstånd för kampsport. Regeringen konstaterade att det troligen skulle röra ganska få ärenden vilket var en bidragande orsak till att en egen självständig myndighet ansågs onödig. Att regeringen valde att ha en särskild delegation placerad på länsstyrelsen var för att säkra rätt kompetens vid tillståndsgivningen.²⁸

Enligt förordning (2006:1068) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher ska Kampsportsdelegationen pröva frågor om tillstånd för kampsportsmatch i Sverige. Ärendena ska beredas av anställda vid länsstyrelsen i samråd med ordföranden i delegationen. Delegationens ordförande, som ska vara lagfaren, utses av reger-

²⁷ Ds 2005:46 s. 46.

²⁸ Prop. 2005/06:147 s. 34.

ingen medan de två övriga ledamöterna ledamöter utses av länsstyrelsen (1 b §). Det är dock tydligt i förordningens 1 § att det är Länsstyrelsen i Örebro som är beslutande myndighet. Det är även till länsstyrelsen i Örebro län som normgivningskompetensen är delegerad (3–4 §§). Delegationen tar endast beslut i enskilda tillståndsbeslut.

I denna fråga var det med andra ord pragmatiska skäl som låg bakom valet av organisation. Regeringen ville inte skapa en ny myndighet då den skulle ha för lite att göra och länsstyrelsen ansågs vara ett naturligt val då den redan handlägger tillståndsprövningsfrågor inom en rad andra områden. För att ändå tillse att rätt kompetens finns när besluten tas skapades kampsportdelegationen som ett självständigt organ inom länsstyrelsen. Detta ligger även helt i linje med de riktlinjer som citerats ovan då kampsportsfrågan är en väl avgränsad fråga där det behövs särskild kompetens för att ta beslut samtidigt som ansvarsfrågorna är tydliga i förordningen.

Viltförvaltningsdelegationer

I samband med översynen av den svenska rovdjursförvaltningen beslutade regeringen att tillsätta så kallade viltförvaltningsdelegationer vid länsstyrelserna. Tanken med dessa delegationer var att öka acceptansen för de stora rovdjuren genom att stärka det regionala inflytandet och ansvaret över rovdjursförvaltningen.²⁹

Delegationens uppgifter regleras i Förordning (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer. Där framgår, i 3 §, att delegationen ska ta beslut om övergripande riktlinjer viltförvaltning, skydds- och licensjakt samt bidrag och ersättning enligt viltskadeförordningen (2001:724). Delegationen tar även beslut om godkännande av viltförvaltningsplan och miniminivåer av de stora rovdjuren (4 §). Det är länsstyrelsen som bereder ärenden åt delegationen (11 §)

Enligt förordningen är delegationen ett organ inom länsstyrelsen för samverkan i de aktuella frågorna och sammansättningen speglar detta. Förutom landshövdingen, som är ordförande, ska delegationen bestå av företrädare för de olika intressen som finns i rovdjursfrågorna, t.ex. representanter för jägare, jordbruket, viltvården, naturvården, turismen, mm (6 §). Det är länsstyrelsen som enligt 9 §

²⁹ Se prop. 2008/09:210 s. 25 f. och prop. 2012/13:191 s. 57 f.

utser ledamöterna i delegationen på förslag från berörda intressegrupper.

Även denna delegation ligger i linje med riktlinjerna ovan. Regeringen identifierar ett behov av att förankra besluten lokalt. Det krävs med andra ord ett kollektivt beslutsfattande för att uppnå det regionala inflytandet och ansvarstagandet. Det är också en fråga som är väl definierad och som kräver särskild kompetens.

Rennäringsdelegationen

Ett sista exempel på särskilt beslutsorgan hos länsstyrelserna är rennäringsdelegationer som finns placerade på tre olika länsstyrelser. Denna delegation föreslogs redan på 1970-talet som ett samverkans- och beslutsorgan gällande rennäringsfrågor.³⁰ I dag regleras delegationens verksamhet i förordning (2017:871) om rennäringsdelegationer.

Enligt förordningen 2 § är del länsstyrelsen som fastställer delegationens ansvarsområde. Det är även länsstyrelsen som enligt 3 § utser ledamöterna i delegationen och landshövdingen är ordförande. Tre av ledamöterna utses efter samråd med Sametinget.

Det huvudsakliga skälet bakom att införa rennäringsdelegationerna var att säkerställa att samerna blev företrädare i dessa frågor.³¹

Vattendelegationerna som konstruktion

Jag har ovan visat vilka överväganden som är tänka att göras innan ett särskilt beslutsorgan inrättas. En första fråga är om de verksamhetsmässiga sambanden med myndigheten är svaga. I fallet med vattendelegationerna är det tvärtom så att en orsak till att delegationerna placeras vid länsstyrelserna är just det verksamhetsmässiga sambandet. Regeringen ville utnyttja den kompetens som redan finns på länsstyrelserna.

Fråga är då om det i stället är en väl avgränsad fråga som kräver kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. På ett sätt är frågan om vattenförvaltning enligt ramdirektivet en avgränsad fråga men motiven bakom att inte skapa egna självständiga myndigheter

³⁰ Se prop. 1971:51 s. 86.

³¹ Prop. 1990/91:27.

var att regeringen menade att det inte gick att skilja på olika områden inom miljöarbetet och att arbetet därför skulle ske integrerat. Det är inte en fråga som är tydligt avgränsad som exempelvis är fallet med kampsportsdelegationen eller viltförvaltningsdelegationerna.

Möjligen går det att argumentera för att frågan, på samma sätt som viltförvaltning eller rennärringsfrågor, är sådan att den kräver förankring och ett kollektivt beslutsfattande. En önskan med konstruktionen är just att få med olika delar av samhället i beslutsfattandet. Det går även argumentera, utifrån delegationernas sammansättning, att viss specialkompetens är eftersträvad.

Sammanfattningsvis kan dock sägas att regeringen inte, såsom förarbetena uttrycker, noga redovisat för- och nackdelar med den valda konstruktionen. Det går ifrågasätta om delegationerna uppfyller kraven på att antingen ha svaga verksamhetsmässiga samband eller att frågorna är väl avgränsade. Däremot går det att argumentera för att det är frågor som möjligen kräver ett kollektivt beslutsfattande.

Normgivning

Delegation av normgivning

Enligt RF 8 kap. finns det endast två offentliga organ som har egen normgivningsmakt. Den primära normgivaren är riksdagen som har makten att lagstifta i vilket ämne som helst (RF 8 kap. 18 §). Det finns dock vissa områden som är definierade som riksdagens primärområde och som kräver lag (RF 8 kap. 2 §). Flera av dessa områden, t.ex. offentlighetsrättslig normgivning, kan dock delegeras till regeringen att besluta om (RF 8 kap. 3 §). Denna delegation måste dock ske i form av lag (RF 8 kap. 3 §). Regeringen kan även i samma lag få befogenhet att delegera normgivningskompetensen vidare till en myndighet (RF 8 kap. 10 §).

Utöver detta har regeringen även en egen normgivningskompetens, den så kallade restkompetensen. Den innebär att regeringen kan besluta om normer inom områden som inte enligt regeringsformen tillkommer riksdagen (RF 8 kap. 7 §). Det innebär i praktiken att regeringen har rätt att besluta om förordningar som reglerar offentlig rätt som är gynnande eller neutral för enskilda. Även restkompetensen kan delegeras till myndighet (RF 8 kap. 11 §). Det som

kan sägas sammanfattningsvis är att regeringen enligt RF kan delegera normgivning till myndighet, antingen via RF 8 kap. 10 § eller RF 8 kap. 11 § beroende på vad det rör för område. Enligt RF ska delegationen alltså ske till myndighet och med den systematik som finns i RF bör detta innebära myndigheten som sådan, inte en viss del av myndigheten

Till vem är normgivningskompetensen delegerad?

Normgivningskompetensen är noggrant reglerad i RF 8 kap. När det gäller betungande offentligrättsliga föreskrifter, som det är fråga om avseende miljökvalitetsnormer, är det riksdagen som har kompetens att ta beslut om dessa. Riksdagen kan dock enligt RF 8 kap. 3 § delegera denna kompetens till regeringen, vilket också gjorts genom stadgandena i MB. Dessutom kan riksdagen enligt RF 8 kap. 10 § genom lag ge regeringen befogenhet att delegera normgivningsbefogenheten vidare till en myndighet under regeringen, så kallad subdelegation. Detta har också skett i MB enligt regelverket som beskrivits ovan.

En fråga som aktualiseras är till vem som delegation kan ske. Regeringen ska enligt RF 8 kap. 10 § delegera till en myndighet. Enligt VattenFörvF 4 kap. 8b § delegeras normgivningsmakten till vattenmyndigheterna, som inte är några självständiga myndigheter. De är ju endast en del av fem utpekade länsstyrelser. Har då delegationen gått rätt till?

Det går att argumentera för att delegationerna de facto sker till länsstyrelserna då det i VattenFörvF 2 kap. 2 § regleras att vattenmyndigheter är fem utpekade länsstyrelser. Det står dock i själva normgivningsbemyndigandet att delegationen sker till "Vattenmyndigheten". Å ena sidan går det att argumentera för att detta är oproblematiskt då det indirekt via VattenFörvF 2 kap. 2 § är de aktuella länsstyrelserna som avses med "Vattenmyndigheten". Å andra sidan blir det otydligt när förordningstexten läses att "Vattenmyndigheten" inte är en egen myndighet då både beslutsuppgifter och normgivningsdelegation enligt lydelsen ges till "Vattenmyndigheten".

För att ytterligare komplicera bilden är det Vattendelegationerna som tar själva normgivningsbeslutet. Det innebär att länsstyrelsen som myndighet, utöver att landshövdingen är del av delegationen,

har mycket lite inflytande över beslutsfattandet i den normgivningsfråga som är delegerad till dem enligt RF 8 kap. 10 §.

Även om detta inte direkt är i strid med regeringsformen finns det skäl att ifrågasätta lösningen. Det skapar en otydlighet och avsaknad av transparens kring vem som har makten att besluta om normerna. Det är enligt ordalydelsen i RF 8 kap. 10 § myndigheten som får delegationen och om begreppet myndighet ska ha liknande innebörd genom hela RF bör det innebära att delegationen sker till myndigheten som sådan och inte till ett organ som är självständigt i förhållande till myndigheten.

Givetvis går det att argumentera för att delegationen de facto går till myndigheten och att regeringen endast beslutat om en särskild beslutsordning i likhet med andra delegationer såsom miljöprövningsdelegationen eller kampsportsdelegationen. Den stora skillnaden är att dessa delegationer inte tar normgivningsbeslut utan beslut i enskilda fall. Eventuella frågor om normgivning är i stället uttryckligen delegerad till aktuell länsstyrelse

Beslutsfattande i vattenförvaltningen

Myndighetsutövning

Myndighetsutövning är ett begrepp som, trots att det förekommer i författningstext, saknar en legaldefinition. Vid regeringsformens tillkomst hänvisades till den dåvarande förvaltningslagen (1971:290) för vägledning kring begreppets innebörd trots att lagen inte uttryckligen använde myndighetsutövning som begrepp. Enligt dåvarande förvaltningslagens 3 § första stycket framgick att "lagens särskilda bestämmelser för vissa ärenden" endast gällde "i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". I förarbetena till lagen angavs begreppet myndighetsutövning som ett sammanfattande begrepp för denna paragraf. Detta är också denna definition som senare lagstiftning hänvisat till som en definition av myndighetsutövning.³²

³² Se t.ex. SOU 2010:29, En ny förvaltningslag, s. 100 ff.

I utredningen om en ny förvaltningslag diskuterades begreppet myndighetsutövning och dess innebörd. Vad gäller den legaldefinition som lyfts fram ovan menade utredningen att:

Tre ord eller uttryck i den definition som gavs i 1971 års lag har ansetts som riktmärken i försöken att precisera begreppet myndighetsutövning. Resonemangen kan i komprimerad form återges enligt följande.

Det ska vara fråga om utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet kan grunda sig på ett konkret beslut av regering eller riksdag men framför allt på stadganden i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen, som bemyndigar eller ålägger myndighet att agera på visst sätt. Däremot avses inte befogenheter, som härrör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler.

Den offentlighetsrättsligt grundade befogenheten ska vidare utövas i förhållande till enskild. De för myndighetsutövning reserverade reglerna är alltså principiellt inte tillämpliga i ärenden, där en myndighet uppträder som part hos en annan myndighet.

Uttrycket bestämma om markerar, att det ska röra sig om ärenden, som ensidigt avgörs av myndighet; ärenden om ingående av avtal tillhör den civilrättsliga sfären och faller alltså utanför. Enligt förarbetena indikerar uttrycket också, att det ska röra sig om "bindande" beslut, som är uttryck för samhällets "maktbefogenheter" i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Som ovan påpekats, anses emellertid också ett gynnande beslut utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade förmånen är tvungen att vända sig till myndighet och dennas tillämpning av offentlighetsrättsliga regler blir av avgörande betydelse för utgången.³³

Sammanfattningsvis ska det således vara fråga om en befogenhet som härrör från offentlighetsrättsliga regler som ålägger eller bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. Agerandet ska riktas mot en enskild och det ska handla om ett ärende som ensidigt avgörs av myndigheten. I definitionen ingår både betungande och gynnande beslut. Det har lyfts fram som betydelsefullt att den enskildes position påverkas i någon väsentlig mån.³⁴

³³ A SOU s. 102.

³⁴ Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Iustus Förlag 1989, s. 188 med hänvisningar.

Något om objektivitetsprincipen och jäv

I regeringsformen 1 kap. 9 § regleras den så kallade objektivitetsprincipen som innebär ett krav på alla myndigheter att i sin verksamhetsutövning beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Det är det sistnämnda som är särskilt relevant i denna utredning, nämligen frågan om opartiskhet. Det är denna reglering som bland annat ligger till grund för reglerna om jäv i Förvaltningslagen (2017:900) 16 §.³⁵

Viktigt att ha med sig är att objektivitetsprincipen har en objektiv och en subjektiv sida. Den subjektiva sidan är frågan om ärendet i sig blivit påverkats av ovidkommande hänsyn, det vill säga i fråga om jäv om det faktum att personen är jävig de facto har påverkat utgången eller inte. Den objektiva sidan av principen är frågan om hur det ser ut ”utifrån”. Frågan i denna bedömning blir inte om ärendet de facto har påverkats utan om det utifrån en utomstående betraktare ser ut som att ärendet kan ha påverkats. Med andra ord, är jävet av sådan art att det kan uppfattas som att det skett otillbörlig påverkan eller inte.³⁶

Som ovan nämnts menade den utredning som föregick den nuvarande organisationen att det fanns risk för intressekonflikter med den konstruktion som nu gäller. Gällande beslut inom statlig förvaltning är det jävsreglerna i Förvaltningslagen (FL) 16 § som är tillämplig rätt vad gäller intressekonflikter hos de som handlägger ärenden och tar beslut i dessa. Jag kommer att kort presentera de olika grunderna för att sedan lyfta de som är mest relevanta i de frågor som diskuteras i denna text.

Den första jävsgrunden rör det som brukar kallas intressejäv, det vill säga att den som handlägger ärendet har ett personligt intresse i saken, antingen själv eller någon närstående. Detta är inte aktuellt i frågorna som är aktuella i denna text.

Nästa jävsgrund är så kallat ställföreträdarjäv. Denna grund är aktuell när den som medverkar i handläggningen av ett ärende är ställföreträdare för någon som har ett intresse i saken, exempelvis företräder ett bolag som gjort den ansökan som ärendet avser.³⁷ Frågan i de aktuella ärendena blir då först om landshövdingen kan anses ha ställning som ställföreträdare för länsstyrelsen och därefter

³⁵ Se t.ex. prop. 2016/17:190 s. 93.

³⁶ Bull, T. och Sterzel, F. – Regeringsformen – en kommentar, SNS Förlag, s. 59.

³⁷ Prop. 2016/17:190, s. 96.

om länsstyrelsen har ett intresse i saken. Jag återkommer till detta nedan.

Därefter kommer det så kallade två-instansjävet. Tillämpningen av denna jävsgrund är ganska snäv även om den breddats något i nya FL. Frågan är om den som medverkat i handläggningen av ett ärende som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad myndighet.³⁸ Detta är inte aktuellt i detta fall då det inte är frågan om ett förhållande som över- och underordnad myndighet.

Den sista jävsgrunden i FL är det så kallade delikatessjävet eller generalklausulen som den även kallas.³⁹ Enligt denna grund provas om det finns någon annan särskild omständighet som gör att opartiskheten i ärendet kan ifrågasättas.

Otydliga beslutsvägar

Fem länsstyrelser är utpekade som vattenmyndigheter och har genom dessa särskilda beslutsområden för att Sverige ska leva upp till de krav som Vattendirektivet ställer. Det är dock inte länsstyrelsen som tar beslut i dessa ärenden utan de tas av särskilda vattendelegationer som utses av regeringen med undantag för att landshövdingen är ordförande i respektive vattendelegation. Vattendelegationerna tar beslut självständigt inom sitt område. Med andra ord är det ett organ utsett av regeringen som tar beslut å de länsstyrelser som är vattenmyndigheters vägnar. Detta innebär att denna del av länsstyrelsens verksamhet, som den ansvarar för inför regeringen, har de inte möjlighet att påverka.

Som jag kommer utveckla nedan tar vattendelegationerna beslut som på olika sätt binder länsstyrelsen. Dessutom kan delegationerna enligt 14 § i deras instruktion delegera beslutanderätt kring vissa frågor till länsstyrelsen. Ett organ inom myndigheten kan med andra ord delegera frågor till myndigheten. Det innebär att delegationen går åt ”fel” håll, nerifrån och upp.

I jämförelse med andra delegationer står vattendelegationens befogenheter ut. Övriga delegationer som tar beslut gör det primärt i enskilda tillståndsärenden och utövar då myndighetsutövning mot enskilda utanför länsstyrelsen och inte gentemot länsstyrelsen själv.

³⁸ Prop. 2016/17:190, s. 96.

³⁹ Prop. 2016/17:190, s. 98. Se även Hellners & Malmqvist s. 158 ff.

Detta skapar en otydlighet i beslutsvägarna. Denna otydlighet har framför allt sin grund i valet av organisation. Genom att skapa ett organ som är en del av en myndighet men ändå självständig i förhållande till samma myndighet skickas dubbla signaler.

Vattendelegationerna tar även beslut som binder andra myndigheter och kommuner. Detta är i sig inget problem då de har lagstöd för denna befogenhet i MB 5 kap. 8 §. Besluten går därmed att jämföra med andra delar av länsstyrelsens verksamhet som exempelvis tillsyn. Statliga myndigheter som har verksamhet inom en länsstyrelses "jurisdiktion" kan bli föremål för beslut inom flera olika sektorer, exempelvis livsmedelstillsyn eller miljötillsyn.

Risken för intressekonflikt och jäv

Den utredning som föregick den nuvarande organisationen pekade på risken för intressekonflikter och jäv som ett av de huvudsakliga skälen mot den lösning som nu gäller. Det finns därför skäl att utreda om så är fallet.

Konstruktionen är sådan att regeringen utser ledamöterna i vattendelegationen som tar beslut å vattenmyndighetens vägnar. En av ledamöterna är dock den landshövding som leder arbetet på den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Vattendelegationerna tar bland annat beslut om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som är bindande för myndigheter och kommuner, bland vilka länsstyrelserna ingår. Med andra ord tar delegationerna beslut om normgivning och myndighetsutövning riktad mot den länsstyrelse där delegationens ordförande är chef.

För att konstituera jäv enligt FL 16 § måste den eventuella partiskhet som föreligger inordnas under någon av jävsgrunderna. Även om landshövdingen har ett intresse för länsstyrelsens verksamhet anser jag att situationen svårligen kan inordnas under intressejäv. Inte heller två-instansjäv bör vara aktuellt då det inte finns något subordinationsförhållande mellan delegationen och länsstyrelsen. Det som skulle kunna vara aktuellt är ställföreträdarjäv eller delikatessjäv.

För att ställföreträdarjäv ska vara aktuellt krävs det för det första att landshövdingen anses vara ställföreträdare för myndigheten i de ärenden som är aktuella. Enligt lagtexten (FL 16 §) är det fråga om

jäv när någon är ställföreträdare för en part som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Vad gäller första delen är det otvetydigt så att landshövdingen måste ses som ställföreträdare för länsstyrelsen då hen är ansvarig för verksamheten inför regeringen och den som utåt sett representerar myndigheten.⁴⁰

Frågan är då om vattendelegationens beslut kan anses påverka länsstyrelsen i en inte oväsentlig utsträckning. Det är ju en fråga för diskussion men till syvende och sist blir länsstyrelsens verksamhet och budget påverkad av de beslut som delegationen tar och det är svårt att komma till slutsatsen att detta är oväsentligt.

Även om slutsatsen skulle bli att det inte är fråga om ställföreträdarjäv skulle situationen med stor sannolikhet falla in under generalklausulen, det så kallade delikatessjävet. Här handlar det om att avgöra om konstruktionen med delegationen utgör en sådan omständighet som gör att landshövdingens opartiskhet kan ifrågasättas. Här är det viktigt med frågan hur det uppfattas utifrån och enligt JO bör jävsreglerna tolkas "förhållandevis vidsträckt" för att allmänhetens förtroende för de beslutande organen ska upprätthållas.⁴¹ Till detta ska objektivitetsprincipen i RF 1 kap. 9 § läggas som ytterligare förstärker den slutsatsen.

Det ska dock sägas att det går att argumentera för att det inte kan bli fråga om jäv eftersom delegationen är en del av vattenmyndigheten som är en del av länsstyrelsen. Det är med andra ord inte fråga om två olika beslutande organ utan båda är länsstyrelsen. Det är därför naturligt att landshövdingen är en del av delegationen då det är hen som ansvarar både för länsstyrelsens verksamhet och för delegationens. Mot detta kan sägas att det av regleringen kring vattendelegationen påpekas att beslutsfattandet sker självständigt, vilket ju även är orsaken till själva konstruktionen.

Finansieringen av verksamheten

Finansmakten och finansiell styrning

Finansmakten regleras i RF 9 kap. där det stadgas att riksdagen beslutar om statens budget (RF 9 kap. 1 §) på förslag från regeringen (RF 9 kap. 2 §). Regeringen får inte använda anslagen på något annat

⁴⁰ Jfr JO 1983/84 s. 396.

⁴¹ JO 1983/84 s. 396.

sätt än såsom riksdagen har beslutat (RF 9 kap. 7 §) vilket innebär att regeringen är bunden av riksdagens beslut. Det är dock regeringen som förvaltar statens medel (RF 9 kap. 8 §) och som ska redovisa hur de har använts (RF 9 kap. 10 §).

Enligt Anslagsförordningen (2011:223) 2 § är det myndigheter under regeringen som kan disponera de medel som regeringen ansvarar för. Det är med andra ord endast statliga myndigheter som får disponera de statliga medlen. Precis som regeringen är skyldig att redovisa inför riksdagen är myndigheterna skyldiga att redovisa till regeringen hur de har disponerat sina medel (Anslagsförordningen 10 §). Med andra ord är det den myndighet som erhållit anslaget som är ansvarig inför regeringen för hur det har använts.

Finansieringen av vattenförvaltningen

Den finansiella styrningen av vattenförvaltningen sker via Havs- och vattenmyndigheten (HAV) som i sitt regleringsbrev har i uppgift att fördela medel för vattenförvaltningen till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.⁴² De medel som används för att driva vattenmyndigheterna kommer med andra ord inte till länsstyrelsen via deras regleringsbrev utan via den centrala statliga HAV. Det innebär i sin tur att det är HAV som enligt Anslagsförordningen 10 § är skyldiga att redovisa till regeringen hur medlen har använts.

Trots att de länsstyrelser som är vattenmyndighet i sammanhanget har ganska lite att säga till om vad gäller medelstilldelning är det enligt länsstyrelseinstruktionen landshövdingen som är ansvarig för denna. Visserligen är landshövdingen ordförande i vattendelegationen men beslutsfattandet i vattendelegationen sker också självständigt utan inblandning från länsstyrelsen som sådan.

⁴² Regeringsbeslut I:14 (2017-12-21), Dnr M2017/03180/S, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Havs- och vattenmyndigheten, s. 7 ff.

Institutionella frågor

Den svenska förvaltningsmodellen

Sverige har en på många sätt unik förvaltningsmodell. Till skillnad från i stort sett alla andra länder har Sverige ett förbud mot ministerstyre. Det innebär, enligt RF 12 kap. 1 § läst tillsammans med RF 7 kap. 3 §, att myndigheterna lyder under regeringen som kollektiv och inte under en enskild minister. Myndigheterna har dessutom enligt RF 12 kap. 2 § ett område som är helt fredat från styrning, nämligen när de ska ta beslut i särskilda fall rörande myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Med andra ord får ingen styra hur en myndighet tar beslut i enskilda ärenden.⁴³

Den beskrivna modellen innebär bland annat att det är regeringen som styr *myndigheten*. Detta innebär att regeringen i sin formella styrning av sina myndigheter ska vända sig till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän.⁴⁴ De formella styrmedel som regeringen framför allt har till sitt förfogande är finansiell styrning via budget och regleringsbrev, regelstyrning via instruktion eller andra författningar och organisatorisk styrning framför allt via utnämningssmakten i RF 12 kap. 5 § eller genom friheten att inrätta, avskaffa eller slå ihop myndigheter.⁴⁵

Utöver detta finns så kallade informella kontakter som innebär att någon från regeringshåll tar kontakt med en myndighet eller vice versa för att informera myndigheten eller sig själv om en särskild fråga. Dessa har varit mycket omdiskuterade både vad gäller form och omfattning genom åren men det finns en konsensus om att de är viktiga och nödvändiga.⁴⁶

Tankarna bakom den svenska modellen är att skydda medborgarna mot maktmissbruk, värna rätts säkerheten och att säkerställa att myndigheterna själva tar större ansvar för sitt beslutsfattande.⁴⁷ Det finns givetvis även en koppling till legalitetsprincipen i RF 1 kap. 1 § 3 st.

⁴³ Se t.ex. Bremdal, Patrik, Att tala är silver men att tiga är guld – Om miniserstyre och statsråds uttalanden, I: Allmänt och enskilt – Festskrift till Lena Marcussön, Iustus förlag, 2013, s. 50.

⁴⁴ Se t.ex. Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliasson, M. & Regner, G., Grundlagarna – Regeringsformen successionsordningen riksdagsordningen, 3 u, Norstedts Juridik, s. 556.

⁴⁵ Se t.ex. Eka, A., Hirschfeldt, J., Jermsten, H. och Svahn Starrsjö, K., Regeringsformen – med kommentarer, Karnov Group, 2012, s. 479 ff.

⁴⁶ Se t.ex. Bremdal (2013) s. 51.

⁴⁷ Se t.ex. Ahlbäck Öberg, S, Förvaltning och revision, I: Svensk författningsspolitik, 3 u, SNS förslag, 2011, s. 160.

Vem styr och vem ansvarar

Som jag nämnt ovan är den "normala" gången i den svenska förvaltningsmodellen att regeringen ska styra sina myndigheter genom att rikta sina beslut till myndighetens som sådan, det vill säga myndighetens ledning, inte till en enskild del av myndigheten eller till enskilda tjänstemän. Det innebär för vattenförvaltningens del att om regeringen vill styra den verksamhet som utövas av länsstyrelserna som vattenmyndigheterna eller vattendelegationerna ska de vända sig till aktuell länsstyrelse i stället för direkt till något av de andra organen. Undantaget är de informella kontakterna som dock endast ska vara inriktade på informationsutbyte.

Det finns i detta sammanhang en otydlighet kring vem det är som egentligen styr och vem det egentligen är som ansvarar för verksamheten. Vid en jämförelse med övriga delegationer kan det konstateras att länsstyrelsen på ett helt annat sätt är delaktiga i utseendet av delegaterna i övriga delegationer. I de delegationer som beskrivit ovan är det landshövdingen eller länsstyrelsen som antingen utser eller föreslår ledamöterna i delegationen. Liknande konstruktion saknas i fråga om vattendelegationerna.⁴⁸ Länsstyrelserna har även ett tydligare angivet ansvar för verksamheten i övriga delegationer, exempelvis genom att normgivningsfrågorna delegeras till länsstyrelsen som sådan eller genom att länsstyrelsen har ett tydligare ansvar för vilka frågor som avgörs i delegationen.

En annan fråga är hur relationen mellan vattendelegationerna och regeringen ser ut. Sker eventuella informella kontakter direkt mellan regering och delegation eller är det länsstyrelsen som kontaktas?

Den kommunala självstyrelsen

Enligt RF 1 kap. 1 § 2 st ska det svenska statsskicket bland annat förverkligas genom kommunal självstyrelse. Detta visar den centrala ställning som denna princip har i det svenska statsskicket. Kommunerna regleras även särskilt i RF 14 kap. där den kommunala självstyrelsen åter kommer till uttryck (RF 14 kap. 2 §) och där det även stadgas att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte får gå utöver vad som är nödvändigt (RF 14 kap. 3 §).

⁴⁸ Även om det enligt uppgift i praktiken är så att länsstyrelserna är de som föreslår flera av ledamöterna i vattendelegationerna.

Trots den framträdande plats den kommunala självstyrelsen har i det svenska statsskicket är det mycket lite reglerat om dess innehåll. Rätten att ta ut skatt finns stadgad i RF 14 kap. 4 § men i övrigt är det riksdagen som beslutar om gränserna för den kommunala självstyrelsen. Enligt RF 8 kap. 2 § 3 p ska grunderna för kommunernas organisation samt kommunernas befogenheter och åligganden regleras i lag. Det innebär som sagt att det är upp till riksdagen att bestämma vad som ingår i det kommunala självstyret. Det innebär dock även att eventuella inskränkningar i kommunernas självstyrelse måste ske i lag. Regeringen eller myndighet kan med andra ord inte utan lagstöd ålägga kommunerna uppgifter.

I de aktuella frågorna är detta i sig inget problem eftersom det är reglerat i lag att kommunerna är skyldiga att följa miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsplanerna. Därmed är kraven i RF 8 kap. 2 § om att det krävs lagstöd för förändringar i kommunernas befogenheter och åligganden uppfyllt. Möjligen går det att diskutera om det finns någon ”bortre gräns” för vad som kan åläggas kommunerna genom stadgandet i MB 5 kap. 8 §. Hur stora får exempelvis kostnaderna för kommunen bli i förhållande till dess totala budget?

I RF 14 kap. 3 § stadgas om en proportionalitetsbedömning som ska göras av riksdagen innan den tar beslut om intrång i den kommunala självstyrelsen. Enligt förarbetena ska denna regel dock inte kunna ligga till grund för lagprövning i efterhand. Det innebär att även om kommunen, eller vattendelegationen, anser att intrånget skulle vara oproportionerligt kan inte lagprövning enligt RF 12 kap. 10 § bli aktuellt vilket i sin tur innebär att det blir svårt för kommunen att angripa ett beslut från vattendelegationen.⁴⁹

Otydlighet utåt och inåt kring vattenmyndighetens status

Flera olika faktorer gör både var för sig och tillsammans att det skapas en otydlighet kring den nuvarande organisationen. Jag har ovan pekat på otydlighet kring vem som styr myndigheten och vem som ansvarar för dess verksamhet och beslut. Även andra faktorer skapar en otydlighet kring om vattenmyndigheten och vattendelegationen är egna myndigheter eller en del av länsstyrelserna.

⁴⁹ Se dock Nergelius, J., Svensk statsrätt, 4 u, Studentlitteratur, 2018 s. 262 f., där uttalandet i förarbetena ifrågasätts och författaren menar att det inte binder domstolar och myndigheter som vill lagpröva.

En sådan faktor är att vattenmyndigheterna har en egen logga och en egen hemsida. Det skapar ett intryck av att det är fråga om en egen myndighet. Att vattenmyndigheterna dessutom samordnar sig nationellt och att beslut om åtgärdsprogram och dylikt ser mycket lika ut förstärker denna bild. Utåt sett syns och agerar vattenmyndigheterna helt enkelt som en egen myndighet.

Min poäng är att det blir en otydlighet i hur det uppfattas. Det är viktigt att regelverk och myndighetsorganisationer är transparanta så att medborgarna vet vem de har att göra med. Såsom regelverket är utformat, även om det till stora delar är konstitutionellt riktigt, skapas det en otydlighet kring om vattenmyndigheten är en egen myndighet eller ej. Enligt uppgift råder det även förvirring inom länsstyrelserna kring om det är fråga om en egen myndighet eller inte. Som jag kommer att diskutera nedan finns det några olika vägar att gå för att minska eller ta bort denna otydlighet.

Vägen framåt?

Jag har haft i uppdrag att utreda om den svenska vattenförvaltningens organisation är i enlighet med svensk konstitutionell rätt och konstitutionella traditioner. I uppdraget har även legat att göra en utvärdering av den valda organisationen.

Slutsatsen är att det finns en inbyggd otydlighet i hur vattenförvaltningen är organiserad. Det är utifrån, och delvis inifrån, svårt att uppfatta att vattenmyndigheterna inte är en egen självständig myndighet. Myndigheterna har en egen logga, en egen hemsida och vattendelegationerna är självständiga i förhållande till länsstyrelsen i sin beslutande verksamhet. Delegationerna har även viss normgivningsmakt delegerad till sig och har möjlighet att delegera viss beslutanderätt till länsstyrelserna. Allt detta talar, utifrån sett, för att vattenmyndigheterna i praktiken är självständiga nämndmyndigheter.

Ytterligare en komplikation med den nuvarande organisationen är att delegationen kan ta beslut som binder länsstyrelsen, t.ex. genom åtgärdsprogrammen. Det innebär att det finns risk för en intressekonflikt mellan delegationen och länsstyrelsen. Det blir då problematiskt att landshövdingen både är chef över länsstyrelsen och sitter som ordförande i vattendelegationen. Det kan likställas

med det så kallade ställföreträdarjävet. Dessa farhågor har uppmärksamrats i lagstiftningsprocessen men inte bemöts med någon mer principiell diskussion. I stället framstår det som att kostnadseffektivitet har varit ledordet tillsammans med viljan att samla kompetensen på ett ställe och samordna miljöarbetet.

I den utredning som föregick den nuvarande organisation lades det fram vissa utgångspunkter som var tänkta att ligga till grund för valet av organisation. Den första var att fokus skulle ligga på vatten då det var vad ramdirektivet utgick ifrån. Detta frångick regeringen i propositionen som i stället menade att utgångspunkten skulle vara ett integrerat arbetssätt eftersom vattenfrågorna inte kunde separeras från övriga miljöfrågor. Detta är en av förklaringarna till varför utredning och proposition kom till olika slutsatser. Vilken av dessa två vägar som väljs är av avgörande betydelse för organisationsformen. Om fokus ska ligga på vatten är det naturligt att frågorna hanteras av en självständig myndighet då denna helt kan fokusera sin verksamhet på vattenfrågorna. Om vattenfrågan ska integreras med övriga miljöfrågor är länsstyrelsen ett naturligt val, antingen som ansvarig eller som samverkande myndighet, då denna redan hantera flera andra miljöfrågor.

Den andra utgångspunkten var att det skulle råda tydliga ansvarsförhållanden. Denna del berördes inte i propositionen och som jag visat ovan finns det flera omständigheter som leder till att ansvarsförhållandena är oklara. Det finns flera alternativa sätt att klargöra ansvaret. Ett är att ge uppgiften till vissa eller alla länsstyrelser. Genom att delegera uppgiften till myndigheten som sådan klargörs ansvarsförhållandena inte minst om även anslagen riktas direkt till ansvariga länsstyrelser. Ett annat sätt är att skapa en självständig myndighet som handlägger vattenfrågorna. Det skulle givetvis också klargöra ansvarsfrågorna då det blir tydligt vem som är ansvarig och till vem som frågor om normgivning och beslutsfattande är delegerad.

En tredje utgångspunkt var att undvika en sammanblandning av vattenmyndighetens och länsstyrelsens intressen. Detta är delvis kopplat till frågan om ansvar men det handlar även om att länsstyrelsen och vattenmyndigheten har intressen som inte i alla lägen behöver överensstämja. Vattenmyndigheten kan till exempel i åtgärdsprogrammet ålägga länsstyrelsen att vidta åtgärder. Inte heller denna fråga berördes i propositionen. För att undvika att denna

intressekonflikt uppstår är givetvis den enklaste lösningen att vattenmyndigheten blir en självständig myndighet då intressekonflikterna då skulle försvinna.

En fjärde utgångspunkt för utredningen var att samla kompetensen i vattenfrågorna. Detta var ett av argumenten för en självständig myndighet då denna med ett tydligt uppdrag skulle samla rätt kompetens för frågorna. Regeringen menade att denna kompetens i stor utsträckning fanns på länsstyrelserna varför det ur deras perspektiv var naturligt att förlägga vattenmyndigheterna till länsstyrelserna. Genom att göra detta kunde den samlade kompetensen i länsstyrelseorganisationen tas tillvara, inte minst med tanke på det integrerade arbetssätt som regeringen förordade. Precis som i frågan om var fokus ska ligga, på vatten eller miljöfrågor i stort, blir frågan om vilken kompetens som efterfrågas viktigt i en diskussion kring vilken organisationsform som ska väljas.

I de utredningar som diskuterat frågan om särskilda beslutsorgan av den typ som vattendelegationerna utgör har det varit tydligt att det inte ska vara ett förstahandsalternativ utan ska inrättas först efter att för- och nackdelar nog har övervägts. Detta är vad som gjordes av utredningen ovan när utgångspunkterna presenterades och diskuterades. Slutsatsen blev efter denna avvägning att den bästa lösningen var en självständig vattenmyndighet per vattendistrikt. Resonemangen i regeringens förslag var betydligt mer kortfattade och nackdelarna diskuterades knappt alls.

Precis som konstaterats i förarbetena är det viktigt att nog överväga för- och nackdelar med att inrätta ett särskilt beslutsorgan. Om en ett sådant organ ska inrättas bör det enligt förarbetena antingen röra sig om frågor som har ett svagt samband med de frågor myndigheten i övrigt handlägger eller vara väl avgränsade frågor som kräver särskilt kompetens. Det förstnämnda skälet är inte aktuellt i dessa frågor då ett av de huvudsakliga skälen till att organet placerades på länsstyrelserna var kopplingen till myndighetens övriga verksamhet.

Frågan är då om det är fråga om ”väl avgränsade frågor som kräver kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens”. Å ena sidan är vattenmyndighetens verksamhet begränsat till de frågor som regleras i ramdirektivet vilket gör dem väl avgränsade. Å andra sidan anser regeringen att ramdirektivets frågor inte ska ses isoleras utan

integreras i det övriga miljöarbetet. Detta är som sagt ett av huvudskälen till att frågorna skulle placeras på länsstyrelsen. Med andra ord blir det lite motsägelsefullt att med ena handen förordar ett integrerat arbetssätt och med den andra skapa ett särskilt beslutsorgan för att hantera dessa frågor avgränsat från övrig verksamhet.

Jag kommer inte att rekommendera en särskild lösning vad gäller organisation för vattenförvaltningen i Sverige. Däremot menar jag, som jag visat ovan, att det finns problem med den nuvarande organisationen som bör diskuteras och adresseras.

Det finns flera olika lösningar som skulle förtydliga ansvarskedjan och ta bort eventuella intressekonflikter. Ett är att göra vatten-delegationerna till egna myndigheter i enlighet med förslaget i utredningen som föregick den nuvarande organisationen. Ett möjligt sätt att göra detta är att göra om vattenmyndigheterna till nämndmyndigheter med de nuvarande länsstyrelserna som värdmyndighet.

En nämndmyndighet är en myndighet som leds av en nämnd som i sin tur är ansvarig för nämndens verksamhet inför regeringen.⁵⁰ Denna organisationsform har använts för myndigheter med väl avgränsade verksamhetsfrågor och där verksamheten är reglerad i lag. Inte sällan har nämnderna domstolsliknande karaktär.⁵¹ Det är inte ovanligt att mindre nämndmyndigheter är knutna till en värdmyndighet som bland annat sköter administrationen kring myndigheten.⁵²

Det har varit en uttalad vilja att minska mängden nämndmyndigheter och endast använda denna myndighetsform i begränsad omfattning.⁵³ Det saknas någon uttalad motivering till varför men det uttalas att särskilda beslutsorgan i stället bör användas där det är möjligt.⁵⁴

Enligt förvaltningskommittén är dock nämndmyndighet lämplig som form när det rör sig om ”en väl avgränsad verksamhet där ärendena måste hanteras av ett kollektiv.”⁵⁵ Om nämndmyndigheten har ett litet kanslibehov är det enligt förarbetens lämpligt att välja att

⁵⁰ Se t.ex. von Essen, U, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedt juridik, 2014, s. 27.

⁵¹ Prop. 2009/10:175 s. 110.

⁵² SOU 2004:23 s. 66.

⁵³ Prop. 2009/10:175 s. 110. Se även SOU 2004:23 s. 100 och SOU 2008:118 s. 138.

⁵⁴ SOU 2004:23 s. 100.

⁵⁵ SOU 2008:118 s. 138. Den åsikt konfirmerades i förvaltningspolitiska propositionen 2009/10:175 s. 110 där det konstateras att en förutsättning för att välja nämndmyndighet ”bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten”.

placera nämndmyndigheten hos en så kallad värdmyndighet som ger nämndmyndigheten stöd med kanslifunktioner.⁵⁶

Genom att göra om vattenmyndigheten till en nämndmyndighet säkerställs självständigheten från länsstyrelsen samtidigt som kompetensen även fortsatt finns samlad. Normgivningsdelegationen kan då ske direkt till nämndmyndigheten och risken för intressekonflikter undviks. Denna lösning skulle även innebära ett litet ingrepp i den nuvarande organisation då nuvarande delegationer, med undantag för landshövdingen, kan utgöra nämnden i den nya nämndmyndigheten.

Ett annat alternativ är att överföra uppgiften till HaV och ha regionala "kontor" som ansvarar för respektive avrinningsdistrikt. Det skulle förstärka den nationella samordningen samtidigt som den lokala förankringen består. Ytterligare en variant är att ha ett nationellt åtgärdsprogram som antas av regeringen och lokala program som antas av respektive länsstyrelse. Till denna process skulle samrådsorgan, som liknar dagens vattendelegationer i sammansättning, kunna kopplas med uppgift att ge synpunkter på utkast till åtgärdsplaner med mera.

Avslutningsvis anser jag efter att jag undersökt den nuvarande organisationen att det finns skäl att överväga en förändrad organisation. Jag anser att de otydligheter jag visat i denna rapport samt riskerna för intressekonflikter är skäl nog att förändra den nuvarande strukturen.

⁵⁶ SOU 2004:23 s. 163.

Indelningar

Inledning

I denna bilaga lämnas en redovisning av några andra indelningar än huvudavrinningsområden. Följande indelningar redovisas i bilagan:

- vattenmyndigheternas indelning i åtgärdsområden
- indelningar enligt vattenorganisationer.se
- indelning i samordningsområden
- förslag på provningsgrupper.

I bilagan redovisas även förteckningar över hur huvudavrinningsområdena är fördelade på länsstyrelser:

- lista över länsstyrelser och avrinningsområden
- lista över avrinningsområden och länsstyrelser.

Slutligen lämnas en beskrivning av avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium för de tio avrinningsdistrikten.

Vattenmyndigheternas åtgärdsområden

Bottenvikens vattendistrikt

Det finns ingen information om distriktets åtgärdsområden. I stället finns det information om avrinningsområden och vattenrådsområden (VRO). I Bottenvikens vattendistrikt finns det *30 huvudavrinningsområden* från Torneälven vid gränsen till Finland och ner till Öre-

älven i söder. Indelningen i *vattenrådsområden* framgår av nedan (indelningar enligt vattenorganisationer.se).

Bottenhavets vattendistrikt

I Bottenhavets vattendistrikt finns 49 *åtgärdsområden* som har indelats efter vattnets väg i landskapet. Åtgärdsområdena kan därför innefatta flera kommuner och flera län. I Bottenhavets vattendistrikt finns också vatten som rinner till och från Norge, vilka beskrivs i ett särskilt åtgärdsområde (nummer 50).

1. Vojmåns åtgärdsområde
2. Malgomajs åtgärdsområde
3. Övre Ångermanälvens åtgärdsområde
4. Långseleåns åtgärdsområde
5. Ströms åtgärdsområde
6. Nedre Ångermanälvens åtgärdsområde
7. Södra Höga kustens inlandsvattens åtgärdsområde
8. Norra Höga kustens inlandsvattens åtgärdsområde
9. Norra Ångermanlands åtgärdsområde
10. Södra Västerbottens åtgärdsområde
11. Norra Bottenhavets kustvattens åtgärdsområde
12. Norra Höga kustens kustvattens åtgärdsområde
13. Södra Höga kustens kustvattens åtgärdsområde
14. Nedre Indalsälvens åtgärdsområde
15. Mellan Indalsälvens åtgärdsområde
16. Norra Indalsälvens åtgärdsområde
17. Övre Indalsälvens åtgärdsområde
18. Storsjöbygdens åtgärdsområde
19. Gimåns åtgärdsområde
20. Nedre Ljungans åtgärdsområde

- 21.Mellan Ljungans åtgärdsområde
- 22.Övre Ljungans åtgärdsområde
- 23.Övre Ljusnans åtgärdsområde
- 24.Mellersta Ljusnans åtgärdsområde
- 25.Voxnans åtgärdsområde
- 26.Nedre Ljusnans åtgärdsområde
- 27.Södra Hälsinglands kustvattens åtgärdsområde
- 28.Mellersta Hälsinglands åtgärdsområde
- 29.Norra Hälsinglands kustvattens åtgärdsområde
- 30.Norra Hälsinglands kust- och utsjös åtgärdsområde
- 31.Södra Hälsinglands utsjövattens åtgärdsområde
- 32.Norra Gästriklands utsjövatten
- 33.Södra Gästriklands utsjövattens åtgärdsområde
- 34.Gästriklands kustvattens åtgärdsområde
- 35.Testeboåns åtgärdsområde
- 36.Gavleåns åtgärdsområde
- 37.Tängerströmmens- och Marnäsåns åtgärdsområde
- 38.Oreälvens åtgärdsområde
- 39.Övre Österdalälvens åtgärdsområde
- 40.Övre Västerdalälvens åtgärdsområde
- 41.Mellersta Österdalälvens åtgärdsområde
- 42.Nedre Västerdalälvens åtgärdsområde
- 43.Nedre Österdalälvens åtgärdsområde
- 44.Siljans åtgärdsområde
- 45.Faluån-Sundbornåns åtgärdsområde
- 46.Övre Dalälvens åtgärdsområde
- 47.Dalälven Grådö-Torsångs åtgärdsområde

48.Dalälven Färnebofjärden- Grådös åtgärdsområde

49.Nedre Dalälvens åtgärdsområde

50.Gränsvatten Norge-Jämtlands åtgärdsområde.

Norra Östersjöns vattendistrikt

I Norra Östersjöns vattendistrikt finns *84 åtgärdsområden* som indelats efter avrinningsområden. För dessa åtgärdsområden har länsstyrelserna och vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt sammanställt genomförda, planerade och möjliga åtgärder i olika dokument. I distriktet har en del mindre åtgärdsområden slagits ihop för att minska antalet bilagor till åtgärdsprogrammet för Norra Östersjöns vattendistrikt, vilket innebär att vissa dokument behandlar flera områden. Nyköpings åtgärdsområde är tvärtom mycket stort och har därför delats upp i flera olika dokument. Totalt rör det sig om *50 områden*.

1. Arnöfjärdens, Gripsholmsvikens, Långtarmens, Marielundsfjärdens, Prästfjärdens, Rödstensfjärdens och Tynnelsöfjärdens närområdens åtgärdsområden
2. Björkö-, Tjockö- och Lidöfjärden samt Vätösundet och Broströmmen, Norrtäljeån och Norrtäljevikens åtgärdsområden
3. Blackens, Väsbyvikens, Västerås hamnområdes, Västeråsfjärdens, Granfjärdens, Sörfjärdens, Oxfjärdens och Gisselfjärdens närområdens åtgärdsområden
4. Borsåns åtgärdsområde
5. Båven inom Nyköpingsåns åtgärdsområde
6. Dyltaåns åtgärdsområde
7. Enköpingsåns åtgärdsområde
8. Eskilstunaåns utflödes åtgärdsområde
9. Fiskarfjärdens, Riddarfjärdens, Ulvsundasjöns och Årstavikens närområdens åtgärdsområden
- 10.Forsmarksåns åtgärdsområde

- 11.Furusundsledens, Bergshamraåns och Bergshamravikens samt Penningbyån och Edsvikens åtgärdsområden
- 12.Fyrisåns åtgärdsområde
- 13.Görvålns närområdes åtgärdsområde
- 14.Hargsvikens, Ortalavikens, Singöfjärdarnas, Skeboån och Edebovikens samt Östhammarsfjärdens åtgärdsområden
- 15.Hedenlundaån inom Nyköpingsåns åtgärdsområde
- 16.Hedströmmens åtgärdsområde
- 17.Hjälmarens åtgärdsområde
- 18.Karlholmsfjärden och Lövstabuktens åtgärdsområde
- 19.Kilaåns åtgärdsområde
- 20.Knivstaån samt Skarvens och Garnsvikens åtgärdsområden
- 21.Kolbäcksåns åtgärdsområde
- 22.Köpingsåns åtgärdsområde
- 23.Köpingsvikens, Fredens, Brobyvikens och Galtens närområdes åtgärdsområden
- 24.Nackas och Värmdös fjärdars åtgärdsområden
- 25.Nedre Arbogaåns åtgärdsområde
- 26.Olandsåns åtgärdsområde
- 27.Räckstaåns åtgärdsområde
- 28.Sagåns åtgärdsområde
- 29.Stockholms inre skärgårds och Igelbäckens, Edsvikens och Brunnsvikens åtgärdsområden
- 30.Stockholms norra mellersta skärgårds åtgärdsområde
- 31.Stockholms skärgårds yttre kustvattens åtgärdsområde
- 32.Stockholms Södra mellersta skärgårds samt Östra Södertörns och Hårsfjärdens åtgärdsområden
- 33.Svartån till Hjälmarens åtgärdsområde
- 34.Svartån till Mälarens åtgärdsområde

- 35.Sverkestaåns åtgärdsområde
- 36.Svärtaåns åtgärdsområde
- 37.Sävaåns och Hågaåns åtgärdsområden samt Ekolns, Gorrans, Lårstavikens, Skofjärdens och Stora Ullfjärdens närområdens åtgärdsområden
- 38.Södermanlands kust och kustnära områden och yttre kustvattens åtgärdsområden
- 39.Tyresån och Kalvfjärdens åtgärdsområden
- 40.Tisnaren inom Nyköpingsåns åtgärdsområde
- 41.Tisaren- Sottern- Kolsnaren inom Nyköpingsåns åtgärdsområde
- 42.Trosaåns åtgärdsområde
- 43.Täljeåns åtgärdsområde
- 44.Tämnaråns åtgärdsområde
- 45.Upplands yttre kustvattens åtgärdsområde
- 46.Västra Södertörn och Södertäljes Södra fjärdsystems åtgärdsområde
- 47.Åkforsån- Yngaren- Långhalsen inom Nyköpingsåns åtgärdsområde
- 48.Åkerströmmen och Trälhavets åtgärdsområde
- 49.Öregrundsgrepens åtgärdsområde
- 50.Örsundaåns åtgärdsområde.

Södra Östersjöns vattendistrikt

I distriktet finns *59 åtgärdsområden*.¹

1. Alsterån-Mönsterås
2. Åryds-Hällarydsån
3. Blekinge skärgård

¹ www.vattenmyndigheterna.se/Sv/vattendistrikt-sverige/sodra-ostersjon/sammanställning-av-underlag-till-atgardsprogram/Pages/default.aspx (avläst 2019-04-29).

4. Blekinge sydostkust
5. Botorpsströmmen
6. Bräkneån
7. Bruatorpsån-Grisbäck
8. Emån
9. Finsprångsåarna
10. Gallån-Orlundsån
11. Gothemsån
12. Gotlands kustvatten
13. Halltorpsån-Hagbyån-Hagby
14. Hanöbukten
15. Helgeå
16. Höjeå
17. Kalmar läns yttre kustvatten
18. Kalmar-Snärjebäcken-Nävrån
19. Kävlingeån
20. Listerbyån/Angeån
21. Ljungbyån
22. Lyckebyån
23. Marströmmen-Misterhult-Riskeboån
24. Mieån
25. Mörrumsån
26. Motala ströms kust och skärgård
27. Motalaström sydvästra
28. Närsån
29. Nättrabyån
30. Nedre Motalaström

31. Nordvästra Gotland
32. Norra Gotland
33. Nybroån, Kabusaån och Tygeå
34. Råån
35. Ronnebyån
36. Saxån
37. Saxemara-Skönevik
38. Segeå
39. Silletorpsån
40. Skräbeån
41. Snoderån
42. Söderköpingsån och Slätbaken
43. Södra Gotland
44. Stångån
45. Sternö-Stilleryd
46. Storån vid Åtvidaberg
47. Sydvästra Skåne
48. Vabynäs
49. Västervik-Loftahammar
50. Västra Gotland
51. Vättern
52. Vierydsån
53. Vindån
54. Virån-Oskarshamn
55. Öland
56. Öresund
57. Österlen

58. Östra Gotland

59. Övre Motalaström.

Västerhavets vattendistrikt

Distriktet är indelat i 43 åtgärdsområden.

Åtgärdsområden och berörda länsstyrelser i Västerhavets vattendistrikt:²

- Västkusten: För Västkusten delas ansvaret mellan Länsstyrelsen i Skåne, Halland och Västra Götalands län.
- Vänern: För Vänern delas ansvaret mellan Värmland och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.
- Värmlandsälvarna: Länsstyrelsen i Värmland ansvarar för 108 Göta älvs huvudavrinningsområde (Upperudsälven 108–131 österut till och med Visman 108–137).
- Västra Götalandsåarna: Länsstyrelsen i Västra Götalands län är ansvarig.
- Hallandsåarna: Länsstyrelsen i Hallands län är ansvarig.
- Skåneåarna: Länsstyrelsen i Skåne län är ansvarig.

Åtgärdsområden och berörda kommuner i Västerhavets vattendistrikt:³

1. Alsterälven Filipstad, Karlstad
2. Borgviksälven Arvika, Grums, Karlstad, Kil, Sunne, Säffle
3. Byälven Arvika, Eda, Kongsvinger (NO), Säffle, Årjäng
4. Bäveån Lilla Edet, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg
5. Dalbergså och Holmsån Bengtsfors, Färgelanda, Mellerud, Munkedal, Vänersborg
6. Enningdalsälven Aremark (NO), Dals-Ed, Halden (NO), Munkedal, Tanum

² www.vattenmyndigheterna.se/Sv/vattendistrikt-sverige/vasterhavet/atgardsomraden/Sidor/default.aspx (avläst 2019-04-26).

³ Förvaltningsplan för Västerhavets vattendistrikt, bilaga 5 Åtgärdsområdessammanställningar.

7. Friaån Gullspång, Mariestad, Töreboda
8. Fylleån Halmstad, Hylte, Ljungby
9. Genevadsån Båstad, Halmstad, Laholm
10. Glomma Aremark (NO), Berg (NO), Dals-Ed, Halden (NO), Munkedal, Tanum, Torsby, Tydal (NO), Våler (NO)
11. Gullspångsälven Degerfors, Filipstad, Gullspång, Hällefors, Karlskoga, Kristinehamn, Laxå, Lekeberg, Ludvika, Malung-Sälen, Nora, Storfors, Vansbro, Örebro
12. Göta älv huvudfåra Ale, Alingsås, Essunga, Göteborg, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Stenungsund, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg
13. Haldenvassdraget Aremark (NO), Dals-Ed (Ingen sammanställning gjord)
14. Himleån Varberg
15. Klarälven Elverum (NO), Engedal (NO), Filipstad, Forshaga, Hagfors, Hammarö, Härjedalen, Karlstad, Kil, Mora, Munkfors, Røros (NO), Sunne, Älvdalen
16. Kungsbackaån Härryda, Kungsbacka, Mark, Mölndal
17. Kustnära områden (mellan) Båstad, Falkenberg, Halmstad, Kungsbacka, Laholm, Varberg
18. Kustnära områden (norr) Göteborg, Kungälv, Lysekil, Munkedal, Orust, Sotenäs, Stenungsund, Strömstad, Tanum, Tjörn, Uddevalla, Öckerö
19. Kustnära områden (syd) Båstad, Höganäs, Ängelholm
20. Lagan Alvesta, Båstad, Gislaved, Gnosjö, Halmstad, Hylte, Hässleholm, Jönköping, Laholm, Ljungby, Markaryd, Nässjö, Sävsjö, Vaggeryd, Värnamo, Växjö, Örkellunga
21. Lidan Essunga, Falköping, Herrljunga, Lidköping, Mariestad, Skara, Skövde, Tidaholm, Ulricehamn, Vara
22. Mölndalsån Bollebygd, Göteborg, Härryda, Lerum, Mölndal
23. Nissan Gislaved, Gnosjö, Habo, Halmstad, Hylte, Jönköping, Mullsjö, Tranemo, Ulricehamn, Vaggeryd

- 24.Norsälven Arvika, Forshaga, Grue (NO), Hagfors, Karlstad, Kil, Kongsvinger (NO), Sunne, Torsby, Åsnes (NO)
- 25.Nossan Alingsås, Borås, Essunga, Grästorp, Herrljunga, Vara, Vårgårda
- 26.Rolfsån Bollebygd, Borås, Härryda, Kungsbacka, Mark
- 27.Rönne å Båstad, Eslöv, Hässleholm, Höganäs, Hörby, Höör, Klippan, Kristianstad, Markaryd, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm, Örkelljunga
- 28.Sjöråsån, Mariedalsån och Öredalsån Falköping, Götene, Lidköping, Mariestad, Skara, Skövde, Tidaholm
- 29.Skålderviken Båstad, Helsingborg, Höganäs, Ängelholm
- 30.Stensån Båstad, Laholm, Ängelholm, Örkelljunga
- 31.Strömsån Halden (NO), Strömstad, Tanum
- 32.Suseån Falkenberg, Halmstad, Hylte
- 33.Säveån Ale, Alingsås, Bollebygd, Borås, Göteborg, Herrljunga, Härryda, Kungälv, Lerum, Partille, Vårgårda
- 34.Tidan Falköping, Gullspång, Habo, Hjo, Jönköping, Mariestad, Mullsjö, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda, Ulricehamn
- 35.Törlan, Uttran och Ramsjö kanal (TUR) Falkenberg, Varberg
- 36.Upperudsälven Aremark (NO), Arvika, Aurskog-Høland (NO), Bengtsfors, Dals-Ed, Marker (NO), Mellerud, Rømskog (NO), Säffle, Åmål, Årjäng
- 37.Vege å Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Kävlinge, Landskrona, Lund, Svalöv, Åstorp, Ängelholm
- 38.Viskan Bollebygd, Borås, Kungsbacka, Mark, Svenljunga, Ulricehamn, Varberg
- 39.Visman Degerfors, Kristinehamn
- 40.Vänern och dess närområden Bengtsfors, Grums, Grästorp, Gullspång, Götene, Hammarö, Karlstad, Kristinehamn, Lidköping, Mariestad, Mellerud, Skara, Storfors, Säffle, Trollhättan, Töreboda, Vara, Vänersborg, Åmål

41. Kustvatten Västerhavet Båstad, Falkenberg, Halmstad, Höganäs, Göteborg, Kungsbacka, Kungälv, Laholm, Lysekil, Munkedal, Orust, Sotenäs, Stenungsund, Strömstad, Tanum, Uddevalla, Varberg, Ängelholm, Öckerö
42. Ätran Borås, Falkenberg, Falköping, Gislaved, Hylte, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn, Varberg
43. Örekilsälven Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Munkedal, Vänersborg.

Indelningar enligt vattenorganisationer.se

Bottenvikens vattendistrikt

Vattenrådsområden (VRO)

- Tornedalens Vattenparlament (VPO1)
- Sangisälvens och Keräsjoki VR (VRO2)
- Kalix- och Töreälvens vattenråd (VRO3)
- Råne-/Luleälvens vattenråd (VRO4)
- Fyrkantens vattenråd (VRO5)
- Piteälvens vattenråd (VRO6)
- Åby, -Byske- och Kågeälven VR (VRO7)
- Skellefteälvens vattenråd (VRO8)
- Mellanbygdens vattenråd (VRO9)
- Ume-och Vindelälvens vattenråd (VRO10)
- Södra Västerbottens vattenråd (VRO11)
- Norra Bottenvikens kustvattenråd (VRO12)
- Södra Bottenvikens kustvattenråd (VRO13)
- Ume-Vindelälvens vattenvårdsförbund
- Torne- & Kalix älvars vattenvårdsförbund

Bottenhavets vattendistrikt

Vattenområden

- Norra Ångermanlands skogsvattendrag
- Ångermanälven
- Indalsälven
- Ljungan
- Ljusnan och Voxnans vattenvårdsförbund
- Gästriklands vattenråd
- Dalälvens Vattenvårdsförening
- Norra Ångermanlands kustvatten
- Södra Ångermanlands kustvatten
- Medelpads kustvatten
- Ljusnan och Hälsinglands skogs- och kustvattenråd
- Ångermanälven och Vapstälvens vattenråd.

Delområden

- Norra Ångermanlands skogsvattendrag
- Ångermanälven
- Indalsälven
- Ljungan
- Hälsinglands skogsvattendrag
- Ljusnan
- Gästriklands skogsvattendrag
- Dalälven
- Norra Ångermanlands kustvatten
- Södra Ångermanlands kustvatten

- Medelpads kustvatten
- Hälsinglands kustvatten
- Gästriklands kustvatten.

Norra Östersjöns vattendistrikt

Vattenorganisationer

- Arbogaåns vattenförbund
- Edsviken Vattensamverkan
- Fyrisåns Vattenförbund
- Tyresåns vattenvårdsförbund
- Mälarens vattenvårdsförbund
- Oxunda Vattensamverkan
- Sagåns Vattenråd
- Svartåns Vattenråd
- Svealands kustvattenvårdsförbund
- Nyköpingsåarnas Vattenvårdsförbund
- Stockholms Vattenprogram
- Stockholms Grundvattenråd
- Trosaåns vattenvårdsförbund
- Himmerfjärdens och Kaggfjärdens Vattenråd
- Hjälmarens Vattenvårdsförbund
- Kolbäcksåns Vattenförbund
- Åkerströmmens Vattenvårdsamverkan.

Norrströms huvudavrinningsområde

- Råckstaåns avrinningsområde
- Eskilstunaåns avrinningsområde
- Arbogaåns avrinningsområde
- Hedströmmens avrinningsområde
- Svartåns avrinningsområde
- Sagåns avrinningsområde
- Enköpingsåns avrinningsområde
- Ekaåns avrinningsområde
- Fiskviks kanals avrinningsområde
- Örsundaåns avrinningsområde
- Sävaåns avrinningsområde
- Hågaåns avrinningsområde
- Fyrisåns avrinningsområde
- Knivstaåns avrinningsområde
- Mälarens närområden
- Mälaren.

Kustavrinningsområden

- Kustnära områden i Södermanlands län
- Kilaåns avrinningsområde
- Nyköpingsåns avrinningsområde
- Svärtaåns avrinningsområde
- Trosaåns avrinningsområde
- Södertörns och Södertäljes kustavrinningsområden
- Tyresåns avrinningsområde
- Stockholmsnära kustavrinningsområden

- Stockholms norra kustnära avrinningsområden
- Södra Roslagens avrinningsområden
- Norra Roslagens avrinningsområden
- Skeboåns avrinningsområde
- Avrinningsområdet mellan Olandsån och Skeboån
- Olandsåns avrinningsområde
- Forsmarksåns avrinningsområde
- Strömaråns avrinningsområde
- Väla kanals avrinningsområde
- Tämnaråns avrinningsområde.

Kustvatten

- Östergötlands yttre kustvatten
- Stockholms skärgårds yttre kustvatten
- Östergötlands och Stockholms skärgårds mellankustvatten
- Stockholms inre skärgård och Hallsfjärden
- Upplands yttre kustvatten
- Upplands inre kustvatten.

Södra Östersjöns vattendistrikt

Vattenorganisationer

- Alsteråns Vattenråd
- Blekinge Kustvatten och Luftvårdsförbund
- Bruatorpsån-Grisbäcken-Brömsebäcken
- Bräkneåns Vattenråd
- Emåförbundet
- Gotlands vattenråd

- Hagbyåns och Halltorpsåns Vattenråd
- Helge å Kommittén för samordnad kontroll
- Helgeåns Vattenråd
- Ivösjökommitten
- Höje å Vattenråd
- Kisadalens vattenråd
- Kristianstadslättens Grundvattenråd
- Kalmar läns kustvattenkommitté
- Kolbäcksåns Vattenförbund
- Kävlingeåns vattenvårdsförbund
- Kävlingeåns Vattenråd
- Ljungbyåns Vattenråd
- Ljungbyåns recipientkontroll
- Lyckebyåns vattenförbund
- Motala ströms vattenvårdsförbund
- Motala ströms sydvästra vattenråd
- Nedre Motala ströms och Bråvikens vattenråd
- Mörrumsåns Vattenråd
- Norra Gotlands Vattenråd
- Norra Møre Vattenråd
- Nybroån, Kabusaån och Tyge å Vattenråd
- Tullstorpsåprojektet
- Ronnebyåns vattenvårdsförbund
- Rååns vattendragsförbund
- Alnarpsströmmen Samarbetskommittén
- Saxån-Braåns vattenråd
- Segeåns Vattendragsförbund och Vattenråd

- Skivarpsåns och Dybäcksåns vattendragsförbund
- Skräbeåns vattenråd
- Snärjebäcken, Törnebybäcken, Åbyån-Surrebäcken och Nävraån-Danesjökanalen
- SRK Norra Vättern
- SRK Södra Vättern
- Storåns Vattenråd
- Svarteåns Vattenråd
- Stångåns Vattenråd
- Sydkustens vattenvårdsförbund
- Sydvästra Skånes Vattenråd
- Vattenvårdsförbundet för västra Hanöbukten
- Vattenrådet för Blekingekusten
- Vegeåns vattendragsförbund
- Vindåns Vattenråd
- Västar Gotlands Vattenråd
- Vätternvårdsförbundet
- Ystads åar
- Ölands Vattenråd
- Öresunds vattenvårdsförbund
- Österlens vattenråd
- Östra Gotlands vattenråd
- Övre Motalaströms Vattenråd.

Västerhavets vattendistrikt

Vattenorganisationer

- Alstersälvens vattenråd
- Bohuskustens vattenvårdsförbund
- Bohuskustens vattenråd, VRBK
- By- och Borgviksälvens Vr
- Bäveåns Vattenråd
- Dalbergså och Holmsåns Vattenråd
- Dalslandskanals vattenråd
- Enningdalsälvens Vattenråd
- Fylleåns Vattenråd
- Gullmarns Vattenråd
- Gullspångsälvens Vattenvårdsförbund
- Göta älvs vattenråd
- Göta älvs vattenvårdsförbund
- Himleåns vattenråd
- Klarälvens vattenråd
- Kungsbackaåns Vattenvårdsförbund och Vattenråd
- Kattegatts kustvattenråd
- Lagans vattenråd
- Lygnerns Vattenråd
- Mölndalsåns vattenråd
- Nissans Vattenråd
- Nordvästskånes kustvattenkommitte
- Norsälvens vattenråd
- Ringsjöns vattenråd

- Rönneåns vattenråd
- Vattenrådssamverkan väst
- Samverkan Halland
- Stensåns Vattenråd
- Strömsåns/Strömstads Vattenråd
- Suseåns Vattenråd
- Säveåns vattenråd
- Tidans Vattenförbund
- Vegeåns Vattenråd
- Viskans vattenråd
- Vänerns sydöstra tillflöden
- Ätrans Vattenråd.

Lista över samordningsområden

I en promemoria som togs fram av Miljövårdsdirektörernas förening hösten 2003 redovisades länsstyrelsernas gemensamma syn på hur arbetet med ramdirektivet för vatten bör läggas upp på regional nivå.⁴ I promemorian föreslogs en indelning av Sverige i regionala avrinningsområden (samordningsområden). I denna bilaga anges vilka län som enligt förslaget borde få samordningsansvar för respektive huvudavrinningsområde (förteckning över huvudavrinningsområdenas numrering finns i förteckningen över avrinningsområden nedan).

Bottenvikens vattendistrikt

- Lst BD – Norrbottens län: 1–17
- Lst AC – Västerbottens län: 18–32 (uppdelning på 18–25 respektive 26–32 med hänsyn till internationell rapportering).

⁴ Länsstyrelserna (2003): *EU:s ramdirektiv för vatten på länsnivå – arbetsupplägg och medel*. PM 2003-09-18.

Bottenhavets vattendistrikt

- Lst Y – Västernorrlands län och Lst Z – Jämtlands län i samarbete: 33–42
- Lst X – Gävleborgs län: 43–52
- Lst W – Dalarnas län: 53.

Norra Östersjöns vattendistrikt

- Lst AB – Stockholms län: 57–60, 62
- Lst C – Uppsala län: 54–56, Fyrisån, Örsundaån
- Lst T – Örebro län: 61 (Hjälmaren), Arbogaån, Eskilstunaån
- Lst U – Västmanlands län och Lst AB i samarbete: 61 (Mälaren)
- Lst U: Sagaån, Kolbäcksaån, Köpingeån, Hedströmmen, Svartån
- Lst D – Södermanlands län: 63–66, Råcksta å.

Södra Östersjöns vattendistrikt

- Lst E – Östergötlands län: 67 (nedströms Vättern) – 70
- Lst F – Jönköpings län: 67 (Vättern), 74 i samarbete med Lst H
- Lst H – Kalmar län: 71–73, 75–79, 119
- Lst I – Gotlands län: 117–118
- Lst K – Blekinge län och Lst G – Kronobergs län i samarbete: 80–86
- Lst M – Skåne län: 87–94.

Västerhavets vattendistrikt

- Lst M: 95–96
- Lst N – Hallands län: 97, 99–107, 98 i samarbete med Lst F
- Lst O – Västra Götalands län och Lst S – Värmlands län i samarbete: Vänern

- Lst O: 108 (nedströms Vänern), 109–112
- Lst S: 108 (uppströms Vänern), Gullspångsälven, Byälven.

Lista över förslag på provningsgrupper

Huvud avrinningsområde (nr och namn) samt provningsgrupp (id-nr och namn):

- 1 Torneälven 1_1 Torneälv
- 3 Sangisälven 3_1 Sangisälven
- 9 Luleälven 9_2 Bodån
- 9 Luleälven 9_3 Bodträskån
- 9 Luleälven 9_1 Luleälven
- 12 Alterälven 12_1 Alterälven
- 13 Piteälven 13_1 Piteälven
- 17 Åbyälven 17_1 Åbyälven
- 19 Kågeälven 19_1 Kågeälven
- 20 Skellefteälven 20_1 Skellefteälven
- 21 Bureälven 21_1 Bureälven
- 24 Rickleån 24_1 Rickleån
- 26 Sävarån 26_1 Sävarån
- 27 Tavelån 27_1 Tavelån
- 28 Umeälven 28_2 Vindelälven
- 28 Umeälven 28_4 Stornorrfors
- 28 Umeälven 28_1 Umeälven
- 30 Öreälven 30_1 Öreälven
- 33 Husån 33_1 Husån
- 34 Gideälven 34_1 Gideälven
- 35 Idbyån 35_1 Idbyån

- 36 Moälven 36_1 Moälven
- 37 Nätraån 37_1 Nätraån
- 37/38 Nätraån/Ångermanälven 37/38_1 Mellan Nätraån och Ångermanälven
- 38 Ångermanälven 38_4 Vojmån
- 38 Ångermanälven 38_1 Ångermanälven
- 38 Ångermanälven 38_2 Faxälven
- 38 Ångermanälven 38_3 Fjällsjöälven
- 38/39 Ångermanälven/ Gädeån 38/39_1 Mellan Ångermanälven och Gädeån
- 40 Indalsälven 40_4 Storbodströmmen
- 40 Indalsälven 40_3 Dammån
- 40 Indalsälven 40_7 Alsensjön uppströms
- 40 Indalsälven 40_8 Långan
- 40 Indalsälven 40_5 Indalsälven_Ockesjön
- 40 Indalsälven 40_9 Hårkan
- 40 Indalsälven 40_1 Indalsälven
- 40 Indalsälven 40_6 Åreälven
- 40 Indalsälven 40_2 Storsjön
- 42 Ljungan 42_2 Gimån
- 42 Ljungan 42_1 Ljungan
- 43 Gnarpsån 43_1 Gnarpsån
- 44 Harmångersån 44_1 Harmångersån
- 45 Delångersån 45_1 Delångersån
- 48 Ljusnan 48_1 Ljusnan ns
- 48 Ljusnan 48_4 Laforens Dämningsområde uppströms
- 48 Ljusnan 48_3 Orsjön uppströms
- 48 Ljusnan 48_2 Voxnan

- 50 Hamrångeån 50_1 Hamrångeån
- 51 Testeboån 51_1 Testeboån
- 52 Gavleån 52_1 Gavleån
- 52 Gavleån 52_2 Gavleån upp Storsjön
- 53 Dalälven 53_2 Dalälven mellan
- 53 Dalälven 53_1 Dalälven Nedre
- 53 Dalälven 53_5 Svärdsjö_Lillälve
- 53 Dalälven 53_3 Västerdalälven
- 53 Dalälven 53_6 Oreälven
- 53 Dalälven 53_9 Siljan med biflöden
- 53 Dalälven 53_4 Österdalälven
- 54 Tämnrån 54_1 Tämnrån
- 61 Norrström 61_8 Sverkestaån
- 61 Norrström 61_9 Hedströmmen
- 61 Norrström 61_4 Ten och Toften
- 61 Norrström 61_6 Dyltaån
- 61 Norrström 61_7 Borsån
- 61 Norrström 61_3 Svartån till Hjälmarens
- 61 Norrström 61_2 Hjälmarens
- 61 Norrström 61_1 Eksågsån
- 61 Norrström 61_15 Fyrisån
- 61 Norrström 61_10 Kolbäcksån nedre
- 61 Norrström 61_11 Kolbäcksån övre
- 61 Norrström 61_14 Örsundaån
- 61 Norrström 61_12 Svartån till Mälaren
- 61 Norrström 61_13 Sagån
- 61 Norrström 61_5 Nedre Arbogaån

- 62 Tyrisöån 62_1 Tyrisöån
- 63 Trosaån 63_1 Trosaån
- 65 Nyköpingsån 65_1 Nyköpingsån
- 66 Kilaån 66_1 Kilaån
- 66/67 Kilaån/ Motalaström 66/67_1 Norr Bråviken
- 67 Motalaström 67_3 Stångån
- 67 Motalaström 67_13 Huskvarnaån
- 67 Motalaström 67_1 Huvudfåran
- 67 Motalaström 67_4 Svartån 67
- 67 Motalaström 67_6 Norr Glan
- 67_A Motalaström 67_9 Vättern Norra
- 67_A Motalaström 67_5 Vättern Södra
- 68 Söderköpingsån 68_1 Söderköpingsån
- 68/69 Söderköpingsån/ Vindån 68/69_1 Mellan Söderköpingsån och Vindån
- 69 Vindån 69_1 Vindån
- 70 Storån 70_1 Storån
- 70/71 Storån/ Botorpsströmmen 70/71_1 Storån till Botorpsströmmen
- 71 Botorpsströmmen 71_1 Botorpsströmmen
- 72 Marströmmen 72_1 Marströmmen
- 73 Virån 73_1 Virån
- 74 Emån 74_4 Silverån
- 74 Emån 74_1 Emån ns
- 74 Emån 74_2 Gårdvedaån
- 74 Emån 74_3 Emån us
- 75 Alsterån 75_1 Alsterån
- 77 Ljungbyån 77_1 Ljungbyån

- 78 Hagbyån 78_1 Hagbyån
- 79 Bruatorpsån 79_1 Bruatorpsån
- 80 Lyckebyån 80_1 Lyckebyån
- 80/81 Lyckebyån/ Nättrabyån 80/81_1 Silletorpsån
- 81 Nättrabyån 81_1 Nättrabyån
- 81/82 Nättrabyån/ Ronnebyån 81/82_1 Listerbyån
- 82 Ronnebyån 82_1 Ronnebyån
- 83 Vierydsån 83_1 Vierydsån
- 84 Bräkneån 84_1 Bräkneån
- 84/85 Bräkneån/Mieån 84/85_1 Hällarydsån
- 85 Mieån 85_1 Mieån
- 86 Mörrumsån 86_3 Uppströms Helgasjön
- 86 Mörrumsån 86_2 Mellan Åsnen och Helgasjön
- 86 Mörrumsån 86_1 Mellan havet och Åsnen
- 87 Skräbeån 87_1 Skräbeån
- 88 Helge Å 88_4 Helge Å 3
- 88 Helge Å 88_2 Helge Å 2
- 88 Helge Å 88_1 Helge Å 1
- 88/89 Helge Å 88/89_1 Österlen
- 92 Kävlingeån 92_1 Kävlingeån
- 95 Vege å 95_1 Vege å
- 96 Rönne Å 96_1 Rönne Å
- 97 Stensån 97_1 Stensån
- 98 Lagan 98_7 Härån
- 98 Lagan 98_1 Lagan ns
- 98 Lagan 98_4 Lagan us
- 98 Lagan 98_6 Toftaån

- 98 Lagan 98_3 Krokån, Vänneån
- 98 Lagan 98_2 Lagan biflöde ns
- 98 Lagan 98_5 Bolmån
- 99 Genevadsån 99_1 Genevadsån
- 100 Fylleån 100_1 Fylleån
- 101 Nissan 101_2 Kilan
- 101 Nissan 101_3 Nissan us
- 101 Nissan 101_1 Nissan ns
- 102 Suseån 102_1 Suseån
- 103 Ätran 103_1 Ätran från havet inkl Högvadsån
- 103 Ätran 103_3 Ätran biflöde Lillån m.fl.
- 103 Ätran 103_2 Ätran från Ätranfors
- 103 Ätran 103_4 Ätran Assman
- 103/104 Ätran/Tvååkersån 103/104_1 Tvååkersån m.fl.
- 105 Viskan 105_1 Viskan
- 105/106 Viskan/Rolfsån 105/106_1 Mellan Viskan och Rolfsån
- 106 Rolfsån 106_1 Rolfsån
- 107 Kungsbackaån 107_1 Kungsbackaån
- 107/108 Kungsbackaån/ Göta Älv 107/108_1 Onsalahalvön m.fl.
- 108 Göta Älv 108_5 Alsterälven
- 108 Göta Älv 108_6 Visman
- 108 Göta Älv 108_3 Forsnäsån
- 108 Göta Älv 108_4 Åmålsån
- 108 Göta Älv 108_7 Råmmån, Sjörsån
- 108 Göta Älv 108_10 Borgvikeälven
- 108 Göta Älv 108_9 Mölndalsån
- 108 Göta Älv 108_8 Nossan

- 108 Göta Älv 108_1 Vänern med tillflöden
- 108 Göta Älv 108_2 Dalbergså
- 108/109 Göta Älv/Bäveån 108/109_1 Från Götaälv till Bäveån
- 108_A Upperudsälven 108_A_2 Upperudsälven 1
- 108_A Upperudsälven 108_A_4 Upperudsälven 4
- 108_A Upperudsälven 108_A_1 Upperudsälven 1
- 108_A Upperudsälven 108_A_3 Upperudsälven 3
- 108_B Byälven 108_B_2 Byälven 2
- 108_B Byälven 108_B_3 Byälven 3
- 108_B Byälven 108_B_4 Byälven 4
- 108_B Byälven 108_B_1 Byälven 1
- 108_C Norsälven 108_C_1 Norsälven upp till Frykensjöarna
- 108_C Norsälven 108_C_2 Norsälven Uppströms Övre Frykern
- 108_D Klarälven 108_D_29 Kvarntorpsån
- 108_D Klarälven 108_D_4 Årosälven
- 108_D Klarälven 108_D_3 Tjärnsälven
- 108_D Klarälven 108_D_1 Klarälven 1
- 108_E Gullspångsälven 108_E_4 Biflöden Svartälv
- 108_E Gullspångsälven 108_E_3 Storforsälven
- 108_E Gullspångsälven 108_E_2 Lung- Bjurbäcksälv
- 108_E Gullspångsälven 108_E_5 Övre Svartälven
- 108_E Gullspångsälven 108_E_6 Sikforsån
- 108_E Gullspångsälven 108_E_1 Gullspångsälven_nedre
- 108_F Tidan 108_F_3 Tidan Väster
- 108_F Tidan 108_2 Tidan ovan Östen
- 108_F Tidan 108_F_4 Tidan_Stråken
- 108_F Tidan 108_F_1 Tidan_nedan Östen

- 108_G Lidan 108_G_1 Lidan
- 108_H Sävån 108_H_1 Sävån
- 108_I Göta Älv nedströms Vänern 108_I_1 Göta Älvs huvudfåra
- 109 Båveån 109_1 Båveån
- 110 Örekilsälven 110_1 Örekilsälven
- 112 Enningdalsälven 112_1 Enningdalsälven
- 114 Nea 114_1 Nea
- 118/117 Gotland 118/117_1 Gotland nordost.

Lista över länsstyrelser och avrinningsområden

Anmärkning: Understrukna avrinningsområden omfattar endast ett län. Avrinningsområden med * avvattnar till Norge. Siffran inom parentes anger antalet avrinningsområden som helt eller delvis befinner sig inom länet.

Denna lista utgår från den tidigare indelningen i 119 huvudavrinningsområden, där 14 Lillpiteälven och 15 Rokån ingår. Dessa tidigare huvudavrinningsområdena är numera biflöden i Piteälvens huvudavrinningsområde.

Norrbotten (21)

1 Torneälven,⁵ 2 Keräsjoki, 3 Sangisälven, 4 Kalixälven, 5 Töreälven, 6 Vitån, 7 Råneälven, 8 Altersundet, 9 Luleälven, 10 Alån, 11 Rosån, 12 Alterälven, 13 Piteälven, 14 Lillpiteälven, 15 Rokån, 16 Jävreån, 17 Åbyälven, 18 Byskeälven, 20 Skellefteälven, 28 Umeälven, 116 * Rana.

⁵ Den del av Torneälvens avrinningsområde som ligger uppströms Junosuando (en yta motsvarande cirka 10 000 km² och cirka 25 procent av avrinningsområdet) avvattnas genom en bifurkation genom både Torneälven och Kalixälven. Vid bifurkationen i Junosuando överförs cirka 55 procent av flödet till Täreändälven och Kalixälven, medan resterande cirka 45 procent av flödet fortsätter genom Torneälven. Detta innebär att Torneälvens och Kalixälvens avrinningsområden i viss utsträckning överlappar varandra.

Västerbotten (23)

16 Jävreån, 17 Åbyälven, 18 Byskeälven, 19 Kågeälven, 20 Skellefteälven, 21 Bureälven, 22 Mångbyån, 23 Kålabodaån, 24 Rickleån, 25 Dal Karlsån, 26 Sävrån, 27 Tavelån, 28 Umeälven, 29 Hörnån, 30 Öreälven, 31 Leduån, 32 Lögdeälven, 33 Husån, 34 Gideälven, 36 Moälven, 38 Ångermanälven. Övriga områden: 115 * Vefsna och 116 * Rana.

Västernorrland (14)

32 Lögdeälven, 33 Husån, 34 Gideälven, 35 Idbyån, 36 Moälven, 37 Nätraån, 38 Ångermanälven, 39 Gådeån, 40 Indalsälven, 41 Selångersån, 42 Ljungan, 44 Harmångersån, 45 Delångersån, 48 Ljusnan.

Jämtland (8)

38 Ångermanälven, 40 Indalsälven, 42 Ljungan, 48 Ljusnan, 53 Dalälven, 108 Göta älv. Övriga områden: 113 * Glomma och 114 * Nean.

Dalarna (6)

48 Ljusnan, 51 Testeboån, 52 Gavleån, 53 Dalälven, 61 Norrström, 108 Göta älv.

Gävleborg (13)

42 Ljungan, 43 Gnarpsån, 44 Harmångersån, 45 Delångersån, 46 Nianån, 47 Norrallaån, 48 Ljusnan, 49 Skärjån, 50 Hamrångeån, 51 Testeboån, 52 Gavleån, 53 Dalälven, 54 Tämnrån.

Västmanland (3)

53 Dalälven, 54 Tämnrån, 61 Norrström.

Örebro (4)

61 Norrström, 65 Nyköpingsån, 67 Motala ström, 108 Göta älv.

Uppsala (8)

53 Dalälven, 54 Tämnrån, 55 Forsmarksån, 56 Olandsån, 57 Skeboån, 59 Norrtäljeån, 60 Åkersström, 61 Norrström.

Stockholm (7)

57 Skeboån, 58 Broströmmen, 59 Norrtäljeån, 60 Åkersström, 61 Norrström, 62 Tyresån, 63 Trosaån.

Södermanland (5)

61 Norrström, 63 Trosaån, 64 Svärtaån, 65 Nyköpingsån, 66 Kilaån.

Östergötland (8)

65 Nyköpingsån, 66 Kilaån, 67 Motala ström, 68 Söderköpingsån, 69 Vindån, 70 Storån, 71 Botorpsströmmen, 74 Emån.

Jönköping (8)

67 Motala ström, 74 Emån, 86 Mörrumsån, 88 Helge å, 98 Lagan, 101 Nissan, 103 Ätran, 108 Göta älv.

Kalmar (16)

67 Motala ström, 69 Vindån, 70 Storån, 71 Botorpsströmmen, 72 Marströmmen, 73 Virån, 74 Emån, 75 Alsterån, 76 Snärjebäcken, 77 Ljungbyån, 78 Hagbyån, 79 Bruatorpsån, 80 Lyckebyån, 81 Nättrabyån, 82 Ronnebyån, 119 Öland.

Kronoberg (15)

74 Emån, 75 Alsterån, 76 Snärjebäcken, 77 Ljungbyån, 80 Lyckebyån, 81 Nättrabyån, 82 Ronnebyån, 83 Vierydsån, 84 Bräkneån, 85 Mieån, 86 Mörrumsån, 87 Skräbeån, 88 Helge å, 98 Lagan, 100 Fylleån.

Blekinge (9)

79 Bruatorpsån, 80 Lyckebyån, 81 Nättrabyån, 82 Ronnebyån, 83 Vierydsån, 84 Bräkneån, 85 Mieån, 86 Mörrumsån, 87 Skräbeån.

Skåne (12)

87 Skräbeån, 88 Helge å, 89 Nybroån, 90 Sege å, 91 Höje å, 92 Kävlingeån, 93 Saxån, 94 Råån, 95 Vegeå, 96 Rönne å, 97 Stensån, 98 Lagan.

Halland (12)

96 Rönne å, 97 Stensån, 98 Lagan, 99 Genevadsån, 100 Fylleån, 101 Nissan, 102 Suseån, 103 Ätran, 104 Himleån, 105 Viskan, 106 Rolfsån, 107 Kungsbackaån.

Västra Götaland (11)

67 Motala ström, 101 Nissan, 103 Ätran, 105 Viskan, 106 Rolfsån, 107 Kungsbackaån, 108 Göta älv, 109 Bäveån, 110 Örekilsälven, 111 Strömsån, 112 Enningdalsälven.

Värmland (2)

108 Göta älv, 113 * Glomma.

Gotland (2)

117 Gothemån, 118 Snoderån.

Lista över avrinningsområden och länsstyrelser

Denna lista utgår från den tidigare indelningen i 119 huvudavrinningsområden, där 14 Lillpiteälven och 15 Rokån ingår. Dessa tidigare huvudavrinningsområdena är numera biflöden i Piteälvens huvudavrinningsområde.

- 1. Torneälven: Totalt 40 157,1 km², varav i Norrbotten 25 393,2 km². Torneälvens vatten rinner till största delen igenom Sverige och Finland men små delar av området ligger även i Norge.
- 2. Keräsjoki: Totalt 426,6 km², varav i Norrbotten 426,6 km².
- 3. Sangisälven: Totalt 1 230 km², varav i Norrbotten 1 230 km².
- 4. Kalixälven: Totalt 18 130,1 km², varav i Norrbotten 18 130,1 km².
- 5. Töreälven: Totalt 448,6 km², varav i Norrbotten 448,6 km².
- 6. Vitån: Totalt 518,7 km², varav i Norrbotten 518,7 km².
- 7. Råneälven: Totalt 4 207,3 km², varav i Norrbotten 4 207,3 km².
- 8. Altersundet: Totalt 402,9 km², varav i Norrbotten 402,9 km².
- 9. Luleälven: Totalt 24 545,6 km², varav i Norrbotten 24 545,6 km².
- 10. Alån: Totalt 592,2 km², varav i Norrbotten 592,2 km².
- 11. Rosån: Totalt 196,8 km², varav i Norrbotten 196,8 km².
- 12. Alterälven: Totalt 458,7 km², varav i Norrbotten 458,7 km².
- 13. Piteälven: Totalt 11 285,3 km², varav i Norrbotten 11 215,6 km².
- 14. Lillpiteälven: Totalt 618,7 km², varav i Norrbotten 618,7 km².

- 15. Rokån: Totalt 228,8 km², varav i Norrbotten 228,8 km².
- 16. Jävreån: Totalt 195,7 km², varav i Norrbotten 178,9 och i Västerbotten 16,8 km².
- 17. Åbyälven: Totalt 1 343,9 km², varav i Norrbotten 1 038,4 och i Västerbotten 305,5 km².
- 18. Byskeälven: Totalt 3 661,8 km², varav i Norrbotten 2 792 och i Västerbotten 868,9 km².
- 19. Kågeälven: Totalt 909,3 km², varav i Västerbotten 909,3 km².
- 20. Skellefteälven: Totalt 11 731 km², varav i Norrbotten 7 429,9 och i Västerbotten 4 270,3 km².
- 21. Bureälven: Totalt 1 045,6 km², varav i Västerbotten 1 045,6 km².
- 22. Mångbyån: Totalt 218,7 km², varav i Västerbotten 218,7 km².
- 23. Kålabodaån: Totalt 505,7 km², varav i Västerbotten 505,7 km².
- 24. Rickleån: Totalt 1 648,9 km², varav i Västerbotten 1 648,9 km².
- 25. Dalkarlsån: Totalt 346,5 km², varav i Västerbotten 346,5 km².
- 26. Sävraån: Totalt 1 161,3 km², varav i Västerbotten 1 161,2 km².
- 27. Tavelån: Totalt 409,9 km², varav i Västerbotten 409,9 km².
- 28. Umeälven: Totalt 26 814,8 km², varav i Norrbotten 3 035,4 och i Västerbotten 23 601 km².
- 29. Hörnån: Totalt 391,7 km², varav i Västerbotten 391,7 km².
- 30. Öreälven: Totalt 3 028,9 km², varav i Västerbotten 3 028,9 km².
- 31. Leduån: Totalt 329,7 km², varav i Västerbotten 329,7 km².
- 32. Lögdeälven: Totalt 1 608,2 km², varav i Västerbotten 1 548,2 och i Västernorrland 60 km².

- 33. Husån: Totalt 577,5 km², varav i Västernorrland 568 och i Västerbotten 9,5 km².
- 34. Gideälven: Totalt 3 441,8 km², varav i Västerbotten 1 961,7 och i Västernorrland 1 480 km².
- 35. Idbyån: Totalt 222,4 km², varav i Västernorrland 222,4 km².
- 36. Moälven: Totalt 2 307,2 km², varav i Västernorrland 2 295,3 och i Västerbotten 11,9 km².
- 37. Nätraån: Totalt 1 024,4 km², varav i Västernorrland 1 024,4 km².
- 38. Ångermanälven: Totalt 31 864 km², varav i Västerbotten 13 135,6, Jämtland 10 911,3 och i Västernorrland 6 290,8 km².
- 39. Gådeån: Totalt 292,7 km², varav i Västernorrland 292,7 km².
- 40. Indalsälven: Totalt 26 726,5 km², varav i Jämtland 22 804,4 och i Västernorrland 1 880 km².
- 41. Selångersån: Totalt 459,8 km², varav i Västernorrland 459,8 km².
- 42. Ljungan: Totalt 12 851,1 km², varav i Jämtland 7 946,5, Västernorrland 4 717,5 och i Gävleborg 187 km².
- 43. Gnarpån: Totalt 228,8 km², varav i Gävleborg 228,8 km².
- 44. Harmångersån: Totalt 1 197,1 km², varav i Gävleborg 1 071,3 och i Västernorrland 125,9 km².
- 45. Delångersån: Totalt 2 007,7 km², varav i Gävleborg 1 787,6 och i Västernorrland 220,1 km².
- 46. Nianån: Totalt 196,9 km², varav i Gävleborg 196,9 km².
- 47. Norralån: Totalt 319,3 km², varav i Gävleborg 319,3 km².
- 48. Ljusnan: Totalt 19 828,1 km², varav i Jämtland 11 158,1, Gävleborg 8 308,5, Dalarna 337 och i Västernorrland 21 km².
- 49. Skärjån: Totalt 329,7 km², varav i Gävleborg 329,7 km².
- 50. Hamrångeån: Totalt 517,9 km², varav i Gävleborg 517,9 km².
- 51. Testeboån: Totalt 1 111,8 km², varav i Gävleborg 1 079,7 och Dalarna 32,1 km².

- 52. Gavleån: Totalt 2 459,5 km², varav i Dalarna 582,8 och Gävleborg 1 876,7 km².
- 53. Dalälven: Totalt 28 953,8 km², varav i Dalarna 24 926,7, Gävleborg 1 591,7, Västmanland 651,3, Jämtland 463,7 och Uppsala 194,4 km².
- 54. Tämnrån: Totalt 1 258,1 km², varav i Västmanland 637,6, Uppsala 617,3 och Gävleborg 3,2 km².
- 55. Forsmarksån: Totalt 375,5 km², varav i Uppsala 375,5 km².
- 56. Olandsån: Totalt 880,9 km², varav i Uppsala 880,9 km².
- 57. Skeboån: Totalt 482,8 km², varav i Stockholm 264,5 och Uppsala 218,3 km².
- 58. Broströmmen: Totalt 226,6 km², varav i Stockholm 226,6 km².
- 59. Norrtäljeån: Totalt 351,9 km², varav i Stockholm 339,9 och Uppsala 12 km².
- 60. Åkersström: Totalt 395,9 km², varav i Stockholm 395,4 och i Uppsala 0,5 km².
- 61. Norrström: Totalt 22 650,2 km², varav i Örebro 5 949,7, Västmanland 5 631,5, Uppsala 3 994, Södermanland 2 610,7, Dalarna 2 494,1 och Stockholm 1 970,4 km².
- 62. Tyresån: Totalt 251,5 km², varav i Stockholm 251,5 km².
- 63. Trosaån: Totalt 572 km², varav i Södermanland 463,7 och Stockholm 108,4 km².
- 64. Svärtaån: Totalt 372 km², varav i Södermanland 372 km².
- 65. Nyköpingsån: Totalt 3 631,6 km², varav i Södermanland 2 643,9 km², Östergötland 565,5 och Örebro 422,1 km².
- 66. Kilaån: Totalt 432,2 km², varav i Södermanland 339,6 och Östergötland 92,6 km².
- 67. Motala ström: Totalt 15 481,2 km², varav i Östergötland 8 415,6, Jönköping 3 305,1, Västra Götaland 1 725,5, Örebro 1 392,5 och Kalmar 641,4 km².

- 68. Söderköpingsån: Totalt 881,7 km², varav i Östergötland 881,7 km².
- 69. Vindån: Totalt 303,5 km², varav i Östergötland 228,3 och Kalmar 75,2 km².
- 70. Storån: Totalt 522,1 km², varav i Östergötland 323,5 och Kalmar 198,5 km².
- 71. Botorpsströmmen: Totalt 998,8 km², varav i Kalmar 936,1 och Östergötland 62,7 km².
- 72. Marströmmen: Totalt 496,1 km², varav i Kalmar 496,1 km².
- 73. Virån: Totalt 588,2 km², varav i Kalmar 588,2 km².
- 74. Emån: Totalt 4 471,9 km², varav i Jönköping 2 648,5, Kalmar 1 699,3, Kronoberg 69 och Östergötland 54,3 km².
- 75. Alsterån: Totalt 1 524,8 km², varav i Kronoberg 813,4 och Kalmar 711,4 km².
- 76. Snärjebäcken: Totalt 284,6 km², varav i Kalmar 284,5 och Kronoberg 0,1 km².
- 77. Ljungbyån: Totalt 757,8 km², varav i Kalmar 698,6 och Kronoberg 59,1 km².
- 78. Hagbyån: Totalt 467,9 km², varav i Kalmar 467,9 km².
- 79. Bruatorpsån: Totalt 430,1 km², varav i Kalmar 391,5 och Blekinge 38,5 km².
- 80. Lyckebyån: Totalt 810,3 km², varav i Kalmar 450,2, Blekinge 199,3 och Kronoberg 160,9 km².
- 81. Nättrabyån: Totalt 443,6 km², varav i Blekinge 284,2, Kalmar 80,8 och Kronoberg 78,6 km².
- 82. Ronnebyån: Totalt 1 112,7 km², varav i Kronoberg 922,5, Blekinge 179,1 och Kalmar 11,1 km².
- 83. Vierydsån: Totalt 165,2 km², varav i Blekinge 162,7 och Kronoberg 2,6 km².
- 84. Bräkneån: Totalt 462,3 km², varav i Kronoberg 300,8 och Blekinge 161,5 km².

- 85. Mieån: Totalt 284,3 km², varav i Kronoberg 191 och Blekinge 93,2 km².
- 86. Mörrumsån: Totalt 3 369,1 km², varav i Kronoberg 2 977,8, Jönköping 263,3 och Blekinge 128 km².
- 87. Skräbeån: Totalt 1 005,7 km², varav i Blekinge 262,1, Skåne 647 och Kronoberg 96,6 km².
- 88. Helge å: Totalt 4 748,9 km², varav i Skåne 3 013,1, Kronoberg 1 635,9 och Jönköping 99,9 km².
- 89. Nybroån: Totalt 315,8 km², varav i Skåne 315,8 km².
- 90. Sege å: Totalt 334,4 km², varav i Skåne 334,4 km².
- 91. Höje å: Totalt 316 km², varav i Skåne 316 km².
- 92. Kävlingeån: Totalt 1 203,8 km², varav i Skåne 1 203,8 km².
- 93. Saxån: Totalt 359,9 km², varav i Skåne 359,9 km².
- 94. Råån: Totalt 192,8 km², varav i Skåne 192,8 km².
- 95. Vegeå: Totalt 488,1 km², varav i Skåne 488,1 km².
- 96. Rönne å: Totalt 1 896,6 km², varav i Skåne 1 881,8 och Halland 14,8 km².
- 97. Stensån: Totalt 284,5 km², varav i Halland 154,6 och Skåne 129,9 km².
- 98. Lagan: Totalt 6 451,8 km², varav i Jönköping 3 525,4, Kronoberg 2 069,5, Halland 780,5 och Skåne 76,3 km².
- 99. Genevadsån: Totalt 224,1 km², varav i Halland 224,1 km².
- 100. Fylleån: Totalt 393,8 km², varav i Halland 353,4 och Kronoberg 40,4 km².
- 101. Nissan: Totalt 2 685,7 km², varav i Jönköping 1 544,3, Halland 977,2 och Västra Götaland 164,3 km².
- 102. Suseån: Totalt 450 km², varav i Halland 450 km².
- 103. Ätran: Totalt 3 342,2 km², varav i Västra Götaland 2 363,6, Halland 917,2 och Jönköping 61,4 km².
- 104. Himleån: Totalt 201,3 km², varav i Halland 201,3 km².

- 105. Viskan: Totalt 2 202,1 km², varav i Västra Götaland 1 846,4 och Halland 355,6 km².
- 106. Rolfsån: Totalt 693,7 km², varav i Västra Götaland 541,2 och Halland 152,5 km².
- 107. Kungsbackaån: Totalt 301,9 km², varav i Västra Götaland 212,6 och Halland 89,3 km².
- 108. Göta älv: Totalt 50 229,3 km², varav i Värmland 21 567,8, Västra Götaland 16 639,1, Dalarna 2 035,4, Örebro 1 923,6, Jönköping 305,2 och Jämtland 302,5 km².
- 109. Bäveån: Totalt 300,6 km², varav i Västra Götaland 300,6 km².
- 110. Örekilsälven: Totalt 1 340,2 km², varav i Västra Götaland 1 340,1 km².
- 111. Strömsån: Totalt 256,3 km², varav i Västra Götaland 251,4 km².
- 112. Enningdalsälven: Totalt 781,7 km², varav i Västra Götaland 554,3 km².
- 113.* Glomma: Totalt 414,5 km², varav i Värmland 353,8 km².
- 114.* Nean/Nea: Totalt 289 km².
- 115.* Vapstälven/Vefsna: Totalt 556,4 km².
- 116.* Rana: Totalt 237,4 km², varav i Norrbotten 134,9 km².
- 117. Gothemån: Totalt 479,5 km², varav i Gotland 479,5 km².
- 118. Snoderån: Totalt 183,3 km², varav i Gotland 183,3 km².
- 119. Öland: Totalt 1 354,2 km², varav i Kalmar 1 354,2 km².

Beskrivning av de tio avrinningsdistrikten

I tabellen anges avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium för de tio avrinningsdistrikten. För varje område anges behörig länsstyrelse. Vidare anges för varje avrinningsområde om det delvis ligger i ett annat land.

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
<i>Troms (SE1104)</i>	116117 Norr om Rana	Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
<i>Torne älv (SE1T0)</i>	1000 Torneälven	Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Finland och Norge.
	1002 Mellan Torneälven och Keräsjoki	Norrbottnen	
<i>Nordland (SE1103)</i>	115000 Vefsna	Västerbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	115116 Mellan Vefsna och Rana	Västerbottnen	
	116000 Rana	Västerbottnen Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	116117 Norr om Rana	Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
<i>Bottenviken (SE1)</i>	1002 Mellan Torneälven och Keräsjoki	Norrbottnen	
	2000 Keräsjoki	Norrbottnen	
	2003 Mellan Keräsjoki och Sangisälven	Norrbottnen	
	3000 Sangisälven	Norrbottnen	
	3004 Mellan Sangisälven och Kalixälven	Norrbottnen	
	4000 Kalixälven	Norrbottnen	
	4005 Mellan Kalixälven och Töreälven	Norrbottnen	
	5000 Töreälven	Norrbottnen	
	5006 Mellan Töreälven och Vitån	Norrbottnen	
	6000 Vitån	Norrbottnen	
	6007 Mellan Vitån och Råneälven	Norrbottnen	
	7000 Råneälven	Norrbottnen	
	7008 Mellan Råneälven och Altersundet	Norrbottnen	
	8000 Altersundet	Norrbottnen	
	8009 Mellan Altersundet och Luleälven	Norrbottnen	
	9000 Luleälven	Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	9010 Mellan Luleälven och Alån	Norrbottnen	
	10000 Alån	Norrbottnen	
	10011 Mellan Alån och Rosån	Norrbottnen	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	11000 Rosån	Norrbottnen	
	11012 Mellan Rosån och Alterälven	Norrbottnen	
	12000 Alterälven	Norrbottnen	
	12013 Mellan Alterälven och Piteälven	Norrbottnen	
	13000 Piteälven	Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	13016 Mellan Piteälven och Jävreån	Norrbottnen	
	16000 Jävreån	Västerbotten Norrbottnen	
	16017 Mellan Jävreån och Åbyälven	Västerbotten Norrbottnen	
	17000 Åbyälven	Västerbotten Norrbottnen	
	17018 Mellan Åbyälven och Byskeälven	Västerbotten	
	18000 Byskeälven	Västerbotten Norrbottnen	
	18019 Mellan Byskeälven och Kågeälven	Västerbotten	
	19000 Kågeälven	Västerbotten	
	19020 Mellan Kågeälven och Skellefteälven	Västerbotten	
	20000 Skellefteälven	Västerbotten Norrbottnen	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	20021 Mellan Skellefteälven och Bureälven	Västerbotten	
	21000 Bureälven	Västerbotten	
	21022 Mellan Bureälven och Mångbyån	Västerbotten	
	22000 Mångbyån	Västerbotten	
	22023 Mellan Mångbyån och Kålbodaån	Västerbotten	
	23000 Kålbodaån	Västerbotten	
	23024 Mellan Kålbodaån och Rickleån	Västerbotten	
	24000 Rickleån	Västerbotten	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	24025 Mellan Rickleån och Dalkarlsån	Västerbotten	
	25000 Dalkarlsån	Västerbotten	
	25026 Mellan Dalkarlsån och Sävarån	Västerbotten	
	26000 Sävarån	Västerbotten	
	26027 Mellan Sävarån och Tavelån	Västerbotten	
	27000 Tavelån	Västerbotten	
	27028 Mellan Tavelån och Umeälven	Västerbotten	
	28000 Umeälven	Västerbotten Norrbotten	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	28029 Mellan Umeälven och Hörnån	Västerbotten	
	29000 Hörnån	Västerbotten	
	29030 Mellan Hörnån och Öreälven	Västerbotten	
	30000 Öreälven	Västerbotten	
	30031 Mellan Öreälven och Leduån	Västerbotten	
<i>Trändelag (SE1102)</i>	114000 Nea	Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	114115 Mellan Nea och Vefsna	Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
<i>Bottenhavet (SE2)</i>	30031 Mellan Öreälven och Leduån	Västerbotten	
	31000 Leduån	Västerbotten	
	31031 Mellan Leduån och Lögdeälven	Västerbotten	
	32000 Lögdeälven	Västerbotten Västernorrland	
	32033 Mellan Lögdeälven och Husån	Västerbotten Västernorrland	
	33000 Husån	Västerbotten Västernorrland	
	33034 Mellan Husån och Gideälven	Västernorrland	
	34000 Gideälven	Västerbotten Västernorrland	
	34035 Mellan Gideälven och Idbyån	Västernorrland	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	35000 Idbyån	Västernorrland	
	35036 Mellan Idbyån och Moälven	Västernorrland	
	36000 Moälven	Västerbotten Västernorrland	
	36037 Mellan Moälven och Nätraån	Västernorrland	
	37000 Nätraån	Västernorrland	
	37038 Mellan Nätraån och Ångermanälven	Västernorrland	
	38000 Ångermanälven	Västerbotten Västernorrland Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	38039 Mellan Ångermanälven och Gådeån	Västernorrland	
	39000 Gådeån	Västernorrland	
	39040 Mellan Gådeån och Indalsälven	Västernorrland	
	40000 Indalsälven	Västernorrland Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	40041 Mellan Indalsälven och Selångersån	Västernorrland	
	41000 Selångersån	Västernorrland	
	41042 Mellan Selångersån och Ljungan	Västernorrland	
	42000 Ljungan	Gävleborg Västernorrland Jämtland	
	42043 Mellan Ljungan och Gnarpsån	Gävleborg Västernorrland	
	43000 Gnarpsån	Gävleborg	
	43044 Mellan Gnarpsån och Harmångersån	Gävleborg	
	44000 Harmångersån	Gävleborg Västernorrland	
	44045 Mellan Harmångersån och Delångersån	Gävleborg	
	45000 Delångersån	Gävleborg Västernorrland	
	45046 Mellan Delångersån och Nianån	Gävleborg	
	46000 Nianån	Gävleborg	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	46047 Mellan Nianån och Norralaån	Gävleborg	
	47000 Norralaån	Gävleborg	
	47048 Mellan Norralaån och Ljusnan	Gävleborg	
	48000 Ljusnan	Dalarna Gävleborg Västernorrland Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	48049 Mellan Ljusnan och Skärjån	Gävleborg	
	49000 Skärjån	Gävleborg	
	49050 Mellan Skärjån och Hamrångeån	Gävleborg	
	50000 Hamrångeån	Gävleborg	
	50051 Mellan Hamrångeån och Testeboån	Gävleborg	
	51000 Testeboån	Dalarna Gävleborg	
	51052 Mellan Testeboån och Gavleån	Gävleborg	
	52000 Gavleån	Dalarna Gävleborg	
	52053 Mellan Gavleån och Dalälven	Uppsala Gävleborg	
	53000 Dalälven	Uppsala Västmanland Dalarna Gävleborg Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	53054 Mellan Dalälven och Tämnarån	Uppsala	
<i>Glomma (SE5101)</i>	111112 Mellan Strömsån och Enningdalsälven	Västra Götaland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	112000 Enningdalsälven	Västra Götaland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	113000 Glomma	Värmland Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	301000 Haldenvassdraget	Västra Götaland Värmland	Avrinningsområdet ligger även i Norge

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
Västerhavet (SE5)	94095 Mellan Råån och Vege å	Skåne	
	95000 Vege å	Skåne	
	95096 Mellan Vege å och Rönne å	Skåne	
	96000 Rönne å	Skåne Halland	
	96097 Mellan Rönne å och Stensån	Skåne	
	97000 Stensån	Skåne Halland	
	97098 Mellan Stensån och Lagan	Skåne Halland	
	98000 Lagan	Jönköping Kronoberg Skåne Halland	
	98099 Mellan Lagan och Genevadån	Halland	
	99000 Genevadån	Halland	
	99100 Mellan Genevadån och Fylleån	Halland	
	100000 Fylleån	Kronoberg Halland	
	100101 Mellan Fylleån och Nissan	Halland	
	101000 Nissan	Jönköping Halland Västra Götaland	
	101102 Mellan Nissan och Suseån	Halland	
	102000 Suseån	Halland	
	102103 Mellan Suseån och Ätran	Halland	
	103000 Ätran	Jönköping Halland Västra Götaland	
	103104 Mellan Ätran och Himleån	Halland	
	104000 Himleån	Halland	
	104105 Mellan Himleån och Viskan	Halland	
	105000 Viskan	Halland Västra Götaland	
	105106 Mellan Viskan och Rolfsån	Halland Västra Götaland	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	106000 Rolfsån	Halland Västra Götaland	
	106107 Mellan Rolfsån och Kungsbackaån	Halland	
	107000 Kungsbackaån	Halland Västra Götaland	
	107108 Mellan Kungsbackaån och Göta älv	Halland Västra Götaland	
	108000 Göta älv	Jönköping Västra Götaland Värmland Örebro Dalarna Jämtland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	108109 Mellan Göta älv och Bäveån	Västra Götaland	
	109000 Bäveån	Västra Götaland	
	109110 Mellan Bäveån och Örekilsälven	Västra Götaland	
	110000 Örekilsälven	Västra Götaland	
	110111 Mellan Örekilsälven och Strömsån	Västra Götaland	
	111000 Strömsån	Västra Götaland	Avrinningsområdet ligger även i Norge
	111112 Mellan Strömsån och Enningdalsälven	Västra Götaland	
<i>Norra Östersjön (SE3)</i>	53054 Mellan Dalälven och Tämnrån	Uppsala	
	54000 Tämnrån	Uppsala Gävleborg	
	54055 Mellan Tämnrån och Forsmarksån	Uppsala	
	55000 Forsmarksån	Uppsala	
	55056 Mellan Forsmarksån och Olandsån	Uppsala	
	56000 Olandsån	Uppsala	
	56057 Mellan Olandsån och Skeboån	Stockholm Uppsala	
	57000 Skeboån	Stockholm Uppsala	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	57058 Mellan Skeboån och Broströmmen	Stockholm	
	58000 Broströmmen	Stockholm	
	58059 Mellan Broströmmen och Norrtäljeån	Stockholm	
	59000 Norrtäljeån	Stockholm Uppsala	
	59060 Mellan Norrtäljeån och Åkersström	Stockholm	
	60000 Åkersström	Stockholm Uppsala	
	60061 Mellan Åkersström och Norrström	Stockholm	
	61000 Norrström	Stockholm Uppsala Södermanland Örebro Västmanland Dalarna	
	61062 Mellan Norrström och Tyresån	Stockholm	
	62000 Tyresån	Stockholm	
	62063 Mellan Tyresån och Trosaån	Stockholm Södermanland	
	63000 Trosaån	Stockholm Södermanland	
	63064 Mellan Trosaån och Svärtaån	Södermanland	
	64000 Svärtaån	Södermanland	
	64065 Mellan Svärtaån och Nyköpingsån	Södermanland	
	65000 Nyköpingsån	Södermanland Östergötland Örebro	
	65066 Mellan Nyköpingsån och Kilaån	Södermanland	
	66000 Kilaån	Södermanland Östergötland	
	66067 Mellan Kilaån och Motala ström	Södermanland Östergötland	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
<i>Södra Östersjön (SE4)</i>	66067 Mellan Kilaån och Motala ström	Södermanland Östergötland	
	67000 Motalaström	Östergötland Jönköping Kalmar Västra Götaland Örebro	
	67068 Mellan Motala ström och Söderköpingsån	Östergötland	
	68000 Söderköpingsån	Östergötland	
	68069 Mellan Söderköpingsån och Vindån	Östergötland	
	69000 Vindån	Östergötland Kalmar	
	69070 Mellan Vindån och Storån	Östergötland Kalmar	
	70000 Storån	Östergötland Kalmar	
	70071 Mellan Storån och Botorpsströmmen	Östergötland Kalmar	
	71000 Botorpsströmmen	Östergötland Kalmar	
	71072 Mellan Botorpsströmmen och Marströmmen	Kalmar	
	72000 Marströmmen	Kalmar	
	72073 Mellan Marströmmen och Virån	Kalmar	
	73000 Virån	Kalmar	
	73074 Mellan Virån och Emån	Kalmar	
	74000 Emån	Östergötland Jönköping Kronoberg Kalmar	
	74075 Mellan Emån och Alsterån	Kalmar	
	75000 Alsterån	Kronoberg Kalmar	
	75076 Mellan Alsterån och Snärjebäcken	Kalmar	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	76000 Snärjebäcken	Kronoberg Kalmar	
	76077 Mellan Snärjebäcken och Ljungbyån	Kalmar	
	77000 Ljungbyån	Kronoberg Kalmar	
	77078 Mellan Ljungbyån och Hagbyån	Kalmar	
	78000 Hagbyån	Kalmar	
	78079 Mellan Hagbyån och Bruatorpsån	Kalmar	
	79000 Bruatorpsån	Kalmar Blekinge	
	79080 Mellan Bruatorpsån och Lyckebyån	Kalmar Blekinge	
	80000 Lyckebyån	Kronoberg Kalmar Blekinge	
	80081 Mellan Lyckebyån och Nättrabyån	Blekinge	
	81000 Nättrabyån	Kronoberg Kalmar Blekinge	
	81082 Mellan Nättrabyån och Ronnebyån	Kronoberg Blekinge	
	82000 Ronnebyån	Kronoberg Kalmar Blekinge	
	82083 Mellan Ronnebyån och Vieriysån	Blekinge	
	83000 Vieriysån	Kronoberg Blekinge	
	83084 Mellan Vieriysån och Bräkneån	Blekinge	
	84000 Bräkneån	Kronoberg Blekinge	
	84085 Mellan Bräkneån och Mieån	Kronoberg Blekinge	
	85000 Mieån	Kronoberg Blekinge	

Distrikt	Avrinningsområden och områden mellan avrinningsområden på svenskt territorium	Behörig länsstyrelse för området	Anmärkning
	85086 Mellan Mieån och Mörrumsån	Blekinge	
	86000 Mörrumsån	Jönköping Kronoberg Blekinge	
	86087 Mellan Mörrumsån och Skräbeån	Blekinge Skåne	
	87000 Skräbeån	Kronoberg Blekinge Skåne	
	87088 Mellan Skräbeån och Helge å	Skåne	
	88000 Helge å	Jönköping Kronoberg Skåne	
	88089 Mellan Helge å och Nybroån	Skåne	
	89000 Nybroån	Skåne	
	89090 Mellan Nybroån och Sege å	Skåne	
	90000 Sege å	Skåne	
	90091 Mellan Sege å och Höje å	Skåne	
	91000 Höje å	Skåne	
	91092 Mellan Höje å och Kävlungeån	Skåne	
	92000 Kävlungeån	Skåne	
	92093 Mellan Kävlungeån och Saxån	Skåne	
	93000 Saxån	Skåne	
	93094 Mellan Saxån och Råån	Skåne	
	94000 Råån	Skåne	
	94095 Mellan Råån och Vege å	Skåne	
	117000 Gothemån	Gotland	
	117118 Mellan Gothemån och Snoderån	Gotland	
	118000 Snoderån	Gotland	
	118117 Mellan Snoderån och Gothemån	Gotland	
	119000 Öland	Kalmar	

Anmärkningar: Delar av området 111000 Strömsån ligger i Glomma avrinningsdistrikt, vilket är en följd av att gränserna för huvudavrinningsområden har justerats efter att distriktens gränser har rappor-

terats till EU. Områdena 116117 Norr om Rana, 1002 Mellan Torneälven och Keräsjoki, 30031 Mellan Öreälven och Leduån, 53054 Mellan Dalälven och Tämnrån, 94095 Mellan Råån och Vege å samt 66067 Mellan Kilaån och Motala ström delas mellan två avrinningsdistrikt.

Styrning

Inledning

I denna bilaga redovisas ett antal olika underlag som utredningen har utgått från när det gäller överväganden om vattenförvaltningens fortsatta styrning. Följande underlag redovisas i denna bilaga:

- Regelstyrning
- Ekonomisk styrning, det vill säga finansiell styrning och resultatstyrning
- Andra samhällsmål
- Styrning av kommunerna.

Regelstyrning

Regelstyrning sker genom regler, vilket är ett samlingsbegrepp för bestämmelser i lagar, förordningar samt myndigheters föreskrifter och allmänna råd. Lagar, förordningar och föreskrifter är bindande regler, medan allmänna råd är rekommendationer för hur man kan eller bör göra för att uppfylla de bindande regler som måste uppfyllas.

Lagar beslutas av riksdagen och utgör grunden i svensk lagstiftning. En lag kan innehålla bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter (bemyndigande). När förordningar och föreskrifter skrivs ska de hålla sig inom ramen för vad lagarna anger. Det vill säga att förordningar och föreskrifter närmare preciserar det som anges i lagarna.

Förordningar beslutas av regeringen. Vissa slags bestämmelser behöver inte regleras i lag, utan det räcker att det regleras på förordningsnivå, men det är vanligt att förordningar förtydligar och preciserar det som står i lagarna.

Föreskrifter skrivs av myndigheterna i de fall som den styrning som finns i lagar och förordningar inte anses vara tillräcklig, utan det behövs mer detaljerade regler. För att en myndighet ska få skriva föreskrifter måste det finnas ett bemyndigande i förordningen.

Allmänna råd anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla en bindande regel i lag, förordning eller föreskrift. Ett allmänt råd är en rekommendation där en metod eller lösning presenteras. Men om man väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man kunna visa att de bindande reglerna ändå uppfylls. Ett allmänt råd får myndigheter skriva utan att ha ett bemyndigande så länge det allmänna rådet ryms inom myndighetens verksamhetsområde. Ett allmänt råd kan skrivas direkt till en lag, förordning eller föreskrift. En myndighet kan också vägleda kring tillämpningen av de bindande föreskrifterna på andra sätt, t.ex. genom handböcker eller muntliga kontakter.

Som medlemsland i EU ska Sverige införa och tillämpa *EU:s bindande rättsakter*. Bindande rättsakter är förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna samt direktiv som ska införas i existerande svensk lagstiftning eller i ny lagstiftning. Det är statens ansvar att säkerställa att det nationella regelverket stämmer överens med EU:s regelverk.

Ekonomisk styrning

Det är regeringen som styr förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har framfört att styrningen av förvaltningsmyndigheterna i så hög grad som möjligt bör vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen av statlig verksamhet bör utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer för att skapa bästa möjliga förutsättningar för de statliga myndigheterna att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.¹

Ekonomisk styrning är en form för statlig styrning av myndigheter och verksamheter. Den kan delas in i resultatstyrning och finansiell styrning. De dokument som används för den ekonomiska

¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

styrningen är regeringens budgetproposition, utskottsbetänkanden och riksdagsbeslut med anledning av budgetpropositionen samt regeringens regleringsbrev till myndigheterna.

Ekonomisk styrning av kommunerna kan handla om att genom riktade statsbidrag få kommunerna att agera på ett visst sätt (se nedan).

Finansiell styrning

Den finansiella styrningen ska säkerställa att det finns tydliga regler för redovisningen och användningen av statens medel samt bidra till en effektiv resursanvändning.² I den finansiella styrningen ingår att fastställa ekonomiska ramar för en verksamhets resursförbrukning. De viktigaste verktygen inom finansiell styrning är anvisning och tilldelning av anslag, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för anslag, avgifter, låneramar och kreditramar.³

Statsbudgeten avser ett år. För det ändamål och upp till det belopp som riksdagen har beslutat för budgetåret får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser (beställningsbemyndigande).

När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag, får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget.⁴ Den myndighet som tilldelats dispositionsrätt till ett anslag får disponera anslaget med det tilldelade beloppet med tillägg av disponibelt anslagssparande och anslagskredit.⁵ En myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget.⁶

Bidrag

Bidrag är en ersättning som lämnas eller tas emot utan direkt motprestation. Bidrag finansieras i stort sett alltid med anslagsmedel. Undantag kan vara vissa verksamheter som är direktfinansierade

² Prop. 2017/18:1, s. 773.

³ ESV (2011).

⁴ 11 § 3 kap. budgetlagen (1022:203).

⁵ 6 § anslagsförordningen (2011:223).

⁶ 10 §, anslagsförordningen (2011:223).

med EU-medel (det vill säga den del som inte går över statens budget). Inomstatliga bidrag innebär att en statlig myndighet betalar ut bidrag till en annan statlig myndighet. Statsbidrag innebär att en myndighet betalar ut ett bidrag till en annan juridisk person, t.ex. en privaträttslig organisation eller kommunal verksamhet. Om en myndighet betalar ett bidrag från ett anslag till en annan myndighet ska den utbetalande myndigheten upplysa den mottagande myndigheten om de villkor som gäller för bidraget och bestämma en lämplig utbetalningsplan. Enligt reglerna får en myndighet betala ut bidrag från ett anslag endast om det är förenligt med anslagets ändamål och de villkor som gäller för anslaget.⁷

Skatter och avgifter

En avgift är en ersättning som betalas för en specifik motprestation och som är avsedd att helt eller delvis täcka kostnaderna för att tillhandahålla motprestationen. I en proposition från 1973 definierades begreppet avgift på följande sätt:

Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.⁸

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.⁹ En myndighet får disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande.¹⁰ Avgifter kan vara frivilliga eller offentligrättsliga. Definitionsmässigt är avgifter i offentligrättslig verksamhet ”tvingande avgifter”, det vill säga de innebär ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden. En offentligrättslig avgift omfattas av bestämmelser i kapitel 8 om lagar och andra föreskrifter i regeringsformen. Frivilliga avgifter eller s.k. avgifter i uppdragsverksamhet är avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som fattar beslut om att införa såväl skatter som avgifter. En skatt kan ses som ett bidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift förutsätter

⁷ 11 § anslagsförordningen (2011:223) och ESV:s föreskrifter till paragrafen.

⁸ Prop. 1973:90, s. 213.

⁹ 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁰ 25 § avgiftsförordningen (1992:191).

att det finns en specificerad motprestation från det allmänna. Erfarenhetsmässigt bör därför avgiftssystem konstrueras så att det blir ett tydligt samband mellan avgift och motprestation. Om inte några tydliga kunder eller ett avgiftskollektiv finns, kan verksamheten i princip inte avgiftsbeläggas.¹¹

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har diskuterats i flera utredningar. I Dricksvattenutredningen konstateras följande:

I regeringsformen finns inte någon definition av begreppen skatt eller avgift och gränsdragningen är flytande. I förarbetena framhålls att med *avgift* i regeringsformens mening avses i allmänhet en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. En *skatt* kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte skatt. Ett sådant fall är när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Begreppet *avgift* har ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det har varit fråga om avgifter som tagits ut schablonmässigt av viss bransch eller kollektiv för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn över en viss näringsverksamhet eller i näringsreglerande syfte.¹²

Ekonomistyrningsverket (ESV) gör tolkningen att det normalt krävs någon form av statlig resursförbrukning för att en motprestation ska föreligga och därmed en avgift ska kunna tas ut. Under vissa förutsättningar kan avgiften ge en motprestation till någon annan än den som betalar. Två exempel är tillsynsavgifter och avgifter för bankgaranti. Vad gäller tillsynsavgifter erhåller inte verksamhetsutövaren någon direkt nytta av avgiften, utan nyttan kommer hela samhället till godo genom god miljö. När det gäller avgift för bankgaranti är det inte bankerna som har den direkta nyttan av motprestationen, utan bankernas kunder som erhåller en försäkring på insatta medel. Enligt ESV:s tolkning har också tiden mellan prestationerna betydelse. Betalas en avgift för tillsyn men någon tillsyn inte sker förrän senare, minskar detta pålagans avgiftskaraktär. En annan omständighet som kan medföra att karaktären av en avgift ifrågasätts är att avgiftsuttaget täcker ett kollektiv av betalare. Så är ibland fallet vid tillsyn då många verksamhetsutövare betalar. Till-

¹¹ SOU 2002:105.

¹² SOU 2016:32.

synsmyndighetens motprestation går då inte alltid att härleda i det enskilda fallet. Ju fler verksamheter som betalar tillsammans, desto svagare blir sambandet.¹³

Resultatstyrning och resultatuppföljning

Myndigheternas redovisning av resultat

Resultatstyrning är en styrningsmodell som används inom statsförvaltningen och som bygger på delegering. Sammanfattningsvis kan den beskrivas som att regeringen formulerar målen och uppgifterna och följer upp resultaten, medan myndigheterna ansvarar för att genomföra uppgifterna så att önskade resultat uppnås.

Syftet med resultatstyrning i staten är att myndigheternas verksamhet ska bedrivas så effektivt som möjligt. Resultatstyrning ska bidra till att förverkliga de politiska målen och ge underlag för att bedöma hur utvecklingen ser ut i förhållande till dessa mål.¹⁴ Resultatstyrning, även kallad mål- och resultatstyrning, består av två delar: att ange mål för vad en verksamhet ska uppnå och att verksamhetens resultat följs upp och analyseras i förhållande till målen. Ett mål kan definieras som "ett önskat framtida tillstånd". Resultatinformation ska tas fram systematiskt och formuleringen av mål är en viktig del av resultatstyrningen i statsförvaltningen. Varje myndighetsledning har ansvar att utforma, leda och genomföra sin verksamhet så att den på bästa sätt bidrar till de beslutade målen. Genom regelbunden återkoppling redovisar myndigheterna resultat i förhållande till målen i syfte att ge underlag för dialog och beslut om förbättringar och omprioriteringar. Återkopplingen sker genom myndighetens årsredovisning och myndighetsdialogen mellan myndigheten och departementet.¹⁵

De statliga myndigheterna ska lämna en årsredovisning till regeringen varje år. Årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Den ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten be-

¹³ Havs- och vattenmyndigheten (2015).

¹⁴ Prop. 2017/18:1, s. 771.

¹⁵ Ekonomistyrningsverket (2011) samt www.esv.se:4443/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/resultatstyrning/.

drivs.¹⁶ I årsredovisningens resultatredovisning ska myndigheten även beskriva verksamhet som finansieras av myndigheten men bedrivs av annan för myndighetens räkning. Resultatredovisningen ska enligt förordning utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.

Inom ekonomistyrningen i statsförvaltningen är *resultat* dels de *prestationer* som myndigheter åstadkommer, dels de *effekter* prestationerna leder till. En prestation är en tjänst eller produkt som levereras av en myndighet. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. I resultatredovisningen ska myndigheten översiktligt beskriva sin verksamhet och resultatet av verksamheten. Innehållet i resultatredovisningen ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information.¹⁷

Ett annat forum för återkoppling av resultat är den mål- och resultatdialog som departementen har med sina myndigheter. Dessa dialoger är inte reglerade, men handlar ofta om att myndighetens ledning får redovisa resultatet av verksamheten för departementets politiska ledning. Regeringen har angett att som en del i styrningen av statsförvaltningen bör som regel en årlig myndighetsdialog genomföras med utgångspunkt i bland annat myndighetens årsredovisning. Denna mål- och resultatdialog ska vara en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar.¹⁸

Olika regeringar har under flera år vidtagit åtgärder för att utveckla myndigheternas redovisning till regeringen. Hösten 2017 bedömde dåvarande regeringen i budgetpropositionen för 2018 att underlaget för resultatanalyser av statens verksamhet hade förbättrats som en följd av dessa åtgärder.

¹⁶ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁷ SOU 2014:66.

¹⁸ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

En del i resultatstyrningen är kraven på att regeringen ska redovisa resultat till riksdagen. Enligt budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat.¹⁹ Regeringens resultatredovisning görs per utgiftsområde.

Systemet med resultatredovisningar till riksdagen infördes i slutet av 1990-talet. Olika regeringar har under flera år vidtagit åtgärder för att utveckla resultatredovisningen av statens insatser, inte minst när det gäller regeringens redovisning till riksdagen. Inom Regeringskansliet pågår ett kontinuerligt arbete med att förbättra regeringens resultatredovisningar till riksdagen i budgetpropositionen. De senaste årens utvecklingsarbete har tagit fasta på att synliggöra resultat och att arbeta med rätt information på rätt plats och därmed göra resultatredovisningen mer stringent.

Riksdagsutskottens uppföljning av regeringens resultatredovisning

Riksdagens olika utskott har kommenterat utvecklingen av resultatstyrningen. I riksdagsutskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.²⁰ Som en del i utskottens uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning.²¹ Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet.

Som exempel kan nämnas att miljö- och jordbruksutskottet årligen analyserar regeringens resultatredovisning för utgiftsområdena 20 och 23 i budgetpropositionen. Analyserna syftar till att vara ett underlag för utskottets fortsatta arbete och för mål- och resultatdialogen med regeringen. Dessa uppföljningar och utskottets beredning av uppföljningarna redovisas och behandlas årligen i budgetbetänkandena. Utskottet har återkommande påpekat att regeringen behöver utveckla sin resultatredovisning i budgetpropositionen. Utskottet har framfört att det ska vara möjligt att följa kopplingen mellan

¹⁹ Budgetlagen (2011:203).

²⁰ 4 kap. 8 § regeringsformen.

²¹ Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag, att resultatredovisningen bör få en tydligare inriktning mot att redovisa och analysera uppnådda resultat i stället för att redovisa nya insatser och att det finns behov av ökad långsiktighet i valet av vilka indikatorer som redovisas samt redovisning av jämförbara tidsserier så att riksdagen kan följa utvecklingen.²²

När det gäller utgiftsområde 20 och målet Levande sjöar och vattendrag ansåg utskottet hösten 2017 att regeringen hade förbättrat redovisningen, t.ex. genom att det fanns en indikator som visade utvecklingen över en längre tid. Dock ansåg utskottet att det saknades en analys av t.ex. målkonflikter mellan miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och det ökande strandnära byggandet. Det skulle också vara önskvärt om regeringen kunde kommentera Naturvårdsverkets senaste statistik om strandskyddsbeslut. Utskottet framförde att det vore en fördel om regeringen i ökad utsträckning presenterade tidsserier som speglar utvecklingen för de olika preciseringarna av miljökvalitetsmålet och gav en analys av utvecklingen.

När det gäller målet Ingen övergödning konstaterade utskottet att flera förbättringar av resultatredovisningens struktur hade gjorts jämfört med förra året. Utskottet ansåg att det hade blivit lättare att följa de olika länkarna i kedjan med mål, åtgärder, resultat och en övergripande bedömning av möjligheterna att nå målen. Utskottet ansåg att det var positivt att regeringen i budgetpropositionen kommenterade utskottets uppföljning av stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) från 2014 och i samband med detta beskrev åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. Utskottet ansåg dock att det vore värdefullt om regeringen följer upp varför söktrycket för LOVA-projekt hade minskat och varför endast två tredjedelar av LOVA-medlen kom till användning. Utskottet uppmärksammade att regeringen föreslog förstärkta anslag för att nå målet Ingen övergödning. Utskottet framförde att man såg fram emot att regeringen i kommande budgetpropositioner skulle återkomma till riksdagen med rapportering om hur medlen använts och vilka resultat som uppnåtts genom satsningarna.²³

²² Se bl.a. bet. 2010/11:MJU1, rskr. 2010/11:119.

²³ Bet. 2017/18:MJU1.

Tillitsbaserad och sammanhållen styrning

Mål- och resultatstyrning bygger på att det finns en tillit mellan de olika aktörerna och att styrningen inriktas på hela verksamhetsområdena i stället för på myndigheter. Under senare år har därför också begreppen tillitsbaserad styrning och sammanhållen styrning börjat användas. Tillitsbaserad styrning kan sägas innebära en styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten. Vidare betonas behovet av att det sker en uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och som samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras. Regeringen har framfört att man vill utveckla en tillitsbaserad styrning av förvaltningen med fokus på medarbetarnas kunskap. Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna. Som ett led i denna process har en delegation inrättats som ska arbeta för ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn och välfärdstjänsterna. Regeringen har framfört att tillitsreformen är en prioriterad process för det offentliga Sverige.²⁴

Tillitsdelegationen tillsattes av regeringen i juni 2016. Den har haft i uppdrag att genomföra projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling i kommuner och landsting. Delegationen har också tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting analyserat den statliga tillsynens effekter på kommunernas och landstingens verksamhetsutveckling och undersökt hur tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till verksamhetsutveckling. Dessutom har delegationen analyserat olika ersättningsmodellers styrande effekt på kvalitetsutveckling och effektivitet samt lämnat förslag på hur ersättningsmodeller kan utformas.²⁵ I mars 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.²⁶

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen som också innebär ett ökat handlingsutrymme i

²⁴ www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/ (avläst 2019-04-15).

²⁵ SOU 2018:47.

²⁶ Dir. 2019:6.

mötet mellan medborgare och medarbetare. När det gäller tillit har Statskontoret konstaterat följande:

Upplevelsen av tillit kan påverkas negativt av att myndigheterna ibland är osäkra på vad de förväntas åstadkomma. En alltför detaljerad styrning som begränsar myndigheternas handlingsutrymme kan också tolkas som bristande tillit. Ett sätt att öka tilliten är att använda informella kontakter. Det ställer i sin tur höga krav på att alla parter är införstådda med sina roller.²⁷

En sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. En mer sammanhållen styrning är ett sätt att åstadkomma en mer sammanhållen och tydlig förvaltning där frågor inte faller mellan stolarna.²⁸

Bland annat Statskontoret har konstaterat att majoriteten av myndigheter samverkar med varandra och att myndigheternas egen-initierade samverkan oftast fungerar väl. Statskontoret menar att otydliga krav på samverkan kan försvåra samverkan och bli en tids-tjuv för myndigheterna. Statskontoret har framfört att regeringen därför bara bör ställa särskilda krav på samverkan när samverkan inte har fungerat och när det är viktigt för verksamhetsområdet att samverkan fungerar. Regeringen kan också främja myndigheternas egen-initierade samverkan genom att undanröja hinder, t.ex. oklarheter gällande finansiering och regelverk. Statskontoret har pekat på att Regeringskansliet bör ta fram gemensamma principer för styrning av samverkan.²⁹

Andra samhällsmål

Kultur, medier, trossamfund och fritid (utg.omr. 17)

Riksdagen beslutade 2009 om nationella kulturpolitiska mål. Målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att

²⁷ Statskontoret (2016c).

²⁸ Se bland annat Statskontoret (2016c).

²⁹ Statskontoret (2016c).

utveckla sina skapande förmågor, främja kvalitet och konstnärlig förnyelse, främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas, främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan samt särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.³⁰

Riksdagen har även antagit nationella mål för kulturmiljöarbetet.³¹ Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön, ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser samt en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen. De nationella målen för kulturmiljöarbetet är ett komplement till de nationella kulturpolitiska målen och de preciseringar rörande kulturmiljön som finns i flera av miljökvalitetsmålen samt till generationsmålet för miljöarbetet.

Regeringen har i sin proposition om vattenmiljö och vattenkraft lyft fram att befintliga kulturmiljöer kring vattendrag och sjöar utgör vittnesbörd om Sveriges historiska utveckling och bidrar såväl till att förklara dagens samhälle som att erbjuda attraktiva livsmiljöer och besöksmål. Enligt kulturmiljölagen (1988:950) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Det ansvaret delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Vissa anläggningar i vatten är byggnadsminnen eller fornminnen och har särskilt skydd i kulturmiljölagen. Miljöbalken omfattar miljön i stort, vilket inbegriper kulturmiljön. Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska balken tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller även i förhållande till kulturmiljön och av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. följer att fysisk miljö som har betydelse från allmän synpunkt på grund av sina kulturvärden så långt som möjligt ska skyddas från åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. Områden som är av riksintresse för kulturmiljövården ska skyddas. I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om kulturreservat.³²

³⁰ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

³¹ Prop. 2012/13:96, bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273.

³² Prop. 2017/18:243.

Målet för friluftslivspolitikerna är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.³³ Tio mätbara mål har redovisats till riksdagen:³⁴ Tillgänglig natur för alla, Starkt engagemang och samverkan, Allemansrätten, Tillgång till natur för friluftsliv, Attraktiv tätortsnära natur, Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling, Skyddade områden som resurs för friluftslivet, Ett rikt friluftsliv i skolan, Friluftsliv för god folkhälsa samt God kunskap om friluftslivet.

Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik (utg.omr. 18)

Målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.³⁵

Regional tillväxt (utg.omr. 19)

Regional tillväxt omfattar insatser i form av projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service samt utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.³⁶ För att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken är regionala hänsyn och tvärssektoriell styrning av resurser inom i princip samtliga utgifts- och politikområden av avgörande betydelse. Prioriteringarna för att nå målet för den regionala tillväxtpolitiken är enligt den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 följande: innovation och företagande, attraktiva miljöer och

³³ Prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38.

³⁴ Skr. 2012/13:51, bet. 2012/13:KrU4, rskr. 2012/13:278.

³⁵ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

³⁶ Prop. 2007/08:1 utg.omr. 19, bet. 2007/08:NU2, rskr. 2007/08:99.

tillgänglighet, kompetensförsörjning samt internationellt samarbete. Inom prioriteringarna finns olika fokusområden.³⁷

Energi (utg.omr. 21)

Riksdagen har slagit fast energipolitiska mål baserat på energiöverenskommelsen som slöts 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna.³⁸ Energipolitiken ska bygga på de tre grundpelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Energipolitiken ska således skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle.

- Målet år 2040 är 100 procent förnybar elproduktion. Detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut.
- Sverige ska år 2030 ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP).

Riksdagen har även beslutat om flera energipolitiska mål till 2020:³⁹

- Andelen förnybar energi ska 2020 utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska 2020 vara minst 10 procent.
- Energianvändningen ska vara 20 procent effektivare till 2020. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020. Energiintensiteten beräknas som kvoten mellan tillförd energi och BNP i fasta priser (kWh/kr).

³⁷ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 19.

³⁸ Prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/18:411.

³⁹ Prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301.

Dessa tre nationella mål genomför de EU-mål som Europeiska rådet beslutade i mars 2007 om att 20 procent av den energi som används inom EU ska komma från förnybara energikällor och om att nå 20 procent primärenergibesparing till 2020.

Sverige och Norge har en gemensam elcertifikatsmarknad sedan 2012. Ett gemensamt mål om att öka den förnybara elproduktionen med 28,4 terawattimmar mellan 2012 och 2020 har satts upp och delas mellan länderna genom att Sverige till 2020 ska sträva efter att annullera elcertifikat motsvarande 15,2 terawattimmar och Norge 13,2 terawattimmar.⁴⁰ Riksdagen har godkänt att elcertifikatssystemet utökas med ytterligare 18 terawattimmar nya elcertifikat till 2030 och att systemet förlängs till 2045 som en del i genomförandet av energiöverenskommelsen.⁴¹

Det övergripande målet för forskning och innovation på energiområdet är att bidra till att uppfylla uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken och energirelaterade miljöpolitiska mål. Fokus på insatserna inom energiforskningen är områden som dessutom utgör viktiga förutsättningar för tillväxt och för export.⁴² Riksdagen har även konkretiserat tre delmål för forskning och innovation på energiområdet.⁴³ Forskning och innovation på energiområdet ska bygga upp vetenskaplig och teknisk kunskap och kompetens som behövs för att genom tillämpning av ny teknik och nya tjänster möjliggöra en omställning till ett långsiktigt hållbart energisystem i Sverige, karaktäriserat av att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet, utveckla teknik och tjänster som kan kommersialiseras genom svenskt näringsliv och därmed bidra till hållbar tillväxt och energisystemets omställning och utveckling såväl i Sverige som på andra marknader, och bidra till och dra nytta av internationellt samarbete på energiområdet.

Riksdagen beslutade i juni 2017 bland annat att det nya långsiktiga klimatmålet ska vara att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska då vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. Ut-

⁴⁰ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51.

⁴¹ Prop. 2016/17:179, bet. 2016/17:NU20, rskr. 2016/17:330.

⁴² Prop. 2016/17:66, bet. 2016/17:NU9, rskr. 2016/17:164.

⁴³ Prop. 2012/13:21, bet. 2012/13:NU6, rskr. 2012/13:153.

släppen av växthusgaser från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.⁴⁴

Kommunikationer (utg.omr. 22)

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Dessutom har riksdagen beslutat om ett funktionsmål – tillgänglighet – och ett hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa.⁴⁵

Funktionsmålet och hänsynsmålet är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Funktions- och hänsynsmålen konkretiserar delar av det övergripande målet, bland annat flera hållbarhetsaspekter. I det ingår att bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås.

Areella näringar, landsbygd och livsmedel (utg.omr. 23)

Målet för utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel är att insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. De gröna näringarna ska vara livskraftiga och bidra till klimatomställningen och att naturresurserna används hållbart.⁴⁶

Den nationella livsmedelsstrategin med sikte mot år 2030, antogs av riksdagen 2017 och är den första svenska livsmedelsstrategin som omfattar hela livsmedelskedjan. Strategin innehåller en vision, ett övergripande mål och mål för tre strategiska områden. Visionen är att den svenska livsmedelskedjan år 2030 är globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom. Riksdagen har beslutat om ett övergripande mål för livsmedelskedjan samt mål för tre strategiska områden: Regler och villkor, Konsument och marknad samt Kunskap och innovation.⁴⁷ Det övergripande målet för livsmedelsstrategin ska vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där

⁴⁴ Prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

⁴⁵ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118.

⁴⁶ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 23, bet. 2014/15:MJU2, rskr. 2014/15:88.

⁴⁷ Prop. 2016/17:104, bet. 2016/17:MJU23, rskr. 2016/17:338.

den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

Riksdagen har vidare beslutat om det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken.⁴⁸ Det övergripande målet för en sammanhållen landsbygdspolitik ska vara en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

För skogspolitiken finns vidare två jämställda mål beslutade av riksdagen – ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar. Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.⁴⁹

Det finns även ett övergripande mål för samepolitiken: Att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar.⁵⁰

Näringsliv (utg.omr. 24)

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.⁵¹ De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå de globala målen för hållbar utveckling och Agenda 2030 samt målen

⁴⁸ Prop. 2017/18:179, bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:360.

⁴⁹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252 samt prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244.

⁵⁰ Prop. 2000/01:1, utg.omr. 23 avsnitt 7.3, bet. 2000/01:MJU2, rskr. 2000/01:86.

⁵¹ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 24, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:68.

i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som omfattar de tre prioriteringarna smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

Inom näringspolitiken ryms insatser för att skapa goda ramvillkor för företag, företagsutveckling, främjande av entreprenörskap, arbete för att stärka innovationskraften, arbete för att förenkla för företag, konkurrensfrämjande arbete, turistfrämjande samt immaterial- och associationsrättsliga frågor. Vidare ingår undersökning av och information om landets geologi och mineralhantering samt tillstånd och tillsyn enligt minerallagen samt miljösäkring. Därutöver ingår bidrag till forskning och utveckling.

Allmänna bidrag till kommuner (utg.omr. 25)

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.⁵²

Ansvar för en stor del av den svenska offentliga förvaltningen har ålagts kommunerna och landstingen genom riksdagsbeslut. Ramarna för den kommunala verksamheten sätts av riksdagen och regeringen i form av lagar, förordningar samt i myndighetsföreskrifter och genom andra former av styrmedel. Utöver de lagreglerade uppgifterna finns en fri sektor, inom vilken kommuner och landsting kan ombesörja egna angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Staten bidrar till finansieringen av de kommunala verksamheterna dels genom generella statsbidrag, dels genom riktade statsbidrag.

Styrning av kommunerna

Den kommunala självstyrelsen

Enligt regeringsformen ska det svenska statsskicket bland annat förverkligas genom kommunal självstyrelse.⁵³ Detta visar den centrala ställning som denna princip har i det svenska statsskicket. Kommunerna regleras även särskilt i RF 14 kap. där den kommunala

⁵² Prop. 2008/09:1 utg.omr. 25, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

⁵³ RF 1 kap 1 § 2 st.

självstyrelsen åter kommer till uttryck⁵⁴ och där det även stadgas att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte får gå utöver vad som är nödvändigt.⁵⁵

Utredningens konstitutionella analys visar att trots den framträdande plats som den kommunala självstyrelsen har i det svenska statsskicket är det mycket lite reglerat om dess innehåll. Rätten att ta ut skatt finns stadgad i regeringsformen⁵⁶ men i övrigt är det riksdagen som beslutar om gränserna för den kommunala självstyrelsen. Grunderna för kommunernas organisation samt kommunernas befogenheter och åligganden ska regleras i lag.⁵⁷ Det innebär att det är riksdagen som ska bestämma vad som ingår i det kommunala självstyret. Det innebär dock även att eventuella inskränkningar i kommunernas självstyrelse måste ske i lag. Regeringen eller myndighet kan med andra ord inte utan lagstöd ålägga kommunerna uppgifter.

När det gäller exempelvis vattenförvaltningsfrågor kan det konstateras att det är reglerat i lag att kommunerna är skyldiga att följa miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsplanerna. Därmed är kraven i regeringsformen⁵⁸ om att det krävs lagstöd för förändringar i kommunernas befogenheter och åligganden uppfyllt. Utredningens konstitutionella analys visar att det möjligen går att diskutera om det finns någon ”bortre gräns” för vad som kan åläggas kommunerna genom stadganden i miljöbalken.⁵⁹

I regeringsformen stadgas om en proportionalitetsbedömning som ska göras av riksdagen innan den tar beslut om intrång i den kommunala självstyrelsen⁶⁰. Enligt förarbetena ska denna regel dock inte kunna ligga till grund för lagprövning i efterhand.

Styrning genom statliga bidrag till kommunerna

Den statliga styrningen av kommuner och landsting syftar ytterst till att den nationella politikens mål och ambitioner får genomslag i den kommunala verksamheten. Staten har ett intresse av att säkerställa att kommunerna utför uppgifterna på avsett sätt. Kommuner och

⁵⁴ RF 14 kap 2 §.

⁵⁵ RF 14 kap 3 §.

⁵⁶ RF 14 kap 4 §.

⁵⁷ RF 8 kap 2 § 3 p.

⁵⁸ RF 8 kap 2 §.

⁵⁹ MB 5 kap 8 §.

⁶⁰ RF 14 kap 3 §.

landsting tar emot tre typer av statsbidrag: generella statsbidrag, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar. I flera utredningar har det framförts att antalet riktade bidrag bör minska och att regeringen bör fördela statens stöd till kommunerna mer genom generella bidrag. Riktade bidrag har bland annat en tendens att skapa ryckighet i kommunernas planering. SKL har framfört att deras grundinställning är att staten i första hand bör ge tillskott i form av generella bidrag, men att det kan finnas situationer där olika riktade bidrag kan vara ett viktigt komplement. SKL har konstaterat att det finns många riktade bidrag, men att förutsättningarna för olika satsningar inte alltid har varit särskilt bra – det kan ha saknats framförhållning och dialog kring bidrag och överenskommelser, det har sällan funnits någon gemensam analys av de problem som bidragen är tänkta att lösa och det har ofta varit kort tid för genomförande. SKL har vidare framfört att de riktade bidragen inte alltid har varit anpassade till de lokala behoven eller prioriteringarna och innebär ofta detaljstyrning som dessutom leder till ökad administration och högre kostnader.⁶¹

Vidare kan här nämnas att riksdagen har godkänt den s.k. finansieringsprincipen, vilken innebär att staten inte utan finansiering ska exempelvis kunna införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting eller ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter.

Styrning genom statlig tillsyn

Tillsynen utgör ett statligt styrinstrument. Den offentliga tillsynen syftar till att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Tillsyn är en granskning av regelefterlevnad. Med tillsyn avses verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

⁶¹ SKL (2018).

Kommunerna kan ges ansvar för att utöva tillsyn. För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet tar staten ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.⁶²

Bland annat Statskontoret har uppmärksammat att tillsynen har fått en viktigare roll i förvaltningspolitiken under de senaste decennierna. Bland annat resultatstyrningen och mer fokus på rättstillämpning har bidragit till detta.⁶³

⁶² Skr. 2009/10.

⁶³ Statskontoret (2019b).

Samarbete med Finland, Norge och Danmark

Inledning

I denna bilaga görs en genomgång av samarbetet med Finland, Norge och Danmark.

Samarbetet mellan Finland och Sverige

Torneälvens internationella avrinningsdistrikt

Sverige har ett avrinningsområde gemensamt med Norge och Finland i form av Torneälvens avrinningsområde som består av Torne, Muonio och Könkämä älvar med biflöden. Torneälven är ett internationellt avrinningsdistrikt där Sverige har valt att låta den svenska delen utgöra en del av Bottenvikens vattendistrikt, medan Finland har valt att låta den finländska delen utgöra ett separat avrinningsdistrikt. En liten del av området finns även i Norge.

Enligt Länsstyrelsen Norrbotten har vattenförvaltningsarbetet kring Torneälven till viss del harmoniserats så till vida att indelning och statusbedömning av de vattenförekomster som delas av Sverige och Finland har gjorts gemensamt. I en rapport från länsstyrelsen konstateras att skillnaderna mellan Sveriges och Finlands vattenförvaltning innebär att ländernas förvaltningsplaner har fått en delvis olikartad utformning.

Förvaltningsplan och åtgärdsprogram för Torneälvens avrinningsområde har för 2016–2021 upprättats separat inom respektive land. Åtgärdsbehoven i det internationella distriktet sammanfattas i den gemensamma planen för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021 som togs fram av Länsstyrelsen Norrbotten, den fin-

ländska NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvs-kommissionen. Det finns inget gemensamt övervakningsprogram för Torneälvens avrinningsområde. Respektive land klassificerar sina vattenförekomster och beslutar om nationella miljökvalitetsnormer och miljömål.

Från Länsstyrelsen Norrbotten har framförts att frågan om finansiering av arbetet har lyfts många gånger. Med tilldelade resurser uppges det bara ha varit möjligt att genomföra en samförvaltning av Torneälven på minimal nivå. Länsstyrelsen Norrbotten har i en skrivelse framfört att ett avrinningsområde som delas mellan stater ska indelas som ett internationellt avrinningsdistrikt där hela området ska förvaltas på ett samordnat sätt. Länsstyrelsen konstaterar att det faktum att den svenska och den finländska sidan av Torneälven tillhör olika vattendistrikt medför att samma upplägg och principer inte går att tillämpa. Länsstyrelsen menar att den nuvarande organisationen och indelningen av vattendistrikt medför att samarbete kring det som borde vara gemensamma produkter – arbetsprogram, översikt av väsentliga frågor, övervakningsprogram, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, miljömål – inte har hittat en naturlig arbetsform. EU-kommissionen har uppmärksammat problemet och framfört kritik mot att det internationella samarbetet är bristfälligt och bör förbättras. Länsstyrelsen menar att det bör inrättas ett separat vattendistrikt för Torneälven som bör ge övervägande positiva effekter och ge förutsättning till förbättrat samarbete, ökad tydlighet och ge bättre underlag till samråd och samverkan inom hela avrinningsområdet.

Avrinningsområdets omfattning

Torneälvens avrinningsområde består av Torne, Muonio och Kōnkämä älvar med biflöden. Det delas av Sverige, Finland och Norge och utgör ett internationellt avrinningsområde.¹ Den svenska delen utgör en del av Bottenvikens vattendistrikt medan den finländska delen utgör ett separat avrinningsdistrikt.

¹ Torneälvens avrinningsområde är 40 157 km² stort och dess vatten rinner till största delen igenom både Sverige och Finland även om mycket små delar av området även ligger i Norge.

Torne älv är utpekad som en av de fyra svenska nationalälvarna² och den svenska delen av avrinningsområdet är det näst största avrinningsområdet i Sverige.

Tabell 1 Vattenförekomster i Torneälvens avrinningsområde

Vattenförekomst	Sverige	Finland	Totalt
Grundvatten	74	114	188
Kustvatten	3	3	6
Sjöar	273	164	437
Vattendrag	665	102	767
Summa	1 006	643	1 649

Källa: Vattenmyndigheten Bottenviken (2016): Förvaltningsplan 2016–2021 Del 2 Vattenförvaltning 2009–2015.

Gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland

För de delar av det internationella avrinningsområdet som är gemensamt för Finland och Sverige gäller särskilda bestämmelser enligt lagen om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland. Av gränsälvsöverenskommelsen framgår att området bildar ett *finsk-svensket avrinningsdistrikt*.³

Könkämä-, Muonio- och Torne älvar i Tornedalen utgör sedan 1809 gränsen mellan Finland och Sverige. Det är det största outbyggda flodsystemet i norra Europa. Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommissionen beskriver samarbetet kring gränsälven på följande sätt:

Trots att gränsen dragits längs med älven, har vattenvägen fortsatt att vara det element som sammanför människor, precis som den har gjort i tusentals år innan nationsgränsernas uppkomst. Det finns en lång historia av samarbete över landgränsen i Tornedalen i olika sammanhang, men inom vattenförvaltningen finns det fortfarande ett utvecklingsbehov.⁴

De finländska och svenska myndigheterna har samarbetat om förvaltningen av vatten även innan ramdirektivet för vatten infördes. Redan 1971 undertecknade Finlands och Sveriges regeringar en

² Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden enligt 4 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).

³ Lag (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland.

⁴ Länsstyrelsen Norrbotten, Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral och Finsk-svenska gränskommissionen (2016).

överenskommelse om det finsk-svenska gränsälvsområdet och inrättade då Finsk-svenska gränsälvskommissionen. Denna kommission fungerade då primärt som en tillståndsmyndighet i vattenfrågor.

I november 2009 kom en ny gränsälvsoverenskommelse som gäller gränsälvarna med sidogrenar och beaktar bland annat ramdirektivet för vatten. Arbetet med den nya överenskommelsen föregicks av Gränsälvsutredningen som i mars 1998 överlämnade betänkandet *Det finsk-svenska gränsälvssamarbetet*.⁵ Därefter behandlades gränsälvfrågan i arbetsgrupper och i mars 2002 inleddes förhandlingar mellan Sverige och Finland om en reviderad gränsälvsoverenskommelse. Ett förslag till ny överenskommelse undertecknades preliminärt hösten 2004.

Den nya överenskommelsen som trädde i kraft den 1 oktober 2010 innebär att prövningen av tillståndsärenden har överförs till prövningsmyndigheterna i respektive land och att en ny finsk-svensk gränsälvskommission har bildats. Syftet med den nya överenskommelsen beskrevs på följande sätt av den svenska regeringen:

Överenskommelsen, som ersätter en överenskommelse från 1971, innebär bl.a. att samarbetet i gränsälvsområdet i miljö-, vatten- och fiskefrågor moderniseras och att en ny finsk-svensk gränsälvskommission inrättas för att främja ländernas samverkan i miljö- och vattenfrågor i området.⁶

När det gäller kraven på internationella avrinningsdistrikt som ställs i ramdirektivet för vatten konstaterade regeringen följande:

I förhandlingsarbetet har det varit en för Sverige och Finland gemensam utgångspunkt att i en ny gränsälvsoverenskommelse reglera vad som enligt ramdirektivet för vatten rör ländernas särskilda skyldigheter i det internationella avrinningsdistriktet. - - - För att ramdirektivets krav ska uppfyllas med avseende på Torneälvens internationella avrinningsdistrikt, behövs ett mer omfattande samarbete än tidigare mellan Sverige och Finland i frågor om vattenmiljö och vattenhushållning. De svenska och finska förhandlingsgrupper som arbetade med frågan om en ny finsk-svensk gränsälvsoverenskommelse föreslog att det i avvaktan på att förhandlingarna slutfördes skulle ingås ett särskilt avtal mellan Sverige

⁵ SOU 1998:39.

⁶ Prop. 2009/10:212.

och Finland om inrättandet av ett gemensamt svensk-finskt avrinningsdistrikt enligt ramdirektivets krav. Ett sådant avtal ingicks genom skriftväxling mellan Sverige och Finland den 3 oktober 2003 (SÖ 2003:26).⁷

2009 års överenskommelse syftar till att i avrinningsdistriktet trygga möjligheterna för båda parterna till skäligt nyttjande av gränsälvarna på ett sätt som främjar gränsregionens intressen, förebygga översvämnings- och miljöolyckor, samordna de program, planer och åtgärder i avrinningsdistriktet som behövs för att uppnå de mål som bestäms för vattnets kvalitet och vattnets hållbara nyttjande, med iakttagande av de internationella åtaganden och den gemenskapsrätt som parterna är bundna av, samt i övrigt främja samarbetet mellan parterna i vatten- och fiskefrågor. Parternas myndigheter ska samverka sinsemellan och ha som målsättning att upprätta gemensamma program och planer för att uppfylla överenskommelsens syfte. De nationella kvalitetsmålen för vattenmiljön i gränsälvarna ska samordnas så långt som möjligt mellan parterna.

För att skapa förutsättningar för samarbetet har ett mellanstatligt samarbetsorgan inrättats – Finsk-svenska gränsälvskommisionen. Sverige och Finland utser vardera tre ledamöter, varav en är ledamot från en statlig myndighet med ansvar för vattenfrågor och en från en kommun som ligger inom överenskommelsens tillämpningsområde. Ordförandeskapet i kommissionen växlar kalenderårsvis mellan länderna. Vardera parten får utse högst tre ordinarie sakkunniga att biträda kommissionen. Kommissionen kan även anlita andra sakkunniga.

Kommissionen ska utveckla samarbetet mellan parterna i avrinningsdistriktet, främja samverkan mellan parternas myndigheter med avsikt att samordna de program, planer och åtgärder vars syfte är att uppnå kvalitetsmålen för vattenmiljön och att följa vattenstatusen, främja samordningen av myndigheters och kommuners arbete med planer för att förebygga översvämnings- och miljöolyckor i gränsälvarna, främja samordningen av myndigheters och kommuners arbete med naturskyddsplaner för gränsälvarna, ansvara för att gemensam information ges och att gemensamma informationsmöten hålls om program och planer samt antingen tillstyrka eller avstyrka förslag till program och planer för avrinningsdistriktet.

⁷ Prop. 2009/10:212. Avtalet mellan Konungariket Sverige och Republiken Finland om inrättandet av ett gemensamt avrinningsdistrikt av den 3 oktober 2003 (SÖ 2003:26) upphävdes genom lagen om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland.

Kommissionen har, i frågor som hör till vatten- eller miljölagstiftningen och som kan påverka gränsälvarnas eller kustvattenområdenas status eller nyttjande, för verksamheter inom avrinningsdistriktet rätt att yttra sig i tillståndsärenden, överklaga beslut i tillståndsärenden, och göra en framställan om rättelse, i enlighet med nationell lagstiftning, av överträdelse av ett tillståndsbeslut eller lag eller bestämmelse grundad på lag. Kommissionen har vidare rätt att komma med förslag och avge utlåtanden i andra ärenden som rör vattenfrågor i avrinningsdistriktet. Kommissionen har även rätt att ge sitt utlåtande innan beslut fattas om föreskrifter om fiske och om undantag från bestämmelser om fiske.

När det gäller förhållandet mellan kommissionen och den länsstyrelse som är vattenmyndighet framförde Naturvårdsverket i sitt remissvar att det är oklart om det nya samarbetsorganet ska ha en självständig roll eller om det ska ha en till vattenmyndigheten endast kompletterande roll när det gäller den samordning som ska ske enligt ramdirektivet för vatten. Regeringen framförde i sin proposition att kommissionen ska främja samordningen mellan parternas myndigheter, inte att kommissionen ska ta över det arbetet.⁸

Den nya finsk-svenska gränsälvskommissionens huvuduppgift är att främja ländernas samordning av program och planer, inklusive de inom vattenförvaltningen i enlighet med ramdirektivet för vatten. Kommissionen ska även övervaka tillämpningen av överenskommelsen i båda länderna och främja samarbete i vatten- och fiskefrågor i regionen.⁹

I sammanhanget kan även gränsvattenkonventionen (The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes) nämnas. Den syftar till en hållbar användning av gränsöverskridande vattenresurser genom samarbete.¹⁰ Den har tagits fram av UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) och gränsvattenkonventionen har ratificerats av 40 länder och av EU.¹¹ Konventionen ska trygga ett hållbart och jämlikt bruk av gränsvattnen genom att minimera gränsöverskridande skadliga

⁸ Prop. 2009/10:212.

⁹ Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 2 Vattenförvaltning 2009–2015.

¹⁰ www.unece.org/env/water.html (avläst 2018-08-20).

¹¹ Konventionen ratificerades av Sverige den 5 augusti 1993

(https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en, avläst 2018-09-17).

påverkningar och främja gränsöverskridande samarbete. Konventionen förutsätter inrättande av gemensamma gränsvattenkommissioner.

Finsk-svenska gränsälvskommisionen har framfört att överenskommelsen mellan Finland och Sverige följer principerna i UNECE:s gränsvattenkonvention.¹²

Den finländska delen av Torneälvens avrinningsområde

Torneälvens avrinningsområde har i Finland blivit ett eget avrinningsdistrikt (Torne älvs vattenförvaltningsområde) som uppges förvaltas tillsammans med Sverige.¹³ På den svenska sidan ingår avrinningsområdet däremot som en del i Bottenvikens vattendistrikt. Enligt den finländska regeringens förordning om vattenförvaltningsområden inrättas tillsammans med Sverige ett internationellt vattenförvaltningsområde i Torne älvs avrinningsområde. Inom detta internationella vattenförvaltningsområde handlägger Lapplands NTM-central de uppgifter som åläggs de regionala centralerna. Det internationella samarbetet inom de internationella vattenförvaltningsområdena och samordningen av förvaltningsplanerna ordnas enligt vad som särskilt bestäms om detta i de internationella överenskommelserna.¹⁴

Den finländska NTM-centralen i Lappland konstaterar att drygt en tredjedel av Torne älvs avrinningsdistrikt (vattenförvaltningsområde) finns i finska Lappland, medan återstoden finns i svenska Norrbotten och en liten del i norska Finnmark. Finland och Sverige utarbetar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för sina egna territorier. NTM-centralen uppger att dessa planer sedan sammanpassas i enlighet med finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen.

NTM-centralen i Lappland uppger att man samarbetar med Länsstyrelsen i Norrbottens län och Finsk-svenska gränsälvskommisionen. Gränsälvskommisionen ses som ländernas samarbetsorgan i fråga om vattenförvaltningsområdet och den bidrar till sammanpassningen av planerna. Kommissionen fastställer eller avvisar förslagen till förvaltningsplan för sin del. NTM-centralen betonar att

¹² http://fsgk.se/web/UNECE_Media_svenska_Water_Convention_Seminar_Haparanda_20170523.pdf (avläst 2018-08-20).

¹³ www.ymparisto.fi/sv-FI/Vatten/Vattenskydd/Vattenvarvsplanering_och_samarbete/Vattenforvaltningsomraden (avläst 2018-05-03).

¹⁴ Statsrådets förordning (1303/2004) om vattenförvaltningsområden.

det för innevarande planeringsperiod har utarbetats ett gemensamt arbetsprogram i syfte att göra det möjligt att sammanpassa förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen bättre än tidigare.¹⁵ Från Länsstyrelsen Norrbotten uppges att finländska myndigheter som regel inte skickar sitt samrådsmaterial till länsstyrelsen.

Den svenska delen av Torneälvens avrinningsområde

Bottenvikens vattendistrikt

I Sverige har den svenska sidan av Torneälvens avrinningsområde blivit en del av Bottenvikens vattendistrikt.

Enligt Länsstyrelsen Norrbotten har vattenförvaltningsarbetet kring Torneälven till viss del harmoniserats så till vida att indelning och statusbedömning av de vattenförekomster som delas av Sverige och Finland har gjorts gemensamt. Det konstateras att skillnaderna mellan Sveriges och Finlands vattenförvaltning innebär att ländernas förvaltningsplaner har fått en delvis olikartad utformning.¹⁶

Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Finland som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt.¹⁷

Tornedalens vattenparlament är ett samverkansorgan för avrinningsområdet och motsvarar vattenråd i övriga avrinningsområden i Sverige. Finsk-svenska gränsälvskommisionen är sedan 2011 ansvarig för verksamheten och arrangerar årligen seminarier och möten gällande vattenfrågor inom avrinningsområdet.¹⁸ Enligt uppgift från länsstyrelsen är detta en mycket liten del av gränsälvskommisionens arbete. Detta innebär att samordningen av vattenförvaltningen i avrinningsområdet enligt länsstyrelsen inte är så omfattande som överenskommelsens intentioner var.

¹⁵ NTM-centralen i Lappland (2017).

¹⁶ Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 2 Vattenförvaltning 2009–2015.

¹⁷ 11 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

¹⁸ Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014).

Samarbete mellan Finland och Sverige

Länsstyrelsen Norrbotten, inklusive vattenmyndigheten, den finländska NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvs-kommissionen har tagit fram en gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021 för hela avrinningsområdet. Där finns bland annat en beskrivning av tillståndet och framtida utmaningar. Utifrån slutsatserna och de definierade utvecklingsbehoven i den gränsöverskridande planen har en handlingsplan för hur ansvariga myndigheter i Sverige och Finland kan arbeta gemensamt under vattenförvaltningscykel 2016–2021 tagits fram. Arbetet gjordes på uppdrag av Miljöministeriet och Jord- och skogsbruksministeriet i Finland samt Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige. I arbete ingick även att beskriva hur arbete med vattenförvaltning i Torneälven kan synkroniseras med översvämningsdirektivet.

I den svenska förvaltningsplanen för Bottenvikens vattendistrikt uppges att de regionala myndigheterna i norra Sverige och norra Finland har arbetat tillsammans inom olika projekt kring vattenförvaltningsfrågor om Torneälvens avrinningsområde sedan slutet av 1990-talet. Länsstyrelsen i Norrbotten och Lapplands NTM-central har varit ansvariga myndigheter. Samarbetet har främst handlat om jämförelser av metoder för att möjliggöra harmonisering av principer för övervakning, indelning, typning, karakterisering, klassificering av vattenförekomster samt inventering av åtgärdsbehov. År 2001 publicerades en gemensam rapport som beskriver miljötillståndet i Torneälven och det har genomförts flera s.k. TRIWA-projekt (The River Torne International Watershed) där flera andra aktörer deltagit förutom länsstyrelsen och NTM-centralen.

Enligt uppgift har samverkansmöten mellan Vattenmyndigheten Bottenviken med stöd av övriga delar av Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvs-kommissionen om aktuella frågor rörande Torneälven skett regelbundet. En uppgift har varit att utvärdera vilken grad av samordning som kan uppnås i distriktets planer och program samt identifiera vilka insatser som behövs för att stärka samordningen ytterligare. Arbetet har även involverat ländernas nationella myndigheter.

Det finns inget gemensamt övervakningsprogram för Torneälvens avrinningsområde. Länderna arbetar efter egna nationella övervak-

ningsprogram anpassade efter sin egen nationella lagstiftning och sina egna administrativa gränser. I förvaltningsplanen för Bottenvikens vattendistrikt anges att det finns skäl för att utveckla samarbetet kring övervakningen:

Därför är ambitionen på sikt, för att kunna göra jämförbara bedömningar och förbättra övervakningen av miljötillståndet inom hela Torneälvens avrinningsområde, att anta ett gemensamt övervakningsprogram.¹⁹

Respektive land klassificerar sina vattenförekomster och beslutar om nationella miljökvalitetsnormer och miljömål. De svenska miljökvalitetsnormerna för vatten är rättsligt bindande styrmedel, vilket innebär att de endast kan beslutas för vattenförekomster inom Sverige. I Finland beslutas miljömålen som beslut i förvaltningsplanerna. Samordning och harmonisering av olikheter i gränsvattnen är därför enligt förvaltningsplanen för Bottenviken väsentligt för att kunna nå målen enligt ramdirektivet för vatten.

I mars 2008 hölls ett möte mellan Länsstyrelsen Norrbotten och NTM-centralen i Lappland där man kom överens om gemensamma miljökvalitetsnormer/miljömål för de gemensamma ytvattenförekomsterna.²⁰ De gemensamma målen är att bevara nuvarande status, alternativt höja vattenstatusen från god till hög. För majoriteten av övriga vattenförekomster inom avrinningsområdet är ambitionen att miljökvalitetsnormen/miljömålet god vattenstatus skulle uppnås senast 2015, men ett fåtal vattenförekomster har undantag i form av tidsfrist. I ett dokument från 2014 sammanfattas vad Vattenmyndigheten Bottenviken med stöd av övriga Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommisionen kom överens om vad gäller samarbete och gemensamma produkter för Torneälvens internationella avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet för vatten. Bland annat kom man överens om att en internationell förvaltningsplan (International Water Basin Management Plan, IRBMP) skulle tas fram.

Förvaltningsplan och åtgärdsprogram för Torneälvens avrinningsområde har för 2016–2021 upprättats separat inom respektive land. Åtgärdsbehoven i det internationella distriktet sammanfattas i den gemensamma planen för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021. I förvaltningsplanen för Bottenviken konstateras att det

¹⁹ Vattenmyndigheten Bottenviken (2016), del 2 Vattenförvaltning 2009–2015.

²⁰ Länsstyrelsen Norrbotten och Lapland regional environment centre (2008).

allmänt kan sägas att Sveriges åtgärdsprogram riktas mot myndigheter och kommuner, medan Finland riktar sina åtgärder direkt till olika sektorer. Dessa olikheter beror enligt Länsstyrelsen i Norrbotten främst på nationella skillnader inom ländernas miljölagstiftning. Enligt uppgift från länsstyrelsen brukar man göra en engelsk sammanfattning som skickas till NTM-centralen i Lappland.

Vidare kan nämnas att enligt beslutet om bidrag till de svenska vattenmyndigheterna från anslaget 1:11 under 2017 skulle deras arbete med att bland annat förstärka internationella vattendistrikt prioriteras. Av Havs- och vattenmyndighetens återrapportering för 2017 framgår att varken vattenmyndigheten i Bottenviken eller länsstyrelsen i Norrbotten har samverkat med Finland i den utsträckning som de önskat enligt den aktionsplan som länderna tog fram i slutet på 2016. Enligt Havs- och vattenmyndigheten väntar de på nationellt beslut om inriktning och finansiering. Länsstyrelsen uppges ha löpande kontakt med gränsälvskommissionen.²¹

Från Länsstyrelsen Norrbotten har framförts att frågan om finansiering av arbetet har lyfts många gånger:

Med tilldelade resurser (som är lika mellan vattenmyndigheterna) har det bara varit möjligt att genomföra en samförvaltning av Torneälven på minimal nivå. Det vill säga att vi skriver ett stycke som ska ingå i respektive lands förvaltningsplan. Inte heller beredningssekretariatets resurser har räckt till annat än till den "svenska" vattenförvaltningen i distriktet.²²

Länsstyrelsen menar att det är mer resurskrävande att samverka över nationsgränser och tar mycket tid i anspråk, särskilt eftersom man inte talar samma språk. Enligt uppgift från länsstyrelsen har NTM-centralen tilldelats extra medel för samförvaltning från det finländska ministeriet efter att länsstyrelsen och NTM-centralen tog fram en gemensam handlingsplan.

I oktober 2017 anordnade vattenmyndigheten och länsstyrelsen ett seminarium med vattenförvaltande kollegor vid myndigheter i norra Norge, fylkesmannen och fylkeskommun i tre fylken, och NTM-centralen för finländska Lappland där gemensamma frågor diskuterades. Detta seminarium fick bidrag från Nordkalottrådet.²³

²¹ Havs- och vattenmyndigheten (2018c).

²² Vattenmyndigheten Bottenviken/Länsstyrelsen Norrbotten, e-brev 2018-08-24.

²³ Havs- och vattenmyndigheten (2018c).

Enligt uppgift från länsstyrelsen har denna typ av möten skett regelbundet ungefär vartannat år. Man turas om att vara värd för mötena.

Förslag om den svenska delen av Torneälvens avrinningsområde

Länsstyrelsen Norrbotten/Vattenmyndigheten Bottenviken har i en skrivelse framfört att ett avrinningsområde som delas mellan stater ska indelas som ett internationellt avrinningsdistrikt där hela området ska förvaltas på ett samordnat sätt. Länsstyrelsen konstaterar att det faktum att den svenska och den finländska sidan av Torneälven tillhör olika vattendistrikt medför att samma upplägg och principer inte går att tillämpa. Detta innebär att Sverige och Finland har arbetat på olika sätt när det gäller bland annat principer för indelning av vattenförekomster, indelningsprinciper för vattentyper, bedömningsgrunder för statusbedömning, bedömning av prioriterade ämnen, olika tider för samråd, olika angreppssätt och upplägg av samrådsdokument samt framtagande av åtgärdsbehov. Länsstyrelsen sammanfattar sin syn på följande sätt:

Sammantaget medför nuvarande organisation och indelning av vattendistrikt att samarbete kring det som borde vara gemensamma produkter – arbetsprogram, översikt av väsentliga frågor, övervakningsprogram, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, miljömål – inte hittat en naturlig arbetsform. Samverkan och samråd med kommuner, verksamhetsutövare och allmänhet i avrinningsområdet har också blivit lidande då man inte kunnat skapa en helhetsbild av hela området.²⁴

EU-kommissionen har uppmärksammat dessa problem och framfört kritik mot att det internationella samarbetet är bristfälligt och bör förbättras. Kommissionens rapport från 2012 om verkställandet av vattenpolitikens ramdirektiv i Sverige och Finland angående Torne och Muonio älvars vattenområde konstaterar bland annat att det inte har bildats ett internationellt vattendistrikt tillsammans med Finland eller Norge. Kommissionen har uppmanat Sverige att utveckla sitt samarbete med grannländerna. För Finlands del har kommissionen konstaterat att det internationella vattendistriktet har utpekats enligt direktivets beskrivning, även om det inte finns någon internationell vårdplan för hela Torne och Muonio älvars avrinningsområde. Det

²⁴ Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014).

noteras dock att det pågår ett samarbete länderna emellan. Kommissionen förutsätter en ökad internationell samordning mellan länderna.

Länsstyrelsen Norrbotten pekar i sitt förslag på olika för- och nackdelar med att inrätta ett separat vattendistrikt för Torneälven samt vilka kostnader som förslaget kan medföra. Länsstyrelsen gör följande sammanfattande bedömning:

Sammantaget bör en separering av Torneälvens avrinningsområde ge övervägande positiva effekter och ge förutsättning till förbättrat samarbete, ökad tydlighet och ge bättre underlag till samråd och samverkan inom hela avrinningsområdet. Det torde också ge möjlighet till mer flexibilitet vad gäller beslut om tider för samråd och torde därmed bidra till en snabbare väg mot åtgärder och bättre vattenmiljöer. Förslaget bör även svara upp mot den kritik som framförts av kommissionen rörande arbetet i det internationella vattendistriktet.²⁵

Länsstyrelsen konstaterade att frågan om en avskiljning av Torneälvens avrinningsområde har diskuterats länge och att vattenmyndigheten tidigare har skickat en förfrågan om detta till Miljödepartementet utan att få något svar. I april 2013 hölls ett Nordkalottmöte där man enades om att det vore en fördel att skilja ut Torneälvens avrinningsområde från Bottenvikens vattendistrikt för att få till stånd ett bättre samarbete. I ett dokument från februari 2014 sammanfattas vad Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommissionen kom fram till vad gäller bland annat synen på Torneälven och Bottenvikens vattendistrikt:

The parties are unanimous that the Torne River Basin on the Swedish side should be excluded from the Bothnian Bay District and implemented as an International District. In Finland Torne River already is an International District. The Water Authority of Bothnian Bay District/County Administration of Norrbotten will send a proposal to the Swedish Agency for Marine and Water Management (SWAM) to implement Torne River as an International District. This issue has already been raised with SWAM and the Ministry of the Environment.²⁶

Några dagar senare lämnade Länsstyrelsen Norrbotten följande förslag till Havs- och vattenmyndigheten:

- Den svenska sidan av Torneälvens avrinningsområde avskiljs från Bottenvikens vattendistrikt och blir ett separat vattendistrikt som till-

²⁵ Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014).

²⁶ Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

sammans med den finska sidan av avrinningsområdet behandlas som ett internationellt vattendistrikt.

- Arbetet utifrån vattenförvaltningsförordningen och ramdirektivet för vatten genomförs av länsstyrelsen i Norrbottens län och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland (NTM-centralen) med stöd från Finsk-svenska gränsälvskommissionen.
- Gemensamma principer och bedömningsgrunder för arbetet tas fram gällande vattenförekomsterna och bedömning av deras status och åtgärdsbehov.
- Gemensamma beslutsdokument tas fram för hela avrinningsområdet och samrådstiden för dokumenten är densamma på svensk och finsk sida.
- Vattendelegationen i Bottenviken fattar beslut om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer på svensk sida och finska myndigheter fattar motsvarande beslut för den finska sidan utifrån vad som specificeras i de gemensamma dokumenten.²⁷

I december 2014 lämnade Havs- och vattenmyndigheten ett yttrande till Länsstyrelsen Norrbotten. I sitt svar betonade Havs- och vattenmyndigheten att Bottenvikens vattendistrikt är utpekad som ett internationellt vattendistrikt på grund av internationella avrinningsområden som är gemensamma med Norge. När det gäller det internationella avrinningsområdet som är gemensamt med Finland gäller särskilda bestämmelser enligt lagen om gränsälvsöverenskomelse mellan Sverige och Finland. Havs- och vattenmyndigheten pekar på att ett av huvudsyftena med gränsälvskommissionen är att samordna de åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som ska fastställas enligt ramdirektivet för vatten. Havs- och vattenmyndigheten ser inget hinder för att särskilda program och planer upprättas för Torneälvens avrinningsområde i samverkan med finländska myndigheter. Existerande lagstiftning utgör inte något hinder för att angripa de praktiska problem som Länsstyrelsen Norrbotten tar upp i sitt förslag. Genom samordning skulle Sverige och Finland kunna bemöta den kritik som EU-kommissionen har inkommit med.

Havs- och vattenmyndigheten angav vidare att man planerade att arrangera ett eller flera möten med svenska och finländska myndigheter på regional och central nivå för att stärka samverkan i syfte att uppfylla intentionerna med ett internationellt avrinningsområde.

²⁷ Länsstyrelsen Norrbotten, Vattenmyndigheten Bottenviken (2014).

Myndigheten angav vidare att man avsåg att informera miljödepartementet om att det vore önskvärt att tydliggöra skrivningarna om Torneälvens internationella distrikt i vattenförvaltningsförordningen.²⁸

Under 2015 och 2016 hölls ett antal möten med deltagare från bland annat finländska miljöministeriet, finländska jordbruks- och skogsministeriet, NTM-centralen i finska Lappland, svenska Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen Norrbotten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Finsk-svenska gränsälvskommissionen. I minnesanteckningarna från ett möte i juni 2015 konstaterades följande:

It was recognized that we already know the challenges in cooperation and consolidation of the river basin management plans in the Torne River. Also the EU Commission has repeatedly addressed these shortages. We have to consider how the national level work supports the regional cooperation and the roles and responsibilities between the authorities.²⁹

Under mötena diskuterades formerna för samarbete, bland annat gränsälvskommissionens roll. Även frågan om Torneälven ska utgöra ett eget avrinningsdistrikt i Sverige diskuterades. Vid ett möte i juni 2015 framförde Havs- och vattenmyndigheten att det finns två problem med att särskilja Torneälven som ett eget vattendistrikt:

- Det är osäkert hur det skulle förbättra samarbete och planering.
- Det skulle innebära en omfattande arbetsinsats och behov av förändrad lagstiftning.

Det konstaterades att det i Sverige har funnits olika uppfattning i denna fråga. Vid ett möte i september 2016 betonade den finländska sidan att det skulle vara enklare med ett gemensamt internationellt avrinningsdistrikt:

It was pointed out that the Swedish national authority does not see the benefit in separating Torne River district as its own area, adjustments can be made by other means. The delineation would require the revision of the environmental code, which might be difficult. From the Finnish side, especially regarding planning for Flood Risk Management, it would be easier if there were a common international district. It was

²⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2014).

²⁹ Meeting related to Torne River Basin management. Memorandum. 2015-06-03.

pointed out, that with Norway a compromise was found where separate documents are prepared for the international district.³⁰

Vid nästkommande möte i november 2016 kom deltagarna fram till att det inte finns något behov av att särskilja den svenska delen av Torneälvens avrinningsområde som ett eget internationellt avrinningsdistrikt. Det konstaterades att den gemensamma planen för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021 är möjlig att genomföra inom ramen för existerande lagstiftning.³¹

Gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning

Länsstyrelsen Norrbotten, NTM-centralen i Lappland och Finsk-svenska gränsälvskommissionen tog 2016 fram en gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning.³² Planen utgör en sammanfattande och jämförande bilaga till de nationella vattenförvaltningsplanerna för Torneälvens internationella vattendistrikt. I planen sammanfattas miljötillståndet och åtgärdsbehov inom Torneälvens internationella avrinningsdistrikt. I planen pekas även färdriktningen för den fortsatta förvaltningen av det för Sverige och Finland gemensamma vattendistriktet.

I planen konstateras att det inte har varit möjligt att ta fram en gemensam förvaltningsplan för Torneälvens internationella vattendistrikt under samrådet under den första och andra förvaltningscykeln. Detta på grund av alltför stora olikheter i fråga om organisation och metodik samt skillnader mellan tidsramar och andra nationella riktlinjer. Planen innehåller en beskrivning av de utmaningar och nödvändiga insatser som behövs för att förbättra samordningen i nästa förvaltningscykel.

³⁰ Minutes from meeting related to Torne River Basin management. Helsinki. 2016-09-06.

³¹ Action plan for River Torne – meeting in Luleå. 2016-11-08.

³² Länsstyrelsen Norrbotten, Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral och Finsk-svenska gränskommissionen (2016).

Den norska delen av Torneälvens avrinningsområde

Avrinningsområdet

I Norge har Torneälven/Tornionjoki pekats ut som ett internationellt avrinningsdistrikt (internasjonal vannregion) som på norsk sida av gränsen omfattar mindre områden med avrinning till Sverige. Troms fylkeskommun är regional vattenmyndighet.³³

Troms fylkeskommun har i sin förvaltningsplan identifierat följande gränsöverskridande vattendrag mellan Troms och Sverige: Gorzejávri innløpselv, Riksojohka, Riksojohka bekkefelt, Skadjajohka, Skadjajohka bekkefelt, Rokkastatjohka, Rokkastatjohka bekkefelt, Elv i Isdalen och Elv i Isdalen bekkefelt. Gränsöverskridande vattendrag mellan Troms och Finland: Somájávri bekkefelt, Elv uten navn, Cierte bekkefelt, Bossojohka, Bossojohka bekkefelt, Elv fra Nippanjárgajávri och Elv fra Nippanjárgajávri bekkefelt. Gränsöverskridande insjöar mellan Troms och dels Finland, dels Sverige: Somajavri, Vatn oppstrøms Gorzejavri, Gorzejavri och Isdalen Vatn.

Samarbetet med Sverige i Torneälvens avrinningsområde

Troms fylkeskommun har i sin förvaltningsplan framfört att det finns en del utmaningar med att arbeta med gränsöverskridande vattendrag:

Utfordringene med grensekryssende vassdrag mellom Vannregion Troms og Torneå/Tornionjoen er bl.a. at oppløsningen i den svenske miljø-databasen www.vassnet.se er lavere enn den norske vann-nett.no. Dette medfører at noen mindre grensekryssende vassdrag forsvinner på svensk side og inngår derfor ikke i deres klassifisering.³⁴

När det gäller det norsk-svenska samarbetet lyfter Troms fylkeskommun fram att det är ett krav från svensk sida att vattenförekomster ska karaktäriseras med referenser till resultat från grundliga undersökningar i enskilda vattenförekomster som är representativa för området. I Bottenviken används resultat från Abiskojaure, vilket medför att alla vattenförekomster i gränstrakterna har förhöjda värden av kvicksilver. Från norsk sida saknar man undersökningar

³³ Forskrift om rammer for vannforvaltningen (FOR-2006-12-15-1446).

³⁴ Troms fylkeskommune/Romssa fylkkasuohkan (2016).

men deltar i ett gemensamt Interregprojekt för att kartlägga kvicksilver och bromerande flamskyddsmedel i insjöar på norsk sida.

Troms fylkeskommun lyfter vidare fram att Sverige och Norge lägger olika vikt på betydelsen av främmande arter i gränsvattenförekomsterna. Som exempel kan nämnas att i Troms avrinningsdistrikt anser man att spridningen av parasiten *Gyrodactylus salaris* är mycket viktig att hantera och vidta åtgärder emot, medan man på svensk sida inte räknar denna parasit som ett miljöproblem för laxen. I förvaltningsplanen anges att man i Norge är på väg att lyckas bekämpa denna parasit och att man inte vill att den ska komma från Sverige där den finns naturligt.

Troms fylkeskommun lyfter i sin förvaltningsplan fram vikten av en gemensam linje i vattenförvaltningen och beskriver hur vattenmyndigheterna på ömse sida om gränsen har enats om hur man ska klassificera vattendragen:

Fordi vi bør ha en felles linje for forvaltningen over landegrensene har Vannregion Troms valgt å følge samme linje som vannregion Bottenviken for karakterisering av risiko og begrunnelse for kjemisk tilstand for grensevannforekomstene Troms-Bottenviken. Dette innebærer kun de vassdragene som faktisk krysser landegrensen og gjelder både for de vannforekomster som har Sverige nedstrøms, og de vannforekomster som har Sverige oppstrøms. For disse grensevannforekomstene er vannregionmyndighetene på norsk og svensk side blitt enig om følgende: *Økologisk tilstand* blir «Svært god» (dersom man ikke har data som sier noe annet). *Kjemisk tilstand* forblir udefinert på norsk side på grunn av manglende målinger i den aktuelle vannforekomsten. *Påvirkninger*: Forurensing (Langtransportert forurensinger) og Tungmetaller (basert på undersøkelser på svensk side). *Risikovurdering*: Samtlige vassdrag i grenseområdet mot Sverige settes "i risiko" for ikke å oppnå miljømål på grunn av kjemisk tilstand. Vurderingsgrunn: Svenske målinger av kjemisk tilstand tilsier at en ikke vil oppnå god kjemisk tilstand innen 2021.³⁵

Samarbetet med Finland i Torneälvens avrinningsområde

När det gäller det norsk-finska samarbetet uppges att Troms avrinningsdistrikt har haft möten med finländska vattenmyndigheter. På samma sätt som gäller för samarbetet med Sverige uppger Troms fylkeskommun att det finns en rad skillnader i klassificeringsmetoder mellan Norge och Finland. När det gäller laxparasiten *Gyrodactylus salaris* har man dock samma syn.

³⁵ Troms fylkeskommune/Romssa fylkkasuohkan (2016).

Samarbetet mellan Norge och Sverige

Gemensamma norsk-svenska avrinningsområden

Det finns för närvarande sju avrinningsdistrikt/vannregioner med vattenförekomster som korsar riksgränsen mellan Norge och Sverige:

- Troms
- Bottenviken
- Nordland
- Bottenhavet
- Tröndelag
- Glomma
- Västerhavet.

Riksgränsen mellan Norge och Sverige följer till stor del toppen av fjällkedjan, och därmed vattendelaren. De flesta gränsöverskridande vattenområdena har 93 procent eller mer av sin areal i det land som ligger nedströms gränsen. Detta är en skillnad mot många stora vattendistrikt på kontinenten, där stora delar av olika länder kan ligga inom samma vattendistrikt.

Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt.³⁶

Det finns 33 avrinningsområden som är gemensamma för Norge och Sverige. Merparten av de 33 gränsöverskridande avrinningsområdena har mindre än 7 procent av sin areal i det uppströms belägna landet:

- i 14 avrinningsområden rinner vatten från Norge till Sverige. Områden med största ytan och andelen i Norge är Göta älv (16 procent) och Indalsälven (8 procent).

³⁶ 12 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

- i 19 avrinningsområden rinner vatten från Sverige till Norge. Områden med största ytan och andelen i Sverige är Halden vattendrag i Glomma (23 procent) och Vapstälven/Vefsna (23 procent).³⁷

Av Sveriges 117 huvudavrinningsområden ingår det fyra svenska huvudavrinningsområden som har avrinning till Norge (113 Glomma, 114 Nean/Nea, 115 Vapstälven/Vefsna och 116 Rana). I underlagen från SMHI anges de i vissa fall som delar av det som betecknas som ”övrige områden”.

Samarbete på central nivå mellan Norge och Sverige

Strategin från 2012

Hösten 2003 möttes de norska och svenska miljödepartementen och enades om en enklast möjlig förvaltning av de gemensamma gränsvattnen. Ett nytt möte om gränsvattnen hölls 2008 med representanter från tre nivåer i Sverige – Miljödepartementet, Naturvårdsverket och vattenvårdsdirektörer – och motsvarande representanter från Norge. Vid mötet konstaterades att det enligt respektive nationell lagstiftning är olika reglering av gränsvattenförekomster i de båda länderna. Mötesdeltagarna ansåg att det var önskvärt att enas om kartläggning, statusklassning m.m., men att det var bättre att fokusera det operativa samarbetet på enskilda gränsoverskridande avrinningsområden och inte ha gemensamma planer m.m. för hela de internationella vattendistrikten. EU-kommissionen blev informellt informerad om detta av de svenska och norska vattenvårdsdirektörerna på ett europeiskt vattendirektörmöte 2008.

Vid ett möte 2009 fattades beslut om att rapportera sammanlagt nio internationella vattendistrikt med gränsoverskridande vattenförekomster. Vid möten 2011 diskuterades ett nytt förslag till arbets sätt och därefter hölls 2012 en gemensam workshop för berörda vattenmyndigheter m.m. i Norge och Sverige.

Därefter togs det 2012 fram en strategi för samarbetet mellan Norge och Sverige. Syftet med denna var att lägga grunden för en samordnad vattenförvaltning för de avrinningsområden som korsar gränsen mellan Norge och Sverige och som därför utgör interna-

³⁷ Gränsvatten – Norge och Sverige. Strategi för internationellt samarbete.

tionella avrinningsområden.³⁸ Strategin för gränsvattenförekomster bygger på följande steg:

- Huvudprincipen är att arbetet med vattenförvaltning i Sverige och Norge så långt som möjligt organiseras efter gränserna för avrinningsområden i stället för längs med riksgränsen.
- Avgränsningar mellan de båda ländernas förvaltningsroller kommer att göras efter huvudavrinningsområde, delavrinningsområde eller riksgränsen, beroende på vilken del av vattenförvaltningen som berörs.
- En utgångspunkt för rollfördelningen bör vara att det så långt som möjligt är det nedströms liggande landets principer för kartläggning och analys som tillämpas, dvs. principerna från det landet som de gränsöverskridande vattenförekomsterna rinner till.

I strategin konstateras att respektive lands behöriga myndigheter bara kan besluta om förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, övervakningsprogram samt miljökvalitetsnormer (miljømål) inom det egna landets gränser. Det betyder att formella beslut som rör de delar av distrikten som ligger i det andra landet, behöver fattas av det landets myndigheter. I dessa delar krävs det alltså en nära samverkan mellan de behöriga myndigheterna i respektive avrinningsdistrikt.

I strategin konstateras att de svenska bestämmelserna om vattendistriktens avgränsning inte stämmer överens med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten om att distrikten ska avgränsas efter avrinningsområdets gränser (se nedan). Distriktsgränserna överensstämmer inte heller med hur de norska avrinningsdistrikten har avgränsats. Vid gränsen mot Norge har de svenska vattendistrikten i stället avgränsats längs med riksgränsen. En förutsättning för att strategin ska kunna genomföras är att de svenska bestämmelserna ändras i denna del, så att de svenska vattendistrikten får avgränsningar som svarar mot de norska vannregionerna. I strategin konstateras att detta också är nödvändigt för att den svenska lagstiftningen ska stämma överens med de principer för distriktsindelning som framgår av vattendirektivet.

I strategin lämnas förslag på hur de olika arbetsuppgifterna i förvaltningscykeln bör fördelas mellan länderna. Det handlar dels om

³⁸ Gränsvatten – Norge och Sverige. Strategi för internationellt samarbete.

det praktiska utförandet av olika vattenförvaltningsmoment – såsom typning, karakterisering, statusklassificering, riskbedömning och övervakning av vattenförekomster, dels om utarbetande och utformning av de administrativa verktygen inom vattenförvaltningen – arbetsprogram, översikt av väsentliga frågor, förvaltningsplan, åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer och övervakningsprogram. I strategin konstateras att de flesta av områdena har obetydlig antropogen påverkan och kan därför antas ha god eller hög vattenstatus. Övervakning och åtgärdsprogram kommer därför inte att vara aktuellt för en stor del av de gränsöverskridande avrinningsområdena.³⁹

Det norska miljödirektoratet menar att samarbetet mellan Norge och Sverige hela tiden har förbättrats och att strategin gör det lättare att förvalta vattenmiljöer som går på tvärs över riksgränsen. Miljödirektoratet betonar att strategin är ett resultat av ett gott samarbete:

Strategien er et resultat av et lengre samarbeid mellom det norske og svenske miljømyndigheter. Regionale myndigheter med ansvar for arbeidet med vannforvaltningsplaner og vannmiljø har også deltatt i arbeidsmøter under veis for å få strategien på plass.⁴⁰

Enligt uppgift arbetar de svenska vattenmyndigheterna fortfarande utifrån den överenskomna strategin och utgår från den i kontakter med norska kolleger. Vattenmyndigheterna har ännu inte diskuterat med de norska vattenmyndigheterna om det finns anledning att se över eller ändra i strategin mot bakgrund av 2018 års samarbetsavtal mellan det norska miljödirektoratet och Havs- och vattenmyndigheten (se nedan).

Samarbetsavtalet från 2018

I början av 2018 ingick det norska miljödirektoratet och svenska Havs- och vattenmyndigheten ett avtal om samarbete i genomförandet av ramdirektivet för vatten. Avtalet ska bidra till att ge bättre resultat och ett mer effektivt resursutnyttjande för de båda länderna genom att utnyttja synergier i de två myndigheternas arbete. En av bakgrunderna till avtalet är samarbetet i förvaltningen

³⁹ Gränsvatten – Norge och Sverige. Strategi för internationellt samarbete.

⁴⁰ www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Nyhetsarkiv/2012/12/Vannsamarbeid-bryter-grenser/ (avläst 2018-08-15).

av de vattendrag som korsar riksgränsen.⁴¹ Havs- och vattenmyndigheten anger vidare bland annat följande bakgrund till avtalet:

Vi har likartade naturtyper, arter, och därför också liknande utmaningar. Vi behöver samma kunskapsunderlag och förvaltningsverktyg för att säkra en god och effektiv vattenförvaltning. Samarbetet mellan de två myndigheterna ger oss tillgång till mer resurser, mer omfattande kunskapsunderlag och erfarenheter samt bredare expertis så att länderna kan utnyttja varandras styrkor.⁴²

Samarbetsavtalet är treårigt och innefattar tre prioriterade områden för 2018–2020:

- Hållbar vattenkraft och hydromorfologi: Båda länderna har en betydande vattenkraftsproduktion, och vattenkraftsindustrin arbetar över nationsgränsen och är viktig för båda länderna och den gemensamma nordiska energimarknaden. Målet är att utveckla en gemensam förståelse för hållbar vattenkraft baserat på god praxis, få så gemensam tolkning och förvaltningspraxis som möjligt av kraftigt modifierade vatten, god ekologisk potential och mindre stränga krav samt att utveckla god praxis för åtgärder i reglerade vattendrag.
- Miljöövervakning och kartläggning: Länderna har många likartade vattentyper, vilket ger möjlighet att utnyttja ett större gemensamt data- och referensunderlag. Målet är att få ett så harmoniserat genomförande av vattendirektivet som möjligt och en effektiv användning av resurser i form av referensstationer, data och expertis.
- Övrigt löpande samarbete: Samarbeten som redan pågår kommer att fortsätta för att ge bättre resultat och effektivare nyttjande av resurser. Det gäller till exempel: gränsöverskridande avrinningsområden, försurning och kalkning, samordning av europeiskt arbete där länderna har gemensamma intressen, särskilt i samband med granskning och översyn av vattendirektivet, övervakning av stora sjöar, havsmiljöförvaltning, marint skräp och vattenförvaltning inom internationellt bistånd.⁴³

⁴¹ www.vannportalen.no/nyheter/2018/jan-mars/samarbeid-med-sverige-for-bedre-vannforvaltning/ (avläst 2018-05-03).

⁴² www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/internationellt-arbete/internationellt-samarbete/sverige-och-norge-om-vattenforvaltning.html (avläst 2018-08-20).

⁴³ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/internationellt-arbete/internationellt-samarbete/sverige-och-norge-om-vattenforvaltning.html (avläst 2018-08-20).

Enligt uppgift från vattenmyndigheterna kom detta avtal som en överraskning för vattenmyndigheterna som inte var medvetna om att det pågick en dialog mellan norska och svenska myndigheter på central nivå och att en sådan överenskommelse skulle tecknas. Vattenmyndigheterna uppger att de inte har fått någon information eller några uppdrag som är kopplade till det samarbete som tas upp i avtalet. Vattenmyndigheterna uppger att de inte vet vad samarbetsavtalet förväntas leda till rent konkret för vattenförvaltningen.

Andra insatser

Vidare kan nämnas att enligt beslutet om bidrag till de svenska vattenmyndigheterna från anslaget 1:11 under 2017 skulle deras arbete med att bland annat förstärka internationella vattendistrikt prioriteras. Av Havs- och vattenmyndighetens återrapportering för 2017 framgår att vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt har förstärkt samarbetet med Norge. Vidare har vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt påbörjat en dialog med den norska vattenmyndigheten för Tröndelags avrinningsdistrikt om en utökad samverkan mellan myndigheterna i gränsvattenfrågor. Vattenmyndigheten har under året tagit fram en samverkansstrategi för Bottenhavets vattendistrikt i nära samarbete med beredningssekretariaten vid länsstyrelserna i distriktet.

Svensk-norsk samverkan i Bottenvikens vattendistrikt ingår i det ovan beskrivna Nordkalottensamarbetet.

Exempel på samarbete mellan Norge och Sverige

Samarbete om gränsvattnen mellan Bottenhavet och Tröndelag

Både Tröndelags avrinningsdistrikt i Norge och Bottenhavets vattendistrikt i Sverige innefattar avrinningsområden som rinner över riksgränsen. Detta kräver samordning om förvaltningen av dessa s.k. gränsvattenförekomster.

För att säkerställa en samordnad vattenförvaltning har samarbetet mellan de två länderna hittills handlat om jämförelser och försök till harmonisering av indelning, typindelning, karakterisering, riskbedömning och klassificering. Det pågår också en dialog med

syfte att samordna miljö kvalitetsnormer (miljömål), åtgärdsprogram och övervakningsprogram. I Norge är det vannregionmyndigheterna och de regionala vattenutskotten som tar fram förslag till miljömål för de 30 000 vattenförekomsterna, som sedan godkänns av fylkestingen, och Klimat- och miljödepartementet beslutar därefter om de ska godkännas. Utgångspunkt är de miljömål som följer av ramdirektivet och som har implementerats i den norska vattenföreskriften

En utgångspunkt för samarbetet är att det så långt som möjligt är det nedströms liggande landets förvaltning som ska tillämpas. För vatten som rinner mot Norge gäller därmed norska vattenförvaltningsprinciper och för vatten som rinner mot Sverige gäller svenska vattenförvaltningsprinciper. Från dessa principer kan det enligt Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt göras avsteg som i så fall ska motiveras och dokumenteras.⁴⁴

Vattenmyndigheten betonar att svenska myndigheter bara kan besluta om förvaltning av det vatten som finns inom svenskt territorium. De delar som finns inom norskt territorium ska beslutas av norska myndigheter.

Under förvaltningscykeln 2009–2015 hölls ett antal möten mellan Sverige och Norge. Hösten 2011 träffades representanter i Stockholm för att gemensamt arbeta fram en strategi för gränsvattenarbetet. Ett första moment i utförande av praktiskt och tekniskt samarbete var en gemensam workshop i Oslo våren 2012 för berörda vattenmyndigheter och länsstyrelser tillsammans med de norska regionala vattenmyndigheterna och fylkesmännen. Därefter har ett antal möten anordnats för att arbeta fram en strategi med principer och tillvägagångssätt för statusklassificering samt gemensamt upplägg för förvaltningsplan och åtgärdsprogram för områden som delas mellan länderna. I förvaltningsplanen för Bottenhavets vattendistrikt betonas att man har eftersträvat en enhetlig klassning i vattenförekomsterna som korsar riksgränsen. Vattenmyndigheten menar att samarbete mellan länsstyrelserna och fylkesmännen har gett en god utgångspunkt för jämförbar klassificering av ekologisk status.

Det finns en del grundläggande skillnader i hur indelningen av vattenförekomsterna har sett ut i Sverige och i Norge. Vidare konstateras i förvaltningsplanen att Sverige och Norge lägger olika vikt

⁴⁴ Avsteg från denna princip redovisas och motiveras i respektive lands databas för bedömningar, dvs. VISS i Sverige och Vann-Nett i Norge.

vid åtgärdsarbete gällande främmande arter och förurning vid gränsvattenförekomsterna.

Trøndelags avrinningsdistrikt

Trøndelag är ett avrinningsdistrikt (vannregion) i mellersta Norge som består av 14 avrinningsområden (vannområder) som i sin tur består av ett eller flera delavrinningsområden med tillhörande grundvatten och kustvatten. För fem av avrinningsområdena i inlandet fungerar de stora älvarna som gemensamma nämnare, medan kustlinjen och den inre delen av Trondheimsfjorden fungerar som länk för de övriga.

Två av avrinningsområdena i Trøndelag är gränsvattenområden mot Sverige som ingår i svenska vattendistrikt. Dessa får egna förvaltningsplaner i linje med ett avtal med Sverige. Den regionala vattenmyndigheten i Trøndelag har också ansvar för delar av avrinningsområden som har sina utlopp i Sverige. Detta gäller de delar av Bottenhavets vattendistrikt som ligger i Norge.⁴⁵ I förvaltningsplanen för Trøndelag beskrivs det internationella avrinningsområdet och samarbetet med Sverige på följande sätt:

Deler av vannregion Trøndelag har avrenning til Ångermanälven og Indalsälven delområder i Bottenhavet vattendistrikt i Sverige. Motsatt renner vann fra Sverige til Neavassdraget, Stjørdalsvassdraget, Inn-Trøndelag og Namsen vannområder. Lenger sør starter Dalälven sin ferd østover mot Bottenhavet, og det er enighet med Hedmark fylkeskommune om at vannregion Trøndelag inkluderer de norske vannforekomstene som inngår i Dalälven delområde i denne planen. Planen er tatt ut som selvstendig dokument. For disse områdene er det utarbeidet en internasjonal grensevassdragsstrategi mellom Norge og Sverige. Denne definerer at det er mottakerlandets forvaltningsprinsipper som skal legges til grunn for planleggingen, og at der det oppstår motstridende interesser skal også mottakerlandets regelverk være retningsgivende. Dog stanser all myndighetsutøvelse ved grensen⁴⁶

⁴⁵ www.vannportalen.no/vannregioner/trondelag/mer-om-vannregion-trondelag/ (avläst 2018-05-04).

⁴⁶ Vannregion Trøndelag (2015).

Bottenhavets vattendistrikt

Bottenhavets vattendistrikt innefattar avrinningsområden som rinner över gränsen till Norge, och där omfattas delar av fyra fylken; Nordland, Nord-Trøndelag, Sör-Trøndelag och Hedmark. Bottenhavets vattendistrikt gränsar till tre norska avrinningsdistrikt: Trøndelag och mindre delar av Glomma och Nordland.

De gränsöverskridande vattenförekomsterna som återfinns inom Bottenhavets gränsvattenområde mot Norge tas upp som ett eget åtgärdsområde i förvaltningsplanen för Bottenhavets vattendistrikt. I Bottenhavets internationella gränsvattenområden finns 52 sjöar och 73 vattendrag. Bottenvikens vattendistrikt har ansvaret för samordningen med Nordland och Västerhavets vattendistrikt med Glomma. En orsak till denna fördelning är att förenkla arbetet med gränsöverskridande samordning då Bottenhavets vattendistrikt endast till liten del gränsar till dessa distrikt. Vattenmyndigheterna har också föreslagit förändringar i vattenförvaltningsförordningen när det gäller deras geografiska ansvarsområden, för att åstadkomma en anpassning till detta förhållande, till grundprinciperna för vattendistriktens indelning enligt ramdirektivet för vatten och till den motsvarande norska regleringen.⁴⁷

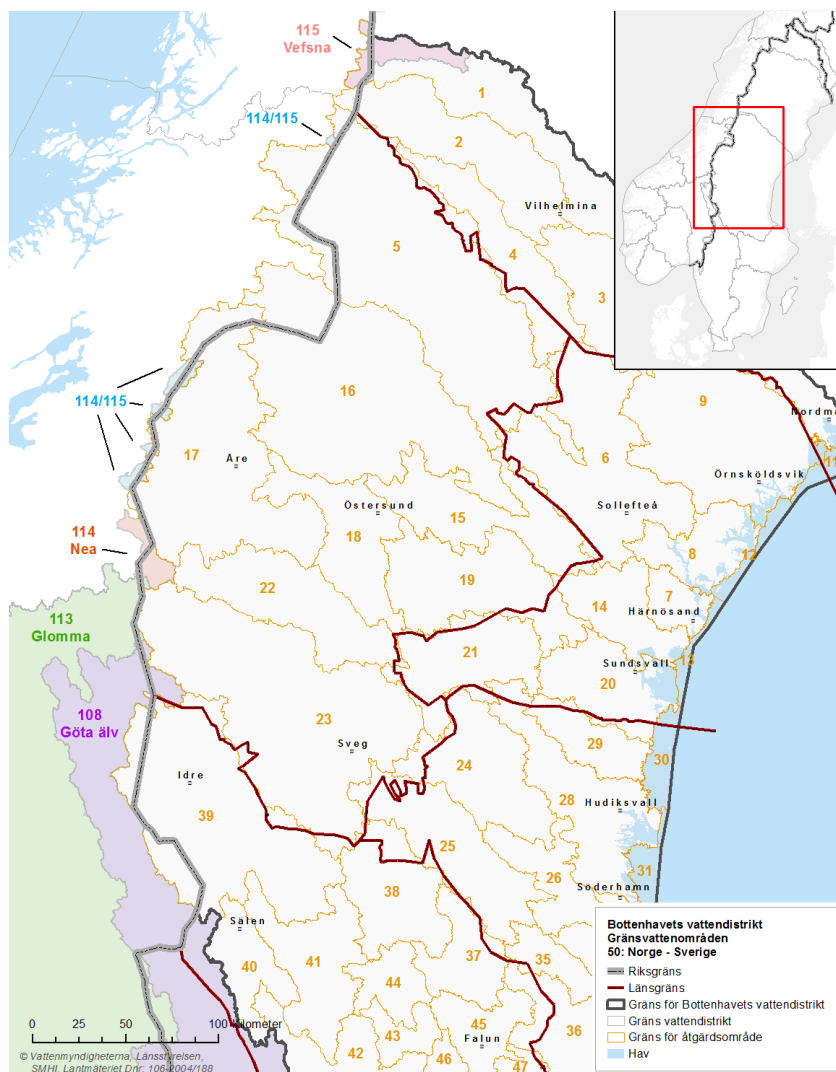
Följande fyra huvudavrinningsområden i Bottenhavets vattendistrikt berörs:⁴⁸

- SE114/115 *Stjørdalsvassdraget/Stjørdalsfjorden och Verdalsvassdraget/Borgenfjorden*, Åre kommun i Jämtlands län
- SE114 *Nean*, Bergs och Åre kommuner i Jämtlands län och Tydal i Norge
- SE113 *Glomma*, Bergs och Härjedalens kommuner i Jämtlands län och Tydal i Norge
- SE115 *Vapstälven*, Vilhelmina och Storumans kommuner i Västerbottens län och Hattfjelldal i Norge.

⁴⁷ PM om behovet av ny vattendistriktsindelning vid gränsen mot Norge, Vattenmyndigheterna, 2018-07-31 (med tillhörande bilagor)

⁴⁸ Vefsna (115) ingår i Vojmån och Vapstälvens åtgärdsområde. Västerhavets vattendistrikt ansvarar för den del av Göta älv (108) som ligger i Bottenhavets vattendistrikt.

Figur 1 Bottenhavets internationella gränsvattenområden



Källa: Vattenmyndigheten Bottenhavet (2016): Förvaltningsplan 2016–2021 Bottenhavets vattendistrikt. Bilaga 6 Samarbete över gränserna.

Samarbete om gränsvattnen mellan Västerhavet och Glomma

Västerhavets vattendistrikt

Västerhavets vattendistrikt omfattar delar av Glomma och Trysilälven i Norge. De gränsvattenförekomster som det handlar om är Enningdalsälven, Klarälven/Trysilälven och kustvattnen.

Västerhavets vattendistrikt har under perioden 2009–2015 deltagit vid flera separata möten med Glomma avrinningsdistrikt om Enningdalsälven och kustvattnen samt med Østfolds fylkeskommun om Klarälven/Trysilälven. Det har också varit till exempel möten med olika aktörer om statusklassningen i både Rønskaog och Morokulien, och Vattenmyndigheten i Västerhavet har haft ett antal möten med tjänstemän från Glomma avrinningsdistrikt under 2014–2015.⁴⁹

Glomma avrinningsdistrikt

Glomma är Norges längsta älv (605 km) som sträcker sig från utloppet vid Fredrikstad i Østfold till källorna i Trøndelag. I distriktet ingår bland annat Norges största insjö, Mjøsa, och Gudbrandsdalen. Inom distriktet finns 101 kommuner och 9 fylken, däribland Oslo.

Østfold fylkeskommun är regional vattenmyndighet för Glomma avrinningsdistrikt och har ansvaret för att koordinera förvaltningsplansarbetet för avrinningsdistriktet. I distriktet ingår följande delar som är gemensamma med Sverige:

- *Enningdalsvassdraget* har ett avrinningsområde som börjar i Sverige och som rinner ut i Norge. Detta område ingår i förvaltningsplanen för Glomma avrinningsdistrikt.
- *Gränsvattendragen*: Delar av Västerhavets vattendistrikt ligger också i Norge. Dessa delar rinner ut till fyra svenska vattenområden: Femund- och Trysilvassdraget (Klarälven), Røgden (Norsälven), Byälven och Upperudsälven. På norsk sida har de samlats under begreppet Grensevassdragene. För dessa områden skrivs det en egen förvaltningsplan⁵⁰ med åtgärdsprogram och de ingår därför inte i förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet för Glomma avrinningsdistrikt.

⁴⁹ Vattenmyndigheten Västerhavet (2016), bilaga 6 Samarbete över gränserna.

⁵⁰ Vannregionmyndigheten for vannregion Glomma (2015).

- Dessutom ingår en liten del av Bottenhavets vattendistrikt i den regionala vattenmyndighetens geografiska avgränsning. För dessa delar har man tagit fram underlag till förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet för Trøndelags avrinningsdistrikt som samordnar detta i en gemensam plan.

Samarbetsprojekt

Flera projekt har pågått mellan länderna under den andra förvaltningscykeln och framför allt har de handlat om åtgärder och statusklassning.⁵¹

- *Enningdalsälven*: Under 2008 till 2012 pågick ett Interregprojekt vars syfte var bland annat att få till gemensamma planer för fiskevård och vattenvård i hela avrinningsområdet som till en tredjedel ligger i Norge och två tredjedelar i Sverige. Vidare genomfördes restaureringsåtgärder inom avrinningsområdet, bland annat restaurerades tidigare flottledspåverkade delar av Enningdalsälven och Långevallsälven och en fiskväg byggdes i Torpbäcken. I övre delen av avrinningsområdet anlades våtmarker och diken lades igen i syfte att restaurera våtmarker och minska påverkan på vattenekosystemet. Inom projektet jämfördes svenska och norska bedömningsgrunder för ekologisk status. I arbetet ingick även att ta fram råd och rekommendationer avseende när det är lämpligare att använda det ena eller andra landets bedömningsgrunder.
- *Klarälven/Trysilälven*: Till projektet Vänerlaxens fria gång har pengar tilldelats från Europeiska regionala utvecklingsfonden, där Länsstyrelsen i Värmlands län och Fylkesmannen i Hedmark har ett samarbete om vänerlaxen och älven. Projektet ska utreda förutsättningar och konsekvenser samt inleda åtgärder för att återintroducera naturlig och frivandrande vänerlax i det svensk-norska älvsystemet Klarälven, Trysilelva och Femundselva med biflöden. En viktig utgångspunkt för uppdraget är hållbar utveckling och ramdirektivet för vatten.
- *Kustvatten*: Inom Interregprojektet Hav möter land påbörjades 2012 jämförande studier av svenska, norska och danska bedömningsgrunder för kustvatten. En rapport från 2013 belyser olik-

⁵¹ Vattenmyndigheten Västerhavet (2016), bilaga 6 Samarbete över gränserna.

heter i metoderna för statusklassificering av kustvattenförekomster mellan Norge och Sverige. Sammanställningen gjordes på underlag med data från 2007–2012. Man valde ut två vattenförekomster i Norge (Vestfjorden-søndre og Færder-Torbjørnskjær), en vattenförekomst i Sverige (Kungsbackafjorden yttre) och en vattenförekomst som delas av Norge och Sverige (Iddefjordens hovedbasseng). Merparten av dataunderlaget hämtades från norska och svenska övervakningsprogram och som även finns tillgänglig i Vann-Nett eller VISS.

Vattenmyndigheten Västerhavet konstaterar att samarbetet mellan länderna skulle kunna öka både när det gäller undersökningar och fysiska åtgärder. Diskussioner pågår om att söka EU-finansiering för att fortsätta och utveckla samarbetet.

Samarbete mellan Danmark och Sverige

Öresund

Riksgränsen mellan Sverige och Danmark går delvis genom Öresund. Sundet ligger mellan Skåne och Själland och är som smalast mellan Helsingborg och Helsingør – 3,5 km. Den stora befolkningskoncentrationen och jordbruk på båda sidor om sundet innebär att Öresund tillförs stora mängder närsalter och föroreningar. Kommunal reningsåtgärder och den snabba vattenomsättningen genom sundet gör dock att vattenkvaliteten i Öresund är relativt god. Öresund är en av världens mest trafikerade farleder, med tät färjetrafik och ett hundratal fartyg som dagligen passerar till och från Östersjön.⁵²

Öresund utgör *inte* ett internationellt avrinningsdistrikt. Den svenska delen av Öresund ingår i Södra Östersjöns vattendistrikt. Den danska delen av Öresund ingår i Själlands avrinningsdistrikt (vandområdedistrikt) och klassas där som ett eget huvudavrinningsområde.⁵³

⁵² www.ne.se (avläst 2018-09-19).

⁵³ Miljø- og fødevareministeriet, Styrelsen for vand- og naturforvaltning (2016).

Inom havsplaneringen har Havs- och vattenmyndigheten identifierat Öresund som ett fördjupningsområde inom Östersjöns planområde, då området utnyttjas intensivt, samt har naturmiljöer som är värdefulla att bevara.⁵⁴ Inom havsmiljöförvaltningen har de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar tagit fram regionala bedömningar av miljötillståndet i Östersjön och Nordostatlanten (inklusive Öresund). Enligt Havs- och vattenmyndigheten har Sverige aktivt medverkat i bedömningsarbetet, som bidrar till samordning av ländernas nationella bedömningar enligt EU:s havsmiljödirektiv.⁵⁵ Rapporterna från samarbetet har använts som underlag till Sveriges inledande bedömning 2018.⁵⁶

Öresundsvattensamarbetet

Öresundsvattensamarbetet är benämningen på ett samarbetsavtal mellan de danska och svenska kommuner som omger Öresund samt Länsstyrelsen Skåne. Avtalet slöts 1995 och innebär att man genom samarbete ska verka för en god vattenmiljö i Öresund. Samarbetet är på regional nivå och är en fortsättning på det dansk-svenska samarbete som först skedde i form av Öresundsvattenkommittén (1960–1974) och sedan som Öresundskommissionen (1974–1993). Detta samarbete är inte en del i vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten.

Samarbetet styrs genom ett avtal mellan de myndigheter som arbetar med vattenmiljö och vars administrationsområden omfattar avrinningsområdena till Öresund.⁵⁷ Samarbetet är organiserat i form av en styrgrupp, en arbetsgrupp och ett sekretariat. Sekretariatsfunktionen innehas tills vidare av Center for Bydækkende Strategier vid Köpenhamns kommun, Serviceområde Byens Udvikling. Från Danmark deltar följande kommuner: Helsingør, Fredensborg, Hørsholm, Rudersdal, Lyngby-Taarbæk, Köpenhamn och Gentofte. Från

⁵⁴ www.lansstyrelsen.se/skane/stat-och-kommun/samhallsbyggnad/plan--och-bygg---pbl/havsplanering.html (avläst 2019-04-25).

⁵⁵ 2008/56/EG.

⁵⁶ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/havsmiljodirektivet/inledande-bedomningen-i-havsmiljoforvaltningen.html (avläst 2019-04-25).

⁵⁷ Öresundsvattensamarbetet (2015). Detta avtal ersätter tidigare avtal från 1995, 1998, 2002, 2006 och 2010.

Se <https://oresundsvand.dk/wp-content/uploads/2018/01/Aftalefor2015ogfremJan2015.pdf> (avläst 2018-09-19).

Sverige deltar Länsstyrelsen i Skåne och följande kommuner: Höganäs, Helsingborg, Landskrona, Kävlinge, Lomma, Burlöv, Malmö och Vellinge. Samarbetet finansieras av de danska och svenska parterna utifrån en fördelningsnyckel.

Visionen för samarbetet formuleras på följande sätt i det senaste avtalet från 2015:

Øresundsvandsamarbejdet skal arbejde aktivt for en fælles og koordineret udvikling af et bæredygtig Øresund, samt for at bevare Øresunds unikke livsmiljøer for fremtiden.

Enligt avtalet kan arbetet ske genom att exempelvis identifiera hot mot Öresunds miljö, ta fram gemensamma miljömål för Öresund, informera om det aktuella miljötillståndet i Öresund och de väsentligaste påverkansfaktorerna, att redogöra för möjliga lösningar av miljöproblemen och att upplysa om nya åtgärder och tekniska lösningar som kan förbättra miljön, att se till att det blir en dialog och samverkan mellan brukare och myndigheter, att ta initiativ till gemensamma dansk-svenska projekt samt att förmedla kunskap om växt- och djurlivet i Öresund.

Även om ramdirektivet för vatten inte pekar ut Öresund som ett internationellt vattendistrikt medför Esbokonventionen⁵⁸ att det finns ett behov av samarbete mellan länderna. Denna konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang är en miljöskyddskonvention för Europa, Kanada och USA om samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter. Här finns krav på att informera grannländer och allmänheten om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. Konventionen, som har arbetats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997. Både EU och Sverige har ratificerat konventionen.⁵⁹

Det danska miljö- och livsmedelsministeriet uppger att det i relation till genomförandet av ramdirektivet diskuteras att utveckla ett samarbete mellan svenska Vattenmyndigheten för södra Östersjön, Länsstyrelsen Skåne, danska miljö- och livsmedelsministeriet och danska miljöstyrelsen. Det har diskuterats att inrätta nätverksgrupper för Öresund, miljöfarliga förorenande ämnen och vattendrag.⁶⁰

⁵⁸ SÖ 1992:1.

⁵⁹ www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Esbokonventionen/ (avläst 2018-09-19).

⁶⁰ Miljö- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

Vattenråd och vattenvårdsförbund vid Öresund

På den svenska sidan finns Öresunds vattenvårdsförbund som bildades 1984 med den primära uppgiften att administrera och genomföra ett samordnat recipientkontrollprogram för den svenska delen av Öresund.⁶¹ Vattenvårdsförbundets medlemmar är Helsingborgs stad, Höganäs kommun, Kävlinge kommun, Landskrona stad, Lomma kommun, Malmö stad genom VA Syd, Vellinge kommun samt vattendragsorganisationerna Alnarpsån och Segeåns vattendragsförbund och vattenråd. Dessutom är ett antal industrier och andra verksamheter ordinarie medlemmar. Länsstyrelsen Skåne är adjungerad medlem. Förbundets kontrollerande verksamhet påbörjades 1985.

⁶¹ www.oresunds-vvf.se/ (avläst 2018-09-19).

Rättslig reglering

Inledning

I denna bilaga redogörs för den rättsliga regleringen, i ramdirektivet för vatten och i de svenska författningarna, för syfte och organisation samt följande arbetsuppgifter inom vattenförvaltningen:

- kartläggning och analys
- miljökvalitetsnormer
- åtgärdsprogram
- förvaltningsplaner
- övervakning
- information till och samråd med allmänheten
- samordning inom internationella distrikt
- rapportering.

Ramdirektivet för vatten och det svenska regelverket

Vattenförvaltningen inom EU följer av ramdirektivet för vatten; Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Genom ramdirektivet har man samlat en rad olika direktiv som gäller vatten och skapat ett gemensamt arbetssätt som inbegriper alla dessa direktiv.

Ramdirektivet och tillhörande direktiv är minimidirektiv, vilket innebär att varje medlemsstat kan ha strängare nationella regler men inget ur direktiven får utelämnas. Sverige har införlivat ramdirektivet och de tillhörande direktiven genom en rad olika bestämmelser i

nationella författningar. Ramdirektivets bestämmelser om ett samlat arbetssätt, vilka hanteras inom den svenska vattenförvaltningen, har framför allt införts genom bestämmelser i miljöbalken (1998:808) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Dessa bestämmelser kompletteras genom myndighetsföreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna. Bestämmelser om vattenförvaltningens organisation finns även i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordning (2017:872) om vattendelelegationer. För tillämpningen av bestämmelserna har Havs- och vattenmyndigheten och SGU tagit fram och publicerat vägledningar.

Bestämmelserna i ramdirektivet för vatten gäller enbart i de fall särskilda hänvisningar till direktivet görs i vattenförvaltningsförordningen. Sådana hänvisningar finns i kapitel 3 om kartläggning och analys, kapitel 4 om miljökvalitetsnormer, kapitel 5 om förvaltningsplaner, kapitel 6 om åtgärdsprogram, kapitel 7 om övervakning, kapitel 8 om internationell vattenförvaltning och kapitel 9 om rapportering. Genom dessa hänvisningar har angivna bestämmelser i ramdirektivet för vatten gjorts till en del av den svenska regleringen. För att kunna tillämpa de svenska bestämmelserna är det därför av största vikt att känna till hur ramdirektivet är upplagt och vad de angivna bestämmelserna i ramdirektivet innebär.

Ramdirektivet för vatten och tillhörande direktiv

Ramdirektivet för vatten anvisar en metod för medlemsstaternas arbete med att förvalta de gemensamma vattenresurserna på ett hållbart sätt. Metoden innebär i korthet att staterna ska bedöma vattens nuvarande status, identifiera påverkanskällor, analysera risk för försämring och åtgärdsbehov, analysera de tekniska och ekonomiska möjligheterna att genomföra åtgärder, bestämma vilken status som ska nås och vilket åtgärdsarbete som ska genomföras.

Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden. Målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.

I arbetet med att ta fram miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska man beakta en rad olika direktiv, bland annat följande:¹

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG (badvattendirektivet)
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet)
- Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet)
- Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Sevesodirektivet)
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
- Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (slamdirektivet)
- Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsdirektivet).
- Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet)
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet)

Direktivet kompletteras också av så kallade dotterdirektiv, som tillkommit efter ramdirektivet:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet, som omfattar förvaltning av grundvatten)

¹ Enligt bilaga VI till ramdirektivet ska åtgärdsprogrammen inkludera åtgärder som krävs enligt dessa direktiv, eller dess föregångare.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (prioämnesdirektivet, som omfattar prioriterade ämnen i yt-vatten)
- Kommissionens direktiv 2009/90/EG av den 31 juli 2009 om bestämmelser om tekniska specifikationer och standardmetoder för kemisk analys och övervakning av vattenstatus. (direktivet och omfattar kvalitetskrav för kemiska analyser och för laboratorier som anlitas för övervakningen).

Även följande direktiv har koppling till ramdirektivet och är av betydelse för hur det svenska arbetet bör vara organiserat:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvänningsrisker.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet).

Vidare kan nämnas att det finns EU-gemensamma vägledningar. För att förtydliga och stödja EU-ländernas genomförande av ramdirektivet för vatten, i lagstiftning och praxis, har en serie vägledningsdokument tagits fram av medlemsstaternas experter, tillsammans med kommissionen. Dessa dokument är inte lagtexter och inte juridiskt bindande, men det uppges råda politisk enighet hos medlemsstaterna om innehållet i dokumenten (CIS Guidance Documents).

Ramdirektivets syfte

Syftet med att samla den europeiska vattenförvaltningen inom ett ramdirektiv är att säkerställa att de gemensamma vattenresurserna inom unionen värnas på ett likartat sätt och att bedömningar görs på samma sätt för alla gemenskapens vatten.

Syftet med ramdirektivet uttrycks i artikel 1 på följande sätt.

Syftet med detta direktiv är att upprätta en ram för skyddet av in-landsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att

- a) hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra

ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem,

b) främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, och

c) eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön bland annat genom särskilda åtgärder för en gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen samt genom att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller stegvis elimineras,

d) säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening, och

e) bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka och därigenom bidra till

- tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet som behövs för en hållbar, balanserad och rättvis vattenanvändning,

- en betydande minskning av förorening av grundvattnet,

- skydd för territoriella och marina vatten,

- uppfyllandet av målen för relevanta internationella överenskommelser, inbegripet sådana som syftar till att förebygga och eliminera förorening av den marina miljön, genom gemenskapsåtgärder enligt artikel 16.3 för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen upphör eller gradvis elimineras, med det slutgiltiga målet att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrunds nivåerna för naturligt förekommande ämnen och nära noll för av människan framställda syntetiska ämnen.

Ramdirektivets syfte är inte infört i den svenska regleringen.

Organisation

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet innebär att arbetet kan organiseras på olika sätt i medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpningen av bestämmelserna i direktivet inom varje avrinningsdistrikt. Detta innefattar att medlemsstaterna ska identifiera lämplig behörig myndighet eller myndigheter för det arbete som ska utföras. Beslut bör enligt ramdirektivet fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt.

Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen

I 13–15 §§ i miljöbalken finns bestämmelser om indelning i vattendistrikt och att en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Bestämmelserna kompletteras av regler i 2 kapitlet vattenförvaltningsförordningen som bland annat pekar ut länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län som vattenmyndigheter för Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt. Avgränsningen av distrikten framgår av kartor i bilaga 2 till förordningen.

Kartläggning och analys

De uppgifter som ingår i momentet kartläggning och analys anges i 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (VFF) och artikel 5 bilaga II och III i ramdirektivet för vatten (RDV). I 3 kap. VFF finns också en bestämmelse om register över skyddade områden (artikel 6 RDV).

Ramdirektivet för vatten

Enligt artikel 5 i ramdirektivet för vatten ska varje medlemsstat se till att det för varje avrinningsdistrikt utförs

- en analys av dess karaktistika
- en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och grundvattnets status
- en ekonomisk analys av vattenanvändningen.²

Analyserna och översynerna ska ses över och om nödvändigt uppdateras vart sjätte år.

² Med *vattenanvändning* avses vattentjänster samt all annan verksamhet som enligt artikel 5 och bilaga II anges ha en väsentlig effekt på vattenstatusen. Detta begrepp gäller för artikel 1 och för den ekonomiska analys som utförs enligt artikel 5 och bilaga III.b. Med *vattentjänster* avses alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet: a) uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten, b) insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.

Vattenförekomstens lokalisering och gränser

Inom varje distrikt ska vattnen och vattenanvändningen beskrivas. Inom avrinningsdistrikten³ ska medlemsstaterna identifiera och karakterisera varje vattenförekomst.⁴ Karakteriseringen sker utifrån olika metoder, beroende på om vattenförekomsten är en yt- eller grundvattenförekomst.

För ytvatten ska man inledningsvis fastställa vattenförekomstens lokalisering och gränser, hänföra den till en viss kategori och typ samt fastställa typspecifika referensförhållanden. Därefter ska man identifiera och uppskatta den påverkan som vattenförekomsterna kan komma att utsättas för till följd av mänsklig verksamhet, såsom förorening från punktkällor, betydande vattenuttag, flödesreglering och markanvändning, och bedöma hur känslig vattenförekomstens status är för sådan påverkan. Med ledning av den information som samlats in ska man därefter bedöma sannolikheten för att vattenförekomsterna inte kommer att uppfylla miljömålen. För de förekomster där det finns risk att målen inte kommer att nås ska, om lämpligt, en ytterligare karakterisering genomföras för att optimera utformningen av övervakningsprogram och åtgärdsprogram.

För grundvatten ska man inledningsvis identifiera förekomsternas lokalisering och gränser, den påverkan som vattenförekomsten kan komma att utsättas för, såsom diffusa föroreningskällor, punktkällor för föroreningar, uttag och konstgjord infiltration, samt den allmänna karaktären hos överliggande skikt i det tillrinningsområde från vilket grundvattenbildningen sker. För de grundvattenförekomster som identifierats vara utsatta för risker ska därefter en mer noggrann bedömning göras av vad dessa risker innebär. Denna ytterligare karakterisering ska bland annat innehålla relevanta uppgifter om

³ Ett avrinningsdistrikt är enligt ramdirektivet ett land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten och som identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden. Ett avrinningsområde är ett landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och sjöar till havet.

⁴ En ytvattenförekomst är enligt ramdirektivet en avgränsad och betydande förekomst som till exempel en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka. En grundvattenförekomst är en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer. Medlemsstaterna ska fastställa ytvattenförekomsternas lokalisering och gränser och genomföra en karakterisering av alla sådana förekomster i enlighet med en metod som redovisas i bilaga till ramdirektivet.

konsekvenserna av mänsklig verksamhet, geologisk och hydrogeologisk karakterisering samt karakterisering av grundvattnets kemiska sammansättning.

Ekonomisk analys av vattenanvändningen

Vidare ska medlemsstaterna göra en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Analysen ska innehålla tillräcklig information för att det ska vara möjligt att göra de relevanta beräkningarna för att beakta principen om kostnadstäckning av vattentjänster samt att bedöma den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder för vattenanvändningen.

Alla vattenförekomster ska statusklassificeras och bedömas

Efter den analys och beskrivning av distrikten som ska göras inledningsvis måste alla vattenförekomster klassificeras, det vill säga man ska fastställa vattnens befintliga status. Detta görs med hjälp av resultaten från miljöövervakningen. För att kunna statusklassificera måste först klassgränserna definieras.

Ytvattnens ekologiska status avser kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem. Statusen är indelad i klasserna hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig och bestäms utifrån vissa kvalitetsfaktorer. Medlemsstaterna ska själva definiera klasser och klassgränser för ekologisk status, men dessa måste interkalibreras med övriga medlemsstaters klassificering.

Ytvattnens kemiska status avser koncentrationer av förorenande ämnen. Statusen är indelad i klasserna god kemisk ytvattenstatus och uppnår ej god kemisk ytvattenstatus. För vissa ämnen, framför allt miljögifter, ska gemensamma miljökvalitetsnormer fastställas på unionsnivå, medan medlemsstaterna får fastställa miljökvalitetsnormer för övriga relevanta kemiska ämnen.

Grundvattnens kvantitativa status anger i vilken grad en grundvattenförekomst är påverkad av direkta och indirekta uttag. Statusen är indelad i klasserna god kvantitativ status eller otillfredsställande kvantitativ status.

Kemisk grundvattenstatus anger koncentrationer av förorenande ämnen. Statusen är indelad i klasserna god kemisk grundvattenstatus eller otillfredsställande kemisk grundvattenstatus.

För ytvattenförekomster ska bedömas om vattenförekomsten ska anses vara konstgjord eller kraftigt modifierad, till exempel på grund av vattenkraftsutbyggnad. Vidare ska man bedöma förutsättningarna för att nå minst god yt- eller grundvattenstatus eller god ekologisk potential för ytvattenförekomster senast 15 år efter direktivets ikraftträdande (det vill säga den 22 december 2015) och behovet av förlängd tidsfrist och mindre stränga miljömål (status).

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 3 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet se till att det för vattendistriktet görs

1. en beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och bilaga II i ramdirektivet
2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd i enlighet med artikel 5 och bilaga II i ramdirektivet och med beaktande av sådana ämnen som anges i bilaga I i prioämnesdirektivet
3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i ramdirektivet.

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram.

Varje vattenmyndighet ska dessutom se till att det för vattendistriktet finns register över skyddade områden i enlighet med artikel 6 i ramdirektivet och artikel 5 i prioämnesdirektivet. Om vattenmyndigheten begär det ska kommuner ge in underlag som de innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter.

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när dessa uppgifter ska utföras och redovisas.

Miljökvalitetsnormer

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet innebär att miljömål ska ställas upp för att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås i hela gemenskapen och att försämring av vattnets status förhindras på gemenskapsnivå.

Miljömålen i artikel 4 i ramdirektivet är uttryckta som en målsättning för arbetet med åtgärdsprogram. Förenklat kan systematiken i artikel 4 beskrivas på följande sätt. Den övergripande målsättningen för åtgärdsarbetet är att detta ska leda till att man dels förebygger en försämring av vattenförekomsternas status, dels uppnår att vattenförekomsterna når god status (eller potential) senast i december 2015. För bland annat kemisk status finns längre tidsfrister. För skyddade områden gäller att medlemsstaterna, som huvudregel, ska åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål senast i december 2015. Om en vattenförekomst omfattas av flera av de mål som anges ovan ska det strängaste målet gälla. Under vissa förutsättningar, som bland annat utgår från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt eller rimligt, får medlemsstaterna förlänga de angivna tidsfristerna eller inrikta åtgärdsarbetet på att uppnå mindre stränga miljömål.

Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen

Ramdirektivets miljömål har i Sverige implementerats som miljökvalitetsnormer. Varje vattenförekomst har en miljökvalitetsnorm som anger vilken status den ska ha vid en viss tidpunkt.

I 5 kapitlet miljöbalken finns bestämmelser som ger regeringen rätt att för vissa geografiska områden meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt om det behövs för att bland annat varaktigt skydda människors hälsa eller miljön. Regeringen kan överlåta till en myndighet att besluta om sådana miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Miljökvalitetsnormer ska vid behov omprövas. Kommuner och myndigheter ska inom sina verksamhetsområden, såsom planering, tillsyn och tillståndsgivning, ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs.

Bestämmelser om hur miljökvalitetsnormerna ska sättas finns i 4 kapitlet vattenförvaltningsförordningen. Närmare bestämmelser finns i föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Bestämmelserna innebär att normerna ska sättas så att vattenförekomsterna senast vid en viss tidpunkt uppnår en sådan god ytvattenstatus eller potential som anges i ramdirektivet för vatten och prioämnesdirektivet respektive en sådan god grundvattenstatus som anges i ramdirektivet och grundvattendirektivet. Kvalitetskraven ska också fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras. En ytvattenförekomst ska förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad om vissa förutsättningar är uppfyllda. För skyddade områden ska kvalitetskraven sättas så att alla normer och mål uppfylls senast i december 2015 om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts. För badvatten finns särskilda bestämmelser. Normerna ska också sättas så att de möjligheter till förlängd tidsfrist och mindre stränga krav som finns i vattenförvaltningsförordningen nyttjas fullt ut. Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen eller andra bestämmelser ska det strängaste kravet gälla.

I miljöbalken finns också ett generellt förbud för myndigheter och kommuner att tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots att åtgärder vidtas för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Undantag från ovan nämnda förbud finns i 4 kapitlet 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen. I mål och ärenden som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska prövningsmyndigheten inhämta yttrande från den länsstyrelse som är vattenmyndighet i vissa fall. Vattenmyndigheten ska bedöma om utredningen medför att det finns förutsättningar att ändra en miljökvalitetsnorm och, om så inte bedöms vara fallet, anmäla detta till regeringen för

prövning. Vattenmyndigheten ska också pröva ett kommunalt beslut att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av ovannämnda undantagsbestämmelse. Om förutsättningar för tillåtandet inte föreläggat ska vattenmyndigheten upphäva beslutet.

Åtgärdsprogram

Ramdirektivet för vatten

Enligt artikel 11 i ramdirektivet för vatten ska varje medlemsstat för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser som krävs för att uppnå miljömålen. Åtgärdsprogrammen kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på nationell nivå. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium. Varje åtgärdsprogram ska inbegripa grundläggande åtgärder samt vid behov kompletterande åtgärder.

Med *grundläggande åtgärder* avses de minimikrav som ska uppfyllas och de ska bestå av följande:

- De åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten.
- Åtgärder som anses lämpliga för de syften som anges för täckning av kostnaderna för vattentjänster.
- Åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning för att undvika att uppnåendet av miljömålen äventyras.
- Åtgärder för att uppfylla kraven för vatten som används för uttag av dricksvatten, däribland åtgärder för att skydda vattenkvaliteten för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten.
- Reglering av uttag av sött ytvatten och grundvatten, samt upp-
dämning av sött ytvatten, inklusive ett eller flera register över vattenuttag och ett krav på förhandsprövning för uttag och upp-
dämning.

- Regleringar, inklusive ett krav på förhandsprövning för konstgjord påfyllning eller förstärkning av grundvattenförekomster. Vattnet som används kan hämtas från vilket ytvatten eller grundvatten som helst, förutsatt att användningen av källan inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts för källan eller den påfyllda eller förstärkta grundvattenförekomsten.
- När det gäller utsläpp från punktkällor som kan ge upphov till föroreningar, ett krav på förhandsreglering, till exempel ett förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet, eller ett krav på förhandsprövning eller registrering som baseras på allmänna bindande regler, där utsläppsregleringar för de berörda förorenande ämnena fastställs.
- När det gäller diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar, åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen. Regleringarna kan vara i form av ett krav på förhandsreglering, till exempel ett förbud mot att förorenande ämnen släpps ut i vattnet, eller ett krav på förhandsprövning eller registrering på grundval av allmänna bindande regler där ett sådant krav inte annars föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.
- När det gäller alla andra betydande negativa konsekvenser för den vattenstatus som identifieras, särskilt åtgärder för att se till att vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden är förenliga med uppnåendet av den ekologiska status som krävs eller god ekologisk potential för vattenförekomster som betecknas som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Regleringar för detta ändamål kan vara i form av ett krav på förhandsprövning eller registrering på grundval av allmänna bindande regler där ett sådant krav inte annars föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.
- Ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten om inte annat följer av olika bestämmelser. Medlemsstaterna får till exempel tillåta återföring till samma akvifer av vatten som använts för geotermiska ändamål och återföring av grundvatten som pumpats upp ur gruvor och stenbrott eller i samband med uppförande eller underhåll av konstruktionsarbeten, förutsatt att dessa utsläpp inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts för den grundvattenförekomsten.

- I enlighet med åtgärder som vidtas enligt strategier mot förorening av vatten (artikel 16), åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom de ämnen som specificeras i den lista över prioriterade ämnen som beslutas enligt artikel 16.2 och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen som annars skulle kunna hindra medlemsstaterna från att uppnå målen för ytvattenförekomster.
- Alla åtgärder som krävs för att hindra betydande spill av föroreande ämnen från tekniska installationer, och för att hindra och/eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter exempelvis på grund av översvämning, bl.a. genom system för att upptäcka eller varna för sådana händelser, inklusive i händelse av olyckor som inte rimligtvis kunnat förutses, alla lämpliga åtgärder för att minska risken för akvatiska ekosystem.

Med *kompletterande åtgärder* avses åtgärder som utformas och genomförs utöver de grundläggande åtgärderna för att nå miljömålen. I en bilaga till ramdirektivet finns en icke-uttömmande förteckning över sådana åtgärder. Medlemsstaterna får också besluta om ytterligare kompletterande åtgärder som syftar till ytterligare skydd eller förbättringar av vatten som omfattas av ramdirektivet.

När övervakningsdata eller andra data indikerar att det är osannolikt att miljömålen för vattenförekomsten kommer att nås, ska medlemsstaten se till att orsakerna till det eventuella misslyckandet undersöks, relevanta tillstånd och godkännanden granskas och ses över vid behov, övervakningsprogrammen ses över och ändras vid behov, och ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att nå dessa mål beslutas, bland annat, då så är lämpligt, fastställande av strängare miljökvalitetsnormer.

När dessa orsaker är ett resultat av omständigheter som orsakats av naturliga skäl eller force majeure och som är exceptionella eller inte rimligtvis kunnat förutses, särskilt extrem översvämning och utdragen torka, kan medlemsstaten bestämma att ytterligare åtgärder inte är genomförbara.

Vid genomförandet av grundläggande åtgärder ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att föroreningen av marina vatten inte ska öka. Utan hinder av befintlig lagstiftning får tillämpningen av grundläggande åtgärder inte på några villkor, varken direkt eller

indirekt, leda till ökad förorening av ytvatten. Detta krav ska inte gälla om det skulle leda till ökad förorening av miljön som helhet.

Enligt ramdirektivet ska åtgärdsprogrammen ses över, och om nödvändigt uppdateras, vart sjätte år. Alla nya eller reviderade åtgärder som fastställs enligt ett uppdaterat program ska vara operationella inom tre år efter deras fastställande.

Miljöbalken

I kapitel 5 i miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram. Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Ett program ska innehålla

1. uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska följas
2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda
3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder
4. i fråga om åtgärder för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs
5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU
6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år. Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur

åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla och hur samråd ska ske. Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 6 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheten upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. I arbetet ska vattenmyndigheterna beakta dels de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kapitlet vattenförvaltningsförordningen, dels artikel 11.3 och 11.4 i ramdirektivet. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas.

De åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram som har omprövats enligt miljöbalken ska ha vidtagits senast tre år efter det att programmet omprövades och fastställdes.

Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. Ett delåtgärdsprogram ska på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet.

Vattenmyndigheten ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram om

1. det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än ett sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken,
2. Havs- och vattenmyndigheten eller SGU har funnit att förslaget allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen eller ramdirektivet och senast vid samråd tidens utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget, eller
3. en annan myndighet eller en kommun har funnit att de åtgärder som den föreslås vidta strider mot annan lagstiftning eller allvarligt avviker från bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen eller ramdirektivet och senast vid samråd tidens utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget i denna del.⁵

⁵ Vattenmyndigheten ska lämna en begäran enligt 2 eller 3 till regeringen senast en vecka efter samråd tidens utgång.

Ett åtgärdsprogram för ett vattendistrikt ska bland annat innehålla

1. åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten,
2. åtgärder för att i den mån det är behövt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,
3. åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten,
4. åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen,
5. åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvatten,
6. åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden, och
7. de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Åtgärdsprogrammet ska därutöver innehålla sådana åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i ramdirektivet.

När det gäller den analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser som avses i miljöbalken anges i vattenförvaltningsförordningen att den ska innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärder, varvid kostnader och nytta ska kvantifieras.

När ett åtgärdsprogram har fastställts ska vattenmyndigheten snarast kungöra detta i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå var åtgärdsprogrammet finns tillgängligt. Ett åtgärdsprogram ska finnas tillgängligt för allmänheten hos vattenmyndigheten och samtliga kommuner inom det område som programmet omfattar.⁶

⁶ Bestämmelser om kungörande finns i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska redovisas.

Förvaltningsplaner

Ramdirektivet för vatten

Enligt artikel 13 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna se till att det för alla avrinningsdistrikt som i sin helhet finns på dess territorium utarbetas förvaltningsplaner för avrinningsdistriktet.⁷

Förvaltningsplaner ska innehålla den information som anges i bilaga VII till ramdirektivet.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 5 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. Förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Planen ska revideras minst vart sjätte år.

Förvaltningsplanen ska utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden inom distriktet. Förvaltningsplanen ska innehålla den information som anges i bilaga 1 till förordningen. Om förvaltningsplanen är reviderad ska den bland annat innehålla en bedömning av framstegen vad gäller uppfyllande av kvalitetskraven och en förklaring till varför ett eller flera kvalitetskrav inte uppfyllts. Den ska också innehålla en sammanfattning av och förklaring till varje åtgärd som planerats i den tidigare versionen av förvaltningsplanen men som inte har vidtagits samt vilka övergångsåtgärder som fastställts sedan den senaste förvaltningsplanen.

Om det behövs får vattenmyndigheten besluta delförvaltningsplaner för avrinningsområde, sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. En delförvaltningsplan

⁷ Om ett internationellt avrinningsdistrikt i sin helhet ligger inom EU, ska medlemsstaterna säkerställa samordning i syfte att utarbeta en enda internationell förvaltningsplan för avrinningsdistriktet. Om en sådan internationell förvaltningsplan inte utarbetas, ska medlemsstaterna utarbeta förvaltningsplaner som omfattar åtminstone de delar av det internationella avrinningsdistriktet som befinner sig på deras territorium för att uppnå målen i ramdirektivet.

ska på lämpligt sätt tas in i förvaltningsplanen för distriktet. Delförvaltningsplaner ska innehålla den information som vattenmyndigheten finner lämplig.

Innan förvaltningsplanen för distriktet beslutas eller revideras ska vattenmyndigheten

1. senast tre år före den period som planen avser, upprätta en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som planeras,
2. senast två år före den period som planen avser, upprätta en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, samt
3. senast ett år före den period som planen avser, upprätta ett förslag till förvaltningsplan.

När förvaltningsplanen för distriktet har beslutats ska vattenmyndigheten snarast kungöra detta i ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå var förvaltningsplanen finns tillgänglig. En förvaltningsplan ska finnas tillgänglig för allmänheten hos vattenmyndigheten och samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet.⁸

Havs- och vattenmyndigheten och SGU får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur förvaltningsplaner ska redovisas.

Övervakning

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivets artikel 8 handlar om övervakning av ytvattenstatus, grundvattenstatus och skyddade områden. Medlemsstaterna ska se till att det upprättas program för övervakning av vattenstatusen för att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje avrinningsdistrikt enligt följande:

⁸ Bestämmelser om kungörande finns i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

- För *ytvatten* ska dessa program omfatta i) volym och nivå eller flödes hastighet i den mån det är relevant för den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen, och ii) den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen.
- För *grundvatten* ska dessa program omfatta övervakning av kemisk och kvantitativ status.
- För *skyddade områden* ska de ovannämnda programmen kompletteras med specifikationerna i den gemenskapslagstiftning enligt vilken de enskilda skyddade områdena upprättades.

Övervakningen ska stämma överens med kraven som finns i en bilaga till ramdirektivet (bilaga V). Tekniska specifikationer och standardmetoder för analys och övervakning av vattenstatusen ska fastställas enligt det förfarande som beskrivs i artikel 21.⁹ Enligt artikel 11 ska medlemsstaten se till att övervakningsprogrammen ses över och ändras vid behov när övervakningsdata eller andra data indikerar att det är osannolikt att målen för vattenförekomsten kommer att nås. Sammanfattningsvis innebär ramdirektivet följande:

- När det gäller *ytvatten* ska ett program för *kontrollerande* övervakning och ett program för *operativ* övervakning utarbetas. I en del fall kan medlemsstaterna också behöva utarbeta program för *undersökande* övervakning.
- När det gäller *grundvatten* ska övervakning ske av dels den kvantitativa statusen, dels den kemiska statusen. För den kemiska statusen ska det upprättas program för *kontrollerande* övervakning, och under perioderna mellan de kontrollerande övervakningsprogrammen ska det ske *operativ* övervakning.

Övervakning av ekologisk status och kemisk status för ytvatten

Ett nät för ytvattenövervakning ska enligt ramdirektivet upprättas och det ska utformas så att det ger en sammanhängande och heltäckande översikt över den ekologiska och den kemiska statusen inom varje avrinningsområde, och det ska tillåta en klassificering av vattenförekomster i fem klasser. På grundval av karakterisering och bedöm-

⁹ Artikel 21 handlar om den föreskrivande kommitté som ska biträda kommissionen.

ning av miljöpåverkan ska ett program för kontrollerande övervakning och ett program för operativ övervakning utarbetas. I en del fall kan medlemsstaterna också behöva utarbeta program för undersökande övervakning.

1. Medlemsstaterna ska inrätta program för *kontrollerande övervakning* för att inhämta uppgifter i syfte att

- komplettera och bekräfta förfarandet för bedömning av miljöpåverkan
- kunna utforma effektiva och ändamålsenliga övervakningsprogram i framtiden
- bedöma de långsiktiga förändringarna i naturliga förhållanden
- bedöma de långsiktiga förändringar som orsakas av omfattande mänsklig verksamhet.

Resultaten av sådan övervakning ska ses över och användas för att avgöra vilka krav som bör ställas på övervakningsprogrammen i befintliga och framtida förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

När det gäller val av övervakningspunkter ska kontrollerande övervakning användas för ett så stort antal ytvattenförekomster att en bedömning kan göras av den allmänna ytvattenstatusen i varje avrinningsområde eller delavrinningsområde inom avrinningsdistriktet.

2. *Operativ övervakning* ska genomföras för att fastställa statusen för de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att inte uppfylla miljömålen och för att bedöma de förändringar av statusen för dessa vattenförekomster som åtgärdsprogrammen resulterar i.

Programmet kan ändras under den period förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet gäller, framför allt om syftet är att minska övervakningsfrekvensen när konsekvenserna inte anses betydande eller den aktuella påverkan har försvunnit. När det gäller val av övervakningsstationer ska operativ övervakning utföras för alla de vattenförekomster som har bedömts ligga i riskzonen för att inte uppfylla miljömålen och för de vattenförekomster i vilka prioriterade ämnen släpps ut. För att kunna bedöma omfattningen av den påverkan som ytvattenförekomster utsätts för ska medlemsstaterna övervaka de kvalitetsfaktorer som återspeglar den påverkan som vattenförekomsten eller vattenförekomsterna utsätts för.

3. *Undersökande övervakning* ska genomföras

- när orsaken till överskridandena är okänd
- när den kontrollerande övervakningen visar att målen för en viss vattenförekomst troligtvis inte kommer att uppnås, och operativ övervakning inte redan har inletts, i syfte att fastställa orsakerna till att en eller flera vattenförekomster inte uppnår miljömålen
- för att fastställa omfattningen och konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter.

Denna undersökande övervakning ska ligga till grund för inrättande av ett åtgärdsprogram som syftar till att nå miljömålen och särskilda åtgärder som är nödvändiga för att komma till rätta med effekterna av oavsiktliga föroreningsincidenter.

Övervakning av grundvattnets kvantitativa status

Ett nät för övervakning av grundvattennivån ska upprättas och utformas så att det ger en tillförlitlig bedömning av den kvantitativa statusen för alla grundvattenförekomster eller grupper av förekomster inklusive bedömning av den tillgängliga grundvattenresursen. Nätet ska innehålla tillräckligt representativa övervakningspunkter för att uppskatta grundvattennivån i varje grundvattenförekomst eller grupp av förekomster under hänsynstagande till kort- och långsiktiga variationer i fråga om bland annat grundvattenbildning. Observationsfrekvensen ska vara tillräcklig för bedömningar av den kvantitativa statusen hos varje grundvattenförekomst eller grupp av förekomster under hänsynstagande till kort- och långsiktiga variationer i fråga om grundvattenbildning.

De resultat som kommer fram genom övervakningsnätet ska användas för att bedöma kvantitativ status hos förekomsterna.

Övervakning av grundvattnets kemiska status

Nätet för övervakning av grundvattnet ska upprättas och utformas så att det ger en heltäckande översikt över grundvattnets kemiska status inom varje avrinningsområde och så att långsiktiga uppgående tendenser när det gäller föroreningar som är förorsakade av människor upptäcks.

På grundval av den karakterisering och konsekvensbedömning som genomförs i enlighet med artikel 5 och bilaga II ska medlemsstaterna för varje period förvaltningsplanen för avrinningsområdet är tillämplig upprätta ett program för kontrollerande övervakning. Resultaten av detta program ska användas för att upprätta ett operativt övervakningsprogram som ska tillämpas för planens återstående period.

1. *Kontrollerande övervakning* ska ske för att komplettera och validera konsekvensbedömningsförfarandet samt tillhandahålla upplysningar som används för bedömning av de långsiktiga tendenserna både till följd av förändringar i de naturliga förhållandena och genom mänsklig verksamhet. Tillräckligt antal övervakningsstationer ska väljas ut för förekomster som har bedömts vara i riskzonen och förekomster som korsar en medlemsstats gräns. En uppsättning grundparametrar ska övervakas i alla utvalda grundvattenförekomster.

2. *Operativ övervakning* ska ske under perioderna mellan de kontrollerande övervakningsprogrammen för att fastställa kemisk status för alla grundvattenförekomster eller grupper av förekomster som bedöms vara i riskzonen samt fastställa förekomsten av eventuella långsiktiga uppgående tendenser för koncentrationen av varje typ av förorenande ämnen på grund av mänsklig verksamhet.

Operativ övervakning ska ske för alla grundvattenförekomster eller grupper av förekomster som identifieras som att de riskerar att inte uppfylla målen. Urvalet av övervakningsstationer ska också återspegla en bedömning av i vilken mån övervakningsdata från den stationen är representativa för kvaliteten på grundvattenförekomsten eller grundvattenförekomsterna i fråga. Operativ övervakning ska ske tillräckligt ofta under perioderna mellan de kontrollerande övervakningsprogrammen för att konsekvenserna av påverkan i fråga ska kunna upptäckas, dock minst en gång per år.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 7 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet finns och genomförs enligt artikel 8 i ramdirektivet för vatten och artikel 3 i prioämnesdirektivet. Ett övervakningsprogram ska revideras minst vart sjätte år. När vattenmyndigheten genomför programmen ska det ske i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som vattenmyndigheten finner lämpligt.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om programmens innehåll och genomförande. Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om sådan mindre intensiv övervakning som avses i direktivet om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

Information till och samråd med allmänheten

Ramdirektivet för vatten

I ramdirektivet för vatten regleras frågan om information till och samråd med allmänheten i artikel 14.

Medlemsstaterna ska uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter när det gäller att genomföra ramdirektivet, särskilt att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet. Medlemsstaterna ska för varje avrinningsdistrikt offentliggöra följande, som ska göras tillgängligt för kommentarer från allmänheten, däribland användarna:

- En tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som ska genomföras, minst tre år före början av den period som planen avser.
- En interimsöversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor i avrinningsområdet minst två år före början av den period som planen avser.
- Kopior av utkast till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet minst ett år före början av den period som planen avser.

På begäran ska underlag och information som har använts för att utarbeta utkast till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet göras tillgängliga. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd ska medlemsstaterna anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till dessa handlingar.

Miljöbalken

Enligt 5 kapitlet miljöbalken ska den som upprättar ett förslag till åtgärdsprogram genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget. Vidare ska man i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 2 kapitlet 4 § vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor av större betydelse ska myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

Enligt 6 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska samråd genomföras vid åtgärdsprogrammets upprättande och tillkännagivande. Vid samråd enligt bestämmelserna i miljöbalken ska den tid under vilken synpunkter kan lämnas på förslaget till åtgärdsprogram för ett vattendistrikt vara minst sex månader och bestämmas så att det efter samrådstidens utgång finns skälig tid för en sådan prövning som avses i 4 §.

Av kungörelsen av förslaget till åtgärdsprogram ska det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem

synpunkter ska lämnas. Förslaget till åtgärdsprogram ska finnas tillgängligt för allmänheten hos vattenmyndigheten och samtliga länsstyrelser och kommuner inom det område som programmet omfattar.

När det gäller förvaltningsplaner ska enligt 5 kapitlet vattenförvaltningsförordningen handlingar hållas tillgängliga hos vattenmyndigheten och samtliga länsstyrelser och kommuner inom distriktet. Vattenmyndigheten ska genom kungörelse i ortstidning ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänhet och övriga som berörs tillfälle att under minst sex månader lämna synpunkter på handlingarna. Av kungörelsen ska det framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter kan lämnas. Efter samråd ska vattenmyndigheten i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som har lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen ska fogas till handlingarna i ärendet.

Vattendelegationsförordningen

Vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser ska, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa den samverkan som avses i 2 kapitlet 4 § vattenförvaltningsförordningen.

Samordning inom internationella distrikt

Ramdirektivet för vatten

Enligt artikel 3 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna se till att ett avrinningsområde som täcker mer än en medlemsstats territorium hänförs till ett internationellt avrinningsdistrikt. Medlemsstaterna ska se till att ramdirektivets krav för att uppnå miljömålen enligt artikel 4, och i synnerhet alla åtgärdsprogram, samordnas för hela avrinningsdistriktet. När det gäller internationella avrinningsdistrikt ska de berörda medlemsstaterna tillsammans sköta denna samordning och får för detta ändamål använda befintliga strukturer som internationella avtal givit upphov till. Om de berörda medlemsstaterna begär det ska kommissionen vidta åtgärder för att det ska bli lättare att upprätta åtgärdsprogrammen.

Om ett internationellt avrinningsdistrikt i sin helhet ligger inom EU, ska medlemsstaterna enligt artikel 13 i ramdirektivet säkerställa samordning i syfte att utarbeta en enda internationell förvaltningsplan för avrinningsdistriktet. Om en sådan internationell förvaltningsplan inte utarbetas, ska medlemsstaterna utarbeta förvaltningsplaner som omfattar åtminstone de delar av det internationella avrinningsdistriktet som befinner sig på deras territorium för att uppnå målen i ramdirektivet.

Vattenförvaltningsförordningen

I 8 kapitlet vattenförvaltningsförordningen anges att Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt innehåller internationella avrinningsområden som är gemensamma med Norge. Dessa vattendistrikt är därför sådana internationella vattendistrikt som avses i artikel 3.3. i ramdirektivet för vatten. Vidare finns en erinran om att det gäller särskilda bestämmelser för det internationella avrinningsområde som är gemensamt för Finland och Sverige i lagen (2010:897) om gränsöverskridande samarbete mellan Sverige och Finland.

I kapitel 8 finns vidare bestämmelser om att vattenmyndigheterna i de internationella vattendistrikten, inför beslut inom vattenförvaltningen, ska samråda med myndigheter med motsvarande uppgifter i Norge i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska och svenska regler som införts för genomförandet av ramdirektivet. I vissa situationer ska vattenmyndigheten underrätta regeringen.

Rapportering

Ramdirektivet för vatten

Enligt artikel 15 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna sända kopior av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och alla senare uppdateringar till kommissionen och till alla andra berörda medlemsstater inom tre månader efter offentliggörandet.

Medlemsstaterna ska lämna sammanfattande rapporter om analyser (artikel 5) och övervakningsprogram (artikel 8). Medlemsstaterna ska inom tre år efter offentliggörandet av varje förvaltningsplan för ett

avrinningsdistrikt eller uppdatering lägga fram en interimrapport med en beskrivning av hur långt genomförandet av det planerade åtgärdsprogrammet har framskridit.

Enligt artikel 18 ska Europeiska kommissionen offentliggöra en rapport om ramdirektivets genomförande vart sjätte år och överlämna den till Europaparlamentet och rådet. Rapporten ska innefatta följande:

1. En översyn av hur direktivets genomförande fortskrider.
2. En översyn av yt- och grundvattenstatusen i gemenskapen samordnat med Europeiska miljöbyrån.
3. En översikt över de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har lagts fram, inklusive förslag till förbättringar av framtida planer.
4. En sammanfattning av svaret på var och en av de rapporter eller rekommendationer till kommissionen som framförts av medlemsstaterna.
5. En sammanfattning av de förslag, regleringsåtgärder och strategier som har utarbetats.
6. En sammanfattning av svaren på Europaparlamentets och rådets kommentarer till tidigare genomföranderapporter.

Kommissionen ska även offentliggöra en rapport om hur genomförandet fortskrider på grundval av medlemsstaternas sammanfattande rapporter samt överlämna den till Europaparlamentet och medlemsstaterna senast efter två år.

Kommissionen ska inom tre år efter offentliggörandet av varje rapport offentliggöra en interimrapport som på grundval av medlemsstaternas interimrapporter redogör för hur genomförandet fortskrider. Även den ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet.

Vidare ska kommissionen, när det är lämpligt och i överensstämmelse med rapporteringscykeln, sammankalla en konferens med berörda parter från var och en av medlemsstaterna om gemenskapens vattenpolitik, för att de ska kunna ge synpunkter på kommissionens rapporter om genomförandet och för att utbyta erfarenheter. Deltagarna ska omfatta företrädare för de berörda myndigheterna, Euro-

paparlamentet, icke-statliga organisationer, parterna på arbetsmarknaden och inom näringslivet, konsumentorganisationer, akademiker och andra experter.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt 9 kapitlet vattenförvaltningsförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten inom sitt och SGU:s ansvarsområden fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till Europeiska kommissionen som följer av ramdirektivet, grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet.

Vattenmyndigheterna ska till Havs- och vattenmyndigheten lämna de förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och andra uppgifter som myndigheten behöver för sin rapportering enligt vattenförvaltningsförordningen eller badvattenförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses ska redovisas.

Miljöövervakningsutredningen

Inledning

I denna bilaga redogörs närmare för Miljöövervakningsutredningen. Det görs en genomgång av direktiven, utredningens iakttagelser om vatten, syn på förändringsbehov och förslag.

Direktiven till Miljöövervakningsutredningen

Regeringen beslutade den 1 juni 2017 att låta en särskild utredare göra en översyn av miljöövervakningen på lokal, regional och nationell nivå, föreslå en lämplig avgränsning mellan miljöövervakning och närliggande verksamheter samt bedöma behovet av framtida miljöövervakning.¹ Syftet är att identifiera synergier och lösningar som kan leda till en mer kostnads- och resurseffektiv miljöövervakning, hur övrig miljöinformation skulle kunna komplettera miljöövervakningen och hur miljöinformationen ska bli mer tillgänglig. Genom regeringsbeslut den 6 september 2018 förlängdes utredningstiden till den 30 april 2019.² Utredningen överlämnade samma dag sitt betänkande Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.³

¹ Dir. 2017:58.

² Dir. 2018:104.

³ SOU 2019:22.

Miljöövervakningsutredningen om miljöövervakning

Miljöövervakningsutredningen menar att syftet med miljöövervakning är att följa tillståndet i miljön, upptäcka nya miljörisker och vara ett underlag för att bedöma arbetet för att nå Sveriges nationella miljökvalitetsmål.

Utredningen genomförde en kartläggning av den svenska miljöövervakningen. Statens totala utgifter för miljöövervakning inklusive närliggande verksamheter beräknades för 2016 av utredningen till 771 miljoner kronor. I det beloppet ingick dels ett särskilt anslag för miljöövervakning som disponeras av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (313 miljoner kronor), dels övrig statlig finansiering (458 miljoner kronor).

Utredningen konstaterade att underlag från miljöövervakningen används i många sammanhang. De har en avgörande betydelse för att kunna bedöma om en hållbar utveckling främjas genom arbetet för att nå miljökvalitetsmålen. Underlag från miljöövervakningen är också viktiga för att bedöma generella effekter av miljöåtgärder och identifiera nya miljörisker. De används för rapportering till EU, internationella organ och för officiell statistik. De behövs för tillstånds- och prövningsärenden samt tillsyn. Andra användningsområden är samhällsplanering och kompletterande underlag för förvaltning av naturresurser.

Data från den statliga miljöövervakningen är väsentliga för verksamhetsutövare som referens när de ska bedöma den egna verksamhetens påverkan på den omgivande miljön. Miljöövervakningen har också en funktion i ett demokratiskt samhälle att ge tillförlitligt underlag för information om tillståndet i miljön till medborgarna. Samspelen mellan miljöövervakning och miljöforskning är viktigt, genom att miljöövervakningens uppgifter kommer forskningen till del kan nya övervakningsmetoder utvecklas och nya miljörisker analyseras. Miljöövervakningens data kan dock inte ensamt tillgodose alla de olika behov av underlag som finns inom miljöförvaltningen. För många beslut om åtgärder krävs ofta kompletterande information som t.ex. uppgifter om påverkansfaktorer som emissioner. Insamlingen av data om sådana faktorer ligger utanför miljöövervakningens område.

Miljöövervakningsutredningens iakttagelser om vatten

Miljöövervakningsutredningen gjorde följande sammanfattande iakttagelser om miljöövervakning av vatten:

- *Omfattande övervakning utan att krav och behoven tillgodoses:* Många övervakar vatten i Sverige. Statliga myndigheter, verksamhetsutövare, kommuner och organisationer bedriver miljöövervakning. Trots detta uppfylls inte krav enligt förordningar och behov som följer av miljökvalitetsmålen enligt ansvariga myndigheter. Sverige har fått kritik av EU-kommissionen för att den svenska övervakningen av vatten inte uppfyller de krav som följer av ramdirektivet för vatten.
- *Det saknas en samlad strategi för att tillgodose de krav och behov som finns av övervakning av vatten i förhållande till främst bland annat vattenförvaltningsförordningen samt för uppföljning av miljökvalitetsmålen.*
- *Överblick över vilken övervakning som bedrivs av olika aktörer saknas.* Arbetet pågår för att utveckla den statliga miljöövervakningen av vatten för att tillgodose behov enligt olika förordningar som grundas på EU-regler. Arbetet bedrivs utan att en samlad kunskap finns om vilken övervakning som bedrivs av aktörer utanför staten.
- *Beskrivning av den statliga miljöövervakningen inom alla delprogram är inte uppdaterad.* Vissa beskrivningar av den statligt finansierade miljöövervakningen som bedrivs i delprogram är inaktuella. Vid Havs- och vattenmyndigheten bedrivs ett arbete med att uppdatera beskrivningarna (mars 2019).
- *Det bedrivs en omfattande övervakning av fisk som är statligt finansierad.* Fisk övervakas och finansieras av staten både inom miljöövervakningen och övervakning som genomförs för det kommersiella fiskbeståndet. Ofta når data från provfisken inte datavärden, och en långsiktig strategi för att inkorporera dem i en samlad utvärdering saknas.
- *Många aktiviteter behöver genomföras innan miljöövervakningsprogram kan utformas som tillgodoser kraven.* Sådana aktiviteter är t.ex. statusklassificering, typindelning och gruppering av vattenförekomster. Sådant arbete pågår. Innan det arbetet har slutförts

är det svårt att avgöra vilka delar av dagens övervakning som uppfyller vattenförvaltningens behov och vilka delar som behöver revideras. Det behövs också kunskap om vilken miljöövervakning av vatten som bedrivs av andra aktörer utanför staten.

- *Den statliga miljöövervakningen av vatten förefaller vara bristfälligt samordnad.* Det saknas överblick över den vattenrelaterade miljöövervakning som bedrivs av myndigheter. Inom staten berörs många myndigheter på central nivå som ansvariga eller utförare av vattenrelaterad miljöövervakning. Dessutom bedriver fler myndigheter verksamheter med andra ändamål som innefattar miljöövervakning. Länsstyrelserna får bidrag av Naturvårdsverket för miljöövervakning. Det finns sammanlagt cirka 120 regionala miljöövervakningsprogram inom sötvatten, grundvatten samt kust- och havsövervakning som finansieras av statliga medel.
- *Den utökade övervakningen som behövs för grundvatten har skattats till 91 miljoner kronor varje år.* Skattningen avser övervakning av grundvatten och har genomförts i förhållande till krav och behov enligt vattenförvaltningsförordningen och miljökvalitetsmålen. För övriga områden saknas skattningar av de krav och behov som har redovisats av ansvariga myndigheter.
- *Ansvarsfördelningen inom staten är uppdelad på många myndigheter och finansieras från olika anslag inom olika utgiftsområden.* Ansvarsfördelningen för grundvatten är särskilt splittrad. Detta är samtidigt ett av de områden där de största bristerna har identifierats av de ansvariga myndigheterna. SGU:s olika uppgifter som dels ansvarig för föreskrifter och vägledning till vattenmyndigheterna för grundvatten, dels utförare på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan leda till oklarheter och bristande effektivitet.
- *Heltäckande revisioner eller utvärderingar genomförs inte.* De senaste mer heltäckande revisionerna genomfördes 2006 och 2007 av programområde Sötvatten och Kust och hav. Sådan kommer inte att genomföras i fortsättningen enligt den ordning som Havs- och vattenmyndigheten har infört för revisioner. Det är ovanligt att miljöövervakning som utförs av länsstyrelserna, verksamhetsutövare och organisationer omfattas av översyner och

revisioner. Den regionala miljöövervakningen ska ses över i särskild ordning. Kostnadsuppskattningar för förslag till förändringar ingår inte regelmässigt i utvärderingarna.

- *Översyner, utvärderingar och revisionen av oberoende aktörer genomförs sällan.* I stort sett genomförs ingen utvärdering eller revision av befintliga program av oberoende aktörer. Havs- och vattenmyndigheten anlitar i huvudsak SLU för att genomföra revisioner eller utvärderingar inom olika områden. SLU är samtidigt utförare av den nationella miljöövervakningen och även i stor utsträckning av den regionala. Inom den akvatiska miljöövervakningen har Naturvårdsverket genomfört revisioner och översyner av de program som myndigheten själv är ansvarig för.

Miljöövervakningsutredningens syn på förändringsbehov

Miljöövervakningsutredningen menar att det *produceras stora mängder underlag* från miljöövervakningen som borde användas mer för att beskriva och analysera tillståndet i miljön. Hanteringen av data från miljöövervakning är central för att de ska komma samhället till nytta. Utredningen visar dock att det finns *oklarheter i ansvar, brister och flaskhalsar i den statliga databehandlingen* inom miljöövervakningen. Dessutom finns det *stora mängder data från andra aktörer* som skulle kunna göras tillgängliga och bidra till en ökad användning inom miljöövervakningen. Det gäller data från t.ex. verksamhetsutövare, vattenvårdsförbund, kommuner och länsstyrelser.

Möjligheterna att upptäcka nya miljörisker är i dag begränsade. Det beror bland annat på att *stora mängder data inte tas omhand och används i analyser*. Dessutom är miljöövervakningen traditionellt inte, med vissa undantag, utformad för att upptäcka nya miljörisker.

Det *saknas tydligt ansvar för övergripande samordning och tydlighet om prioriteringarna* i styrningen av miljöövervakningen. Naturvårdsverket har i dag ett ansvar för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen på myndighetsnivå, men det är otydligt vad det ansvaret innebär. Myndigheten saknar verktyg för en verklig samordning. Dessutom är Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens, som ansvarar för den största delen av den statliga miljöövervakningen, *prioriteringar mellan och inom olika verk-*

sambheter otydliga. Sådana oklarheter bidrar till att det saknas tillräckliga underlag för att genomföra olika analyser inklusive framtidsbedömningar. Detta kan få till följd att nya miljörisker inte uppmärksammas.

Miljöövervakningsutredningens kartläggning visar att det *saknas en överblick över all den miljöövervakning som bedrivs hos olika aktörer* och det är därmed oklart både hur väl verksamheten fyller behoven och hur effektivt resurserna används. Flera myndigheter menar att det behövs ytterligare resurser för att tillgodose ökade behov av miljöövervakning inom ett antal områden, särskilt inom vattenförvaltningen och den hälsorelaterade övervakningen. Eftersom det saknas en överblick över vilken miljöövervakning som bedrivs är det *inte möjligt att bedöma i vilken mån det behövs resurstillskott* till den statligt finansierade miljöövervakningen. Det är inte heller möjligt att bedöma i vilken utsträckning ett ökat samutnyttjande av befintliga resurser kan täcka behoven.

Ansvaret för miljöövervakning är inte tillräckligt tydliggjort för flera statliga myndigheter. Det är också otydligt hur det ansvaret förhåller sig till myndigheternas ansvar för samordning av uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmål.

Uppbyggnad och utveckling av de nationella datavärdarna för miljöövervakningen har gått alldeles för långsamt och visar flera brister som har *stora konsekvenser för miljöövervakningens möjlighet att fungera effektivt.* Datavärdarna, som utses av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, är centrala och strategiska delar i hanteringen av miljödata. Det *saknas dock en enhetligt tillämpad definition av vad ansvaret som datavärd* inom miljödataområdet innebär. Det är oklart vilken aktör som ansvarar för att besluta om datavärdskap, vilka data som ska omfattas och på vilka grunder nya områden ska bli föremål för datavärdskap. Dessutom *behöver samordningen mellan de nationella datavärdarna förstärkas* avsevärt. Det är särskilt viktigt för att användare enkelt ska kunna få tag i de data man vill ha, utan hänsyn till var data lagras fysiskt.

Rapporteringen till datavärddar behöver förenklas. Stora mängder data från kommunernas miljöövervakning rapporteras inte till data värddar. Detta beror bland annat på att det saknas ett tydligt uppdrag till datavärdarna att hantera denna typ av data. Kommunerna behöver stöd, vägledning och tillgång till enkla och klara rutiner för inrapportering av miljöövervakningsdata. Också i fråga om hantering

av verksamhetsutövers inrapportering av data från recipientkontroll behöver datavärdarnas uppdrag tydliggöras, vägledningen ökas och rutinerna förenklas och förtydligas.

Myndigheter behöver tydligt *ange vilka miljödata som de behöver* från bland annat kommuner och verksamhetsutövare. Ansvariga myndigheter behöver ta fram, revidera eller komplettera handledningar för de data som man vill använda i det statliga miljöövervakningssystemet.

Det *saknas oberoende utvärderingar och revisioner* av övervakningen inom vissa områden. Kostnadsbedömningar ingår sällan i utvärderingarnas och revisionernas eventuella förslag till förändringar.

Dessa förändringsbehov återkommer i stor utsträckning i Miljöövervakningsutredningens kartläggning av miljöövervakningen inom vatten, landmiljö, luftmiljö, arter och hälsorelaterad miljöövervakning. När det gäller övervakningen av luftmiljö är den dock tydligare reglerad och vägledad än övervakningen inom andra områden.

Miljöövervakningsutredningens förslag

Miljöövervakningsutredningen menade att en organisationsneutral och aktivitetsbaserad, och därmed breddad, gemensam definition av miljöövervakning underlättar samutnyttjande av resurser och strategisk styrning. Den definition av miljöövervakning som Miljöövervakningsutredningen arbetade fram anger att som miljöövervakning bör ses alla de aktiviteter som tar fram och samlar in miljödata om tillståndet i och effekter på den yttre miljön samt förekomst av ämnen som kan påverka människors hälsa, samt aktiviteter som hanterar, analyserar och rapporterar sådana miljödata. Definitionen omfattar även motsvarande aktiviteter som verksamhetsutövare utför och är därmed större än den verksamhet som genomförs och finansieras av staten. Staten har dock ansvar för en struktur som möjliggör god samordning.

Miljöövervakningsutredningens förslag var i korthet följande:

- En *strategisk plan för miljöövervakningen bör beslutas av regeringen* och uppdateras vart fjärde år. Planen ska peka ut samhällets behov av miljöövervakning, samordningen av myndigheter, prioriterade utvecklingsinsatser samt framtida utmaningar.

- Ett *miljöövervakningsråd* bör inrättas vid Naturvårdsverket. Rådet ska ha en oberoende ordförande som tillsätts av regeringen samt ledamöter från berörda myndigheter. Rådets uppgifter bör vara att samordna miljöövervakningen, ta fram underlag för den strategiska planen samt rapportera till regeringen.
- Regeringen bör ange miljöövervakning som uppgift i *instruktionen* för de myndigheter som bedriver miljöövervakning.
- Ansvaret för de nationella *datavärdena* vid myndigheterna bör anges i instruktion och finansieras genom ramanslag. Datavärdenas uppgifter att samla in och förmedla miljöövervakningsdata bör stärkas. Samutnyttjande av data och användarvänlighet behöver öka.
- Länsstyrelsernas *regionala miljöövervakning* bör finansieras genom *anslag* och inte som i dag genom bidrag.

När det gäller förslaget om ett miljöövervakningsråd kan det konstateras att Miljöövervakningsutredningen har framfört att det behövs en struktur för den strategiska styrningen och samordning av miljöövervakningen. Den organisatoriska strukturen ska stödja den strategiska inriktningen, samordningen och arbetet med att ta tillvara underlag från miljöövervakningen om tillståndet i miljön. Ett led i att stärka den strategiska styrningen är att inrätta ett miljöövervakningsråd vid Naturvårdsverket med uppgift att dels ta fram underlag för regeringens strategiska styrning, dels samordna miljöövervakningen.

Enligt förslaget ska Miljöövervakningsrådet till regeringen redovisa verksamheten och vart fjärde år ge underlag för en strategisk plan för den samlade miljöövervakningen. Rådet ska samordna den svenska miljöövervakningen, både mellan de statliga aktörerna och gentemot andra aktörer än staten. I uppgiften ingår att se till att relevanta data som tas fram inom verksamheter vid samtliga statliga myndigheter, kommuner, samordnad recipientkontroll och recipientkontroll kan användas för att klarlägga och rapportera tillståndet i miljön; att ansvara för samordningen av de nationella miljöövervakningsprogrammen; att samordna miljöövervakningen med miljö kvalitetsmålen så att data finns tillgängliga för uppföljning och utvärdering; att samordna miljöövervakningen med förvaltningen av den akvatiska miljön

så att data finns tillgängliga för uppföljning, rapportering och utvärdering samt att samordna länsstyrelsernas miljöövervakning och samordna den regionala miljöövervakningen med den nationella.

Miljöövervakningsrådet ska enligt förslaget även bereda och föreslå hur medel för att utveckla miljöövervakningen ska användas samt ansvara för uppföljningen av miljöövervakningsverksamheten så att eventuella förändringar kan tillämpas under följande planperiod. Rådet ska vidare bland annat verka för att ny teknik för insamling och lagring av data kommer till användning samt för att forskning bedrivs till stöd för miljöövervakningen och att resultat från forskning kommer till användning. Rådet ska ha kontakter med de nordiska länderna och med EU samt rapportera till regeringen som i sin tur rapporterar till riksdagen.

När det gäller rådets sammansättning menar Miljöövervakningsutredningen att det bör vara en oberoende och fristående ordförande som utses av regeringen samt en representant på hög nivå från främst Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, SLU, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Naturhistoriska riksmuseet och länsstyrelserna. Rådet bör vidare organiseras på lämpligt sätt så att kommuner och verksamhetsutövare involveras.

Miljöövervakningsutredningen menar att den myndighetsövergripande strategiska styrningen och den samordnande funktionen blir viktig även i fortsättningen eftersom beslut fattas av respektive myndighet. Verksamhetsområdets karaktär och kopplingarna till miljökvalitetsmålen innebär att det är väsentligt att integrera arbetet på ett tydligt sätt i respektive myndighet samtidigt som en ökad samverkan och samordning behövs. Förslaget bygger på att myndigheterna har förmåga att samverka inom rådet. Utredningen menar att det därför är viktigt att rådets ordförande är oberoende i förhållande till de myndigheter som ingår samtidigt som denne har både hög kompetens och integritet. En ordförande som delvis är arbetande och ett sekretariat med tillräckliga resurser skulle stärka rådet. Som stöd för rådets arbete bör ett sekretariat inrättas vid Naturvårdsverket. Miljöövervakningsrådets verksamhet bör utvärderas senast efter åtta år efter dess inrättande.⁴

⁴ SOU 2019:22.

Utredningar om finansiering

Inledning

I denna bilaga görs en genomgång av hur ett antal utredningar har behandlat frågor om finansiering inom vattenområdet, bland annat frågan om avgifter.

Avgift på utsläpp av förorenat vatten (1997)

Utredningen om avrinningsområden föreslog i ett delbetänkande att en avgift på förorenat vatten skulle införas för alla källor av betydelse oavsett källa om, det vill säga oavsett om det är punktkällor eller diffusa källor.¹

I slutbetänkandet² återkom utredningen till frågan om införandet av en avgift på uttag av vatten. Utredaren framförde att en avgift på utsläpp av förorenat vatten borde införas för alla källor av betydelse. En motsvarande avgift för uttag av vatten för användning, inklusive uttag av vatten för bevattningsändamål, borde tas ut. Slutligen borde en avgift införas för nyttjande av vatten för kraftframställning. Avgiften borde till en del tas ut enligt en generell fördelningsnyckel för hela landet. Utredaren menade att denna del av avgiften skulle tillföras statskassan i syfte att finansiera statens ökade kostnader för en ny vattenadministration samt en generell ambitionshöjning i arbetet med vattenanknutna frågor. Till en andra del borde avgiften beräknas och tas ut distriktvis. Denna del av avgiften skulle helt återföras inom distriktet i syfte att stödja och i viss mån fullt ut finansiera vattenförbättrande åtgärder som annars inte skulle kunna komma till stånd.

¹ SOU 1997:99.

² SOU 1997:155.

En principmodell för ett avgiftssystem (2002)

Utredningen svensk vattenadministration lämnade i sitt betänkande³ förslag till en myndighetsorganisation för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Utredningen analyserade även förutsättningarna för att införa avgifter på olika former av utsläpp till vatten.

Utredaren konstaterade att för att skapa nödvändiga resurser i miljömålsarbetet skulle ett fungerande avgiftssystem behövas. Vattenmyndigheternas planerande och myndighetsutövande verksamhet bör finansieras skattevägen, men vattenvårdande aktiviteter bör bekostas av avgifter. Utredningen föreslog en principmodell för ett sådant avgiftssystem.

Alla vattenanvändare som påverkar vattnet i fysikaliskt/kemiskt och/eller ekologiskt avseende ska ta det ekonomiska ansvaret för sin påverkan genom kompensatoriska åtgärder eller avgifter. Principen ska vara att förorenaren betalar samt en effektiv användning av vattenresurserna. Där avgifter inte tas ut men kostnader uppkommer borde enligt förslaget avgifter införas. Nya och befintliga avgifter borde inordnas i en sammanhängande modell där påverkan på vatten kopplas samman med avgiftsuttag.

I första hand borde prioriterade farliga ämnen ingå i avgiftssystemet. Alla som påverkar borde enligt förslaget ingå, bland annat för att inte snedvrider konkurrensen. I förslaget ingick att avgifterna kunde behöva differentieras regionalt beroende på recipientens status.

Utredaren föreslog avslutningsvis att ett avgiftssystem borde införas i etapper, där det första steget kunde vara kväve och fosfor. Även diffusa utsläpp från jordbruk och skogsbruk borde ingå i modellen, men här konstaterade utredaren att det krävs mer generella lösningar.

Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel (2003)

I betänkandet om skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel⁴ konstaterade HOBS-utredningen att skatten på handelsgödselkväve haft en förhållandevis liten påverkan på användningen inom jordbruket, men att skatten på bekämpningsmedel bidragit till att dämpa användningen av dessa medel. Såväl skatterna på kväve och kadmium

³ SOU 2002:105.

⁴ SOU 2003:9.

som skatten på bekämpningsmedel borde bibehållas som en del av ett styrmedelspaket. Utredningen föreslog att möjligheter borde skapas för en snar övergång till en modell där uttaget av den särskilda pålagan på bekämpningsmedel differentieras efter bekämpningsmedlens farlighet för miljö och människors hälsa.

Avgifter för vatten och avlopp (2004)

I ett betänkande från VA-lagsutredningen⁵ berördes frågan om principerna för fördelningen av brukarnas avgiftsskyldighet och dess förenlighet med artikel 9 i ramdirektivet för vatten.

Utredningen ansåg att reglerna om avgiftsuttagets fördelning i allt väsentligt tillgodosåg direktivets krav. Om en alltför stor del av avgifterna i framtiden skulle tas ut som fasta avgifter fanns det dock en risk för konflikt med ramdirektivets intentioner. Detta borde kommunerna enligt utredningen beakta vid fastställandet av taxan. Utredningen föreslog att kommunerna skulle ges utvidgade möjligheter att införa särtaxa för bruksavgifter. På det sättet skulle det bli lättare att tillgodose ramdirektivets krav. Detta förslag genomfördes i den nya vattentjänstlagen.⁶

Finansiering av havsmiljöförvaltningen (2008)

Havsmiljöutredningen utredde hur forskning och miljöövervakning bättre kan användas för att återskapa en god havsmiljö i Östersjön och i Västerhavet. I sitt slutbetänkande⁷ lämnade utredningen även förslag på hur detta arbete skulle kunna finansieras.

Utredaren konstaterade att det var svårt att se så många andra alternativ än generell skattefinansiering för förslagens kostnader. Ett tänkbart alternativ till skattefinansiering bedömdes vara att i större utsträckning låta förorenaren betala för olika kostnader. Som ett steg i denna riktning föreslog utredaren att verksamhetsutövare borde genomföra och bekosta vissa typer av övervakning. Utredningen föreslog även att regeringen borde se över hur vattenavgifter skulle

⁵ SOU 2004:64.

⁶ Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

⁷ SOU 2008:48.

kunna användas för att i ännu högre grad fördela kostnaderna på de verksamheter som orsakar miljöproblemen.

Avgiftssystem för kväve och fosfor (2008 och 2010)

Naturvårdsverket lämnade i en rapport från 2008 förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor.⁸ I rapporten konstateras att övergödningen fortsätter att vara ett av de allvarligaste miljöproblemen i våra hav. I rapporten lämnades förslag på ett nytt avgiftssystem som skulle göra det billigare att minska utsläppen av kväve och fosfor till haven.

På regeringens uppdrag vidareutvecklade Naturvårdsverket därefter förslaget.⁹ Syftet med avgiftssystemet skulle vara att skapa drivkrafter för att uppnå en given belastningsminskning av kväve och fosfor till Östersjön och Västerhavet till lägsta möjliga kostnad. Naturvårdsverket beskriver hur det tidigare förslaget skulle kunna anpassas till juridiska, naturvetenskapliga och ekonomiska aspekter. Utgångspunkten var att systemet skulle kunna införas på relativt kort sikt. I ett första steg skulle man kunna sätta utsläppstak för stora avloppsreningsverk och skogsindustriföretag. En rad olika förutsättningar och hinder behövde dock vara uppfyllda eller undanröjda för att avgiftssystemet skulle kunna införas. Naturvårdsverket pekade på att en grundläggande fråga var att ta ställning till om en satsning skulle göras på marknadsbaserade styrmedel eller på reglering.

Avgift på vattenuttag m.m. (2010)

Vattenprisutredningens uppdrag var att utreda användningen av ekonomiska och andra styrmedel som kan förbättra vattenkvaliteten. Utredningen skulle dels utreda hur termen prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet för vatten skulle förstås, dels undersöka om det fanns anledning att komplettera eller förändra befintliga styrmedel så att de sammantaget och kostnadseffektivt skulle leda till uppnåendet av god vattenstatus i Sverige. Uppdraget omfattade inte att föreslå finansiering av åtgärder för bättre vattenkvalitet.

⁸ Naturvårdsverket (2008b).

⁹ Naturvårdsverket (2010).

I sitt betänkande¹⁰ beskrev utredningen att Europeiska kommissionen hade ifrågasatt om Sverige införlivat artikel 9 korrekt med utgångspunkt i att kravet på kostnadstäckning också borde omfatta vattenanvändning i vidare bemärkelse, och inte endast vattentjänster. Utredningen konstaterade dock att kravet på prispolitik i artikel 9 i ramdirektivet endast omfattar vattentjänster och att det för svensk del främst var va-verkens vattenleveranser och avloppsrening som föll inom det begreppet. Man konstaterade också att va-verken tog ut sina kostnader av abonnenterna och att de som inte var anslutna till va-verk fick betala sina egna kostnader för vatten och avlopp. Utredningen menade att det inte fanns någon vattenbrist i Sverige annat än undantagsvis och att det därför inte behövdes några ytterligare incitament för att säkerställa att vattenresurserna användes effektivt. Utredningen bedömde att Sverige tillämpade artikel 9 i ramdirektivet för vatten korrekt.

Vidare uppmärksammades att Sverige inte hade den vattenstatus som ramdirektivet för vatten kräver och att stora problem kvarstod. Utredningen framförde att behovet av åtgärder för att förbättra vattenmiljön var av en sådan omfattning att kostnaderna bedömdes bli höga. Man menade att det faktum att man tidigare vidtagit åtgärder inte kunde användas som argument för att en aktör inte skulle göra mer. Däremot skulle tidigare genomförda åtgärder kunna vara en bland flera faktorer vid bedömning av rättvisa eller rimlighet, vid fördelningen av framtida åtgärder. Man påpekade också att behovet av åtgärder i många fall kan hänföras till en viss sektor eller verksamhetsutövare, men att det också finns fall där det inte finns någon aktör att rikta ett styrmedel mot.

Utredningen konstaterade att det fanns få ekonomiska styrmedel och att subventioner till jordbrukssektorn var dominerande. De tillstånd som gavs enligt miljöbalken beskrevs som detaljerade och man menade att en sådan styrning minskade möjligheten för den enskilde aktören att välja den kombination av åtgärder som skulle ha bäst förutsättningar att minimera kostnaden. Dessutom menade utredningen att förutsättningar och därmed kostnader förändrades över tiden. Utredningen slog fast att de styrmedel som hade använts inte kunde anses ha varit tillräckliga och att skärpningar och/eller kompletteringar med andra styrmedel behövdes för att målet med ramdirektivet för vatten skulle kunna uppnås. Samtidigt konstaterades

¹⁰ SOU 2010:17.

att utrymmet för att introducera nya ekonomiska styrmedel begränsades av detaljregleringar, ofta i form av olika EU-direktiv.

Utredningen bedömde att några nya generella ekonomiska styrmedel inte borde införas. Utredningen poängterade dock att generella ekonomiska styrmedel kunde ha fördelar framför regleringar. Utredningen underströk vikten av att möjligheterna att använda ekonomiska styrmedel borde övervägas noga varje gång problem inom vattenmiljön behövde lösas och frågan om styrmedel aktualiseras.

När det gäller möjligheter att kompensera miljöskada genom att utföra eller bekosta åtgärder föreslog utredningen införandet av en möjlighet till individuella avgifter som alternativ till skyldigheten att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera för intrång. Avgiften skulle kunna betalas till exempelvis någon typ av fond med uppgift att finansiera miljöförbättrande åtgärder av det slag en kompensation genom åtgärder skulle ha avsett. Om avgiften avsåg negativ påverkan på vattenmiljön borde avgiften enligt förslaget användas för att förbättra vattenmiljön någonstans.

Utredningen föreslog vidare att dispositionen av bygdeavgifter, förutom ersättning och bidrag till de som lidit skada, i första hand borde koncentreras till åtgärder som skulle främja en god vattenmiljö. Vidare förordade utredningen att tidigare framlagt förslag om mer flexibel användning av fiskeavgifterna borde genomföras i syfte att möjliggöra en effektivare användning av tillgängliga resurser.

Utredningen beräknade att kostnaderna för att uppfylla övervakning enligt vattenförvaltningens behov skulle uppgå till cirka 550 miljoner kronor per år. Av detta utgjorde den kontrollerande övervakningen 50 miljoner kronor per år, den operativa övervakningen 450 miljoner kronor per år och den undersökande övervakningen 50 miljoner kronor per år.

Utredningen framförde att landsbygdsprogrammets potential som effektivt styrmedel troligen var större än vad som utnyttjades och att förutsättningarna för att använda landsbygdsprogrammets ersättningar på ett kostnadseffektivt sätt borde utredas och beaktas inför kommande programperioder.

När det gäller tillgången till vatten framförde utredningen att ett potentiellt problem med regleringen i Sverige var att vattnet vid bristsituationer inte användes på det samhällsekonomiskt bästa sättet. Man bedömde att en avgift på vattenuttag skulle ge incitament till prioritering av användningsområde, men att det skulle vara svårt att

fastställa en avgiftsnivå som inte riskerade att leda till överuttag. För att kombinera måluppfyllelse och effektivitet skulle enligt utredningen ett system med överlåtelser av tillåtna uttagsmängder kunna användas. I ett sådant system skulle tillstånd för vattenuttag kompletteras med en rättighet att överlåta hela eller delar av den mängd den enskilde hade rätt att ta ut till någon annan.

Utredaren konstaterade att vattnets kvalitet kan fortsätta att påverkas av tidigare verksamheter där det saknas juridiskt ansvarig. Utredningen framhöll att åtgärder mot sådana gamla försyndelser borde grundas på vad som är kostnadseffektivt. Utredningen menade att anslagen för sanering av förorenade områden troligen är avgörande för att nå vattenförvaltningens mål. Utredningen menade att det borde utvärderas om anslaget användes kostnadseffektivt, och om nivån på anslaget var tillräckligt för att nå vattenförvaltningens mål.

Regeringen gick inte vidare med något av förslagen i utredningen.

I februari 2018 beslutade regeringen att en särskild utredare ska föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete.¹¹ Utredaren ska särskilt beakta de förslag som beskrivs i utredningsbetänkandet *Prissatt vatten?* och utreda lämpliga styrmedel, organisation och finansiering utifrån en strategi att styrmedel ska riktas mot vattenkvaliteten. Utredningen ska lämna in sitt betänkande senast den 28 februari 2020.

Finansiering av Havs- och vattenmyndigheten (2010)

Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor behandlade bland annat finansieringen av vattenförvaltningen.

Utredningen föreslog i sitt betänkande¹² att den nya Havs- och vattenmyndigheten skulle disponera ett förvaltningsanslag om 228,6 miljoner kronor, ett nytt sakanslag om 649,4 miljoner kronor samt få dispositionsrätt till ytterligare 115,2 miljoner kronor inom befintliga anslag för miljöövervakning och åtgärder för biologisk mångfald. Det nya sakanslaget avsåg kalkning samt havs- och vattenmiljöförvaltning inom myndighetens ansvarsområden.

I budgetpropositionen för 2011 informerade regeringen riksdagen om att regeringen avsåg att tydliggöra finansieringen av verk-

¹¹ Dir. 2018:11.

¹² SOU 2010:8.

samheter som har bäring på havs- och vattenmiljö. Detta innebar att regeringen, utöver den då aktuella havsmiljarden, ökade anslaget med 208,8 miljoner kronor 2011 samt med 417,6 miljoner kronor per år från och med 2012 jämfört med 2010 års nivå. Finansieringen skedde genom att 196,4 miljoner kronor överfördes 2011 och 392,8 miljoner kronor per år från och med 2012 från utgiftsområde 20 anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur. Från utgiftsområde 23 anslaget 1:17 Fiskevård överfördes 12,4 miljoner kronor 2011 och 24,8 miljoner kronor per år från och med 2012.¹³

Behov av reglering och finansiering av miljöövervakningen (2013)

I ett gemensamt förslag till strategi för anpassning av miljöövervakningen till ramdirektivet för vatten redovisade vattenmyndigheterna 2013 hur Sverige behöver anpassa övervakningen för att leva upp till ramdirektivet.¹⁴ Under 15 olika punkter pekas roller och ansvarig myndighet ut. I strategin beskrevs också finansieringen av övervakningen.

I strategin konstaterades att övervakningen kostade cirka 16 miljoner kronor per år, varav 75 procent avsåg övervakning i utpekade vattenförekomster och 25 procent i så kallat övrigt vatten. I strategin konstaterades att regleringen behövde ses över och ytterligare finansiering tillkomma för att vattenmyndigheterna skulle kunna utforma operativ övervakning och övervakning av skyddade områden för dricksvatten. Myndigheterna menade att det är rimligt att vattenanvändarna står för genomförande och kostnader för den övervakning som föranleds av att vattnet är påverkat kvantitativt eller kvalitativt. Detta skulle stämma överens med principen att förorenaren/användaren betalar och med kraven på kostnadstäckning enligt ramdirektivet för vatten. För mindre verksamheter, till exempel enskilda avlopp, mindre dricksvattentäkter och diffusa källor, menade vattenmyndigheterna att det vore mer lämpligt att utreda möjligheten att använda vattenavgifter för att uppnå full kostnadstäckning.

¹³ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 20.

¹⁴ Vattenmyndigheterna i samverkan (2013).

Behov av långsiktig finansiering (2014)

Den parlamentariska kommittén Miljömålsberedningen har i uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

I delbetänkande¹⁵ från 2014 konstaterade kommittén att en höjning av anslagsnivån för åtgärder i vattenmiljö skulle kräva omprioriteringar från andra miljöområden och att det därför behövdes alternativ till anslagsfinansiering för att öka resurserna till åtgärdsarbetet. Miljömålsberedningen konstaterade att ekonomiska styrmedel för vattenanvändning och påverkan på vatten hade varit föremål för många utredningar på senare år, vilket resulterat i ett stort antal förslag. Kommittén lyfte också fram att det, förutom att öka resurserna till åtgärdsarbetet, var viktigt att finansieringen blir mer långsiktig eftersom åtgärderna ofta innebär fleråriga åtaganden.

Miljömålsberedningen menade att bristen på långsiktig finansiering av åtgärdsarbete i havs- och vattenmiljön var ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön. För sådana fall där det inte finns någon aktör att rikta styrmedel mot behöver det allmänna (staten) ofta skapa incitament i form av bidrag eller andra typer av styrmedel för att åtgärderna ska komma till stånd.

Bygde- och fiskeavgifter och provnings- och tillsynsavgifter (2014)

Vattenverksamhetsutredningen såg över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I sitt slutbetänkande¹⁶ föreslog utredningen bland annat att de särskilda bygde- och fiskeavgifterna skulle utgå. Avgifterna uppfyllde inte regeringsformens krav samtidigt som sådana avgifter saknades för miljöfarlig verksamhet och skillnaden var omotiverad. Utredningen föreslog vidare att bestämmelserna i 11 kapitlet 8 § miljöbalken om kompensationsåtgärder för fisket skulle upphöra att gälla. Kompensation för de skador en verksamhet orsakar skulle enligt förslaget i stället omfattas av provningen enligt 2 kapitlet miljöbalken, på samma sätt som gäller för miljöfarlig verksamhet.

¹⁵ SOU 2014:50.

¹⁶ SOU 2014:35.

Utredningen föreslog vidare, i syfte att åstadkomma ett mer enhetligt system, att provnings- och tillsynsavgifterna för vattenverksamhet skulle utformas på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. I stället för avgift för provning och debitering per timme för utövad tillsyn, skulle enligt förslaget en årlig tillsynsavgift utgå på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet.

Finansiering av miljömyndigheter (2015)

Miljömyndighetsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande¹⁷ bland annat att inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället skulle tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter. Utredningen konstaterade att de inomstatliga bidragen huvudsakligen betalades ut från sakanslag. Utredningen menade att i den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet skulle utföras med egen personal borde medlen föras upp på länsstyrelsernas/myndighetens förvaltningsanslag. Utredningen föreslog att olika myndigheters ansvar att betala ut beloppsbestämda statsbidrag till olika mottagare borde övergå till Kammarkollegiet. Utredningen gjorde bedömningen att regeringens finansiella styrning enligt den modell med inomstatliga bidrag som regeringen tillämpar inom miljöpolitiken medför att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning.

Vattenkontrollavgift (2015)

Havs- och vattenmyndigheten fick 2014 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur verksamhetsutövares egenkontroll av vattenrecipienter skulle kunna samordnas bättre med den regionala och nationella miljöövervakningen. Havs- och vattenmyndigheten föreslog bland annat att regeringen skulle tillsätta en utredning för att se över möjligheterna att använda en vattenkontrollavgift för att finansiera kontroll av uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten. Bland annat såg myndigheten ett behov av att utreda om kostnader för miljöövervakning bör bäras av någon annan än staten i

¹⁷ SOU 2015:43.

enlighet med principen om att förorenaren ska betala och hur en sådan avgift i så fall skulle kunna konstrueras.¹⁸

Finansieringsmodeller inom dricksvattenområdet (2016)

Dricksvattenutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande¹⁹ att utredningens samlade förslag beräknades innebära vissa ökade kostnader för staten, kommunerna och va-kollektivet. De tillkommande kostnaderna för statens vidgade uppgifter skulle lämpligen kunna finansieras genom de ökade skatteintäkter från ett tidigare förslag om ny punktskatt inom kemikalieområdet. Tillkommande kostnader på kommunal nivå borde enligt utredaren i betydande utsträckning kunna täckas genom va-kollektivens avgiftsfinansiering.

Finansiering av tillsyn (2017)

I sitt betänkande²⁰ konstaterade Miljötillsynsutredningen att kvaliteten på och omfattningen av tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Utredningen bedömde att det finns en resursbrist inom miljötillsynen och att det torde vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som kunde möjliggöra en effektiv miljötillsyn. Utredningen menade att skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen borde minska. Principen om att förorenaren betalar borde följas i högre grad för att finansiera tillsynskostnader. Utredningen betonade emellertid att principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

Utredningen bedömde vidare att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken borde ses över och tillföras medel som dels motsvarar de avgifter som tagits ut för tillsynen, dels täcker kostnader för tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och kostnader för tillsynsvägledning. Vidare ansåg utredningen att de kommunala taxorna i högre grad borde vara utformade för att ge ökad kostnadsäckning. Utredningen betonade att vad som ligger till grund för tillsynsavgifter måste bli mer transparent.

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2015).

¹⁹ SOU 2016:32.

²⁰ SOU 2017:63.

Finansiering av dagvattenhantering (2017)

I Klimatanpassningsutredningens betänkande²¹ var en övergripande slutsats rörande dagvattenfrågorna att dessa frågor måste beaktas tidigt i planprocessen och med ett övergripande perspektiv för att få till stånd en förbättrad dagvattenhantering. Utredningen konstaterade att ökade krav kommer att ställas på de allmänna va-anläggningarna i framtiden och att de allmänna va-anläggningarna måste ha en högre kapacitet för att leva upp till kravet på skälig nivå av säkerhet. Utredningen föreslog bland annat att finansieringsfrågan borde klargöras i en nationell strategi.

Sänkt fastighetsskatt för vattenkraft (2017)

Regeringen beslutade i mars 2015 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommission med uppdrag att lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om den långsiktiga energipolitiken. I sitt betänkande²² föreslog Energikommisionen att Sverige ska ha moderna miljökrav på svensk vattenkraft, men att prövningssystemet bör utformas på ett sätt som inte blir onödigt administrativt och ekonomiskt betungande för den enskilde i förhållande till den eftersträfvade miljönyttan. Vidare föreslogs att fastighetsskatten på vattenkraft skulle sänkas till samma nivå som för de flesta övriga elproduktionsanläggningar, det vill säga 0,5 procent. Kommissionen föreslog att skatten borde sänkas stegvis under en fyraårsperiod med start 2017. Sänkningen av fastighetsskatten föreslogs finansieras genom en höjning av energiskatten, undantaget elintensiv industri.

Förslag om hållbara vattentjänster (2018)

Utredningen om hållbara vattentjänster skulle bland annat föreslå kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen. I sitt betänkande²³ lämnade utredningen ett antal förslag för att dels göra det flexiblere för kommunerna när de ska tillämpa 6 § vattentjänstlagen, dels minska demokratiunderskottet. När det gäller enskilda avlopp lämnade utred-

²¹ SOU 2017:42.

²² SOU 2017:2.

²³ SOU 2018:34.

ningen förslag med syftet att öka åtgärdstakten (fastighetsägarens egentillsyn måste öka, fastighetsägarens incitament för att göra åtgärder måste stärkas och kommunens tillsynsarbete bli effektivare).

När det gäller dagvatten och finansieringen av anpassningsåtgärder för att klara skyfall kom utredningen fram till att det inte fanns något hinder mot att finansiera en viss överkapacitet med va-taxan. Utredaren menade att kostnader för att anpassa de allmänna va-anläggningarna så att de kan hantera ovanligt stora regnmängder fick anses vara en nödvändig kostnad i vattentjänstlagens mening.

Utredningen konstaterade att frågan kring finansieringen också hade en fördelningspolitisk aspekt. Va-taxan beskrevs som en platt avgift som drabbar alla som ska betala va-avgift ungefär lika, inklusive juridiska personer, medan kommunalskatten bygger på procent av inkomst. Vattentjänstlagen ger också möjlighet för va-huvudmannen att fondera medel för framtida nyinvesteringar. Enligt utredningen användes fondering inte så ofta som den skulle kunna, till exempel för att få till stånd öppna dagvattenanläggningar.

Delar av miljöövervakningen bör anslagsfinansieras (2019)

Miljöövervakningsutredningen lämnade i sitt betänkande²⁴ förslag som rör miljöövervakning av bland annat vatten. Förslagen omfattade en av regeringen var fjärde år beslutad strategisk plan för miljöövervakningen samt inrättandet av ett Miljöövervakningsråd vid Naturvårdsverket. Utredningen förslåg även att regeringen ska ange miljöövervakning i instruktionerna för de myndigheter som bedriver sådan övervakning. Även ansvaret för de nationella datavärdena bör tydliggöras i respektive myndighets instruktion och finansieras via ramanslag. Regeringen bör i respektive myndighets regleringsbrev ange att ett visst belopp bör användas till den verksamhet som bedrivs inom datavärdskapet. Länsstyrelsernas regionala miljöövervakning bör finansieras genom anslag.

Statens utgifter för miljöövervakning inklusive närliggande verksamheter beräknades till 771 miljoner kronor 2016. Vattenmyndigheterna hade skattat kostnaderna för vattenrelaterad övervakning 2012 med anledning av rapporteringen till kommissionen i enlighet med ramdirektivet för vatten. Den totala kostnaden för övervakning

²⁴ SOU 2019:22.

av ytvatten och grundvatten skattades till knappt 165 miljoner kronor. Kostnaderna för den samordnade recipientkontrollen skattades till drygt 58 miljoner kronor, nationell statlig miljöövervakning drygt 45 miljoner kronor och kalkeffektsuppföljning cirka 28 miljoner kronor. Den regionala miljöövervakningen av vatten uppgick till cirka 20 miljoner kronor och recipientkontrollen till drygt 11 miljoner kronor. Kommunernas kostnader var knappt 2 miljoner kronor.

Vad gäller vatten konstaterar utredningen att det saknas överblick över den vattenrelaterade övervakningen som bedrivs av myndigheter. Länsstyrelserna får bidrag av Naturvårdsverket för miljöövervakning. Statliga medel finansierar cirka 120 regionala miljöövervakningsprogram inom sötvatten, grundvatten, samt kust- och havsövervakning. Utredningen har uppskattat att den utökade övervakning som behövs för grundvatten enligt vattenförvaltningsförordningen och miljökvalitetsmålen uppgår till 91 miljoner kronor per år. Skattningar saknas för övriga områden. Därutöver konstaterar utredningen att ansvarsfördelning inom staten är uppdelad på många myndigheter och finansieras från olika anslag inom olika utgiftsområden.

Klimatsäkert vatten (2019)

Sydvatten AB har låtit ta fram en rapport om klimatsäkert vatten.²⁵ Rapporten presenterar två förslag som berör finansieringen av vattenförvaltningen och vissa åtgärder:

- dels bör man införa en ny avgift för uttag av vatten. Denna avgift ska helt eller delvis finansiera vattenmyndigheternas uppdrag i vattendistriktet.
- dels bör man införa en ny klimatsäkringsavgift i va-taxan. Denna avgift ska finansiera kommunernas lösningar för skyfallsproblematik. Priskänsligheten hos va-kollektivet är dock en utmaning.

Vattenuttagsavgiften ska betalas av den som tar ut vatten till kommunal vattenförsörjning eller till processindustri. Avgiften ska erläggas per volymmängd vatten som tas ut per år i det distrikt där uttaget sker. Den ska omfatta uttag av såväl yt- som grundvatten och både uttag som tillståndsprövas eller anmäls och redan tillståndsprövade

²⁵ Sydvatten AB (2019).

eller anmälda uttag. Avgiften ska tillfalla vattenmyndigheten i det distrikt där uttaget sker. Den ska användas dels för löpande verksamhet, dels för åtgärder och aktiviteter för att gynna en hållbar vattenanvändning med hänsyn till behov och tillgångar.

Enligt rapporten skulle en avgift på exempelvis 10 öre per kubikmeter ge 200 miljoner kronor per år från hushåll och industri. För ett medelhushåll uppskattas att kostnaden skulle bli drygt 10 kronor extra i va-avgift per år. Enligt rapporten avser man att söka möjligheter att tydliggöra exempelvis vattenuttagsavgiftens konstruktion.

Rapporten konstaterar även att det saknas ett ekonomiskt värde på vatten. Ett ekonomiskt värde på vatten skulle förutom att tillföra nya pengar även skapa andra värden och drivkrafter kring hur samhällets aktörer ser på vatten. Bland annat skulle det ge bättre förutsättningar för kontroll av vattenflöden och öka investeringsviljan från den privata sektorn. Sverige uppges vara det enda landet inom EU som inte har ett pris på vattenuttag.

Myndigheter som berörs av vattenförvaltning

Inledning

I denna bilaga görs en genomgång av myndigheter utöver Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, SMHI och länsstyrelserna som kan beröras av vattenförvaltningen på något sätt, antingen som åtgärdsmyndigheter, det vill säga myndigheter som omfattas av åtgärder i åtgärdsprogrammen för innevarande eller tidigare förvaltningsperiod, eller på annat sätt.

Åtgärdsmyndigheter

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hus hållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Boverket ska bland annat verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, och samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet God byggd miljö.¹

¹ Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö, FIHM

Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) är en del av Försvarsmakten. Inspektören kontrollerar att Försvarsmakten följer lagar och andra föreskrifter som gäller miljö- och hälsoskydd, livsmedelssäkerhet, djurskydd, djurhälsovård, djursjukvård, hälso- och sjukvård samt smittskydd. Försvarsinspektören utses av regeringen.²

Jordbruksverket

Statens jordbruksverk har som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Jordbruksverket ska bland annat ha det övergripande ansvaret för att genomföra EU:s gemensamma jordbrukspolitik och Sveriges landsbygdsprogram.

Myndigheten ska bland annat verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet. Ett rikt odlingslandskap samt skapa förutsättningar för att ett rikt och varierat odlingslandskap upprätthålls, att den biologiska mångfalden främjas och att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt.³

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kammarkollegiet har vidare uppgifter avseende bland annat miljö rätt.⁴

² Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³ Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

⁴ Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer. Kemikalieinspektionen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.⁵

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har som förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Myndigheten ska bland annat ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning.⁶

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket ansvarar för kontroll och tillsyn av läkemedel, narkotika och vissa andra produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära samt tillsyn av bland annat medicintekniska och kosmetiska produkter.⁷

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig

⁵ Förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁶ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷ Förordning (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket.

eller krigsfara.⁸ MSB har utsetts till behörig myndighet för EU:s översvämningsdirektiv.⁹ I översvämningsdirektivet hänvisas till ramdirektivet för vatten.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Verket ska bland annat samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.¹⁰

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) ansvarar för frågor om kulturarvet. Ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Riksantikvarieämbetet har till uppgift att med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och de nationella målen för kulturmiljöarbetet vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. RAÄ ska bland annat särskilt verka för ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas samt för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara samt bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande. Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.¹¹

⁸ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

¹⁰ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹¹ Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndighetens lokala förankring är viktig. Skogsstyrelsen ska bland annat utöva tillsyn, ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts, bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar samt medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser.¹²

Trafikverket

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv bland annat ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska bland annat verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.¹³

Andra myndigheter

Det finns även andra myndigheter som på olika sätt kan beröras av vattenförvaltningsarbetet.

Inom exempelvis vattenkraftsområdet kan Energimyndigheten och Svenska kraftnät nämnas. *Statens energimyndighet* är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. Energimyndigheten ska verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i energisystem

¹² Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

¹³ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.¹⁴

Affärsverket svenska kraftnät har till uppgift att på ett affärs-
mässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, drift-
säkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överförings-
kapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till
kraftöverföringssystemet.¹⁵

Som andra exempel kan nämnas *Tillväxtverket* vars huvudupp-
gifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling
och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.
Tillväxtverket ska bland annat verka för att fler och växande företag
utvecklas i alla delar av landet, att utvecklingskraft och tillväxtpoten-
tial nyttjas och vidareutvecklas, för hållbara lösningar som ur ett
miljö- och klimatperspektiv stöder utvecklingen av ett konkurrens-
kraftigt näringsliv i alla delar av landet samt ansvara för samverkan
och samordning inom turism.¹⁶

Ett annat exempel är *Tillväxtanalys*. Myndigheten för tillväxt-
politiska utvärderingar och analyser har till uppgift att utveckla och
tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken,
genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av utvärder-
ingar och analyser. Myndighetens ansvar omfattar bland annat upp-
följning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med
att nå miljökvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.¹⁷

¹⁴ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹⁵ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

¹⁶ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

¹⁷ Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Vattenorganisationer

Inledning

I denna bilaga beskrivs vattenorganisationerna vattenförbund, vattenvårdsförbund och vattenråd. De två förstnämnda organisationerna kan arbeta med samordnad recipientkontroll, medan vattenråd är lokalt samverkansorgan inom ett avrinningsområde utan närmare preciserade arbetsuppgifter.

Recipientkontroll ingår som en del i verksamhetsutövers egenkontroll. Recipientkontrollen innefattar verksamhetsutövers skyldighet att undersöka hur verksamheten påverkar miljön i dess närområde. Det kan avse både luft, vatten och mark. Egenkontroll är sådana aktiviteter, rutiner och åtgärder m.m. som en verksamhetsutövare på egen hand ska planera, genomföra och följa upp enligt bestämmelser i miljöbalken med tillhörande föreskrifter.¹ När flera verksamhetsutövare går samman i ett gemensamt program för att undersöka påverkan på miljön kallas det för samordnad recipientkontroll (SRK). I den beskrivs den samlade påverkan och inte påverkan från enskilda verksamheter. SRK bedrivs av en sammanslutning av verksamhetsutövare i form av till exempel vattenförbund eller vattenvårdsförbund.²

¹ 26 kap. 19 § miljöbalken (1998:808).

² Havs- och vattenmyndigheten: *Vattenövervakning i Sverige - Bakgrund, nuläge och förslag till framtida förändringar*. (www.vrbk.se/files/Recipientkontroll_15januari-15.pdf, avläst 2019-01-04.)

Vattenförbund

Syfte och uppgifter

Ett vattenförbund är en rättslig organisationsform för skötseln av ett visst verksamhetsområde, där medlemskap i förbundet kan vara tvingande. Syftet med vattenförbund är att främja ett hållbart nyttjande av ett vattenområde. Vattenförbund är ofta en sammanslutning av till exempel kommuner, fiskevårdsföreningar, industriföretag, kraftföretag och markavvattningsföretag, dvs. intressenter som på något sätt har tillstånd att påverka det aktuella vattenområdet. Vattenförbunden reglerar rensningsföretag, vattenregleringar och liknande och dess bildande kan vara tvingande.³

Enligt lag kan ett vattenförbund bildas med uppgift att genom rensning, reglering eller andra vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt nyttjande av vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Fråga om bildande av vattenförbund prövas vid en förrättning.⁴

Bland annat den som enligt miljöbalken har fått rätt att inverka på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet ska vara medlem i förbundet. Även kommuner och sammanslutningar av fiskerättsägare får ingå som medlem i vattenförbund. Vattenförbund får bildas när det är av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt att samverkan i sådan form sker för att främja utnyttjandet av vattnet inom verksamhetsområdet.

Ett vattenförbund ska planlägga och utöva sin verksamhet på sådant sätt att förbundets ändamål vinnes utan oskälig kostnad. Därvid bör samråd äga rum med de myndigheter som beröres av frågan. Verksamheten får omfatta flera verksamhetsgrenar. Förbundet ska i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa. Varje medlems enskilda intressen ska även beaktas i skälig omfattning.⁵

³ Havs- och vattenmyndigheten: *Vattenövervakning i Sverige – Bakgrund, nuläge och förslag till framtida förändringar*. (www.vrbk.se/files/Recipientkontroll_15januari-15.pdf, avläst 2019-01-04.)

⁴ Lag (1976:997) om vattenförbund.

⁵ Lag (1976:997) om vattenförbund.

Exempel på vattenförbund

Ett exempel på ett vattenförbund i Norra Östersjöns vattendistrikt är Fyrisån. År 1965 bildades Fyrisåns vattenvårdsförbund med uppgift att verka för vattenvården inom Fyrisåns och Hågaåns vatten-system samt andra åar som mynnar i Ekoln. Medlemskap var frivilligt och utgjordes av berörda kommuner och landsting. Verksamheten inriktades på att sammanställa vattenundersökningar, inventera bad-, fiske- och vattentäktsområden samt utsläppskällor, informera allmänheten och myndigheter mm. År 1977 trädde lagen om vattenförbund i kraft, med huvudsyften att vidga antalet medlemmar och att underhålla vattendragen för olika ändamål. I början av 1980-talet inleddes arbetet med att ombilda Fyrisåns vattenvårdsförbund, och i maj 1984 förordnade Länsstyrelsen i Uppsala län om förrättning för bildande av ett vattenförbund för Fyrisån. Processen pågick under flera år och i februari 1990 registrerades Fyrisåns vattenförbund. I stadgarna fastslås att förbundet ska arbeta med frågor som berör Fyrisåns vattenkvalitet, vattenhushållning och vattendragsunderhåll. Obligatoriska medlemmar i förbundet är kommuner, industrier, bevattnings- och dikningsföretag samt dammägare medan fiskeorganisationer kan ingå frivilligt.⁶

Vattenvårdsförbund

Syfte och uppgifter

Ett vattenvårdsförbund är en frivillig sammanslutning, vanligtvis i form av en ideell förening. Vattenvårdsförbund har liknande mål som ett vattenförbund men kan inkludera andra intressenter, inklusive vattenförbund. Många av de befintliga vattenvårdsförbunden bildar numera också vattenråd inom ramen för arbetet med vattenförvaltningen. En av vattenvårdsförbundens huvuduppgifter är den samordnade recipientkontrollen. Vattenvårdsförbunden samordnar den miljökontroll som de som har utsläpp till vatten ska genomföra. När flera kommuner, industrier och andra verksamheter använder

⁶ www.fyrisan.se/page.asp?categoryid=2 (avläst 2019-01-07).

samma vattenområde som recipient kan recipientkontrollen samordnas i ett gemensamt program.⁷

Exempel på vattenvårdsförbund

Som exempel kan nämnas Gullspångsälvens vattenvårdsförbund som bedriver vattenkontroll i älvens avrinningsområde sedan 1968. Vattenvårdsförbundet har till ändamål att verka för en uthållig förvaltning av vattenresursen i avrinningsområdet. För detta ändamål bedriver förbundet samordnad recipientkontroll i avrinningsområdet. Förbundet deltar även i Gullspångsälvens vattenråds verksamhet samt lämnar upplysningar och råd till medlemmarna i ärenden som berör förbundets verksamhetsområde. Medlemmarna bidrar till verksamheten med kunskap om lokala förhållanden, kunskap om den egna verksamheten, tidigare erfarenheter av miljövard och övervakning och genom att utföra beslutade åtgärdsprogram.⁸ Gullspångsälvens vattenvårdsförbund framhäver följande:

Genom samordning och redovisning i en gemensam rapport erhålls bättre och mer överskådlig information om tillstånd, påverkan och förändringar i vattenområdet än vad enskilda program kan ge.⁹

Ett annat exempel är Ljusnan-Voxnans vattenvårdsförbund som har funnits sedan 1960 och tagit hand om SRK i avrinningsområdet sedan 1976. De flesta av förbundets medlemmar nyttjar vattnet i verksamheter som har direkt påverkan på sjö, vattendrag eller kustområde genom utsläpp. Dessa verksamhetsutövare ingår i den samordnade recipientkontrollen som utgör själva basverksamheten och är den viktigaste uppgiften för förbundet.

Till en början utförde förbundet allt själva, från vattenprovtagning till laboratorieanalys och rapportskrivande. År 1999 såldes laborativ verksamheten och numera upphandlas förbundets behov av provtagnings- och analystjänster inom recipientkontrollen. I kontrollprogrammen som vattenvårdsförbundet ansvarar för ingår 24 stationer i rinnande vatten, 21 stationer i sjöar och 33 stationer vid

⁷ Havs- och vattenmyndigheten: *Vattenövervakning i Sverige – Bakgrund, nuläge och förslag till framtida förändringar*. (www.vrbk.se/files/Recipientkontroll_15januari-15.pdf, avläst 2019-01-04.)

⁸ Stadgar för Gullspångsälvens vattenvårdsförbund

(www.gvvf.se/docs/Allmant/StadgarGVVF.pdf, avläst 2019-01-04).

⁹ www.gvvf.se/ (avläst 2019-01-04).

kusten. Huvuddelen av undersökningarna består av vattenkemiska undersökningar men till exempel bottenfauna och makroalger är sådant som också undersöks.¹⁰

Förbundet konstaterar i sin årsrapport från 2018 att utöver att kontrollprogrammet ger en tillståndsbeskrivning av hur sjöar, vattendrag och kustområden mår ger de också vägledning för var miljöförbättrande insatser behöver göras.¹¹

Vattenråd

Syfte och uppgifter

Ett vattenråd är ett lokalt frivilligt samverkansorgan som består av olika intressenter med koppling till vattnet inom ett eller flera avrinningsområden. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har tagit initiativ till och uppmuntrat bildandet av vattenråd som en del i arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Vissa av de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ger också ett visst ekonomiskt stöd till vattenråden för att täcka möteskostnader. Tanken bakom initiativet är att genom vattenråden skapa en lokal förankring i vattenförvaltningsarbetet. Vattenråd är regionala och lokala forum där berörda aktörer kan mötas och diskutera gemensamma vattenfrågor med möjlighet att delta i och påverka vattenförvaltningens inriktning.

Ett vattenråd är en frivillig sammanslutning av aktörer inom ett huvudavrinningsområde som gemensamt vill få ett helhetsperspektiv på områdets vattentillgångar. Ett vattenråd ska involvera alla som berörs och fungera som ett forum där frågor om vattenresurserna inom det aktuella området kan diskuteras. Vattenråden kan också beskrivas som en mötesplats där olika perspektiv och åsikter kan mötas.¹² I kapitel 8.3 beskrivs vattenrådets uppgifter mer utförligt.

¹⁰ www.lvvf.se/view.aspx?cat=4 (avläst 2019-01-04).

¹¹ Ljusnan-Voxnans Vattenvårdsförbund (2018): *Ljusnan-Voxnan 2018*.

¹² Havs- och vattenmyndigheten: *Vattenövervakning i Sverige – Bakgrund, nuläge och förslag till framtida förändringar*. (www.vrbk.se/files/Recipientkontroll_15januari-15.pdf, avläst 2019-01-04.)

Ramdirektivet för vatten

I artikel 14 i ramdirektivet för vatten behandlas frågor om information till och samråd med allmänheten. Där anges bl.a. att medlemsstaterna ska uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av ramdirektivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.

Europeiska kommissionen har tagit fram ett vägledande dokument för att uppmuntra allmänhetens engagemang och förklara vilka delar av vattendirektivet som allmänheten kan påverka.¹³ I dokumentet finns förslag på verktyg och metoder att använda vid genomförandet. Vilken metod ett land väljer att använda beror på dess förutsättningar. Som stöd för samverkan i Sverige har Naturvårdsverket tagit fram en handbok som Havs- och vattenmyndigheten numera ansvarar för.

Vattenförvaltningsförordningen

Enligt vattenförvaltningsförordningen¹⁴ ska vattenmyndigheterna planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger vattenförvaltningsfrågor av större betydelse ska den samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

Exempel

Som exempel kan nämnas att det finns 13 vattenråd i Bottenvikens vattendistrikt. Två av dessa hanteras av Skellefteå kommun:

- Åby- Byske- Kåge älvars vattenråd ska arbeta för att uppnå god vattenstatus enligt ramdirektivet inom vattendragens avrinningsområden och kustvatten. Vatten med god status ska bibehållas och inte försämrats. Vattenrådet är en frivillig sammanslutning

¹³ Public Participation in relation to the Water Framework Directive.

¹⁴ 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

med en sammansättning som ska spegla de behov och intressen som finns i området. I rollen som samverkansorgan fungerar vattenrådet som en kanal mellan ansvariga myndigheter, berörda intressenter och allmänhet. Vattenrådets viktigaste uppgifter är att fånga upp lokal kunskap, sprida information, uppmuntra till lokalt engagemang, vara kontaktlänk mot myndigheterna, yttra sig om vattenförvaltningens program och planer och föreslå och prioritera åtgärder. De tre älvarna är utpräglade skogsälvar där avrinningsområdena delas mellan Norrbotten och Västerbotten. De rinner genom Skellefteå, Piteå och Arvidsjaur kommuner. Alla tre älvarna har mycket stor betydelse för sportfisket.¹⁵ Enligt uppgift finns det ett stort engagemang i vattenrådet, och samarbetet här har utvecklats.¹⁶

- Skellefteälvens vattenråd omfattar Skellefteälvens avrinningsområde som är ett av de stora i Bottenvikens vattendistrikt och delas mellan Norrbottens och Västerbottens län samt Saltdal kommun i Norge. I Sverige rinner älven genom sex kommuner: Arjeplog, Sorsele, Arvidsjaur, Malå, Norsjö och Skellefteå. Området domineras av skogsmark, fjäll och våtmarker och har en förhållandevis hög andel sjöar medan andelen jordbruksmark är mycket liten. Skellefteälven är reglerad för elproduktion genom ett antal sjömagasin och älvmagasin med tillhörande kraftverk. Totalt finns 15 kraftstationer i älven och ett i ett biflöde. Vattenkraften producerar i genomsnitt ca 6 procent av den vattenkraftsenergi som produceras i landet under ett normalår.¹⁷ Enligt uppgift är det svårt att skapa lokalt engagemang eftersom det är ett så stort område. Vattenrådet fungerar inte så bra och har något enstaka möte per år där enbart tjänstemän deltar. Mötena hålls numera oftast i Skellefteå på dagtid och innebär långa resor för dem som kommer från inlandet. Vattenrådet har inga kontakter med Norge.¹⁸

¹⁵ <https://abybyskekagevro.wordpress.com/about/> (avläst 2019-01-08).

¹⁶ Skellefteå kommun, intervju 2018-10-26.

¹⁷ <https://skelleftealvenvro.wordpress.com/> (avläst 2019-01-08).

¹⁸ Skellefteå kommun, intervju 2018-10-26.

Exempel på vattenförvaltning i andra länder

Inledning

I denna bilaga redovisas utredningens internationella kartläggning. Den omfattar dels en beskrivning av vattenförvaltningen i nio länder, dels en genomgång av de erfarenheter som har gjorts och de synpunkter som har inkommit från de berörda länderna, dels en beskrivning av hur vattenförvaltningen är uppbyggd i några internationella avrinningsdistrikt där Sverige inte ingår. Avslutningsvis sammanfattas finansieringsaspekterna i dessa länder med tillägg av Portugal. Syftet med den internationella kartläggningen har varit att ge en referensram för utredningens överväganden.

Vattenförvaltningen i följande länder redovisas:

- Danmark
- Finland
- Norge
- Island
- Frankrike
- Österrike
- Nederländerna
- Tyskland
- Storbritannien.

Danmark¹

Inledning

Danmark består av halvön Jylland och cirka 400 öar. Landet har mer än 7 400 km kust, och den genomsnittliga höjden över havet är 30 meter. Danmark domineras av jordbruk, och drygt 60 procent av landets yta är jordbruksmark. Administrativt är landet numera uppdelat i fem regioner och 98 kommuner. Danmark var fram till 2007 indelat i 13 amt (därutöver tre kommuner, som innehade samma uppgifter som amten). Dessa var i sin tur uppdelade i 270 kommuner. Genom kommunreformen 2007 reducerades antalet kommuner till 98 samtidigt som de 13 amten avskaffades och ersattes av fem regioner. Amten hade rätt att uppbära skatter, vilket de nya regionerna inte har. Till Danmark hör även Färöarna och Grönland, båda med ett utvecklat självstyre.

Danmark består numera av fyra avrinningsdistrikt (vandområde-distrikt): Jylland-Fyn, Själland, Bornholm och det internationella distriktet Vidå-Kruså som delas med Tyskland. Avrinningsdistrikten är i sin tur indelade i sammanlagt 23 huvudavrinningsområden (hovedvandoplande). Jylland-Fyn består av 15 huvudavrinningsområden och Själland består av sex huvudavrinningsområden.

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Danmark. Utredningen har genomfört ett besök i Danmark och fört samtal med Miljø- og Fødevareministeriet, Lantbrug og Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening samt repræsentanter for Næstveds kommun. Utredningen har även inhämtat underlag från enheten Vand og Hav ved Miljø- og Fødevareministeriet som har besvarat skriftliga frågor för Danmark del.²

¹ Avsnittet bygger på Europeiska kommissionen (2012g), <http://mfvm.dk/ministeriet/om-ministeriet/miljoe-og-foedevareministeriets-opgaver/> (avläst 2018-04-12), <http://mst.dk/> (avläst 2018-04-12) och <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/> (avläst 2018-09-19).

² Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24 samt intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28 med tjänstemän vid Miljø- og Fødevareministeriet och Næstved kommune samt repræsentanter för organisationerna Lantbrug og Fødevarer (LF) och Danmarks Naturfredningsforening.

Lagstiftning

Planeringsarbete

Vattenförvaltningen i Danmark styrs bl.a. genom lagen om vattenplanering och ett antal förordningar som reglerar vad planerna och åtgärdsprogrammen inom vattenområdet ska innehålla.³ Denna lagstiftning gäller inte i Grönland och Färöarna.

Åtgärdsprogram och miljömål fastställs av ministeriet i form av juridiskt bindande förordningar (bekendtgørelse). I förordningarna fastställs åtgärdsprogram för varje avrinningsdistrikt samt konkreta miljömål för yt- och grundvattenförekomster i varje avrinningsdistrikt.⁴ Förvaltningsplanerna ses mer som ett icke-juridiskt bindande informationsdokument.⁵ Myndigheterna ska säkra att miljömålen nås. De centrala bestämmelserna som säkrar att detta nås finns i förordningen. Där sägs bland annat att miljöstyrelsen (4 §) och kommunerna (5 §) ska genomföra åtgärderna och att de ska vara operationella efter senast tre år. För administrationen av lagstiftningen i övrigt, dvs. utöver de förpliktelser som framgår av åtgärdsprogrammet, gäller följande:⁶

Statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.⁷

Äganderätt till vatten

Precis som i Sverige ingår både vatten och mark i fast egendom. Vatten ägs således av fastighetsägaren. I Danmark indelas däremot alla sjöar och vattendrag i två kategorier; privata och offentliga.

³ Lov om vandplanlægning nr 1606 af 26/12/2013. I förordningen Bekendtgørelse om indholdet af vandområdeplaner nr 437 af 19/05/2016 anges bl.a. vad planerna ska innehålla. Förordningen Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter nr 794 af 24/06/2016 styr åtgärdsprogrammen.

⁴ Bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster (BEK nr 1522 af 15/12/2017) och Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (BEK nr 1521 af 15/12/2017).

⁵ Miljø- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

⁶ Miljø- og Fødevarerministeriet, e-brev 2019-04-04.

⁷ § 8, bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (BEK nr 1521 af 15/12/2017).

Denna klassificering görs oavsett ägarförhållanden – det har endast betydelse för vem som har plikten att vidmakthålla vattendraget. Alla sjöar och vattendrag måste, enligt vattendragslagen, underhållas regelbundet för att säkerställa vattendrainering och goda levnadsförhållanden för växter och djur.⁸ Kommunen är vattendragsmyndighet (vandløbsmyndighed) med uppgift att sköta de vattendrag som klassats som offentliga. För dessa vattendrag ska kommunerna utarbeta och besluta om vattendragsregler. Reglerna utgör lokala, rättsliga bestämmelser om förvaltning och administration av enskilda vattendrag, exempelvis om hur ofta och på vilket sätt växtlighet ska tas bort.⁹ Fastighetsägarna får inte själva vidta underhållsåtgärder i de offentliga vattendragen men har möjlighet att klaga till en nationell klagonämnd på de skötselregler som kommunen beslutat om.¹⁰

För privata vattendrag kan det fastställas underhållsregler som fastighetsägarna är skyldiga att följa.

Vandløbsmyndigheden kan fastsætte bestemmelser om vedligeholdelsens omfang og udførelse, herunder om der skal foretages opsamling af afskåret grøde.¹¹

Från Naestveds kommun har framförts att man inte fastställer underhållsregler. Om fastighetsägarna är oeniga så går vattendragsmyndigheten in och beslutar om vads som ska göras:

Vandløbsmyndigheden fastsætter ikke vedligeholdelsesregler for de private vandløb. Det står i vandløbsloven at de skal vedligeholdes så der ikke opstår gener for naboejendomme. Hvis to lodsejere er uenige om vedligeholdelsen gå vandløbsmyndigheden ind og træffer afgørelse om hvad eller om der skal gøres noget.¹²

Alla ändringar i offentliga och privata vattendrag kräver tillåtelse enligt vattendragslagen, exempelvis när det gäller etablering av nytt vattendrag, ändring av djupet i ett existerande vattendrag eller ändring av vattendragets sträckning.¹³

⁸ Lov om vandløb (LBK nr 127 af 26/01/2017).

⁹ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2019-03-07.

¹⁰ Naestved kommune, intervju 2019-02-28.

¹¹ § 36 lov om vandløb.

¹² Naestved kommune, e-brev 2019-03-25.

¹³ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2019-03-07.

Organisation

Tabell 1

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Miljö- och livsmedelsministeriet	Överordnat ansvar för att ta fram förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljömål
	Miljöstyrelsen	Underlag till förvaltningsplaner med åtgärdsprogram och miljömål
Regionnivå	Regionerna	—
Lokalnivå	Kommunerna	Genomföra åtgärder
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistriktsnivå		
Avrinningsområdesnivå	Vattenråd (ej permanenta)	Ge råd

Vattenförvaltningen i Danmark

I Danmark är miljö- och livsmedelsministern (miljø- og fødevareministeren) vattenmyndighet med ansvar för genomförandet av ramdirektivet för vatten.¹⁴ Analys- och övervakningsarbetet utförs vid eller i samarbete med universitet och andra professionella experter. Det konkreta genomförandet av de flesta åtgärderna i åtgärdsprogrammen sker på kommunal nivå.¹⁵ Uppgifter inom den danska vattenförvaltningen är fördelade på följande aktörer:

- *Staten* utarbetar förvaltningsplaner (vattenområdesplaner) med tillhörande förordningar om miljömål och åtgärdsprogram. Dessa planer fastslår miljömål för de avrinningsdistrikt som omfattas av vattenplanläggning och åtgärdsprogrammen anger hur miljömålen ska nås.
 - Miljö- och livsmedelsministern är avrinningsdistriktsmyndighet och har det överordnade ansvaret för att vattenområdesplanerna utarbetas och för att miljömålen uppnås. Ministeriet har den praktiska uppgiften att utarbeta förvaltningsplaner och förordningar.
 - Miljöstyrelsen ger ämnesmässigt bistånd till ministeriet.

¹⁴ 3 § lov om vandplanlægning.

¹⁵ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24.

- *Kommunerna* ska genomföra huvuddelen av åtgärdsprogrammen i praktiken.¹⁶

Tabell 2 Behörig myndighet i Danmark

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Miljöstyrelsen
Bedömning av ytvattnets status	Miljöstyrelsen
Samordning av implementering	Miljö- och livsmedelsministeriet
Ekonomisk analys	Miljöstyrelsen
Verkställande av regleringar	Miljö- och livsmedelsministeriet
Genomförande av åtgärder	Staten och kommunerna
Övervakning av grundvatten	Miljöstyrelsen
Övervakning av ytvatten	Miljöstyrelsen
Förberedelse av åtgärdsprogram	Miljö- och livsmedelsministeriet
Förberedelse av förvaltningsplaner	Miljö- och livsmedelsministeriet
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Miljöstyrelsen
Information till och samråd med allmänhet	Miljö- och livsmedelsministeriet och Miljöstyrelsen
Rapportering till kommissionen	Miljö- och livsmedelsministeriet

Källa: Bekendtgørelse om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen, BEK nr 95 af 28/01/2019 och information från Miljö- och livsmedelsministeriet.

Central nivå och avrinningsdistriktsnivå

Miljö- och livsmedelsministeriet (Miljø- og fødevareministeriet) består av departementet, institutionen Madkulturen och fyra styrelser: Miljöstyrelsen, Livsmedelsstyrelsen, Lantbruksstyrelsen och Naturstyrelsen (där även kustdirektoratet ingår). Ministeriet har sammanlagt cirka 4 500 medarbetare.

Miljö- och livsmedelsministern är vattenmyndighet för samtliga avrinningsdistrikt. Ministern (departementet) har det övergripande ansvaret för att säkerställa att förvaltningsplaner tas fram för varje avrinningsdistrikt och att miljömålen uppfylls. Inom departementet arbetar cirka 17 personer med vattenförvaltningsfrågor i relation till genomförandet av ramdirektivet.¹⁷

¹⁶ Miljö- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

¹⁷ Därutöver finns två studenter på deltid och en sekreterare som arbetar med dessa frågor. Miljö- og Fødevareministeriet, e-brev 2019-04-04.

Underlagen till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av *Miljöstyrelsen* som är en myndighet inom miljö- och livsmedelsministeriet.¹⁸ Arbetsfördelningen mellan Miljöstyrelsen och departementet regleras av en delegationsförordning. Följande uppgifter delegeras från miljö- och livsmedelsministern till Miljöstyrelsen:

1. Udarbejde basisanalyse for hvert vandområdedistrikt
2. Oprette og ajourføre registre over beskyttede områder
3. Undersøge årsagerne til, at miljømål ikke kan forventes opfyldt
4. Årligt gennemgå virkninger af omstændigheder som har været årsag til, at miljømål ikke kan forventes opfyldt
5. Levere teknisk bistand, herunder data og tabeller, til brug for udarbejdelsen af bekendtgørelse om miljømål for overfladevand-områder og grundvandsforekomster og bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter
6. Levere fagligt grundlag, herunder teknisk bistand, data og tabeller til brug for udarbejdelsen af vandområdeplanerne og udarbejde tilstandsvurderinger, belastningsopgørelser, opgørelser af indsatsbehov og baseline samt MiljøGIS til brug for vandområdeplanerne
7. Foretage interessentinddragelse i konkrete faglige spørgsmål, herunder faglige projekter, i forbindelse med udarbejdelse af vandområdeplanerne
8. Offentliggøre basisanalyse
9. Offentliggøre en foreløbig oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver samt offentliggøre endelig oversigt over disse opgaver
10. Udarbejde statusrapport
11. Anmode kommunalbestyrelsen om oplysninger til brug for udarbejdelse af statusrapport
12. Overvåge overfladevandets og grundvandets tilstand og de beskyttede områder

¹⁸ Före 2017: Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning.

13. Udarbejde programmer for overvågning af overfladevandets og grundvandets tilstand og overvågning af beskyttede områder samt udarbejde et sammenhængende og overordnet overvågningsnet inden for hvert vandområdedistrikt
14. Beslutte ekspropriation af fast ejendom og varetage funktioner ved ekspropriation.¹⁹

Miljøstyrelsen har ett antal lokalkontor runt om i Danmark. Miljøstyrelsen har hand om tillståndsgivning och tillsyn för stora verksamheter, medan kommunerna har hand om motsvarande för mindre verksamheter. *Lantbruksstyrelsen* sköter bland annat tillsynen av jordbruket tillsammans med kommunerna.

För vattenförvaltningsfrågor finns en strategisk grupp med chefer från departementet och Miljøstyrelsen som möts cirka en gång per månad. Departementet och Miljøstyrelsen tar i detta samarbetsforum fram riktlinjer för arbetet med att ta fram förvaltningsplaner.

Det finns vidare ett stort antal nationella dokument i form av bl.a. bestämmelser, vägledningar för åtgärdsprogrammen och en katalog över olika verktyg som kan användas i åtgärdsprogrammen.

I december 2015 träffades en överenskommelse mellan den danska regeringen (Venstre) och partierna Konservative, Dansk Folkeparti och Liberal Alliance om ett livsmedels- och jordbrukspaket där bland annat vattenfrågor behandlades.

Regional nivå

I samband med en strukturreform som trädde i kraft 2007 ändrades den regionala organisationen genom att länen (amt) lades ned och de fem nuvarande regionerna skapades. Kommunreformen fick stor betydelse för organiseringen av offentliga institutioner, så även inom vattenförvaltningen. Före reformen var ansvaret delat mellan stat, län och kommuner. Miljö- och livsmedelsministeriet menar att den dåvarande organiseringen i vissa avseenden var olämplig, eftersom förvaltningsenheterna var relativt små i förhållande till de uppgifter

¹⁹ Bekendtgørelse om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen, BEK nr 95 af 28/01/2019.

som gavs av lagstiftaren. Det var svårt att samordna insatserna eftersom ansvaret ofta delades av flera decentraliserade förvaltningsled i både stat, län och kommuner.²⁰ I och med kommunreformen gjorde man en insats för att samla arbetsuppgifterna hos antingen staten eller kommun för att åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning. Huvuddelen av amtens vattenplaneringsuppgifter överfördes till staten. Reformen innebar att vattenförvaltningen numera primärt styrs på statlig nivå.²¹

Regionerna har inte några större uppgifter inom vattenförvaltningen. Regionernas enda uppgift är kartläggning av jordföroreningars påverkan på yt- och grundvatten.²²

Avrinningsområdesnivå

Kommuner och mellankommunalt samarbete

Kommunernas uppgift är att genomföra huvuddelen av åtgärdsprogrammen. Kommunerna har dels ett projektansvar, dels en myndighetsroll. Förvaltningsplanen ska också tas i beaktande när nya miljötillstånd ges. Kommunernas roll betonas i förvaltningsplanerna:

Vandområdeplanerne udarbejdes under inddragelse af andre statslige myndigheder og kommunerne, og især kommunerne har en helt central rolle, når indsatserne konkret skal gennemføres.²³

Kommunerna i de avrinningsområden där det ska genomföras våtmarksåtgärder ska samarbeta om åtgärderna och ta fram avrinningsområdesplaner (vandoplandsplaner, VOP) för hur åtgärderna ska genomföras. Detta regleras genom ett avtal mellan miljö- och livsmedelsministeriet och kommunernas landsförening om våtmarksåtgärder.²⁴ För avrinningsområden där våtmarksåtgärder ska genomföras finns ett mellankommunalt samarbete där kommunerna går samman och bildar styrgrupper för de olika avrinningsområdena

²⁰ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24.

²¹ Miljø- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28 samt Naestved kommune, intervju 2019-02-28.

²² Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24 och 2019-03-07 samt intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

²³ <http://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/> (avläst 2018-06-19).

²⁴ Miljø- og Fødevareministeriet och Kommunernes Landsforening (2016): *Aftale om vådområdesindsatsen gældende for 2017–2021*.

(vandoplandsstyregrupper, VOS). Dessa styrgrupper planerar tillsammans genomförandet av åtgärder när det gäller våtmarker inom vattenförekomsterna vilka dokumenteras i avrinningsområdesplanerna. Samarbetet gäller främst stora projekt och frågor om kommunövergripande vattenförekomster.²⁵

En av de kommuner som har besökts i utredningen är Naestveds kommun som är sekretariatskommun för sitt avrinningsområde. Alla kommunerna i avrinningsområdet är medlemmar i VOS. Inom ramen för arbetet med avrinningsområdets VOP genomför kommunerna en screening för bland annat möjliga låglandsområdesprojekt. Kommunerna fördelar projekten mellan sig och har regelbundna möten för att uppdatera varandra om hur arbetet fortskrider.²⁶ Kommunernas arbete med projekt beskrivs närmare nedan.

Vattenråd

I ett avrinningsområde kan det enligt vattenplaneringslagen inrättas ett *vattenråd* (vandråd) som kan ge råd till kommunerna i avrinningsområdet. Om staten så beslutar ska kommunerna och vattenråden utarbeta förslag till åtgärder till ministeriets åtgärdsprogram.²⁷ Initiativ till att inrätta ett vattenråd kan tas av följande organisationer som sedan också kan ingå i vattenrådet: relevanta rikstäckande näringslivsorganisationer, rikstäckande natur- och miljöorganisationer samt lokala föreningar och organisationer med anknytning till att skydda eller använda vatten. Ingen organisation kan vara representerad med mer än en medlem. Vattenråden ska ha maximalt 20 deltagare med jämn fördelning mellan användare och beskyddare.

Vattenråden inrättas för en särskild uppgift och under en begränsad period. Hittills har vattenråd inrättats vid två tillfällen:

- Vattenråd 2014: Under perioden april–oktober 2014 inrättades 23 vattenråd inför förvaltningsplanerna för 2015–2021. Vattenråden skulle bistå kommunerna med att ta fram förslag till åtgärder för att förbättra de fysiska förhållandena i vattendrag. Vattenråden skulle prioritera mellan olika insatser utifrån en styrmedelskatalog från Miljöstyrelsen för att förbättra de fysiska

²⁵ Miljö- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28, e-brev 2019-04-04 samt Naestved kommune, intervju 2019-02-28.

²⁶ Naestved kommune, intervju 2019-02-28.

²⁷ Miljö- og Fødevarerministeriet, e-brev 2019-03-07.

förhållandena i förhållande till en ekonomisk ram. Huvuddelen av åtgärdsprogrammet för vattendrag baseras på detta arbete.

- Vattenråd 2017: Utifrån den politiska överenskommelsen inom livsmedels- och jordbrukspaketet beslutades att vattenråd skulle inkallas för att hämta in lokal kunskap för att under perioden april–december 2017 ge råd till kommunerna om avgränsning av vattendrag och utpekande av konstgjorda och kraftigt modifierade vattendrag. Vattenråden skulle bland annat föreslå vilka vattendrag som kunde tas bort från förvaltningsplanerna utifrån olika kriterier: meandring, fallhöjd, miljömål för växter och djur samt ett fysiskt index. Utifrån detta underlag har regeringen beslutat att cirka 1 000 km vattendrag ska undantas från förvaltningsplanerna i Danmark. Beslutet hade i april 2019 ännu inte trätt i kraft.²⁸

För att förbereda förvaltningsplanerna 2021–2027 kommer antagligen vattenråd att inkallas igen. Vattenråden förväntas då åter ge råd till kommunerna om åtgärder för att förbättra de fysiska förhållandena i vattendrag.

Kommunerna inom avrinningsområdet beslutar om vilken kommunstyrelse som ska vara sekretariat till vattenrådet. Om de inte kan komma överens avgör miljö- och livsmedelsministern. Miljö- och livsmedelsministern kan besluta om närmare regler om vattenrådets sammansättning, etablering, arbete och samarbete med kommunerna inom avrinningsområdet.²⁹ Kommunpolitiker kan vara ordförande för vattenråden. Kommuntjänstemän är processledare i vattenråden och tar fram underlag. Det finns vattenråd där politiker inte ingår.

Ministeriet menar att vattenråden bidrar till att intressenter och lokal kunskap engageras i förvaltningsplanarbetet. Naestveds kommun menar att vattenrådet 2014 fungerade bra, trots att ministeriet tog bort två styrmedel från vattenrådets förslag till åtgärder, vilket innebar att 75 procent av åtgärderna i avrinningsområdet inte genomfördes. Naestveds kommun uppger att anledningen till att de togs bort var att regeringen önskade mer pengar i våtmarksprogrammet. Det blev enighet i vattenrådet om det förslag som togs fram. År 2017

²⁸ Miljø- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28, e-brev 2019-04-04 samt Naestved kommune, intervju 2019-02-28.

²⁹ <http://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandomraadeplaner-2015-2021/> (avläst 2018-06-19).

inkallades ett nytt vattenråd. Kommunen konstaterar att vattenrådet trodde att de skulle få stort inflytande, men det fick man i praktiken inte. Kommunen menar att vattenrådet fick en alltför tekniskt komplicerad uppgift som inte ämnade sig för diskussioner i ett organ som inte består av experter. I vattenrådet blev det mer av en känslomässig och politisk diskussion, där man inte kunde komma till enighet.

Inom det avrinningsområde där Naestved är sekretariatskommun har de olika kommunerna inrättat egna undervattenråd.

Naestveds kommun menar att det är viktigt att parterna känner tillit till varandra. Därför är det viktigt med kontinuitet i arbetet. Kommunen menar också att det är en styrka i om vattenråden kan bli eniga i rådgivningen till kommunerna.

Danmarks Naturfredningsforening delar bilden att 2014 års vattenråd fungerade bra och att 2017 års vattenråd inte fungerade bra eftersom det blev en politiserad inte ämnesinriktad process. Det var inte tydligt från ministeriet vad de ville ha ut av de lokala vattenråden. Föreningen menar vidare att den uppgift som vattenråden fick inte var i överensstämmelse med ramdirektivets krav. Föreningen framhåller att det lokala engagemanget är mycket viktigt och att vattenråden bör vara permanenta forum för dialog. De menar vidare att det bör finnas tydligare principer och regler för vattenrådets arbete, exempelvis att ramdirektivets krav ska respekteras. Föreningen fortsätter med att formulera sin kritik på följande sätt:

I Danmark er der gennemført en utilfredsstillende proces med vattenråd, som der reelt ikke bør være eksempel til efterfølgelsestilles spørgsmålstejn af de øvrige medlemsstater og af EU-kommissionen.³⁰

En annan av de intresseorganisationer som deltar i vattenråden är LF. De bekräftar bilden av att vattenrådet 2014 fungerade bra, medan vattenrådet 2017 inte fungerade så bra. Vattenråden behöver ha ett gemensamt mål för att fungera, vilket var fallet 2014 men inte 2017. När det gäller vattenråden betonar LF vidare att deltagarna bör få ersättning för att delta i vattenrådets arbete. Det är enligt LF bra att vattenråden inte är permanenta utan inrättas vid behov för att lösa konkreta uppgifter.³¹

³⁰ Danmarks Naturfredningsforening, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

³¹ Landbrug og Fødevarer, intervju 2019-02-27.

Miljömål

Enligt vattenplaneringslagen³² upprättar (fastsätter) miljö- och livsmedelsministern regler som lägger fast och anger (fastlägger og angiver) konkreta miljömål för avrinningsdistriktens enskilda ytvattenområden (overfladevandområder) och grundvattenförekomster (grundvandsforekomster), inklusive regler om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten (kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder), tidsfrister för att uppnå miljömålen och mindre stränga miljömål. Miljömålen läggs fast i överensstämmelse med reglerna i vattenplaneringslagen och revideras minst vart sjätte år. Miljömål för varje vattendistrikt fastläggs av miljö- och livsmedelsministeriet i en förordning (bekendtgørelse).³³

De konkreta miljömålen som gäller vid genomförandet av åtgärdsprogram läggs fast utifrån följande (med henblik på):

1. Forringelse af tilstanden af alle overfladevandområder og af alle grundvandsforekomster forebygges, og balancen mellem indvinning og grundvandsdannelse sikres (med vissa undantag).
2. Alle overfladevandområder og alle grundvandsforekomster opnår senest den 22. december 2015 god tilstand (med vissa undantag).
3. Alle kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder opnår senest den 22. december 2015 godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand (med vissa undantag).
4. Forureningen af overfladevand med prioriterede stoffer reduceres progressivt, og emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer til overfladevand standses eller udfases, udledning af forurenende stoffer til grundvand forebygges eller begrænses, og enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof i grundvandet hidrørende fra menneskelig aktivitet vendes med henblik på at nedbringe forureningen af grundvand (med vissa undantag).

Om det finns strängare krav på kvaliteten i en vattenförekomst eller kortare frister för att uppnå miljömålen i annan lag gäller dessa krav som miljömål.

³² Lov om vandplanlægning nr 1606 af 26/12/2013.

³³ Miljø- og Fødevarerministeriet (2017): Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (BEK nr 1521 af 15/12/2017).

Ministern bestämmer om närmare regler om miljömål, bland annat vad som ska förstås med god status och god ekologisk potential. I lagen anges i vilka fall som ministern kan peka ut ytvattenområden som konstgjorda eller kraftigt modifierade. När de konkreta miljömålen bestäms kan ministern i vissa fall förlänga tidsfristerna. Vidare kan ministern sätta mindre stränga miljömål för specifika vattenförekomster. Ministern kan vidare bestämma att nya ändringar ett ytvattenområdes fysiska karaktäristika, förändringar i en grundvattenförekomsts nivå eller nya hållbara mänskliga utvecklingsaktiviteter under vissa betingelser kan utgöra grund för att de fastlagda konkreta miljömålen inte uppnås, inklusive för ett eller flera kvalitets-element.

Förvaltningsplaner ska enligt förordning³⁴ bland annat innehålla en lista över de miljömål för ytvatten, grundvatten och skyddade områden som har lagts fast utifrån vattenplaneringslagen, inklusive orsaker till att ytvattenområden har pekats ut som konstgjorda eller kraftigt modifierade, förlängda tidsfrister för att uppnå miljömålen, mindre stränga miljömål och var konkreta miljömål inte uppfylls som följd av omständigheter som nämns i lagen.

Kartläggning, analys och övervakning

Miljöstyrelsen har ansvaret för kartläggning och analys, dvs. uppgifter om varje avrinningsdistrikts karaktäristika, påverkansbedömning, tillstånd och riskvärdering samt den ekonomiska analysen av vattenanvändningen. Enligt ministeriet är detta ett mycket stramt koordinerat arbete.

Underlagen till kartläggning och analys tas fram av universiteten och kommunerna som är vattendragsmyndigheter. Miljö- och livsmedelsministeriet konstaterar att aktörerna från i synnerhet jordbruket har varit mycket kritiska till de underlag som har tagits fram. Jordbruksorganisationerna vill dessutom gärna involveras mer i utvecklingen av det ämnesmässiga underlaget.³⁵

Ett exempel på en sådan organisation är Landbrug og Fødevarer (LF) som menar att underlagen från universiteten inte har varit korrekta och att det har varit fel i de modeller som har använts. LF menar

³⁴ Bekendtgørelse om indholdet af vandområdeplaner nr 437 af 19/05/2016.

³⁵ Miljø- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28 samt e-brev 2019-04-04.

att kartläggning och analys har gjorts alltför generaliserande för grupper av vattenförekomster utan att forskarna har besökt vattenförekomsterna. LF är även kritiska mot de ekonomiska konsekvensanalyserna.

LF efterlyser konkreta mål och menar att ministeriet inte vill ha någon dialog om kartläggning och analys. LF menar att vattenförvaltningen använder samma forskare hela tiden och att dessa borde bytas ut ibland. LF betonar att olika kompetens finns på olika universitet och att det skulle behövas ett nätverk av forskare från olika universitet för att få bästa möjliga underlag. Eftersom LF ansåg att det fanns brister i arbetet inledningsvis arbetade man för att en internationell forskargrupp skulle granska de danska forskarnas underlag. En sådan granskning tillsattes av ministeriet och gruppen lämnade i oktober 2017 en rapport. LF menar att den internationella gruppen gav LF rätt i den kritik som LF framfört.³⁶ Danmarks Naturfredningsforening menar däremot att de internationella forskarna kom fram till att den danska kvävemodellen för kustvatten är godtagbar men att den självklart alltid kan bli bättre och kan använda de existerande data ännu bättre.

Danmarks Naturfredningsforening understryker att forskarna kom fram följande:

Forskerne konkluderede at der er behov for den opgjorte indsats med at nedbringe kvælstofudledningen for at leve op til direktivets krav formentlig er endnu større.³⁷

Föreningen är kritisk mot den nuvarande övervakningen. De menar att det finns mycket osäkerhet kring övervakningen och att den används för politiska syften:

[Den] anvendes politisk i favør for ikke at beslutte den nødvendige indsats og det lægger samtidigt et politisk pres på forskningen om at levere resultater på for ringe datagrundlag. Den anvendes tilmed fel i beslutninger, da der ikke tages hensyn til miljøet inden for den usikkerhed, som overvågningen viser – altså forsigtighedsprincippet. Desuden ses klimaforandringerne ikke at være inddraget i opgørlsen.³⁸

³⁶ Landbrug og Fødevarer, intervju 2019-02-27.

³⁷ Danmarks Naturfredningsforening, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

³⁸ Danmarks Naturfredningsforening, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram utarbetas av Miljö- och livsmedelsministeriet med ämnesmässigt bistånd från Miljöstyrelsen och beslutas av miljö- och livsmedelsministern.

Enligt vattenplaneringslagen ska miljö- och livsmedelsministern utarbeta en förvaltningsplan (vandområdeplan) för varje avrinningsdistrikt. Dessa planer ska informera myndigheter och allmänheten om planer för att förbättra miljötillståndet i vattnen, om åtgärderna för att nå det önskade miljötillståndet och om en tidsplan för detta. Planerna ska omfatta en tidsperiod på sex år, och de sätter mål för alla vatten som ingår i vattenplaneringen och åtgärdsprogrammen beskriver hur miljömålen ska uppnås.

Miljö- och livsmedelsministeriet presenterade den 27 juni 2016 förvaltningsplaner för perioden 2015–2021 med tillhörande beslut om miljömål och åtgärdsprogram (indsatsprogrammer). Planerna beskrivs på följande sätt:

Vandområdeplanerne er samlet en plan for at forbedre det danske vandmiljø. De skal sikre renere vand i Danmarks kystvande, søer, vandløb og grundvand i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv. Vandområdeplanerne for anden planperiode er baseret på en opdatering og videreførelse af vandplanerne for første planperiode og gælder fra 2015–2021.³⁹

Vattenområdesplanerna ska innehålla bland annat följande:

oplysninger om påvirkningerne af vandområderne, beskrivelse af overvågningen af vandområderne, vurderinger af tilstanden i vandområderne, de miljømål, der gælder for det enkelte område, samt et resumé af de indsatser, der gennemføres med henblik på at opfylde de fastlagte mål.⁴⁰

De förslag till förvaltningsplaner för den andra planperioden som hade varit på samråd justerades 2016 efter en överenskommelse i december 2015 mellan den danska regeringen (Venstre) och partierna Konservative, Dansk Folkeparti och Liberal Alliance om ett livsmedels- och jordbrukspaket.

³⁹ <http://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/> (avläst 2018-06-19).

⁴⁰ <http://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/> (avläst 2018-06-19).

Enligt uppgift från ministeriet tar regeringen politisk ställning till alla väsentliga delar av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Det gäller inspel till interkalibrering, utpekandet av vilka vattenförekomster som ska omfattas av planerna, miljömålen för vattenförekomsterna, åtgärder, finansiering och användningen av undantagsbestämmelser. Intresset för förvaltningsplanerna är mycket stort både från intressenter och den politiska sidan. I den första omgången av förvaltningsplaner träffades de väsentliga besluten om åtgärder m.m. i ministerutskottet Grön tillväxt. Det var enligt ministeriet svårt att uppnå konsensus med alla intressenter kring förvaltningsplanerna, men inte svårt att uppnå enighet inom regeringen. I den andra omgången behandlades planerna i samband med livsmedels- och lantbrukspaketet och därefter i regeringen.⁴¹

Förvaltningsplanerna är kommunikationsdokument. De juridiskt bindande kraven finns i förordningarna om åtgärdsprogram och miljömål. Det finns data i förvaltningsplanerna och i Miljö-GIS som myndigheterna ska lägga till grund för deras administration av sektorslagstiftningen.⁴²

Förvaltningsplanerna och förordningarna om åtgärdsprogram och miljömål lägger fast miljömål för alla vattenförekomster som omfattas av vattenplanläggningen och åtgärdsprogrammen anger hur miljömålen ska nås.

Förvaltningsplanerna omfattar för närvarande cirka 19 000 km vattendrag. Av dessa har cirka 5 400 km uppnått målen, cirka 11 000 km har inte uppnått målen och cirka 2 100 km har okänt tillstånd. Vidare omfattar förvaltningsplanerna 857 sjöar, varav 22 procent har uppnått målen, 58 procent har inte uppnått målen och 20 procent har okänt tillstånd. Vidare omfattas 420 grundvattenförekomster av förvaltningsplanerna, varav 170 med måluppfyllelse, 109 utan måluppfyllelse och 123 med okänt tillstånd. Slutligen omfattas alla fjordar och kustvatten av planläggningen.

Av tabellen nedan framgår en sammanfattning av de åtgärder som finns med i åtgärdsprogrammen för Danmark i nuvarande åtgärdsprogram (2015–2021) samt vilka åtgärder som kvarstår från den förra programperioden (2009–2015) när det gäller vattendrag. För perioden 2015–2021 avsätts 630 miljoner danska kronor för att genomföra

⁴¹ Miljö- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

⁴² Miljö- og Fødevarerministeriet, e-brev 2019-03-07.

åtgärderna för vattendrag (av de totalt 6,2 miljarder danska kronor som avsätts för åtgärder).⁴³

Tabell 3 Åtgärdsprogram för vattendrag

Åtgärder	Antal/km
<i>Förvaltningsplan 2015–2021</i>	
– Restaurering	1 650 km
– Avlägsna fysiska hinder	210 st.
– Sandfång	241 st.
– Ockrabassänger	41 st.
<i>Åtgärder överförda från förvaltningsplan 2009–2015</i>	
– Restaurering	230 km
– Öppning av rörlagda vattendrag	25 km
– Avlägsna fysiska hinder	405 st.
<i>Förväntad miljömålsuppfyllelse</i>	
– Förväntad miljömålsuppfyllnad år 2021	3 575 km
<i>Undantag</i>	
– Undantag i vattendrag	5 900 km

Källa: Miljø- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

Av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet Jylland och Fyn framgår att det exempelvis ska göras en åtgärd mot fysisk påverkan av vattendrag. Åtgärden omfattar cirka 1 510 km vattendrag. Inom ramen för åtgärden ska till exempel 574 barriärer tas bort och 145 sandfällor etableras. I planen beräknas de förväntade samlade statliga kostnaderna för genomförande av åtgärder mot fysisk påverkan av vattendrag för avrinningsdistriktet under perioden 2015–2021 till cirka 533 miljoner danska kronor. Enligt uppgift från ministeriet är det avsatt statliga medel till att täcka 100 procent av utgifter för vattendragsinsatser. Detta aktiveras genom att kommunerna ansöker om konkreta förundersökningar och realiseringsprojekt (se nedan). I åtgärdsprogrammet anges detaljerat hur arbetet ska gå till. I planen, liksom i regeringens förordning, anges vidare att kommunen inte är tvungen att genomföra åtgärden om staten inte ger något bidrag:

⁴³ Miljø- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

Hvis der ikke kan opnås statsligt tilskud til gennemførelse af indsatsen, fordi den ikke vurderes at have den forventede forbedrende effekt for vandløbet, eller fordi de økonomiske omkostninger forbundet med indsatsen ikke vurderes at stå i rimeligt forhold til dens effekt, er kommunen ikke forpligtet til at gennemføre indsatsen.⁴⁴

Åtgärdsprogrammet för varje vattendistrikt fastläggs av miljö- och livsmedelsministeriet i en förordning (bekendtgørelse).⁴⁵ En förordning är en administrativ föreskrift som ministern enligt lag har bemyndigats att utfärda. I en förordning kan ministern lägga fast skyldigheter och rättigheter för myndigheter, verksamheter och allmänhet samt regler om myndigheternas uppgifter och befogenheter. En förordning är bindande både för medborgare och myndigheter. I förordningen om åtgärdsprogrammen redogörs exempelvis för vad miljöstyrelsen och varje kommun ska göra. Ministern bemyndigas i vattenplaneringslagen att utfärda en förordning om åtgärdsprogram:

På baggrund af basisanalysen, overvågningsresultater og anden relevant viden fastsætter miljø- og fødevareministeren regler, som fastlægger et indsatsprogram for hvert vandområdedistrikt med henblik på opfyldelse af miljømål fastlagt i regler udstedt med hjemmel i [lov om vandplanlægning]. Ministeren kan i regler udstedt med hjemmel i [lov om vandplanlægning] inden for hvert vandområdedistrikt fastlægge delindsatsprogrammer.⁴⁶

Kommunernas roll i arbetet med åtgärdsprogram

Enligt lagen om vattenplanering ska kommunerna i ett huvudavrinningsområde ta fram förslag till hela eller delar av åtgärdsprogrammets kompletterande åtgärder (supplerende foranstaltninger) inom avrinningsområdet. Från ministeriet betonas att kommunerna utarbetar förslag endast om ministern har beslutat att de ska göra det. År 2014 utarbetade de förslag till åtgärdsprogram för att förbättra vattendragens fysiska förhållanden. Utöver detta är det ministern och ministeriet som utarbetar åtgärdsprogrammen.

⁴⁴ Miljø- og Fødevareministeriet, Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (2016): Vandområdeplan 2015–2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn.

⁴⁵ Miljø- og Fødevareministeriet (2017): Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter. BEK nr 1521 af 15/12/2017 (Gældende).

⁴⁶ 19 § lov om vandplanlægning.

Kommunerna får från ministern utkast till regler om miljömål för de vattenförekomster för vilka kommunerna ska utarbeta förslag till kompletterande åtgärder. Samtidigt meddelar ministern kommunerna en preliminär ekonomisk ram och en tidsfrist för att utarbeta förslaget till kompletterande åtgärder.⁴⁷ Förslaget, som typiskt sett utarbetas med stöd från vattenråden, ska skickas till miljö- och livsmedelsministern tillsammans med bidrag till den miljörapport som ministern ska utarbeta enligt lagen om miljövärdering av planer och program.

Det är dessutom kommunernas uppgift att genomföra huvuddelen av åtgärdsprogrammen. Av tabellen nedan framgår vilken roll som kommunerna respektive staten har när det gäller olika typer av åtgärder.

Tabell 4 Kommunernas och statens uppgifter

Typåtgärd	Kommunernas roll	Statens roll
Våtmarker	Kommunerna är projektägare och bidragsmottagare till dels förundersökningar, dels genomförande av projekt. Kommunernas roll styrs genom ett avtal med kommunernas landsförening. ⁴⁸	Bidragsgivning. Statliga våtmarker. Övervakning av utvecklingen.
Låglandsprojekt	Kan vara projektägare och bidragsmottagare till dels förundersökningar, dels genomförande av projekt. Kommunerna är <i>inte</i> förpliktigade att arbeta med detta.	Bidragsgivning. Övervakning av utvecklingen.
Vattendragsrestaurering, dammar och restaurering av sjöar	Projektägare och bidragsmottagare till dels förundersökningar, dels genomförande av projekt. Kommunerna är förpliktigade att genomföra åtgärder.	Bidragsgivning. Övervakning av utvecklingen.
Minivåtmarker och plantering av ny skog	Myndighetsuppgifter utifrån natur- och vattenlagstiftning	
Avloppsvatten	Åtgärderna ska arbetas in i kommunens avloppsvattenplan. Åtgärderna ska genomföras vad gäller reningsverk och bräddning från dagvatten. Kommunerna ska se till att enskilda avlopp åtgärdas.	Övervakning av utvecklingen.

Källa: Miljö- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28 samt e-brev 2019-04-04.

⁴⁷ Miljö- og Fødevarerministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

⁴⁸ Miljö- og Fødevarerministeriet och Kommunernes Landsforening (2016): *Aftale om vådområdesindsatsen gældende for 2017–2021*.

Genom mellankommunalt samarbete planerar kommunerna tillsammans våtmarksåtgärder inom sina respektive avrinningsområden – totalt 23 stycken – och tar löpande fram planer för våtmarksåtgärden (vandoplandsplaner, VOP). VOP handlar enbart om åtgärder vad gäller våtmarker. Ministeriet anger det beting som ska uppnås genom en VOP och har utformat en mall i Excell för hur dessa planer ska utformas. Kommunerna väljer var åtgärderna ska genomföras och fördelar projekt mellan sig inom avrinningsområdet. I exempelvis det avrinningsområde som Naestveds kommun är sekretariat för ingår åtta kommuner. Det är sekretariatskommunen som har kontakter med Miljöstyrelsen och som anordnar möten med de andra kommunerna och fördelar uppgifter när det gäller att inrätta våtmarker (för både fosfor och kväve).

Kommunernas arbete med förundersökningar och genomförande av projekt finansieras genom statliga bidrag som kommer via statsbudgeten. Dessa är delfinansierade genom EU:s landsbygdsprogram och havs- och fiskeriprogram.⁴⁹ Naestveds kommun uppger att bidragsansökningar skickas till Lantbruksstyrelsen respektive Fiskeristyrelsen beroende på om projektförslagen handlar om våtmarker eller vattendrag. Miljöstyrelsen bedömer projektförslagens anläggningstekniska och miljömässiga aspekter.

I förundersökningar går kommunen igenom hur fastighetsägare ser på projektet och om de är intresserade av att delta, hur projektet ska läggas upp och om det är möjligt att genomföra projektet. När det gäller vattendrag kan det till exempel handla om att öppna upp kulverterade vattendrag i jordbrukslandskapet.

I genomförandet av projektet handlar det om att konkret genomföra de fysiska åtgärderna. Kommunen hyr in entreprenörer. När det gäller våtmarker finns ett system med jordfördelning som innebär att den enskilde jordbrukaren kan få ersättningsmark för den åker där en våtmark anläggs av kommunen.

Det finns en katalog med olika typåtgärder som har tagits fram i samarbete mellan Miljöstyrelsen och kommunerna. Där framgår bland annat schablonkostnaden per meter för olika åtgärder. Naestved kommun betonar att det är svårt att budgetera alla kostnader som kan uppstå under dessa ofta fleråriga projekt. Kommunerna ersätts

⁴⁹ Våtmarker och låglandsprojekt finansieras via landsbygdsprogrammet och vattendragsprojekt via havs- och fiskeriprogrammet.

till 100 procent men endast utifrån budgeten. Alla utgifter ska godkännas av Lantbruksstyrelsen eller Fiskeristyrelsen. Kommunerna själva sköter tillsynen. Om kommunerna drar över budgeten är det kommunerna själva som får stå för dessa kostnader. Statsbidraget betalas ut först när projektet är klart, vilket innebär att kommunerna får ligga ute med pengar under en lång period, vilket kan vara svårt för små kommuner. Naestveds kommun har även avsatt ett mindre belopp från den kommunala budgeten för vattenarbete.

Danmarks Naturfredningsforening menar att kommunerna inte för någon dialog med miljöorganisationer och lokala intressenter, som inte är fastighetsägare, om hur våtmarker kan utformas, vilket innebär att våtmarkerna enbart är inriktade på kväve- och fosforreduktion från jordbruket och inte på till exempel fågelskydd och andra naturhänsyn eller till exempel klimatfrågor som översvämning eller reduktion av klimatgaser. Föreningen understryker att det inte är kommunerna som är problemet, utan den ram som det danska parlamentet har beslutat om:

Problemet er ikke kommunerne, men den ramme, som kommunerne gives af det Danske Folketing. I Danmark har landbruget fået lov at kvælstofgøde mere siden 2016 mod frivillig indsats for at etablere tekniske anlæg til at kompensere for den øgede belastning med kvælstof. I tilgift er det besluttet, at den øgede gødskning kan ske, fordi der allerede er sket indsatser samt ikke mindst at der er budgetteret med fremtidige indsatser som omlægning til økologi, anlæg af infrastruktur og etablering af biogasanlæg. Danmarks Naturfredningsforening oplever, at de investeringer, der er gjort for at nedbringe den danske udledning af kvælstof til vandmiljøet, nu anvendes til igen at give landbruget lov til at øge sin kvælstofudledning. Det gælder både udledning til de danske fjorde, som er meget kvælstoffølsomme, til Østersøen og det gælder til grundvandet, som er den helt primære kilde til drikkevand i Danmark.⁵⁰

Intressenters deltagande i vattenförvaltningen

Miljö- och livsmedelsministeriet betonar att man har försökt att främja intressenternas medverkan i beslutsfattandet och det övergripande arbetet med vattenförvaltning i Danmark. Målet är att involvera intressenterna och att främja effektiviteten och kvaliteten på

⁵⁰ Danmarks Naturfredningsforening, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

hur man hanterar sina uppgifter i förhållande till målsättningarna för det danska vattenarbetet.⁵¹

När det gäller allmänhetens och intressenternas deltagande i vattenförvaltningen beskriver ministeriet att detta görs på nationell nivå genom olika forum och insatser, bland annat Blått framstegsforum, referensgrupp med experter, partnerskap för kunskapsuppbyggnad om styrmedel och arealreglering, vattenråd, följegrupper, regionala möten och konferenser samt genom ökad transparens i vattenförvaltningens planeringsarbete.

Blått framstegsforum (Blåt Fremdriftsforum) bildades 2013 och består av de viktigaste intressenterna inom vattenplaneringsområdet, bland annat Kommunernes Landsforening, Landbrug og Fødevarer, Dansk Industri och Danmarks Naturfredningsforening. Forumet träffas 3–4 gånger per år för att diskutera aktuella vattenplaneringsfrågor, följa och ge input till planarbetet, samla och vidareförmedla synpunkter från den lokala dialogen samt facilitera en bred dialog.

Referensgruppen med experter (Den Faglige Referencegruppe) består av representanter för både intresseorganisationer, konsulentverksamheter och forskningsinstitutioner. Syftet är att få en enighet och bred acceptans för de expertunderlag som utgör basen för förvaltningsplanerna. Detta ses som ett mycket väsentligt element i vattenplanläggningen. I referensgruppen, som möts cirka två gånger per år, presenterar forskarna sina projekt som ska ge underlag till förvaltningsgruppen.

Partnerskapet för kunskapsuppbyggnad om styrmedel och arealreglering ingicks 2014 mellan jordbruksnäringen, de gröna organisationerna samt relevanta forskningsinstitutioner och myndigheter. Syftet är att stärka samarbetet mellan projekt som kan understödja vidareutvecklingen av den målinriktade kväveregleringen som införs 2019. Partnerskapet möts två gånger per år för att diskutera ämnesfrågor, utbyta erfarenheter och presentera nya forskningsprojekt. Partnerskapet är bland annat följegrupp för arbetet med nya kataloger över kväve- och fosforstyrmedel som kan ingå i kunskapsunderlaget för framtida vattenförvaltning.

Ministeriet arbetar vidare med följegrupper för att engagera centrala intressen i olika projekt. Ministeriet planerar vidare att genomföra ett antal regionala möten och konferenser, bland annat för att presentera resultaten av det pågående arbetet med kartläggning och

⁵¹ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24 och 2019-04-04.

analys. För att skapa ökad transparens i vattenförvaltningen arbetar ministeriet även med att vidareutveckla webbplatsen.⁵²

Organisationen Landbrug og Fødevarer (LF) menar att involveringen av intressenter inte fungerade i den första planperioden, men att det har blivit mycket bättre. Tidigare fanns det ett miljöministerium och ett jordbruksministerium, vilket var komplicerat eftersom dessa ministerier sällan var eniga. LF är nu med i dialogen med miljö- och livsmedelsministeriet och deltar i olika grupper.⁵³

Från kommunalt håll betonas att även kommunerna har en dialog med civilsamhället kring vattenfrågor. Detta ses som en del i vattenförvaltningen, men inte som en myndighetsuppgift.⁵⁴

Genomförandearbete inom jordbruket

När det gäller statens roll i arbetet med att reducera övergödande utsläpp från jordbruket betonar miljö- och livsmedelsministeriet att arbetet med att reducera kväveutsläpp har pågått sedan 1980-talet, vilket har gett en del positiva resultat. Trots detta kvarstår problem. Eftersom det ofta inte finns endast en lösning har det sedan 2017 arbetats med en målinriktad reglering (målrettet regulering) där det gäller att hitta kostnadseffektiva lösningar. Detta kommer att innebära att olika krav kommer att ställas på jordbrukare beroende på vilka reduktionsbehov som finns i olika lokala vattenområden. Ministeriet konstaterar att detta kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för jordbrukare i vissa områden, varför den danska regeringen vill kompensera jordbrukare som måste vidta åtgärder. Regeringen kommer därför att begära att få ett godkännande för ett kompensationschema enligt artikel 30 i EU:s landsbygdsutvecklingsförordning.

Det målstyrda arbetet kommer att innebära att ministeriet tar fram mål utifrån övervakningsdata. Alla jordbrukare får se vilka åtgärdsbehov som finns i deras områden. Utgångspunkten är att grödor efter skörd ska etableras. Jordbrukarna kan dock välja olika alternativ utifrån en verktygslåda som ministeriet tillhandahåller. Var och en av jordbrukarna får bestämma vilken åtgärd som man vill vidta, och för detta får man bidrag. Enligt uppgift från ministeriet förväntas

⁵² Miljö- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

⁵³ Landbrug og Fødevarer, intervju 2019-02-27.

⁵⁴ Naestved kommune, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

komensationen från och med 2020 komma från landsbygdsprogrammet. Utifrån detta underlag räknar ministeriet ut om målet nås. Om målet inte nås fördelar ministeriet ut obligatoriska krav och då utan bidrag.

Det ges stöd till jordbrukare som genomför kompletterande åtgärder enligt ramdirektivet för vatten, medan de grundläggande åtgärder i ramdirektivet som avser krav enligt nitratdirektivet ska bekostas av jordbrukarna själva. Ramdirektivet för vatten och nitratdirektivet har samma mål när det gäller kväve och övergödning. Arbetet med jordbruksfrågor bedrivs centralt av ministeriet utan att den lokala nivån engageras i form av vattenråd. Vattenråden arbetar bara med fysiska förhållanden, inte med jordbruksfrågor.⁵⁵

Landbrug og Fødevarer (LF) betonar att jordbruket arbetar aktivt och förebyggande när det gäller vattenfrågor. LF är positiva till att målstyrning för att uppnå kraven kommer att införas.

LF anser att antalet kilometer vattendrag som ingår i förvaltningsplanerna bör reduceras ytterligare och hänvisar till de förhållanden som råder i grannlandet Tyskland. LF menar att många vattendrag i Danmark inte är naturliga. Många av dem är i stället kraftigt modifierade eller konstgjorda.

För att ge stöd till jordbrukare med att hitta lämpliga platser för att anlägga minivåtmarker ger staten och LF stöd till åtgärdsledare (oplandskonsulenter). Staten finansierar 50 procent av kostnaderna och lanthuset finansierar 50 procent. Åtgärdsledarna ska bland annat hjälpa till med bidragsansökningar och informera om de krav som ställs på jordbruket. Det finns cirka 20 heltidsanställda åtgärdsledare som har fördelats över Danmark utifrån olika lokala behov, och enligt LF pågår cirka 400–500 projekt under 2019. Det är kommunerna som ger tillstånd till att anlägga minivåtmarker.

Detta arbete är en del av de frivilliga åtgärderna. Anläggandet av minivåtmarker finansieras genom EU-medel. Enligt ministeriet ska detta ses mer som en reklamkampanj. Detta arbete har enligt ministeriet inte gått så snabbt som man hade trott. LF uppger att eftersom de medfinansierar konsulenterna har det inneburit att LF har tvingats minska på annan verksamhet.⁵⁶

⁵⁵ Miljø- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28 samt webbplatsen <https://oplandskonsulenterne.dk/>

⁵⁶ Miljø- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28, Landbrug og Fødevarer, intervju 2019-02-27 samt webbplatsen <https://oplandskonsulenterne.dk/>

Från Danmarks Naturfredningsforening framförs att det finns en lång tradition av att jordbruket inte behöver betala för åtgärder enligt PP-principen. De menar att det vore bättre att åtgärda källan till övergödningen än att genom olika åtgärder ta hand om utsläpp av kväve och fosfor:

I Danmark har det ikke været et fosforkrav til landbruget indtil de nyligt ændrede regler, hvor landbruget fik lov at gødske mere, også med husdyrgødning. Der er nu indført fosforlofter, men de indføres ganske langsomt og er ikke tilstrækkelige til at imødegå en fosforoverbelastning.⁵⁷

Finansiering

Åtgärder kan finansieras genom bidrag från statliga anslag och EU-program (särskilt landsbygdsprogrammet). Om en kommun får avslag på sin ansökan om statligt bidrag kan kommunen avstå från att genomföra åtgärden. Vatten och avlopp finansieras genom avgifter.

Åtgärder för vattenmiljön finansieras av nationella anslag; programmet för landsbygdsutveckling (Landdistriktsprogrammet, RDP) och utvecklingsprogrammet för hav och fiske (Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet, EMFF). Vatten och avlopp är avgiftsfinansierat, dvs. finansieras av brukarna/användarna.⁵⁸ Avsikten är att kommunerna genom det allmänna kommunbidraget och genom projektmedel ska kompenseras ekonomiskt fullt ut för de extra uppgifter som vattenförvaltningen innebär:

Kommunernes arbejdskraft/timforbrug kompenseres ved Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT). Det indebærer, at staten kompenserer kommuner og regioner for kommunale og regionale udgiftsændringer som følge af blandt andet ny lovgivning. Det sker ved, at det samlede statstilskud forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver. Kommunerne skal derimod ansøge om penge til at gennemføre projekterne med indsatserne. Så: Kompensation sker både via tilskudsordninger og DUT.⁵⁹

⁵⁷ Danmarks Naturfredningsforening, intervju 2019-02-28 och e-brev 2019-03-25.

⁵⁸ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2018-08-24.

⁵⁹ Miljø- og Fødevareministeriet, e-brev 2019-04-04.

Enligt meddelandet om åtgärdsprogrammen (§ 6) kan myndigheter ansöka om bidrag från staten för att genomföra kostnadseffektiva åtgärder. Om en kommun får avslag på sin ansökan om statligt bidrag kan kommunen avstå från att genomföra åtgärden:⁶⁰

Hvis kommunalbestyrelsen ikke kan opnå tilsagn om tilskud til at gennemføre en restaurering af en vandløbsforekomst eller en sø med henblik på målopfyldelse for det pågældende overfladevandområde, fordi restaureringen vurderes ikke at have den nødvendige forbedrende effekt for det pågældende overfladevandområde, eller fordi de økonomiske omkostninger forbundet med restaureringen vurderes ikke at stå i rimeligt forhold til dens effekt, og restaureringen vurderes ikke at kunne gennemføres på en mere omkostningseffektiv måde, kan kommunalbestyrelsen undlade at gennemføre restaureringen.

Om kommunen inte genomför en restaurering kan miljöstyrelsen träffa en överenskommelse med kommunen om att kommunen i stället ska genomföra andra åtgärder så att miljömålet för planperioden uppfylls för det berörda avrinningsområdet.

Kostnaderna för att genomföra förvaltningsplanerna för perioden 2015–2021 beräknas av miljö- och livsmedelsministeriet uppgå till totalt 6,2 miljarder danska kronor (se tabell nedan). Enligt uppgift från ministeriet finansieras åtgärderna i åtgärdsprogrammen av landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriutvecklingsprogrammet, nationell finansiering och genom avgifter från förbrukarna (se tabell nedan). Eftersom arbetet inte framskrider i den takt som var planerad kan landsbygdsprogrammet enligt uppgift från ministeriet behöva ombudgeteras. Det finns svårigheter med att hantera projekt som är EU-finansierade på grund av omfattande administration, samtidigt som det innebär att EU betalar ungefär hälften av kostnaderna. För våtmarker och låglandsprojekt betalar EU över 75 procent och för vattendrag knappt 50 procent.

⁶⁰ Miljø- og Fødevarerministeriet (2017): Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter. BEK nr 1521 af 15/12/2017 (Gældende).

Tabell 5 Åtgärders kostnader och finansiering 2015–2021

Åtgärder	Kostnader	Finansiering
Vattendrag, förbättring av fysiska förhållanden	630 miljoner danska kronor	Europeiska havs- och fiskerikutvecklingsprogrammet
Avloppsvatten	2 miljarder danska kronor	– Förbättrad rening av enskilda avlopp: Förbrukarna – Reduktion av bräddning från områden med kommunalt VA: Förbrukarna – Förbättrad rening av avloppsvatten från gamla reningsverk: Förbrukarna
Restaurering av sjöar	160 miljoner danska kronor	Nationell finansiering
Kustvatten	3,4 miljarder danska kronor, varav – våtmarker 1,6 mdkr, – målinriktad reglering 630 mnkr, – minivåtmarker 550 mnkr, – låglandsprojekt 390 mnkr, – privat skogsplantering 175 mnkr – stenrev 20 mnkr	– uppköp av fiskodlingar: nationell finansiering – våtmarker (fosfor): landsbygdsprogrammet – våtmarker (kväve): landsbygdsprogrammet – träda/extensiv odling: landsbygdsprogrammet – privat skogsplantering: landsbygdsprogrammet – minivåtmarker: landsbygdsprogrammet – stenrev: nationell finansiering.
Summa	6,2 miljarder danska kronor	

Källa: Miljø- og Fødevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för de fyra avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.⁶¹

⁶¹ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Danmark särskilt att vidta följande åtgärder:

- Förtydliga fördelningen av betydande påverkan mellan olika sektorer, för att lämpliga begränsningsåtgärder bättre ska kunna identifieras.
- Förbättra övervakningen av ytvattenresurser genom att täcka alla relevanta biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i samtliga vattenkategorier samt öka andelen vattenförekomster som omfattas av övervakningen av förorenande ämnen i avrinningsområden.
- Slutföra utformningen av bedömningsmetoder för alla biologiska kvalitetsfaktorer i samtliga vattenkategorier, bl.a. metoder som är känsliga för näringsämnen i floder och inbegriper hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i klassificeringen av ekologisk status.

Erfarenheter och lärdomar

Det danska miljö- och livsmedelsministeriet betonar att vattenplanläggning är en central statlig uppgift medan det huvudsakligen är en kommunal uppgift att genomföra åtgärder för att uppnå miljömålen. Regleringen av jordbruket är i hög grad en statlig uppgift – där fastställs krav för att nå miljömålen enligt ramdirektivet.

Den övergripande vattenförvaltningen genomförs i dag på statlig nivå. Vattenförvaltningen har fullt ut centraliserats till miljö- och livsmedelsministeriet. Det är statens ansvar att uppfylla skyldigheter i förhållande till nationell rätt, EU-direktivet och internationella konventioner. Lokala intressenter och relevanta institutioner är engagerade på lokal nivå. Från ministeriet betonas att olika forum har upprättats på statlig nivå för intressenters medverkan i vattenplanering, och ministeriet pekar även på vattenråden.

Mer än hälften av Danmarks yta består av jordbruksmark. Jordbruket är en från politisk utgångspunkt viktig näring i Danmark. Den danska vattenförvaltningen handlar därför till stor del om åtgärder i jordbruket och jordbrukslandskapet, medan åtgärder i byggd miljö eller inom industrin inte uppmärksammas på samma sätt.

Den danska vattenförvaltningen har en tydlig politisk styrning. Under de år som ramdirektivet har varit i kraft har ett antal olika ministerutskott (ministerudvalg) inrättats för att ta ställning till frågor om bland annat styrmedel, mål för kväve- och fosforreduktion och målinriktad styrning av kvävereglering. I december 2015 träffades en överenskommelse mellan den danska regeringen (Venstre) och partierna Konservative, Dansk Folkeparti och Liberal Alliance om ett livsmedels- och jordbrukspaket där bland annat vattenfrågor behandlades. Från ministeriet har i intervjuer framförts att den danska vattenförvaltningen är mycket politiskt känslig, vilket bland annat det stora antalet remissvar i samråden visar.⁶²

Finland⁶³

Inledning

I Finland finns cirka 188 000 sjöar med en yta av minst 500 m², vilket motsvarar cirka 10 procent av den totala arealen. Den finländska kusten kännetecknas av många skärgårdar, och 18 älvar mynnar i Östersjön och Bottenhavet. Finland är indelat 19 landskap och 311 kommuner. På landskapsnivå finns det 18 landskapsförbund (motsvarande landsting) och det självstyrande landskapet Åland. Den statliga regionala förvaltningen finns i sex regioner.

Finland består av åtta avrinningsdistrikt (s.k. vattenförvaltningsområden), varav sju finns på det finländska fastlandet: Vuoksen; Kymmene älv och Finska viken; Kumo älv, Skärgårdshavet och Bottenhavet; Ule älv och Ijo älv; Kemi älv; Torne älv (tillsammans med

⁶² Miljö- og Fødevarerministeriet, e-brev 2018-08-24 samt intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

⁶³ Avsnittet bygger på www.ymparisto.fi/sv-FI/Vatten/Vattenskydd/Vattenvardsplanering_och_samarbete (avläst 2018-04-11), www.ym.fi/sv-FI/Natur/Lagstiftning_och_anvisningar/Vatten_och_havsvarvslagstiftningen (avläst 2018-04-11), Europeiska kommission (2012f), Programmet för genomförande av vattenvård 2010–2015. Statsrådets principbeslut, <http://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet> (avläst 2018-04-11), www.syke.fi/sv-FI (avläst 2018-04-11), www.ely-keskus.fi/sv/web/ely/aiheet?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_res_etCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14249 (avläst 2018-04-11), www.avi.fi/sv/web/avi/aiheet (avläst 2018-04-11), www.regeringen.ax/ (avläst 2018-04-12), Ålands landskapsregering (2015): Tillsammans för god vattenstatus. Förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Åland, år 2016–2021. Ålands landskapsregering, miljöbyrån (2018): Delrapport – genomförande av åtgärdsprogram för vatten, perioden 2016–2021.

Sverige);⁶⁴ Tana älv, Neiden och Pasviks älv (tillsammans med Norge).⁶⁵ Åland utgör ett eget avrinningsdistrikt. Åland har egen lagstiftning vad gäller vatten, och det finns vissa skillnader mellan Åland och övriga Finland när det gäller vattenförvaltningen. Åland sköter verkställandet av ramdirektivet för vatten på sitt område.

Finland har ett flertal gemensamma gränsvattenområden med Sverige, Norge och Ryssland. Gränsvattensamarbetet med grannländerna baserar sig på statsfördrag. År 1965 slöts ett avtal om gränsvattensamarbete med Ryssland, 1981 med Norge och 1971 med Sverige. Finland och Sverige har ingått en ny gränsälvsoverenskommelse enligt vilken en ny finsk-svensk gränsälvskommission har inrättats fr.o.m. oktober 2010. Kommissionen ska främja ländernas samverkan i vattenfrågor, utveckla och samordna gränsälvsområdets miljö-samarbete samt utföra uppgifter som följer av ramdirektivet för vatten (se nedan).

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Finland. Huvudsamordnaren för Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets avrinningsdistrikt vid NTM-centralen i Södra Österbotten har redovisat sina erfarenheter för Finlands del.⁶⁶

Lagstiftning

Vattenvårdslagstiftningen

Med det som i Finland kallas vattenvård avses planmässig verksamhet i enligt med lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) som syftar till att ytvattnen har åtminstone en god ekologisk och kemisk status och att grundvattnen har en god kvalitativ och kvantitativ status. Miljömyndigheterna svarar för planeringen av vattenvården, men planeringen och genomförandet kräver omfattande växelverkan med och deltagande av olika aktörer.⁶⁷

⁶⁴ I fråga om det internationella avrinningsområde som är gemensamt för Finland och Sverige gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (2010:897) om gränsälvsoverenskommelse mellan Sverige och Finland.

⁶⁵ Det norsk-finska avrinningsdistriktet beskrivs i slutet av denna bilaga.

⁶⁶ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, e-brev 2018-08-10 och intervju 2019-02-12.

⁶⁷ NTM-centralen i Lappland (2017): Påverka vattnen – Väsentliga frågor samt arbetsprogrammet för vattenvården i Torne älvs vattenförvaltningsområde 2022–2027. Rapport 82:2017.

Planeringen av vattenvården utgår från avrinningsområden och inleddes 2004 i och med att det nya regelverket trädde i kraft. Vattenvårdsförvaltningen styrs av en lag och olika förordningar om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen.⁶⁸ Författningarna utgör en del av det nationella verkställandet i Finland av ramdirektivet för vatten. Avrinningsdistrikten består av ett eller flera avrinningsområden. Inom avrinningsdistrikten utarbetas förvaltningsplaner och åtgärdsprogram genom vilka en god status för vattnen ska uppnås.

Äganderätt till vatten

Största delen av vattenområdena i Finland är enligt Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) samfällda, det vill säga de är i privatpersoners samägo. De förvaltas av så kallade delägarlag (tidigare fiskelag) enligt lagen om samfälligheter. I nordligaste Finland är däremot staten den viktigaste vattenägaren.⁶⁹

Ägande till mark avgör ägandet till vatten. Enligt uppgift från NTM-centralen i Södra Österbotten är grundprincipen att vattnet tillhör den fastighet som angränsar till det. Det finns regionala skillnader. I till exempel Österbotten ägs de kustnära vattnen ofta av samfälligheter (delägarlag). Det har framförts att detta i någon mån underlättar problematiken med landhöjningen. Det som kan sägas vara ”nytt” land tillfaller samfälligheten som annars också förvaltar närliggande vatten. I inlandet vid rinnande vatten är det enligt uppgift förhållandevis vanligt att delägarlagen hyr ut sin rätt till fiskelag som förvaltar fisken och fisket. I havsområdena är det ofta byarna som äger fiskerätt vid vissa havsområden och ifall man har en fastighet i byn har man även fiskerätt till byns vatten. I den åboländska skärgården är fiskerätten oftast direkt kopplad till land. Den som äger land eller öar har fiskerätt till specifika omkringliggande vatten. Detta gör det enligt uppgift svårare för till exempel yrkesfiskare att förhandla sig till avtal med vattenägarna.

⁶⁸ Lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004), Statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011), Statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen (1040/2006) och Statsrådets förordning om vattenförvaltningsområden (1303/2004).

⁶⁹ www.ely-keskus.fi/sv/web/ely/kalavesien-omistus-ja-kalatalousalueet (avläst 2018-06-26).

Organisation

Tabell 6

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Miljöministeriet m.fl.	Huvudansvar för vattenpolitiken, internationellt samarbete
	Finlands miljöcentral SYKE	Experthjälp
Regional nivå	Andra myndigheter	Myndighetsuppgifter kring vatten
	NTM-centralerna	Verkställa vattenvårdslagstiftningen, behöriga myndigheter, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram
Lokalnivå	Regionförvaltningsverken	Tillståndsgivning
	Kommunerna	Vatten och avlopp
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistrikt	Samarbetsgrupper, arbetsgrupper, vattenvårdsgrupper	Beredning av planer, förankring, främja genomförandet
Avrinningsområde	–	–

Central nivå

I Finland är *statsrådet* det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna. Statsrådet består av 12 ministerier, och varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar. På riksnivån styr ministerierna verkställandet av förvaltningsplanerna. När det gäller vattenförvaltningen ligger huvudansvaret på miljöministeriet men även flera andra ministerier innehar centrala roller vid genomförandet av vattenvårdsplanerna.

Miljöministeriet styr vattenförvaltningen och har huvudansvaret för främjande av förvaltningsplanernas genomförande. Till miljöministeriets verksamhetsområde hör bl.a. skydd av yt- och grundvatten, havsskydd och oljebekämpning, industrins miljökonsekvenser samt restaurering av mark och grundvatten. Miljöministeriet bereder de riksomfattande målen för vattenvården, utvecklar vattenvårdslagstiftningen och andra styrmedel för att minska skadorna på vattnen samt bedömer hur vattnens status utvecklas och vilka faktorer som

påverkar deras status. Miljöministeriet tar fram bedömningsgrunder och anvisningar. Miljöministeriet godkänner förvaltningsplanerna i statsrådet och utvärderar hur de genomförs. Miljöministeriet svarar även för det internationella samarbetet inom vattenvården. Miljöministeriet är också ansvarigt för de rapporter som enligt ramdirektivet för vatten ska sändas till kommissionen. Miljöministeriet styr vattenvårdsförvaltningen i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet.

Inom *Jord- och skogsbruksministeriets* beredningsområde handlar det särskilt om att främja åtgärder som rör jord- och skogsbruk, hantering av översvänningsrisker, utvecklande av VA-väsendet, restaurering av vattendrag, utveckling av vattendragsreglering, minskande av olägenheterna i samband med vattenbyggnad, fiskodling, hållbar fiskenäring och upprätthållande av fiskpopulationernas mångfald, sura sulfatjordar, grundvattenresurser och vattenanskaffning. Jord- och skogsbruksministeriet ansvarar tillsammans med miljöministeriet för utvecklingen av miljöstödsystemet för jordbruket. Ansvaret för genomförandet av vattenskyddsåtgärderna i praktiken ligger hos verksamhetsutövarna. Även Landsbygdsverket, NTM-centralerna och kommunerna samt rådgivnings- och producentorganisationerna har en roll i verkställandet av vattenskyddet inom jordbruket.

Kommunikationsministeriets beredningsområde påverkar genomförandet av åtgärderna för grundvattenskydd när det gäller trafiken samt utvecklandet av säkerheten vid olje- och kemikalietransporter. *Arbets- och näringsministeriet* påverkar genomförandet när det gäller bl.a. regionutveckling, näringspolitik, energipolitik samt innovations- och teknologipolitik. *Social- och hälsovårdsministeriets* beredningsområde påverkar förebyggandet, minskandet och eliminerandet av vattenrelaterade hälsorisker.

På central nivå finns *Finlands miljöcentral* (SYKE) som ger experthjälp vid verkställande av förvaltningsplanerna och deltar i utvecklingsprojekt som gäller vattenresurser och havet. SYKE har cirka 580 experter och forskare som genomför uppföljning, forskning och bedömningar kring miljöns tillstånd samt användning och förändringar av vattenresurser. SYKE bereder anvisningar, upprätthåller och utvecklar datasystem och register, sköter rapportering samt ger rådgivning och utbildning. SYKE tar fram underlagen till Miljöministeriets rapportering till EU-kommissionen. Vid SYKE finns bl.a. ett översvänningscentrum som ger prognoser om och varnar

för översvämningar och ska ha en lägesbild över situationen. Översvämningscentrumet är ett samarbete mellan SYKE och Meteorologiska institutet, och det verkar i samarbete med bl.a. NTM-centralerna och räddningsverken.

Naturresursinstitutet LUKE ligger under Jord- och skogsbruksministeriet och ger också anvisningar till vattenförvaltningen. Andra centrala myndigheter är bl.a. *Trafikverket* som ansvarar för vägarna, järnvägarna och farlederna i Finland och för utvecklingen av trafiksystemet samt *Trafiksäkerhetsverket* (Trafi) som utvecklar transportsystemets säkerhet, främjar trafikens miljövänlighet och svarar för de myndighetsuppgifter som anknyter till transportsystemet. Vidare kan nämnas olika *statliga sektorforskningsinstitut*, bl.a. Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Skogsforskningsinstitutet, Geologiska forskningscentralen, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedels ekonomi samt Institutet för hälsa och välfärd som ger stöd i planeringen av vattenvården.

Tabell 7 Behörig myndighet i Finland

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	NTM-centraler, Ålands regering
Bedömning av ytvattnets status	NTM-centraler, Ålands regering
Samordning av implementering	Miljöministeriet, Jord- och skogsbruksministeriet, NTM-centraler, Ålands regering
Ekonomisk analys	NTM-centraler, Ålands regering
Verkställande av regleringar	NTM-centraler, Ålands regering
Genomförande av åtgärder	NTM-centraler, Ålands regering
Övervakning av grundvatten	NTM-centraler, Ålands regering
Övervakning av ytvatten	NTM-centraler, Ålands regering
Förberedelse av åtgärdsprogram	NTM-centraler, Ålands regering
Förberedelse av förvaltningsplaner	NTM-centraler, Ålands regering
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	NTM-centraler, Ålands regering
Information till och samråd med allmänhet	NTM-centraler, Ålands regering
Rapportering till kommissionen	Miljöministeriet

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

Regional nivå

NTM-centralerna

Inom de sju avrinningsdistrikten på det finländska fastlandet har inga nya förvaltningsmyndigheter grundats. Det finns ingen egen myndighet för vattenförvaltning i Finland – verksamheten är integrerad i den regionala statliga förvaltningen. Det är de regionala *närings-, trafik- och miljöcentralerna* (NTM-centraler) som svarar för verkställandet av vattenvårdslagstiftningen och är ansvariga myndigheter för vattenvården. Dessa är statliga, regionala myndigheter med kommunalt baserade administrativa gränser. I varje avrinningsdistrikt finns därmed ett antal NTM-centraler vars arbete inom vattenförvaltningen samordnas av en NTM-central. Där arbetar en huvudsamordnare. Denna *samordnande NTM-central* ansvarar bland annat för att sammanställa underlag från NTM-centralerna inom distriktet och upprätta en förvaltningsplan. Den samordnande centralen sammanjämkar miljömålen och statusklassningar och ser till att de olika centralerna tolka regler på samma sätt. Vid den samordnande NTM-centralen arbetar cirka 2–3 årsarbetskrafter med vattenförvaltningsuppgifter. På samtliga NTM-centraler i Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt arbetar enligt uppgift cirka 30 årsarbetskrafter med vattenförvaltningsfrågor, dvs. övervakning, kontroll, tillsyn och uppföljning av vattenlagen. På varje NTM-central finns en kontaktperson för vattenförvaltningsfrågor.

Var och en av NTM-centralerna inom distriktet ansvarar för klassning, samarbete med intressegrupper, åtgärdsprogram samt genomförande av åtgärder etc. för sitt eget område.⁷⁰ Det finns 15 regionala NTM-centraler i Finland. De utreder situationen beträffande yt- och grundvattnet i sina regioner och bedömer vilka konsekvenser människans verksamhet har för vattendragen, de utarbetar klassificeringen av vattnens ekologiska status samt följer upp vattnens status med hjälp av sitt uppföljningsprogram.

NTM-centralerna är uppdelade i s.k. ansvarsområden och det är ansvarsområdet *miljö och naturresurser* som ansvarar för planeringen av vattenvård. Vidare ansvarar vart och ett av NTM-centralernas övriga ansvarsområden för planering och genomförandet av vattenvård inom den egna verksamhetsbranschen. NTM-centralerna leder i samarbete

⁷⁰ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, e-brev 2018-08-10 och intervju 2019-02-12.

med olika slags intressentgrupper den regionala planeringen av vattenvårdsåtgärder samt följer upp och främjar genomförandet.

Den regionala vattenvården ingår vid alla NTM-centraler i miljöansvarsområdenas funktionella resultatplanering, och även i de strategiska resultatavtalen vid de flesta NTM-centraler.

NTM-centralerna, de sex regionförvaltningsverken (RFV), Forststyrelsen, skogscentralerna, landskapsförbund och kommunerna verkar inom ramen för sin egen behörighet för genomförandet av förvaltningsplanerna.

Vidare har kommunerna, landskapsförbunden, NTM-centralerna och regionförvaltningsverken olika roller när det gäller grundvattenskyddet. Det är kommunerna som beviljar tillstånden för marktäkt. Kommunerna, landskapsförbunden, NTM-centralerna och skogscentralerna innehar centrala roller även i frivillighetsbaserade vattenvårdsåtgärder som de främjar genom rådgivning och styrning samt genom regionalt intressentgruppssamarbete.

NTM-centralernas ansvarsområden för miljö och naturresurser deltar i arbetet i *styrgruppen för vattenförvaltningsområdet*. För styrgruppens verksamhet ansvarar den NTM-central som samordnar avrinningsdistriktet. Förvaltningsplanen godkänns av avrinningsdistriktets styrgrupp där företrädare för alla NTM-centraler ingår. Därefter förs planen vidare till regeringen för behandling och godkännande. NTM-centralerna tar fram åtgärdsprogram, och genom att följa dessa strävar man efter att genomföra målen för vattenvården.

Enligt vattenförvaltningslagen ska NTM-centralerna inom sina respektive områden inrätta minst en *samarbetsgrupp*, till vilken det ska utses tillräcklig representation från centrala aktörer inom vattenvård och vattenanvändning. NTM-centralernas ansvarsområden för miljö och naturresurser sammankallar de regionala samarbetsgrupperna för vattenvård. Vattenvårdsplaneringen genomförs i växelverkan med vattenanvändarna och medborgarna. De viktigaste vattenanvändarna och övriga aktörer ingår i samarbetsgrupperna som deltar i vattenvårdsplaneringen och som samordnas av NTM-centralerna. Exempelvis Nylands samarbetsgrupp för vattenvård består av centrala regionala aktörer inom vattenvård och vattenanvändning i Nyland. Medlemmarna i gruppen representerar olika intressenter, t.ex. kommunerna, Nylands förbund, aktörer inom industrin, jord- och skogsbruket och vattenförsörjning och avlopp samt miljöorganisationer. Nuvarande samarbetsgrupp började sin verksamhet i juli 2016.

I samarbetsgruppens uppgifter ingår att delta i beredningen av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet; att lämna förslag till NTM-centralen om mål för vattenvården och om behövliga åtgärder för att uppnå dem; att följa, utvärdera och förutse vattnens användning, skydd och status samt deras utveckling i distriktet. Medlemmarna i samarbetsgruppen utgör en länk och informationskanal mellan den intressent som de representerar och samarbetsgruppen. Det betonas att det väsentliga är att nå samförstånd om vattenvårdsproblemen och de nödvändiga lösningarna på dem.

Förutom samarbetsgrupperna har man vid flertalet NTM-centraler även bildat regionala eller sektorspecifika *arbetsgrupper* som ska främja det konkreta genomförandet av vattenvården och rapportera om arbetets framskridande till samarbetsgrupperna. Det finns mellan en och tio arbetsgrupper vid NTM-centralerna. Vid många centraler har man också bildat en *intern vattenvårdsgrupp* som är gemensam för de olika ansvarsområdena. De samarbetsorgan som redan tidigare har varit verksamma inom regionen, som å- och älvdlegationerna, ska aktivt vara med och främja det regionala genomförandet av vattenvården.

NTM-centralerna ska verka för ett gott tillstånd i vattnen och för att vattnet ska vara i användbart skick. NTM-centralerna ger råd om istandsättning av vatten och deltar i planeringen och genomförandet av istandsättningsprojekten. NTM-centralerna övervakar och styr regleringen av sjöar och vattendrag, så att vattenstånd och vattenföring motsvarar de mål som satts för vattenanvändningen och miljön. De ser också till dammsäkerheten, översvämningsbekämpningen och översvämningskyddet.

NTM-centralerna ansvarar också för att verkställa översvämningslagen och direktivet om marin strategi.⁷¹ Statsrådet har uttalat att det är viktigt att sammanjämka och koordinera målen för och verkställandet av lagarna om vattenvårdsförvaltning och översvämningsrisker samt direktivet om marin strategi. NTM-centralerna övervakar vattenförsörjningen, styr planeringen av den och beviljar bidrag till vattenförsörjningen. NTM-centralen styr och främjar inom sitt område de uppgifter som bestäms i miljöskyddslagen, övervakar att dessa bestämmelser efterföljs samt för det allmännas talan i beslutsfattande som sker i enlighet med lag.

⁷¹ Lagen om översvämningsrisker (620/2010) och direktivet om marin strategi (2008/56/EG).

Ett exempel på en NTM-central är den i Egentliga Finland som i huvudsak hör till Kumo älvs, Skärgårdshavets och Bottenhavets avrinningsdistrikt. Bland kommunerna inom verksamhetsområdet hör Salo och Somero även till Kymmene älvs och Finska vikens avrinningsdistrikt. I egenskap av ansvarig myndighet har NTM-centralen i Egentliga Finland hand om uppgifter i enlighet med lagen om vattenvårdsplanering. Uppgifterna omfattar bl.a. utredning av yt- och grundvattens särdrag och bedömning av konsekvenserna av människans verksamhet, utarbetande av program för uppföljning av vattenstatus, uppföljning av vattenstatus, ekologisk klassificering och vattenvårdsplanering och samarbete.

I de olika skedena av planeringen av vattenvården ordnas tillfällen då alla *medborgare* kan komma till tals och ge NTM-centralerna respons.

Sedan länen avskaffades på 1990-talet är Finland indelat i 19 landskap som i stort sett bygger på de historiska finländska landskapen (18 landskap på fastlandet och det autonoma landskapet Åland). Landskapen administreras av politiskt ledda *landskapsförbund*, vilka kan sägas motsvara svenska landsting. Landskapsförbunden är sammkommuner som arbetar med regional utveckling och fungerar som intresseorganisationer för landskapet och landskapets kommuner. De har bland annat ansvar för havsområdesplaneringen i Finland. Den dåvarande regeringen (februari 2019) hade som mål att låta landskapen ta över social- och hälsovården från kommuner och sammkommuner och många funktioner från nuvarande regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler, däribland vattenförvaltningen. Tanken var att de regionala miljömyndigheterna skulle avskaffas, att en central myndighet för bland annat tillstånd och kontroll/övervakning skulle inrättas, att den geografiska indelningen ändras och att finansieringsgrunden ändras. På grund av politiska orsaker kunde reformen inte genomföras som planerat, och reformen ligger nu enligt uppgift i malpåse. En ny regering tillträdde i maj 2019 och i det nuvarande regeringsprogrammet ingår ingen reform av vattenförvaltningen.⁷² Landskapsförbunden finansieras i dag genom ett samlat statsbidrag.

Statsrådet har betonat att för genomförandet av vattenvården är det viktigt att kommunerna och NTM-centralerna samarbetar med

⁷² Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, e-brev 2019-08-15.

landskapsförbunden. I landskapsprogram, som utarbetats av landskapsförbunden inom NTM-centralens verksamhetsområden nämns de åtgärder som genomförs tillsammans med NTM-centralen och där definieras noggrannare de olika aktörernas roller i genomförandet av olika projekt. Regionförvaltningens representanter finns med i landskapens samarbetsgrupper, sekretariat och övriga projektberedningsorgan.

Regionförvaltningsverken (RFV)

De sex *regionförvaltningsverken* (RFV) ersatte 2010 tillsammans med NTM-centralerna Finlands dåvarande länsstyrelser. De behandlar t.ex. tillståndsansökningar för vattenhushållningsprojekt enligt vattenlagen samt vissa ersättnings- och förvaltningstvångsärenden enligt vattenlagen. RFV är därmed tillståndsmyndighet och har motsvarande arbetsuppgifter som de svenska mark- och miljödomstolarna när det gäller tillståndsprövningar. Varje regionförvaltningsverk leds av en överdirektör. Statsrådet har betonat att NTM-centralerna och RFV bör ha ett gott samarbete så att tillståndsmyndigheten får tillräcklig information om förvaltningsplanerna.

Skogsbrukets aktörer

Även olika aktörer inom skogsbruksområdet har en roll när det gäller att uppnå vattenvårdsmålen. Mer än 70 procent av Finlands landyta är täckt av skog. Finland är relativt sett det skogrikaste landet i Europa.⁷³ Ansvar för genomförandet av skogsbruksåtgärderna i praktiken ligger hos skogsägarna, men jord- och skogsbruksministeriet, skogsförvaltningen och olika rådgivningsorganisationer innehar en viktig roll i styrningen av verksamheten. Jord- och skogsbruksministeriet bär det huvudsakliga ansvaret för främjandet och utvecklingen av styrmedel. Andra ansvariga instanser och samarbetsparter är miljöministeriet, NTM-centralerna, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, Forststyrelsen, Skogscentralen, Skogsforskningsinstitutet, Finlands miljöcentral samt olika producentorganisationer, skogsvårdsföreningar, entreprenörer inom skogsbranschen och skogsägarförbund.

⁷³ <https://mmm.fi/sv/skogar/skogsbruk/finlands-skogstillgangar> (avläst 2019-03-21).

Finlands skogscentral är en del av den s.k. indirekta statsförvaltningen och arbetar under jord- och skogsbruksministeriets strategiska styrning. Skogscentralen har till uppgift att främja ett hållbart skogsbruk. Skogscentralen samlar in och distribuerar information om skogarna i Finland samt övervakar hur skogslagstiftningen följs. Jord- och skogsbruksministeriet styr och utövar tillsyn över verksamheten. Skogscentralen består av direktionen, den riksomfattande enheten i Lahtis och fem geografiska s.k. serviceområden. Jord- och skogsbruksministeriet har vidare utsett 14 skogsråd där alla landskap ingår. Skogsrådets mandatperiod är fyra år och de har som uppgift att främja det regionala samarbetet mellan de skogsbaserade näringarna och skogssektorn. Skogsrådets medlemmar representerar skogssektorns aktörer, den offentliga förvaltningen, medborgarorganisationer och intressentgrupper. Skogsråden ansvarar också för de regionala skogsprogrammen. Skogscentralernas verksamhet har delvis integrerats med verksamheten i NTM-centralerna och landskapens förbund. Statsrådet betonar att skogscentralernas roll i skogsbrukets vattenvård är viktig. Vattenvården bör beaktas i regionala skogsprogram och skogsförbättringsverksamhet samt i rådgivningen och utbildningen inom skogsbranschen.

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk som sköter om och utvecklar statens mark- och vattenområden. Den deltar i planering, genomförande och utvecklande av de vattenvårdsåtgärder som gäller statens skogar.

Lokal nivå

Kommunerna ingår inte i den finländska vattenförvaltningens organisation, men de har ansvar för att utföra olika åtgärder. Kommunerna svarar för den allmänna utvecklingen och organiserandet av vattenförsörjningen. Enligt lagen om vattentjänster har kommunen ansvar för arrangemang och allmän utveckling av vattentjänster inom sitt område. Kommunerna ansvarar för organiserandet av VA-väsendet, medan VA-verken ansvarar för byggandet av avloppsreningsverk och avloppsnätverk. Kommunerna innehar en central roll i utvecklandet av VA-väsendet och i planeringen av områdesanvändning samt

i rådgivning, styrning och övervakning gällande avloppshanteringen i glesbygden. NTM-centralen är enligt lag tillsynsmyndighet.⁷⁴

Kommunerna är även miljötillståndsmyndigheter. I kommunens miljövårdsbestämmelser kan ingå även bestämmelser om åtgärder som enligt förvaltningsplanen behövs för förbättrande av vattenmiljöernas tillstånd. NTM-centralerna ska i samarbete med kommunerna främja planering som syftar till utvecklande av VA-väsendet samt utarbetande av regionala generalplaner för vattenförsörjning och avloppshantering. Statsrådet har framfört att vid genomförandet av åtgärder har kommunerna betydande möjligheter inom ramen för sin normala verksamhet. Kommunerna har även långvariga och etablerade samarbetskontakter med övriga regionala aktörer såsom vattenskyddsföreningar, delägarlag och byföreningar.

Kommunerna har – liksom landskapsförbunden – ansvar för planering. De finländska kommunernas deltagande i vattenförvaltningen varierar, bland annat beroende på kommunernas storlek. I allmänhet uppges deltagandet vara lågt. En orsak till detta uppges vara att kommunerna inte äger något vatten.⁷⁵

Miljömål

Enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen⁷⁶ är miljömålen vid planering av vattenvården följande:

1. att yt- och grundvattenförekomsternas status inte försämras och att deras status är åtminstone god
2. att statusen hos de konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomsterna inte försämras och de har minst god ekologisk potential och god kemisk status,
3. att ytvattenförekomsterna skyddas, förbättras och återställs så att den status som avses i 1 eller 2 punkten kan uppnås senast 2015,
4. att grundvattenförekomsterna skyddas, förbättras och återställs samt att balansen mellan grundvattenuttag och grundvattenbildning säkerställs så att den status som avses i 1 punkten kan uppnås senast år 2015,

⁷⁴ Lagen om vattentjänster (119/2001) och miljöskyddslagen (86/2000).

⁷⁵ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, intervju 2019-02-12.

⁷⁶ Lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen 30.12.2004/1299.

5. att en varaktig och betydande ökning av koncentrationer av ämnen som förorenar grundvattenförekomsterna förhindras.

I Finland har man hittills inte tillämpat möjligheten att ställa mindre stränga miljömål. Detta har enligt uppgift varit en tydlig prioritering från finländsk sida. När det gäller möjligheten att ange förlängda tidsfrister för att uppnå målen har detta använts när naturförhållanden och teknik innebär att målen inte kan nås i tid.⁷⁷

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner utarbetas av de samordnande NTM-centralerna och godkänns av regeringen. Åtgärdsprogrammen utarbetas och beslutas av varje NTM-central.

För att förbättra vattenvården och uppnå en god status i vattnen har det utarbetats flera riksomfattande och regionala program och strategier. Statsrådet (den finländska regeringen) godkände den 10 december 2009 förvaltningsplanerna för de sju vattenförvaltningsområden som tillsammans omfattar det finländska fastlandet. I samband med beslutet om godkännande förutsatte statsrådet att man för att förverkliga förvaltningsplanerna genom ett omfattande samarbete utarbetar ett *program för genomförande av vattenvård*. Genomförandeprogrammet skulle beredas som ett samarbete mellan de centrala myndigheterna och intressentgrupperna.

Mot den bakgrunden presenterade miljöministeriet 2011 ett program för genomförande av vattenvården.⁷⁸ I programmet beaktas särskilt riksomfattande styrmedel och åtgärder för att förbättra vattnens status och effektivisera vattenvården. Där preciseras också ansvariga instanser. I programmet konstateras att mängden åtgärder och de totala kostnaderna som presenteras i genomförandeprogrammet grundar sig på förvaltningsplanerna. Sammanlagt presenteras 81 styrmedel, vilka grundar sig på en promemoria från statsrådet för beslutet om förvaltningsplaner. I programmet konstateras att staten har ansvar för att bereda cirka 70 procent av styrmedlen, vilket oftast

⁷⁷ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, intervju 2019-02-12.

⁷⁸ Programmet för genomförande av vattenvård 2010–2015. Statsrådets principbeslut.

innebär att ansvaret ligger hos miljöministeriet eller jord- och skogsbruksministeriet. På motsvarande sätt är cirka 30 procent av styrmedlen sådana som ska beredas på regional nivå. De ansvariga instanserna är då närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna), kommunerna, landskapsförbunden och vattentjänstverken.

De samordnande NTM-centralerna utarbetar en *förvaltningsplan* för varje avrinningsdistrikt, vilka senare ska behandlas (godkännas) av regeringen efter beredning i Miljöministeriet. De senaste förvaltningsplanerna för de sju avrinningsdistrikten på fastlandet godkändes i december 2015 och gäller för perioden 2016–2021.

Utöver förvaltningsplanerna har separata *åtgärdsprogram* utarbetats för yt- och grundvattnen i varje distrikt. Åtgärdsprogrammen tas fram och beslutas av varje NTM-central för centralens myndighetsområde och bereds i samarbete med distriktets samarbetsgrupp för vattenvården (se nedan). På exempelvis NTM-centralen i Egentliga Finlands område har fem åtgärdsprogram utarbetats för innevarande period (perioden 2010–2015 fanns det tre åtgärdsprogram). På NTM-centralen i Södra Österbottens område har tio åtgärdsprogram utarbetats (lika många som förra perioden). Inom Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets avrinningsdistrikt finns det cirka 20 åtgärdsprogram, vilka ofta utgår från älvarna. En del åtgärdsprogram omfattar stora geografiska områden, medan andra program omfattar små områden. Det finns inga föreskrifter om detta – det är varje NTM-central som bestämmer åtgärdsprogrammets geografiska omfattning. Varje NTM-central tar fram ett eller flera åtgärdsprogram för sitt respektive myndighetsområde, och dess administrativa gränser stämmer inte överens med avrinningsdistrikten. Åtgärdsprogrammen ska ha lokal förankring. Avrinningsdistrikten anses vara för stora för att ge lokal förankring utifrån lokal kunskap. Programmen görs därför av varje NTM-central.

Idéerna till vad åtgärdsprogrammen ska innehålla uppges oftast komma från NTM-centralerna. Centralerna har ett åtgärdsbibliotek att välja från. Åtgärderna är ofta konkreta fysiska åtgärder, som att till exempel att anlägga fisktrappor. För exempelvis jordbruket finns det 20 åtgärder som kan användas. För dessa har effekter och schablonkostnader beräknats.

På de finländska myndigheternas webbplatser betonas att medborgare och olika intressentgrupper är välkomna att delta i planer-

ingen av vattenvården och i genomförandet av åtgärderna i praktiken. På webbplatserna konstateras att de nya vattenförvaltningsplanerna är färdiga och att det nu är dags att börja verkställa dem. I det arbetet behövs allas insatser. Samtidigt betonas att uppdateringen av förvaltningsplanerna inför planeringsperioden 2021–2027 har börjat. Vid NTM-centralerna har en planeringsprocess för de följande sex åren inletts. Medborgarna hörs om arbetsprogrammet och de centrala frågorna inom vattenvården under 2018. Samråd om arbetsprogrammet för planeringen och de väsentliga frågorna och miljörapporten i anslutning till vattenförvaltningsplanen ordnades under perioden januari till juli 2018. Man kunde lämna kommentarer om väsentliga frågor i anslutning till vattenvården i avrinningsdistrikten, om arbetsprogrammet för vattenvården, tidtabellen för planeringen och förfarandena för deltagande samt om beredningen av och innehållet i miljörapporten till vattenförvaltningsplanen. Under den tredje planeringsperioden läggs särskild fokus på bl.a. centrala problem och utvecklingsbehov i anslutning till vattenstatus, metoder och åtgärder för att förbättra vattenstatusen eller finansierings- och samarbetsmöjligheter.

Centrala verktyg som ministerierna ska använda vid genomförandet är resultatstyrning av NTM-centralerna, prioritering av finansieringen så att den främjar vattenvårdsåtgärder, utveckling av lagstiftningen och styrmedel samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. Många projekt kräver gemensamma åtgärder av flera ministerier. Det betonas även att det vid genomförandet behövs samarbete mellan de olika förvaltningsnivåerna – EU samt de nationella, regionala och lokala nivåerna. Det primära ansvaret för genomförandet av åtgärderna ligger på de enskilda aktörer som genom sina aktiviteter påverkar tillståndet i vattenmiljön. Olika slags författningar, tillståndsbeslut och övriga beslut reglerar verksamhetsutövarnas åtgärder. NTM-centralen i Lappland formulerar sig på följande sätt:

Genomförandet av åtgärderna i vattenförvaltningsplanerna beror på väldigt många olika instansers handlingar. Sådana instanser är t.ex. verksamhetsutövare, företag, hushåll, medborgarorganisationer, statens sektorsmyndigheter, regionförvaltningsverken, kommuner, landskapsförbund, forskningsinstitut, intresseorganisationer, föreningar och många frivilliga aktörer. Det är emellertid de privata aktörer (bl.a. verksamhetsutövare, medborgare, organisationer) som med sina åtgärder påverkar vattnens status som har det primära ansvaret för att genomföra

åtgärderna. Många åtgärder som främjar vattenskyddet bygger på frivillighet och på olika aktörers samarbete och beredskap att utveckla och delta i deras finansiering och genomförande. Även många styrmedel bygger på frivillighet.⁷⁹

När det gäller Torneälvens avrinningsdistrikt riktar sig åtgärdsprogrammet till olika sektorer såsom jordbruk, skogsbruk och industri. Det innehåller olika typer av åtgärder – från politiskt och strategiskt arbete till planering av markanvändningen. Den som ansöker om miljötillstånd måste beskriva på vilket sätt som förvaltningsplanen har beaktats. Således är inte åtgärdsprogrammet direkt bindande för till exempel enskilda företag, men uppges ändå få genomslag i form av både öppenhet och normerande arbete. Emellertid är det de privata aktörer, företag, medborgare och organisationer med flera villkas verksamhet påverkar vattnets status som har det primära ansvaret för att genomföra åtgärderna. Många av åtgärderna uppges bygga på frivillighet, samarbete mellan olika enheter samt viljan att utarbeta och medverka till att åtgärder beslutas och genomförs.⁸⁰

Finansiering

NTM-centralerna finansieras genom näringsministeriet och fysiska åtgärder genom miljöministeriet samt för vissa projekt också från jord- och skogsbruksministeriet. Projekt finansieras även genom bidrag från EU.

De finländska NTM-centralernas löpande drift finansieras genom näringsministeriet. Det fördelas inte några medel till samordningen av varje avrinningsdistrikt. Vattenförvaltningen ges direkta medel för fysiska vattenförbättrande vattenvårdsåtgärder från miljöministeriet och för vissa projekt också från jord- och skogsbruksministeriet. Den nationella fördelningen av medel till NTM-centralerna sker efter att NTM-centralerna har meddelat ministerierna vilka behov som finns utifrån externt ansökta medel. För åtgärder som gäller

⁷⁹ NTM-centralen i Lappland (2017): Påverka vattnen – Väsentliga frågor samt arbetsprogrammet för vattenvården i Torne älvs vattenförvaltningsområde 2022–2027. Rapport 82:2017.

⁸⁰ Länsstyrelsen Norrbotten, Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral & Finsk-svenska gränskommissionen (2016): *Torneälvens internationella vattendistrikt – Gemensam plan för gränsöverskridande vattenförvaltning 2016–2021*. Rapport 12/2016.

jordbruket är finansieringen kopplad till det nationella miljöersättningssystemet. De flesta vattenvårdsåtgärder inom jordbruket uppges vara kopplade till detta ersättningssystem.

I förvaltningsplanerna ska kostnaderna för åtgärderna räknas ut och redovisas, både för åtgärder enligt nuvarande praxis och för tilläggsåtgärder.⁸¹ I åtgärdsprogrammen och i förvaltningsplanerna definieras *åtgärder enligt nuvarande praxis* som alla de åtgärder som baseras på förpliktande författningar eller beslut. Dessutom ska man inom kategorin nuvarande praxis beakta även frivilliga åtgärder som redan genomförs. Om åtgärderna enligt nuvarande praxis inte är tillräckliga för att uppnå miljömål ska man planera *tilläggsåtgärder*. Utvecklandet av lagstiftningsmässiga, administrativa, ekonomiska och informativa åtgärder hör till tilläggsåtgärderna. För dessa presenteras utvecklingsförslag som kan trygga de vattenvårdsåtgärder som förutsätts för att uppnå statusmålen för vattenförekomsterna.

Att utveckla finansieringen och dess prioriteringar utgör ett av instrumenten för att genomföra förvaltningsplanerna. En stor del av genomförandet sker genom att man utvecklar den nuvarande verksamheten, t.ex. genom bättre förhandsplanering, genom fokusering av forskningen samt genom att de olika rådgivningsorganisationerna ger effektivare rådgivning och utbildning. Styrningen av myndigheternas verksamhet och sammanjämkandet av de olika funktionerna spelar en viktig roll. Åtgärderna enligt nuvarande praxis baserar sig i huvudsakligen på de krav som ingår i miljötillstånden. Genomförandet av förvaltningsplanerna och mobiliseringen av finansieringen förutsätter mycket samarbete och att de olika aktörerna förbinder sig till att utföra åtgärderna.

Som exempel på hur man ser på finansieringsfrågorna på regional nivå har NTM-centralen i Lappland framfört att det är viktigt att trygga tillräckliga resurser för att säkerställa den offentliga sektorns och verksamhetsutövarnas verksamhet. Det framförs att statens och kommunernas möjligheter att främja genomförandet av åtgärderna har försämrats till följd av sparåtgärderna inom den offentliga förvaltningen och i takt med att finansieringen till vattenskyddet minskat.

I en rapport från NTM-centralen framförs att i fortsättningen måste allt större satsningar göras på att utveckla nya samarbetsformer och finansieringskanaler. Centrala åtgärder ska utformas till projekt och finansiering ska sökas från olika källor. I fortsättningen

⁸¹ Se statsrådets program för genomförande av vattenvård 2010–2015.

gäller det också att söka allt mer finansiering för vattenvårdsåtgärder i EU:s olika finansieringskanaler. Samarbetsprojekten för genomförandet av vattenvårdsåtgärder med Sverige bör fortsätta.

Att utveckla och inrikta finansieringen är endast en av metoderna som står till buds för att genomföra vattenförvaltningsplanerna. En stor del av genomförandet sker genom att utveckla den nuvarande verksamheten, t.ex. genom att förbättra förhandsplaneringen, inrikta forskningen och effektivisera rådgivningen och utbildningen via olika rådgivningsorganisationer. Styrningen av myndighetsfunktionerna och sammanpassningen av olika funktioner spelar en viktig roll.

Det konstateras att åtgärderna inom de tillståndspliktiga verksamheterna i huvudsak är i linje med det nuvarande förfarandet och baserade på miljötillstånd. Att verkställa vattenförvaltningsplanerna och att ordna finansieringen kräver mycket samarbete och att olika instanser engagerar sig för åtgärderna. I rapporten betonas att det är viktigt att få olika instanser att engagera sig för vattenvårdens mål och genomförande samt att utreda hur medborgarna kan aktiveras för åtgärderna och hur de krav som en god status för vattnen beaktas i den dagliga verksamheten i olika sektorer.⁸²

Åland

Lagstiftning

Vattenvårdsarbetet på Åland styrs av vattenlagen (1996:61) för landskapet Åland och vattenförordningen (2010:93) för landskapet Åland.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Ålands landskapsregering⁸³ godkände i december 2009 en förvaltningsplan och ett åtgärdsprogram för Åland som utgör ett eget avrinningsdistrikt. I förvaltningsplanen för 2015–2021 konstateras att arbetet för att förbättra vattenkvaliteten på Åland måste bedrivas dels genom åtgärder på Åland för att minska de egna utsläppen, dels genom internationellt samarbete. I åtgärdsprogrammet anges att följande åtgärder prioriteras under perioden 2016–2021:

⁸² NTM-centralen i Lappland (2017): Påverka vattnen – Väsentliga frågor samt arbetsprogrammet för vattenvården i Torne älvs vattenförvaltningsområde 2022–2027. Rapport 82:2017.

⁸³ Ålands landskapsregering kan ha fem till åtta medlemmar och utses av lagtinget.

- *Samhällen och glesbygd*: 1) Samråds- och samarbetsgrupp för VA-sektor. 2) Ta fram en VA-plan för Åland. 3) Återföring av näringsämnen från avlopp. 4) Kartläggning av ledningsnät och pumpstationer och åtgärder vid brister. 5) Helåländskt kommunsamarbete som omfattar kartläggning, framtagande av tillsynsvägledning, inklusive en tillsynsplan och former för en gemensam kommunal tillsyn av enskilda avlopp. 6) Fastställa riktvärden för dagvatten. 7) Skapa bra omhändertagande av dagvatten genom samhälls- och detaljplanering.
- *Jordbruk*: 8) Effektiv implementering av landsbygdsutvecklingsprogrammet. Lokala åtgärdsplaner tas fram för de mest förorenade vikarna och sjöarna i samverkan med lokala aktörer. 9) Minskad påverkan av stallgödselhantering. 10) Utvecklings- och samrådsgrupp med syfte att föra fram nya innovativa metoder för att minska belastningen från jordbruket.
- *Skogsbruk*: 11) Utveckling av samarbete med syfte att utveckla regelverket för mer miljövänligt skogsbruk samt utveckla nya innovativa metoder.
- *Fiskodling*: 12) Driva arbetet för hållbar fiskodling internationellt t.ex. inom Östersjösamarbetet Helcom.⁸⁴ 13) Lokaliseringsstyrning av fiskodling till havsområden. 14) Klargörande av möjligheter till odling på allmänt vatten. 15) Samrådsgrupp för fortsatt hållbar utveckling av vattenbruket. 16) Förtydligad lagstiftning kring miljögranskningspliktiga fiskodlingar. 17) Klargöra behovet av sanering av sediment under gamla, nu stängda fiskodlingar och vid behov fastställa åtgärdsplaner.
- *Industri och övriga verksamheter som bidrar till utsläpp i vattenmiljöer*: 18) Utsläppsdatas bas inklusive GIS-underlag för planering av verksamheter. 19) Långsiktigt förbättrad vattenmiljö genom hållbar konsumtion. 20) Utredda antibiotikaanvändningen på Åland samt ta fram en strategi för minskade utsläpp till vattenmiljön.

⁸⁴ Helsingforskonventionen är en regional miljökonvention för Östersjöområdet, inklusive Kattegatt. Konventionen gäller för hela avrinningsområdet. Parter är Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Sverige, Tyskland, Ryssland och EU. Helcom har beslutat om en aktionsplan för Östersjön (BSAP) med syfte att återställa god ekologisk status i Östersjön till 2021. Arbetet för att förbättra Östersjöns tillstånd samordnas av Helsingforskommissionen (Helcom). Arbetet sker i arbetsgrupper och samordnas av ett sekretariat i Helsingfors.

- *Sjöfart, båttrafik och oljeskydd*: 21) Fortsatt arbete med förbättrat oljeskydd och -beredskap. 22) Utreda möjligheter att minska avloppsvattentömningar från fritidsbåtar samt att förbättra och /eller bygga nya mottagningsstationer. 23) Driva förbud mot utsläpp av avloppsvatten från fartyg internationellt.
- *Åtgärder för hållbar dricksvattenförsörjning*: 24) Strategi för skydd av dricksvattentäkter. 25) Skydd av grundvattenområden.
- *Åtgärder för fysiska förändringar*: 26) Översyn av muddringslagstiftningen.
- *Åtgärder för att hantera översvämningar*: 27) Klimatanpassningsåtgärder för att skydda vattenresurser och egendomar.
- *Åtgärder för utveckling av vattenförvaltningen*: 28) Smart kustzonsförvaltning. 29) Kartering av undervattensnatur.⁸⁵

Bland de styrmedel som anges i förvaltningsplanen för att genomföra åtgärderna kan nämnas samarbete, utredning, forskning och utveckling, lagstiftning, planering, information, tillsyn och samhällsplanering. De aktörer som pekas ut som ansvariga för åtgärderna är landskapsregeringen, miljöbyrån, jordbruksbyrån, skogsbruksbyrån, fiskeribyrån, fiskodlarföreningen och kommunala vattenbolag. En del av åtgärderna genomförs i samråd med kommuner och andra berörda parter i arbets- och styrgrupper där miljöbyrån är sammankallande. I förvaltningsplanen sammanfattas det på följande sätt:

Det behövs sålunda en styrning av budgeten mot genomförbara åtgärder, liksom informationsinsatser och rådgivning från t.ex. olika myndigheter och byråer på landskapsregeringen, lagstiftningsarbete och forskning för att nå målet en god vattenkvalitet. För att åstadkomma förändringar som beror på atmosfäriskt nedfall och utsläpp i Östersjön från andra länder måste internationellt arbete genomföras. Åland deltar aktivt i bland annat Helcomarbetet och samarbetar i övrigt med länderna runt Östersjön på olika sätt. Ansvaret är fördelat mellan olika aktörer som politiker, tjänstemän, forskare, kommuner, markägare och privatpersoner.⁸⁶

⁸⁵ www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/guidedocument/forvaltningsplaner-for-avrinningsdistriktet-aland-16-okt-2016.pdf (avläst 2018-06-19).

⁸⁶ Ålands landskapsregering (2015): Tillsammans för god vattenstatus. Förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Åland år 2016–2021.

Finansiering

När det gäller finansiering av åtgärder anges att kostnaden för att genomföra olika åtgärder och uppföljningen av dessa huvudsakligen ligger på Ålands landskapsregering som myndighet. Någon uppskattning av övriga myndigheter och kommuners arbete (t.ex. tillsynsarbete) finns inte.

Organisation

Ålands landskapsregering ska bereda och verkställa de frågor som hör till självstyrelsen. Till sin hjälp har landskapsregeringen en förvaltningsapparat bestående av bl.a. det centrala ämbetsverket med sex avdelningar. Landskapsregeringen utövar förvaltning på alla de områden som enligt självstyrelselagen ska skötas av landskapet i stället för staten. Således sköter landskapsregeringen uppgifter som i Finland handhas av bl.a. statsrådet, olika ministerier, NTM-centraler och olika centrala ämbetsverk. På Åland delar Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland på de uppgifter som regionförvaltningsverken har i övriga delar av Finland.

På Åland är det landskapsregeringen som är ansvarig myndighet för implementeringen av ramdirektivet för vatten. Landskapsregeringen stöds av i första hand landskapsregeringens miljöbyrå men även av jordbruksbyrån, skogsbruksbyrån, fiskeribyrån, infrastrukturavdelningen och planeringsansvarig på landskapsregeringen.

Förutom det arbete som genomförs i landskapsregeringens regi förekommer en del andra initiativ, både från olika verksamhetsutövare, privatpersoner, kommuner och organisationer som t.ex. Rädda Lumparn.

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för

avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.⁸⁷

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Finland särskilt att vidta följande åtgärder:

- Säkerställa bättre övervakning av ytvattenresurser, så att den omfattar samtliga vattenförekomster för alla relevanta kvalitetsfaktorer, däribland hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och avrinningsområdesspecifika förorenande ämnen i kustvatten.
- För samtliga avrinningsdistrikt förbättra trendövervakningen för alla relevanta ämnen, på ett sätt som ger tillräcklig tidsupplösning och geografisk täckning.
- Säkerställa en grundlig bedömning av föreslagna nya ändringar i linje med vattendirektivets krav, mot bakgrund av att man räknar med att en försämring från hög till god status kanske inte leder till någon artikel 4.7-bedömning.
- Se till att artikel 9 om kostnadstäckning genomförs på lämpligt sätt, bl.a. beräkning och internalisering av miljö- och resurskostnaderna.
- På grundval av förekomsten av perioder av torka på lokal nivå eller delavrinningsområdenas nivå, som en effekt av klimatförändringarna, på nytt överväga att utarbeta förvaltningsplaner för torka, när så är lämpligt.

Erfarenheter och lärdomar

Styrning, ansvarsfördelning, beslutanderätt och organisering

NTM-centralen i Södra Österbotten har redovisat sina erfarenheter till utredningen för Finlands del. Det konstateras att Finland har en starkt centraliserad förvaltning, vilket uppges ha både för- och nackdelar. Finland har i regel alltid varit ett centralstyrt land med starka ministerier. För tillfället (februari 2019) pågår ett reformarbete som avser att förstärka landskapens roll i den regionala förvaltningen De

⁸⁷ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

finländska avrinningsdistrikten har inga egna vattenmyndigheter eller någon instans som har juridiskt mandat för hela distriktets verksamhet. Distrikten är svaga, och vattenförvaltningen är inte föremål för någon politisk styrning eller diskussion. Styrgrupperna i avrinningsdistrikten består av tjänstemän från NTM-centralerna. I dessa grupper är det inte så mycket diskussioner. Basen i organisationen är NTM-centralerna som kan jämföras med de svenska länsstyrelserna men med delvis andra uppgifter. Den faktiska styrningen av vattenförvaltningen kommer till stor del snarare genom avgöranden från rättstillämpningen än genom politiska styrsignaler från regeringen.

Miljöministeriet ansvarar för att förvaltningsplanerna behandlas i regeringen. Miljöministeriet styr också konkret arbetet och ansvarar för korrespondensen med EU-kommissionen samt driver substansfrågor och utför eller beställer utredningar. Representanten för Kumo älv-Skärgårdshavet-Bottenhavets distrikt menar att ministeriet har en roll som liknar de svenska vattenmyndigheternas och att samordnarna vid de finländska avrinningsdistrikten påminner om beredningssekretariaten vid de svenska länsstyrelserna.

Eftersom distrikten enligt lagstiftningen ändå har sista ordet vad gäller till exempel förvaltningsplanens innehåll blir det lätt en liten intressekonflikt här i och med att det är lite grumligt vem som i praktiken styr arbetet och vem som juridiskt fastställer planerna. Detta är förstås också en resursfråga. Vi får klara oss med mycket knappa resurser på distrikten och har endast 1–2 manarbetsår öronmärkta för samordningen av arbetet. Resurserna fördelas inte av miljöministeriet utan av näringsministeriet och i sista hand förstås finansministeriet och regeringen. Därutöver kommer förstås resurser för bland annat övervakning och klassning som vi på NTM-centralerna utför inom vårt normala arbete.⁸⁸

Det konstateras att samordningen för avrinningsdistrikten har ett klart juridiskt ansvar och beslutanderätt men att distrikten är begränsade när det gäller planering och styrning. Distrikten har stor frihet när det gäller att främja och förverkliga åtgärder. Den enda begränsande faktorn uppges i princip vara de ekonomiska styrmedel som man har till förfogande och de regler som gäller för finansiering.

⁸⁸ Kumo älv-Skärgårdshavet-Bottenhavets distrikt, e-brev 2018-08-10.

För- och nackdelar med vattenförvaltningens organisation

Från avrinningsdistriktet framförs att fördelen med organisationen är att det är smidigt i och med att det är en kort väg från planeringen i distriktet till ministerierna och beslutsfattarna. Huvudsamordnaren i avrinningsdistriktet framför samtidigt att det är svårt att säga hur mycket detta har med själva organisationen att göra och hur mycket som handlar om det faktum att miljöförvaltningen i sig är ganska liten i Finland. Samordningen mellan distrikten sköts på ett informellt plan och upplevs fungera smidigt. Det uppges vara lätt att fördela ansvar och nå konsensus i frågor internt. Också i ett vertikalt led mellan NTM-centralerna, distrikten och miljöministeriet uppges man att det fungerar utmärkt. Ett resultat av samordningen är att de finländska förvaltningsplanerna är förhållandevis strömlinjeformade och har samma typ av upplägg. Huvudsamordnaren betonar att en fördel med detta är att man i beredningsskedet lätt kan gå in också substansmässigt och stödja processer på olika nivåer.

En nackdel med den organisation för vattenförvaltningen som Finland har valt uppges vara att organisationen tenderar att vara alltför centralstyrd:

Organisationsmodellen ger välgjorda planer men den centrala modellen gör det svårt att djupare förankra dem lokalt och få olika organisationer att förbinda sig till sektorsmål. För att inte tala om att få organisationer att förbinda sig till att utföra åtgärder som ju i praktiken dessutom är frivilliga och inte juridiskt bindande.⁸⁹

Avrinningsdistrikten är inte tillräckligt lokala. Den valda modellen upplevs ge flexibilitet och använda tillgänglig kompetens på NTM-centralerna, men en nackdel är att det kan vara svårt för utanförstående att veta vem som arbetar med vattenförvaltningsfrågor på varje central. Samarbetet mellan NTM-centralerna uppges fungera bra. Huvudsamordnaren vid Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets avrinningsdistrikt framför att det skulle vara lättare om distrikten hade en tydligare roll och mer styrande roll i vattenförvaltningen:

Distrikten över lag har tyvärr en luddig roll i vattenförvaltningen och finns i princip bara på pappret. Det är förstås inget självändamål att ha en synlig organisation och den lokala rollen innehas ju av NTM-centralerna men kopplingen till avrinningsområdet blir tyvärr i många fall

⁸⁹ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, e-brev 2018-08-10.

svag och organisationen känns onödigt ”kommunstyrd” med administrativa gränser som inte följer vattnen.⁹⁰

När det gäller kommunernas roll i vattenförvaltningen uppges den vara svag, trots att kommunerna har ansvaret för att genomföra flera viktiga åtgärder. Det har diskuterats hur kommunerna kan ges en mer aktiv roll.

Vidare uppges att samarbetet med intresseorganisationer förbättras.

Finansiering

När det gäller frågan om finansieringen av det arbete som görs inom vattenförvaltningen i Finland – dels vad gäller myndigheternas arbete, dels vad gäller de fysiska vattenförbättrande åtgärder som görs till följd av åtgärdsprogrammen – redovisas följande erfarenheter och lärdomar.

NTM-centralernas löpande driftsbudget kommer via Näringsministeriet och är kopplad till olika resultatmål.

Den finländska vattenförvaltningen får också direkta medel för fysiska vattenförbättrande vattenvårdsåtgärder från miljöministeriet och för vissa projekt också från jord- och skogsbruksministeriet. Finansieringen kommer inte som en klumpsumma utan uppges vara på sätt och vis behovsprövad. NTM-centralerna meddelar ministerierna vilka behov som finns utifrån externt ansökta medel. Den nationella fördelningen av medel sker utifrån detta. Från Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets avrinningsdistrikt framförs att det kunde vara smidigare med en finansiering som kunde bestå av dels en grundpott medel, dels en behovsprövad del.

Det fördelas inte några medel till samordningen av varje avrinningsdistrikt. Från Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets avrinningsdistrikt framförs att det därmed finns få konkreta möjligheter att styra hur medlen används. Distriktet menar att detta förstärker distriktens roll som en diffus planerande instans utan möjlighet att styra eller finansiera konkreta åtgärder eller utredningar.

⁹⁰ Kumo älv–Skärgårdshavet–Bottenhavets distrikt, e-brev 2018-08-10.

Norge⁹¹

Inledning

Norge är inte medlem av EU men ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Norge införlivade ramdirektivet för vatten i norsk rätt i januari 2007, och 2009 infördes ramdirektivet formellt i EES-avtalet. Som EES-land började Norge med frivilliga pilotplaner för några områden, vilka godkändes 2010. Från och med denna förvaltningscykel deltar alla avrinningsdistrikt i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Norge arbetar i praktiken synkroniserat, men en cykel efter EU:s medlemsländer.

Öarna Svalbard, Björnön och Jan Mayen står under norskt självstyre och betraktas som en del av Norge, medan Bouvetön i södra Atlanten och Peter I:s ö i södra Stilla havet är underordnade Norge men räknas inte som en del av riket. Svalbard och Björnön omfattas inte av EES-avtalet, medan däremot Jan Mayen omfattas av EES-avtalet och därmed också ramdirektivet för vatten.

Det norska inlandet domineras av fjällkedjan, medan kusten präglas av fjordarna. Norge är en stor producent av vattenkraft.

Norge är för närvarande indelat i 17 avrinningsdistrikt (vannregioner), varav elva med avrinning till norsk kust: Möre–Romsdal, Trøndelag (med Sverige), Nordland (med Sverige), Troms (med Finland och Sverige), Finnmark (med Finland och Ryssland), Glomma (med Sverige), Vest-Viken, Agder, Rogaland, Hordaland och Sogn–Fjordane. Sex avrinningsdistrikt har avrinning till Sverige, Finland eller Ryssland: Norsk-finska (från och med 2013 ett eget avrinningsdistrikt),⁹² Västerhavet, Bottenhavet, Bottenviken, Torneälven och Kemijoki.

Till följd av en regionreform har regeringen tagit fram ett förslag till ny indelning av avrinningsdistrikten från och med den 1 januari 2020. Förslaget innebär att antalet distrikt minskar från dagens elva till nio, exklusive de gränsöverskridande distrikten (se nedan).

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Norge. Utredningen har genomfört ett besök i Norge och fört samtal med Klima-

⁹¹ Avsnittet bygger bland annat på Europeiska kommissionen (2012h) och www.regjeringen.no/no/dep/kld/id668/ (avläst 2018-04-12).

⁹² I vattenförvaltningsföreskriften från 2006 anges 16 avrinningsdistrikt. Norsk-finska distriktet blev ett eget avrinningsdistrikt 2013.

og miljødepartementet, Miljødirektoratet samt representanter for Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene (dvs. norske delar av avrinningsdistrikten Västerhavet och Bottenhavet). Utredningen har även genomfört en intervju med det norska företaget Statkraft och inhämtat underlag från sektionen för vattenförvaltning vid miljödirektoratet som har besvarat skriftliga frågor för Norges del.⁹³

Lagstiftning

Ramdirektivet för vatten har genomförts i Norge genom den s.k. *vattenföreskriften* från 2006.⁹⁴ Föreskriften beslutas av regeringen och syftar till att ge ramarna för att fastställa miljömål för att säkra bästa möjliga skydd och långsiktigt hållbar användning av vattenförekomster.⁹⁵ Syftet beskrivs på följande sätt av stortinget:

Vannforskriftens formål er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder. Vannforskriften gir rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.⁹⁶

Både ytvatten (overflatevann), grundvatten (grunnvann) och dricksvatten (drikkevann) omfattas. Föreskriften reglerar bl.a. indelningen i avrinningsdistrikt (vannregioner) och vattenmyndigheter (vannregionmyndigheter). Avrinningsdistrikten kan delas in i vattenområden (vannområder).

Vattenföreskriften kan inte läggas till grund för beslut gentemot enskilda. Rättslig grund för att fastställa mål för vattenförekomster (så kallad hjemmel) finns i föroreningslagen, vattenresurslagen och plan- och bygglagen. Från och med 2019 får den också en rättslig

⁹³ Klima- og miljødepartementet, intervju 2019-01-24, Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24, Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25, Statkraft, intervju 2018-12-14 samt Miljødirektoratet, e-brev 2018-08-20.

⁹⁴ Forskrift om rammer for vannforvaltningen (FOR-2006-12-15-1446).

⁹⁵ Föreskriften har sin rättsliga grund i föroreningslagen, plan- och bygglagen samt vattenresurslagen. Den förvaltas gemensamt av Klima- og miljødepartementet (KLD) och Olje- og energidepartementet (OED).

⁹⁶ Innst. 34 L (2018-2019): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vanddirektivet)*.

grund i naturmångfaldslagen.⁹⁷ Stortingets energi- och miljøutskott behandlade hösten 2018 en proposition⁹⁸ med förslag till en ny paragraf i naturmångfaldslagen från 2009.⁹⁹ Syftet med den nya paragrafen är att tydliggöra införandet av ramdirektivet för vatten i norsk lagstiftning och att knyta vattenföreskriften till naturmångfaldslagen. Vattenföreskriften tillkom innan naturmångfaldslagen infördes. Stortinget lyfte i sin behandling fram att ändringen innebär att naturmångfaldslagen genom ändringen omfattar alla typer av påverkan på naturen, inklusive vatten. Den ger en tydligare behörighet att agera och rättslig grund (hjemmel) för att fastställa mål för vattenförekomster som faller utanför föroreningslagen och vattenresurslagen:

Naturmangfoldloven omfatter alle typer påvirkning på natur, herunder ferskvann og kystvann. Naturmangfoldloven vil med den foreslåtte endringen dekke hele det virkeområdet som vannforskriften gjelder, og det gis med den nye bestemmelsen en klarere hjemmel for å fastsette kvalitetsmål for vannforekomster i de tilfeller som faller utenfor virkeområdet for forurensningsloven og vannressursloven.¹⁰⁰

Att en förvaltningsplan ska tas fram följer av vattenföreskriften. Plan- och bygglagen (PBL)¹⁰¹ styr processen när planer ska tas fram. PBL är därmed en viktig utgångspunkt för vattenförvaltningen. Enligt § 1-1 ska planläggning främja en bärkraftig utveckling och ge underlag för åtgärder, bidra till samordning av statliga, regionala och kommunala uppgifter samt säkra öppenhet och medverkan av alla berörda intressenter. Enligt § 3-1 ska planläggning främja en helhetssyn genom samordning och samarbete kring att lösa uppgifter mellan sektorsmyndigheter, statliga, regionala och kommunala organ samt mellan privata aktörer och allmänheten.

Inga myndighetsbeslut på miljöområdet är överklagbara till domstol. Tillståndsbeslut kan överklagas till Miljödirektoratet och därefter till regeringen.¹⁰²

⁹⁷ Miljödirektoratet, e-brev2019-04-15.

⁹⁸ Prop. 93 L (2017–2018): *Endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vann-direktivet)*.

⁹⁹ Ny paragraf 26 a i naturmangfoldloven.

¹⁰⁰ Innst. 34 L (2018–2019).

¹⁰¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, PBL).

¹⁰² Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

Förvaltningsplanen är styrande för berörda myndigheters och kommuners verksamhet, men den har inte direkt rättsverkan gentemot enskilda:

Når den regionale vannforvaltningsplanen er godkjent, skal den legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. vannforskriften § 29 og plan- og bygningsloven § 8–2. Planvedtaket skaper forpliktelser for offentlige myndigheter til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Planen vil være et innspill til statlig planlegging og et grunnlag for videre tiltak, budsjetter og enkeltvedtak. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige organer og regional myndighet. De regionale vannforvaltningsplanene har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger. Med uttrykket ”legges til grunn” menes ikke at planen medfører absolutte forpliktelser av rettslig art. Planen er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan.¹⁰³

Alle berørte myndigheter er forpliktet til å følge opp ved å legge planen til grunn for sin planlegging og virksomhet.¹⁰⁴

¹⁰³ Klima- og miljødepartementets godkjenning av regionale planer for vannforvaltning i vannregion Trøndelag for planperioden 2016–2021. Dnr 15/3497, 04.07.2016.

¹⁰⁴ Vannregion Trøndelag (2015): *Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021*.

Organisation

Tabell 8

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Miljödepartementet	Huvudansvarig för vattenpolitiken
	Departementsgrupp	Samarbete och samordning mellan departement
	Miljödirektoratet	Samordning på myndighetsnivå
	Direktoratsgrupp	Samordning mellan myndigheter
Regionnivå	Nationell referensgrupp	Information och medverkan av organisationer
	Fylkesmannen	Kunskapsunderlag vattenfrågor
	Fylkeskommuner	Regional planering
Lokalnivå	Kommuner	Kommunernas åtgärder
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistriktsnivå	Fylkeskommuner	Vannregionmyndighet, ta fram förslag till förvaltningsplan
	Regionala vattenutskott	Förslag till förvaltningsplan
	Referensgrupper	Brukarintressen
Avrinningsområdesnivå	Vannområde	Ta fram lokala åtgärdsanalyser
	Vannområdesutskott	Säkra lokal förankring

Kommunal nivå

Norge är indelat i 428 kommuner. Kommunerna ska inom ramen för sina ansvarsområden utreda förslag till åtgärder och premisserna för att fastställa miljömål.

Den norska vattenförvaltningen ska utgå från de lokala behoven i avrinningsområdena. Miljödirektoratet pekar på att kommunerna är viktiga i arbetet med vattenförvaltningen i Norge eftersom de är ansvariga myndigheter (sektorsmyndigheter) för vatten och avlopp, fysisk planering och lokala åtgärder inom jordbruk. Kommunerna är viktiga åtgärdsmyndigheter. Enligt Miljödirektoratet ska kommunerna genomföra fler åtgärder än någon annan ansvarig myndighet. Kommunerna är också viktiga för att ta tillvara lokal erfarenhet och historisk kunskap, inte minst för att anpassa andra sektors åtgärder till lokala förhållanden. Från Miljödirektoratet betonas även att allmänhetens deltagande i arbetet fungerar bäst på lokal nivå.

I eksempelvis förvaltningsplanen för Trøndelags avrinningsdistrikt beskrivs kommunernas roll på följande sätt:

I vannområdene har kommunene og andre aktører den beste lokale kunnskapen om vannets tilstand og påvirkninger, og spesiell mulighet til og ansvar for å utvikle fornuftige, lokale løsninger. Kommunene er også en sentral myndighet for vann og avløp, landbruk, arealbruk m.m. De mange bidragene vi har fått fra lokalt vannområdenivå er å regne som grunnlagsmateriale for denne regionale planen.¹⁰⁵

Avrinningsområdesnivå: Vannområden

Kommunerna är viktiga aktörer i de s.k. vannområdena. Norges avrinningsdistrikt (vannregioner) är indelade i 105 vannområden som geografiskt motsvarar avrinningsområden. Det är den regionala vattenmyndigheten som i samarbete med det regionala vattenutskottet kan dela in avrinningsdistriktet i vannområden. Det ska läggas vikt vid existerande samarbetsformer mellan kommuner, regionala myndigheter och andra intressen, förväntade utmaningar och redan pågående åtgärder. Det är valfritt att etablera ett vannområde. Hur vannområdena ska arbeta är inte närmare reglerat:

Vannregionmyndigheten gir i nødvendig utstrekning rammer og veiledning for organisering og gjennomføring av arbeidet i vannområdet, og legger til rette for at dette skjer på en faglig forsvarlig måte og innenfor fastsatte frister.¹⁰⁶

I vannområdena finns det vannområdesutskott (vannområdeutvalg) där alla relevanta myndigheter och intressenter kan delta. Utskottet leder områdets arbete. Det är utskottet som till exempel bestämmer vilka åtgärder som ska föreslås. Huvuduppgiften är att säkra lokal förankring, bl.a. genom att bidra till att ta fram lokal kunskap och lokalt framtagna förslag till miljöåtgärder. Kommunerna ingår i utskottet. I exempelvis vannområde Glomma beskrivs utskottet på följande sätt:

Vannområdeutvalget er øverste organ i vannområdet og gjennomfører møte minst en gang i året. Utvalget skal ledes av en ordfører i vannområdet. Vannområdeutvalget skal godkjenne vannområdets innspill til

¹⁰⁵ Vannregion Trøndelag (2015): Regional plan for vannforvaltning i vannregion Trøndelag 2016–2021.

¹⁰⁶ 23 § vannforskriften.

övervakningsprogram, tiltaksplan og forvaltningsplan. Utvalget skal også godkjenne budsjett og arbeidsplan.¹⁰⁷

Koordinatorn är utskottets sekreterare. I Glomma har utskottet följande sammansättning:

- ordföranden från samtliga kommuner med en betydande areal inom vannområdet
- representant från fylkeskommunen
- representant från fylkesmannen
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Statens vegvesen
- Mattilsynet.

Olika intresseorganisationer, fastighetsägarföreningar, näringslivsaktörer har deltagande- och yttranderätt. Representanter från kommuner, fylkeskommuner och fylkesmän med mindre andel av vannområdet får också delta i utskottet.

Under utskottet finns en styrgrupp som tar hand om övriga arbetsuppgifter. Den ska leda och koordinera arbetet, ge mandat till underliggande grupper, prioritera arbetet i vannområdet och förbereda ärenden som ska behandlas i utskottet. I gruppen ingår representanter för regionråden, sektorsmyndigheterna, fylkeskommunen och fylkesmannen. Koordinatorn är sekreterare.

Vannområdenas oppgifter och verksamhet

Vannområdenas oppgift är att utifrån de problem som har identifierats föreslå åtgärder för att nå miljömålen. Förslagen till åtgärder tas fram på olika sätt, ibland kan vannområdena anlita en konsult. En del förslag till åtgärder är på en detaljerad nivå. I praktiken präglas åtgärdsförslagen av dels vilka behov som finns i avrinningsområdet, dels vem som tar fram förslagen.

Vannregionmyndigheten ska ge ramar och vägledning för att organisera och genomföra arbetet i vannområdet. Arbetet i vannområdena

¹⁰⁷ www.vannportalen.no/vannregioner/glomma/vannomrader-glomma/glomma/organisering/vannregionutvalget/ (avläst 2019-03-21).

ska ge grunden för det regionala vattenutskottets arbete med regionala, sektorsövergripande förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Vannområdena ska arbeta med information och lokalt deltagande i vattenarbetet. De ska ta fram underlaget för arbetet på vannregionnivån genom att göra lokala åtgärdsanalyser (tiltaksanalyser) som sedan ska ligga till grund för vannregionens förvaltningsplan och åtgärdsprogram. Miljödirektoratet förtydligar att i första cykeln gjorde de åtgärdsanalyser. Nu ska åtgärdsprogrammen bara uppdateras. I de delar av Norge där det inte finns några större problem behöver vannområdena inte göra några lokala åtgärdsanalyser – där är det i huvudsak vannregionmyndigheterna som koordinerar arbetet med åtgärdsförslagen i samarbete med relevanta sektorsmyndigheter som är åtgärdsägare. I åtgärdsanalyserna lämnar vannområdena förslag på vilka åtgärder som behövs typiskt sett (typåtgärder) och en schablonuppskattad kostnad för sådana åtgärder. Efter de senaste ändringarna i vannföreskriften 2019 är det nu enligt Miljödirektoratet tydligare att det är varje sektorsmyndighet som ansvarar för att ta fram förslag på åtgärder. Vannområdena blir då särskilt viktiga för att koordinera åtgärder i de kommuner som ingår i avrinningsområdet. Vilka faktiska åtgärder som ska genomföras beslutas av och genomförs av sektorsmyndigheterna efter att förvaltningsplan och åtgärdsprogram är beslutade. Genomförandet av åtgärder är med andra ord slutligen ett sektorsbeslut. Miljömålen i förvaltningsplanen anses som utgångspunkt vara bindande för alla sektorsmyndigheter, men det finns flexibilitet i val och justeringar av åtgärder för att uppfylla målen.¹⁰⁸

I exempelvis vannområde Hallingdal tas följande dokument fram:

- Projektplan och projektbeskrivningar för vannområdet, inklusive utmaningar, beskrivning av hur arbetet ska ske och med vad vannområdet ska arbeta
- Vannområdets huvudsakliga utmaningar är ett dokument som behandlar vilken påverkan på vattnet som finns i vannområdet och vilka värdefulla arter och naturtyper som är knutna till vattnet
- Övervakningsrapporter från kommunerna inom vannområdet

¹⁰⁸ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

- Åtgärdsanalysen (tiltaksanalysen) som är vannområdets inspel till den regionala förvaltningsplanen för vattendistriktet.¹⁰⁹

Koordinatorer

I enskilda vannområden har de involverade aktörerna gått samman för att anställa en koordinator (tidigare projektledare). Arbetet i vannområdena genomförs av vattenkoordinatören som oftast är anställd på en kommun i vannområdet. Ungefär hälften av vannområdena har en anställd koordinator.¹¹⁰ I södra Norge är det ofta en koordinator per vannområde, men i de nordligaste fylkena finns det betydligt färre koordinatörer. I exempelvis Finnmark och Troms finns det bara två koordinatörer i varje vannregion.¹¹¹ I övriga vannområden är det i huvudsak en tjänsteman på kommunen som har hand om vannområdet. Några vannområden anställer koordinatörer på heltid med fast anställningstid medan andra har tidsbegränsade anställningar och lägre tjänstgöringsgrad. I delar av landet där problemen med vattenkvaliteten inte är så stora finns enligt intervjuade vannområden inte samma motivation att arbeta fullt ut på detta sätt. Det är koordinatörns uppgift att koordinera och arrangera möten för de s.k. sakgrupperna (faggrupper), men det är deltagarna i gruppen som ska ta fram förslag på vad de ska arbeta med och det finns utsedda ordföranden som ska leda mötena.¹¹² Departementet och övriga intervjuade i Norge konstaterar att många är positiva till koordinatörerna och deras arbete.

I vannområdena är det kommunerna som äger organisationsformen. Branschorganisationer för till exempel industri och lantbruk eller andra aktörer som till exempel miljö-, jakt- och fiskeorganisationer deltar, men dessa betalar inte för medlemskapet i vannområdet på det sätt som kommunerna gör. Intervjuade företrädare menar att organisationerna är viktiga aktörer i vannområdenas sakgrupper. I vannregion Glomma har man inom de olika vannområdena bildat sakgrupper för exempelvis vatten och avlopp, lantbruk, vattenkraft och ekologi. Syftet med dessa grupper är att samarbeta samt skapa

¹⁰⁹ www.vannportalen.no/vannregioner/vestviken/vannomraader/hallingdal/om-vannomrade-hallingdal/ (avläst 2019-03-21).

¹¹⁰ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹¹¹ Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹¹² Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

nätverk och en arena där deltagarna kan mötas för att diskutera möjligheter att samverka kring de arbetsuppgifter som ska utföras. Grupperna är sammansatta med representanter så att flest möjliga intressen täcks in, till exempel myndigheter, kommuner, fylkeskommuner, fylkesmän, branschorganisationer, frivilligorganisationer och verksamhetsutövare. Möten i sakgrupperna är inte öppna utan endast till för deltagarna. Vannområdena kan därutöver arrangera möten med olika teman som är öppna för alla intresserade.¹¹³

Vannområdenas och koordinatorernas finansiering

Det är kommunerna som är drivande i vannområdena. Vannområdenas verksamhet finansieras gemensamt på följande sätt:

- kommunerna svarar för den huvudsakliga finansieringen och betalar koordinators lön
- staten lämnar bidrag till vannregionmyndigheten (VRM) via Miljödirektoratet genom ett anslag på statsbudgeten
- andra lokala aktörer som till exempel vattenkraftföretag kan finansiera vissa delar som exempelvis utredningar.¹¹⁴

Exempel från vannområde Glomma sør

Inom Glomma vannregion började fylkesmannen tidigt att engagera kommunerna och arbeta med vannområden. När fylkeskommunerna tog över som regional vattenmyndighet fortsatte man att arbeta på detta sätt. Många kommuner har valt att organisera sitt arbete på detta sätt eftersom det har visat sig vara framgångsrikt.¹¹⁵

Ett exempel på hur ett vannområde arbetar kan hämtas från Glomma sør:

Vannområde Glomma sør är det sydligaste vannområdet i Glomma vannregion. I vannområdet ingår 11 kommuner. Dessa har tillsammans anställt en person som koordinator med titeln ”daglig leder”. Hon har till uppgift att koordinera det vattenförvaltningsarbete som utförs inom

¹¹³ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹¹⁴ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

¹¹⁵ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

vannområdet men också att utföra en del av det arbete som kommunerna är förpliktade till inom vattenförvaltningsarbetet. Arbetet innebär också att ordna möten och skapa nätverk mellan olika intressenter. Koordinatören sitter rent fysiskt i en av kommunerna men jobbar mot alla. Arbetet bedrivs tätt ihop med både fylkesmannen och den fylkeskommun som är vannregionmyndighet.¹¹⁶

Erfarenheter av vannområdenas arbete

De intervjuade aktörerna har goda erfarenheter av vannområdenas arbete. Miljödirektoratet menar att vannområdena arbetar flexibelt. I princip ska de koppla samman det lokala och regionala perspektivet, koordinera kommunerna i vannområdet och följa upp kommunerna som sektorsmyndigheter. Klimat- och miljödepartementet menar att systemet med vannområden är bra och att det arbete som görs där gör stor nytta. De konstaterar att synen på vannområdena varierar mellan olika departement. Vidare konstateras att aktivitetsnivån varierar i Norges 105 vannområden. Detta beror på att utmaningarna ser olika ut i olika delar av landet. I några områden kommer utmaningarna från jordbruket, medan de i andra områden kommer från vattenkraften. Departementet konstaterar att det finns vannområden i norra Norge där utmaningarna inte är så stora.

Regional fylkesnivå: Fylkesmän och fylkeskommuner

Norge är indelat i 19 fylken med två parallella system:

- *Fylkesmannen* är ett organ för den statliga förvaltningen (mot-svarande de svenska länsstyrelserna). Bland fylkesmannens uppgifter ingår bl.a. miljöskydd och vattenfrågor.¹¹⁷ Fylkesmannens miljöskyddsavdelning är Klimat- och miljödepartementets representant på regional nivå och ska samla kunskap om vattnets tillstånd och värdera miljötillståndet, övervaka och kartlägga problem samt fungera som rådgivare till andra inblandade myndigheter. Från och med 2019 finns det som en följd av den norska regionreformen tio fylkesmän.

¹¹⁶ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹¹⁷ www.fylkesmannen.no/ (avläst 2018-05-02).

- *Fylkeskommunen* är en offentlig, folkvald regionkommun som tillvaratar vissa offentliga förvaltnings- och tjänsteproducerande uppgifter i ett fylke (motsvarande de svenska landstingen). Den är bland annat regional planmyndighet enligt den norska plan- och bygglagen. Fylkeskommunen finansieras genom direkt skatt och har huvudansvaret för sjukvården och uppgifter inom näringslivsutveckling, vuxenutbildning, energi, vägväsen, friluftsliv och förvaltning av vissa hotade arter m.m.

Inom vattenförvaltningen ska fylkesmannen ta fram kunskapsunderlag (kartläggning och analys samt miljöövervakning). När vattenföreskriften ändrades den 1 januari 2019 blev fylkesmannens uppgifter enligt Miljödirektoratet tydligare: Fylkesmannen är ansvarig och rådgivare i miljöfrågor (§ 15 och 18). Fylkesmannen ska karaktärisera och värdera påverkan (§ 15), ta fram ett regionalt övervakningsprogram (§ 18) och har dessutom ett eget sektorsansvar.

Fylkesmannens arbete med att ta fram kunskapsunderlag sker i samråd med sektorsmyndigheterna (inklusive kommunerna) och utförs tillsammans med vannområdena där kommunerna bidrar med kunskap. Genom detta arbetssätt ska en gemensam plattform och en kvalitetssäkring av fylkesmannens arbete skapas. Det behövs till exempel enighet om vilka påverkanskällor som finns och vilken påverkan de har på vattenförekomsterna.¹¹⁸ Om fylkesmannen och de övriga aktörerna är oense om några frågor måste de komma överens vid ett möte.¹¹⁹ En del i arbetet med kartläggning och analys är att göra en ekonomisk analys. Denna görs däremot inte av fylkesmannen.¹²⁰ Miljödirektoratet har i stället ansvar för den ekonomiska analysen och fylkesmannen deltar i arbetet.¹²¹

Miljödirektoratet har en huvudkontakt hos varje fylkesman som koordinerar vattenförvaltningsarbetet där. I praktiken stöds de av kolleger som arbetar med frågor där fylkesmannen är sektorsmyndighet, dvs. inom exempelvis avlopp, akvakultur, delegerat industri, vattenkraft och fiskförvaltning. Från och med 2019 har de tidigare

¹¹⁸ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹¹⁹ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹²⁰ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

¹²¹ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

18 fylkesmannaämbetena slagits samman till 10 fylkesmän. Detta innebär bland annat att det blir flera tjänstemän som arbetar hos varje fylkesman.¹²²

Fylkeskommunerna är planmyndigheter enligt plan- och bygglagen.¹²³ De är enligt Miljödirektoratet vana vid att samordna underlag till planer från bland annat sektorsmyndigheter. Fylkeskommunerna har också ett eget sektorsansvar för vissa frågor.¹²⁴

Avrinningsdistriktsnivå: Vannregionmyndigheter

Norge är indelat i 11 avrinningsdistrikt (vannregioner). Indelningen bygger på avrinningsområden och fylken. Antalet kommer att minska från och med 2020 på grund av den regionreform som nu genomförs i Norge.¹²⁵ Indelningen i avrinningsdistrikt överensstämmer inte med indelningen i fylken:

Noen av vannregionene berører flere fylker, og ingen av dem har grenser som eksakt følger fylkesgrensene.¹²⁶

Under den första vattenförvaltningscykeln var det 11 fylkesmän som var vattenmyndigheter med ansvar för att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplan. I andra vattenförvaltningscykeln tog 11 fylkeskommuner över denna uppgift.¹²⁷

Norges avrinningsdistrikt administreras numera av 11 fylkeskommuner som har pekats ut som regionala vattenmyndigheter (vannregionmyndigheter, VRM), med ansvar för de avrinningsdistrikt eller delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger i Norge. Enligt vattenföreskriften ska VRM lägga tillrätta för och leda planarbetet (§ 20, 21), upprätta och leda vannregionutvalg (§ 22), ta fram ramar och vägledningar till vannområdena (§ 23), uppdatera miljömål, åtgärdsprogram och förvaltningsplan (§ 24, 25, 26), arbeta med deltagande och information (§ 27), genomföra remisser (§ 28)

¹²² Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹²³ Lov om planlegging og byggesaksbehandling, plan- og bygningsloven, PBL.

¹²⁴ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹²⁵ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24. I och med regionreformen den 1 januari 2020 kommer antalet vannregionmyndigheter att minska till 9.

¹²⁶ www.vannportalen.no/vannregioner/ (avläst 2018-05-02).

¹²⁷ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

och se till att beslut fattas i fylkestinget (den politiska beslutsnivån) (§ 29).

De regionala vattenmyndigheterna har små kanslier. Det är oftast endast en person som arbetar på VRM. Denna ska fungera som processledare och koordinator inom vattenförvaltningen.¹²⁸ Den fylkeskommun som har utpekats som regional vattenmyndighet ska koordinera arbetet utifrån angivna tidsramar. Detta innebär bl.a. att VRM ska underlätta det arbete som ska utföras, följa upp de myndigheter som har uppgifter utifrån vattenförvaltningsföreskriften, genomföra egna uppgifter och samordna de olika bidragen. Detta ska göras i nära samarbete med det regionala vattenutskottet (vannregionutvalget, VRU) som ska upprättas av vattenmyndigheten. VRM styrs av vannregionutvalget som godkänner förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. I VRU ingår dels relevanta statliga och regionala sektorsmyndigheter, dels kommunerna i vannregionen.¹²⁹ Utskottet kan ses som en arena för samordning av olika intressen. I flertalet vannregioner möts VRU åtminstone två gånger om året. Vissa centrala myndigheter, såsom Mattilsynet och Fiskedirektoratet, deltar via sina regionala kontor medan andra, såsom energimyndigheten NVE, numera deltar genom sitt centrala kontor. NVE har 11 personer i de olika regionala utskotten, vilka samordnas av NVE:s representant i direktoratsgruppen.¹³⁰

Förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen lämnas till fylkestingen i samtliga fylkeskommuner som ingår i vannregionen för beslut där. Om sektorsmyndigheterna och kommunerna är oense ska det anges i planerna och sedan stämmas av mellan departementen. Innan fylkestinget fattar beslut kan det vara några timmars debatt. Bland annat departementet menar att det är en fördel att det är öppna debatter inför beslut i fylkestingen som alla kan följa. Vid besluten av nu gällande förvaltningsplaner och åtgärdsprogram handlade debatterna i fylkestingen ofta om åtgärder med anledning av vattenkraftverk.¹³¹

Till VRM har man knutit 11 regionala referensgrupper med företrädare för olika organisationer (representanter för berörda rättighetshavare och privata och allmänna brukarintressen). Dessa grupper

¹²⁸ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24. Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹²⁹ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹³⁰ Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹³¹ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

har enligt Miljödirektoratet inte fungerat så bra. En orsak är att organisationerna inte har företrädare på vannregionnivå – många organisationer är i stället starka på central nivå och på lokal nivå.¹³²

Exempel från vannregion Glomma

I vannregion Glomma har man organiserat arbetet på följande sätt:

- Vannregionmyndighet är Østfold fylkeskommun. I denna fylkeskommun finns två heltidsanställda som arbetar med vattenförvaltningsarbetet för vannregion Glomma. I de flesta övriga vannregioner är det bara en anställd som arbetar med detta hos den fylkeskommun som är vannregionmyndighet.
- Vannregionutvalget har cirka 200 deltagare. På grund av det stora antalet deltagare blir de möten som hålls med utvalget mer av informationsmöten än arbetsmöten.
- Vannregionmyndigheten har också bildat en regional referensgrupp för olika intressenter. Möten med dessa hålls oftast i samband med möten med vannregionutvalget. Både friluftsföreningar och branschorganisationer deltar.
- Man har också bildat en styrgrupp som består av en politiker från varje fylkeskommun i regionen. Det är frivilligt att organisera verksamheten på detta sätt.¹³³

Vannregionmyndigheten uppfattar sin uppgift på följande sätt:

- Være plan og prosessleder
- Samordne utarbeidelsen av sektorovergripende vannforvaltningsplaner
- Følge opp og sikre gode bidrag i planarbeidet fra vannområdene og ulike sektormyndigheter
- Legge til rette for medvirkning og informasjon i planprosessen
- Sørge for at kvalitetskrav og tidsfrister i henhold til vannforskriften overholdes.

¹³² Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹³³ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

De fylkeskommuner som är vannregionmyndigheter har samarbetsmöten sinsemellan för samarbete om olika uppgifter.

Central myndighetsnivå

Miljødirektoratet

Ansaret för koordinering på myndighetsnivå och löpande uppföljning av arbetet i avrinningsdistrikten är delegerat till Miljødirektoratet som är central statlig myndighet för vattenförvaltningsfrågor. Miljødirektoratet är ett statligt förvaltningsorgan under Klimat- och miljødepartementet med cirka 700 anställda i Trondheim och Oslo samt vid cirka 60 lokala tillsynskontor (Statens naturoppsyn, SNO). Dess huvuduppgift är att minska på utsläppen av klimatpåverkande gaser, förvalta norska natur och förhindra föroreningar. Miljødirektoratet koordinerar arbetet med en helhetlig och ekosystembaserad förvaltning av vatten. Man arbetar för att säkra en vattenkvalitet i färskvatten som upprätthåller arter och ekosystem i sjöar och vattendrag.¹³⁴

Vannseksjonen vid Miljødirektoratet koordinerar genomförandet av vattenförvaltningsarbetet genom att:

- nationellt koordinera andra myndigheter och leda direktoratsgruppen
- vägleda och samordna vannregionerna (VRM och fylkesmannen)
- koordinera norskt deltagande i EU:s CIS-arbete.¹³⁵

Direktoratsgruppen

Det är 11 statliga myndigheter (direktorat) som har ansvar för frågor som knyter an till vattenförvaltningen. En viktig aktör bland dessa är Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).¹³⁶ För att säkra både samordningen mellan myndigheterna och för att se till att avrinningsdistrikten får nödvändig och enhetlig vägledning har det inrättats en direktoratsgrupp. Miljødirektoratet samordnar och leder

¹³⁴ www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Vannforvaltning/Vann-og-vassdrag/ (avläst 2018-05-04).

¹³⁵ Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹³⁶ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

gruppens arbete. Gruppen ger gemensam vägledning till vannregionmyndigheterna och fylkesmännen. Den träffas två gånger per år. Det har hittills varit tvådagarsmöten, men nu ska en översyn av gruppens arbetsformer göras. I och med att vägledningar finns handlar det numera enbart om att uppdatera dem, vilket inte upplevs som något svårt arbete. Direktoratsgruppens vägledningar ska godkännas av departementsgruppen.¹³⁷

Direktoratsgruppen har följande uppgifter:

- Medvirke til at Norge oppfyller kravene i vannforskriften og vann-direktivet ved å samordne gjennomføringen av vannforskriften på direktoratsnivå.
- Være et faglig forum for gjensidig informasjon, samordning og samarbeid, i tråd med direktoratenes myndighet.
- Legge til rette for god samordning mellom involverte myndigheter og sektorer og en harmonisert praktisering i vannregionene.
- Legge til rette for en helhetlig vannforvaltning som er samordnet på tvers av sektorer, systematisk, kunnskapsbasert og i tråd med forutsetningen om medvirkning.
- Sikre at det utvikles nødvendig veiledning og verktøy for arbeidet, og bidra til kompetanseutvikling ved å arrangere fagsamlinger, bidra til erfaringsutveksling og tydeliggjøre ønsket oppfølging gjennom å vise til gode eksempler.
- Bidra til samordning i vannregionutvalg og i vannforvaltningsarbeidet lokalt. Det enkelte direktorat har ansvaret for å sikre medvirkning fra egen sektor nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Bidra til involvering og medvirkning for alle interessenter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.
- Gi råd og ta initiativ overfor departementsgruppen, bl.a. ved behov for drøftinger og avklaringer på overordnet nivå.
- Samordne deltakelsen i den europeiske strategien for felles gjennomføring av direktivet.¹³⁸

Miljødirektoratet är direktoratsgruppens sekretariat. Gruppen har bland annat hand om Vannportalen.no där information om norsk vattenförvaltning har samlats.¹³⁹

¹³⁷ Miljødirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹³⁸ www.vannportalen.no/organisering/nasjonalt-forvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppa/ (avläst 2018-05-02).

¹³⁹ Vattenportalen (www.vannportalen.no).

Nationell referensgrupp

En nationell referensgrupp (nasjonal referansegruppe) har knutits till direktoratsgruppen för att säkerställa information och medverkan av berörda branschorganisationer, relevanta frivilligorganisationer och det civila samhället. Referensgruppen består av företrädare för olika organisationer. Gruppen träffas två gånger per år. Enligt uppgift från Miljödirektoratet har gruppen i praktiken inga egna möten. I stället deltar gruppens medlemmar på en dag av direktoratsgruppens tvådagsmöten. Den nationella referensgruppen upplevs inte ha så många gemensamma intressen.¹⁴⁰

Sektorsmyndigheter

Sektorsmyndigheter är både statliga myndigheter (direktorat) och kommuner. Genom en ändring av vattenföreskriften den 1 januari 2019 förtydligades sektorsmyndigheternas uppgifter: De ska delta i vannregionutvalg (§ 22), arbeta med uppdateringar som angår det egna ansvarsområdet (§ 22), delta i uppdateringen av miljömål (§ 24), delta i uppdateringen av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram och bidra med kostnadsberäkningar (§ 25 och 26) samt följa upp åtgärdsprogrammen genom att fatta beslut om enskilda åtgärder (§ 25). Varje sektorsmyndighet har ansvar för sin del av åtgärdsmodulen i databasen Vann-nett. Efter att förvaltningsplanerna har beslutats i vannregionerna, ska sektorsmyndigheterna säkerställa att nationella vägledning (föringar) och vattenföreskriftens krav har följts, innan en rekommendation sänds till Klimat- och miljödepartementet (§ 29).

De olika statliga myndigheterna ska få tydliga styrsignaler i sina regleringsbrev (tilldelningsbrev) från departementen. Regleringsbreven skrivs av varje departement och det uppges vara stor konkurrens mellan olika områden om att komma in i breven. Klimat- och miljödepartementet försöker att få de andra departementen att ta in vattenfrågor i regleringsbreven.¹⁴¹

De olika sektorsmyndigheterna är organiserade på olika sätt på regional och lokal nivå. Miljödirektoratet menar att det varierar mellan sektorerna i vilken grad de är centralstyrda eller decentraliserade. Miljödirektoratet menar vidare att många myndigheter – utifrån

¹⁴⁰ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁴¹ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

erfarenheterna från att ta fram nuvarande förvaltningsplaner och åtgärdsprogram – nu bättre har förstått att de måste vara aktiva genom hela processen. Några myndigheter har erfarenhet av att arbeta med planläggning, och de upplevs därför ha bättre förutsättningar att vara aktiva i vattenförvaltningsarbetet. Ett exempel på detta är Statens vegvesen som har lång erfarenhet av planarbete. Andra är enligt Miljödirektoratet mer vana vid att reagera på inkommande ärenden, såsom tillståndsmyndigheter.¹⁴²

Central politisk nivå

Klimat- och miljödepartementet

Ansvar för genomförandet av ramdirektivet för vatten i Norge delas av flera departement. Klimat- och miljödepartementet (Klima- og miljødepartementet, KLD) är huvudansvarig myndighet för implementeringen av ramdirektivet.

Vid departementet finns en vattenenhet (vannseksjonen) som har hand om vattendrag och insjöar. Enheten handlägger frågor om den biologiska naturmångfalden i färskvatten och i områden på land längs kusten. Enheten leder och samordnar departementets uppföljning av ramdirektivet i Norge genom vattenföreskriften. KLD har cirka 350 anställda, varav 3–4 personer arbetar med vattenförvaltningen (motsvarande cirka 2 årsarbetskrafter).

KLD ansvarar för att ta fram övergripande nationella vägledningar (föringar) för arbetet med förvaltningsplaner och åtgärdsprogram i samarbete med övriga departement. Vägledningarna beslutas av regeringen.

KLD/regeringen ska godkänna de regionala förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen. Formellt är det KLD som beslutar om planerna, men i praktiken lyfts besluten till regeringen eftersom det ses som en så viktig fråga. Detta är de enda regionala planer som ska godkännas på regeringsnivå. Att de ska beslutas på regeringsnivå beror på att det är en internationell förpliktelse att ha sådana planer och de berör och förpliktigar viktiga sektorer i förhållande till EES-avtalet.¹⁴³

¹⁴² Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁴³ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

Departementsgruppen

Åtta departement berörs av vattenförvaltningsarbetet, och av dessa har KLD det övergripande ansvaret. För att bidra till information, samarbete och samordning mellan departementen har det inrättats en departementsgrupp där tjänstemän från de åtta berörda departementen ingår. Det är en kontaktgrupp för arbetet med vattenfrågor som leds av KLD.

Gruppen möts ungefär två gånger per år. Dessutom har man möten när något särskilt händer. KLD orienterar de övriga departementen om vilka olika processer som pågår inom vattenförvaltningen. I de fall som departementen och departementsgruppen inte kan lösa olika målkonflikter eller andra frågor lämnas frågan till regeringen för beslut.

Beredningen av frågor mellan departementen föregår för övrigt på vanligt sätt och i förhållande till det enskilda departementets ansvarsområde.¹⁴⁴

Olje- og energidepartementets (OED) huvuduppgift är att underlätta och samordna en samlad energipolitik. Tillstånd för vattenkraft (vassdragslovgivning) behandlas av OED och beslutas av kungen i statsråd. Ansvarig myndighet är Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

¹⁴⁴ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

Tabell 9 Behörig myndighet i Norge

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Fylkesmannen, Miljødirektoratet
Bedömning av ytvattnets status	Fylkesmannen, Miljødirektoratet
Samordning av implementering	Klimat- o. miljødepartementet, Miljødirektoratet
Ekonomisk analys	Respektive sektorsmyndighet
Verkställande av regleringar	Respektive sektorsmyndighet
Genomförande av åtgärder	Verksamheter och privatpersoner
Övervakning av grundvatten	Miljødirektoratet, NGU, NVE
Övervakning av ytvatten	Miljødirektoratet, fylkesmannen, kommunerna, vannområdena, verksamhetsutövare
Förberedelse av åtgärdsprogram	Vannregionmyndigheter i samarbete med vannregionutvalg
Förberedelse av förvaltningsplaner	Vannregionmyndigheter i samarbete med vannregionutvalg
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Fylkesman (i vissa fall Miljødirektoratet) i samarbete med sektorsmyndigheter
Information till och samråd med allmänhet	Vannregionmyndigheter, vannområden och kommuner
Rapportering till kommissionen	Klimat- och miljødepartementet, underlag från Miljødirektoratet

Källa: Miljødirektoratet, e-brev 2019-01-23.

Miljömål

Norge har infört ramdirektivets artikel 4 om miljömål i norsk lagstiftning på följande sätt.

- Ramdirektivets artikel 4 har implementerats genom vattenföreskriften.¹⁴⁵ Miljömålen i vattenföreskriften är definierade som gränsvärden för ekologisk och kemisk status (ved grenseverdiene for økologisk og kjemisk tilstand) som följer av ramdirektivet artikel 4.1. Enligt Miljødirektoratet använder man ofta beteckningen ”standard miljömål” för de mål som automatiskt följer av ramdirektivet: god ekologisk och kemisk status.
- Interkalibrerade BQE (biological quality elements) som följer av EU-kommissionens interkalibreringsbeslut (EU Commission Intercalibration Decisions) finns i vattenföreskriftens bilaga Va.

¹⁴⁵ Vannforskriften, kapitel 2, §§ 4–14.

Norska klassgränser (dvs. det som inte är interkalibrerat) finns i det norska klassificeringssystemet.

- Miljökvalitetsstandarder EQS (Environmental Quality Standards) som följer av dotterdirektivet om prioriterade ämnen finns i vattenföreskriftens bilaga VIII. Norska vannregionspecifika ämnen har angetts i det norska klassificeringssystemet, kapitel 11.

Det är vannregionmyndigheterna (VRM) och de regionala vattenutskotten (VRU) som tar fram förslag till miljömål för de 30 000 vattenförekomsterna, som sedan godkänns av fylkestingen, och Klimat- och miljödepartementet beslutar därefter om de ska godkännas. Beslut om miljömål enligt artikel 4 i ramdirektivet fattas på följande sätt i Norge.

Vannregionmyndigheten i samarbete med vannregionutvalget utarbetar ett förslag till regional förvaltningsplan med åtgärdsprogram med konkreta miljömål (konkrete miljømål) för planperioden (§ 24). Utgångspunkt är de ”standard miljømål” som följer av ramdirektivet och som har implementerats i vattenföreskriftens bilaga och klassificeringssystem (§ 4). Dessutom ska det ingå strängare miljömål som följer av andra regelverk för skyddade områden (§ 7). Viktiga användarintressen som framkommer i samrådet kan också ges vikt (tillegges vekt). I samråd med relevanta sektorsmyndigheter ska det bedömas om vattenförekomster ska utpekas som kraftigt modifierade och därmed få det anpassade miljömålet god ekologisk potential (§ 5 och SMVF-vägledningar). I samråd med relevanta sektorsmyndigheter ska det också bedömas om det finns behov av undantag i form av tidsfrist (§ 9) eller mindre stränga miljömål (§ 10) sett i relation till vilka åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt genomförbara och naturförhållanden som till exempel kan kräva längre tid för att visa en förbättring. En premiss för eventuella undantag är miljö-tillståndsbeskrivningen (miljøtilstandsbeskrivelsen) och bedömningen om skillnaden mellan dagens tillstånd och standard miljömålet (gapvurderingen mellom dagens tilstand og standard miljømål), vilken tas fram av fylkesmannen. En annan premiss är i vilken grad som sektorsmyndigheterna menar att de kan klara av att fylla gapet med åtgärder inom planperioden. Miljömål för vattenförekomster med ny aktivitet/ingrepp (artikel 4.7) beskrivs i vattenföreskriften (§ 12) och i ett vägledningsbrev från departementet.

Dessa bedömningar resulterar i ett förslag till konkreta miljömål för planperioden. Målet är att vannregionutvalget ska bli enigt om dessa konkreta miljömål (§ 24).

Fylkestinget beslutar därefter om den regionala förvaltningsplanen med miljömål och lämnar in den till Klimat- och miljödepartementet. Genom en ny föreskrift från 2019 ska vannregionmyndigheten skicka in den beslutade planen till Miljödirektoratet som i samråd med NVE och andra myndigheter ska säkra att nationella vägledningar (föring) har följts inom de olika myndigheternas ansvarsområden. De ska vidare säkra att vattenföreskriftens krav har följts och skicka ett yttrande (tilråkning) till KLD om detta. I samråd med departementsgruppen gör KLD eventuella ändringar som de anser vara nödvändiga utifrån nationella övervägningar och godkänner därefter förvaltningsplanerna med miljömål (§ 29).¹⁴⁶

Miljömålen anges förutom i förvaltningsplanerna även i databasen Vann-Nett som innehåller en översikt över alla vattenförekomster med bland annat miljömål och åtgärder.

Erfarenheter av arbetet med miljömål

I Norge har målen inga rättsliga konsekvenser gentemot myndigheter, kommuner eller enskilda. De övergripande målen om god status anges i vattenförvaltningsföreskriften. I denna lag finns ingen hemmel, det vill säga regler om på vilket sätt myndigheterna får använda reglerna mot enskilda. Myndigheterna agerar gentemot enskilda med stöd av föroreningslagen.¹⁴⁷ I den lagen anges inte miljömålen. Myndigheter kan således inte rikta krav eller ingripanden gentemot enskilda enbart med stöd av miljömålen. Målen upplevs dock vara viktiga som incitament för att få myndigheter och kommuner att agera.¹⁴⁸

Miljödirektoratet har framfört att det har varit svårt att kommunicera sambandet mellan miljömål, åtgärder och undantag. Arbetet med undantag och klassning av kraftigt modifierade vatten är en del

¹⁴⁶ Miljödirektoratet, e-brev 2019-01-23.

¹⁴⁷ Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

¹⁴⁸ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

av arbetet med mål och åtgärder, inte kartläggning och analys.¹⁴⁹ När det gäller undantag har departementet framfört att man i första hand ska använda tidsfrister. Om man bedömer att god ekologisk status aldrig kommer att kunna uppnås ska beslut om mindre stränga miljömål fattas enligt ramdirektivets artikel 4.5.¹⁵⁰

Från lokal och regional nivå har det framförts att målen för varje vattenförekomst diskuteras inom respektive vannområde. Där bedöms om det finns förutsättningar att bestämma undantag i form av längre tidsfrist och mindre stränga krav. Diskussioner förs med sektorsmyndigheter och branschorganisationer. Det är mest klassning av kraftigt modifierade vatten och längre tidsfrister som diskuteras. Enligt uppgift är det få vattenförekomster som har fått mindre stränga krav. Man försöker i första hand fokusera på de vattenförekomster där det finns mycket påverkan. Vattenförekomster med färre påverkningar har standard miljömål om att god ekologisk status ska uppnås före 2021.

I samband med beslutet om det nuvarande åtgärdsprogrammet sänkte regeringen målsättningen för några vattenförekomster till mindre stränga krav trots att man enligt de intervjuade i vannregion Glomma tidigare uttalat i direktiven till myndigheterna att myndigheterna inte skulle göra så.¹⁵¹

Kartläggning, analys och övervakning

Arbetet med kartläggning, analys och övervakning görs av fylkesmannen. Metoderna för statusklassificeringen är centralt utarbetade av direktoratsgruppen under ledning av Miljödirektoratet för att det ska bli lika i hela Norge. Miljödirektoratet styr processen genom att ta fram vägledning och brev till fylkesmannen, och genomföra kurser och möten med experter. Sektorsmyndigheter och kommuner ska ta fram kunskapsunderlag och lämna in till fylkesmannen.

Övervakningsprogram är fylkesmannens och Miljödirektoratets ansvar. Miljödirektoratet ansvarar för de nationella övervakningsprogrammen (basis, referens, trend), och fylkesmannen ansvarar för

¹⁴⁹ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁵⁰ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹⁵¹ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

regionala program med operativ övervakning av åtgärder och undersökande problemkartläggning. Miljödirektoratet menar att Norge de senaste åren har uppnått en förhållandevis bra övervakning inom vattenområdet.

Flera av de intervjuade framhåller att det i Norge finns en stark lagstiftning gentemot verksamhetsutövare när det gäller övervakning inom till exempel industri och vattenkraft. Verksamhetsutövarnas uppgifter i övervakningen regleras i tillstånden och innebär bland annat att uppgifter ska rapporteras in i en databas. Där läggs också den statligt finansierade övervakningen in. Miljödirektoratet betonar att det finns en standardiserad metod för övervakning och inrapportering. Diffusa utsläpp från jordbruket ingår dock inte i verksamhetsutövarnas övervakning.¹⁵²

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av de regionala vattenmyndigheterna (fylkeskommunerna) i samarbete med det regionala vattenutskottet, godkänns av de regionala vattenutskotten och antas av de berörda fylkeskommunerna innan de översänds till Klimat – och miljödepartementet och regeringen för granskning och godkännande.

Vattenföreskriften syftar bland annat till att säkerställa att det utarbetas och antas regionala förvaltningsplaner (förvaltningsplaner) och åtgärdsprogram (åtgärdsprogram) för att uppfylla miljömålen och se till att det tas fram nödvändiga kunskapsunderlag för detta arbete.

Det är den regionala vattenmyndigheten (VRM) som i samarbete med det regionala vattenutskottet (VRU) ska utarbeta förslag till förvaltningsplan och åtgärdsprogram för avrinningsdistriktet. I Norge tas åtgärdsprogram och förvaltningsplaner fram som en regional

¹⁵² Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24. Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

plan enligt plan- och bygglagen (PBL).¹⁵³ Den norska vattenförvaltningen ses som ett regionalt och lokalt planarbete. Sektorsmyndigheter och kommuner är skyldiga att delta i planarbetet. De ska ta fram och lämna åtgärdsförslag inom sitt respektive ansvarsområde till de ansvariga fylkeskommunerna. Om så inte görs tar vannområdena i stället ofta fram åtgärdsförslag för dessa myndigheter.¹⁵⁴

Åtgärdsprogrammen ska vara sektorsövergripande. Sektorsmyndigheter och fylkeskommuner ska inom ramen för sina ansvarsområden utreda förslag till åtgärder och premisserna för att fastställa miljömål. Departementet menar att det krävs en strategisk miljökonsekvensbeskrivning för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.¹⁵⁵

Nationell vägledning (føring)

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska göras enligt KLD:s nationella vägledningar (føring). Dessa föringar är vägledningar, men samtidigt juridiskt bindande. Att förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och beslut om miljömål följer de nationella vägledningarna ska säkerställas av både sektorsmyndigheter, vannregionmyndigheter och departement. Sektorsmyndigheterna ska redan i vannregionutvalgen (VRU) uppmärksamma om de befärar att framtagna förslag till planer kan komma i konflikt med nationella vägledningar. De nationella vägledningarna ska dock vara så flexibla att anpassningar kan göras på lokal nivå.¹⁵⁶

Varje departement tar fram förslag till nationell vägledning för sitt ansvarsområde. Förra perioden togs det fram en sådan nationell vägledning endast för vattenkraften, men för nästa planperiod ska departementen enligt uppgift från KLD ta fram föringar för de viktigaste påverkningarna och möjliga målkonflikter. Myndigheterna bistår i arbetet genom att ta fram underlag och förslag. De nationella vägledningarna beskriver i hög grad övergripande vad som ska prioriteras utan att det konkretiseras i siffror. Departementet menar att det alltid uppstår målkonflikter mellan olika sektorsområden, och

¹⁵³ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, PBL).

¹⁵⁴ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹⁵⁵ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹⁵⁶ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

regeringen ska genom KLD avgöra vad som är den nationella ambitionsnivån för Norge. När en målkonflikt inte kan lösas på tjänstemannanivå mellan departementen så avgörs den av regeringen.

I de nationella vägledningarna anger KLD vilka styrmedel som ska användas. När det gäller føringen från 2014 för vattenkraft delades vattenförekomsterna in i fyra klasser, och det var de vattenförekomster som var allra högst prioriterade som skulle prioriteras i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Våren 2019 tog departementet fram en nationell vägledning för vattenåtgärder inom jordbruksområdet. Den utgår från att existerande styrmedel (krav i regelverk) ”ska” användas, till skillnad från tidigare när det är uttalat att de i hög grad är frivilliga med tillskott. Den innehåller inte något exakt tal på hur stora utsläppsminskningar som kommer att krävas, men målet ska enligt KLD vara att direktivets miljömål ska nås.¹⁵⁷ De nya føringarna innebär bland annat följande:

- Regjeringa vil innføre meir forpliktande krav for forureining frå jordbruket. Krava skal sikre god tilstand i alle vassförekomstar som blir påverka av aktivitetar frå jordbruket. Fylkesmenn og kommunar skal stille krav om miljøtiltak der det er naudsynt for å nå miljømåla etter vassforskrifta innan 2027, og seinast innan 2033. Det skal utformast ein ny heimel for tilgangen fylkesmannen har til å stille miljøkrav i særskilt utsette område.
- Alle avløpsanlegga i den enkelte kommune skal oppfylle forureingsforskriftea sine rensekraft slik at vi kan nå miljømåla innan 2027, og seinast innan 2033.
- Tiltak for vill fisk som er påverka av lakselus eller rømt oppdrettsfisk, skal bygge på ny kunnskap som er komen etter at vassforvaltningsplanane for 2016-2021 vart utarbeidde.
- Regjeringa arbeider med ein tiltaksplan mot framande artar som mellom anna trugar vasskvaliteten.
- Transportetatar og underliggjande verksemdar skal gjennomføre tiltak som betrar miljøet i alle vassförekomstar der dette er naudsynt for å nå vassforskrifta sine miljømål innan fristane.

¹⁵⁷ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

- Tiltak for å verne drikkevasskjelder skal avklarast gjennom dei regionale vassforvaltningsplanane, og blir ivaretekne i arealdelen til kommuneplanen, gjennom omsynssoner og tilhøyrande plan-avgjerder.¹⁵⁸

Vägledningar tas fram av både departementet och direktoratsgruppen men de har olika inriktning. KLD:s nationella vägledningar anger ambitionsnivån när det gäller till exempel miljöförbättring i förhållande till livsmedelsproduktionen och elproduktionen. De ska ge en balans mellan vattenpolitiken och andra politikområden. De vägledningar som direktoratsgruppen tar fram handlar mer om operativa metodfrågor.¹⁵⁹

Erfarenheter av de nationella vägledningarna

Miljödirektoratet konstaterar att när arbetet med vattenförvaltningen inleddes fanns det få nationella vägledningar från regeringen, vilket gav VRM intrycket att det regionala utrymmet var större än vad det egentligen är. Det medförde att departementen tvingades att gå igenom och ändra på många saker i de inlämnade förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen. Detta var dels arbetskrävande, dels politiskt svårt. Miljödirektoratet menar att fylkeskommunerna insåg att de var något för ambitiösa, särskilt inom vattenkraftsområdet. Inför kommande planperiod kommer det att komma nationella vägledningar från regeringen för att ge tydligare styrning. Handlingsutrymmet för fylkeskommunerna blir därigenom litet och Miljödirektoratet konstaterar att de nationella vägledningarna blir alltmer styrande.

Från bland annat vannregionmyndigheten i Glomma framförs att de nationella vägledningarna från departementet kom sent i förra cykeln och det innebar bland annat att fylkeskommunerna fick göra om ett samråd.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Klima- og miljødepartementet (2019): *Nye nasjonale føringar for vassforvaltninga*. Pressmeddelande 2019-03-20.

¹⁵⁹ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁶⁰ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

Framtagande av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Vannområdena, kommunerna och de andra sektorsmyndigheterna lägger in förslag på typåtgärder som de själva behöver utföra i varje vattenförekomst i databasen Vann-nett. Kommunerna ansvarar för att föreslå åtgärder inom sina ansvarsområden, vilket görs i nära samarbete med vannområdena. Det förs en diskussion mellan fylkeskommunen, fylkesmannen, sektorsmyndigheterna och kommunerna om vilka typer av åtgärder som är relevanta. Åtgärder kan avse både uppgifter som myndigheterna eller kommunerna ska genomföra i egenkap av markägare eller verksamhetsutövare och uppgifter som faller inom deras myndighetsansvar att utföra gentemot enskilda fysiska och juridiska personer (till exempel tillsyn). I Vann-nett läggs även in uppgifter om vilken myndighet som ska utföra åtgärden, vilket rättsligt stöd som finns för åtgärden, när åtgärden ska genomföras och kostnad för åtgärden. När det inte finns tvingande ekonomiska verktyg (som exempelvis för diffus avrinning) anges att frivilliga stödformer behövs. Det anges vidare om det saknas styrmedel som ekonomiska och rättsliga verktyg. Sådana frågor identifieras också i en särskild skrivelse, motsvarande den svenska skrivelsen Väsentliga frågor.

Miljödirektoratet beräknar, i samarbete med övriga direktorat, schablonmässiga kostnader för de typåtgärder som beskrivs i Vann-nett. Varje sektorsmyndighet ska ange vad de typåtgärder som faller inom deras ansvarsområde kostar.

De förslag till åtgärder som tas fram av vannområdena sammanställs och diskuteras av VRM och VRU som lämnar ett förslag till politikerna i de olika fylkesting som ingår i vannregionen. Departementet och Miljödirektoratet vill att de uppgifter som ska rapporteras till EU ska lämnas i samma format från alla vannregioner. De har därför utarbetat mallar som ska användas för att presentera åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.¹⁶¹

Därefter godkänns förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet av de berörda fylkestingen och lämnas över till KLD för beslut.¹⁶²

Fylkeskommunerna levererar sina förslag till departementet i tid, men konstaterar att tiden hålls på bekostnad av att man inte har

¹⁶¹ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹⁶² Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

kunnat hämta in all kunskap som behövs eller förankra förslaget tillräckligt. Från vannregionen framhåller olika aktörer att departementets behandling av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner har tagit tid, och Norge har därigenom blivit försenat med leverans av uppgifter till EU.¹⁶³

Efter att förvaltningsplanerna har beslutats i vannregionerna, ska Miljödirektoratet leda arbetet med att säkerställa att nationella vägledning (föringar) och vattenföreskriftens krav har följts, innan rekommendationer slutligen sänds till KLD för beslut.¹⁶⁴ Eventuell oenighet om planen ska hanteras mellan departementen. Enligt vattenföreskriften kan KLD i samband med godkännandet göra sådana ändringar i planen som krävs utifrån rikspolitiska intressen. Detta innebär att departementet ska värdera planen utifrån ett nationellt perspektiv.¹⁶⁵

Exempel från Trøndelag

Ett exempel på en förvaltningsplan kan hämtas från Trøndelag. Planen godkändes av det regionala vattenutskottet i Trøndelag i oktober 2015 och antogs var för sig av fylkestingen i Nord-Trøndelags fylkeskommun och Sør-Trøndelags fylkeskommun i december 2015. Förvaltningsplanen översänds till Klimat- och miljödepartementet för godkännande av regeringen ("for godkjenning av Kongen i statsråd"). Den framlagda regionala vattenförvaltningsplanen, besluten i de båda fylkestingen och den kungliga resolutionen utgör tillsammans den godkända förvaltningsplanen.

Arbetet med att ta fram åtgärder pågick till största delen i vannområdena. Detta resulterade i 42 lokala åtgärdsanalyser som sammanfogades till ett regionalt åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet beslutades av de två berörda fylkeskommunerna och var till skillnad från förvaltningsplanen inte föremål för godkännande i en kunglig resolution. Sammantaget lämnades förslag om 2 301 åtgärder i de

¹⁶³ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹⁶⁴ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁶⁵ Klima- og miljødepartementets godkjenning av regionale planer for vannforvaltning i vannregion Trøndelag for planperioden 2016–2021. Dnr 15/3497, 04.07.2016.

690 vattenförekomsterna i Trøndelags avrinningsdistrikt för planperioden 2016–2021.¹⁶⁶

Genomförande av åtgärder

När förvaltningsplaner och åtgärdsprogram är beslutade är det varje sektorsmyndighet som ska besluta om att genomföra åtgärder. Som en del i de formella processerna med att besluta om åtgärder görs bland annat en mer konkret kostnads- och nyttoanalys. Varje sektorsmyndighet ska se till att den egna sektorn genomför sina grundläggande åtgärder så att miljömålen uppnås.

När det gäller till exempel vägar görs åtgärder av statliga Vägverket för statliga vägar. Åtgärder finansieras enligt PP-principen. När detta inte fungerar – bland annat när ägare eller ansvarig verksamhetsutövare saknas – kan staten gå in med bidrag. Detta sköts av Miljödirektoratet.¹⁶⁷

Även jordbruket ska följa förvaltningsplanerna, men åtgärderna där är inte lika konkreta. Jordbruket har fått medel för vattenfrämjande åtgärder genom de senaste jordbruksuppgörelserna mellan staten och lantbrukarnas organisation.¹⁶⁸

Åtgärder inom vattenkraften

När det gäller norsk vattenförvaltning har utredningen särskilt inhämtat vilka erfarenheter som finns när det gäller arbetet med vattenkraft.

KLD uppger att man har arbetat detaljerat med de åtgärder som berör vattenkraften. De andra sektorerna har inte varit lika uppmärksammade av departementen. Departementets tjänstemän konstaterar att vattenkraftens påverkan är konkret och enkelt mätbar, medan till exempel jordbrukets påverkan på vattenkvaliteten är mer diffus. För vattenkraften finns det också en tydlig målkonflikt mellan klimatmålet och Norges förpliktelse att öka produktionen av förnybar el å ena sidan och biologisk mångfald och vattenmiljö å andra sidan.

¹⁶⁶ Vannregion Trøndelag (2015): *Regionalt tiltaksprogram etter vannforskriften for Trøndelag vannregion 2016–2021*.

¹⁶⁷ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁶⁸ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

I den senaste processen med att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram gick departementen – KLD och Olje- och energidepartementet (OED) – igenom planerna för att se om de hade utarbetats enligt de nationella vägledningarna. Syfte var också att ta tillvara det nationella perspektivet och bedöma den totala nationella ”förlusten” av vattenkraftproduktion när man lade samman alla planer. Det handlade om att till exempel se på vilka konsekvenser som åtgärderna skulle få på minskad elproduktion inom vattenkraften på nationell nivå. I genomgången såg man att en del VRM och VRU hade prioriterat bland åtgärdsförslagen från vannområdena medan andra hade med i princip alla inkomna förslag. Mot den bakgrunden ska myndigheterna i den kommande processen inför nästa förvaltningsperiod gå igenom förslagen till åtgärdsprogram och se till att det nationella perspektivet återspeglas i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, både före och efter samrådsperioden. Denna process har nu formaliserats genom ändringarna i vattenföreskriften.

Miljödirektoratet och Norges vassdrags- och energidirektorat (NVE) har tagit fram en rapport där man har gått igenom olika vattenförekomster och vattenkraftverk och kartlagt var man kan få störst utväxling i vattenmiljön i förhållande till minskad elproduktion. De 400 största vattenkraftskoncessionerna styrs genom vattenregleringslagen. Dessa utgör ungefär en fjärdedel av Norges cirka 1 600 vattenkraftverk, men står för ungefär tre fjärdedelar av elproduktionen. Det var dessa kraftverk som ingick i departementens genomgång. Det finns också andra kraftverk, också stora, som inte ingick i rapporten (de utan koncession). Utifrån rapporten gjordes en politisk genomgång av förvaltningsplanerna med miljömål och åtgärdsprogram, vilket skickade tydliga signaler till vannregionerna. De intervjuade menar att det är svårt att entydigt tolka ramdirektivets skrivningar om kraftigt modifierade vatten. Det är till stor del en politisk fråga vad som kan läggas till grund som övre ram för förlust i kraftproduktion, men frågan kräver kunskapsunderlag.¹⁶⁹

En av de stora verksamhetsutövarna inom norsk vattenkraft är det statligt ägda företaget Statkraft. Som verksamhetsutövare har Statkraft kunnat göra olika inspel på avrinningsområdesnivå eller på vattenregionnivå.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹⁷⁰ Statkraft, intervju 2018-12-14.

Statkraft menar att de norska planerna är mycket detaljerade – det anges till exempel var en fisktrappa ska byggas eller vilken vattenföring som ska gälla vid en viss vattenkraftsanläggning. Planerna innehåller inga kostnads-intäkts-analyser av de åtgärder som anges. Det krävs ofta beslut av någon myndighet för att genomföra åtgärderna, t ex tillståndsprövning. Statkraft upplever att planerna riktar sig till enskilda verksamhetsutövare, men att de inte är absolut förpliktande gentemot enskilda utan mer vägledande. Statkraft uppfattar att planerna är mer av en önskelista. Samråd hålls med branschen inför framtagandet av åtgärdsförslagen, hur detta fungerar i praktiken varierar.

Statkraft menar att det faktum att arbetet är så lokalt inriktat leder till att det är svårt att få en nationell överblick av vattenförvaltningsarbetet. De regionala processerna har varit starkt präglade av lokala hänsyn och önskemål. I den senaste omgången blev det många små förbättringsförslag som sammanställdes till förvaltningsplaner utan att man tänkte på helheten och kostnadseffektiviteten. Statkraft konstaterar att detta var en fråga som uppmärksammades av departementen när förvaltningsplanerna skulle godkännas. Branschen framförde att de regionala förvaltningsplanerna skulle leda till cirka 6–8 TWh minskad elproduktion, vilket uppges motsvara 5–6 procent av den totala elproduktionen i Norge. Statkraft upplever att KLD har lyssnat på branschens synpunkter och att KLD:s vägledning från januari 2014 och godkännandet av de regionala vattenplanerna tillvaratar de nationella intressena på ett bra sätt. Statkraft menar att det nationella godkännandet säkrade att det nationella perspektivet blev tillvarataget. Statkraft menar att i Norge har KLD tagit den roll som den nationella prövningsplanen har i Sverige.

Statkraft uppger att vattenkraften har fått stor uppmärksamhet i vattenförvaltningsarbetet i Norge. De flesta vattenförekomster som har ett vattenkraftverk är klassade som kraftigt modifierade vatten. Av de cirka 28 500 vattenförekomsterna är det enligt Statkraft cirka 4 500 som påverkas av vattenkraften:

- Antal vattenförekomster med god status: cirka 700
- Antal vattenförekomster med sämre än god status: cirka 3 800 (vilket motsvarar cirka 13 procent av samtliga vattenförekomster)
- Summa: cirka 4 500 vattenförekomster

Statkraft uppger att följande miljömål ställdes upp i den första vattenförvaltningscykeln:

- God status: 700
- Kraftigt modifierade vatten/god potential (med åtgärder från godkännandet): 387. Av dessa 387 ska 160 uppnå god ekologisk potential genom genom flödesåtgärder och 227 genom fysiska åtgärder
- Tidsundantag (till 2027/2033): 110
- Undantag i form av mindre stränga miljömål: 1 450.

Flödesåtgärder kan endast göras genom styrinstrumentet omprövningar (vilkårsrevisioner) för att ge rättslig grund (hjemmel) till myndigheter från regeringen/kungen. Fysiska åtgärder kan komma som krav från fylkesmannen (norska länsstyrelsen). Omprövningar eller villkorsrevisioner är en juridisk process enligt vattendragsregleringslagen (vassdragsreguleringsloven). Beslut i villkorsrevisionerna för vattenkraften fattas av kungen i statsråd genom kungliga resolutioner (kgl.res.). Huvudsyftet med omprövningen är att förbättra miljöförhållandena i de vattendrag som redan är reglerade. Detta syfte ska avvägas mot syftet med tillståndet, dvs. kraftproduktion. Omprövningen ska innebära en modernisering eller uppdatering (ajourføring) av tillståndsvillkoren: a) genom att upphäva orimliga villkor, b) inom bestämda ramar sätta nya villkor. Omprövningen ska göras vart 30 år. Initiativ till revisionen kan tas av organisationer och kommunerna.

Villkorsrevisioner omfattar ekologi, friluftsliv/turism samt estetik/landskap. Vattenförvaltningens arbete omfattar ekologi, men enbart i vattnet. Arbetet sker i tio steg:

1. Arbetet börjar genom att det kommer in krav på en revision från allmänheten eller kommuner.
2. De inkomna kraven kommenteras av verksamhetsutövaren.
3. Därefter öppnar NVE ett revisionsärende.
4. Verksamhetsutövaren utarbetar ett revisionsdokument.
5. Revisionsdokumentet sänds på remiss till allmänheten.

6. Verksamhetsutövaren kommenterar inkomna remissynpunkter.
7. NVE skickar ärendet till OED
8. Antagande av regeringen/kungen i statsråd
9. Verksamhetsutövaren värderar möjligheten att säga ifrån sig tillståndet (koncessionen) efter revisionen
10. De nya koncessionsvillkoren träder i kraft.

De allmänna intressena tar vanligtvis upp frågor om fisk och fiske samt olika insatser för friluftslivet (estetik, vägar, båttrafik). Revisionerna kan utmyнна i nya villkor från myndigheterna. Dessa kan handla om

- manövreringsregler: mer vatten i vattendragen (minsta vattenföring -minstevannføringer) genom att t.ex. släppa vatten förbi kraftverk och magasin eller magasinrestriktioner, t.ex. genom högt och stabilt vattenstånd
- standardvillkor: rättslig grund (hjemmel) anges för varje tillstånd. Där anges vad sektorsmyndigheter kan kräva från verksamhetsutövarna i form av åtgärder och undersökningar.

Statkraft uppger att i nyare tillstånd finns det villkor om att göra miljöundersökningar och åtgärder. Genom revisioner kan sådana krav ställas även på anläggningar med äldre tillstånd.

Statkraft menar att konsekvenserna i kraftsystemet handlar om minskad el-produktion, reducerad flexibilitet, ändrade produktionsmönster och reducerad pålitlighet. Statkraft menar vidare:

Statkraft støtter hovedformålet med vilkårsrevisjoner. Dersom nye vilkår reduserer kraftproduksjonen, fleksibiliteten eller magasinenes flomdempende funksjon, må det synliggjøres at verdien av miljøforbedringene overstiger kostnadene.¹⁷¹

När det gäller erfarenheterna från den första cykeln menar Statkraft att de nationella riktlinjerna (nasjonale føringer) från KLD har varit en god utgångspunkt för arbetet, dvs. att miljömål ska baseras på kostnads-nyttö-analyser och vattensläpp enbart i högt prioriterade

¹⁷¹ Statkraft, intervju 2018-12-14.

vattendrag.¹⁷² Statkraft menar att ett problem var att processen inte hade tillräcklig central styrning och att lokala intressen tog över på bekostnad av nationella hänsyn. Statkraft upplever att vannområdena tog hänsyn till vattenkraftsbranschens kunskap i begränsad grad och de regionala vattenmyndigheterna tog inte hand om branschens synpunkter. Statkraft konstaterar avslutningsvis att vattenförvaltningen är ett komplicerat system.

Erfarenheter av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

I Norge är det de folkvalda som beslutar om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram: Först i fylkestingen och sedan godkänns planerna på departements- och regeringsnivå. De norska åtgärdsprogrammen innehåller mestadels förslag till fysiska åtgärder (typåtgärder). Åtgärdsprogrammen innehåller inte administrativa åtgärder på det sätt som de svenska åtgärdsprogrammen gör. Åtgärdsförslagen kommer fram genom åtgärdsanalyser från vannområdena och sektorsmyndigheterna till vannregionmyndigheterna.

De intervjuade aktörerna menar att detta arbetssätt fungerar bra. Miljödirektoratet menar att ett problem dock har varit att det har funnits tendenser till att åtgärder som staten ska betala för har lyfts fram av vannområdena i åtgärdsanalyserna och att åtgärder som kommunerna och fylkeskommunerna ansvarar för har hållits tillbaka. Det finns numera dock en strategi att koncentrera åtgärderna till de områden där behoven är som störst.

Miljödirektoratet konstaterar vidare att det har visat sig att det mesta som måste göras är inom de grundläggande åtgärder som följer av existerande EU-direktiv som införts i norsk lagstiftning (dricksvatten, avlopp, nitrat etc.). Inriktningen är att varje sektorsmyndighet ska se till att den egna sektorn genomför sina grundläggande åtgärder så att miljömålen nås. Genom att arbeta på detta sätt har man enligt Miljödirektoratet klarat att komma bort från att de olika sektorerna pekar på varandra – alla måste se till att följa sitt eget regelverk.¹⁷³ Från lokal och regional nivå betonas att fylkeskommunerna

¹⁷² Statkraft hänvisar till Nasjonale føringer (KLD/OED, 24.1.14) samt NVE Rapport 49:2013 – Vassdrag i kategori 1.1.

¹⁷³ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

inte har mandat att ställa krav på att kommunerna och sektorsmyndigheterna att de ska göra de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammen. Det finns inga sanktioner eller andra rättsliga påtryckningsmedel.¹⁷⁴

Vissa fylkeskommuner anger i åtgärdsprogrammen om styrmedel saknas, och det blir då upp till regeringen att avgöra vad som ska göras åt det. Som exempel lyfter Miljödirektoratet fram att fylkesmannen har uppmärksammat problem med att regelverket för lantbruken är otillräckligt och i för hög grad baserat på frivilliga åtgärder.¹⁷⁵

KLD konstaterar att vannregionerna efterlyser mer samordning på regeringsnivå och att de statliga myndigheterna vill ha bättre styr-signalerna från sina egna departement. KLD konstaterar att det är svårt att fånga uppmärksamheten hos andra departement. KLD vill att varje departement ska fokusera på vilka åtgärder som behöver vidtas inom vattenförvaltningen men det blir inte alltid så, och det behövs för att miljömålen ska nås.¹⁷⁶

Allmänhetens deltagande

Branschorganisationer och frivilliga organisationer ska kunna delta i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, och det är fylkeskommunens uppgift att ordna arbetet på ett sådant sätt att dessa har faktisk möjlighet att delta och lämna information.¹⁷⁷

En förändring som ingår i den förändring av vattenföreskriften som genomfördes den 1 januari 2019 är att förkorta remisstiderna från 6 till 3 månader. KLD har framfört att detta är något som de flesta aktörer i Norge vill ha. KLD uppger att flera medlemsstater inom EU vill förkorta remisstiderna, och man hoppas att även EU-kommissionen ska komma att ändra remisstiden till 3 månader.

¹⁷⁴ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹⁷⁵ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁷⁶ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹⁷⁷ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

Förberedelser inför kommande förvaltningscykel

Inför nästa förvaltningsperiod har direktoratsgruppen tagit fram en ramplan för hur arbetet ska gå till 2018–21. Miljödirektoratet har möten med VRM ungefär en gång i månaden om detta, några gånger som fysiska möten men oftast i form av telefonmöten. På detta sätt försöker man säkerställa att de olika VRM arbetar synkroniserat och harmoniserat, exempelvis att de har samma remisstider för de sektorsmyndigheter som måste gå igenom flera planer parallellt. Miljödirektoratet arbetade 2018 fram en mall för hur planprogram och väsentliga frågor ska se ut när dessa går på remiss i april 2019, och arbetar nu med att ta fram en mall för hur förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska se ut när dessa går på remiss under hösten 2020.¹⁷⁸

Finansiering

Staten finansierar de regionala vattenmyndigheterna och övriga myndigheter. Staten, fylkeskommuner och kommuner finansierar de lokala koordinatörerna och arbetet i vannområdena. Åtgärder finansieras på olika sätt av verksamhetsutövare, olika program, vatten- och avloppsavgifter samt genom olika anslag.

Finansiering av myndigheter och vannområden

Det är sammanfattningsvis ungefär en person per fylkeskommun och en person per fylkesman samt ett stort antal lokala koordinatörer i vattenområden som arbetar med vattenförvaltningen i Norge. Dessutom finns en enhet på Klimat- och miljödepartementet och en enhet på Miljödirektoratet som koordinerar nationellt och vägleder det regionala arbetet.¹⁷⁹

De regionala vattenmyndigheterna (fylkeskommunerna) får en årlig överföring av statliga medel från Miljödirektoratet. Denna består av två delar:

¹⁷⁸ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁷⁹ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

- En del ska täcka de regionala vattenmyndigheternas egna utgifter för drift och planeringsarbetet. År 2017 uppgick denna del till 8,4 miljoner norska kronor.
- En annan del ska fördelas vidare till arbetet i de lokala vannområdena. År 2017 uppgick denna del till 22,6 miljoner norska kronor.

Dessa medel är öronmärkta till vattenförvaltning och kommer som ett tillägg till fylkeskommunernas grundläggande löne- och driftsbudget.

I många vannområden har man anställt koordinators som får sin lön täckt genom en fördelning mellan statliga medel och bidrag från de fylkeskommuner och kommuner som ingår i avrinningsdistriktet. Den statliga delen uppgår till 22,6 miljoner norska kronor som redovisades i punkten ovan. Fylkeskommunerna och kommunerna bidrar enligt uppgift från Miljødirektoratet med betydligt högre belopp.

När det gäller myndigheter som på olika sätt deltar i vattenförvaltningen finansieras denna verksamhet genom statsbudgeten. Exempelvis Miljødirektoratet avsätter medel till löner och andra förvaltningsutgifter för de anställda som arbetar med vattenförvaltning. Utöver detta användes år 2017 cirka 13 miljoner norska kronor till olika aktiviteter inom vattenförvaltningen, bland annat forskning, information, möten och databasen Vann-nett.

När det gäller till exempel finansieringen av VRM i Glomma betalas lönekostnaden för de två anställda vid Østfold fylkeskommune som arbetar för vannregion Glomma av fylkeskommunerna. Det statliga bidraget räcker till kostnader för administration. Kostnader för koordinators inom vannområdena i Glomma delas mellan de berörda kommunerna efter principer som de bestämmer själva. Staten och fylkeskommunerna bidrar också med finansiering till detta.

Medel för övervakningen i Østfolds fylke fördelas från fylkesmannen i Østfold till vannområdena. I andra fylken är det organiserat på ett annat sätt. Dessa medel är öronmärkta, vilket annars inte är så vanligt.¹⁸⁰ Det nationella övervakningsprogrammet finansieras genom statliga medel via Miljødirektoratets budget. År 2017 uppgick detta till 69 miljoner norska kronor. Fylkesmannen får vidare

¹⁸⁰ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

årliga medel till regional övervakning (21,5 miljoner norska kronor 2018).¹⁸¹

Finansiering av fysiska åtgärder

När det gäller åtgärder inom industri och vattenkraft finns det åtgärder som verksamhetsutövarna enligt myndighetsbeslut ska genomföra enligt principen förorenaren betalar (PPP). Detta kan handla om att till exempel anlägga fisktrappor eller åtgärder för att begränsa föroreningar från industrier.

Miljöåtgärder inom jordbruket finansieras med stöd från det regionala miljöprogrammet (RMP) och lokala miljöåtgärder (SMIL). Ramen för dessa stöd avgörs i årliga jordbruksförhandlingar mellan regeringen och lantbrukets organisationer. Åtgärder för att efterleva kraven i regler för gödsel betalas huvudsakligen av jordbrukarna.

Utgifter för kommunala avlopp och reningsverk täcks av de årliga vatten- och avloppsavgifter som fastighetsägarna betalar. Reningskraven på enskilda avlopp är stränga, och avloppsrening och tillsyn betalas av fastighetsägarna.

Kalkning mot försurning finansieras med statliga medel. År 2017 uppgick dessa till 83,5 miljoner norska kronor.

När det gäller sanering av förorenade sjöbottnar går staten in med finansiering när det inte finns en ansvarig förorenare. Kommuner, ansvariga företag och hamnarna bidrar till finansieringen. De statliga medlen uppgick 2017 till 212 miljoner norska kronor.

Det norska vägverket finansierar arbetet med att åtgärda vägtrummor som är vandringshinder.

Miljödirektoratet har vidare medel som används för att ge bidrag till både planering och genomförande av åtgärder, inklusive kunskapsinhämtning. År 2017 uppgick detta till 38 miljoner norska kronor. Ansökan om bidrag görs hos Miljödirektoratet.¹⁸²

¹⁸¹ Miljödirektoratet, e-brev 2018-08-20.

¹⁸² Miljödirektoratet, e-brev 2018-08-20.

Erfarenheter

När arbetet enligt ramdirektivet inleddes i Norge gavs vattenförvaltningsområdet enligt Klimat- och miljödepartementet ett ordentligt tillskott av pengar för att implementera det nya arbetssättet (se tabell nedan). År 2013 fick Norge en ny regering, vilket innebar ökat fokus på vattenförvaltningen. Under de senaste åren har det varit stora ökningsar av budgeten för vattenförvaltning, inte minst genom att miljöutskottet i stortinget har krävt extra pengar i budgetbehandlingen. Bland annat har mer pengar getts till miljöövervakning, vilket är grunden för vattenförvaltningen. Mer pengar har även getts till VRM och koordinatörerna på vannområdena. Det har även kommit mer pengar till de statliga bidragen för miljöåtgärder i de fall som det inte finns någon ägare som är skyldig att betala för en vattenvårdande åtgärd enligt PPP.¹⁸³

Tabell 10 Budget för vattenförvaltning i förhållande till EES-propositionen för införandet av ramdirektivet för vatten (St. prp. 75, 2007–2008)

År	Tilldelat belopp (mnkr)	Enligt EES-propositionen	Differens
2008	12	12	0
2009	32	32	0
2010	33	55	22
2011	48	89	41
2012	60	120	60
2013	60	134	74
2014	78	164	86
2015	100	164	64
2016	136	164	28
2017	180	–	–
2018	161	–	–
2019	150	–	–
Summa	740	–	–

Källa: Klima- og miljødepartementet, e-brev 2019-02-21.

Även Miljödirektoratet menar att den statliga finansieringen av vattenförvaltningen nu är ungefär på den nivå som det var tänkt då ramdirektivet infördes i Norge. I flera år har KLD dragit ner på

¹⁸³ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

äskandena från Miljödirektoratet, men Stortinget har efteråt plussat på budgeten för vattenområdet. Detta har varit den typiska situationen, men 2019 kom en liten reduktion. De statliga budgetmedlen till vattenförvaltningen är öronmärkta.¹⁸⁴

Departementet lyfter fram att ett problem som har uppmärksamats är att budgetbesluten är ettåriga, vilket kan innebära ett problem för att till exempel anställa koordinatörer på en fast tjänst. Det kan vara svårare att rekrytera om det handlar om projektanställningar på ett år.

Ett annat problem som har lyfts fram av KLD är att VRM:s kostnadsuppskattningar för åtgärder inte var så bra när nuvarande förvaltningsplaner och åtgärdsprogram togs fram. Kostnadsuppskattningarna ska göras enligt ramdirektivet och skickas in till departementet. De behöver inte vara detaljerade. Underlag ska tas fram av den sektor som ska genomföra åtgärden. Varje sektorsmyndighet ska bedöma vad åtgärdena kommer att kosta och sätta ett pris på det, och också nyttan med åtgärdena. KLD uppger att det inte finns någon formell koppling mellan de åtgärder som föreslås i förvaltningsplan/åtgärdsprogram och den statliga budgeten. Budgetbesluten fattas varje år efter politiska förhandlingar.

Från KLD har framförts att sammantaget har den norska vattenförvaltningen en bra budget. Det har under senare år blivit större förutsägbarhet – både för myndigheterna och koordinatörerna. KLD uppger att framöver kan budgetbehov eventuellt komma att minska en del.¹⁸⁵

De intervjuade aktörerna i vannregion Glomma konstaterar att staten, fylkeskommunerna och kommunerna samfinansierar det lokala och regionala vattenförvaltningsarbetet. De menar att finansieringen har varit stabil sedan start, och de statliga bidragen har ökat successivt. De VA-åtgärder som kommuner ska göra ska finansieras med de avgifter som tas in för vatten- och avlopp. De flesta åtgärder sektorsmyndigheterna har ansvar för ska göras inom egen budget, som de har fått från staten för de statliga sektorsmyndigheterna. Verksamheter och privata måste betala åtgärder själva.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁸⁵ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

¹⁸⁶ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

Kommissionens och ESA:s granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna. Eftersom Norge enligt EES-avtalet implementerar ramdirektivet utifrån en annan tidplan utgör de förvaltningsplaner som togs fram 2015 formellt den första förvaltningscykeln. Dessa första planer genomförs under perioden 2016–2021.¹⁸⁷

Enligt uppgift från Miljödirektoratet var detta första gången som Norge rapporterade in data till kommissionens databas WISE elektroniskt, och enligt uppgift visade det sig vara mycket komplicerat. Norge avslutade sin rapportering i november 2018, vilket innebar att det var för sent för att komma med i kommissionens femte genomföranderapport från februari 2019.¹⁸⁸

Enligt uppgift från Miljödirektoratet börjar Eftas övervakningsorgan (Efta Surveillance Authority, ESA) troligen att granska de norska planerna våren 2019 med samma konsulter som kommissionen har använt.¹⁸⁹

Rekommendationerna från den tidigare omgången – då Norge frivilligt tog fram pilotplaner för cirka 20 procent av landet – kom i slutet av 2012. I den granskningen fick de norska planerna både ris och ros, och det framfördes 15 förbättringspunkter.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

¹⁸⁸ I kommissionens rapport konstateras följande: Lithuania, Ireland, Greece and Gibraltar (UK) as well as Norway have adopted their RBMPs but have not finished the reporting in WISE yet.

¹⁸⁹ Miljödirektoratet, e-brev 2019-03-11. Europeiska frihandelssammanslutningens – Efta – övervakningsorgan (ESA) är ett överstatligt organ inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som för Eftas medlemmar har motsvarande funktion som kommissionen har för EU:s medlemsstater. ESA har sitt säte i Bryssel, och Norge, Island och Liechtenstein är de stater som står under bevakning av övervakningsorganet.

¹⁹⁰ www.vannportalen.no/organisering/europa/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanndirektivet/esa-sin-oppfolging-av-norges-pilot-vannforvaltningsplaner/ (avläst 2019-03-11).

Erfarenheter och lärdomar

Ramdirektivet har satt fokus på vattenarbetet

Norge har alltid arbetat med vattenfrågor. Det nya som kom genom ramdirektivet för vatten är fokus på ekosystem, tidsfristerna för när miljömål måste uppnås, de kompletterande åtgärderna och inrättandet av en särskild administration för vattenförvaltningen. Miljödirektoratet betonar att ett viktigt moment var att många av de grundläggande åtgärderna redan fanns i norsk lagstiftning – men utan tidsfrister var det litet progression i genomförandet.

Från Miljödirektoratet förs följande fyra framgångsfaktorer för norsk vattenförvaltning fram:

1. gemensamma mål tillsammans för vattnet
2. samordning av sektorsmyndigheter – förpliktelse att genomföra åtgärder genom deltagande och ägande
3. samordning av nivåer – från centralt till lokalt
4. demokratiska processer med medverkan av olika intressenter.

Från KLD betonas att vattenförvaltningen handlar om att planera och samordna åtgärder för att uppnå miljömålen för vattenförekomsterna. Det handlar om att lyfta vattenfrågorna och att ge vatten större fokus samt om att få departementen och de underliggande myndigheterna samkörda. Tjänstemän vid KLD har till utredningen betonat att mycket bra arbete görs inom vannregionerna. I några fall har vannregionerna haft ambitioner som går utöver ramdirektivet, men i stort uppger departementet att det har fungerat bra. De menar att fylkeskommunerna har varit bra processledare.

Det lokala engagemanget

Flertalet aktörer framhåller att det är viktigt att vattenförvaltningen har en organisation som arbetar nedifrån och upp och som tar tillvara kunskapen där den finns. I Norge har planansvaret lagts på fylkeskommunerna och kunskapsansvaret på fylkesmannen. Vattenförvaltningen i Norge utgår från det lokala perspektivet. Den bygger på samordning på olika led:

- dels horisontellt mellan olika sektorer som energi, miljö, jordbruk etc.
- dels vertikalt mellan olika nivåer inom förvaltningen: stortinget, regeringen, departement, centrala myndigheter, fylken och kommuner.¹⁹¹

Från Miljödirektoratet har det framförts att den största framgången för norsk vattenförvaltning är att man har lyckats involvera kommunerna i vattenarbetet.¹⁹² Kommunerna är viktiga myndigheter inom både dricksvatten, avlopp, lantbruk och fysisk planering. Ett viktigt grepp har varit samfinansiering mellan stat och kommun för att finansiera koordinatörer i vannområdena och insatser inom vattenområdet.¹⁹³

Denna bild bekräftas även från lokal och regional nivå.¹⁹⁴ Olika aktörer i vannregion Glomma uttrycker det som att organisationen och arbetssättet i Norge kan tyckas innebära en stor byråkrati, men det är mycket viktigt att alla har möjlighet att delta och bidra med sin kunskap. Det ökar möjligheten att få till rätt åtgärder och att få en god genomförandekraft. Erfarenheten är att man lättare når god vattenstatus om man har lokal förankring och kommunalt ägarskap. Om arbetet med statusklassning och framtagande av åtgärder var centraliserat och det kom order "uppifrån" kring vad kommunerna ska göra så skulle kommunerna inte vara så villiga att genomföra dessa. Som arbetet nu är organiserat så är det de som ska göra jobbet som också ansvarar för att ta fram förslag på vilka åtgärder som ska göras. Alla intervjuade aktörer pekar på att ett sådant arbetssätt ger motivation och drivkraft.

KLD konstaterar att i vissa fall har de regionala sektorsmyndigheterna inte varit aktiva i VRU i tillräcklig grad. De intervjuade tjänstemännen menar att det kanske hade varit lättare att engagera de statliga myndigheterna om den statliga fylkesmannen hade varit

¹⁹¹ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

¹⁹² Miljödirektoratet, e-brev 2018-08-20.

¹⁹³ Miljödirektoratet hänvisar bland annat till en peer review av arbetet i Glomma avrinningsdistrikt: What can Finland and Sweden learn from this process – The organisation of sub districts (vannområde) to reach the local participation, how the local process and round table discussions lead to physical measures. www.vannportalen.no/nyheter/2016/apr-juni/vellykket-opplegg-med-kollegavurdering-fra-naboland/ (avläst 2018-08-20).

¹⁹⁴ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

vannregionmyndighet eftersom de har mycket samarbete med sektorsmyndigheterna i andre frågor.¹⁹⁵

Politiska beslut om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Fler aktörer har pekat på att det är viktigt att politiken känner ett ägandeskap för vattenfrågor och kan ta in vattenförvaltningsarbetet i det övriga arbete som fylkeskommunerna och kommunerna har ansvar för, till exempel övrig fysisk planering. I Glomma betonar de intervjuade att genom att delta i den politiskt sammansatta styrgruppen på vannområdesnivå får politikerna större kunskap och blir mer engagerade i frågorna. Det kan leda till att politikerna kan driva vattenfrågor i kommunfullmäktige. Den politiska förankringen på lokal och regional nivå ger även ingångar till den nationella politiska nivån som inte skulle finnas på samma sätt annars. Det finns olika exempel på när ett politiskt tryck ”underifrån” har lett till åtgärder på den nationella nivån. Samtidigt har det hänt att politikerna vill hantera vissa frågor politiskt, trots att frågorna handlar om myndighetsutövning utifrån ett regelverk. Det skapar också mer administration att arbetet bedrivs inom ramen för en politisk process.¹⁹⁶ KLD konstaterar att systemet är tungrott och tar tid bland annat på grund av beslutsprocessen i fylkestingen. Samtidigt är det positivt att det sker en politisk förankring och bred process.

Att äga sina åtgärder

Flertalet aktörer menar att det är viktigt att vattenförvaltningen har en organisation som skapar ägandeskap för frågorna hos de inblandade aktörerna. Det ger acceptans för arbetet och varje aktör ser att man är en del av samfundet med ansvar för att hjälpa till. Flera pekar också på vikten av ett gott samarbete mellan de inblandade aktörerna och att alla respekterar varandras roller och uppdrag.¹⁹⁷

Från Miljödirektoratet betonas ägande, deltagande, trovärdighet och medverkan i vattenförvaltningsarbetet:

¹⁹⁵ Klima- og miljødepartementet (KLD), 2019-01-24.

¹⁹⁶ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

¹⁹⁷ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør og Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

- *Ägande genom deltagande*: Berörda sektorsmyndigheter ska känna att man äger en fråga genom att själv ansvara för att vara med i arbetet och lyfta upp de egna frågorna. De ska stå bakom planen ("det är vår plan") och de åtgärder som de ska bidra med. Myndigheterna ska vara proaktiva och VRM ska underlätta deras deltagande. Nationella vägledningar (föringar) från departementen ska komma i god tid som ramar för arbetet.
- *Trovärdighet genom medverkan*: Det är viktigt med en reell medverkan av alla intressenter (verksamhetsutövare, organisationer, allmänhet). Den lokala nivån är viktig för att få tag på lokal och erfarenhetsbaserad kunskap, lokalt anpassade lösningar och tillrättaläggning för medverkan. Intressenterna ska vara proaktiva och VRM ska underlätta deras deltagande. Utgångspunkten är att planer där den lokala nivån har medverkat har störst möjlighet att också genomföras ("det är vår plan").

Miljödirektoratet betonar vidare att planer också ska genomföras. Om en plan genomförs beror på följande:

- *ägande*: att sektorsmyndigheterna känner att de äger sina frågor, att de kan beskriva påverkan och åtgärder inom sina ansvarsområden
- *realism*: att man använder undantagsmöjligheterna till att fördela åtgärder och miljömålsuppfyllelse över tid så att det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart
- *lokal förankring*: att lokalt stöd ger planen trovärdighet och skapar förväntningar om genomförande.¹⁹⁸

I exempelvis vannregion Glomma konstaterar man att under förra förvaltningscykeln fick man inte till ägarskapet till åtgärderna för sektorsmyndigheterna. De deltog inte i den utsträckning som var avsedd och ville inte i alla delar acceptera de förslag som fylkeskommunerna tog fram. Nu är sektorsmyndigheterna däremot mer benägna att delta för att få med sina egna åtgärder. Möjligen leder

¹⁹⁸ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

det till mer realistiska planer i förhållande till de ekonomiska resurser som finns.¹⁹⁹

Finansiering

Miljödirektoratet har framfört att fördelarna med nuvarande finansieringsmodell i Norge är att regelverket ger en möjlighet att besluta om övervakning och åtgärder inom industri och vattenkraft som baseras på principen om att förorenaren betalar (PPP). Det är vidare positivt att kommunerna har möjlighet att finansiera förbättringar av kommunala avlopp och reningsverk genom va-avgiften och att de kan anmoda fastighetsägare med enskilt avlopp att installera ett godkänt minireningsverk.

Det negativa är att det saknas ett regelverk som gör det möjligt att besluta om åtgärder enligt PPP inom alla sektorer. Miljödirektoratet konstaterar att Norge är ett av få länder i Europa som inte har avgifter på utsläpp.

Miljödirektoratet konstaterar vidare att nuvarande finansiering av åtgärder inom till exempel jordbruksområdet och en del statliga miljöinsatser är instabil och oförutsägbar eftersom den är avhängig årliga budgetbeslut. Detta innebär att det är svårt att planera för genomförandet av sexåriga åtgärdsprogram.

På samma sätt är finansieringen av den lokala verksamheten i vannområdena instabil och oförutsägbar eftersom den är beroende av årliga budgetbeslut. Detta gör det svårt att anställa koordinators på fasta tjänster och Miljödirektoratet lyfter fram att det hindrar att vattenförvaltningen kan behålla de mest kompetenta personerna i vannområdena.

Miljödirektoratet har betonat att Norge har ett starkt regelverk inom föroreningsområdet och vattenkraftsområdet, vilket ger miljömyndigheterna möjlighet att besluta om både övervakning och miljöåtgärder baserade på principen om att förorenaren betalar.²⁰⁰

¹⁹⁹ Vannregionmyndigheten i Glomma (Østfold fylkeskommune), Fylkesmannen i Østfold, Vannområde Glomma sør och Grensevassdragene, intervju 2019-01-25.

²⁰⁰ Miljödirektoratet, e-brev 2018-08-20.

Genomförda utvärderingar

Under perioden 2010–2015 genomfördes ett antal utvärderingar av den norska vattenförvaltningen som beskrivs nedan. Vidare genomfördes en peer review av arbetet i Glomma vannregion, med besökande experter från Sverige och Finland.

Riksrevisionens rapport om vattenförvaltning

Den norska riksrevisionens rapport om vattenförvaltningen från 2016 visar bland annat att målet om en god vattenmiljö har kommit upp på dagordningen hos både lokala, regionala och nationella myndigheter men att det finns olika svagheter i arbetet:

Undersøkelsen viser at Klima- og miljødepartementet har benyttet seg av de virkemidlene som er tilgjengelig for å skape mulighet for samordning og medvirkning, og har til en viss grad klart å sette målet om godt vannmiljø på dagsorden hos lokale, regionale og nasjonale plan- og sektormyndigheter. Undersøkelsen viser imidlertid at Klima- og miljødepartementet, sammen med ansvarlige sektordepartementer, ikke har lagt godt nok til rette for det regionale planarbeidet. Kartleggingen av tilstanden til vannforekomstene har klare svakheter. Viktige aktører med ansvar for aktuelle virkemidler har ikke deltatt i planarbeidet, og det er utfordringer med å samordne sektormyndighetenes virkemidler for å nå målene i vannforskriften. Dette har svekket regionale myndigheters mulighet til å planlegge de mest effektive tiltakene, og tiltak rettet mot store påvirkninger.

Riksrevisjonens granskning viser att den i Norge valda formen för att organisera vattenförvaltningen innebär att kommunala och regionala plan- och sektorsmyndigheter måste samarbeta och fatta viktiga beslut om vattenmiljöer och hur vattenresurserna ska användas. Granskningen visar emellertid också att de flesta kommuner inte har prioriterat arbetet tillräckligt mycket. Där kommunerna inte har prioriterat arbetet har fylkeskommunerna på egen hand haft ansvaret att driva fram både lokala och regionala processer. Vidare har regionala sektorsmyndigheter deltagit för lite i att utarbeta centrala analyser och dokument, även om plan- och bygglagen ställer krav på detta.²⁰¹

²⁰¹ www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx (avläst 2018-08-20).

NIBR:s utvärdering av vattenförvaltningen

Vidare har stads- och regionforskningsinstitutet NIBR vid Oslo storstadsuniversitet (OsloMet) genomfört en utvärdering om erfarenheter från vattenförvaltningen som blev klar 2017. Utgångspunkten för studien var att undersöka hur vattenförvaltningen bidrar till samordning mellan existerande sektorsmyndigheter. Studien visar att aktörerna upplever att både de etablerade arenorna (vannområdeutvalg och vannregionutvalg) och processerna är ändamålsenliga.

I de kvalitative intervjuene opplever de aller fleste aktørene at det har stor verdi at alle sektorområder som påvirker vannmiljø er på samme planarena. Et klart flertall i alle aktørgruppene rapporterer om at vannforvaltningsarbeidet har ført til informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling, og utvikling av felles virkelighetsforståelse og problemforståelse.²⁰²

Ett av resultaten är att aktörerna upplever att en vattenförvaltning som utgår från avrinningsområden har tillfört ett mer enhetligt perspektiv. En majoritet av aktörerna menar att vattenmiljön tas tillvara på ett bättre sätt i de olika sektorerna.

Samtidigt finns det också förbättringsmöjligheter, bland annat att sektorsmyndigheterna måste få en större förståelse för vattenförvaltningen som ett planerings- och styrsystem. Det regionala vattenförvaltningsarbetet bör i större utsträckning ses som en del i den fysiska samhällsplaneringen regionalt och lokalt. Det behövs också bland annat en större satsning på arbetet i vannområdena.

Direktoratsgruppens utvärdering

Vidare har direktoratsgruppen genomfört en utvärdering baserad på en undersökning som riktades till 250 respondenter inom myndigheter och intressenter fördelade på nationell, regional och lokal nivå i vattenförvaltningen. Enkätundersökningen hösten 2015 visar bland annat att arbetet med vattenföreskriften har bidragit till att man närmar sig målen. Sammanfattningsvis kom gruppen fram till följande:

- Norge är på rätt väg mot en bättre vattenmiljö
- Förvaltningen har blivit baserad på avrinningsområden

²⁰² www.vannportalen.no/nyheter/2017/jan-mars/rapport-sammen-om-vannet/ (avläst 2018-08-20).

- Det har blivit sektorssamordning på nya arenor
- Det har blivit en lokal förankring av arbetet på många ställen.²⁰³

Utvärderingen visar att vattenfrågor har fått större uppmärksamhet och kunskapsunderlaget har blivit bättre. Inom vattenkraftsområdet har det genomförts revisioner av vattenkraftstillstånden (cirka 80 revisioner). Vidare har cirka 130 revisioner gjorts av krav på övervakning i tillåtelser för utsläpp. Kommunerna har en nyckelroll och koordinatorena i vannområdena har varit en viktig framgångsfaktor.

Direktoratsgruppen – tillsammans med den nationella referensgruppen – analyserade resultaten av undersökningen djupare, och lämnade sommaren 2016 tolv förbättringsförslag till departementsgruppen. Nedan anges dessa punkter och Miljödirektoratets kommentarer till vad som har hänt. Sammanfattningsvis uppger Miljödirektoratet att man har lyckats med de flesta förbättringsbehoven som direktoratsgruppen identifierade.

1. Tydligare och gemensamma nationella vägledningar om deltagandet i planarbetet och genomförandet, statlig styrning av hur sektorsmyndigheter förväntas delta i vattenförvaltningsarbetet. Vad har hänt? Detta har nu tydliggjorts i den nya vattenföreskriften och ska förstärkas av de signaler som kommer i nationella vägledningar (föringar).
2. Tidigare klagande av nationella målkonflikter genom att ambitionsnivåer slås fast i nationella vägledningar. Vad har hänt? Detta löses genom nationella vägledningar (föringar).
3. Tillräcklig och förutsägbar resurssituation. Vad har hänt? Miljödirektoratet menar att det är en bra och stabil nivå sedan 2016.
4. Stabil koordinering i vannområdena. Vad har hänt? Detta förs vidare nu när organisationsförslaget om centralisering har fallit (se nedan).
5. Minskad detaljnivå i planarbetet med utgångspunkt i avrinningsområdena, tydligare uppdelning mellan grundläggande och kompletterande åtgärder, minskat antal åtgärdstyper, tydligare styrmedel och ansvar. Vad har hänt? I de nya mallarna för väsentliga frågor och förvaltningsplaner är det fokus på avrinningsområden

²⁰³ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

och inte på vattenförekoster (dessa finns i Vann-nett för den som behöver). Åtgärdstyper har justerats i Vann-netts åtgärdsmodul, och kommer att följas upp i en ny mall för åtgärdsprogram.

6. Tydligare prioriteringar från sektorernas sida i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, tydligare ställningstagande till miljömål och tidsramar, och myndigheterna måste se ekonomin som en integrerad del av arbetet med åtgärdsprogram. Vad har hänt? Detta har nu tydliggjorts i den nya vattenföreskriften och ska förstärkas av de signaler som kommer i nationella vägledningar (föringar).
7. Bättre information och underlätta olika aktörers medverkan i vattenförvaltningsarbetet. Vad har hänt? Genom en förbättring i Vann-nett kan man nu hämta ut fakta-ark på alla nivåer i Vann-netts portal. Det har även gjorts förbättringar i Vannportalen.
8. Enklare och mer effektiv planprocess genom att slå samman vissa remissrundor. Vad har hänt? I den nya vannföreskriften från den 1 januari 2019 har remiss av planprogram och väsentliga frågor slagits ihop, och alla remisstider har förkortats från 6 till 3 månader. Totalt har man då reducerat från 18 till 6 månader remiss per förvaltningscykel.
9. Bättre samordning med andra planer som tas fram enligt PBL, inklusive stärkt koppling till kommunala detaljplaner och andra regionala planer. Vad har hänt? Miljödirektoratet försöker poängtera detta i vägledning, och man väntar också på att detta blir mera tydligt i regeringens skrift "Forvantinger til reigonal og lokal planlegging" som kommer i en ny version våren 2019. Denna skrift uppdateras vart fjärde år och gäller all planering, inte bara vatten.
10. Tydliggör roller och ansvar i vannområden, vannregioner och på central nivå. Vad har hänt? Roller och ansvar i vannregioner och på central nivå har nu tydliggjorts i den nya vannföreskriften, och kommer att ytterligare förstärkas av den signal som kommer i nationella vägledningar (föringar).
11. Reviderade och förbättrade vägledningar i god tid så att de kan läggas till grund för planprocessen. Vad har hänt? Miljödirektoratet har tagit fram mallar till planprogram och väsentliga frågor i

god tid, och är nu i gång med mallar till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

12. Vidareutveckla och förbättra Vann-nett så att det blir mer användarvänligt och att relevanta data från sektorerna tas in. Vad har hänt? Det har blivit en förbättring i Vann-nett, där man nu kan hämta ut fakta-ark på alla nivåer i Vann-netts portal. Sektorsmyndigheterna ansvarar nu för sin del av åtgärdsmodulen.²⁰⁴

En första förbättringsåtgärd utifrån utvärderingen togs in i arbetet med vattenförvaltningen för perioden 2016–2021.²⁰⁵

Miljödirektoratet menar att utvärderingarna sammanfattningsvis visar att Norge är på rätt väg mot en bättre vattenmiljö. Norge har uppnått både en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning och en nationell, regional och lokal sektorssamordning på nya arenor samt inte minst en lokal förankring i kommuner och vannområden.

Miljödirektoratet konstaterar att det även finns förbättringsmöjligheter. Det handlar om kunskapsunderlaget – resurser för att bygga upp övervakningen kom för sent. Det handlar också om behovet av tidigt deltagande av sektorsmyndigheter och om att rollförståelsen i förhållande till vattenföreskriftens regelverk och ansvarsfördelning måste förbättras. Målkonflikter behöver klaras på ett tidigare stadium – det har hittills inte funnits något klargörande av konflikter mellan nationella sektorsmål eller så har de varit alltför otydliga eller kommit för sent. Vidare lyfter Miljödirektoratet fram att nationella vägledningar har kommit för sent och att vägledningar har saknats om dels grundläggande och kompletterande åtgärder, dels åtgärders nyttor och kostnader.²⁰⁶

Förändringsarbete

Under senare år har det pågått ett förändringsarbete i Norge när det gäller vattenförvaltningens organisation. Som bakgrund kan nämnas att fylkesmannen ursprungligen var vannregionmyndighet. Den regering som tillträdde 2010 ville decentralisera uppgifter från staten till fylkeskommunerna, och vattenförvaltningen blev en del av denna

²⁰⁴ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

²⁰⁵ www.vannportalen.no/tema-a-a11/evaluering-av-vannforvaltningsarbeidet-2010-2015/ (avläst 2018-08-20).

²⁰⁶ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

uppgiftsförändring. För fylkeskommunerna var inte detta någon helt ny uppgift eftersom de var aktiva inom vattenförvaltningen redan före 2010, bland annat genom att de ingick i VRU. Men 2010 fick de också koordineringsansvaret.

I Norge har Klimat- och miljödepartementet under senare år arbetat med att förändra vattenförvaltningen. Syftet har varit att

- dels ändra vattenföreskriften så att den mer ska likna ramdirektivet
- dels förenkla processen för vattenförvaltningsarbetet.²⁰⁷

Utifrån departementets erfarenheter från arbetet med att godkänna förvaltningsplaner tog departementen hösten 2017 fram ett förslag till ändringar i vattenföreskriften:

Departementenes forslag til endringer er først og fremst begrunnet i erfaringene fra arbeidet med gjeldende planer. Utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven, med utvalgte fylkeskommuner som vannregionmyndigheter var omfattende, omstendelig og ressurskrevende. For neste planperiode skal det bare skje en revurdering og oppdatering av de vedtatte planene. Dette tilsier en mindre omfattende prosess enn for utarbeidelsen av de første planene.²⁰⁸

Förslaget till en förenklad organisation gick i huvudsak ut på följande:

- fylkeskommunernas roll som regional vattenmyndighet skulle tas över av fylkesmannen för att genomföra det förberedande regionala arbetet
- direktoratsgruppen skulle uppdatera förvaltningsplanerna och ge råd till departementet
- förvaltningsplanerna skulle inte längre vara regionala planer utifrån plan- och bygglagen.

Efter remissbehandling beslutades att *inte* genomföra dessa ändringar. Departementet har i juli 2018 framfört att det ändå kan bli en del ändringar i vattenföreskriften för att uppnå en mer rationell och effektiv uppdatering av förvaltningsplanerna, tydligare roller och ansvar, ökad överensstämmelse med ramdirektivet samt att förbättra

²⁰⁷ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

²⁰⁸ Miljødirektoratet, e-brev 2018-08-20.

strukturen och åtgärda olika fel. Våren 2019 ska det genomföras en gemensam remiss av planprogram och utmaningar för vattenförvaltningen.²⁰⁹

Flera aktörer har framfört att KLD:s omorganisationsförslag innebar en centralisering där direktoratsgruppen skulle göra förvaltningsplaner och åtgärdsprogram utifrån fylkesmannens underlag.²¹⁰

Från departementet konstateras att i förändringsarbetet ingick ett förslag om att flytta ansvaret för vattenförvaltningen från fylkeskommunen till fylkesmannen. En bakgrund var att fylkesmannen hade ansvar för vattenförvaltningen före 2010 samt att fylkesmannen disponerar ett antal olika styrmedel, kan genomföra åtgärder och har god kunskap om miljötillståndet. Fylkesmannen har alla miljöfrågor på regional nivå, med undantag för vattenförvaltningen. Fylkesmannen är också direkt underställd departementet. Fylkeskommunerna har som uppgift att främja näringslivet i fylket. En utmaning är att fylkeskommunerna äger vattenkraftverk, och politiker i flera fylkesting gick emot förslagen till förvaltningsplaner för innevarande förvaltningscykel till följd av att de innehöll åtgärdsförslag som var riktade mot vattenkraftverken. Fylkeskommunerna kan därmed få dubbla roller, ett problem som fylkesmannen inte har. En fördel med fylkeskommunerna är samtidigt att de är politiska organ, vilket innebär att det blir större engagemang för vattenförvaltningen och att den får en politisk förankring. Det blir därmed lättare för medborgare och olika aktörer att komma in i vattenförvaltningen.

När KLD lämnade sitt förslag till omorganisation blev det mycket delade remissvar, och frågan blev också politiskt laddad. Parallellt med förändringsförslaget pågick nämligen en regionreform som pekade i motsatt riktning – det vill säga att föra över fler uppgifter från staten till fylkeskommunerna. I remissvaren var miljöorganisationerna negativa till förändringsförslagen, vilket var en av orsakerna som gjorde att den nya politiska ledningen på departementet beslutade att inte genomföra den föreslagna organisationsförändringen.²¹¹

I en proposition från oktober 2018 formuleras departementets ståndpunkt på följande sätt:

²⁰⁹ Miljödirektoratet, e-brev 2018-08-20.

²¹⁰ Miljödirektoratet, intervju 2019-01-24.

²¹¹ Klima- og miljødepartementet (KLD), intervju 2019-01-24.

Det er viktig å sikre at arbeidet med andre planperiode kommer godt i gang. Vannressursforvaltningen overføres ikke fra fylkeskommunen til staten. Det er imidlertid behov for å gjennomføre enkelte forskrifts-
endringer for å sikre en mer rasjonell og effektiv oppdatering av vann-
forvaltningsplanene som sikrer at nasjonale hensyn er ivarettatt og at pla-
nene utarbeides i tråd med Norges forpliktelser etter vanddirektivet.²¹²

Ny indelning av avrinningsdistrikt

Departementet har i ett brev till de regionala vattenmyndigheterna till följd av en regionreform tagit fram ett förslag till ny indelning av avrinningsdistriktet från och med den 1 januari 2020. Förslaget innebär att antalet distrikt minskar från dagens elva till nio (exklusive de gränsöverskridande distriktet). Ändringar i avrinningsdistrikt görs endast när det gäller områden som berörs av regionreformen. De fylkeskommuner som till följd av regionreformen slås samman har uppmanats att börja samarbeta med målet att ta fram en gemensam uppdaterad vattenförvaltningsplan. Den förvaltningsplan som skickades på remiss i april 2019 tar därför upp frågor som rör sammanslagningen av avrinningsdistrikt.²¹³

Enligt uppgift från Miljödirektoratet har ett förslag till ny norsk vattenföreskrift för närvarande²¹⁴ skickats på remiss med syfte att ändringarna ska genomföras från och med den 1 januari 2020.²¹⁵ Förslaget innebär förändringar vad gäller följande avrinningsdistrikt som är gemensamma för Norge och Sverige:

- Troms vannregion slås ihop med Finnmark vannregion²¹⁶ till *Troms og Finnmark vannregion* med Troms og Finnmark fylkeskommune som ny vannregionmyndighet.
- Glomma vannregion får en gränsjustering på sin västra sida och ändrar namn till *Innlandet och Viken vannregion* med Viken fylkeskommune som ny vannregionmyndighet.

²¹² Meld. St. 6 (2018 – 2019) *Oppgaver til nye regioner*, 2018-10-19.

²¹³ Det kongelige Klima- og miljødepartement (2018): Nærmere om inndeling i vannregioner og utpeking av vannregionmyndigheter. 23 oktober 2018. Dnr 12/3553.

²¹⁴ November 2019.

²¹⁵ www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-vannforskriften-vedlegg-1/id2673055/?expand=horingsbrev (avläst 2019-11-15) samt Miljödirektoratet, e-brev 2019-11-15.

²¹⁶ Finnmark har bara gränser till Finland och Torneälvns avrinningsdistrikt.

I det förslag som har skickats på remiss behandlas även koordineringen av områden med avrinning till Sverige. För närvarande kan flera olika norska vannregionmyndigheter ha ansvar för olika delar av till exempel Bottenhavets avrinningsdistrikt som dränerar till Sverige. Förslaget innebär att en vannregionmyndighet ges ansvar för arbetet med förvaltningsplan och åtgärdsprogram för alla norska delar av ett distrikt som dränerar till Sverige:

- Viken fylkeskommune ges ansvar för de norska delarna av Västerhavet (i samarbete med Innlandet fylkeskommune)
- Trøndelag fylkeskommune ges ansvaret för de norska delarna av Bottenhavet
- Nordland fylkeskommune ges ansvaret för de norska delarna av Bottenviken
- Troms og Finnmark fylkeskommune ges ansvaret för de norska delarna av Torneälven. (Troms og Finnmark fylkeskommune har även ansvar för de norska delarna av Norsk-Finsk vannregion och de norska delarna av Kemijoki vannregion).²¹⁷

Island²¹⁸

Inledning

Island omfattar ön Island och ett flertal mindre öar. Island domineras av ett platå- och fjordlandskap med en medelhöjd av 500 meter över havet. Landet har gott om älvar, vattenfall och sjöar, och över hela ön förekommer områden med heta källor och svavelkällor. Vattendragen på Island är korta men har relativt högt flöde på grund av hög nederbörd. Det finns många sjöar, och en del är till exempel uppdämda av lavaflöden. Plötsliga tappningar av issjöar, så kallade jökellopp, kan få svåra konsekvenser. Island har stora tillgångar på vattenkraft som utnyttjas för energikrävande industri. Fiske och fiskprodukter har varit grundvalen för landets ekonomi.²¹⁹

²¹⁷ Høringsnotat 16. oktober 2019, Forslag til endringer i vannforskriften vedlegg I mv.

²¹⁸ www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/engelsk/harmonisation-and-implementation-of-the-wfd-in-the-northern-countries/8th-nordic-conference/presentations-day-1/national-overview-iceland-170913.pdf (avläst 2018-05-31).

²¹⁹ Nationalencyklopedin.

Island ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Hela Island är definierat som ett avrinningsdistrikt (vatnaumdæmi), vilket är uppdelat i fyra avrinningsområden (vatnasvæði). Island är indelat i 77 kommuner.

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar på Island. Miljömyndigheten har redovisat sina erfarenheter för Islands del.²²⁰

Lagstiftning

Ramdirektivet för vatten infördes formellt i EES-avtalet 2009. Därmed är genomförandet av ramdirektivet en del av Islands skyldigheter enligt EES-avtalet. Ramdirektivet införlivades i isländsk rätt 2011 genom en lag och två förordningar.²²¹ Dessa ska ge en ram för arbetet med bl.a. reglering av dricksvatten, förebyggande av vattenföroreningar, förebyggande av förorening av grundvattnet genom avlopp och avloppsvatten, för behandling av avloppsslam, verksamheter som kan leda till föroreningar, förebyggande av vattenförorening som orsakas av kväve från jordbruk och andra företag och kontroll av föroreningar. Dessutom omfattar lagen de relaterade EU-direktiven om översvämning och havsmiljö. Island har tagit fram en rapport om genomförandet av ramdirektivet för vatten.²²²

Islands arbete med ramdirektivet ligger senare i förhållande till den tidplan som gäller för EU-länderna. Implementeringen av ramdirektivet påbörjades under 2011–2013. Island kommer inte att kunna uppnå tidsmålen för arbetet med åtgärdsprogram och förvaltningsplan. Enligt uppgift är målet att vara klar till den tredje förvaltningscykeln.

²²⁰ Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.

²²¹ Lag 36/2011 om vattenförvaltningen, förordning 535/2011 om klassificering av vatten, övervakning m.m. och förordning 935/2011 om vattenförvaltningen.

²²² Environment Agency of Iceland: Water Framework Directive (2000/60/EC) Article 5 (and 6), Summary Report, Characteristics and impact analyses.

Organisation

Miljö- och naturresursministeriet (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið) ansvarar för den isländska regeringens arbete med miljöpolitik. Där finns bl.a. en enhet för hav, vatten och klimat.

Under ministeriet ligger Islands *miljömyndighet* (Umhverfisstofnun)²²³ som är behörig myndighet inom vattenförvaltningen (vatnamála). Den ansvarar för samt samordnar och övervakar vattenförvaltningsarbetet. Miljömyndigheten ska bl.a. främja skyddet och en långsiktigt hållbar användning av Islands naturresurser. Myndigheten övervakar de olika stegen i genomförandet av ramdirektivet för vatten i Island.

År 2011 började arbetet inom vattenförvaltningen med att inrätta ett vattenråd på nationell nivå och 2012 slutfördes arbetet med att inrätta olika kommittéer. År 2013 inrättades vattenportalen www.vatn.is.

Vart och ett av de fyra avrinningsområdena (vattenregioner) har en *vattenregionkommitté* (vatnasvæðisnefnd). Tanken är att alla som är berörda av vattenfrågor ska arbeta tillsammans över kommungränser. I vattenregionkommittéerna finns representanter från kommunerna och de lokala hälsoinspektörerna. En representant från miljömyndigheten leder kommittén. Kommitténs roll är att samordna arbetet inom varje vattenregion och samla information när det gäller förvaltningsplanen, åtgärdsprogrammet och övervakningsprogrammet. Arbetet i kommittén ska således vara ett samarbete mellan myndigheter, institutioner, rådgivare, kommuner, intressenter och allmänhet. Dessutom samarbetar specialister inom sötvatten och hav inom särskilda projekt.

På nationell nivå finns ett *vattenråd* (vatnaráð) som ska ge råd till miljöministern i frågor om vattenförvaltning. Vattenrådet består av fem medlemmar från tre ministerier och det isländska kommunförbundet. Rådgivning handlar om följande:

- ge råd kring utkast till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och övervakningsprogram
- lämna förslag till miljöministern när det gäller beslut om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och övervakningsprogram efter att miljömyndigheten har lämnat sina förslag

²²³ www.ust.is/the-environment-agency-of-iceland/ (avläst 2018-05-31).

- övervaka om miljömålen enligt ramdirektivet nås och utvärdera exempelvis statens och de lokala myndigheternas kostnader.

På nationell nivå finns även två *rådgivande kommittéer* (*ráðgjafanefndir*) som arbetar med miljömyndigheten:

- en som består av olika aktörer såsom vattenanvändare och olika organisationer
- en som består av statliga myndigheter, direktorat samt miljö- och hälsomyndigheter.

Dessa kommittéer ska vara rådgivandet till miljömyndigheten och det nationella vattenrådet. De ska tillhandahålla nödvändiga data och information om vilka data som finns tillgängliga. Kunskapsunderlag och expertis när det gäller implementeringen av ramdirektivet tillhandahålls av meteorologiska institutet, naturhistoriska institutet och forskningsinstitutet för havs- och sötvatten. Miljömyndigheten ingår avtal med dessa forskningsinstitutioner om det som de ska ta fram för att implementera ramdirektivet för vatten på Island.

Enligt miljömyndigheten spelar kommunerna och de lokala myndigheterna (hälsoinspektörerna) en viktig roll när det gäller att implementera arbetet enligt ramdirektivet, särskilt när det gäller åtgärdsprogrammet.²²⁴

Miljömål

Det är miljömyndigheten som i samarbete med forskningsinstituterna ska definiera miljömålen och kriterier för biologiska kvalitetsselekt.²²⁵

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Island avser att ta fram en förvaltningsplan som omfattar hela avrinningsdistriktet. En statusrapport (stöðuskýrsla) för Islands fyra avrinningsområden (vatnasvæði) är det första steget i att utarbeta en övergripande förvaltningsplan (vatnaáætlunar). Statusrapporten

²²⁴ Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.

²²⁵ Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.

handlar bl.a. om fördelningen av vattendrag och typer, faktorer som kan orsaka stress på vatten och om risken för att vattenförekomsten inte uppfyller miljömålen om god status. Statusrapporten utarbetades av miljömyndigheten i samråd med de fyra regionala avrinningsområdeskommittéerna och de två rådgivande kommittéerna samt kommuner, hälsomyndigheter och specialinstitutioner.²²⁶

Miljömyndigheten ska ta fram förslag till förvaltningsplan och åtgärdsprogram. Därefter behandlas förslagen i vattenrådet som tar ställning till förslaget innan förslaget går ut på samråd med allmänheten. Vattenrådet tar fram ett skriftligt yttrande till miljömyndigheten där rådets position beskrivs. Därefter går förslaget ut på samråd. Efter detta lämnar vattenrådet ett förslag till miljöministern som är slutlig myndighet för att godkänna planerna.

En del av genomförandet av åtgärdsprogrammet kommer att göras genom att se över befintliga utsläppstillstånd, också för privata verksamhetsutövare. När det gäller frågan om på vilket sätt som mål och åtgärdsprogram verkställs gentemot privata verksamhetsutövare och markägare uppges följande:

The implementation regarding both private operators and landowners will depend on the activities on the land but the means will be the present legislation.²²⁷

Finansiering

Den isländska miljömyndigheten har fått medel från statsbudgeten för arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Miljömyndigheten ingår avtal med andra relevanta institutioner för detta arbete.

Det finns inga särskilda skatter eller avgifter för att finansiera vattenförvaltningens kostnader eller åtgärdsprogramkostnader. Island har inte implementerat ramdirektivets artikel 9 om täckning av kostnaderna för vattentjänster. På Island finns inga statliga bidrag till dem som behöver vidta åtgärder enligt åtgärdsprogrammet. Emellertid avser regeringen avsätta medel till kommunerna för att förbättra hanteringen av avloppsvatten.

²²⁶ Den slutliga statusrapporten för Islands avrinningsområden utfärdades den 20 december 2013.

²²⁷ Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.

När det gäller finansieringen av åtgärder kommer principen om att förorenaren betalar (PPP) att användas. Relevant övervakning och genomförande av åtgärder kommer att bli delar av de tillstånd som ges för de verksamheter som orsakar pressen på de akvatiska systemen.²²⁸

Erfarenheter och lärdomar

Miljömyndigheten betonar att Island ännu inte har genomgått sin första förvaltningscykel, och man har därför ännu inte någon heltäckande erfarenhet av vad som har fungerat bra respektive mindre bra. Det har inte genomförts någon utvärdering av det arbete som har gjorts, men Island planerar att genomföra en peer review under 2019.

Miljömyndigheten pekar på att det är en fördel att ha ett system där den viktigaste delen av samrådsprocessen kan handhas genom de rådgivande kommittéerna. Å andra sidan konstateras att kommittéerna är stora och endast ett fåtal delegater är specialiserade på vattenfrågor. Vattenregionkommittéerna har fungerat väl när det gäller analysen av avrinningsdistriktets karakteristika och påverkansanalysen, där lokal kunskap är viktig. Involverandet av forskningsinstitutioner har fördelar i och med att den bästa tillgängliga expertisen kan användas, men det innebär också att upphandlingsprocessen och förhandlingar tar värdefull tid i anspråk.

Frankrike²²⁹

Inledning

Frankrike består av dels den europeiska delen, dels territorier utanför Europa. Den europeiska delen av Frankrike omfattar olika typer av landskap från kustslätterna i norr och väster vid Atlanten och Nordsjön till bergskedjorna i söder och öster. Det finns fyra stora

²²⁸ Umhverfisstofnun, e-brev 2019-01-30.

²²⁹ Avsnittet bygger på www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement (avläst 2018-03-13), www.ecologique-solidaire.gouv.fr/protection-ressource-en-eau (avläst 2018-03-13), www.afbiodiversite.fr/fr/lagence-francaise-pour-la-biodiversite (avläst 2018-03-13), www.lesagencesdeleau.fr/ (avläst 2018-03-13), www.eaufrance.fr/ (avläst 2018-03-13), www.gesteau.fr/ (avläst 2018-03-19).

flodsystem, varav tre rinner ut i Atlanten. Frankrike är uppdelat i tolv avrinningsdistrikt²³⁰ för att förvalta vattnet:

- sju avrinningsdistrikt i den europeiska delen av Frankrike: Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhen-Meuse, Rhône-Medelhavet, Korsika och Seine-Normandie
- fem utomeuropeiska avrinningsdistrikt: Guadeloupe, Guyana, Martinique, Réunion och Mayotte.

Fem av de europeiska avrinningsdistrikten delas med andra medlemsstater (Belgien, Luxemburg, Tyskland, Schweiz, Italien och Spanien).

Utredningen har försökt att inhämta vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Frankrike, men har trots upprepade påminnelser inte fått någon information från Ministeriet för ekologisk och solidarisk utveckling.

Lagstiftning

Den franska vattenpolitiken fastställdes på 1960-talet och Frankrikes vattenlagstiftning kan sägas ha inspirerat utformningen av EU:s ramdirektiv för vatten. Vattenpolitiken i Frankrike bygger huvudsakligen på de fyra nedanstående lagarna och ramdirektivet för vatten. Dessutom finns olika förordningar och allmänna råd.

1964 års lag införde principen om vattenförvaltning utifrån flodavrinningsområden. Genom lagen skapades vattenmyndigheter som fick i uppdrag att bl.a. ta in avgifter för användningen av vatten och för att finansiera olika projekt för att bevara och återställa tillståndet i vattenresursen. Vattenmyndigheterna arbetar sedan 1964 enligt principerna om att "förorenaren betalar" och att "användaren betalar". Tillsammans sammanfattas principerna med att "vatten betalar för vatten".

1992 års lag organiserar vattenplaneringen. Bland annat regleras planeringssystemet, och lagen innehåller också krav på rapportering eller godkännande för projekt som kan påverka vattenresursen.

2004 års lag införlivade ramdirektivet för vatten och styrde om den franska vattenpolitiken mot att bli mer inriktad på resultatmål, bl.a. att uppnå en god vattenstatus 2015. Lagen slår fast att det ska

²³⁰ Avrinningsdistrikt är "*district hydrographique*" och avrinningsområde är "*bassin hydrographique*" enligt ramdirektivet. I texter kallas dock avrinningsdistrikten ofta "*bassin*".

finnas mål i en förvaltningsplan, SDAGE, för att bevara och återställa vatten och vattenmiljöer. Målen ska uppnås genom att genomföra olika insatser enligt ett åtgärdsprogram. Lagen innebar att några bestämmelser ändrades och lades till i den franska miljöbalken (*code de l'environnement*).

2006 års lag innebar bl.a. några ändringar i principerna om vattenpriser, särskilt för att säkerställa ökad öppenhet för konsumenten. Genom 2006 års lag infördes principen om "rätten till vatten" och att man ska ta hänsyn till klimatförändringar i alla beslut som rör vattenförvaltning. Lagen ändrar också de verktyg som vattenpolisen har till sin tjänst för att kunna reagera bättre på diffusa förändringar i vattenresursen. Lagen ger vidare kompletterande verktyg för att möta nya utmaningar och förstärker räckvidden för förvaltningsplanerna på delavrinningsnivå (SAGE). Genom 2006 års lag tillskapades också en nationell myndighet för vatten och vattenmiljöer.

Organisation

Tabell 11

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Ekologiministeriet	Utveckla och utvärdera vattenpolitiken
Regionnivå	Byrån för biologisk mångfald	Stöd, samordning och övervakning
	Regionprefekt/ samordnande prefekt	Behörig myndighet, samordna åtgärder
	DREAL	Stöd till ministeriet och prefekten
Departementsnivå	Departementsprefekt	Samordna vattenpolitiken
Lokalnivå	MISE	Samordna vattenarbetet
	Kommuner	Vatten och avlopp
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistriktsnivå	Distriktskommittéer	Styra distriktet, besluta om planer och avgifter
	Vattenmyndigheter	Arbeta utifrån planer och mål, hantera finansiering
Avrinningsområdesnivå	Lokala vattenkommissioner	Ta fram och genomföra lokala planer

Frankrikes administrativa indelning

Frankrike är indelat i 18 *regioner*, varav 13 i den europeiska delen, vilka var och en styrs av ett regionfullmäktige (*conseil régional*) som väljs vart sjätte år; statens representant i varje region är en regionprefekt (*préfet de région*). Regionerna är indelade i drygt 100 *département* (*département*) som styrs av ett departementsfullmäktige (*conseil départemental*) som väljs vart sjätte år; statens representant i varje departement är en departementsprefekt (*préfet de département*). Både regionprefekter och departementsprefekter utses av ministerrådet (*Conseil des ministres*) och har i uppgift att genomföra de statliga uppgifter som har lagts på regional nivå (utlokaliserade uppgifter). Prefekten i det departement som är säte för regionens styre är också regionprefekt. Departementen är i sin tur indelade i *arrondissements* som leds av en underprefekt (*sous-préfet*) som ska assi-

stera departementsprefekten i hans eller hennes uppgifter. Departementen är vidare indelade i drygt 2 000 *kantoner* (cantons) som bl.a. är valkretsar för departementsvalen; större kommuner är indelade i flera kantoner och mindre kommuner är sammanslagna till en kanton. Slutligen finns det drygt 35 350 *kommuner* (communes) som styrs av ett kommunfullmäktige (conseil municipal) som väljs vart sjätte år med en borgmästare (maire) som ordförande; för vissa funktioner representerar borgmästaren staten inom sin kommun.

Frankrikes administrativa indelning kan sammanfattas på följande sätt:

- *Nationell nivå*: president, parlament, regering
- *18 regioner*: regionfullmäktige, regionprefekt
- *101 departement*: departementsfullmäktige, departementsprefekt
- *335 arrondissement*: underprefekt
- *2 054 kantoner*
- *35 357 kommuner*: kommunfullmäktige, borgmästare.

Den franska vattenförvaltningen

Den franska vattenförvaltningen utgår från flodavrinningsområden och genomförs huvudsakligen på tre olika nivåer: nationellt, avrinningsdistrikt och avrinnings-/delavrinningsområden. Aktörerna inom vattenpolitiken har organiserats utifrån principen om en samordnad förvaltning inom varje avrinningsdistrikt. Vattenförvaltningen bygger på att avrinningsdistrikten styrs av en distriktskommitté och finansieras gemensamt (solidarité financière). Vattenförvaltningen organiseras genom sex vattenmyndigheter i de europeiska delarna och fyra vattenkontor i de utomeuropeiska delarna av Frankrike. Vattenmyndigheterna och vattenkontoren ska fullgöra sina skyldigheter inom ramen för de fleråriga åtgärdsprogrammen.

Tabell 12 Behöriga myndigheter i Frankrike

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Samordnande prefekt
Bedömning av ytvattnets status	Samordnande prefekt
Samordning av implementering	Samordnande prefekt
Ekonomisk analys	Samordnande prefekt
Verkställande av regleringar	Samordnande prefekt
Genomförande av åtgärder	Samordnande prefekt
Övervakning av grundvatten	Samordnande prefekt
Övervakning av ytvatten	Samordnande prefekt
Förberedelse av åtgärdsprogram	Samordnande prefekt
Förberedelse av förvaltningsplaner	Distriktskommittéer
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Samordnande prefekt
Information till och samråd med allmänhet	Samordnande prefekt
Rapportering till kommissionen	Samordnande prefekt, ekologiministeriet

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

Central nivå

Ministeriet för ekologisk och solidarisk utveckling (Ministère de la transition écologique et solidaire) har hand om bl.a. vattenfrågor på nationell nivå. I ministeriets uppgifter ingår frågor om vattenförvaltning (gestion de l'eau), avloppsvatten, torka, insatser mot vattenföroreningar och skydd av vattenresursen.

Inom ministeriet handläggs vattenfrågor av *generaldirektoratet för planering, bostäder och natur* (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, DGALN). En av generaldirektoratets uppgifter är att utveckla och utvärdera vattenpolitiken. Inom DGALN finns två direktorat, varav ett är för vatten och biologisk mångfald (la direction de l'eau et de la biodiversité). Vid DGALN arbetar knappt 600 personer på central nivå, och det finns vidare cirka 15 000 personer på regional nivå med utlokaliserade uppgifter. Dessutom finns cirka 60 operatörer inom generaldirektoratets olika verksamhetsområden. En stor del av vattenpolitiken genomförs av offentliga institutioner som ministeriet övervakar. När det gäller vattenfrågor är det framför allt vattenmyndigheterna och den centrala myndigheten Byrån för biologisk mångfald (se nedan).

Inom ministeriet finns även *generalkommissariatet för en hållbar utveckling* (Commissariat général au développement durable, CGDD) som bl.a. tar fram statistik. För att organisera, producera, samla in, lagra, tillvarata och sprida vattenuppgifter har ett system för information om vatten (SIE) tagits fram. Andra nationella insatser är t.ex. *nationella vattenkommittén* (comité national de l'eau, CNE) som ska samla olika aktörer och bl.a. ha synpunkter på utkast till olika typer av beslut, pris på vatten och kvaliteten på offentliga vatten- och sanitetstjänster. Dessutom finns den *ministerieövergripande vattengruppen* (mission interministérielle de l'eau) som granskar frågor som kräver samråd mellan olika ministerier om vattenfrågor.

Det finns vidare ett flertal centrala myndigheter som har olika uppgifter vad gäller vatten. Bland dessa kan nämnas den franska *byrån för biologisk mångfald* (Agence française pour la biodiversité, AFB) som bildades 2017 genom en sammanslagning av olika myndigheter, bl.a. den myndighet som tidigare ansvarade för samordning och övervakning av miljöpolitiken i de olika avrinningsdistrikten (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Onema). AFB har cirka 1 200 miljöövervakare och svarar för frågor om biodiversitet i vattnet, på land och i havet. När det gäller akvatiska miljöer deltar AFB i genomförandet av den nationella politiken och den tekniska samordningen kring kunskapsinhämtning. AFB ska bl.a. styra informationssystemet om vatten (SIE), vattenmiljöer, deras användningsområden och offentliga vatten- och avloppstjänster. AFB arbetar också med bl.a. produktion och insamling av data och att göra data tillgängliga. AFB ska även ge stöd när det gäller att genomföra politiken för biologisk mångfald, bl.a. genom att bidra till att genomföra olika EU-direktiv och nationella strategier. Det handlar bl.a. om att säkerställa en balanserad och hållbar förvaltning av vattnet och tillämpningen av ramdirektivet för vatten.

Avrinningsdistrikten

Distriktskommittéerna (comité de bassin) kan liknas vid lokala vattenparlament som samlar olika företrädare för aktörer inom vattenpolitiken. De har funnits sedan 1964 och är till för att tillföra vattenarbetet en demokratisk dimension. Vattenmyndigheterna och vattenkontoren

fungerar som sekretariat till kommittéerna. För varje avrinningsdistrikt fastställer kommittén de viktigaste riktlinjerna inom ramen för nationell och europeisk vattenpolitik. Kommittén beslutar om förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet, SDAGE, om vattenmyndigheternas program och om vattenavgifterna inom ramen för det tak som är fastställt genom lag. Kommittén är en vald församling som består av en bred representation av alla kategorier av aktörer som finns inom vattenområdet: 40 procent av ledamöterna är valda företrädare för lokala och regionala myndigheter, dvs. kommuner och kommunförbund, departementen och regionerna; 40 procent av ledamöterna är vattenanvändarnas representanter, dvs. från industrier, jordbruket, miljöorganisationer, fisket, konsumenter och ideella organisationer; 20 procent av ledamöterna är representanter för staten. Beroende på storleken på avrinningsdistriktet varierar det totala antalet representanter i kommittéerna mellan 36 på Korsika och 190 i Loire-Bretagne. Tanken är att kommittéernas sammansättning ska främja debatt och samråd mellan vattenintressenter på avrinningsdistriktsnivå. Sammansättningen av kommittéerna kommer enligt regeringen att utvecklas under de kommande åren till följd av en ny lag för att främja biologisk mångfald, natur och landskap.

De sex franska *vattenmyndigheterna* (agences de l'eau) är offentliga institutioner under ministeriet för ekologisk och solidarisk utveckling. De inrättades 1964, har cirka 1 800 anställda och har i uppdrag att bidra till att minska alla former av föroreningar och att skydda vattenresurserna och vattenmiljön. I de sju avrinningsdistriktet i den europeiska delen av Frankrike arbetar vattenmyndigheterna utifrån målen och bestämmelserna i förvaltningsplanerna SDAGE och SAGE. Vattenmyndigheterna ska främja en balanserad och ekonomisk förvaltning av vattenresurser och vattenmiljöer, dricksvattenförsörjning, översvämningsreglering och hållbar utveckling av ekonomisk verksamhet. Vattenmyndigheterna utför sina uppdrag inom ramen för de fleråriga åtgärdsprogrammen med målet att uppnå en god status för vattnet enligt ramdirektivet för vatten. Vattenmyndigheterna ska i varje distrikt "förena vattenförvaltning med ekonomisk utveckling och respekt för miljön". På olika stadier organiseras ett offentligt samrådsförfarande på avrinningsdistriktsnivå. Samrådet genomförs både med hjälp av den nya informationstekniken och genom samråd med olika organ.

I de utomeuropeiska delarna av Frankrike finns en liknande, men anpassad organisation, med *distriktskommittéer* och fyra *vattenkontor* (office de l'eau).

Inom den reguljära förvaltningen har *regionprefekten* (préfet de région) i den region där vattenmyndighetens kontor har sitt säte en plats i distriktskommittén. Han eller hon kallas *samordnande prefekt* för avrinningsdistriktet (préfet coordonnateur de bassin), och funktionen inrättades genom 1992 års vattenlag. De samordnande regionprefekterna är behöriga myndigheter på avrinningsdistriktsnivå och har uppgifter inom vattenpolitiken när det gäller polis och vattenresursförvaltning samt när det gäller att samordna departements- och regionprefekternas åtgärder. De ska också se till att besluten blir konsistenta.

Avrinningsdistriktsdelegationerna (délégations de bassin) leds av den samordnande prefekten. De ska assistera prefekten och är sekretariat till de *administrativa kommissionerna* (commission administrative de bassin, CAB) som ger stöd till avrinningsdistriktets samordnande prefekt, bl.a. när det gäller planering och samordning av statens ansvar, särskilt mellan regionerna. Deras sekretariat leder och samordnar åtgärderna samt ger råd och tekniskt bistånd. I CAB ingår statliga representanter på avrinningsdistriktsnivå. Det finns vidare flera andra organ av vilka bl.a. det interdepartementala Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) kan nämnas, vilket har uppgifter inom bl.a. vattenförvaltningen.

Ett exempel på en förvaltningsplan (SDAGE) är den för avrinningsdistriktet Adour-Garonne i sydvästra Frankrike, vilken togs fram av vattenmyndigheten i Toulouse. Förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet godkändes den 1 december 2015 av regionprefekten i Midi-Pyrénées – som också är samordnande prefekt för Adour-Garonne – på förslag av direktören för DREAL i Midi-Pyrénées – som också är delegat i distriktskommittén för Adour-Garonne.²³¹ I beslutet hänvisas till att distriktskommittén för Adour-Garonne samma dag hade överläggningar om och antog förvaltningsplanen och framförde en positiv uppfattning om förslaget till åtgärdsprogram.²³²

²³¹ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031646124&dateTexte=&categorieLien=id (avläst 2018-06-19).

²³² www.eau-adour-garonne.fr/fr/quelle-politique-de-l-eau-en-adour-garonne/un-cadre-le-sdage/sdage-pdm-2016-2021.html (avläst 2018-06-19).

På avrinnings- och delavrinningsområdesnivå finns de *lokala vattenkommissionerna* (Commissions locales de l'eau) som består av representanter för lokala myndigheter, staten, användare och organisationer. De ska ta fram och genomföra de lokala förvaltningsplanerna SAGE.

Dessutom kan bl.a. *Aquaref* nämnas. Det är ett nätverk av vetenskaplig och teknisk expertis från fem offentliga institutioner.

Regional nivå

På regional nivå genomförs vattenpolitiken i huvudsak genom de statliga ministeriernas/myndigheternas regionala organ, de utlokaliserade statliga tjänsterna. De *regionala myndigheterna för miljö, planering och bostäder* (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL) finns i varje region och har i uppgift att vara den regionala servicen inom bl.a. miljöministeriet. Chefen för DREAL ger stöd till den samordnande prefekten när det gäller tillämpningen av vattenlagstiftningen, bedömningen av vattenbehov och utvecklingen av uppföljningen av planeringsdokument för yt-vatten, grundvatten och vattenmiljöer. När det gäller havsfrågor finns motsvarande myndigheter (Directions interrégionales de la mer, DIRM). Även när det gäller livsmedels-, jordbruks- och skogsfrågor finns motsvarande regionala myndigheter (Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, DRAAF).

När det gäller *regionerna* har regionfullmäktige inga särskilda uppgifter inom vattenförvaltningen men kan ha en frivillig politik inom området. På regionnivå finns olika regionmyndigheter under regionprefekten som kan ha olika uppgifter med anknytning till vatten (t.ex. övervakning, dricksvatten, livsmedel, jordbruk, skogsbruk etc.). Exempelvis är de operativa regioncentren för övervakning och räddningsinsatser (Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, Cross) samordningscentraler för sjöräddning och sjöfartskontroll, och i deras uppdrag ingår i synnerhet i övervakning av föroreningar och fiske.

Regional departementsnivå

På den regionala departementsnivån finns *departementsfullmäktige* (conseil départemental) som kan ge kommunerna investeringsstöd inom vatten och avlopp. Denna förvaltningsnivå kan erbjuda tekniskt stöd till reningsverk och hanterar bl.a. den *nationella vattenförsörjningsfonden* (FNDAE) som ska ge stöd till landsbygden.

Inom departementen är det *prefekten* som är statens representant och som därför har ansvar för de utlokaliserade statliga tjänsterna i departementet. Prefekten samordnar bl.a. vattenpolitiken. I detta ingår t.ex. att bevilja tillstånd och åtgärder för att förbättra vatten. Prefekten kan även t.ex. besluta om åtgärder för att begränsa användningen av vatten vid torka.

På departementsnivå kan även bl.a. *samordningsinstansen för vatten* (Mission interservices de l'eau, MISE) som finns under prefekterna nämnas. MISE koordinerar prioriteringarna och metoderna för genomförandet av vattenpolitiken och dess koppling till politiken för olika sektorer på departementsnivå.

Lokal nivå

Kommunerna ansvarar bl.a. för distributionen av dricksvatten och avloppsrening. Kommunerna måste bl.a. informera användarna om vattenkvaliteten. Genom fysisk planering och bygglov kan kommunerna vidta åtgärder för att förhindra olika naturliga och tekniska risker för vattnet.

På lokal nivå finns vidare den s.k. *vattenpolisen* (la police de l'eau) som är miljöinspektörer vid administrativa myndigheter med uppgiften att underlätta och kontrollera skyddet och kvaliteten på vattnet. Vattenpolisen har två funktioner: dels den administrativa polisen (la police administrative) som instruerar, följer och granskar de olika tillstånd som behövs för vattenverksamheter, uttag av vatten, utsläpp m.m. enlig vattenlagen samt genomför kontroller på fältet, dels den rättsliga polisen (la police judiciaire) som under åklagarmyndigheten kontrollerar hur regelverket följs. Vid överträdelser kan sanktionerna vara administrativa (t.ex. skyldighet att utföra arbete eller att uppgradera en anläggning) eller straffrättsliga (böter eller fängelse) för de allvarligaste fallen.²³³ Genom ett beslut från

²³³ www.eaufrance.fr/s-informer/agir-et-participer/reglementer/?id_article=104 (avläst 2018-06-11).

2012 har inspektionsverksamheten förändrats med syfte att för- enkla, reformera och harmonisera miljöskyddskonventionens admi- nistrativa och rättsliga bestämmelser från och med den 1 juli 2013.²³⁴

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ut- arbetas av vattenmyndigheterna och antas av vattenförvaltningens lokala vattenparlament (distriktskommittéerna) och beslutas av tjänstemän inom statsförvaltningen (de samordnande prefekterna).

Förvaltningsplanerna är ett planeringsdokument. Det franska plane- ringssystemet består av två nivåer:

- Ett övergripande system för planering och förvaltning av vatten på avrinningsdistriktsnivå. Enligt 1992 års lag ska det tas fram en s.k. ramplan för vattenförbättring och vattenförvaltning (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, SDAGE) för varje avrinningsdistrikt, vilka motsvarar förvaltningsplaner enligt ramdirektivet för vatten. Det är distriktskommittéerna som be- slutar om dessa planer, och riktlinjerna i dessa planer är bindande för alla administrativa beslut inom avrinningsdistriktet. Det finns 12 SDAGE-planer.
- Dessutom kan en vattenförbättrings- och förvaltningsplan (schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, SAGE) tas fram lokalt på avrinnings- eller delavrinningsområdesnivå. I juni 2018 fanns det 62 SAGE-planer.

Rättsligt befinner sig förvaltningsplanerna under lagar och dekret, men ovanför vattenrelaterade administrativa beslut, inklusive olika plane- ringsdokument. Olika program och beslut i avrinningsdistriktet måste vara kompatibla med förvaltningsplanens bestämmelser, särskilt målen för vattenförekomsterna. Förvaltningsplanerna är direkt bindande för myndigheter, men inte för enskilda.²³⁵

²³⁴ www.gers.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Gestion-de-l-eau/Pour-tout-savoir-sur-la-Police-de-l-eau/Qu-est-ce-que-la-police-de-l-eau (avläst 2018-06-11).

²³⁵ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017): *Jämförelse av olika EU-länders åtgärdsprogram*.

Till planerna finns åtgärdsprogram (programmes de mesures, PDM, eller plans d'actions) där de operativa åtgärderna för att förverkliga målen i SDAGE anges för varje avrinningsdistrikt.

Ett exempel på en förvaltningsplan (SDAGE) är den för avrinningsdistriktet Adour-Garonne i sydvästra Frankrike. Förvaltningsplanen för 2016–2021 består av sju artiklar och en bilaga. Den är inriktad på fyra prioriterade områden (orientations):

- A. att skapa gynnsamma villkor för styrningen
- B. att minska föroreningar
- C. att förbättra den kvantitativa förvaltningen
- D. att bevara och återställa vattenmiljön.²³⁶

Finansiering

Vattenavgifter tas ut av användare, och avgiftsintäkterna används till att ge bidrag och lån till offentliga organ, privatpersoner och projekt för olika åtgärder.

Vattenmyndigheterna i den europeiska delen av Frankrike och vattenkontoren i de utomeuropeiska delarna är de viktigaste finansieringsorganen för vattenpolitiken i avrinningsdistrikten. För att uppnå en hållbar vattenförvaltning har vattenmyndigheterna olika ekonomiska instrument till sitt förfogande: både *avgifter* och *bidrag/lån*.

Vattenavgifter tas ut av användarna (konsumenter och verksamhetsutövare) utifrån principen om prevention och principen om att reparera skadan i miljön. Avgiftsintäkterna läggs samman till en gemensam pott utifrån principen om solidaritet inom avrinningsdistriktet. Den största delen av avgiftsintäkterna erhålls genom hushållens betalning för vatten. På så sätt är tanken att alla individuellt ska bidra till åtgärder för att främja det gemensamma bästa och miljön.

Genom avgiftsintäkterna kan vattenmyndigheterna ge finansiellt stöd (bidrag och lån) inom ramen för sina s.k. interventionsprogram till offentliga organ och privatpersoner som genomför olika verksamheter eller projekt i avrinningsdistriktet som syftar till att uppnå

²³⁶ www.eau-adour-garonne.fr/fr/programme-d-intervention-de-l-agence/un-cadre-le-sdage/sdage-pdm-2016-2021.html (avläst 2018-11-28).

en balanserad förvaltning av vattenresurserna. Eftersom vattenmyndigheterna måste uppnå resultat i form av god vattenstatus ska de prioritera projekt som optimerar miljönyttan. De ska prioritera preventiva åtgärder och arbeta samordnat med föreskrivande åtgärder och vattenpolisen samt lokala och regionala åtgärder. Vattenmyndigheternas finansiella stöd inom ramen för nuvarande interventionsprogram går till följande ändamål:

- Behandling av urbana hushålls avloppsvatten: 55,8 procent
- Dricksvattenförsörjning: 8,4 procent
- Implementeringspolicyer: 6,8 procent
- Insatser mot föroreningar från industrin: 5,7 procent
- Återställa vattenmiljöns kvalitet: 10,3 procent
- Insatser mot föroreningar från jordbruket: 6,5 procent
- Kvantitativ förvaltning av vattenresursen: 6,5 procent.

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.²³⁷

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Frankrike särskilt att vidta följande åtgärder:

- På bättre sätt motivera tillämpningen av undantagen i artikel 4.4 och 4.5 samt se över och uppdatera motiveringarna, så att alla åtgärder som är möjliga genomförs.
- Förbättra hanteringen av näringsämnesföroreningar, samt bedöma och rapportera åtgärdernas förväntade effekt.

²³⁷ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

- Öka insatserna för att genomföra och rapportera hydromorfologiska åtgärder för alla vattenförekomster som berörs av hydromorfologisk påverkan, och för samtliga avrinningsdistrikt, även för att fullgöra internationella åtaganden om att undanröja hinder för flodernas kontinuitet.
- Överväga utarbetandet av förvaltningsplaner för torka för områden där risken för torka är större.

Erfarenheter och lärdomar

Inga erfarenheter och lärdomar har redovisats från Frankrike.

Österrike²³⁸

Inledning

Österrike är en förbundsstat som består av nio delstater med långtgående självstyre. Varje delstat har sitt eget parlament och sin egen regering. Huvuddelen av Österrike utgörs av bergskedjor som ingår i Alperna. I Österrike finns det ett mycket stort antal rinnande vatten, varav cirka 30 har ett tillrinningsområde som är större än 1 000 km². Det finns cirka 2 140 sjöar som är större än 1 hektar och 62 av dessa sjöar har en yta på över 50 hektar. Österrike är indelat i tre avrinningsdistrikt: Donau, Rhen och Elbe. De är alla internationella och styrs av internationella flodavrinningskommissioner.

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Österrike. Det federala miljö- och turismministeriet har redovisat sina erfarenheter för Österrikes del.²³⁹

²³⁸ Avsnittet bygger på <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasser-oesterreich.html> (avläst 2018-03-14), www.baw.at/ueber-uns/grundlagen-baw.html (avläst 2018-03-20), www.land-oberoesterreich.gv.at/131470.htm (avläst 2018-03-20), Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).

²³⁹ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, e-brev 2019-02-14.

Lagstiftning

Vattenlagen

Ramdirektivet för vatten genomfördes i Österrike genom en ändring i vattenlagen som trädde i kraft 2003. *Vattenlagen* från 1959 (Wasserrechtsgesetz, WRG) är den rättsliga grunden för ett flertal åtgärder. Vattenlagen är också grunden för olika rättsliga instrument när det gäller användning av vatten, skydd och rening av vatten samt skydd från faror för vattnet. Vattenkvaliteten i grundvattnet, floderna och sjöarna började undersökas 1991 enligt kriterier i vattenlagen och olika förordningar. Övervakningsprogrammet genomfördes genom dåvarande jordbruks- och miljöministeriet och delstatsmyndigheter med sakområdesstöd från den centrala miljömyndigheten (Umweltbundesamt, UBA). År 2003 införlivades ramdirektivet i österrikisk rätt genom vattenlagen.²⁴⁰ Genom ramdirektivet för vatten fick den österrikiska vattenförvaltningen en ny bas. I dag undersöks ytvatten i floder och sjöar i sin helhet, medan det för grundvattnet handlar om det kemiska tillståndet och tillgången på grundvatten. Ramdirektivet har inneburit att övervakningsprogrammen har anpassats genom att vattenlagen och vattenövervakningsförordningen (Gewässerzustand-überwachungsverordnung, GZÜV) har förnyats.

Äganderätt till vatten

Enligt vattenlagen är vattendrag och sjöar i Österrike antingen offentliga eller privata. Vilka vatten som är offentliga respektive privata anges i lagen. Exempelvis grundvattnet inom en fastighet tillhör fastighetsägaren. Användningen av vatten styrs även av vattenlagen. Där anges bland annat att offentliga vatten får användas av alla inom vissa gränser medan privata vatten får användas av ägaren:

Die Benutzung der öffentlichen Gewässer ist innerhalb der durch die Gesetze gezogenen Schranken jedermann gestattet. Bezieht sich die Benutzung jedoch lediglich auf das Bett und geht sie hierbei über den Gemeingebrauch hinaus, so ist jedenfalls die Einwilligung des Grundeigentümers erforderlich. Die Benutzung der Privatgewässer steht mit

²⁴⁰ Wasserrechtsgesetznovelle 2003, BGBl. I Nr. 112/2003. Lagen trädde i kraft den 22 december 2003.

den durch Gesetz oder durch besondere Rechtstitel begründeten Beschränkungen denjenigen zu, denen sie gehören.²⁴¹

Tabell 13 Organisation

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Federala miljöministeriet	Planer, samordning och statsbidrag
	Vattenförvaltningsmyndigheten	Stöd, underlag, rådgivning
Delstatsnivå	Regeringschefen vid delstatsregeringarna	Genomförande av vattenpolitiken
Lokalnivå	Kommuner	Vatten och avlopp
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistrikt	Multilaterala vattenskyddskommissioner	Samordning av distriktet
	Bilaterala gränsvattenkommissioner	Koordinering och avstämning
Avrinningsområde		

Central nivå

Enligt vattenlagen är miljö- och turismministern behörig myndighet för avrinningsdistrikten Donau, Rhen och Elbe. Det har inte inrättats några särskilda myndigheter för att genomföra ramdirektivet.²⁴²

Den *federala regeringen* är ansvarig myndighet på nationell nivå, och *miljö- och turismministeriet* (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) är ansvarigt ministerium. Ministeriet består av sju sektioner, varav en sektion är för vattenförvaltning (Sektion IV Wasserwirtschaft). Sektionen är ansvarig för budgeten för vattenfrågor och består av ett antal avdelningar.²⁴³ Ministeriet är ansvarigt för att ta fram och genomföra avrinningsdistriktsplanerna (Flussgebietspläne) och för samordningen inom de internationella avrinningsdistrikten.

Den *federala vattenförvaltningsmyndigheten* (Bundesamt für Wasserwirtschaft, BAW) ska ge stöd till ministeriet när det gäller nationell och internationell vattenförvaltning. I detta sammanhang tar BAW

²⁴¹ 5 § Wasserrechtsgesetz 1959, Fassung vom 26.06.2018.

²⁴² Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, e-brev 2019-02-14.

²⁴³ Sektionen består av följande avdelningar: Wasserlegistik und Wasserökonomie; Wasserrechtlicher Vollzug; Nationale und internationale Wasserwirtschaft; Wasserhaushalt; Anlagenbezogene Wasserwirtschaft; Schutzwasserwirtschaft; Siedlungswasserwirtschaft.

fram bl.a. kunskapsunderlag till lagstiftningsarbetet och strategiska beslut inom genomförandet av vattenförvaltningen. Vidare ska BAW vara ett expertstöd för delstater och kommuner i det praktiska genomförandet av lagar och riktlinjer. BAW ger även råd till privatpersoner, organisationer, institutioner m.m. BAW arbetar på projektnivå med underlag inom jordbruk, vattenverksamheter, fiske och fiskodling inom tre temaområden: skydd av ytvatten och grundvatten, miljöskydd samt översvämningsskydd. BAW består av tre institut på fyra olika platser med totalt knappt 60 anställda.

Tabell 14 Behöriga myndigheter i Österrike

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Bedömning av ytvattnets status	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Samordning av implementering	Federala miljöministeriet
Ekonomisk analys	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Verkställande av regleringar	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Genomförande av åtgärder	Fyra federala ministerier, Landeshauptmann
Övervakning av grundvatten	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Övervakning av ytvatten	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Förberedelse av åtgärdsprogram	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Förberedelse av förvaltningsplaner	Tre federala ministerier, Landeshauptmann
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Information till och samråd med allmänhet	Federala miljöministeriet, Landeshauptmann
Rapportering till kommissionen	Federala miljöministeriet

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

Delstatsnivå

I Österrike finns det tre administrativa nivåer under den federala nivån: de nio delstaterna (Land), 94 områden (Bezirk) och cirka 2 100 kommuner (Gemeinde).

Viss kompetens inom vattenfrågor har delegerats till *delstaterna* och till deras regeringschef (Landeshauptmann) vid delstatsregeringen (Landesregierung). Kompetenser delas därmed mellan nationella och regionala myndigheter. Delstatsmyndigheternas kompetenser handlar mer om det praktiska och operationella genomförandet av ramdirektivet för vatten. I t.ex. delstaten Oberösterreich finns vid

delstatsregeringen en avdelning för vattenförvaltning (Abteilung Wasserwirtschaft, WW). Där handläggs bl.a. frågor om planering av vattenförvaltningen, vattenskydd, skydd mot högvatten/översvämningar, dricksvatten och avlopp samt tillsyn. Avdelningen ger även rådgivning i vattenfrågor. Delstatsregeringen ska samordna vattenförvaltningen (wasserwirtschaftliche Koordinationsstelle) och ska som planeringsorgan (Wasserwirtschaftliches Planungsorgan) se till att bl.a. ramdirektivet för vatten, den nationella vattenförvaltningsplanen (NGP) och översvämningsdirektivet genomförs. Tyngdpunkten i arbetet är att övervaka utvecklingen av vattenförvaltningen i delstaten och den strategiska planeringen för att minska övergödningen i vatten, för att använda vattenkraft på miljömässigt bra ställen, för att minska översvämningsrisken och för att anpassa delstaten till klimatförändringarna. Planeringsorganet företräder det allmänna i bl.a. vattenrättsförfaranden.

Avrinningsdistriktsnivå

Samordningen av alla frågor som är relevanta för de tre internationella avrinningsdistrikten görs genom de *multilaterala vattenskyddskommissionerna*: Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), Internationale Kommission zum Schutz des Rhein (IKSR) och Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE). Vidare finns det *bilaterala gränsvattenkommissioner* (Grenzwässerkommissionen) som har bildats gemensamt med olika grannländer för att koordinera och stämma av olika frågor.

Donaus avrinningsdistrikt utgör 96 procent av Österrikes yta, och Österrike utgör 10 procent av hela det internationella avrinningsdistriktets yta. Arbetet i distriktet beskrivs närmare nedan.

Miljömål

När det gäller genomförandet av ramdirektivets miljömål uppger det ansvariga miljö- och turismministeriet att Österrike har flera så kallade kvalitetsmålsförordningar. Dessa gäller för kemiska ämnen i ytvatten, ekologiska komponenter i ytvatten och för den kemiska

statusen i grundvatten. Förordningarna har tagits fram av miljö- och turismministeriet.²⁴⁴

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av det federala miljöministeriet i nära samarbete med delstatsregeringarna och beslutas av det federala miljöministeriet. En nationell vattenförvaltningsplan tas fram av miljöministeriet i samarbete med delstaternas vattenförvaltningsplanering.

En viktig del i Österrikes vattenpolitik är den planering som görs för att säkerställa en långsiktigt hållbar användning av vattenresursen. Miljö- och turismministeriet är ansvarigt för att ta fram och genomföra *avrinningsdistriktsplanerna* (Flussgebietspläne) och för samordningen inom de internationella avrinningsdistrikten. En *förvaltningsplan* (Gewässerbewirtschaftungsplan) tas fram i nära samarbete med den myndighet som är ansvarig för den regionala vattenförvaltningen, dvs. delstatsregeringen under ledning av delstatens regeringschef (Landeshauptmann), och i samarbete med andra berörda aktörer, särskilt hälsoministeriet (Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, BMGF), trafikministeriet (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, BMVIT) och delstaternas naturskyddsmyndigheter. Genomförandet äger sedan rum på delstatsnivå eller – om det gäller mindre anläggningar – på områdesnivå (Bezirk).

Utifrån en planeringsprocess i flera steg tas den *nationella vattenförvaltningsplanen* (Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan, NGP) fram. Den nationella planen utgår från indelningen i avrinningsområden utifrån ramdirektivet för vatten och tas fram vart sjätte år av ministeriet i samarbete med delstaternas vattenförvaltningsplanering. Syftet är att uppnå målen inom vattenförvaltningen. Den nuvarande planen är från 2015. NGP är en överordnad ramplanering för vattenförvaltningen och innehåller bl.a. åtgärdsprogrammet. *Åtgärdsprogrammen* (Maßnahmenprogramme) ska säkerställa att miljömålen i NGP kan uppnås både på kort och lång sikt. De åtgärder som väljs måste genomgå en kostnadseffektivitetsprövning, dvs. i de fall som

²⁴⁴ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, e-brev 2019-02-14.

det finns flera möjliga åtgärder får endast den mest kostnadseffektiva varianten tas med i åtgärdsprogrammet. I åtgärdsprogrammen finns även åtgärder för att främja den vattenekonomiska utvecklingen, t.ex. vad gäller vattenkraften som förnybar energi. Vidare tas det bl.a. fram en *nationell plan för att förvalta översvämningrisker* (Nationale Hochwasserrisikomanagementplan).

Det finns ett *vatteninformationssystem* (Wasserinformationssystem Austria, WISA) som är en central plattform för att få tillgång till data och information om vattenförvaltningen.

Ministeriet arbetar också med information för att öka medvetenheten om vattenresursen. Vattenfrågor tas upp från en rad olika aspekter i olika projekt och insatser sedan flera år tillbaka. Bland projekten kan nämnas ungdomsplattformen *Generation Blue*, vattenpriset *Neptun* och webbsidan *Wasseraktiv*.

Finansiering

Statligt stöd kan ges till åtgärder för att bland annat förbättra vattenhushållningen och för att säkra och förbättra vattnens ekologiska funktionsförmåga.

Inom det centrala miljö- och turismministeriet har vattensektionen hand om stöd inom områdena dricksvattenförsörjning, avloppsvatten, vattenekologi och högvattenskydd. Stöden lämnas enligt miljöstöds-lagen (Umweltförderungsgesetz, UFG) och lagen om stöd till vattenbyggnationer (Wasserbautenförderungsgesetz, WBFG). Statens stöd inom avloppsområdet ska möjliggöra och stödja genomförandet av åtgärder för att rena avloppsvatten och möjliggöra en kommunal vattenförsörjning till socialt acceptabla avgifter. Inom vattenekologi ges stöd till åtgärder för att uppnå målen enligt ramdirektivet. Enligt WBFG ges statligt stöd till åtgärder för att förbättra vattenhushållningen, skydd mot översvämningar och säkring och förbättring av vattnens ekologiska funktionsförmåga.

Miljöstödet (Umweltförderung) inrättades under den första förvaltningscykeln för att påskynda genomförandet av åtgärder. Det riktades främst mot kommuner och verksamhetsutövare inom vattenkraften. Fram till 2015 har stödet för att förbättra vattenstrukturen

omfattat totalt 140 miljoner euro. De möjliga totala investeringarna har under samma period uppgått till knappt 400 miljoner euro.

Under perioden 2010–2014 togs ungefär 1 000 vandringshinder bort och på 200 vattensträckor höjdes vattenflödet så mycket att fisk åter kunde vandra. Under perioden gjordes investeringar om sammanlagt 211 miljoner euro, varav miljöstödet uppgick till totalt 72 miljoner euro. Ungefär två tredjedelar av investeringarna för att återställa fria vandringsvägar genomfördes av privata aktörer och en tredjedel av förbundsstaten, delstaterna och kommunerna. Under perioden genomfördes 250 åtgärder med miljöstöd om cirka 36 miljoner euro för att förbättra vattenstrukturen. Investeringar om 78 miljoner euro finansierades till 70 procent av förbundsstaten, delstaterna och kommunerna. År 2015 avsattes 32 miljoner euro till miljöstödet.

Vidare kan bland annat nämnas att stöd ges till jordbrukare genom jordbrukets miljöprogram (Österreichisches Agrarumweltprogramm, ÖPUL) som på frivillig väg genomför åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten.²⁴⁵

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.²⁴⁶

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Österrike särskilt att vidta följande åtgärder:

- Se till att den tredje omgången förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt antas i tid.
- Säkerställa kontinuitet, ändamålsenlighet och tillräcklig finansiering i genomförandet av de åtgärder som krävs för att i tid uppnå vattendirektivets mål. Man bör särskilt satsa på åtgärder som minskar den betydande hydromorfologiska påverkan.

²⁴⁵ Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2015): 2. nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan für die nachhaltige Bewirtschaftung unserer Gewässer.

²⁴⁶ Europeiska kommissionen (2019): Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG). Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

- Ta itu med kemiska föroreningar på ett ambitiöst och pragmatiskt sätt, och inte endast samla in information.
- Se till att artikel 9 om kostnadstäckning genomförs på lämpligt sätt, bl.a. beräkning och internalisering av miljö- och resurskostnaderna.

Erfarenheter och lärdomar

Miljö- och turismministeriet har till utredningen betonat att det inte har inrättats några särskilda myndigheter i Österrike för att genomföra ramdirektivet. Miljö- och turismministern är behörig myndighet för alla tre avrinningsdistrikt – Donau, Rhen och Elbe. Ministeriet är också ansvarigt för att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Från ministeriet betonas att det görs i nära samarbete med delstaterna. Det slutliga beslutet fattas av miljö- och turismministern.

Ministeriet menar att i allmänhet fungerar vattenförvaltningen bra. Man pekar särskilt på att samarbetet mellan lagstiftaren på den centrala förbunds nivån och delstaterna – som i regel är ansvariga för genomförandet – är mestadels bra. Det har inte genomförts någon utvärdering av vattenförvaltningen under de senaste tio åren.

Däremot fungerar finansieringen av ekologiska åtgärder i vattendrag mindre bra för närvarande. Orsaken till detta är att det enligt ministeriet finns för lite budgetmedel till förfogande.

Genomförandet styrs delvis genom förordningar. Som exempel nämner ministeriet Handlingsprogrammet för nitrat och delstaternas olika saneringsförordningar för att återställa fria vandringsvägar för fisk. I de fall som genomförandet inte styrs genom förordningar så sker det genom enskilda åtgärder (Umsetzung in Einzelverfahren). Som exempel nämns att man försöker ingå överenskommelser med fastighetsägare för att göra morfologiska åtgärder.

Från ministeriet betonas att principen om att förorenaren betalar genomförs genom att miljö- och resurskostnader är direkt internaliserade i kostnader för produktionsprocesser. Därutöver finns det finansiella stimulansåtgärder. Som exempel anger ministeriet miljöstödslagen (Umweltförderungsgesetz) som reglerar stöd till investeringsåtgärder för att förbättra det morfologiska tillståndet och för att främja återskapandet av fria vandringsvägar. Bidrag kan

ges till kommuner och vattenkraftverk. Dessa bidrag finansieras genom skatter. Åtgärder i urbana miljöer för till exempel avlopp och dagvatten finansieras genom avgifter, men även där kan enligt ministeriet bidrag lämnas genom miljöstödslagen.²⁴⁷

Nederländerna²⁴⁸

Inledning

Den nederländska vattenförvaltningen har en mycket lång historia. Nederländerna ligger vid Nordsjön, och det finns flera stora floder, ett mycket stort antal kanaler och den skapade insjön IJsselmeer. Landet ligger till stor del under havsytan. Hälften av ytan utgörs av invallade områden som har torrlagts med hjälp av pumpar och slussar.

Nederländerna delas in i fyra avrinningsdistrikt, vilka alla ingår i internationella avrinningsdistrikt – Ems, Maas, Rhen och Schelde. Distrikten delas med Tyskland, Belgien, Frankrike, Schweiz och Liechtenstein.

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Nederländerna. Den centrala myndigheten Rijkswaterstaat (RWS) har tillsammans med ministeriet redovisat sina erfarenheter för Nederländernas del.²⁴⁹

Lagstiftning

För att uppnå målen i ramdirektivet för vatten förändrades den nederländska vattenlagstiftningen 2009 i och med att åtta tidigare lagar sammanfördes till en ny *vattenlag* (waterwet). Den nya vattenlagen

²⁴⁷ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, e-brev 2019-02-14.

²⁴⁸ Avsnittet bygger på www.government.nl/topics/water-management (avläst 2018-03-07), www.rijkswaterstaat.nl/english/index.aspx (avläst 2018-03-07), <https://dutchwaterauthorities.com/about-us/> (avläst 2018-03-07), www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/waterwet/ (avläst 2018-03-12), www.government.nl/topics/delta-programme/introduction-to-the-delta-programme (avläst 2018-03-12), Water in Beeld – Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland (2010), National Water Plan 2016–2021 (2015), Assessment of Member States' progress in the implementation of Programmes of Measures during the first planning cycle of the Water Framework Directive. Netherlands. (2015), Water governance in the Netherlands fit for the future? OECD study. (2014).

²⁴⁹ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

ser vattnet som ett system och gör i flera fall inte någon skillnad på grundvatten och ytvatten. Syftet med den nya vattenlagen var bl.a. att förenkla tillståndsgivningen. Vidare finns en *vattenförordning* (water-besluit) som bland annat reglerar planeringen inom vattenområdet.

Organisation

Tabell 15

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Infrastrukturministeriet	Behörig myndighet, nationell vattenpolitik
	RWS	Nationell infrastruktur, vattenfrågor
Regionnivå	Provinser (12)	Grundvatten, övervakning
Lokalnivå	Kommuner	Vatten och avlopp
<i>Vattenförvaltning</i>		
Vattenstyrelsenivå	Vattenstyrelser (21)	Ytvatten, planering, beskattning, genomförande av insatser
Avrinningsdistrikt		
Avrinningsområde		

Vattenförvaltningen i Nederländerna

Vattenförvaltningen ansvarar för arbetet med att förhindra översvämningar, att se till att det finns tillräckligt med grundvatten och ytvatten samt arbetet med vattenkvaliteten. Vattenförvaltningen utgår från de fyra avrinningsdistrikten, och behörig myndighet är ministeriet för infrastruktur och vattenförvaltning. Vattenförvaltningen är i första hand en direkt uppgift för den nationella myndigheten – Ministeriet för infrastruktur och vattenförvaltning och Rijkswaterstaat (RWS) – och de 21 vattenstyrelserna. Även provinser och kommuner har dock uppgifter som är nära knutna till vattenförvaltningen, och de bidrar därmed till att genomföra ramdirektivet för vatten i Nederländerna. Vattenlagen föreskriver vilket ansvar som de olika statliga myndigheterna har inom vattenförvaltningen. I den nationella planen betonas att vattenförvaltning är ett gemensamt ansvar för både central statsförvaltning, provinser, kommuner och

regionala vattenstyrelser och att samarbete är en nödvändig förutsättning för en effektiv verksamhet.

Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå kan sammanfattas på följande sätt:

- *Den nationella myndigheten* ansvarar för kontakterna med EU-kommissionen och har hand om förvaltningen av de statliga vattenen (större vattendrag och sjöar samt kustvatten). Den nationella myndigheten är även ansvarig för den övergripande processen och att upprätta förvaltningsplaner, allmänna åtgärder som exempelvis är relaterade till jordbruk och tillståndprocesser samt systemåtgärder i statliga vatten. Den nationella myndigheten är ansvarig för miljömålen enligt ramdirektivets artikel 4.1 och som vattenförvaltare även för artiklarna 4.3 (konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten) och 4.4 (tidsfrister) i de statliga vattenen.
- *Vattenstyrelserna* är regionala vattenmyndigheter. När det gäller miljömål lämnar de förslag enligt artikel 4.3 och 4.4 för de regionala vattenförekomsterna och vidtar de flesta åtgärder (hydro-morfologi, kompletterande åtgärder inom jordbruket, avloppsrening etc.).
- *Provinserna* ska godkänna miljömålen för de regionala vattenförekomsterna och har ansvar för grundvattenfrågor.
- *Kommunerna* har en relativt liten roll.²⁵⁰

Ramen för all vattenförvaltning tas enligt RWS fram i samarbete mellan regionala och centrala myndigheter.

Samordningsorgan

På nationell nivå finns det en *styrgrupp för vatten* (Stuurgroep Water, SG) där ministern är ordförande som bidrar till att organisera vattenförvaltningsarbetet. Styrgruppen för vatten spelar en central roll i både den nationella och den regionala processen samt för organisationen av vattenförvaltningen i Nederländerna. Ett flertal s.k. protokoll har tagits fram och godkänts av styrgruppen för vatten. Det handlar om nationella produkter som är baserade på EU-vägledningar för övervakning, kartläggning och analys som rapportering m.m.

²⁵⁰ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

På nationell nivå finns ett programteam för vatten (*Programteam Water, PT*) och det så kallade klustret för övervakning, rapportering och utvärdering (*Cluster Monitoring, Rapportage en Evaluatie, cMRE*). PT ska förbereda styrgruppens möten.

På regional nivå finns möten för dels regionala myndigheter (*Regionaal Bestuurlijk Overleg, RBO*)²⁵¹ och för regionala tjänstemän (*Regionaal Ambtelijk Overleg, RAO*).²⁵² Dessa möten görs per avrinningsdistrikt. Dessutom finns regionala arbetsgrupper. Det sker en avstämning mellan nationell och regional nivå genom dels en grupp som heter Koordinerade avrinningsområden i Nederländerna (*Coördinatie Stroomgebieden Nederland, CSN*), dels ett möte för ordförandena i RAO.²⁵³

Central nivå

Regeringen ansvarar för den nationella vattenpolitiken och de nationella åtgärderna. Regeringen har också ansvar för översvämningsskyddet avseende det primära högvattenskyddet vid havet och de större floderna, dvs. vallar och dyner. I Nederländerna är *ministeriet för infrastruktur och vattenförvaltning* (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) behörig myndighet. Ministeriet arbetar bl.a. med att skapa ett effektivt nätverk av vattenvägar och en effektiv vattenförvaltning för att skydda mot översvämningar och för att förbättra vattnets kvalitet.

På nationell nivå finns det en *styrgrupp för vatten* (Stuurgroep Water, SG) där ministern är ordförande som bidrar till att organisera vattenförvaltningsarbetet. I styrgruppen deltar

- ministeriet för infrastruktur och vattenförvaltning
- ministeriet för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet
- paraplyorganisationer för provinser, kommuner, vattenstyrelser och dricksvattenföretag

²⁵¹ Ett exempel är RBO för västra Rhen. Se www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-west/organisatie/rbo-regionaal/ (avläst 2019-08-15).

²⁵² Ett exempel är RAO för västra Rhen. Se www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-west/organisatie/rao-regionaal/ (avläst 2019-08-15).

²⁵³ Werkprogramma, Tijdschema en Belangrijke waterbeheerkwesties voor de stroomgebied-beheerplannen 2022 – 2027 Kaderrichtlijn Water.

- representanter för olika regionala organisationer som kommer in i arbetet enligt ramdirektivet.²⁵⁴

Den centrala myndigheten *Rijkswaterstaat* (RWS) är en verkställande myndighet inom ministeriet för infrastruktur och vattenförvaltning med uppgift att stödja säkerhet, mobilitet och livskvalitet. RWS har sju regionala enheter. RWS ansvarar för förvaltningen av de viktigare vattnen, som havet och de större floderna. RWS ska bl.a. se till att ansvariga statliga myndigheter underrättas i god tid vid högvatten och stormar. RWS underhåller vallar, dammar, fördämningar och barriärer. RWS är ansvarig för utformning, konstruktion, ledning och underhåll av viktigare infrastruktur i Nederländerna, inklusive det centrala vägnätet, centrala vattenvägar och vattensystemen.

Tabell 16 Behöriga myndigheter i Nederländerna

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Provinser
Bedömning av ytvattnets status	Vattenstyrelser
Samordning av implementering	Infrastrukturministeriet, Ekonomiministeriet, Provinser, Vattenstyrelser
Ekonomisk analys	Infrastrukturministeriet
Verkställande av regleringar	Infrastrukturministeriet, Provinser, Vattenstyrelser
Genomförande av åtgärder	Provinser, Kommuner, Vattenstyrelser
Övervakning av grundvatten	Provinser
Övervakning av ytvatten	Vattenstyrelser
Förberedelse av åtgärdsprogram	Infrastrukturministeriet, Ekonomiministeriet
Förberedelse av förvaltningsplaner	Infrastrukturministeriet, Ekonomiministeriet
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Infrastrukturministeriet, Provinser, Vattenstyrelser
Information till och samråd med allmänhet	Infrastrukturministeriet, Provinser, Vattenstyrelser
Rapportering till kommissionen	Infrastrukturministeriet

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

²⁵⁴ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

Provinsnivå

Nederländerna är indelat i tolv administrativa regioner, provinser (provincies). De tolv *provinserna* är ansvariga för att omsätta den nationella vattenpolitiken till regionala åtgärder. Provinserna har vissa operativa uppgifter inom vattenförvaltningen, bl.a. vad gäller förvaltningen av grundvatten och markskydd. De har även reglerande och övervakande uppgifter gentemot de 21 vattenstyrelserna.

Avrinningsdistrikt och avrinningsområden

Nederländerna ingår i fyra avrinningsdistrikt som alla är internationella. Den organisatoriska uppbyggnaden av t.ex. avrinningsdistriktet Ems (stroomgebiedsdistrict Eems) beskrivs nedan.

Vattenstyrelsenivå

Nederländerna är indelat i 21 områden med *vattenstyrelser* (Waterschappen). Vattenstyrelserna är folkvalda organ som har funnits sedan 1200-talet. Antalet vattenstyrelser har minskat kraftigt; från cirka 2 650 vattenstyrelser 1950 till dagens 21. De regleras genom grundlagen och lagen om vattenstyrelser (Waterschapswet). Vattenstyrelserna ansvarar för vatten som t.ex. kanaler. De tar fram förvaltningsplaner om vattenkvaliteten inom respektive område. Bland deras uppgift kan nämnas att se till att vattnet är rent, svara för avloppsrening, skydda mot översvämningar och se till att jordbruket har tillräckligt med vatten för sina behov. De samarbetar inom paraplyorganisationen Unie van Waterschappen. Styrelserna väljs för fyra år, och de kan fatta bindande beslut:

Regional water authorities can make decisions that are binding for citizens and, for example, draw up regional water authority bye-laws with mandatory and prohibitory provisions, grant or refuse permits and levy taxes. If necessary, the regional water authority can enforce compliance with these regulations by applying administrative coercion, imposing administrative penalties, imposing administrative punishment or drawing up an official criminal report.²⁵⁵

²⁵⁵ Dutch Water Authorities (2017): *Water Governance – The Dutch Water Authority Model*.

Vattenstyrelserna ligger vid sidan av den egentliga stats- och kommunförvaltningen, och gränserna för vattenstyrelsernas indelningsområden utgår från bl.a. avrinningsområden och behovet av markavvattning:

The 21 regional water authorities in the Netherlands in 2017 are an autonomous, fully-fledged authority alongside the State and provincial and local governments. - - - The regional water authority is a government body of functional decentralised administration with its own governing body and financing structure, and it is solely concerned with the execution of tasks in the field of water governance. From a hierarchical point of view, the regional water authority has the same status as the municipality. - - - The boundaries of the regional water authorities are not just random lines on the map. These boundaries are primarily determined by factors relating to water management: catchment and sub-catchment basins, dyke rings, pumping and storage areas, etc. As a consequence, they do not usually correspond with municipal or provincial borders. More than half of the regional water authorities have an interprovincial character.²⁵⁶

Vattenstyrelserna har rätt att ta ut skatt. År 2016 tog vattenstyrelserna in cirka 2,7 miljarder euro i skatt, vilket motsvarar cirka 8 procent av den totala skattebördan i Nederländerna eller cirka 315 euro per år för en genomsnittsfamilj i villa. Vid vattenstyrelserna arbetar cirka 11 000 tjänstemän, vilket motsvarar cirka 1 procent av alla offentligt anställda i Nederländerna.

Vattenstyrelsernas och provinsernas framtid har diskuterats i Nederländerna, bl.a. frågan om att minska antalet provinser och att låta vattenstyrelserna ingå i provinserna. Efter bl.a. en rapport från OECD och olika politiska diskussioner beslutade parlamentet i juni 2014 att behålla nuvarande organisation.

Lokal nivå

På lokal nivå är de cirka 380 *kommunerna* (*gemeenten*) ansvariga för bl.a. grundvattnet i urbana områden. Kommunerna är även ansvariga för reningen av avloppsvatten och dagvatten. Detta styrs genom vattenlagen och miljöledningslagen.

²⁵⁶ Dutch Water Authorities (2017): *Water Governance – The Dutch Water Authority Model*.

Miljömål

Ramdirektivets artikel 4 om miljömål har införlivats i nederländsk vattenförvaltning genom ett s.k. beslut om miljömål inom miljöstyrelsen.²⁵⁷ Miljömålen diskuteras och tas fram på regional nivå och godkänns av den nationella styrgruppen. Enligt uppgift från RWS har ramdirektivet i allmänhet implementerats **1:1** i nationell lagstiftning.²⁵⁸

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Den nationella planen tas fram och beslutas av regeringen. Förvaltnings- och utvecklingsplanen för nationella vatten utarbetas av den centrala myndigheten Rijkswaterstaat och beslutas av ministern för infrastruktur och vattenförvaltning. Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av Rijkswaterstaat och de 21 vattenstyrelserna. De tolv provinserna tar fram de regionala vattenplanerna.

I vattenlagen och vattenförordningen regleras den nationella vattenplanen, de regionala vattenplanerna och förvaltningsplanerna. Den nationella vattenplanen och de regionala vattenplanerna är strategiska och policybaserade och innehåller de strategiska mål som ska realiseras, medan förvaltningsplanerna fastställer villkoren och åtgärderna för att faktiskt uppnå målen.

Den nationella vattenplanen

I den nederländska vattenlagen²⁵⁹ regleras att det ska finnas en nationell vattenplan (nationaal waterplan). Den ska tas fram av ministerrarna och innehålla de huvudsakliga delarna av Nederländernas nationella vattenpolitik och de därmed förbundna aspekterna på nationell politik för fysisk planering. I vattenlagen regleras vilka huvudsakliga delar som åtminstone ska ingå i den nationella planen:

²⁵⁷ Besluit van 30 november 2009, houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstelling van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009).

²⁵⁸ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

²⁵⁹ Wet van 29 januari 2009, houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet).

- a. an indication, in the light of the statutory objectives and standards, of the desired development, operation and protection of the water systems and the corresponding timetable;
- b. description of the measures and provisions needed to realise such development, operation and protection;
- c. an indication of the likely financial and economic consequences of the proposed policy.

Den nationella planen ska också innehålla bland annat förvaltningsplanerna för de fyra avrinningsdistrikten.

När ministrarna har antagit den nationella vattenplanen ska den lämnas till parlamentet (Staten-Generaal). Av lagen framgår vidare att regler ska fastställas:

Rules shall be laid down by or pursuant to administrative order on the preparation, format and content of the national water plan, including the river basin management plans for the Rhine, Meuse, Scheldt and Ems river basin districts. These rules shall at least provide for the manner in which the draft plan shall be prepared in joint consultation with representatives of the management of all provinces and water boards as well as the municipal councils; consultation of the competent authorities of the other states in the Rhine, Meuse, Scheldt and Ems river basin districts; with regard to North Sea policy: consultation of the competent authorities of the other states concerned, and public consultation of residents and interested parties.

På motsvarande sätt anges i vattenlagen att regionala vattenplaner ska tas fram på provinsnivå.²⁶⁰ Den nationella vattenplanen och de regionala vattenplanerna är strategiska och policybaserade och innehåller de strategiska mål som ska realiseras, medan förvaltningsplanerna fastställer villkoren och åtgärderna för att faktiskt uppnå målen.

Den nationella vattenplanen för 2009–2015 togs fram av den nederländska regeringen som ett svar på ramdirektivet för vatten. Målet är att uppnå en god kemisk och ekologisk status i vattnet. Den innevarande nationella vattenplanen för 2016–2021 styr bl.a. riskhantering och färskvattenförsörjning. Planen pekar även ut strategier när det gäller områden med mycket vatten, som t.ex. Rhendeltat och kustområdet. I planen behandlas även olika sätt att integrera vattenfrågor i den fysiska planeringen och därmed förknippade kost-

²⁶⁰ www.government.nl/documents/leaflets/2009/12/31/water-act (avläst 2019-06-13).

nader. Endast frågor som har nationell betydelse tas med i den nationella planen. Den nationella planen ska användas av olika centrala myndigheter och är bindande endast för den centrala statsförvaltningen, vilken ansvarar för det huvudsakliga vattensystemet.²⁶¹

Andra planer

Vattenförordningen innehåller vidare bestämmelser om bl.a. förberedelse och utformning av *förvaltnings- och utvecklingsplanen för nationella vatten* (Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren, BPRW) som utarbetas av den centrala myndigheten Rijkswaterstaat (RWS, se nedan). BPRW beslutas av ministern för infrastruktur och vattenförvaltning. Den nuvarande BPRW beskriver den centrala vattenmyndighetens operativa förvaltning av nationella vatten för perioden 2016–2021. BPRW upprättas inom ramen för europeiska direktiv, nationell lagstiftning och nationell politik.²⁶²

Inom ramen för den nationella vattenplanen tas det fram en *förvaltningsplan* för varje avrinningsdistrikt. I förvaltningsplanerna anges den nuvarande vattenkvaliteten och vilka konkreta åtgärder som är nödvändiga för att förbättra vattenkvaliteten. Förvaltningsplanerna (beheerplannen) tas fram av vattenförvaltarna, dvs. RWS och de 21 vattenstyrelserna. Planeringscykeln för dessa planer uppgår också till sex år. Förvaltningsplanerna upprättas med avseende på vattensystemen och ska innehålla bl.a. åtgärder och bestämmelser som, förutom vad som ingår i den nationella planen eller de regionala planerna, är nödvändiga för utveckling, drift och skydd av nationella eller regionala vatten. Förvaltningsplanerna ska även bl.a. innehålla en översikt över de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra programmet och förvaltningen. Vad som ska ingå i en förvaltningsplan framgår av vattenlagen. Förvaltningsplanerna omfattar vattensystemledning i bred mening. Det handlar om förvaltning av ytvattenförekomster, grundvattenförekomster, översvämningsskydd, lagringsområden och stödstrukturer, liksom förvaltningen vid katastrofer. Det finns också möjlighet till ytterligare arbetsfördelning i

²⁶¹ www.government.nl/documents/policy-notes/2015/12/14/national-water-plan-2016-2021 (avläst 2018-11-28).

²⁶² www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/beheer-en-ontwikkeling-rijkswateren/beheer-ontwikkelplan-rijkswateren.aspx (avläst 2018-11-28).

förvaltningsplanerna i den mån som den nationella vattenplanen eller de regionala vattenplanerna föreskriver detta.

De tolv provinserna ska ta fram de *regionala vattenplanerna*. Där bestäms huvudlinjerna för vattenpolitiken som ska genomföras i provinsen, för både regionalt ytvatten och grundvatten, och olika aspekter för den regionala fysiska planeringen. Planerna ska enligt vattenlagen bl.a. innehålla en beskrivning av de åtgärder och bestämmelser som är nödvändiga för utveckling, drift och skydd samt ekonomiska konsekvenser. Den andra omgången av de regionala vattenplanerna löper från 2016 till 2021. I provinsvattenförordningen finns vidare bestämmelser bl.a. när det gäller utformning av de 21 *vattenstyrelsernas förvaltningsplaner*.

Andra dokument

Vidare finns det i Nederländerna en *administrativ överenskommelse om vattenfrågor* (bestuursakkoord water) som ingicks våren 2011 mellan regeringen, provinserna, kommunerna, de regionala vattenstyrelserna och olika vattenföretag. Där slås bl.a. fast att en grundprincip är att ”standard-setting” ska göras av en demokratiskt vald institution. I dokumentet kom parterna överens om bl.a. finansieringen av programmet för skydd mot högvatten (750 miljoner euro fram till 2020). Den statliga delen av finansieringen beslutades genom en proposition till det nederländska parlamentet. Programmet syftar bl.a. till att höja standarden på dammar och vallar som är i behov av det.

Vidare kan bl.a. *deltaprogrammet* nämnas. Programmet har inrättats mot bakgrund av klimatförändringarna för att skydda Nederländerna mot högvatten och översvämningar och för att säkra tillgången till färskvatten. Dessutom har regeringen startat en kampanj för att öka allmänhetens medvetenhet om vattenfrågor – *ons water* (vårt vatten).

Enligt lag måste de regionala myndigheterna – vattenstyrelser och provinser – bidra till förvaltningsplanerna. För detta syfte har RWS skapat ett digitalt system med faktablad som omfattar all relevant information per vattenförekomst. RWS uppger att planer diskuteras och tas fram på regional nivå och godkänns av den nationella styrgruppen. Om olika frågor behöver tas omhand inom lagstiftningen så startas en formell lagstiftningsprocess. För närvarande (våren 2019)

genomförs regionala och nationella analyser för att bestämma vilka problem som återstår och vilka effektiva kompletterande åtgärder som behövs. Detta arbete understöds av flera kunskapsproducerande institut, inklusive nationella modeller som finansieras genom den nationella myndigheten.²⁶³

Genomförande av åtgärder

När det gäller frågan på vilket sätt som mål och åtgärdsprogram verkställs gentemot privata verksamhetsutövare och markägare uppger RWS att åtgärder kan – och i vissa fall ska – vidtas av verksamhetsutövare och markägare. RWS uppger att allmänt ses ramdirektivets allmänna mål om rena och hälsosamma vatten som ett ansvar för alla inblandade parter.²⁶⁴

Genomförandet av åtgärder inom jordbruksområdet

I Nederländerna finns sedan några år så kallade jordbrukskollektiv eller föreningar för bevarande av jordbrukslandskapet (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer).

Från och med den 1 januari 2016 fördelas alla bidrag för förvaltningen av jordslandskapet (agricultural nature and landscape management) genom dessa kollektiv (collectieven) som finns på regional nivå. Kollektiven består en grupp jordbrukare som diskuterar, organiserar finansiering av åtgärder, genomför åtgärder och övervakar genomförandet och effektiviteten i olika åtgärder.

Mer än 40 sådana kollektiv har skapats i Nederländerna, och mer än 8 300 jordbrukare deltar. Tillsammans genomför de naturförvaltande åtgärder för mer än 91 000 hektar betesmarker, åkermark och vatten.

Ett exempel som har lyfts fram till utredningen är föreningen Collectief Utrecht Oost i Binnenveld:

Agricultural nature conservation association Binnenveld has carried out various landscape projects in collaboration with municipalities in its area of operation. The collective draws up a management plan for the working

²⁶³ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

²⁶⁴ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

area and arranges the administration, control and inspection. It also collectively arranges with other agricultural nature associations the subsidies for nature and landscape management (e.g. managing conservation of pollarded trees and wooded banks).²⁶⁵

Kollektiven betalar för förvaltningen och tar bland annat fram broschyrer med en översikt över de krav och bidrag för bevarandeåtgärder som finns när det gäller jordbrukets naturvärden.²⁶⁶

Från RWS har framförts att de är mycket nöjda med dessa kollektiv:

Using and paying these collectives for measures is very effective (tailor made, effective solutions, for local problems) attractive for farmers (learn from colleagues, not government). Efficient (reduces administrative burden and monitoring and control costs; Overhead is reduced from 40–50 % to 15 %!). However, unfortunately, not all farmers participate (yet).²⁶⁷

Finansiering

Vattenstyrelserna har rätt att ta ut en skatt som främst finansierar åtgärder mot översvämningar och förvaltning av vattnets kvalitet och kvantitet. Det finns också en föreningsskatt som betalas av förearen för att finansiera vattenförvaltningen och en grundvattensskatt.

Både vattenstyrelserna, provinserna och den nationella myndigheten har sina egna budgetar. Det är också orsaken till att var och en av dem har en demokratiskt vald styrelse.

Hydromorfologiska åtgärder i statliga vatten finansieras över statsbudgeten. Ofta kombinerar sådana projekt frågor om vattensäkerhet, dricksvattenförsörjning, fartygstrafik och andra intressen med målet att göra de kraftigt modifierade vattenförekomsterna mer naturliga.

De regionala vattenstyrelserna finansieras genom skatter från medborgarna som delvis baseras på värdet av fastigheter.

²⁶⁵ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

²⁶⁶ www.collectiefutrechttoost.nl/images/CUO%20Brochure%202019%20download.pdf (avläst 2019-03-12).

²⁶⁷ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

Projekt som syftar till ett mer hållbart jordbruk finansieras från olika källor: nationella bidrag, regional medfinansiering och av jordbrukarna själva. När det gäller principen om att förorenaren ska betala (PPP) framför RWS följande:

When measures are taken up in regulation (good farming practice, best available techniques), costs are for industry and farmers. In general, cost recovery is about 100 %, but polluter pays principle is not always directly visible. Citizens also pay for the production/use of drinking water (about 1.5 euro per m³); an incentive for the use of drinking water will only work with enormous increase of this (as people are already willing to pay the same price for a bottle with 1 l).²⁶⁸

När det gäller vattenkvalitet och arbetet utifrån ramdirektivet för vatten anger regeringen i den nationella planen att budgeten för perioden 2015–2027 uppgår till totalt 574 miljoner euro. Den totala kostnaden för den centrala statsförvaltningens, vattenstyrelsernas, provinsernas, kommunernas och vattenbolagens arbete med vatten uppgick 2013 till cirka 7 miljarder euro. Den centrala statsförvaltningen stod för cirka 17 procent av kostnaderna. Denna procentandel har enligt den nationella planen minskat under senare år på grund av olika effektiviseringsåtgärder hos myndigheterna när det gäller konstruktion, förvaltning och underhåll samt att vattenstyrelserna har övertagit en del av kostnaderna.

Som framgått ovan kan vattenstyrelserna ta in en skatt eller avgift för att finansiera sin verksamhet. Det har främst varit inriktat på att fastighetsägare ska betala för att skydda deras egendom från översvämningar. Under senare år har det alltmer kommit att handla om miljöaspekter, varför alla förutsätts betala. Skatten tas in för att finansiera utgifter för i första hand översvämningsskydd och förvaltning av vattnets kvantitet och kvalitet. Vattenstyrelserna tar in skatt från följande:

- invånare (hushåll)
- markägare (mestadels jordbrukare)
- ägare av naturområden
- fastighetsägare (hushåll och företag).²⁶⁹

²⁶⁸ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

²⁶⁹ Dutch Water Authorities (2017): *Water Governance – The Dutch Water Authority Model*.

I Nederländerna finns vidare en föroreningsskatt för utsläpp i ytvatten som är under statlig förvaltning eller under en vattenstyrelses förvaltning. Skatten ska enligt vattenlagen betalas av förorenaren. Skatteintäkterna ska användas för att finansiera vattenförvaltningen:

The revenue of the pollution tax shall be used to fund the management of the water authority's water system.²⁷⁰

Föroreningsskatten baseras på utsläppens kvantitet och vilka substanser som släpps ut.

Vidare finns enligt vattenlagen en grundvattensskatt på uttag av grundvatten som kan tas ut av provinserna för att täcka deras kostnader. Skatten baseras på hur mycket grundvatten som tas ut.

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.²⁷¹

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Nederländerna särskilt att vidta följande åtgärder:

- Slutföra bedömningen av de befintliga jordbruksåtgärdernas ändamålsenlighet och fastställa vilka ytterligare åtgärder som krävs för att uppnå vattendirektivets mål.
- För kemiska föroreningar från källor utanför jordbruket se till att åtgärdsprogrammen bygger på tillförlitliga bedömningar av påverkan.

²⁷⁰ Sektion 7.2, avsnitt 5 Waterwet.

²⁷¹ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

Erfarenheter och lärdomar

Den nationella myndigheten har till utredningen betonat att Nederländerna har organiserat vattenförvaltningen på ett sätt som passar dess syfte och som bidrar till att nå ramdirektivets mål:

To our opinion the way we have organized the work is fit for purpose and helps to serve the objectives of the WFD. A drawback might be that the organization is resource consuming.²⁷²

När det gäller vad som fungerar bra respektive mindre bra gör man i Nederländerna en skillnad mellan dels den nationella processen, dels den regionala processen. Den nationella myndigheten betonar att processen är viktig för det politiska engagemanget. Beslut om mål och planer fattas av vattenstyrelser, provinser och den nationella myndigheten som alla har en styrelse som har valts demokratiskt.

När det gäller den *nationella processen* deltar även regionala myndigheter och olika aktörer. Det finns en styrgrupp för vatten där miljöministern är ordförande och där andra ministerier samt bland annat representanter för provinser, kommuner och organisationer deltar. Vidare informeras det nederländska parlamentet genom skrivelser och möten om vattenrelaterade ämnen – inklusive frågor om ramdirektivet och vattenkvalitet – ungefär två gånger per år. Från Nederländerna betonas det politiska engagemanget i vattenförvaltningsfrågor. När det gäller vad som fungerar mindre bra eller är något komplicerat nämner den nationella myndigheten att det är en utmaning att knyta samman ramdirektivets tekniska ansats med att skapa en relevant diskussion bland beslutsfattarna:

Political involvement and commitment is necessary and ‘works well’. What ‘works less well’ or is at least complicated or a challenge is to relate the technical approach of the WFD and a relevant discussion for decision makers.²⁷³

När det gäller den *regionala processen* är även centrala myndigheter involverade. Den nationella myndigheten betonar att Nederländerna kunde utgå från den befintliga organisationen med vattenstyrelser när ramdirektivet skulle införas. Nederländerna behövde inte skapa några nya myndigheter, däremot inrättades grupper – både på politisk nivå och tjänstemannanivå – där olika myndigheter arbetar

²⁷² Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

²⁷³ Rijkswaterstaat Water, Transport and Environment, e-brev 2019-02-13.

tillsammans på regional nivå. Dessa grupper är organiserade utifrån avrinningsområden. Vid sidan av detta kunde Nederländerna fortsätta med det organiserade samarbetet om floderna Ems, Maas, Rhen och Schelde med grannländerna. Arbetet intensifierades när ramdirektivet kom och mer uppmärksamhet ägnades åt frågor om vattenkvalitet.

Den nederländska vattenförvaltningen har utvärderats av OECD. Vidare nämns att vart sjätte år, efter avslutningen av förvaltningsplanerna för en förvaltningscykel, utvärderas processen både på nationell och regional nivå för att ytterligare förbättra arbetet under nästkommande förvaltningscykel.

Den nationella vattenplanen och OECD:s utvärdering 2014

Av den nationella vattenplanen framgår att det sätt på vilket vattenpolitiken förvaltas påverkas av den mer allmänna utvecklingen med en förändrad roll för regeringen och de statliga myndigheterna. De finansiella resurserna minskar, uppgifter decentraliseras och samhället blir alltmer både en initiator och en genomförare av åtgärder, vilket leder till växande krav på andra styrningsmöjligheter, partnerskap och finansieringsmöjligheter.

I den nationella vattenplanen hänvisar regeringen till en OECD-studie från 2014 som kom fram till att den organisatoriska strukturen för vattenförvaltningen i Nederländerna fungerar effektivt. Därför ser regeringen inga skäl till att föreslå några administrativa eller organisatoriska förändringar av vattenförvaltningen. Vidare har OECD i studien kommit fram till att Nederländerna har en stabil finansiell struktur för vattenförvaltningen. Regeringen framför att det finns ett antal långsiktiga utmaningar. Regeringen betonar att den som drar nytta av eller vidtar åtgärder som påverkar vattnet också ska bära kostnaderna. Om det kan genomföras på ett effektivt sätt innebär det att finansieringen kan organiseras på lokal nivå. Av den nationella planen framgår att regeringen vill utreda hur principerna kan användas på ett bättre sätt på lång sikt genom att t.ex. utreda möjligheten att modernisera föroreningsskatter och om vatten-systemet kan inordnas i dessa.

Regeringen framför i den nationella vattenplanen att den administrativa överenskommelsen om vattenfrågor från 2011 tydligt slår fast vem som är ansvarig för vad inom vattenförvaltningen.

Enligt regeringen fick både RWS och vattenstyrelserna yttra sig över utkastet till nationell plan, och aktörerna var nöjda med processen. Utkastet till den nationella planen diskuterades även med provinserna och vattenstyrelserna under möten på regional nivå och därefter i en styrgrupp. Även representanter för det civila samhället deltog i arbetet. Tillägg till den nationella planen gjordes efter en diskussion i det nederländska parlamentet (Generalstaterna).

Tyskland²⁷⁴

Inledning

Tyskland är en förbundsstat som består av 16 delstater med stort självstyre. Varje delstat har sitt eget parlament och sin egen regering. Hydrologiskt består Tyskland av ett antal olika flodsystem – Donau, Rhen, Ems, Weser, Elbe, Oder och inflödet till Maas – och av kustområdena vid Nordsjön och Östersjön. Floderna påverkas starkt av nederbördsmängderna samt av utsläpp från industrier och hushåll, jordbruket, sjöfarten och vattenkraftverken. Längs Nordsjökusten finns cirka 180 mil vallar och olika anordningar för att skydda kusten från högvatten och översvämningar. Exempelvis kan cirka 14 procent av delstaten Niedersachsens yta drabbas av översvämningar vid en stormflod. Bodensjön är den största insjön.

Det finns tio avrinningsdistrikt (Flussgebietseinheit)²⁷⁵ i Tyskland: Eider, Schlei/Trave, Warnow/Peene, Oder, Elbe, Weser, Ems, Maas, Rhen och Donau. Flera av distrikten är internationella och delas med Polen, Tjeckien, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Frankrike, Schweiz och Österrike.

²⁷⁴ Avsnittet bygger på www.bmub.bund.de/, Wassernutzung und Wasserrisiko in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Meiwald, Friedrich Ostendorff, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/12915 – 10 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode, www.bafg.de/DE/Home/homepage_node.html (avläst 2018-03-21), www.umweltbundesamt.de/ (avläst 2018-03-21).

²⁷⁵ I olika texter används ibland också begreppen Einzugsgebiet och Flusseinzugsgebiet (avrinningsområde) för att beteckna avrinningsdistrikt.

Utredningen har inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i Tyskland. Det federala miljöministeriet har redovisat sina erfarenheter för Tysklands del.²⁷⁶

Lagstiftning

Vattenlagar och vattenförfordningar

Den tyska vattenpolitiken på förbunds nivå är inriktad på att bevara eller återställa den ekologiska jämvikten i vattnet, att säkerställa vattenförsörjningen, att säkerställa en reglerad avloppsrening och att långsiktigt säkra att även all annan användning av vattnet sker på ett hållbart sätt. Förbundsregeringen betonar det gränsöverskridande samarbetet kring vatten. Bland annat lyfter man fram de internationella kommissionerna för att skydda Oder, Elbe, Rhen, Maas och Donau. I centrum för den nationella vattenförvaltningen står genomförandet av ramdirektivet för vatten i de tio avrinningsdistrikten. Andra tyngdpunkter i vattenpolitiken är att förebygga översvämningar och att skydda grundvattnet.

Ramdirektivet för vatten har införlivats i Tyskland genom dels den nationella vattenlagen, dels samtliga delstaters vattenlagar, dels förfordningar på både förbunds- och delstatsnivå. *Vattenlagen* från 2010 (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) har som syfte att skapa ett enhetligt genomförande av vattenrätten i hela Tyskland. Vattenlagen syftar också till att skapa större enhetlighet och att genom bättre systematik göra vattenrätten mer förståelig och praktisk. Den nya vattenlagen tillkom efter en reform av kompetensfördelningen mellan delstaterna och den centrala förbunds nivån, och innebär att det numera finns enhetliga krav för förvaltningen av ytvatten, kustvatten och grundvatten i hela Tyskland. Ramdirektivets krav för ytvatten återfinns i paragraferna 27–31 i WHG.²⁷⁷ Även bl.a. översvämningdirektivet och havsmiljödirektivet har införlivats genom WHG. I exempelvis ytvattenförfordningen finns regler kring bland annat EU-krav på miljökvalitetsnormer (Umweltqualitätsnormen) enligt

²⁷⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, enheten för Allgemeine, grundsätzliche, internationale und europäische Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, e-brev 2019-03-15.

²⁷⁷ www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/wasserrecht/recht-der-oberflaechengewasser (avläst 2018-11-26).

direktiv 2008/105/EG), kvalitetskrav på analyser och på interkalibrering i nationell rätt. I den förordningen formuleras bland annat kraven på att ta fram uppgifter om miljöbelastning och för kemiskt och ekologiskt tillstånd eller potential, till exempel genom att fastställa avrinningsområdesspecifika miljökvalitetsnormer.²⁷⁸ Grundvattendirektivet har införlivats genom 2010 års grundvattenförordning.

Vattenlagstiftningen i delstaterna består av *vattenlagar* (Landeswassergesetz) och *förordningar* (Landesverordnung) som delvis kompletterar den nationella lagstiftningen och i vissa enstaka fall innebär en avvikande reglering. Inom vattenförvaltningen har förbunds nivån rätt att ta fram ramföreskrifter, vilket innebär att den centrala förbunds nivån tar fram en rättslig regleringsram gentemot delstaterna, vilka genom delstatslagar och delstatsförordningar fyller i och kompletterar den nationella lagstiftningen. Inom vattenlagstiftningsområdet har förbunds nivån enligt grundlagen s.k. konkurrerande lagstiftningskompetens (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz). Delstaterna kan avvika från nationella regler, dock inte när det gäller till exempel EU-regler. Avvikelser uppges dock vara relativt ovanliga. Däremot har delstaterna ofta tagit fram kompletterande lagstiftning på delstatsnivå.

Äganderätt till vatten

Enligt vattenlagen från 2010 tillhör de stora vattenvägarna i Tyskland (Bundeswasserstraßen) förbundsstaten.²⁷⁹ I andra fall går vatten i ett vattendrag och grundvatten inte att äga:

Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers und Grundwasser sind nicht eigentumsfähig.²⁸⁰

En fastighetsägare har inte rätt att använda vatten på sådant sätt att det skulle behövas tillstånd från en myndighet eller att bygga ut en vattenkälla:

²⁷⁸ Vid sidan av vattenlagen (WHG) finns ett antal förordningar som är viktiga för vattenpolitikens genomförande, bl.a. avloppsvattenförordningen (Abwasserverordnung, AbwV), ytvattenförordningen (Oberflächengewässerverordnung, OGewV) och grundvattenförordningen (Grundwasserverordnung, GrwV).

²⁷⁹ 4 § Wasserhaushaltsgesetz, WHG.

²⁸⁰ 4 § Wasserhaushaltsgesetz, WHG.

Das Grundeigentum berechtigt nicht 1. zu einer Gewässerbenutzung, die einer behördlichen Zulassung bedarf, 2. zum Ausbau eines Gewässers.²⁸¹

Fastighetsägare och de som har rätt att använda vattendrag och sjöar måste tolerera att en tredje part kan använda vattnet om denne har tillstånd till det eller om det inte behövs något tillstånd för att använda vattnet:

Eigentümer und Nutzungsberechtigte von Gewässern haben die Benutzung durch Dritte zu dulden, soweit für die Benutzung eine behördliche Zulassung erteilt worden oder eine behördliche Zulassung nicht erforderlich ist.²⁸²

Organisation

Tabell 17

Nivå	Aktör	Uppgifter
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Nationell nivå	Miljöministeriet	Behörig myndighet
	Miljömyndigheten UBA	Övervaka, analysera, ge råd och stöd
	BfG	Kunskapsunderlag
Delstatsnivå	Miljöministeriet e.dyl.	Styra och genomföra på överordnad nivå i delstaten
Områdesnivå	Bezirksregierung	Planering och insatser
Kretsnivå	Kreis eller kretsfria städer	Vattenrättsliga förfaranden
Lokal nivå	Kommunerna	Vatten och avlopp
<i>Vattenförvaltning</i>		
Central nivå	Gemensamt organ för vattenfrågor LAWA	Samordna vattenförvaltningspolitiken
Avrinnings-distrikt	Nationella avrinnings-distriktsgemenskaper	Samordna mellan delstater
	Samordningsinstanser för de internationella distrikten	Samordna mellan länder
	Internationella kommissioner	Styra internationella avrinningsdistrikt
	Samarbetsorganisationer (Flussgebietsgemeinschaft)	Besluta om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram
	Bilaterala kommissioner	Praktiska frågor i gränsvatten
Avrinningsområde	Arbetsgrupper etc.	Samordning, genomförande

²⁸¹ 4 § Wasserhaushaltsgesetz, WHG.

²⁸² 4 § Wasserhaushaltsgesetz, WHG.

Central förbunds nivå

Det federativa systemet i Tyskland innebär att ansvaret för vattenfrågor delas av olika myndigheter på både förbunds- och delstatsnivå. *Förbundsregeringen* uppges arbeta nära tillsammans med delstatsregeringarna i vattenförvaltningen. Förbundsregeringen arbetar för att de regler som finns på EU- och förbunds nivå genomförs på lika sätt i delstaterna. Inom förbundsregeringen är det *miljöministeriet* (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMUN) som handlägger bl.a. vattenfrågor. Ministeriet har sammanlagt cirka 1 200 anställda och en budget på cirka 5,6 miljarder euro.

Det finns också centrala myndigheter som har uppgifter inom vattenområdet. Den *federala miljömyndigheten* (Umweltbundesamt, UBA) har en avdelning för vattenfrågor (Abteilung Wasser) i Dessau. UBA är en vetenskaplig myndighet med cirka 1 600 medarbetare på 13 platser i Tyskland som övervakar, analyserar och värderar tillståndet i miljön. UBA ger även råd till politiken och medverkar i framtagandet av lagförslag. UBA ska arbeta nära delstaternas miljömyndigheter. Det federala *institutet för kunskap om vatten* (Bundesanstalt für Gewässerkunde, BfG) är ett vetenskapligt institut i Koblenz. Myndigheten är ansvarig för de nationella vattenvägarna (Bundeswasserstraßen).

Programmet *Blaues Band* är inriktat på att förbättra natur- och vattenskyddet i olika delar av de tyska huvudvattenvägarna, t.ex. när det gäller för fiskvandring. Vidare kan nämnas *kommissionen för att värdera vattenhotande ämnen* (Kommission Bewertung wassergefährdender Stoffe, KBwS) som består av företrädare från centrala statsförvaltningen, delstaterna, industrin och ämnesexperter. Dessutom finns *German Water Partnership* som är en s.k. innovationsplattform för tysk vattenförvaltning och som är inriktad på att utveckla vattenförvaltningen i andra länder. Nätverket har cirka 350 medlemmar (2014).

Information om vattenförvaltningen har samlats på webbplatsen *Wasserblick* som är gemensam för förbunds nivå och delstaterna.²⁸³

²⁸³ <http://www.wasserblick.net/servlet/is/148547/> (avläst 2018-05-04).

Tabell 18 Behöriga myndigheter i Tyskland

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Bedömning av ytvattnets status	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Samordning av implementering	Federala miljöministeriet, vissa delstatsmin.
Ekonomisk analys	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Verkställande av regleringar	Federala miljöministeriet, vissa delstatsmin.
Genomförande av åtgärder	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Övervakning av grundvatten	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Övervakning av ytvatten	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Förberedelse av åtgärdsprogram	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Förberedelse av förvaltningsplaner	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Information till och samråd med allmänhet	Federala miljöministeriet, delstatsministerier
Rapportering till kommissionen	Federala miljöministeriet, vissa delstatsmin.

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

Delstatsnivå

Genomförandet av all vattenrättslig lagstiftning på både förbunds- och delstatsnivå är en uppgift för delstaterna. *Delstaternas vattenförvaltning* är till övervägande del integrerad i den allmänna delstatsförvaltningen. I delstaterna i östra Tyskland har delvis särskilda miljöförvaltningar införts. I de flesta delstaterna genomförs vattenförvaltningen på tre nivåer på samma sätt som den övriga delstatsförvaltningen är uppbyggd, dock med vissa skillnader mellan delstaterna när det gäller t.ex. hur uppgifterna har fördelats:

1. Högsta myndighet (Oberste Behörde) är ett *delstatsministerium* med ansvar för vattenförvaltning, oftast ett miljöministerium. Detta ska styra vattenförvaltningen och genomföra vattenförvaltningen på en överordnad nivå.
2. Mellaninstans (Mittelinstanz) är i flera delstater *områdesregeringen* (Bezirksregierung) och områdesregeringens ordförande (Regierungspräsident) eller motsvarande myndigheter som har ansvar för den regionala vattenförvaltningsplaneringen och olika viktigare vattenförvaltningsinsatser.

3. Undre instans (Untere Instanz) inom vattenförvaltningen är *kretsarna* (Kreis) eller *städer* som inte ingår i en krets (kreisfreie Stadt). De ansvarar för bl.a. vattenrättsliga förfaranden, ämnesrådgivning och övervakning av vatten. Förutom de vattenmyndigheter som fattar vattenrättsliga beslut finns även s.k. tekniska ämnesmyndigheter som har bl.a. rådgivande och undersökande uppgifter.

För att komma överens om vattenförvaltningspolitiken har delstaterna och förbunds nivån slagit sig samman till ett *gemensamt organ för vattenfrågor* (Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, LAWA). Inom LAWA samordnar sig delstaterna dels mellan varandra när det gäller genomförandet av förvaltningen, dels med förbunds nivån när det gäller lagstiftningen. Ordförande för LAWA är för närvarande en hög tjänsteman (Ministerialdirigent) vid miljöministeriet (Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz) i Thüringen. Personalen på LAWA:s kansli finns vid Thüringens miljöministerium.

Lokal nivå

Vidare har de drygt 11 000 *kommunerna* uppgifter inom vattenförvaltningen när det gäller bl.a. den centrala vattenförsörjningen och avloppen. Avloppsrening är en offentlig uppgift, medan vattenförsörjningen också delvis är privatekonomiskt organiserad. För att täcka kostnaderna tar aktörerna ut avgifter för vatten och avlopp.

Andra uppgifter som kommunerna har är skötseln av mindre sjöar och vattendrag och fysisk planering. Kommunerna är viktiga aktörer när det gäller bland annat översvämningsskydd.

Kommunerna har viktiga uppgifter när det gäller genomförandet av både den förbundsgemensamma miljölagstiftningen och delstaternas miljölagar. Från central nivå betonas att kommunerna har en roll i vattenförvaltningen tillsammans med den centrala förbunds nivån och delstaterna. Kommunerna är både en del av delstatsnivån, har hand om lokala uppgifter och kan genom sin självförvaltningsrätt själva bestämma om sin verksamhet:

Der Gewässerschutz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Nur durch sachbezogenes Zusammenwirken aller Ebenen kann ein fortschrittlicher Gewässerschutz verwirklicht werden. Wobei die Kommunen einerseits Teil der Länderebene sind, andererseits

bei örtlichen Angelegenheiten aber auch einen eigenen Gestaltungsspielraum haben (Selbstverwaltungsrecht), der verfassungsrechtlich geschützt ist.²⁸⁴

Kommunerna kan också samarbeta i olika förbund för att organisera bland annat dricksvattenförsörjning och avloppshantering så effektivt som möjligt. Det finns olika föreningar med företrädare från forskning, verksamhetsutövare och politik som arbetar utifrån vattenförvaltningens mål med bland annat regelverk och tekniska riktlinjer.

Avrinningsdistriktsnivå

När ramdirektivet för vatten infördes innebar det att de befintliga förvaltningsstrukturerna fick anpassas för att genomföra vattenförvaltningen, framför allt inom de internationella avrinningsdistrikten. I avrinningsdistrikten inrättades *nationella avrinningsdistriktsgemenskaper* (Nationale Flussgebietsgemeinschaften) för att samordna mellan delstaterna. Vid gemenskapernas möten stäms olika frågor av mellan berörda delstater och förbunds nivån när det gäller t.ex. hur EU-direktiv ska genomföras eller att ta fram en gemensam standpunkt för Tyskland inför ett möte i en internationell avrinningsdistriktskommission.

Vattenförvaltningen i Tyskland handlar till stor del om avrinningsområden som är gemensamma med andra länder och där förvaltningen organiseras i *internationella kommissioner*. Tyskland är medlem i flera internationella avrinningsdistriktskommissioner (Flussgebietskommissionen): Rhen, Donau, Elbe, Oder, Maas och Mosel/Saar. Det finns även en internationell kommission för Bodensjön. Dessutom finns *bilateral kommissioner* (Bilaterale Kommissionen) som ska lösa konkreta, praktiska frågor om t.ex. vilka effekter som åtgärder på en sida av en gränsflod får på den andra sidan. Ett exempel på detta är floden Oder som utgör gränsen mellan Tyskland och Polen. *Samordningsinstanser* (Koordinierungsgremien) inrättades i de internationella avrinningsdistrikten för att säkerställa den avstämning (Abstimmung) som krävs enligt ramdirektivet. Dessa samordningsinstanser arbetar utifrån olika rättsliga regleringar; det kan vara både en informell och ibland en mer formaliserad grund som t.ex. ett

²⁸⁴ Umweltbundesamt (2017): *Wasserwirtschaft in Deutschland Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen*.

statsfördrag eller en förvaltningsöverenskommelse. De berörda förvaltningarna i Tyskland deltar i detta arbete, och även vattenförvaltningarna i grannländerna tas med tidigt i arbetet för att nå en överenskommelse och undvika meningsskiljaktigheter. Ansatserna i koordineringen skiljer sig åt mellan avrinningsdistrikten eftersom de varierar i storlek och det finns skillnader i vilka delstater och grannländer som ingår i respektive distrikt.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram och beslutas på olika sätt, till exempel av delstatsministerier eller av en samarbetsorganisation i avrinningsdistriktet.

Styrningen inom den tyska vattenförvaltningen utgår från att kriterier och principer arbetas fram och läggs fast för hela Tyskland medan det konkreta genomförandearbetet sker i avrinningsdistrikten. För varje avrinningsdistrikt tas det fram en *förvaltningsplan* (Bewirtschaftungsplan) och ett *åtgärdsprogram* (Maßnahmenprogramm). Några exempel på planer och program lämnas i beskrivningarna av några avrinningsdistrikt nedan.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram är bindande enbart för den behöriga myndigheten – de har ingen omedelbar verkan gentemot tredje person. Myndigheternas arbete med att genomföra åtgärdsprogrammen sker genom bland annat tillståndsgivning, åtgärdsarbete och kontroll. Den behöriga myndigheten måste bidra till att nå ramdirektivets mål genom sina olika åtgärder.²⁸⁵ Det finns en generell skyldighet att beakta förvaltningsplanen när individuella beslut fattas.²⁸⁶

²⁸⁵ FGG Weser (2015): Bewirtschaftungsplan 2015 bis 2021 für die Flussgebietsgemeinschaft Weser gemäß § 83 WHG.

²⁸⁶ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017): *Jämförelse av olika EU-länders åtgärdsprogram*.

Avrinningsdistrikt

Weser – delstatsövergripande avrinningsdistrikt

Ett exempel på ett avrinningsdistrikt i Tyskland som bara berör tyska delstater är Weser (Flussgebietseinheit Weser). I avrinningsdistriktet finns en samarbetsorganisation (Flussgebietsgemeinschaft Weser, FGG Weser) där sju delstater (Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt och Thüringen) samarbetar. Huvuduppgift för FGG Weser är arbetet enligt ramdirektivet för vatten och översvämningsdirektivet. Samarbetsorganisationens uppgifter sammanfattas på följande sätt:

- delstatsövergripande genomförande och samordning av vattenförvaltningsuppgifterna, särskilt vad gäller att arbeta mot föroreningar
- delstatsövergripande beslut om betydelsefulla delstatsövergripande åtgärder och vattenrättsliga beslut om vattenmiljön och om högvattenskydd
- datainsamling om vattenkvaliteten, inklusive utvärdering och offentliggörande av data
- delstatsövergripande reglering i händelse av förorening av vattnet och/eller andra händelser som innebär risker för vattnet, vilket regleras i en s.k. varningsplan (Warnplan Weser – Alarmierung, Information und Entwarnung).

FGG Weser bildades 2003 genom en så kallad förvaltningsöverenskommelse (Verwaltungsvereinbarung) som en efterföljare till det 1964 bildade samarbetsorganet Arbeitsgemeinschaft zur Reinhaltung der Weser (ARGE Weser). FGG Wesers arbete utgår från den grund för vattenförvaltningen som LAWA har tagit fram. Endast i de frågor där det inte finns någon grund från LAWA måste de berörda delstaterna komma fram till ett beslut. Framtagandet och samordningen av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram sker utifrån förvaltningsöverenskommelsen.

För genomförandet av åtgärdsprogrammet ansvarar delstaternas behöriga myndigheter:

Für die Umsetzung der Maßnahmenprogramme sind die zuständigen Flussgebietsbehörden der Länder gemäß § 7 WHG (Artikel 3 der EG-WRRL) im Einzugsgebiet verantwortlich.²⁸⁷

I det delstatsövergripande så kallade Weserrådet ingår företrädare för berörda delstaters miljöministerier. Rådet samordnar och beslutar om det ämnesmässiga och strategiska innehållet i avrinningsdistriktets aktiviteter. Weserrådet beslutar enligt förvaltningsöverenskommelsen om bland annat om allmänna riktlinjer, information till och samråd med allmänheten, rapportering till EU-kommissionen, utkast till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, tidsplaner för arbetet med ramdirektivet, kontorets arbetsplaner, avgöranden när det gäller det administrativa genomförandet av ramdirektivet i de berörda delstaterna samt annan vattenförvaltningsplanering som rör Weser. FGG Wesers kontor i Hildesheim tar fram underlag till Weserrådet. Till sin hjälp finns även tematiska arbetsgrupper med ämnessakkunniga från de olika delstaterna.

Ministerkonferensen är högsta beslutande organ när det gäller grundläggande vattenförvaltningsmål för avrinningsdistriktet och olika rapporter. Ministerkonferensen fattar exempelvis de slutliga besluten om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Ministerkonferensen avgör också eventuella konflikter som inte kan lösas inom Weserrådet. Dessutom kan avstämningar ske bilateralt mellan olika delstater i vissa vattenförvaltningsfrågor.

FGG Wesers organisationsstruktur är sammanfattningsvis uppbyggd på följande sätt utifrån de tre nivåerna beslut, avgörande och genomförande:

- Beslut: Ministerkonferensen
- Avgörande: Weserrådet
- Genomförande: Tematiska arbetsgrupper

Ordförandeskapet i FGG Weser innehas för närvarande av delstaten Bremen (juni 2018).

FGG Weser har sitt kontor i Hildesheim, och därifrån samordnas delstaternas gemensamma arbete. Vid kontoret arbetar sex personer. Syftet med samarbetet beskrivs på följande sätt:

²⁸⁷ Flussgebietsgemeinschaft Weser (2016): *Bewirtschaftungsplan 2015 bis 2021 für die Flussgebietsgemeinschaft Weser gemäß § 83 WHG.*

Nachhaltiges Flussgebietsmanagement erfordert eine länderübergreifende Kooperation. Denn Flüsse bilden mit ihren Einzugsgebieten ökologische Einheiten. Eingriffe und Nutzungen wirken sich auch über Ländergrenzen hinweg aus.²⁸⁸

Kontoret ska sammanställa och se till att beslut fattas om delstatsövergripande övervakningsprogram. Kontoret ska också samla in och värdera olika undersökningsresultat och ta fram underlag vad gäller bl.a. miljömål och belastningsgränser. Kontoret deltar också i framtagandet av förvaltningsplaner och samordnar allt arbete utifrån ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet i Wesers avrinningsdistrikt.

För avrinningsdistriktet finns en förvaltningsplan (Bewirtschaftungsplan) och ett åtgärdsprogram (Maßnahmenprogramm) för perioden 2015–2021.²⁸⁹ En stor del av avrinningsdistriktet ligger i delstaten Niedersachsen. Delstaten har tagit fram ett gemensamt underlag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram i de vattendistrikt som berör delstaten (Weser, Elbe, Ems och Rhen). Där beskrivs bl.a. tillståndet för både ytvatten och grundvatten i delstaten samt strategier och åtgärder för att nå målen för vattnen i Niedersachsen till 2021. Förvaltningsplanen för Weser består av två delar:²⁹⁰

1. Den första delen innehåller en sammanfattande beskrivning av tillståndet för vattnen i avrinningsdistriktet, undersökningsprogrammen, målen, riskanalyser samt åtgärdsprogrammet.
2. I den andra delen presenteras mer detaljerat vilka ändringar som har gjorts jämfört med förra förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet. Förvaltningsplanen beskrivs som en ”ramplan” som ska beskriva det stegvisa genomförandet av ramdirektivet på en aggregerad nivå för olika vattenförekomster och planeringsenheter.

De planerade åtgärderna i åtgärdsprogrammet presenteras på basis av en aggregerad åtgärds katalog som har tagits fram för hela Tyskland av LAWA. Detaljerad information om den mer konkreta planeringen åligger de enskilda delstaterna.

²⁸⁸ www.fgg-weser.de/ (avläst 2018-05-04).

²⁸⁹ www.fgg-weser.de/component/jdownloads/send/8-eg-wrrl/331-bwp2015-weser-final-textteil-160318 (avläst 2018-06-19).

²⁹⁰ FGG Weser (2015): Bewirtschaftungsplan 2015 bis 2021 für die Flussgebietsgemeinschaft Weser gemäß § 83 WHG.

Den delstat som har ansvar för en vattenförekomst ska genomföra bland annat analyser av karakteristika, fastläggande av förvaltningsmål och åtgärder för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Om en vattenförekomst berör flera delstater ska delstaterna komma överens om hur arbetet genomförs.

Eider – ett avrinningsdistrikt i Schleswig-Holstein

Ett exempel på ett avrinningsdistrikt som till övervägande del endast berör en delstat är Eiders avrinningsdistrikt (Flussgebietseinheit Eider, FGE Eider)²⁹¹ i den nordtyska delstaten Schleswig-Holstein. Behörig myndighet för avrinningsdistriktet är delstatens *miljöministerium* (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein).

Inom FGE Eider har det bildats ett *insynsråd* (Flussgebietsbeirat) som ska följa processen med genomförandet av ramdirektivet i Eiders avrinningsdistrikt. I insynsrådet ingår olika företrädare för organisationer inom näringsliv, jordbruk och miljöfrågor samt företrädare för berörda myndigheter, sammanlagt cirka 50 aktörer. Insynsråden för de tre avrinningsdistrikten i Schleswig-Holstein bjuds in av delstatens miljöministerium till ett gemensamt möte där bl.a. information om vattenarbetet lämnas.

Avrinningsdistriktet är indelat i nio åtgärdsområden (Bearbeitungsgebiete) och där har sedan 2002 alla viktiga organisationer och myndigheter samlats i nio *arbetsgrupper* (Arbeitsgruppen, AG) som träffas med jämna mellanrum. Miljöministeriet menar att på så sätt spelar de cirka 500 vatten- och markorganisationerna i Schleswig-Holstein en viktig roll i arbetet med ramdirektivets genomförande. För denna uppgift har organisationerna gått samman i 33 *åtgärdsområdesförbund* (Bearbeitungsgebietsverbände) som fungerar som sekretariat i respektive arbetsgrupp. Miljöministeriet har ingått avtal med dessa förbund om de konkreta vattenplaneringsuppgifterna som läggs över på förbunden. I förvaltningsplanen för 2016–2021 konstateras att på så sätt deltar huvudaktörerna i vattenförvaltningen, och ansvarsfördelningen har blivit tydlig:

²⁹¹ Vissa mindre delar av distriktet ligger i Danmark, varför det är klassificerat som ett internationellt avrinningsdistrikt.

Durch die Bildung der Bearbeitungsgebietsverbände und ihrer Arbeitsgruppen sind die Hauptbetroffenen und interessierten Verbände an Planungen und Abstimmungen zur Umsetzung der EG-WRRL auf dieser Ebene beteiligt und die Verantwortlichkeiten bei der Übernahme von Aufgaben klar geregelt worden.²⁹²

De 500 vatten- och markorganisationerna är även i egenskap av s.k. självförvaltningsorgan inom vattenförvaltningen (wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften) ansvariga för utbyggnad och underhåll av olika vatten i delstaten. De representerar fastighetsägarna vid de olika vattnen. Sedan 2009 har arbetsgrupperna även uppgifter vad gäller översvämningsdirektivet.

Varje arbetsgrupp har en egen arbetsordning där bl.a. samarbete och beslutsformer regleras. Beslut i frågor som är relevanta för vattenskyddet ska fattas med konsensus. I frågor där man inte kan enas inom arbetsgruppen får miljöministeriet i egenskap av behörig myndighet fatta beslut. Arbetsgrupperna får alla dokument och resultatet av planeringsprocessen, diskuterar resultat och metoder och kommunicerar sina invändningar och rekommendationer med Miljöministeriet. I arbetsgrupperna ingår följande aktörer:

- vattenförvaltningsförbund
- kretsar och kretsfria städer
- kommuner, städer, myndigheter
- vattenförsörjningsföretag
- delstatens naturskyddsförbund
- ideella naturskyddet
- fiske- och sportfiskeförbund
- lantbruksförbund
- delstatens kust- och havsskydd (observatör, ingen rösträtt).

²⁹² Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2015): *Bewirtschaftungsplan (gem. Art. 13 EG-WRRL bzw. § 83 WHG) FGE Eider, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016–2021*.

Finansiering

Finansieringen av åtgärder sker framför allt genom dels avgifter till delstaterna för grund- och ytvatten, dels nationellt gällande avgifter för avloppsvatten.

I Tyskland finns framför allt två finansiella instrument när det gäller att täcka miljökostnaderna för vattentjänster: dels avgifter till delstaterna för grund- och ytvatten (Wasserentnahmeentgelt, WEE), dels de nationellt gällande avgifterna för avloppsvatten (Abwasserabgabe).

Enligt den nationella avloppsavgiftslagen²⁹³ och delstaternas kompletterande föreskrifter utgår nationellt beslutade *avgifter för avloppsvatten* som innehåller vissa skadliga ämnen. Tanken är att ge ekonomiska incitament för att i mesta möjliga mån reducera de skadliga ämnena i vatten. Enligt den federala miljömyndigheten är avloppsavgiften den första miljöavgiften med en styrande funktion som infördes i Tyskland på nationell nivå. Avloppsavgiften innebär att det är förorenarna som ska betala åtminstone en del av de kostnader som avloppsutsläppen innebär. Enligt miljömyndigheten innebär avgiften också att ramdirektivets bestämmelser om kostnadsäckning för vattentjänster kan nås:

Durch sie wird das Verursacherprinzip in der Praxis zur Anwendung gebracht, da Direktinleiter zumindest einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme des Umweltmediums Wasser ausgleichen müssen. Durch die Abwasserabgabe wird ferner die Vorgabe der EU-Wasser-rahmenrichtlinie umgesetzt, wonach zur Kostendeckung für Wasserdienstleistungen auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu internalisieren sind.²⁹⁴

Avloppsavgiftens storlek utgår från mängden av olika skadliga ämnen (35,79 euro per så kallad skadeenhet). Den som uppfyller vissa krav kan få rabatt på avgiften, och dessutom kan vissa investeringar för att förbättra avloppshanteringen räknas ifrån när avgiften ska betalas. Avgiften betalas till delstaterna och intäkterna ska användas till vattenrenande åtgärder. År 2014 genomförde den

²⁹³ Abwasserabgabengesetz – AbwAG (in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.1.2005, BGBl. I, S. 114 ff, zuletzt geändert durch Art. 2 V vom 1.6.2016, BGBl. I, S. 1290).

²⁹⁴ www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/wasserrecht/abwasserrecht (avläst 2018-11-26).

federala miljömyndigheten en studie av avgiften, inklusive möjliga förändringar av dess konstruktion.²⁹⁵

I de flesta delstater²⁹⁶ finns dessutom *vattenavgifter* på grundvatten, och delvis även på ytvatten. Avgifterna regleras genom varje delstats lagstiftning. Tanken är att dessa avgifter ska främja en sparsam vattenförbrukning. Privathushållen betalar enligt förbundsregeringen i genomsnitt 1,69 euro per kubikmeter dricksvatten, och den fasta avgiften uppgår till 71 euro per år. Det finns inga uppgifter om industrins och jordbrukets kostnader för att använda vatten. I 13 av 16 delstater måste företag som hämtar sitt vatten direkt från t.ex. sjöar och floder betala en vattensättning, vars storlek varierar mellan delstaterna.

I den sydtyska delstaten Baden-Württemberg används vattenavgiften WEE sedan 1988, och numera har även 12 andra delstater infört en vattenavgift.²⁹⁷ Avgiften är lagreglerad på delstatsnivå.²⁹⁸ Syftet är att uppnå en skonsam hantering av vatten:

Ein wesentliches Ziel ist ein schonender Umgang mit der Ressource Wasser, der Vorsorgeaspekten Rechnung trägt. Das WEE hat als ökonomisches Instrument in der Vergangenheit wichtige Impulse zur Bewirtschaftung der Gewässer geleistet. Die beabsichtigte Zielsetzung (Sondervorteilsabschöpfung und Ressourcenschutz) hat sich grundsätzlich bewährt.²⁹⁹

En grundläggande förändring av avgiften genomfördes 2011 i syfte att förbättra vattenavgiftens styrningseffekt och för att klara ut vissa juridiska osäkerheter som fanns tidigare samt att förenkla administrationen av avgiften. Genom en så kallad ekorabatt ville delstatsregeringen främja vattenförbättrande investeringar. Enligt vattenlagen ska delstatens miljöministerium lämna en utvärderingsrapport till lantdagen vart femte år. Den första lämnades i oktober 2016. I utvärderingen konstateras att i stort är vattenavgiften en meningsfull åtgärd både från resurs- och klimatpolitiska och finanspolitiska

²⁹⁵ www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-der-abwasserabgabe-optionen-szenarien (avläst 2018-11-26).

²⁹⁶ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt och Schleswig-Holstein.

²⁹⁷ <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/schutz-natuerlicher-lebensgrundlagen/wasser/rechtsvorschriften/wasserentnahmeentgelt/> (avläst 2018-06-26).

²⁹⁸ Wassergesetz für Baden-Württemberg.

²⁹⁹ Baden-Württemberg Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (2016): Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg.

utgångspunkter. Vattenavgiften skyddar vattenresursen från alltför stort uttag:

Es sei als ökonomischer Hebel zu vorsorgendem Schutz der natürlichen Wasserressourcen vor mengenmäßiger Belastung („Wasser-Stress“) zugleich ein Beitrag zur vorsorgenden Anpassung an künftige Klimaveränderungen. Seine Lenkungswirkungen ergäben sich sowohl aus Maßnahmen der Abgabepflichtigen zur Vermeidung der Abgabe (Substitutionseffekte) als auch aus langfristig wirksamen Anpassungen an die zu tragende Zahllast entlang der gesamten Wertschöpfungskette.³⁰⁰

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.³⁰¹

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Tyskland särskilt att vidta följande åtgärder:

- För samtliga avrinningsdistrikt förbättra trendövervakningen för alla relevanta ämnen, på ett sätt som ger tillräcklig tidsupplösning och geografisk täckning.
- Bättre motivera tillämpningen av undantagen i artikel 4.4 och artikel 4.5, särskilt motiveringen om oproportionerliga kostnader.
- Göra en ingående bedömning av brister när det gäller mängden förorenande ämnen från diffusa källor inom jordbruket för alla vattenresurser i samtliga avrinningsdistrikt, och koppla den direkt till begränsningsåtgärderna. Ytterligare åtgärder krävs för att förhindra nitratföroreningar genom jordbrukspåverkan.
- Överväga utarbetandet av förvaltningsplaner för torka för områden där risken för torka är större.

³⁰⁰ Gawel, Erik & Bretschneider, Wolfgang, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ (2016): *Das Wasserentnahmeentgelt in Baden-Württemberg*. Bestandsaufnahme und Evaluierung.

³⁰¹ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

Erfarenheter och lärdomar

Vattenförvaltning är en uppgift för delstaterna

Det tyska miljöministeriet har till utredningen betonat att det är delstaterna som är ansvariga för att genomföra ramdirektivet:

Für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind im Grundsatz die Länder zuständig.³⁰²

Ett undantag från detta är vissa miljöåtgärder längs de stora vattenvägarna i Tyskland (Bundeswasserstraßen) som förbunds-nivån är ansvarig för. Där handlar det särskilt om att åtgärda vandringshinder som har skapats för inlandssjöfarten och ekologiska underhålls-åtgärder. Det har varit oenighet mellan förbunds-nivån och delstaterna om ansvarsfördelningen, vilket har lett till att åtgärder inte har genomförts. Enligt uppgift från miljöministeriet pågår ett arbete med att ta fram ett lagförslag som syftar till att förbunds-nivån också ska bli ansvarig för miljöåtgärder vid utbyggnad av vattenvägar. På så sätt skulle en långvarig konflikt mellan förbunds-nivån och delstaterna kunna avslutas:

Derzeit wird ein Gesetzentwurf vorbereitet, der mit dem auch die Zuständigkeit für ökologische Maßnahmen beim Ausbau von Wasserstraßen auf den Bund übertragen werden soll. Hiermit würde ein lang anhaltender Zuständigkeitsstreit zwischen Bund und Ländern, der vielfach zu Blockaden bei der Umsetzung von Maßnahmen geführt hat, beigelegt.³⁰³

När det gäller ramdirektivets artikel 3 om samordning av administrativa arrangemang inom avrinningsdistrikt är det miljöministerierna i de olika delstaterna som är behöriga myndigheter. De är dessa delstatsministerier som tar fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram och på så sätt beslutar om miljömålen enligt artikel 4. Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram beslutas i samtliga delstater av delstatsregeringarna, och i en del delstater av delstatsparlamenten.

³⁰² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

³⁰³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram är inte bindande för tredje person

Förvaltningsplanerna har ingen bindande verkan i Tyskland, medan åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter men inte gentemot tredje person:

Die Bewirtschaftungspläne haben in Deutschland aber keine bindende Wirkung. Die Maßnahmenprogramm dagegen binden die Behörden, haben aber keine Drittwirkung. Die Umsetzung gegenüber Privaten bedarf einer weiteren rechtlichen Grundlage durch Gesetz oder Verordnung, etwa durch die Abwasserverordnung.³⁰⁴

För att åtgärdsprogrammen ska bli bindande gentemot verksamhetsutövare och enskilda behöver det finnas en lag eller förordning som reglerar vad dessa ska göra. Som exempel nämner ministeriet avloppsförordningen.

Kraven som ställs i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram genomförs genom tillståndprocessen.

Ett problem när det gäller genomförande av åtgärder

Det tyska miljöministeriet lyfter upp att möjligheten att förfoga över mark är ett problem för vattenförvaltningens möjligheter att genomföra ramdirektivet. Från miljöministeriet betonas att det kan vara svårt att genomföra åtgärder som syftar till att återskapa naturliga tillstånd eftersom privat mark kan behöva tas i anspråk. Då måste sådan mark – till exempel jordbruksmark – köpas eller ersättningar betalas ut till markägare. För att lösa dessa problem har delstaternas naturskyddsmyndigheter utvecklat olika ansatser för att byta jordbruksmark. Ministeriet nämner att det har utvecklats börser för byte av mark (Flächenbörsen), men trots detta kvarstår problemen:

Die Flächenverfügbarkeit bleibt aber ein Problem der WRRL-Umsetzung.³⁰⁵

³⁰⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

³⁰⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

Kommunerna har en viktig roll

Skyddet av sjöar och vattendrag är en gemensam uppgift för förbunds-nivån, delstaterna och kommunerna.

Det tyska miljöministeriet uppger att kommunerna är ansvariga för att genomföra vattenförvaltningsåtgärder enligt ramdirektivet när det gäller vatten i tredje kategorin och kommunala avlopp. I tyska delstater delas sjöar och vattendrag in i tre olika kategorier, vilket avgör vem som har ansvar för skötseln av vattnen.³⁰⁶ I exempelvis Bayern är skötsel av vatten i tredje kategorin en uppgift för kommuner respektive olika vatten- och markförbund (Wasser- und Bodenverbände).³⁰⁷

Miljöministeriet konstaterar att enligt principen om kommunal självförvaltning ska kommunerna i regel själva besluta om åtgärders genomförande – om de inte är tvingande enligt rättsregler på förbunds- eller delstatsnivå, vilket ofta inte är fallet när det gäller miljöåtgärder enligt ramdirektivet:

Auf Grund des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung entscheiden sie aber in der Regel selbst über die Maßnahmenumsetzung, soweit diese ihnen durch Bundes- oder Landesrecht nicht zwingend vorgegeben ist. Dies ist aber bei vielen ökologischen Maßnahme zur WRRL-Umsetzung nicht der Fall.³⁰⁸

De delstatsmyndigheter som är ansvariga för planeringen av vattenförvaltningen och framtagandet av åtgärdsprogram måste göra avstämningar med kommunerna. Miljöministeriet konstaterar att ofta behöver kommunerna få bidrag från delstaterna för att kunna genomföra åtgärder.

Samordning och samverkan har förbättrats

Det tyska miljöministeriet uppger att så kallade avrinningsdistrikts-gemenskaper (Flussgebietsgemeinschaften) har bildats för att samordningen av vattenförvaltningsplaneringen i avrinningsdistrikten mellan delstaterna. I regel har dessa egna sekretariat. Miljöministeriet konstaterar att framväxten av samarbete och samordning mellan

³⁰⁶ Kategori 1: Vatten med stor betydelse. Kategori 2: Vatten med regional betydelse för skötsel. Kategori 3: Övriga vatten.

³⁰⁷ www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/94110569116 (avläst 2019-03-20).

³⁰⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

delstaterna inte var friktionsfri, men att den har blivit en framgångshistoria:

Die Entwicklung der länderübergreifenden Kooperation und Koordination war ein nicht immer friktionsfreier Lernprozess, kann aber heute als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden.³⁰⁹

I de internationella avrinningsdistrikten har kommissioner inrättats genom folkrättsliga avtal. Dessa fanns ofta redan innan ramdirektivet kom, och har efter ramdirektivets införande tagit över även gränsöverskridande samverkan inom vattenförvaltningens planeringsarbete.

Finansiering genom bidrag och avgifter

Miljöministeriet uppger att delstaterna kan ge bidrag till andra aktörer för genomförandet av en åtgärd enligt ramdirektivet. När det görs ligger finansieringsgraden i regel under 100 procent.

Förbunds nivån kan av författningsrättsliga orsaker endast avsätta bidragsmedel till så kallade gemenskapsuppgifter.³¹⁰ Det handlar då om finansiering av åtgärder som prioriteras och delfinansieras av delstaterna. Ministeriet uppger att i enstaka fall kan förbunds nivån även ge bidrag till särskilt innovativa demonstrationsprojekt.

Det tyska miljöministeriet framhåller att den nationella avgiften för avloppsvatten är ett styrnings- och finansieringsinstrument som innebär att delstaterna kan finansiera bland annat ekologiska åtgärder i vatten. Enligt uppgift från det tyska miljöministeriet pågår en översyn den lag som styr avgiften för avloppsvatten. Lagen har inte ändrats under de senaste 40 åren trots att grundförutsättningar och problembilden har förändrats.

Ett annat ekonomiskt instrument är delstaternas avgifter på uttag av vatten som enligt ministeriet tas ut i nästan alla delstater. Avgiftsnivåerna skiljer sig åt utifrån hur stora mängder vatten som används. Även dessa avgiftsintäkter används för att finansiera vattenförvaltningsåtgärder.³¹¹

³⁰⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

³¹⁰ Gemenskapsuppgifter (Gemeinschaftsaufgaben) är sådana uppgifter som förbunds- och delstatsnivåerna enligt grundlagen kan göra tillsammans. Det kan handla om uppgifter som ligger på delstaterna men där förbunds nivåns medverkan är viktig för att förbättra levnadsförhållanden. Då måste förbunds nivån och delstaterna samarbeta genom att förbunds nivån bidrar till planering och finansiering.

³¹¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, e-brev 2019-03-15.

Storbritannien³¹²

Inledning

Storbritannien, formellt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, består av de fyra landsdelarna England, Skottland, Wales och Nordirland. Därtill kommer Orkneyöarna, Shetlandsöarna och Yttre Hebriderna. Storbritannien har även 13 besittningar runtom i världen. Kanalöarna och Isle of Man är direkt underställda kronan men ingår inte i landet.

Den brittiska huvudön består i norr och väster av högländer medan det framför allt i öster finns låglandsområden. Floderna är korta, och några rinner österut (t.ex. Themsen) och några västerut (t.ex. Severn). Hela Förenade kungariket består av 17 avrinningsdistrikt, varav tre är internationella och delas med Irland. Ett av avrinningsdistrikten är Gibraltar.

Skottland, Wales och Nordirland har en varierande grad av autonomi och självstyrelse. Generellt sett är graden av kommunalt självstyre i Storbritannien låg. En del ansvarsområden vilar på icke folkvalda organ. Det finns ingen kommunal inkomstskatt men de kommunala organen tar ut en avgift (council tax), som har åtta nivåer, baserade på respektive invånares bostadsyta. I *England* är den kommunala självstyrelsen inte enhetlig, och det finns fyra olika former av kommunalt självstyre. *Skottland* har sedan 1999 ett eget folkvalt parlament. Sedan 1995 finns i huvudsak en kommunal nivå i Skottland, sammanlagt 32 s.k. councils. *Wales* har sedan 1999 en egen folkvald församling. Vidare finns det 22 lokala myndigheter (local authorities), vilka i sin tur är uppdelade i drygt 800 mindre kommunala

³¹² Avsnittet bygger på Dohmen (2011), www.gov.uk/ (avläst 2018-04-16), www.gov.uk/government/collections/river-basin-management-plans-2015 (avläst 2018-04-18), Environment Agency (2015): Water for life and livelihoods – Part 1: Thames river basin district River basin management plan, Managing Water Abstraction (2016), www.ada.org.uk/member_type/idbs/ (avläst 2018-04-23), www.naturalresources.wales/guidance-and-advice/environmental-topics/water-management-and-quality/resources/water-management/?lang=en (avläst 2018-04-16), Welsh Government (2015): Water Strategy for Wales Supporting the sustainable management of our natural resources, www.ofwat.gov.uk/about-us/who-we-are/ (avläst 2018-04-16), www.sepa.org.uk/regulations/water/ (avläst 2018-04-16), www.sepa.org.uk/environment/water/river-basin-management-planning/ (avläst 2018-04-16), www.gov.scot/About (avläst 2018-04-18), <https://www.daera-ni.gov.uk/topics/water/river-basin-management> (avläst 2018-04-18),

enheter (communities, cymuned). I *Nordirland* finns 26 distriktsråd (district councils).

Implementeringen av ramdirektivet för vatten har skett på delvis olika sätt i de olika landsdelarna i Storbritannien. Detta avsnitt är mot den bakgrunden uppbyggt utifrån de olika landsdelarnas vattenförvaltning. Generellt följs ett nationellt tillvägagångssätt för genomförandet av ramdirektivet, trots att det finns skillnader mellan de olika landsdelarna på grund av att frågorna handläggs av olika myndigheter.³¹³

Tabell 19 Behöriga myndigheter i Storbritannien

Uppgift	Behörig myndighet
Bedömning av grundvattnets status	EA, SEPA, NRW, DAERA
Bedömning av ytvattnets status	EA, SEPA, NRW, DAERA
Samordning av implementering	Statssekr. vid Defra, EA, Skottlands ministrar, SEPA, Wales parlament, NRW, DAERA
Ekonomisk analys	Statssekr. vid Defra, EA, SEPA, NRW, DAERA
Verkställande av regleringar	EA, SEPA, NRW, DAERA
Genomförande av åtgärder	EA, SEPA, NRW, DAERA
Övervakning av grundvatten	EA, SEPA, NRW, DAERA
Övervakning av ytvatten	EA, SEPA, NRW, DAERA
Förberedelse av åtgärdsprogram	EA, SEPA, NRW, DAERA
Förberedelse av förvaltningsplaner	EA, SEPA, NRW, DAERA
Bedömning av miljökonsekvenser och fastställande av påverkan	EA, SEPA, NRW, DAERA
Information till och samråd med allmänhet	EA, SEPA, NRW, DAERA
Rapportering till kommissionen	EA, SEPA, NRW, DAERA

Källa: https://public.tableau.com/profile/wfd.assessment#!/vizhome/1_Governance_1/1Governance (avläst 2018-05-30).

England

Lagstiftning

I England och Wales antogs 1973 en vattenlag (water act) med syftet att bl.a. förenkla de administrativa processerna inom vattenförvaltningen och att inrätta regionala vattenmyndigheter för att kontrollera vattnet på avrinningsområdesnivå. År 1989 ändrades vattenlagen och de regionala vattenmyndigheterna ersattes med en nationell

³¹³ Vattenmyndigheterna/Länsstyrelserna (2017): *Jämförelse av olika EU-länders åtgärdsprogram*.

vattenmyndighet som övertog de ansvarsområden som inte privatiserades. Genom 1995 års miljölag (environment act) avskaffades den nationella vattenmyndigheten, vilken ersattes av en miljömyndighet (Environment Agency, EA).

Vattenförvaltningsarbetet i England och Wales styrs genom vattenmiljöförordningen från 2017.³¹⁴

Miljömål

När det gäller ramdirektivets artikel 4 om miljömål har dessa bestämmelser implementerats genom avsnitt 5 om miljömål och åtgärdsprogram i vattenmiljöförordningen.³¹⁵

Defra och Wales regering har också tagit fram en vägledning till miljömyndigheterna EA och NRW angående vattenförvaltning.³¹⁶ I denna ingår bland annat vägledning om hur miljömålen ska sättas. När det gäller ytvatten ska mål tas fram för varje vattenförekomst i förhållande till att förhindra försämring, att uppnå en specifik status enligt klassificeringen och målen för skyddade områden. I vägledningen framhålls att målen kan ändras:

Absolute certainty is not necessary for the setting of objectives. The Agencies should bear in mind that the WFD makes provision for the programme of measures to be reviewed and for changes to be made if it appears that the objectives that have been set will not be met. The Agencies should, however, be satisfied that the programme of measures can reasonably be expected to achieve the objectives.³¹⁷

³¹⁴ Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2017.

³¹⁵ Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2017.

³¹⁶ River basin planning guidance – Statutory guidance on how the Water Framework Directive is being implemented in England and Wales. Se: www.gov.uk/government/publications/river-basin-planning-guidance (avläst 2019-03-13).

³¹⁷ River basin planning guidance, punkt 10.6.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av miljömyndigheten, varefter de godkänns av miljöministern.

I England finns tio avrinningsdistrikt (river basin district, RBD): Anglian, Humber river, Northumbria river, South East river, South West river, Thames river, Severn river (delas med Wales), Dee river (delas med Wales), North West river och Solway Tweed river (delas med Skottland).

Ramdirektivets artikel 11 om åtgärdsprogram och artikel 13 om förvaltningsplaner har implementerats genom vattenmiljöförordningen.³¹⁸ För varje engelskt avrinningsdistrikt har den brittiska miljömyndigheten EA tagit fram eller medverkat till att ta fram en förvaltningsplan (river basin management plan, RBMP). Dessa planer ska understödja den brittiska regeringens 25-åriga miljöplan. Genom förvaltningsplanerna ska olika lokala aktörer kunna hitta kostnads-effektiva vägar för att vidta åtgärder för att förbättra vattenmiljön.

Defra har tagit fram vägledning till miljömyndigheten EA angående vattenförvaltning.³¹⁹ I denna ingår också vägledning om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Den engelska miljömyndigheten EA tar fram förvaltningsplanerna inklusive miljömål och åtgärdsprogram och skickar in dem till regeringen (statssekreteraren för miljö) för godkännande. Departementet uppger att EA tar fram planerna i samarbete med Defra:

The plans are prepared in consultation with Defra and will contain the outcomes of many policy (political) decisions. These include decisions on legal powers (the basic measures) and the impact (financial or otherwise) on different sectors. When the government approves the river basin management plans they are making the formal decision on environmental objectives and in particular a political decision on the use of disproportionate cost to justify the setting of any alternative (Art 4.4 and 4.5) objectives.³²⁰

³¹⁸ Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2017.

³¹⁹ www.gov.uk/government/publications/river-basin-planning-guidance (avläst 2019-03-13).

³²⁰ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

Organisation

Tabell 20

Nivå	Aktör	Uppgifter
England		
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Landsdelsnivå	Defra	Ansvar för vattenpolitiken
	Miljömyndigheten EA	Planer och åtgärdsprogram
	Natural England m.fl.	Råd och stöd
Lokalnivå	Kommuner	
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistrikt		
Avrinningsområde		

Den brittiska *regeringen* leds av premiärministern med stöd av kabinettet och ministrarna. Det brittiska miljö-, livsmedels och landsbygdsdepartementet (*Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra*) har ansvaret för bl.a. vatten- och översvämningsfrågor. Det finns 33 myndigheter (agencies) och offentliga institutioner (public bodies) som ger stöd till Defra.

Inga särskilda myndigheter har skapats för vattenförvaltningen. I England delas ansvaret mellan den centrala politiska nivån (Defra) och myndighetsnivån:

Defra are responsible for establishing the legal and policy framework for water management. The Environment Agency, operating at both the national and local level, implements the legislation and policy to deliver river basin management.³²¹

Den brittiska miljömyndigheten (*Environment Agency, EA*) är det huvudsakliga lagstadgade organet för vattenförvaltning i England. EA har följande ansvar:

Their responsibilities include monitoring, water planning (including the production of the river basin management plans) and regulating those activities that can impact on the quality of the water environment and the use of water resources.³²²

³²¹ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

³²² Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

EA är en s.k. executive non-departmental public body (NDPB)³²³ under Defra som tillkom genom 1995 års miljölag. EA tar fram förvaltningsplaner för vart och ett av de sju avrinningsdistrikten i England och arbetar tillsammans med Wales miljömyndighet när det gäller två avrinningsdistrikt (Dee och Severn). Utifrån dessa förvaltningsplaner tas åtgärdsprogram fram för de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att vattnen får en god ekologisk status.

Vidare kan nämnas bl.a. *naturskyddsmyndigheten* (Natural England) som är en exekutiv NDPB-myndighet under Defra som ger råd till regeringen när det gäller naturmiljön i England. I uppgifterna ingår att skydda naturen och landskapet. Även havsmiljöfrågor ingår i myndighetens arbetsuppgifter. *Skogsstyrelsen* (Forestry Commission England)³²⁴ är en myndighet under miljöministern som ger råd om politiken och dess implementering. *Havsförvaltningsorganisationen* (Marine Management Organisation, MMO) är en exekutiv NDPB-myndighet under Defra som ger tillstånd, reglerar och planerar marina aktiviteter i haven runt England i syfte att de ska utföras på ett hållbart sätt. *Markavvattningsstyrelser* (Internal drainage boards, IDB) är offentliga aktörer som förvaltar vattennivåer i områden med särskilda behov av markavvattning. IDB vidtar åtgärder för att bl.a. minska översvämningsrisker och styra vattennivåer för jordbrukets och miljöns behov. Det finns 112 IDB i England med cirka 500 pumpstationer.

På lokal nivå har *kommunerna* (local governments) en roll inom vattenförvaltningen, inklusive bland annat nationalparker, fisket och kulturmiljövården.

Ansvar för att implementera förvaltningsplanerna delas av flera aktörer. I t.ex. förvaltningsplanen för Themsen konstateras att många organisationer är ansvariga för att förvalta vattenmiljön i ett avrinningsdistrikt: vattenföretag, jordbruk och industrin. I planen identifieras följande roller när det gäller att förvalta vattenmiljön:

³²³ Denna typ av myndighet, NDPB, är inte en integrerad del av ett departement. En NDPB-myndighet utför sitt arbete på armlängds avstånd från ministern även om ministern är ansvarig inför parlamentet för den verksamhet som utförs av myndigheten och som finansieras med anslagsmedel från departementet.

³²⁴ Det finns också en skogsstyrelse i Skottland (Forestry Commission Scotland).

- reglerare: att reglera och verkställa operatörernas verksamhet
- operatör: att åta sig att genomföra aktiviteter som potentiellt kan påverka antingen direkt eller indirekt kvaliteten på vattenmiljön; många av dessa aktiviteter är reglerade
- påverkare: att utbilda, påverka eller ge råd till andra om hur man kan minska påverkan på vattenmiljön
- projekt: att åta sig att genomföra miljöförbättringsprojekt (t.ex. restaurering av livsmiljöer) för att minska skador som orsakas av andra, vanligtvis i samarbete med andra grupper.

Av tabellen nedan framgår hur man i Themsens avrinningsdistrikt ser på dels centrala och lokala myndigheters roll, dels andra aktörers roll i vattenförvaltningen.

Tabell 21 Aktörer som ingår i vattenförvaltningen för Themsen

Aktörer	Regl.	Oper.	Påv.	Proj.
Den brittiska regeringens departement	X		X	
Miljömyndigheten (Environment Agency, EA)	X	X	X	X
Naturskyddsmyndigheten (Natural England)	X	X	X	X
Skogsstyrelsen (Forestry Commission)		X	X	X
Havsförvaltningsorganisationen (MMO)	X		X	
Highways England		X	X	
Network Rail		X	X	
Lokala myndigheter – kommuner, nationalparker etc.	X	X	X	X
Markavvattningsstyrelser (IDB)	X	X	X	X
Jordbruks- och skogsbruksnäringen		X	X	X
Industrin, inkl. kraftverk, bygg, turism		X	X	
Gruvnäringen		X	X	
Inlandsvattenvägar, hamnar m.m.	X	X	X	X
Ideella organisationer (miljöorganisationer, vattengrupper m.m.)		X	X	X
Avfallshantering m.m.		X		
Vattenföretagen (vatten och avlopp)	X	X	X	X

Källa: Environment Agency (2015): Water for life and livelihoods Part 1: Thames river basin district River basin management plan.

Allmänhetens deltagande

Som ett led i implementeringen av ramdirektivet inrättade EA grupper med berörda aktörer för varje avrinningsdistrikt. Dessa grupper har dock avskaffats:

Although these groups were a valuable source of support and advice, they were ultimately closed. We learned that the river basin districts are not an appropriate scale to encouraging the active involvement of all interested parties.³²⁵

I stället har man inrättat motsvarande grupper på avrinningsområdesnivå – catchment partnerships – inom ramen för den så kallade Catchment Based Approach:

We are now supporting the active involvement of interested parties at the river catchment scale, under the 'Catchment Based Approach'. The Catchment Based Approach promotes collaborative working in river catchments to achieve environmental, social and economic benefits. Catchment partnerships are now actively working in over 100 catchments across England.

Mer än 2 000 organisationer är med i detta arbete, inklusive ideella organisationer, vattenföretag, kommuner, statliga myndigheter, fastighetsägare, fiskeföreningar, jordbruksorganisationer, akademien och det lokala näringslivet.³²⁶

Åtgärdsarbete inom jordbruket

I England arbetar man även med så kallade *catchment officers* inom ramen för ett initiativ som kallas Catchment Sensitive Farming (CSF). Detta går ut på att ge kostnadsfri rådgivning och utbildning till bland annat jordbrukare om hur jordbrukets utsläpp till vatten kan minskas. Detta initiativ riktar in sig på avrinningsområden där jordbruket är en huvudorsak till att vattenförekomster inte kan nå ramdirektivets mål. Arbetet leds av naturskyddsmyndigheten Natural England i samarbete med Defra och den brittiska miljömyndigheten EA. Arbetet genomförs av ett nätverk av CSF-samordnare och lokala

³²⁵ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

³²⁶ www.catchmentbasedapproach.org/ (avläst 2019-03-12).

aktörer i varje avrinningsområde. I till exempel Yorkshire är Yorkshire Water en medfinansör.³²⁷

Finansiering

När det gäller finansieringen av vattenförvaltningen i England konstaterar det ansvariga departementet – Defra – att vattnets status påverkas av en lång rad mänskliga aktiviteter som man måste ta hänsyn till när förvaltningsplaner tas fram. Endast en relativt liten andel av dessa är sådana som regeringen kan påverka genom finansiering. Defra menar att ett sådant område är vattenföretagens investeringar och framhåller att dessa privata företag är starkt reglerade:

However one of the most significant and closely linked areas of investment comes from water companies (around £3-5 billion). The private water companies are heavily regulated and are committed to investing in measures to improve the water environment through the Water Industry National Environment Programme (WINEP).³²⁸

Den näst största finansieringen (omkring 400 miljoner pund) kommer från regeringen i form av bidrag till jordbrukare och fastighetsägare för att genomföra miljöförbättringar som en del av EU:s jordbrukspolitik. Det finns separata landsbygdsprogram för England, Wales, Skottland och Nordirland. Programmet Countryside Stewardship innehåller bidrag till jordbrukare, skogsägare och andra för att genomföra miljöförbättringar.³²⁹ I programmet finns särskilda delprogram för vatten, exempelvis ett om Catchment Sensitive Farming.³³⁰ Från Defra har framförts att programmet har varit en framgång:

Catchment sensitive farming has also proved valuable as a catalyst between sectors so that (for example) many water companies have explored payments to agriculture for changes in land use to deliver reduction in pollutant load which could only otherwise be delivered through infra-

³²⁷ <https://networkrecruitment.tal.net/vx/mobile-0/appcentre-7/brand-4/candidate/so/pm/1/pl/8/opp/201-Catchment-Sensitive-Farming-Officer/en-GB> (avläst 2018-11-26).

³²⁸ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

www.waterindustryforum.com/documents/uploads/Catchment%20Mgt%20WINEP.pdf.

³²⁹ www.gov.uk/rural-development-programme-for-england och www.gov.uk/government/collections/countryside-stewardship-get-paid-for-environmental-land-management.

³³⁰ www.gov.uk/guidance/catchment-sensitive-farming-reduce-agricultural-water-pollution (avläst 2019-03-13).

structure investment. This and other approaches linked to natural capital and ecosystem service based approaches to management are likely to become increasingly relevant in our work on RBMPs.³³¹

Vidare har regeringen avsatt medel till finansiering av lokalt framtagna projekt genom bland annat ett särskilt finansieringsprogram för vattenmiljö (Water Environment Grant Scheme).³³²

Defra uppger att annan finansiering kommer de olika myndigheterna:

Further investment comes from Government grant-in-aid to its agencies. In England, the Environment Agency is responsible for programmes of measures in RBMPs. This is typical grant-in-aid from central government to one of its arms-length delivery bodies. There is no 'ring-fenced' or specific taxation regime for raising this funding.³³³

Fördelningen av åtgärder utifrån de olika sektorernas andel av finansieringen för att uppnå förbättringar till 2021 ser ut på följande sätt:

- regeringen och statliga myndigheter: 13 procent
- kommuner och kommunala myndigheter: 4 procent
- civilsamhällets organisationer (NGO): 4 procent
- vattenföretagen: 79 procent.³³⁴

Regleringen av vatten och avlopp

År 1989 privatiserades de tio regionala vattenmyndigheterna (Regional Water Authorities, RWA) i England och Wales. Detta innebar att ansvaret för vatten och avlopp överfördes från de regionala myndigheterna till tio nya, privat ägda vatten- och avloppsföretag (Water and sewerage companies, WSC). Förutom de cirka tio privata vatten- och avloppsföretagen finns det även cirka 15 mindre vattenföretag. Ett exempel på ett VA-företag är Anglian Water med

³³¹ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

³³² www.gov.uk/government/news/new-funding-scheme-to-improve-lakes-and-rivers-in-england (avläst 2019-03-13).

³³³ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

³³⁴ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

cirka 6 miljoner kunder i östra England. Företaget levererar dricksvatten till hushåll och företag och renar avloppsvatten.³³⁵

Samma år inrättades myndigheten för reglering av vattentjänster (Water Services Regulation Authority, OFWAT). Det är en s.k. NMGD-myndighet³³⁶ som finansieras genom tillståndsavgifter från vattenföretagen och är ansvarig inför parlamentet när det gäller hur intäkterna används. Myndigheten beskriver sig som "the economic regulator of water companies" i England och Wales.³³⁷ Verksamheten styrs av 1991 års lag om vattenföretagen (Water Industry Act 1991).

OFWAT beslutar om gränser för vilka priser som vatten- och avloppsföretagen i England och Wales kan ta ut från sina kunder. Vart femte år görs en översyn av priserna, och nästa översyn ska göras inför 2019 (2019 price review).

Wales

Lagstiftning

I Wales är det miljölagen från 2016 (Environment [Wales] Act 2016) och lagen om framtida generationers välbefinnande från 2015 (Well-being of Future Generations [Wales] Act 2015) som utgör den rättsliga ramen för implementeringen av ramdirektivet för vatten.

Vattenförvaltningsarbetet i England och Wales styrs genom vattenmiljöförordningen från 2017.³³⁸

Miljömål

När det gäller ramdirektivets artikel 4 om miljömål har dessa bestämmelser implementerats genom avsnitt 5 i vattenmiljöförordningen.³³⁹ Defra och Wales regering har också tagit fram en vägledning till

³³⁵ <http://www.anglianwater.co.uk/about-us/what-we-do/> (avläst 2018-05-02).

³³⁶ En s.k. non-ministerial government department (NMGD) är en typ av myndighet som har hand om frågor där det inte bör finnas en direkt politisk styrning. Dessa myndigheter leds av statstjänstemän.

³³⁷ www.ofwat.gov.uk/about-us/ (avläst 2018-04-19).

³³⁸ Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2017.

³³⁹ Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2017.

miljömyndigheterna EA och NRW angående vattenförvaltning.³⁴⁰ I denna ingår bland annat vägledning om hur miljömålen ska sättas.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram av miljömyndigheten, varefter de godkänns av miljöministern. Vidare har Wales regering tagit fram en vattenstrategi.

Enligt 2015 års lag är förvaltningsplanerna för vatten en nyckelkomponent i förvaltningen av naturresurser. I vattenföreskrifterna från 2017 (Water Environment Regulations) regleras att offentliga myndigheter, inklusive kommunerna, ska ta hänsyn till (have regard to) förvaltningsplanerna och alla kompletterande planer när de utövar sitt arbete och försäkra sig om att vattnets status inte försämrats genom deras åtgärder. Vidare har Wales regering bl.a. tagit fram en vattenstrategi (Water strategy for Wales) som anger inriktningen på vattenförvaltningsarbetet.

Det finns tre avrinningsdistrikt (river basin district) i Wales: Western Wales District (distriktet är helt och hållet i Wales), Dee District (distriktet är delvis även i England) och Severn District (distriktet är även i England och leds av den brittiska miljömyndigheten EA).

Miljömyndigheten NRW (se nedan) har bl.a. tagit fram en strategi för vatten (Water Resources Strategy for Wales). I strategin formuleras en vision för vattenförvaltningen under de kommande decennierna, vad gäller dels tillgången till vatten, dels för att säkerställa miljön. De åtgärder som behövs för att uppnå detta beskrivs i en handlingsplan (action plan). NRW har även tagit fram en handlingsplan kring diffusa föroreningar vilken ska ge både vägledning och information i det lokala prioriteringsarbetet inom vattenförvaltningen.

NRW har tagit fram förvaltningsplaner (river basin management plans) för vart och ett av Wales tre avrinningsdistrikt. Där beskrivs bl.a. vilka hot som vattenmiljön i distrikten står inför. Varje avrinningsdistrikt består av ett antal avrinningsområden omfattande både

³⁴⁰ River basin planning guidance – Statutory guidance on how the Water Framework Directive is being implemented in England and Wales. Se: www.gov.uk/government/publications/river-basin-planning-guidance (avläst 2019-03-13).

floder, sjöar, grundvatten och kustvatten. I varje plan anges vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra vattenmiljön och vilka positiva effekter som kan uppnås genom åtgärderna. Planerna har godkänts av Wales minister för NRW.

Vatten- och avloppsföretagen ska bl.a. ta fram 25-åriga vattenförvaltningsplaner (Water Resource Management Plan) gällande efterfrågan på och utbud av vatten. NRW har ingått avtal (operating agreements) med de olika vattenföretagen i Wales. Myndigheten styr den mängd vatten som får tas ut från naturen genom ett tillståndssystem. Uttaget av vatten styrs av strategier (Abstraction Licensing Strategies, ALS), och ansökningar om att använda vatten bedöms gentemot den lokala tillgången till vatten.

Organisation

Tabell 22

Nivå	Aktör	Uppgifter
Wales		
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Landsdelsnivå	Regeringen	Ansvar för vattenpolitiken
	Miljömyndigheten NRW	Planer och åtgärdsprogram
Lokalnivå	Kommuner	Lokalt vattenvårdsarbete, åtgärder
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistrikt	Förbindelsepanel	Diskutera och bistå i genomförandet
Avrinningsområde		

Wales har sin egen regering (*Welsh government*) som ansvarar för vissa politikområden och tar fram lagar. Vatten faller inom miljöministerns ansvarsområde. Under regeringen finns ett antal olika myndigheter, bl.a. miljömyndigheten som ska vara en teknisk rådgivare till regeringen och ge stöd till att utveckla vattenpolitiken. Regeringen tog 2015 fram en vattenstrategi för Wales, där bl.a. inriktningen på arbetet för en förbättrad vattenkvalitet lades fast.

Wales miljömyndighet (*Natural Resources Wales, NRW*; Cyfoeth Naturiol Cymru) är en myndighet under Wales regering med cirka 1 900 anställda. Den ansvarar för vattenförvaltningen i Wales och tar fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

I varje avrinningsdistrikt finns en *förbindelsepanel* (River Basin Management Liaison Panel) som består av representanter från olika nyckelsektorer. Panelerna ska vara ett öppet forum för diskussioner för att påverka utvecklingen av förvaltningsplanerna och för att bistå i genomförandet. I regeringens vattenstrategi från 2015 betonas att regeringen tillsammans med NRW vill vidareutveckla de befintliga förbindelsepanelerna för att understödja förvaltningen utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och för att bredda arbetet i syfte att olika delar av samhället involveras i vattenförvaltningsarbetet på en mer lokal nivå.

För de avrinningsdistrikt som sträcker sig över gränsen mellan Wales och England arbetar NRW tillsammans med den brittiska miljöbyrån EA för att säkerställa en effektiv förvaltning av dessa s.k. gränsöverskridande avrinningsdistrikt.

NRW övervakar vattennivåerna i floderna och havet genom att samla in data från myndighetens mätstationer. Tillsammans med andra data från meteorologiska institutet, vattenföretagen och andra ska NRW ta fram en övergripande bild av vattensituationen i Wales.

På lokal nivå har *kommunerna* (local authorities) en nyckelroll när det gäller att bidra till både planeringen, genomförandet och främjandet av vattenförvaltningen. NRW har tillsammans med Wales kommunförbund (Welsh Local Government Association, WLGA) tagit fram ett rådgivningsdokument till de 22 kommunerna för att visa hur man på lokal nivå kan arbeta för att ta fram bättre vattentjänster och förbättra miljön. I dokumentet beskrivs NRW:s roll på följande sätt:

On a more practical level, Natural Resources Wales do not own or manage all water bodies and the surrounding land. Natural Resources Wales needs organisations, communities and individuals to take responsibility and put actions in place to improve Wales' water environment.³⁴¹

Genom åtgärdsprogrammen i förvaltningsplanerna har kommunerna åtagit sig att vidta åtgärder för att förbättra vattenmiljön. I arbetet med att genomföra åtgärdsprogrammet ingår bl.a. att samordna olika organisationers aktiviteter. Vissa åtgärder ställer t.ex. krav på kommunernas fysiska planering.

³⁴¹ Natural Resources Wales & The Welsh Local Government Association (2017): Updated Local Authority services and the water environment.

Finansiering

I arbetet med att genomföra åtgärdsprogrammet ingår bl.a. att ordna finansiering från olika källor.

I Wales lyfter man fram utvecklingen av ekosystemtjänster (Payment for Ecosystem Services, PES) som en viktig komponent i det fortsatta utvecklingsarbetet. I PES ingår flera innovativa och marknadsbaserade delar som ska främja att markägare använder ekosystemtjänster.

Som framgår av avsnittet om England privatiserades vatten- och avlopps företagen i England och Wales 1989. Ofwat är en s.k. NMGD-myndighet³⁴² som bland annat beslutar om gränser för vilka priser som vatten- och avlopps företagen kan ta ut från sina kunder.

Skottland

Lagstiftning

Arbetet med vattenmiljön i Skottland styrs av vattenmiljöföreskrifterna³⁴³ från 2011 och tillägg till dessa. Denna lagstiftning togs fram när ramdirektivet för vatten implementerades i Skottland genom 2003 års vattenlag.³⁴⁴ Regelverket omfattar floder, sjöar, kustvatten och våtmarker som är viktiga för grundvattnet. Skottlands miljömyndighet SEPA (se nedan) ger tre typer av tillstånd enligt vattenmiljöföreskrifterna.

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram och beslutas av skotska regeringen och miljömyndigheten.

³⁴² En s.k. non-ministerial government department (NMGD) är en typ av myndighet som har hand om frågor där det inte bör finnas en direkt politisk styrning. Dessa myndigheter leds av statstjänstemän.

³⁴³ Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2011, ofta kallade Controlled Activity Regulations (CAR).

³⁴⁴ Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (WEWS Act).

Syftet med vattenförvaltningen och förvaltningsplaneringen (River basin management planning) är att skydda och förbättra Skottlands vattenmiljö till nytta för både människorna, naturen och ekonomin. Det finns två avrinningsdistrikt i Skottland: Scotland river basin district³⁴⁵ och Solway Tweed river basin district (delas med England).³⁴⁶

Enligt 2003 års vattenlag ska regeringen, miljömyndigheten SEPA och övriga ansvariga myndigheter säkerställa att det finns en överensstämmelse mellan förvaltningsplanerna och ramdirektivets krav. Vattenlagen ställer vidare krav på att regeringen och varje offentligt organ beaktar förvaltningsplanerna i sin verksamhet.

The Scottish Ministers and every public body and office-holder must, in exercising any functions so far as affecting a river basin district, have regard to (a) the river basin management plan for that district - - -, (b) so far as the exercise of the functions affects an area of the district - - -, the sub-basin plan prepared for that area, and (c) so far as relevant, any sub-basin plan - - - for the purpose of supplementing the river basin management plan for the district.³⁴⁷

Förvaltningsplanerna för Skottland anger ett antal olika åtgärder för att påverka de problem som finns i vattenmiljön. De tas fram av miljömyndigheten SEPA på uppdrag av Skottlands regering och omfattar åtgärder för alla ansvariga myndigheter i Skottland. SEPA ska samarbeta med andra offentliga institutioner, näringslivet och fastighetsägare. Förvaltningsplanernas mål ska integreras i bl.a. den fysiska planeringen och arbetet med översvänningsrisker.

Bland de åtgärder som ska genomföras kan bl.a. insatser mot diffusa föroreningar nämnas. Det finns en särskild rådgivande grupp för detta arbete.

³⁴⁵ Förvaltningsplanen (The river basin management plan for the Scotland river basin district: 2015–2027) färdigställdes i december 2015 av Natural Scotland/skotska regeringen.

³⁴⁶ Förvaltningsplanen (The river basin management plan for the Solway Tweed river basin district: 2015 update) färdigställdes i december 2015. Den togs fram av brittiska Environment Agency (EA) och Natural Scotland/skotska regeringen.

³⁴⁷ Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003, section 16.

Organisation

Tabell 23

Nivå	Aktör	Uppgifter
Skottland		
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Landsdelsnivå	Miljödirektoratet	Styra och utveckla vattenarbetet, vattenavgifter
	Miljömyndigheten SEPA	Planer och åtgärdsprogram
Lokalnivå	Kommuner	Lokalt vattenarbete
<i>Vattenförvaltning</i>		
Landsdelsnivå	Nationella rådgivningsgruppen	Strategisk styrning
Avrinningsdistrikt		
Avrinningsområde	Lokala rådgivningsgrupper	Lokal förankring av vattenarbetet

Skottlands regering (Scottish Government, Riaghaltas na h-Alba) ansvarar för ett antal olika politikområden, bl.a. miljöfrågor. Regeringen leds av förste ministern (First Minister), och i regeringen finns bl.a. en miljöminister. Ungefär 5 000 personer arbetar för regeringen, och förvaltningen är indelad i sex generaldirektorat (directorates general) som i sin tur är indelade i ett antal direktorat (directorates) och myndigheter (agencies) som ska föreslå lagändringar och genomföra politiken. Dessutom finns ett antal myndigheter som inte leds av ministrar, s.k. non-departmental public body (NDPB),³⁴⁸ ofta med inriktning på att ta fram oberoende underlag till ministerierna, tillsyn etc.

Miljö- och skogsdirektoratet (Environment and Forestry Directorate) arbetar med bl.a. vattenfrågor. Direktoratet styr och utvecklar Skottlands vattenresurser genom att i samarbete med olika parter styra vattenföretagen, arbeta med vattenavgifter, förbättra vattentjänsterna och arbeta med en strategi för att se till att vatten bidrar till Skottlands ekonomi (Hydro Nation strategy). Direktoratets arbete med vattenfrågor sköts av Water Industry Team.

Vatten och avlopp sköts av *Scottish Water*, ett statligt bolag som ansvarar inför regeringen och parlamentet.

³⁴⁸ Denna typ av myndighet, NDPB, är inte en integrerad del av ett departement. En sådan myndighet utför sitt arbete på armlängds avstånd från ministern även om ministern är ansvarig inför parlamentet för den verksamhet som utförs av myndigheten som finansieras med anslagsmedel från departementet.

Skottlands miljöskyddsmyndighet (Scottish Environment Protection Agency, SEPA) är en NDPB-myndighet under Skottlands regering. SEPA ska säkerställa att miljön och medborgarnas hälsa skyddas, att Skottlands naturresurser används på mest hållbara sätt och att bidra till en långsiktig ekonomisk tillväxt. Myndigheten har cirka 1 300 anställda runt om i Skottland. Uppgifterna handlar om reglering och rådgivning i miljöfrågor, bl.a. vatten. SEPA är bl.a. ansvarig för systemet som varnar för översvämningar. Vatteninformationssystemet Water environment hub är det verktyg som används för information om läget i vattnet och framtida mål för floder, sjöar, kustvatten och grundvatten.

SEPA:s arbete sker i samarbete med olika organisationer och grupper i syfte att utveckla och ta fram planer för att skydda vattenmiljön:

As Scotland's water environment is used by many different people for many different purposes, it's important that stakeholders have an opportunity to influence, and are involved in, decision making.³⁴⁹

Att planera vattenförvaltningen ställer krav på samordning och integration. Flera aktörer delar på ansvaret: att uppnå förvaltningsplanens mål är en utmaning som delas av den skotska regeringen, SEPA, ansvariga myndigheter, frivilliggrupper och representanter för sektorn.

I förvaltningsplanen för Skottland pekas följande myndigheter ut som *ansvariga myndigheter* (responsible authorities): British Waterways (Scottish Canals), kommunerna (local authorities), nationalparkerna (national park authorities), skogsstyrelsen (Forestry Commission Scotland), Skottlands naturarv (Scottish Natural Heritage) och det statliga vattenbolaget Scottish Water. De ansvariga myndigheternas roller definieras i 2003 års vattenlag. Sammanfattningsvis ska de utöva sina funktioner för att säkerställa överensstämmelse med ramdirektivet för vatten, bidra till en långsiktigt hållbar utveckling, främja ett hållbart arbete med översvämningssrisker och samarbeta med varandra för att koordinera funktionerna.

Den *nationella rådgivningsgruppen* (National Advisory Group, NAG) ska ge en strategisk styrning av utveckling, samordning och implementering av vattenförvaltningen i hela Skottland. NAG består av representanter för de ansvariga myndigheterna, nationella aktörer

³⁴⁹ www.sepa.org.uk/environment/water/river-basin-management-planning/who-is-involved-with-rbmp/ (avläst 2018-04-17).

och olika organisationer. Gruppen ska ge råd och stöd när det gäller att utveckla planeringen i avrinningsdistrikten i Skottland. NAG har ett antal olika uppgifter, bl.a. att förbereda, avlämna och implementera förvaltningsplaner. Gruppens roll har förändrats i takt med att vattenförvaltningen har utvecklats. Från att inledningsvis ha handlat om att engagera olika intressen i arbetet med att ta fram planer till att faktiskt åstadkomma förändringar när det gäller de största utmaningarna i vattenmiljöerna samtidigt som behovet av informations-spridning är fortsatt stort. NAG ska även ge stöd till de lokala rådgivningsgrupperna.

Det finns elva *lokala rådgivningsgrupper* (Area Advisory Groups, AAG) som består av olika aktörer som ska bidra med lokal kunskap till processen med att utveckla och ta fram förvaltningsplaner inom sina avrinningsområden. AAG skapades inför arbetet med de första förvaltningsplanerna, bl.a. arbetet med ramdirektivets klassificeringsschema, att ta fram mål, att implementera åtgärder och att utgöra ett nätverk. Diskussioner, frågor och information från dessa grupper är tänkt att även fortsättningsvis vara ett viktigt bidrag till både information och till planeringsprocessen. Under arbetets gång har arbetet mer kommit att skifta mot att leverera insatser för att uppnå målen. SEPA uppger att man avser att fortsätta kontakterna med aktörerna via e-post och via webbplatsen. Bland annat diskuteras om man kan ha små grupper (small delivery groups) för enstaka avrinningsområden eller större grupper (larger partnership groups) som arbetar över flera avrinningsområden. Det fortsatta arbetet kommer att riktas in på miljömålen i planen, åtgärder i områden där vattnen är utsatta för press och samarbete med olika aktörer. SEPA betonar även integrationen med arbetet med översvämningsrisker för att få en mer holistisk syn på vattenmiljön.

Vidare kan nämnas bl.a. *rådgivningsgruppen för diffusa föroreningar* (Diffuse Pollution Management Advisory Group) som fokuserar på att förbättra vattenmiljön genom att minska på giftutsläpp på landsbygden. *Rådgivningsgruppen för fisk och fiske* (Fish and Fisheries Advisory Group) är inriktad på fisket och arbetar för att skydda både fiskpopulationer och fiskets intressen.

Nordirland

Lagstiftning

Ramdirektivet för vatten har införlivats i Nordirland genom 2003 års vattenmiljöregleringar (senast ändrade 2017).³⁵⁰ Vattenförvaltningens organisation regleras genom en förordning från 1999.³⁵¹

Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

Avrinningsdistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram tas fram och beslutas av jordbruks- och miljödepartementet utifrån underlag från miljömyndigheten.

För vart och ett av avrinningsdistrikten tas en förvaltningsplan fram (river basin management plan). Som komplement till förvaltningsplanerna genomförs en strategisk miljövärdering (strategic environmental assessment, SEA) för varje avrinningsdistrikt i enlighet med olika EU-direktiv.

Det finns tre avrinningsdistrikt i Nordirland, varav två delas med Irland:³⁵² North Eastern, North Western och Neagh Bann.

Organisation

Tabell 24

Nivå	Aktör	Uppgifter
Nordirland		
<i>Statlig och kommunal förvaltning</i>		
Landsdelsnivå	Miljödepartementet DAERA	Vattenpolitik och förvaltningsplan
	Miljömyndigheten NIEA	Underlag, övervakning och rådgivning
Lokalnivå		
<i>Vattenförvaltning</i>		
Avrinningsdistrikt		
Avrinningsområde		

³⁵⁰ Water Environment (Water Framework Directive) Regulations (Northern Ireland) 2017.

³⁵¹ Water (Northern Ireland) Order 1999.

³⁵² Dessutom finns en liten del av det irländska avrinningsdistriktet Shannon i Nordirland.

Nordirlands *regering* (Northern Ireland Executive) leds av en förste-minister (First Minister). Ett av departementen är *jordbruks-, miljö- och landsbygdsdepartementet* (Department of Agriculture, Environment & Rural Affairs, DAERA). Ett av departementets ansvarsområden är vatten. Vattenmiljön ska skyddas genom att reglera vattenkvalitet och hydrologiska processer samtidigt som det ska tas hänsyn till industrins behov, jordbruket och skyddet av folkhälsan. *Infrastrukturdepartementet* (Department for Infrastructure, DFI) ansvarar för bl.a. vatten- och avloppsfrågor, vattenvägar och översvåmningsfrågor. Vart sjätte år ska DAERA ta fram en förvaltningsplan för varje avrinningsdistrikt (river basin district) i Nordirland. Detta görs i samarbete med DFI.

Miljömyndigheten (Northern Ireland Environment Agency, NIEA) är en av de två myndigheter (executive agencies) som ligger under jordbruks-, miljö- och landsbygdsdepartementet. Vid miljömyndigheten finns en *vattenförvaltningsenhet* (Water Management Unit, WMU). WMU ska främja bevarandet av vattenresurserna i Nordirland och att vattnet i vattenvägar och under markytan är rent. NIEA ska därvid även utgå från bl.a. industrins och jordbrukets behov, skyddet av fisket, skyddet av folkhälsan och bevarandet av flora och fauna. WMU ska skydda vattenmiljön genom ett antal olika aktiviteter, t.ex. övervakning av vattenkvalitet, förbereda förvaltningsplaner (water quality management plans), styrning och kontroll av avlopp, insatser mot föroreningar, stöd till miljöforskning och inte minst genom att samordna framtagandet av utkast till förvaltningsplaner i samarbete med olika aktörer. WMU har också en roll i planeringssystemet för att ge råd om de förväntade eller potentiella effekterna av en föreslagen utveckling inom vattenmiljön under dess konstruktion, drift och eventuella avveckling.

Kommissionens granskning

EU-kommissionen har i sin femte genomföranderapport beskrivit läget i genomförandet av ramdirektivet för vatten baserat på kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för

avrinningsdistrikten. I rapporten lämnar kommissionen olika rekommendationer till de olika länderna.³⁵³

På grundval av resultaten från den andra omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt uppmanas Storbritannien särskilt att vidta följande åtgärder:

- Se till att allmänheten får tillfälle att yttra sig i samband med utarbetandet av nästa förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, med beaktande av dessa dokumentets ändamål och komplexitet.
- Ta itu med de stora osäkerheter som rapporterats i förhållande till bedömningen av status, påverkan och effekten av möjliga åtgärder för grundvattenförekomster.
- Fortsätta att förbättra motiveringarna för tillämpningen av undantag i förhållande till artikel 4.4 och 4.5 och göra dem tydligare i alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Särskilt ompröva de kriterier som används för motivering av undantagen i artikel 4.5.
- För alla avrinningsdistrikt tydligt ange i vilken utsträckning, när det gäller område och minskad föroreningsrisk, grundläggande åtgärder eller kompletterande åtgärder bidrar till att vattendirektivets mål uppnås. Fastställa finansieringskällor för att underlätta det framgångsrika genomförandet av åtgärder i alla avrinningsdistrikt.

Erfarenheter och lärdomar

Utredningen har från miljö-, livsmedels och landsbygdsdepartementet (Defra) inhämtat vilka erfarenheter som finns av hur vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv fungerar i England. Defra menar att rent generellt har implementeringen av ramdirektivet för vatten varit positiv, även om det också har varit en utmaning:

Our overall assessment of the implementation of the WFD is positive. Although it is a very challenging directive to implement, we believe that it is worthwhile and provides a good basis for managing the many

³⁵³ Europeiska kommissionen (2019): *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel den 26.2.2019, COM(2019) 95 final.

pressures on the quality of the water environment while safeguarding the economic use of water.³⁵⁴

Det har inte genomförts någon formell utvärdering av vattenförvaltningens organisation, och det planeras inte heller någon. Defra betonar dock att vattenförvaltningen ständigt utvecklas och att ramdirektivet kommer att användas även efter det att Storbritannien har lämnat EU:

However, water management is by its nature very complex and we are learning and adapting our management processes all the time. The UK government supports river basin management and we will continue to use the WFD as our basis for water management after we have left the EU.³⁵⁵

Från departementet framförs att den engelska vattenförvaltningen är effektiv, konsistent och transparent. Ramdirektivets krav har byggts in regelverket när det gäller uttag av vatten och utsläpp. Departementet menar att huvuddelen av regelverket bidrar till att England kan nå målet om god status eller berättigar att mindre stränga mål sätts.

Inga särskilda myndigheter har skapats för vattenförvaltningen. Det finns inga vattenmyndigheter på vattendistriks- eller avrinningsområdesnivå. Från departementet betonas de nio vattenföretagen har en avgörande roll i förvaltningen av vattenresurser eftersom de har hand om huvuddelen av dricksvattenförsörjningen och avloppshanteringen i England.

Internationella avrinningsdistrikt

Det finns ett stort antal internationella avrinningsdistrikt i Europa. I detta avsnitt redovisas exempel på hur arbetet är upplagt i fyra av dessa distrikt: Norsk-finska, Vidå-Kruså, Ems och Donau.

³⁵⁴ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

³⁵⁵ Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra, e-brev 2019-02-01.

Norsk-finska avrinningsdistriktet

Det norsk-finska avtalet

Tana, Neiden och Pasviks avrinningsområden i Finland och Norge utgör tillsammans det norsk-finska avrinningsdistriktet som är ett internationellt avrinningsdistrikt. Norge och Finland har i många år samarbetat om förvaltningen av Tana, Neiden och Pasvik.³⁵⁶ År 1980 undertecknade de norska och finländska regeringarna ett avtal om en norsk-finsk gränsvattendragskommission. Den har i uppgift att ombesörja lokalt, regionalt och nationellt samarbete när det gäller gränsöverskridande vattendrag. Både Finland och Norge har uttalat att kommissionen fortsatt är en viktig arena för diskussion och inspel i vattenförvaltningen.

Den 22 maj 2014 trädde ett bilateralt avtal om ett norsk-finskt avrinningsdistrikt i kraft, med siktet inställt på att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten. Avtalet definierar de fyra avrinningsområdena Tana, Neiden, Munkelva och Pasvik som ett internationellt avrinningsdistrikt (IRBD). Syftet med avtalet är att etablera ett gemensamt ramverk för att säkra ett starkare bilateralt samarbete och förbättrad samordning mellan de regionala vattenmyndigheterna – Finnmarks fylkeskommun i Norge och NTM-centralen i finska Lappland.

Avtalet omfattar planering och genomförande av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Detaljerade procedurer för samordningen har formulerats i ett intentionsavtal (Memorandum of Understanding) som är en del av det bilaterala avtalet. För att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten ska det utarbetas ett gemensamt överordnat kapitel (Roof Report) för det internationella avrinningsdistriktet.

Beskrivning av avrinningsdistriktet

Det norsk-finska avrinningsdistriktet består av gränsvattnen Tana, Pasvik och Neiden som för norsk del tidigare utgjorde en del av Finnmarks avrinningsdistrikt, men som från och med 2013 års avtal mellan Norge och Finland har skilts ut till ett nytt norsk-finskt avrinningsdistrikt. De delar av avrinningsområdena som ligger i Fin-

³⁵⁶ www.vannportalen.no/vannregioner/norsk-finsk/organisering/om-norsk-finsk-vannregion/ (avläst 2018-06-12).

land utgörs av Tana, Neiden och Pasvik avrinningsdistrikt. Dessutom kan nämnas att delar av Pasviks avrinningsområde, inklusive gränsälven Jakobselv, ligger i Ryssland. Samarbetsavtalet från 2013 mellan Norge och Finland reglerar koordineringen av arbetet.³⁵⁷

Finnmarks fylkeskommun är ansvarig vattenmyndighet för den norska delen av det norsk-finska avrinningsdistriktet. Det regionala vattenutskottet (vannregionutvalget) består av representanter från Finnmarks fylkeskommun, Fylkesmannen i Finnmark, Mattilsynet Regionskontor Troms og Finnmark, Kystverket Troms og Finnmark, Statens vegvesen Region Nord, Fiskeridirektoratet Region Finnmark, Norges vassdrags- og energidirektorat Region Nord, Øst-Finnmark regionråd, Vest-Finnmark regionråd och Tana kommun. Dessutom finns en regional referensgrupp till det norsk-finska avrinningsdistriktet som består av representanter från berörda rättighetshavare samt privata och allmänna brukarintressen.

NTM-centralen i Lappland är utpekad som vattenmyndighet i den finländska delen av det norsk-finska avrinningsdistriktet.

Förvaltningsplanerna för 2016–2021

Både norsk och finsk sida har tagit fram egna plandokument för det norsk-finska avrinningsdistriktet. Förvaltningsplanen för den norska delen av det norsk-finska avrinningsdistriktet gäller enbart för den norska delen av distriktet, och den finns på norska, samiska och finska:

Det understrekes at planen kun gjelder norsk territorium. Kun planer som gjelder for den norske delen av den Norsk-finske vannregionen vedtas i Norge, planer som gjelder den finske delen av vannregionen tas kun til orientering, og omvendt.³⁵⁸

Den norska förvaltningsplanen består av fyra delar:

1. Regional vattenförvaltningsplan med planbeskrivning
2. Handlingsprogram
3. Regionalt åtgärdsprogram (tiltaksprogram)
4. Gemensam rapport (Roof Report).

³⁵⁷ Avtale mellom Norge og Finland om en norsk-finsk vannregion. Kongeriket Norges regjering og Republikken Finlands regjering. 2013.

³⁵⁸ Norsk-finsk vannregion (2015): *Regional plan for Norsk-finsk vannregion 2016–2021*. Finnmark fylkeskommune.

Den gemensamma rapporten är ett överordnat kapitel till de nationella förvaltningsplanerna som har tagits fram i samarbete mellan norska och finska myndigheter. I detta kapitel sammanfattas de två nationella planerna och organisering och de metoder som används på norsk respektive finländsk sida jämförs.³⁵⁹

Förvaltningsplanerna skickades på remiss till Finland från juli till december 2014 respektive till Norge från oktober 2014 till mars 2015.

Den norska förvaltningsplanen godkändes av det regionala vattenutskottet och antogs av fylkestinget i december 2015. Fylkestinget framförde bland annat att det bör arbetas för att ta fram ett samarbetsavtal med Ryssland.³⁶⁰ Den 1 juli 2016 godkände Klima- og miljødepartementet förvaltningsplanen med vissa ändringar.³⁶¹

Åtgärdsprogram

I åtgärdsprogrammet för den norska delen av det norsk-finska avrinningsdistriktet ingår både miljöförbättrande åtgärder (miljøforbedrende tiltak) och förebyggande åtgärder (forebyggende tiltak) för de vattenförekomster som riskerar att inte nå sina miljömål före 2021. Åtgärdsprogrammet har tagits fram i samarbete med sektorsmyndigheter i avrinningsdistriktet, baserat på lokala åtgärdsanalyser i avrinningsområdena.

Åtgärderna ska vara operativa senast tre år efter att programmet har antagits, och miljömålen ska uppnås senast sex år efter beslutet. Inom det norsk-finska samarbetet har man enats om att koordinera vissa åtgärder:

Innenfor samarbeidet har man blitt enig om å koordinere felles tiltak for avløp og Gyrodactylus salaris. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt, grunnet ulike tidsfrister i de to landene.³⁶²

I åtgärdsprogrammet konstateras att det hittills inte har tagits några initiativ till ett liknande samarbete mellan Norge och Ryssland.

³⁵⁹ Finnmark fylkeskommune og ELY-senteret i Lapland (2015): *Felles vannforvaltning av finsk-norsk vannregion (2016–2021)*. *Finske og norske nedbørfelt i Tana, Neiden og Pasvik*.

³⁶⁰ www.vannportalen.no/vannregioner/norsk-finsk/aktuelt/regionale-forvaltningplaner-for-2016-2021-vedtatt-i-fylkestinget/ (avläst 2018-08-15).

³⁶¹ Det kongelige klima- og miljødepartement (2016): Klima- og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i norsk-finsk vannregion for planperioden 2016–2021.

³⁶² Norsk-finsk vannregion/ Finnmark fylkeskommune (2016): *Regionalt tiltaksprogram for Norsk-finsk vannregion 2016–2021*.

Många av de påverkanstyper som har pekats ut som väsentliga i det norsk-finska avrinningsdistriktet handlar om föroreningar. Samtidigt konstateras att kunskapsnivån om förhållandet mellan påverkansfaktorer och effekter är alltför låg. Till följd av bristande kunskap om miljötillståndet handlar flera åtgärder om problemkartläggning.

I åtgärdsprogrammet lyfts det även fram att en huvudutmaning är kommunala och enskilda avlopp:

En av hovedutfordringene i vannregionene er avrenning fra kommunale og spredte avløp, selv om påvirkningsgraden ikke er stor i forhold til andre påvirkninger. Fordi mange av utslippene går til gode resipienter i sjø, vil det sjelden være vannforskriftens krav til god miljøtilstand som utløser rensetiltak. Noen av kommunene i Finnmark har satt i gang betydelige tiltak for å bedre avløpssituasjonen, men mange av kommunene har utdaterte hovedplaner for avløp.³⁶³

För de flesta av de 27 vattenförekomster som har pekats ut som kraftigt modifierade anges problemkartläggning som åtgärd och för några vattenförekomster anges åtgärderna minsta vattenföring och biotopåtgärder. De 20 vattenförekomster öster om Pasviksälven som räknas som väsentligt påverkade av luftburna föroreningar från främst rysk metallindustri ska övervakas i det regionala övervakningsprogrammet. Det uppmärksammas även att det finns behov av statliga bilaterala kontakter för att arbeta vidare med denna påverkan.

Flera förebyggande åtgärder beskrivs generellt. Detta gäller åtgärder som inte är knutna till enskilda vattenförekomster. De förebyggande åtgärder som nämns i åtgärdsprogrammet är följande:

[T]iltak mot spredning av lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, forebyggende og beredskapsmessige tiltak mot akutt forurensning og forebyggende tiltak mot spredning av fremmede arter i ballastvann.

På grund av oenighet och brist på förtydliganden har det inte utarbetats några åtgärder för enskilda påverkanskällor i kustvattnen. Det har till exempel inte utretts några åtgärder vad gäller den främmande arten kungskrabba som används kommersiellt inom fiskeindustrin. Utifrån den motsättning som finns har frågan om hur man ska hantera kungskrabban översänts till departementsgruppen för ett klargörande.

³⁶³ Norsk-finsk vannregion/ Finnmark fylkeskommune (2016): *Regionalt tiltaksprogram for Norsk-finsk vannregion 2016-2021*.

Sammanlagt ingår 179 åtgärder i programmet för den norska delen av det norsk-finska avrinningsdistriktet. Omkring 83 av de föreslagna åtgärderna handlar om problemkartläggning eftersom det finns ett stort behov av bättre underlag. De viktigaste åtgärdstyperna handlar om problemkartläggning vad gäller föreningar (28 åtgärder) och vattenkraft (25 åtgärder).

Sektorsmyndigheterna som är ansvariga myndigheter för de flesta åtgärder i den norska delen avrinningsdistriktet är Fylkesmannen i Finnmark och Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

För de flesta åtgärderna har kostnader eller effekter inte kunnat tas fram, dels eftersom åtgärderna inte var projekterade i detalj när åtgärdsprogrammet togs fram, dels eftersom det är en stor utmaning att skilja ut kostnaderna för åtgärder på vattenförekomstnivå. För 44 av de 179 åtgärderna har kostnader kunnat anges.

Vidå-Kruså avrinningsdistrikt

Ett av Danmarks fyra avrinningsdistrikt är internationellt: Vidå-Kruså vandområdedistrikt (Vidau, Krusau, Arlau på tyska). Tyskland och Danmark har ingått ett avtal om vattenplanläggningen i distriktet.

De båda länderna utarbetar separata förvaltningsplaner för deras respektive andel av det internationella avrinningsdistriktet. Tyskland och Danmark harmoniserar och utbyter val av metoder för vattenförvaltningen i de gränsöverskridande vattenförekomsterna:

- avgränsning av vattenförekomster
- övervakning
- fastställande av miljömål
- analys av vattenförekomsternas status
- kontinuitet i vattendragen
- styrmedel
- användning av undantag.

Enligt det danska miljö- och livsmedelsministeriet har Danmark och Tyskland möten ungefär en gång per år som bland annat handlar om en generell orientering om status. Vidare utbyter man erfarenheter

om implementeringen och hur intressenter medverkar i vattenförvaltningen. Man har dessutom utbyte av samrådsmaterial. Ministeriet menar att det är ett viktigt nätverk som bland annat ger information om hur ramdirektivet har implementerats i de båda länderna.

Som exempel på konkret samarbete mellan de båda länderna kan nämnas att det tidigare har varit olika karakterisering av vattendragen som löper längs den dansk-tyska gränsen där ett och samma vattendrag kunde klassificeras som kraftigt modifierat vatten på ena sidan gränsen och som naturligt vatten på andra sidan gränsen. I dag uppges de flesta av dessa skillnader vara harmoniserade.

Utbyte av data har visat sig vara svårt eftersom krav på analysmetoder varierar mellan de båda länderna. Det har skett en dialog mellan vattenmyndigheterna om en harmonisering av vilka vattendrag som ska tas med i respektive planer. På så sätt är ambitionen att skapa ett sammanhängande vattendragssystem över gränsen.³⁶⁴

Ems avrinningsdistrikt

Avrinningsdistriktet

Ems är ett internationellt avrinningsdistrikt i norra Tyskland och Nederländerna.³⁶⁵ Det internationella avrinningsdistriktet består av den cirka 370 km långa floden Ems och dess biflöden, mynningsområdet Ems-Dollart och de angränsande kustvattnen med delar av kustområdet Vadehavet (Wattenmeer) och de ostfrisiska öarna.

Huvuddelen av avrinningsområdet ligger i Tyskland: 23 procent i Nordrhein-Westfalen, 61 procent i Niedersachsen och 13 procent i Nederländerna. Resterande 3 procent ligger i det internationella koordineringsområdet Ems-Dollart. Området har cirka 3,4 miljoner invånare.

Organisation

Samarbetet mellan Tyskland och Nederländerna omfattar både ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet. Samarbetet genomförs på tre nivåer:

³⁶⁴ Miljö- og Fodevareministeriet, intervjuer 2019-02-27 och 2019-02-28.

³⁶⁵ *Flussgebietseinheit Ems – FGE Ems* på tyska och *stroomgebiedsdistrict Eems – SGD Eems* på nederländska.

- *Internationell styrgrupp*: Internationale Steuerungsgruppe Ems (ISE) ansvarar för övergripande styrning och att arbetet fortskrider på en övergripande nivå. Här fattas beslut om samarbetet mellan de deltagande medlemsländerna/delstaterna. Den tyska delegationen består av representanter för förbundsregeringens miljöministerium, delstaten Niedersachsens miljöministerium, Niedersachsens myndighet för vattenförvaltning och naturskydd (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz), delstaten Nordrhein-Westfalens miljöministerium och distriktsregeringen i Münster. Den nederländska delegationen består av företrädare för infrastrukturministeriet, centrala vattenmyndighetens (Rijkswaterstaat) regionkontor i norra Nederländerna och den regionala vattenstyrelsen (Waterschap) i Hunze en Aa's.
- *Internationell samordningsgrupp*: I Internationale Koordinierungsgruppe Ems (IKE) ingår experter från Nederländerna samt de tyska delstaterna Nordrhein-Westfalen och Niedersachsen. Gruppen ska genomföra ISE:s grundläggande beslut och ta fram överenskommelser om det gemensamma genomförandet av det nödvändiga operativa arbetet. IKE träffas regelbundet och får stöd av arbetsgrupper som i olika konstellationer arbetar med olika vattenförvaltningsteman utifrån ramdirektivet och översvämningdirektivet.
- *Åtgärdsområden*: Ems har delats in i sju åtgärdsområden (Obere Ems, Hase, Ems/Nordradde, Leda-Jümme, Nedereems, Untere Ems och Ems-Dollart-Ästuar Ebene), och det är på denna nivå (Bearbeitungsgebiete) som det konkreta arbetet genomförs.

För den tyska delen av området finns ett kontor – Geschäftsstelle Ems – vid delstaten Niedersachsens vattenförvaltnings-, kust- och naturskyddsmyndighet (Niedersächsisches Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, NLWKN) i Meppen. Kontoret ska vara en länk mellan det arbete som sker på olika nivåer inom vattenförvaltningen. Kontoret ska koordinera allt arbete med att genomföra ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet inom Ems avrinningsdistrikt, ta fram tids- och arbetsplaner, planera och genomföra möten och arbeta med informationsfrågor.

Förvaltningsplaner

För avrinningsdistriktet Ems finns det dels en *internationell* förvaltningsplan,³⁶⁶ dels *nationella* förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. I den internationella planen lyfter man fram olika överregionala teman och sammanfattar innehållet i de mer detaljerade förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen från Tyskland, Nederländerna, Niedersachsen och Nordrhein-Westfalen.

Samarbetet mellan länderna är inriktat på i första hand följande tre uppgifter:

1. att ta fram rapporter till EU-kommissionen
2. att ta fram koordinerade förvaltningsplaner
3. att ta fram koordinerade åtgärdsprogram.

I den internationella förvaltningsplanen för 2015–2021 (SGD Eems Beheerplan 2015–2021/FGE Ems Bewirtschaftungsplan 2015–2021), som har upprättats både på tyska och nederländska, konstateras att staterna på ministernivå har beslutat att utarbeta en internationell förvaltningsplan som sammanfattar ländernas mer detaljerade planer och lyfter fram olika teman inom den gränsöverskridande vattenförvaltningen:

Gemeinsam haben die Staaten beschlossen, einen internationalen Bewirtschaftungsplan (A-Ebene) sowie koordinierte nationale Maßnahmenprogramme zu erarbeiten. Der internationale Plan fasst die Inhalte der detaillierten Pläne der Partnerländer zusammen und stellt die überregionalen wasserwirtschaftlichen Themen in abgestimmter kohärenter Form dar. Er dient damit als Informationsinstrument gegenüber der Öffentlichkeit und der Europäischen Kommission und dokumentiert die internationale Koordination und Kooperation der Staaten in der FGE Ems, die von der WRRL auch in Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 eingefordert wird.³⁶⁷

³⁶⁶ FGE Ems, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen och Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015): Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietseinheit Ems, Bewirtschaftungszeitraum 2015–2021.

³⁶⁷ FGE Ems, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen och Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015): Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietseinheit Ems, Bewirtschaftungszeitraum 2015–2021.

I den internationella förvaltningsplanen finns bland annat en beskrivning av tillståndet i vattnen, målen för ytvattnet och grundvattnet och en sammanfattning av åtgärdsprogrammen i staterna/delstaterna för perioden 2015–2021. I förvaltningsplanens andra del har ändringarna jämfört med föregående period ställts samman.

För att ta fram planen implementerades en arbetsstruktur som kontoret i Meppen gav stöd till. Efter kritik från EU-kommissionen mot förra periodens förvaltningsplan uppges att det pågick ett intensivt arbete med att förbättra planen för innevarande period. För tysk del utarbetade det gemensamma organet för vattenfrågor (Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, LAWA) rekommendationer för förvaltningsplanerna.

Vid sidan av den internationella förvaltningsplanen har de berörda länderna och delstaterna tagit fram kompletterande förvaltningsplaner på nationell nivå (Nationale Bewirtschaftungspläne) för de delar av avrinningsområdet som ligger inom deras respektive område (nivå B). I dessa planer finns en högre detaljeringsgrad, och planerna är också bindande för myndigheterna enligt nationell lagstiftning:

Diese Berichte besitzen im Vergleich zum internationalen Bewirtschaftungsplan einen höheren Detaillierungsgrad und greifen in stärkerem Umfang länder- oder regionalspezifische Themen auf. Die nationalen Beiträge sind nach Maßgabe der nationalen Gesetze zumindest behördenverbindlich, d. h. sie sind bei allen Planungen, die die Belange der Wasserwirtschaft betreffen, zu berücksichtigen.³⁶⁸

Området Ems-Dollart omfattar både tyska och nederländska delar och det är omstritt var gränsen går. När det gäller arbetet i det området har Tyskland och Nederländerna därför enats om att åtgärder som görs enligt ramdirektivet för vatten först ska stämmas av i gränsvattenkommissionen (Ständige Deutsch-Niederländische Grenzgewässerkommission). Det konkreta arbetet i Ems-Dollart-området görs genom en arbetsgrupp för vattenkvalitet. Flera medlemmar av gränsvattenkommissionen ingår även i den internationella samordningsgruppen IKE.³⁶⁹

³⁶⁸ FGE Ems, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen och Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015): Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietseinheit Ems, Bewirtschaftungszeitraum 2015–2021.

³⁶⁹ www.ems-eems.de/fileadmin/templates/permalinks/WRRL/2015_BWP_Ems/2015_int_BWP_Ems_DE.pdf (avläst 2018-08-16).

Åtgärdsprogram

Tyskland och Nederländerna har tagit fram var sitt nationellt åtgärdsprogram (Nationale Maßnahmenprogramme) för sin respektive del av Ems avrinningsdistrikt. För den tyska delen av distriktet har ett gemensamt åtgärdsprogram för de två berörda delstaterna tagits fram, där delstaternas åtgärdsplanering sammanfattas.

De tyska åtgärdsprogrammen innehåller i enlighet med ramdirektivet för vatten dels grundläggande åtgärder (Grundlegende Maßnahmen) som följer av lagar och förordningar, dels kompletterande åtgärder (ergänzende Maßnahmen) eftersom förvaltningsplanen för Ems visar att sådana behövs. Det betonas att i flera fall är det inte möjligt att skilja på grundläggande och kompletterande åtgärder. De grundläggande åtgärderna är obligatoriska (verbindlicher Bestandteil)

I Tyskland togs åtgärdsprogrammen fram av ministerierna och vattenmyndigheterna i respektive delstat i samarbete med andra myndigheter och intresseorganisationer. I Nederländerna togs åtgärdsplaneringen fram på olika nivåer (nationell nivå, provinser och vattenstyrelser). Denna åtgärdsplanering sammanfattades tillsammans med initiativ från andra grupper i ett åtgärdsprogram för den nederländska delen av Ems avrinningsdistrikt.

Här följer några exempel på grundläggande åtgärder som tas upp i både Tyskland och Nederländerna:

- Prispolitik: Lagar och förordningar i både Tyskland och Nederländerna utgår från att kostnader för vattentjänster ska täckas vad gäller avgifter för både vatten och avlopp.
- Åtgärder inom ramen för den allmänna politiken för en långsiktig hållbar och effektiv användning av vatten, bland annat avgifter (Wasserentnahmeentgelte och Grundwasserabgaben) för att främja minskad användning av vatten. Avgiftsintäkterna används för att skydda vattenresursen. Fortsatt utveckling av reningsverk. Information till allmänheten om användningen av vatten.
- Insatser för att trygga dricksvattenförsörjningen och arbete med vattenskyddsområden. Åtgärder för att bland annat begränsa uttag av vatten och fördämningar av yt- och grundvatten. Åtgärder för att förhindra förorening av grundvatten.

- Åtgärder för att begränsa utsläpp av skadliga ämnen från punkt-källor och åtgärder för att förhindra eller begränsa utsläpp av skadliga ämnen från diffusa källor. Åtgärderna utgår till största delen från EU-rätten och innehåller regleringar inom områden som vattenförvaltning, jordbruk, naturskydd, kemikalier och arbetarskydd.
- Åtgärder mot andra verksamheter med negativa effekter på vattnets tillstånd.

I åtgärdsprogrammen tas ett flertal kompletterande åtgärder upp. Grunden för dessa kompletterande åtgärder är dels olika rättsliga instrument, dels finansiella incitament för dem som ska genomföra åtgärderna:

Die Grundlage bilden einerseits verschiedene Rechtsinstrumente, andererseits sollen potenzielle Maßnahmenträger durch finanzielle Anreize zur Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen angeregt werden.³⁷⁰

När det gäller kompletterande åtgärder handlar det om bland annat rättsliga, administrativa och ekonomiska instrument, bygg- och saneringsinsatser och avtal som sluts gemensamt med användarna av vatten. Inriktningen på de kompletterande åtgärderna utgår från de gränsöverskridande förvaltningsmålen för att en förbättrad vattenstruktur och minskade utsläpp som har tagits fram inom Ems avrinningsdistrikt genom samordnade processer. Åtgärderna för den tyska delen av avrinningsdistriktet utgår från den åtgärds katalog som LAWA har tagit fram för hela Tyskland.³⁷¹

Donaus avrinningsdistrikt

Organisation

Donaus internationella avrinningsdistrikt berör 19 länder och utgör cirka 10 procent av den europeiska kontinentens yta.

³⁷⁰ FGE Ems, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen och Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015): Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietseinheit Ems, Bewirtschaftungszeitraum 2015–2021.

³⁷¹ Syftet med åtgärds katalogen är kunna beskriva de tyska delstaternas åtgärdsplanering i en harmoniserad och sammanfattande form.

From source to mouth, the Danube passes 10 countries, 4 capitals and draws water from 19 nation states. This makes the Danube River Basin the most international one in the world.³⁷²

De 19 länder som finns inom Donaus internationella avrinningsdistrikt framgår av tabellen nedan. Det bör observeras att vissa länder ingår i EU, medan andra länder inte är medlemsstater. Inom avrinningsdistriktet bor mer än 80 miljoner människor. Till grund för samarbetet mellan länderna finns en konvention från 1994.

Tabell 25 Stater inom Donaus internationella avrinningsdistrikt

Land	Yta inom distriktet (km ²)	Andel av distriktet (%)	Andel av landet som finns i distrik- tet (%)	Befolkning inom distriktet (miljoner invånare)
Albanien	126	0,1	0,01	0,01
Österrike*	80 423	10,0	96,1	7,7
Bosnien och Hercegovina*	36 636	4,6	74,9	2,9
Bulgarien*	47 413	5,9	43,0	3,5
Kroatien*	34 965	4,4	62,5	3,1
Tjeckien*	21 688	2,9	27,5	2,8
Tyskland*	56 184	7,0	16,8	9,4
Ungern*	93 030	11,6	100,0	10,1
Italien	565	0,1	0,2	0,02
Makedonien	109	0,1	0,2	0,01
Moldavien*	12 834	1,6	35,6	1,1
Montenegro*	7 075	0,9	51,2	0,2
Polen	430	0,1	0,1	0,04
Rumänien*	232 193	29,0	97,4	21,7
Serbien*	81 560	10,2	92,3	7,5
Slovakien*	47 084	5,9	96,0	5,2
Slovenien*	16 422	2,0	81,0	1,7
Schweiz	1 809	0,2	4,3	0,02
Ukraina*	30 520	3,8	5,4	2,7
Summa	801 463	100	–	81,00

Källa: www.icpdr.org/main/danube-basin/countries-danube-river-basin (avläst 2018-06-12).

Anmärkning: * visar vilka 14 länder som ingår i den internationella kommissionen ICPDR.

³⁷² www.icpdr.org/main/danube-basin (avläst 2018-05-23).

De 14 länder som har en yta inom distriktet som uppgår till mer än 2 000 km² bildar tillsammans med EU den internationella kommissionen för skydd av Donau (International Commission for the Protection of the Danube River, ICPDR). Den bildades 1998 för att implementera Donaukonventionen (Danube River Protection Convention). Kommissionen är plattformen för allt gränsöverskridande arbete med att implementera ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet:

In 2000, the ICPDR contracting parties nominated the ICPDR as the platform for the implementation of all transboundary aspects of the EU Water Framework Directive (WFD). The work for the successful implementation of the WFD is therefore high on the political agenda of the countries of the Danube river basin district. In 2007, the ICPDR also took responsibility for coordinating the implementation of the EU Floods Directive in the Danube River Basin.³⁷³

ICPDR har därmed hand om allt arbete med att koordinera i avrinningsdistriktet det som är relaterat till ramdirektivet för vatten. Vattenförvaltningsarbetet utgår från förvaltningsplanen för Donau (Danube River Management Plan, DRBM) som första gången togs fram 2009. I den finns bland annat ett gemensamt åtgärdsprogram (Joint Programme of Measures) och syftet med planen är att uppfylla ramdirektivet för vatten. ICPDR arbetar också för att uppfylla EU:s översvämningdirektiv.

I kommissionens arbete deltar nationella delegater, representanter för ländernas regeringar, tekniska experter och representanter för det civila samhället. Kommissionens arbete utförs genom följande instanser:

- *Ordinary Meeting Group*: fattar politiska beslut
- *Standing Working Group*: ger politisk vägledning
- *Technical Expert Groups* och *Task Groups*: förbereder tekniska bakgrundsdocument
- *Sekretariatet*: kommissionens arbete stöds av sekretariatet i Wien.

³⁷³ www.icpdr.org/main/icpdr/about-us (avläst 2018-06-12).

Förvaltningsplaner

ICPDR har tagit fram en förvaltningsplan för perioden 2015–2021.³⁷⁴ I planen tas nyckelfrågor upp som kräver gemensamma insatser på avrinningsdistriktsnivå (nivå A). Förutom den gemensamma förvaltningsplanen finns mer detaljerade förvaltningsplaner på nationell nivå (nivå B).³⁷⁵

Syftet med den gemensamma förvaltningsplanen för hela det internationella avrinningsdistriktet är att ytterligare skydda och förbättra statusen i alla vatten, att förhindra försämrad status och att säkerställa en långsiktigt hållbar användning av vattenresursen. I förvaltningsplanen finns bland annat ett åtgärdsprogram för 2015–2021 som gemensamt har beslutats av länderna i Donaus avrinningsdistrikt. ICPDR kommenterar planen på följande sätt:

It establishes and strengthens several integrative principles for river basin management, including economic approaches and integration with other sector policies like energy, transport and adaptation to climate change.³⁷⁶

Förvaltningsplanen togs fram under medverkan av olika aktörer och allmänheten. ICPDR:s arbete under de kommande sex åren utgår från förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet.

Förvaltningsplanen fokuserar på fyra vattenförvaltningsfrågor som har identifierats som de huvudsakliga hoten mot vattenstatusen:

1. föroreningar genom organiska substanser
2. föroreningar genom näringsämnen
3. föroreningar genom farliga ämnen
4. hydromorfologiska förändringar.

Utöver dessa fyra huvudfrågor arbetar ICPDR med frågor som rör bland annat sediment och invasiva arter.

³⁷⁴ ICPDR har för samma period även tagit fram en förvaltningsplan enligt översvämningdirektivet.

³⁷⁵ International Commission for the Protection of the Danube River (2015): *Danube River Basin Management Plan – Update 2015*.

³⁷⁶ www.icpdr.org/main/management-plans-danube-river-basin-published (avläst 2018-08-17).

Åtgärdsprogram

Som en del i förvaltningsplanen för Donau presenteras även ett gemensamt åtgärdsprogram för 2015–2021. I åtgärdsprogrammet skiljs på sådana insatser som EU-länderna måste göra enligt EU-rätten och sådana insatser som de övriga länderna uppmanas att göra trots att de inte lyder under EU-rätten.

När det gäller åtgärder för att minska föroreningar genom organiska substanser lyfts fortsatta kompletterande åtgärder rörande investeringar i infrastrukturen för avloppsrening fram. Fram till 2021 ska ett visst antal reningsverk byggas.

När det gäller åtgärder för att minska föroreningar genom näringsämnen konstateras att fortsatta insatser behövs. Det handlar om åtgärder när det gäller bland annat städernas avloppsrening samt inom industrin och jordbruket. Exempelvis lyfts fosfatfria rengöringsmedel fram som en åtgärd för att minska fosforutsläppen till ytvatten. Åtgärder inom jordbruket för att minska övergödningen betonas.

När det gäller åtgärder för att minska föroreningar genom farliga ämnen lyfts vikten av ökad kunskap fram.

När det gäller åtgärder för att förbättra hydromorfologiska förhållanden lyfts det bland annat fram att 146 insatser för fiskvandring ska genomföras fram till 2021. Nya hinder för fisken ska undvikas när ny infrastruktur anläggs. Restaureringsåtgärder vad gäller vattendragens morfologi planeras för 77 av 771 vattenförekomster. Ungefär 15 000 hektar våtmarker planeras.

När det gäller åtgärder för att förbättra grundvattnets kvalitet lyfter planen bland annat fram behovet av insatser för att minska mängden nitrat i grundvattnet. När det gäller kvantiteten grundvatten betonas vikten av att undvika överuttag av vatten. Kontrollmekanismer, inklusive register över vattenuttag, måste inrättas.

Finansiering

Medlemsstaterna har valt olika lösningar för arbetet med vattenförvaltningen. Såväl organiseringen som finansieringen av vattenförvaltningen och de åtgärder som vidtas utifrån förvaltningsplaner och åtgärdsprogram kan därmed skilja sig åt mellan de undersökta länderna. Myndigheternas arbete finansieras dock ofta genom skatter och/eller avgifter. När det gäller genomförandet av åtgärder skiljer

sig finansieringsmodellerna åt såväl mellan olika områden som mellan länderna.

I flera av de undersökta länderna kan staten ge stöd till olika insatser för att förbättra vattenkvaliteten. I *Danmark* finansierar staten kommunernas projektåtgärder fullt ut genom medel från EU-program och nationell medfinansiering. Kommunerna behöver inte genomföra en åtgärd i åtgärdsprogrammet om staten inte ger något bidrag. I *Finland* finansieras fysiska åtgärder genom dels Miljöministeriet, dels projektmedel från Jord- och skogsbruksministeriet. I *Norge* samfinansierar staten, regionala fylkeskommuner och kommuner det lokala arbetet i avrinningsområdena och de regionala vattenmyndigheterna.

I *Frankrike* tar vattenmyndigheterna in vattenavgifter från vattenanvändarna, dvs. konsumenter och verksamhetsutövare med utgångspunkt från principen om prevention och principen om att reparera skadan i miljön. Genom principen om solidarisk finansiering inom vattendistriktet används avgiftsintäkterna till att ge bidrag och lån till olika privata och offentliga verksamheter och projekt inom ramen för vattenmyndigheternas interventionsprogram. Drygt hälften av dessa medel går till åtgärder för förbättrad avloppsrening.

I *Nederländerna* har de regionala vattenstyrelserna rätt att ta ut en skatt som främst finansierar åtgärder mot översvämningar och förvaltning av vattnets kvalitet och kvantitet. Nederländerna har även en föroreningsskatt för utsläpp i ytvatten och en grundvattensskatt på uttag av grundvatten. Skatten tas ut av provinserna och ska användas för att finansiera vattenförvaltningen. Utgångspunkten är att den som drar nytta av eller vidtar åtgärder som påverkar vattnet även ska bära kostnaderna. Den nederländska regeringen vill utreda möjligheten att modernisera föroreningsskatterna och se över möjligheterna att inordna vattensystem i detta.

I *Tyskland* finansieras åtgärder genom två typer av avgifter. Dels finns det nationella avgifter för avloppsvatten som innehåller vissa skadliga ämnen. Utgångspunkten är att genom ekonomiska incitament i möjligaste mån reducera dessa ämnen genom att förorenare betalar åtminstone en del av kostnaderna för utsläppen. Avgiften baseras på så kallade skadeenheter och företag kan dock få rabatt på avgiften om de uppfyller vissa krav eller genomför vissa investeringar för att förbättra avloppshanteringen. Flertalet delstater har även av-

gifter för grund- och ytvatten i syfte att främja en sparsam vattenförbrukning. En utvärdering har visat att vattenavgiften har varit positiv både från såväl en resurs- och klimatpolitisk som från en finanspolitikens utgångspunkt. Intäkterna kan användas för att finansiera vattenförvaltningsåtgärder.

I de flesta länderna är vatten och avlopp avgiftsfinansierat. I *England* och *Wales* är vatten- och avloppsföretagen privata, och avgifterna övervakas av en statlig myndighet.

I *Portugal* finansieras vattenförvaltningsarbetet bland annat genom den så kallade vattenresursskatten (dels skatt, dels avgift). Genom skatten betalar privata aktörer för användningen av allmänt vatten, miljökostnader, vattenbrist och kostnaden för vattenförvaltningen. Även användare av privata vattenresurser betalar delar av skatten. I Portugal används 70 procent av vattenuttagen till energiproduktion och 22 procent till jordbruket.

Alla som har tillstånd till vattenuttag och utsläpp av avloppsvatten betalar skatten en gång per år baserat på de uppgifter om uttag och utsläpp som den skattskyldige ska redovisa in. Saknas en sådan redovisning baseras skatten på ett antagande om maximalt utsläpp och uttag enligt det aktuella tillståndet. Det finns undantag för återanvändning av vatten och uttag av privat vatten under en viss kvantitet.

Skatten består av fem komponenter som justeras årligen baserat på inflationens utveckling:

- uttag av allmänt vatten (m^3),
- utsläpp av avloppsvatten (vikt i kg för vissa ämnen),
- utvinning och muddring av sand och grus från allmänt vatten i floderna (m^3),
- verksamheter som till exempel byggande och ledningar på allmänna domäner (m eller m^2),
- användning av både privat och allmänt vatten som förvaltas genom offentlig planering och styrning av vattenresurserna (m^3 för allmänt och privat vatten).

Hälften av skatteintäkterna används till vattenmyndigheten och dess arbete med vattenförvaltningen. Hälften går till en miljöfond som syftar till att skydda och bevara resurserna, inklusive åtgärder enligt

förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Enligt uppgift från den portugisiska miljömyndigheten (Agência Portuguesa do Ambiente, APA)³⁷⁷ finansierar skatten nästan helt den portugisiska vattenmyndighetens driftskostnader, inklusive bland annat planering, tillståndsgivning och hantering av skatten. För investeringskostnader i projekt som går utöver den dagliga driften vid vattenmyndigheten, nämligen studier, övervakning och genomförande av åtgärder används anslag inom statsbudgeten, EU-medel och pengar från den portugisiska miljöfonden.³⁷⁸

Av studien *Water resources fee in Portugal* framgår att vatten-skatten inte haft någon tydlig effekt på mängden vatten konsumenter använder samt att konsumenterna som grupp får bära en tyngre börda än jordbruket och industrin.³⁷⁹

³⁷⁷ Information om APA finns på www.apambiente.pt/index.php?ref=x178 (avläst 2018-09-28).

³⁷⁸ Agência Portuguesa do Ambiente – portugisiska miljömyndigheten (2018): Föredrag om "Water financing and investments" vid EU:s vattenkonferens i Wien den 20–21 september 2018.

³⁷⁹ Fallstudien *Water resources fee in Portugal* togs fram som en del av studien *Capacity building, programmatic development and communication in the field of environmental taxation and budgetary reform* som genomfördes på uppdrag av DG Environment of the European Commission under 2016-2017 (European Commission Service Contract No 07.027729/2015/718767/SER/ENV.F.1) och som leddes The Institute for European Environmental Policy (www.ieep.eu). Fallstudien författades av Luís Campos Rodrigues, ENT, och färdigställdes 2016.

Exempel på några andra förvaltningsmodeller i Sverige

Inledning

I denna bilaga lämnas några exempel på styrningsmodeller inom olika områden. Följande områden ingår:

- Miljömålssystemet
- Det klimatpolitiska arbetet
- Agenda 2030-arbetet
- Nationell plan för transportsystemet
- Regionernas tillväxtarbete och regionala utvecklingsstrategier
- Havsplanering
- Kommunal fysisk planering
- Regional fysisk planering i Stockholms och Skåne län.

Syftet med genomgången har varit att ge en referensram för utredningens överväganden.

Miljömålssystemet

Riksdagen fastställer miljömålen och regeringen styr myndigheterna. Det är 26 myndigheter som enligt instruktioner ska bidra till att målen nås. Av dessa ingår 18 i miljömålsrådet och 8 av dem har ansvar för att samordna uppföljning och utvärdering. Länsstyrelser gör regional uppföljning. Regeringen lämnar en årlig resultatredovisning till riksdagen, och vart fjärde år görs fördjupad utvärdering.

Miljömålen

Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål samt ett tjugotal etappmål.

Den politiska ambitionsnivån

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken har, oavsett regering, länge varit att Sverige ska vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Miljöarbetet har breddats från att inledningsvis huvudsakligen ha varit inriktat på specifika miljöfrågor till att även omfatta ett engagemang för hållbar utveckling. Den politiska ambitionen har varit att skapa ett integrerat miljöarbete med mål och strategier för alla sektorer och politikområden. Det har pekats på att en grundförutsättning för en hållbar utveckling är att miljöarbetet får genomslag i alla samhällssektorer.

Miljömålssystemets struktur

Riksdagen fastställde 1991 för första gången mål för hela miljöpolitiken: att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap. Våren 1999 beslutade riksdagen om 15 miljökvalitetsmål som anger det tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Miljökvalitetsmålen har därefter successivt förändrats och utökats, bland annat med ett generationsmål, och utgör i dag det vi kallar för miljömålssystemet.¹

Syftet med miljömålssystemet är att ge en tydlig struktur för det miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Syftet är också att ge struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Miljömålssystemet består av följande delar:

- Generationsmålet är det övergripande målet som visar inriktningen för Sveriges miljöpolitik. Målet ger vägledning om de värden som

¹ För en utförlig redovisning av regeringens och riksdagens beslut om miljökvalitetsmålen och miljömålssystemet, se prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige och prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete, med efterföljande riksdagsbehandling samt www.miljomal.se/Miljomalen/Miljomalssystemets-historia/

ska skyddas och den omställning av samhället som behöver ske inom en generation för att nå miljömålen.

- De 16 miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmålen ska göra det lättare att nå generationsmålet och miljömålen och identifierar en önskad omställning av samhället. Ett syfte med etappmålen är att de ska vara vägledande för allas miljöarbete – såväl regeringens som myndigheters och andra aktörers miljöarbete. Etappmålen ersätter det som tidigare kallades delmål i miljömålssystemet. Det finns etappmål för miljömålet Begränsad klimatpåverkan och inom områdena avfall, biologisk mångfald och farliga ämnen.²

Miljömålen används som samlingsnamn för generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen. Till varje miljö kvalitetsmål hör ett antal så kallade *preciseringar*. Preciseringarna beskriver innebörden av miljö kvalitetsmålet och det miljö tillstånd som ska uppnås. Preciseringarna utgör grunder för att bedöma resultaten i budgetpropositionen, det vill säga bedömningsgrunderna, och för att bedöma om styrmedel och insatser i Sverige samt inom EU och internationellt är tillräckliga för att nå målen.

De myndigheter som ansvarar för ett eller flera miljö kvalitetsmål använder sig av *indikatorer* i arbetet med uppföljning och utvärdering av målen. För att stärka och vidareutveckla uppföljningen har Naturvårdsverket och de andra målsansvariga myndigheterna på regeringens uppdrag tagit fram nya indikatorer.

Generationsmålet visar inriktningen för samhällets omställning

Generationsmålet uttrycks på följande sätt: Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

För att nå generationsmålet ska miljöpolitiken inriktas på att:

² www.sverigemiljomal.se (avläst 2019-04-10).

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Generationsmålet är ett inriktningsmål för samhällets omställning och ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Avsikten med generationsmålet är att visa att samhället behöver ses som en helhet, där miljöfrågorna inte betraktas som områden för sig utan som delar av alla politikområden. För att generationsmålet ska kunna nås behövs en omställning av samhället, vilket kräver insatser inom många politikområden. Insatserna bidrar också till att nå flera av hållbarhetsmålen med delmål i Agenda 2030.³

Miljökvalitetsmålen beskriver det önskade miljötillståndet

De sexton miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Miljökvalitetsmålen är:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö

³ Regeringens skrivelse 2013/14:145.

5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv.

Flera av miljökvalitetsmålen handlar om vatten. Målen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 11. Myllrande våtmarker berör olika aspekter av vattenkvalitet, inklusive flöden, biologisk mångfald och livsmiljöer men också kulturmiljövärden och friluftsliv. Dessutom berörs vatten av miljökvalitetsmålen 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 15. God bebyggd miljö och 16. Ett rikt växt- och djurliv. Etappmål finns för biologisk mångfald men saknas inom flera av de övriga vattenrelaterade miljökvalitetsmålen.⁴

Följande miljökvalitetsmål och preciseringar har direkt koppling till vattenförvaltningen.

- **3. Bara naturlig försurning:** De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka Korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar. För målet gäller

⁴ Skrivelse 2013/14:145.

följande preciseringar: Påverkan genom atmosfäriskt nedfall, Påverkan genom skogsbruk, Försurade sjöar och vattendrag samt Försurad mark.

- **4. Giftfri miljö:** Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna. För målet gäller följande preciseringar: Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen, Användningen av särskilt farliga ämnen, Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper, Förorenade områden, Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper samt Information om farliga ämnen i material och produkter.
- **7. Ingen övergödning:** Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. För målet gäller följande preciseringar: Tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten: Sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten uppnår minst god status för näringsämnen enligt vattenförvaltningsförordningen.
- **8. Levande sjöar och vattendrag:** Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. För målet gäller följande preciseringar: God ekologisk och kemisk status: Sjöar och vattendrag har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med vattenförvaltningsförordningen.
- **9. Grundvatten av god kvalitet:** Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. För målet gäller följande preciseringar: Grundvattenförekomster som omfattas av vattenförvaltningsförordningen har god kemisk status. Grundvattenförekomster som omfattas av vattenförvaltningsförordningen har god kvantitativ status.

- **10. Hav i balans samt levande kust och skärgård:** Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. För målet gäller följande preciseringar: God ekologisk och kemisk status: Kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med vattenförvaltningsförordningen.
- **11. Myllrande våtmarker:** Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. För målet gäller följande preciseringar: Våtmarkstypernas utbredning, Ekosystemtjänster, Återskapade våtmarker och arters spridningsmöjligheter, Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, Hotade arter och återställda livsmiljöer, Främmande arter och genotyper, Genetiskt modifierade organismer, Bevarade natur- och kulturmiljövärden samt Friluftsliv och buller.
- **15. God bebyggd miljö:** Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. För målet gäller följande preciseringar: Hållbar bebyggelsestruktur, Hållbar samhällsplanering, Infrastruktur, Kollektivtrafik, gång och cykel, Natur- och grönområden, Kulturvärden i bebyggd miljö, God vardagsmiljö, Hälsa och säkerhet, Hushållning med energi och naturresurser samt Hållbar avfallshantering.
- **16. Ett rikt växt- och djurliv:** Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet

och välfärd. För målet gäller följande preciseringar: Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, Påverkan av klimatförändringar, Ekosystemtjänster och resiliens, Grön infrastruktur, Genetiskt modifierade organismer, Främmande arter och genotyper, Biologiskt kulturarv samt Tätortsnära natur.

Aktörerna

Sverige arbetar nationellt, regionalt och lokalt, men också inom EU och internationellt, för att nå miljömålen. En rad olika aktörer på olika nivåer ska därför samarbeta på olika sätt. Det handlar om internationellt samarbete och samverkan mellan länder, bl.a. inom ramen för EU.

Politisk nivå

I Sverige är det riksdagen som har fastställt miljömålen, och där är det miljö- och jordbruksutskottet som förbereder riksdagens beslut. Regeringen har det övergripande ansvaret för miljömålen. Inom regeringen och Regeringskansliet är det miljöministern och Miljödepartementet som ansvarar för miljömålsfrågorna.

Miljömålsberedningen inrättades av regeringen i juli 2010 för att nå bred politisk samsyn kring ett antal olika miljöfrågor. Beredningens uppgift är att föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.

26 nationella myndigheter och länsstyrelserna

Inom miljömålssystemet har 26 nationella myndigheter och länsstyrelserna på statlig regional nivå uppdrag från regeringen i sina instruktioner att bidra till att miljömålen nås och om det behövs föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Följande myndigheter har ansvar i miljömålssystemet: Boverket, Energimyndigheten, Exportkreditnämnden, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsu-

mentverket, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Skolverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, SGU, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten.

De flesta av dessa myndigheter ska rapportera om sitt arbete för miljömålen till regeringen i årsredovisningarna. De ska också bistå Naturvårdsverket med underlag för uppföljning och utvärdering av miljöarbetet.⁵

Åtta nationella myndigheter

Åtta nationella myndigheter är tilldelade ett eller flera av de sexton miljö kvalitetsmålen. Dessa myndigheter ansvarar för uppföljning och utvärdering av sina mål. Ansvaret är reglerat och preciserat i respektive myndighets instruktion. Naturvårdsverket har ansvar för samordning av uppföljningen av sju av miljö kvalitetsmålen, Havs- och vattenmyndigheten för tre och Boverket, Jordbruksverket, Kemi-kalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och SGU har ansvar för samordning av uppföljningen av ett var av de övriga sex målen. Naturvårdsverket har dessutom ett ansvar att samordna hela miljö målsuppföljningen.⁶

Miljömålsrådet består av 18 myndigheter

I syfte att stärka berörda myndigheters roll i genomförandet av miljöpolitiken inrättade regeringen 2014 ett särskilt miljö målsråd. Miljömålsrådet består av chefer för 18 myndigheter som är strategiskt viktiga för att nå Sveriges miljö mål och har ett ytterligare uppdrag att samverka i arbetet för miljö målen.⁷

Miljömålsrådet ska varje år ta fram en gemensam åtgärdslista som visar vilka åtgärder som myndigheterna avser att vidta i samverkan

⁵ www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

⁶ www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

⁷ www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

för att öka takten i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Listan ska omfatta åtgärdsinriktade överenskommelser och samarbeten mellan två eller flera av de berörda myndigheterna.⁸ De första åtgärdslistorna fastställdes 2016. Vattenmyndigheterna menar att flera av åtgärderna är avgörande för att stärka och driva vattenförvaltningsarbetet framåt. Man betonar att en viktig komponent för att lyckas just är att åtgärderna ska genomföras i samverkan mellan flera myndigheter.⁹

I Miljömålsrådet ska myndigheterna mötas för att diskutera och besluta om åtaganden.

De 18 medverkande myndigheterna är Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna (genom Länsstyrelsen i Uppsala län), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SGU, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten.

Nuvarande ordförande är landshövdingen i Uppsala län. Miljömålsrådets kansli finns hos Naturvårdsverket. De medverkande myndigheterna har även ett nätverk med experter från respektive myndighet. Nätverket ska med sin sakkunskap stödja rådet med underlag och konsekvensbedömningar.

Miljömålsrådet ersatte Miljömålsforum som bildades 2010 och var ett forum för miljöministern och myndighetschefer. Miljömålsrådet presenterar den 1 mars varje år åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. För 2019 har de nationella myndigheterna tillsammans med länsstyrelserna gjort åtaganden för att nå Sveriges miljö mål. Miljömålsrådet identifierade 13 konkreta frågor där rådet ska stärka samarbete och samverkan för att öka takten och effektiviteten i miljöarbetet. Miljömålsrådets uppdrag pågår till den 6 maj 2022.¹⁰

⁸ Regeringsbeslut I:16, 2014-12-18, M2015/213Mm.

⁹ Förvaltningsplan 2016-2021, Bottenvikens vattendistrikt, Del 5, s 23.

¹⁰ www.sverigesmiljomal.se/miljomalsradet (avläst 2019-06-13).

Länsstyrelserna

Regionalt och lokalt arbete för att nå och följa upp målen görs av Skogsstyrelsen, respektive länsstyrelse och kommunerna.

Länsstyrelserna har som regionala miljömyndigheter en övergripande och samordnande roll i arbetet med miljömålen. De ska arbeta tillsammans med andra myndigheter och organ på regional nivå och i dialog med kommuner, näringsliv och frivilliga organisationer. Skogsstyrelsen ansvarar för arbete med och uppföljning av mål som rör miljö kvalitetsmålet Levande skogar på regional nivå.¹¹

Kommunerna

Kommunerna har flera uppgifter i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. De kan bidra till måluppfyllelse både genom sitt myndighetsarbete och åtgärder i den egna verksamheten och genom att ge ramar och underlag för miljöarbetet på lokal nivå. Det senare åstadkoms bland annat genom lokala mål och åtgärdsstrategier och genom den kommunala samhällsplaneringen. Genom att översätta nationella och regionala miljömål till lokala mål och åtgärder blir miljö målen redskap för den lokala politiken. Landstingen och regionerna har ingen formell roll i miljö målssystemet, men är aktörer i arbetet för att nå Sveriges miljö mål.¹²

Övriga aktörer

Även bland annat näringslivet och miljöorganisationerna har uppgifter och roller att fylla i arbetet med att nå miljömålen. Många företag bedriver ett strukturerat miljöarbete med betydelse för miljön. Miljöorganisationerna arbetar för att Sveriges miljö mål ska nås och arbetar fortlöpande med en rad frågor som har direkt koppling till de olika miljö målen.¹³

¹¹ www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

¹² www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

¹³ www.sverigesmiljomal.se (avläst 2019-04-10).

Uppföljning och utvärdering

Miljökvalitets- och etappmålen följs upp varje år. I uppföljningen bedöms om dagens styrmedel och de åtgärder som görs före 2020 är tillräckliga för att nå miljökvalitetsmålen. En gång vart fjärde år görs även en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå generationsmålet, miljökvalitets- och etappmålen. Den senaste fördjupade utvärderingen gjordes hösten 2018.

Årlig uppföljning

De svenska miljömålen följs upp på flera sätt. Varje år görs en årlig uppföljning på både nationell och regional nivå. Regeringen gör årligen en resultatredovisning till riksdagen.

Årlig regional uppföljning

Varje år sammanställs länsvis hur arbetet med miljömålen fortskrider. Länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens regionala uppföljning av miljömålen utgör underlag för den nationella uppföljningen och ger också kunskap till kommuner, näringsliv, organisationer och medborgare om miljötillståndet i länen och åtgärder som genomförs.

Årlig nationell uppföljning

I den årliga nationella uppföljningen beskrivs de viktigaste aktuella åtgärderna för att nå miljökvalitetsmålen och etappmålen. Nära 30 olika myndigheter ska arbeta inom sina respektive verksamhetsområden för att miljömålen ska nås, enligt sina instruktioner eller regleringsbrev. De flesta ska rapportera om sitt arbete till regeringen i sina årsredovisningar.

Den nationella årliga uppföljningen är ett samarbete mellan olika myndigheter. En rapport lämnas till regeringen och publiceras i slutet av mars varje år. I den senaste rapporten (mars 2019) tog myndigheterna upp statliga insatser under bland annat 2018 som har bidragit till att nå miljömålen. Arbetet med rapporten är upplagt på följande sätt:

Rapporten är ett resultat av samarbete mellan Naturvårdsverket, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Trafikanalys och länsstyrelserna. De andra myndigheterna har bidragit med underlag och bedömningar inom sina ansvarsområden. Naturvårdsverket ansvarar för sina ansvarsområden och för den samlade rapporten.¹⁴

För att visa hur miljöarbetet går används bland annat indikatorer som speglar utvecklingen för de olika målen. Indikatorerna ska visa om utvecklingen går i rätt riktning och rätt takt, visa hur miljön mår och ge underlag för åtgärder och beslut. De har valts ut av de uppföljningsansvariga myndigheterna. Dataunderlaget till många av indikatorerna bygger på regelbundna provtagningar, utsläppsstatistik, enkäter och andra studier om tillståndet i miljön, bland annat från den regionala och nationella miljöövervakningen.¹⁵ Regeringen uppger att de flesta indikatorerna kan följas upp varje år. Några indikatorer speglar dock långsamma skeenden eller är resurskrävande att mäta och kan av dessa anledningar inte följas upp varje år.¹⁶

Det finns flera kopplingar mellan miljömålssystemets indikatorer och vattenförvaltningen, exempelvis följande:

- *Ingen övergödning*: Status för näringsämnen enligt vattenförvaltningsförordningen
- *Levande sjöar och vattendrag*: God ekologisk, kemisk och kvantitativ status för sjöar, vattendrag och grundvatten enligt vattenförvaltningsförordningen, Antal vattendrag med föryngring av flodpärlmussla, Skydd av limniska områden, Antal installerade fauna-passager och borttagna vandringshinder
- *Grundvatten av god kvalitet*: Bevarandestatus grundvattenberoende naturtyper, Grundvattenkvalitet för dricksvatten – enskild vattenförsörjning, Levererad mängd naturgrus, krossberg och morän från tillståndsgivna täkter, Vattenskyddsområden för grundvattentäkter och ytvattentäkter.
- *Hav i balans samt levande kust och skärgård*: Ekologisk och kemisk status för kustvatten enligt vattenförvaltningsförordningen.

¹⁴ Naturvårdsverket (2019): *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – Med fokus på statliga insatser*.

¹⁵ www.sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/indikatorerna/ (avläst 2019-04-17).

¹⁶ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 20.

- *Myllrande våtmarker*: Anlagda eller hydrologiskt restaurerade våtmarker.
- *Levande skogar*: Miljöhänsynstagande vid föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete.¹⁷

Regeringens årliga resultatredovisning till riksdagen

Regeringen sammanställer varje år vad som gjorts för att nå miljö-kvalitetsmålen. Det presenteras i budgetpropositionen för kommande år under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Propositionen lämnas till riksdagen i slutet av september varje år.

I riksdagen bereds regeringens resultatredovisning av miljö- och jordbruksutskottet. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. I riksdagsutskottets beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 8 § regeringsformen). Som en del i utskottets uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för den löpande uppföljningen av regeringens resultatredovisning.¹⁸ Av riktlinjerna framgår att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. Miljö- och jordbruksutskottet analyserar mot den bakgrunden årligen regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 i budgetpropositionen. Analysen syftar till att vara ett underlag för utskottets fortsatta arbete och för mål- och resultatdialogen med regeringen. Dessa uppföljningar och utskottets beredning av uppföljningarna redovisas och behandlas årligen i budgetbetänkandena. Miljö- och jordbruksutskottet har under en följd av år i sina budgetbetänkanden påpekat att regeringen behöver utveckla sin resultatredovisning i budgetpropositionen. Utskottet har framfört att det ska vara möjligt att följa kopplingen mellan gjorda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag, att resultatredovisningen bör få en tydligare inriktning mot att redovisa och analysera uppnådda resultat i stället för att redovisa nya insatser och att det finns behov av ökad

¹⁷ www.sverigesmiljomal.se/indikatorer/ (avläst 2019-04-17).

¹⁸ Framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

långsiktighet i valet av vilka indikatorer som redovisas samt redovisning av jämförbara tidsserier så att riksdagen kan följa utvecklingen.¹⁹

Fördjupad utvärdering

Vart fjärde år ska Naturvårdsverket redovisa en fördjupad utvärdering av miljömålen till regeringen. Detta framgår av Naturvårdsverkets instruktion. Den fördjupade utvärderingen ska innehålla en analys av förutsättningarna att nå vart och ett av miljökvalitetsmålen och en målövergripande analys av utvecklingen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I arbetet med att ta fram utvärderingen ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter. Av Naturvårdsverkets instruktion framgår också att verket ska verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.²⁰

År 2019 redovisades den femte fördjupade utvärderingen. Den ska vara en del i en systematisk och regelbunden uppföljning av miljöpolitiken och miljökvalitetsmålen. Den ska vidare fungera som underlag för regeringens politik och prioriteringar. I 2019 års rapport lämnas 18 åtgärds- och styrmedelsförslag som är framtagna i samverkan med ett stort antal andra myndigheter. Redovisningen innehåller också sammanfattade analyser för vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen och generationsmålet samt en målövergripande analys.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna anger Naturvårdsverket följande:

Rapporten beskriver hur förutsättningarna att nå miljömålen ser ut och vad som behöver göras för att vi ska närma oss målen. Denna gång har vi särskilt fokuserat på de statliga myndigheternas arbete. I dag har, utöver Naturvårdsverket, 25 nationella myndigheter samt länsstyrelserna i sina respektive instruktioner att verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöpolitikens utveckling. De har alla bjudits in att delta i en samverkan för att ta fram gemensamma förslag till åtgärder och styrmedel. De flesta av myndigheterna har deltagit i samverkan och [...] bidragit till de 18 myndighetsgemensamma förslag

¹⁹ Se bl.a. Bet. 2010/11:MJU1, rskr. 2010/11:119.

²⁰ www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/Fordjupad-utvardering-2019/ (avläst 2019-04-10).

vi presenterar i denna rapport. Där inget annat anges är slutsatser och förslag vi presenterar Naturvårdsverkets egna.²¹

Den förra fördjupade utvärderingen kom i oktober 2015 och innehöll 33 förslag riktade till regeringen. I budgetpropositionen hösten 2016 uppgav regeringen att rapporten hade varit ett värdefullt underlag för regeringens arbete och bidragit till flera olika insatser som vidtagits av regeringen.²²

I sin uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområdet hösten 2016 uppmärksammade riksdagens miljö- och jordbruksutskott att utvärderingen hade gjorts, men redovisade inga synpunkter på innehållet i den.²³

Det klimatpolitiska arbetet

Riksdagen har beslutat om en klimatlag och mål. Regeringen ska enligt lagen ta fram en årlig klimatredovisning i budgetpropositionen och vart fjärde år en handlingsplan. Det klimatpolitiska rådet ska sedan utvärdera.

Klimatlagen och ramverket

Riksdagen beslutade 2017 om ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.²⁴ Ramverket omfattar en klimatlag, ett långsiktigt klimatmål och etappmål för att minska inhemska växthusgasutsläpp samt ett klimatpolitiskt råd. Preciseringen av miljökvalitetsmålet ändrades även av riksdagen i samband med beslutet för att vara i linje med Parisavtalets mål.

Klimatlagen²⁵ innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad det ska syfta till och hur det ska bedrivas. Den lagfäster att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Arbetet ska också bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Vidare

²¹ Naturvårdsverket (2019): *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 – Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*.

²² Prop. 2016/17:1 utg.omr. 20.

²³ Bet. 2016/17:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård*.

²⁴ Prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24.

²⁵ Klimatlag (2017:720).

ska regeringen presentera en årlig klimatredovisning i budgetpropositionen och vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan för hur målen ska nås. Det klimatpolitiska rådet ska utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen.

Regeringens klimatpolitiska handlingsplan

Regeringen ska vart fjärde år lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen som visar hur regeringens politik sammantaget bidrar till att nå klimatramverkets mål. Om regeringen bedömer att målen inte kan nås med nuvarande styrmedel, ska handlingsplanen redogöra för vilka ytterligare åtgärder som regeringen avser att vidta. Den första klimatpolitiska handlingsplanen ska lämnas till riksdagen under 2019.

Naturvårdsverket har haft regeringens uppdrag att ta fram ett underlag till den första klimatpolitiska handlingsplanen.²⁶ Underlaget överlämnades till regeringen den 15 mars 2019.²⁷ Framtagandet av underlaget samordnades med den fördjupade utvärderingen av miljömålen som Naturvårdsverket överlämnade till regeringen i januari 2019. Inom ramen för det fördjupade utvärderingsarbetet samverkade 13 myndigheter inom temaområdet Bekämpa klimatförändringen, där ett antal förslag togs fram med utgångspunkt i att de är effektiva, genomförbara och har ett brett stöd bland berörda myndigheter. Myndigheterna som samverkade inom temaområdet var Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sida, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning. Vid sidan av dessa myndigheter inhämtade Naturvårdsverket i uppdraget också synpunkter och underlag från Finansinspektionen och Tillväxtverket.

²⁶ Naturvårdsverket fick i 2018 års regleringsbrev i uppdrag av regeringen att redovisa ett underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen.

²⁷ Naturvårdsverket (2019): *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan – Redovisning av Naturvårdsverkets regleringsuppdrag*. Rapport 6879.

Regeringens årliga klimatredovisning

Enligt klimatlagen ska regeringen varje år lämna en klimatredovisning till riksdagen.²⁸ Redovisningen ska lämnas i budgetpropositionen och innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året som gått och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Som en bilaga till budgetpropositionens utgiftsområde 20 lämnade regeringen hösten 2018 sin första klimatredovisning. För varje etappmål redovisas utsläppsutvecklingen per sektor som omfattas av etappmålet samt beslut som fattas under året som påverkar utsläppen. Utsläppsutvecklingen är baserad på information från Naturvårdsverket. Regeringen gör en övergripande bedömning om det finns behov av ytterligare åtgärder.²⁹

Miljö- och jordbruksutskottets behandling av klimatredovisningen

Riksdagens miljö- och jordbruksutskott såg i sitt budgetbetänkande hösten 2018 positivt på att regeringen årligen ska presentera en klimatredovisning i enlighet med klimatlagen. Utskottet konstaterade dock att regeringen i år inte fullt ut uppfyllde kravet i klimatlagen om att klimatredovisningen ska omfatta en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder samt när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas. Anledningen är att budgetpropositionen för 2019 lämnades av en övergångsregering. Utskottet ansåg att det är viktigt att den kommande regeringen i framtida budgetpropositioner kompletterar klimatredovisningen med vilka eventuellt ytterligare åtgärder den avser att vidta samt när och hur beslut om dessa åtgärder kan fattas. Utskottet ansåg även att den kommande regeringen bör utveckla klimatredovisningen avseende andra utgiftsområdets klimatpåverkan och bidrag till att minska utsläppen. Ett sätt att göra detta är enligt utskottet att regeringen tar fram fler konsekvensanalyser så att klimatredovisningen ska kunna ge en

²⁸ 4 § klimatlagen (2017:720).

²⁹ Den dåvarande övergångsregeringen presenterade hösten 2018 inte vilka sådana åtgärder som kunde vara aktuella till följd av att propositionen inte skulle innehålla några förslag som var politiskt kontroversiella eller ha en tydlig partipolitisk inriktning.

mer samlad bild av klimateffekterna på alla politikområden. I klimatredovisningen tar regeringen i likhet med resultatredovisningen för området många gånger upp vilka insatser och åtgärder som vidtagits utan att redovisa vilka resultat dessa lett till samt i vilken mån dessa bidrar till att uppfylla klimatmålen. Det finns dock goda exempel där redovisningen kopplar till målen. Utskottet framhöll att det är önskvärt att fler resultat av insatser och åtgärder redovisas på detta sätt.³⁰

Klimatpolitiska rådet

Klimatpolitiska rådet startade sin verksamhet i januari 2018. Rådets uppgift är att utvärdera om regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen och på så sätt bidrar till att ambitionerna i det klimatpolitiska ramverket förverkligas – det vill säga att omställningen går i rätt riktning och i rätt tempo. Tillsammans med de nya klimatmålen och klimatlagen är rådet en del i det nya svenska klimatpolitiska ramverket, och ska fungera som ett oberoende expertorgan. Rådet ska analysera utvecklingen, utvärdera de underlag och modeller som regeringen bygger sin politik på och bidra till en ökad diskussion i samhället om klimatpolitiken.

Formas är värmdmyndighet åt det Klimatpolitiska rådet som är en nämndmyndighet. Den första rapporten från klimatpolitiska rådet har presenterats där de beskriver sitt uppdrag och vilka rådets ledamöter är. Den 21 mars 2019 överlämnade Klimatpolitiska rådet sin rapport för 2019 till regeringen. Rapporten har särskilt fokus på transportsektorn.

Agenda 2030-arbetet

FN har beslutat om mål och regeringen har tagit fram handlingsplan för arbetet med Agenda 2030. Agendan är en fortsättning på de åtta milleniemålen som nationerna arbetat för sedan år 2000, men Agenda 2030 är betydligt mer långtgående och har större fokus på miljö och hållbarhet.³¹

Det nationella samordningsansvaret har lagts på miljöministern. Det finns utredningsförslag om att bland annat länka in arbetet i

³⁰ Bet. 2018/19: MJU1.

³¹ Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020, Fi 2018:3.

ordinarie processer, att riksdagen ska besluta om mål, att regeringen ska redovisa nuläge och arbete, att myndigheters ansvar ska tydliggöras och regional och lokal nivå betonas.

Målen

Vid FN:s toppmöte i september 2015 antog världens stats- och regeringschefer Agenda 2030 med dess 17 globala mål för hållbar utveckling. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.

Vattenmyndigheterna har identifierat att vattenförvaltningsarbetet kan bidra direkt till att följande fem mål i Agenda 2030 ska kunna nås. Indirekt bedöms en väl fungerande vattenförvaltning även kunna ge förutsättningar för att nå ytterligare fem mål som bland annat rör hållbart jordbruk och hälsofrågor. Mål 6 handlar tydligast om vattenförvaltning:

- Mål 6: Säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla.
- Mål 12: Säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster.
- Mål 13: Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.
- Mål 14: Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling.
- Mål 15: Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstörelsen samt hejda förlusten av biologisk mångfald.³²

³² Förvaltningsplan 2016-2021, Bottenvikens vattendistrikt, Del 5, s 22

Genomförandet i Sverige

År 2016 fick 86 statliga myndigheter i uppdrag att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030. De 86 myndighetsrapporterna redovisades separat till regeringen samma år. I redovisningarna gjorde myndigheterna bedömningar på vilka mål och delmål deras verksamhet har störst inverkan, nationellt och internationellt. De innehöll också en bedömning av om myndighetens verksamhet på området är tillräcklig.³³

I februari 2017 fick SCB i uppdrag att analysera hur Sverige lever upp till målen i Agenda 2030 baserat på tillgängliga data och resultat. Slutrapporten innehöll förslag kring bland annat indikatorer, rapporteringsmekanismer och styrning. Inför FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling presenterade regeringen den första rapporten om genomförandet av Agenda 2030. Rapporten togs fram i en bred konsultationsprocess med underlag och bidrag från ett stort antal samhällsaktörer i olika referensgrupper.

I juni 2018 beslutade regeringen om en handlingsplan för åren 2018–2020. Denna handlingsplan behandlades inte av riksdagen. Med handlingsplanen avsåg regeringen att stärka genomförandet av agendan och underlätta för olika samhällsaktörer att bidra till en fortsatt omställning till hållbar utveckling. I samband med att handlingsplanen beslutades gav regeringen uppdrag till ett flertal myndigheter, bland annat gällande uppföljning och analys. I handlingsplanen beskriver regeringen ett antal centrala åtgärder för hållbar utveckling som förväntas att ge resultat och effekter under kommande år. Handlingsplanen lyfter fram sex tematiska fokusområden och därutöver fyra nyckelfaktorer för genomförandet.³⁴

I Sverige är alla statsråd i regeringen ansvariga för genomförandet av Agenda 2030 inom sina respektive ansvarsområden. Två statsråd har även ett särskilt ansvar för det nationella respektive internationella genomförandet. I samband med regeringsförklaringen den 21 januari 2019 övergick det nationella samordningsansvaret av Agenda 2030 till miljöministern.

³³ www.regeringen.se/artiklar/2016/09/statliga-myndigheter-redovisar-underlag-for-sveriges-genomforande-av-agenda-2030/ (avläst 2019-04-11).

³⁴ www.regeringen.se/rapporter/2018/06/handlingsplan-agenda-2030/ (avläst 2019-04-10).

Agenda 2030-delegationens förslag

Regeringen beslutade i mars 2016 att tillsätta en kommitté i form av en nationell delegation för att stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030.³⁵ Agenda 2030-delegationen hade regeringens uppdrag att stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030 i nära samverkan med olika aktörer i samhället. Delegationen tog bland annat fram en övergripande handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan som överlämnades till regeringen i juni 2017. Slutbetänkandet lämnades i mars 2019.

För att hållbar utveckling ska vara ett effektivt övergripande mål för all politik behövs det utvecklade former för samordning och styrning, samt ett ledarskap som agerar långsiktigt och flexibelt. I slutbetänkandet framförs att Agenda 2030 betonar nödvändigheten av alla samhällsaktörers delaktighet och att genomförandet är ett gemensamt ansvar.

Delegationen menar att man bör utgå från ordinarie processer eftersom dessa har stor potential och redan i dag är operativt pågående:

Det är inom de centrala och ordinarie styrprocesserna i riksdagens och regeringens arbete – exempelvis riksdagsbeslut, arbetet med statsbudgeten, i kommittéväsendet och myndighetsstyrningen – som delegationen identifierat att det finns potential att förbättra och förstärka arbetet för att effektivt kunna genomföra arbetet med hållbar utveckling. Fokus i delegationens förslag ligger på att förstärka och delvis rikta om redan existerande kapacitet. Syftet är att det inom det löpande arbetet ska skapas bättre förutsättningar att besluta om åtgärder som främjar hållbar utveckling och därmed bidra till genomförandet av agendan.³⁶

Delegationens förslag för långsiktighet, politisk förankring och stärkt genomförande av Agenda 2030: Regeringen föreslår i en proposition till riksdagen ett mål för genomförandet av Agenda 2030 för att skapa förutsättningar för långsiktighet och starkast möjliga politiska förankring. Regeringen åtar sig att från och med budgetpropositionen för 2022 i en bilaga redovisa en nulägesanalys samt en samlad redovisning av regeringens arbete med Agenda 2030. Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en sådan bilaga kan utformas. Regeringen tillsätter en kommitté med

³⁵ Dir. 2016:18.

³⁶ SOU 2019:13.

uppdrag att t.o.m. 2030 kontinuerligt ta fram underlag till regeringen i form av uppföljning, utvärdering och förslag till åtgärder för att genomförandet av Agenda 2030 ska drivas framåt.

Delegationens förslag för stärkta förutsättningar att arbeta med hållbar utveckling i staten: Regeringen anger riktningen för statsförvaltningens arbete som helhet genom att i det förvaltningspolitiska målet göra ett tillägg om arbetet med att genomföra Agenda 2030. Regeringen tydliggör myndigheternas ansvar för hållbar utveckling genom ett tillägg i myndighetsförordningen (2007:515). Delegationen gör bedömningen att regeringen bör stärka sin kapacitet att möta behovet av samordnad styrning i genomförandet av Agenda 2030. Dessutom bör regeringen systematiskt integrera kunskap om agendan i utbildningar för myndighetsledningar och anställda i Regeringskansliet.

Delegationens förslag för stärkta förutsättningar på regional och lokal nivå: En stor del av ansvaret för de åtgärder som bidrar till genomförandet av Agenda 2030 ligger på kommuner och landsting. Regeringen ingår ett handslag med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med en gemensam programförklaring för det fortsatta genomförandet av Agenda 2030 på lokal och regional nivå med utgångspunkt i delegationens förslag till riksdagsbundet mål för Agenda 2030. Inom ramen för handslaget bör parterna utveckla lämpliga former för kunskapsförmedling och kunskapsspridning till stöd för genomförandet av agendan. Regeringen tydliggör i en proposition till riksdagen ansvaret för hållbar utveckling i det regionala tillväxtarbetet genom ett tillägg i målet för regional tillväxtpolitik. Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att, i samverkan med andra aktörer inom länen, verka för att målen i Agenda 2030 nås samt att sprida information om arbetet med Agenda 2030 på lokal och regional nivå.

Delegationens förslag om forum för dialog: Genomförandet och uppföljningen av Agenda 2030 förutsätter att alla samhällssektorer och aktörer är engagerade och samverkar om problemformuleringar, lösningar, uppföljning och utvärdering. Genom att skapa öppna och återkommande forum för samverkan och dialog säkerställer regeringen att den får ett komplett och väl förankrat underlag för sitt arbete med genomförandet av agendan. Regeringen arrangerar ett nationellt Agenda 2030-forum för att förankra rapporteringen och inhämta kunskap från olika sektorer och aktörer inför de tillfällen

Sveriges lämnar en fördjupad nationell rapportering om genomförandet av Agenda 2030 till FN:s politiska högnivåforum för hållbar utveckling (HLPF). Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att arrangera regionala Agenda 2030-forum för olika sektorer och aktörer på lokal och regional nivå. Forumen bör genomföras i samverkan med landstingen och i samråd med kommuner och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå.

Delegationens förslag för näringslivets roll i genomförandet: Delegationen gör bedömningen att regeringen bör uppmuntra nya samarbetsformer genom att bjuda in företag och representanter för näringslivets organisationer till en strukturerad kontinuerlig dialog för att diskutera hur näringslivet kan bidra till hållbar utveckling.

Civila samhällets roll i genomförandet: I Sverige bidrar det civila samhället till genomförandet av agendan genom samverkan sinsemellan samt med kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringslivet och forskningen. Den statliga bidragsgivningen och bidrag från kommuner och landsting till civila samhällets organisationer är viktiga medel för genomförandet av Agenda 2030. Civila samhällets aktörer är viktiga genomförare av många centrala samhällsfunktioner, bland annat för att skydda och bevara naturresurser.

Att kommunicera Agenda 2030: Regeringen och de statliga myndigheterna bör kommunicera och tillgängliggöra hur den egna verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030. Öppen och saklig kommunikation bidrar till såväl ökad kunskap hos enskilda, som till delaktighet i samhället. Genom den statliga bidragsgivningen bör regeringen möjliggöra för civila samhället att verka som folkbildare för agendan.

Nationell plan för transportsystemet

Riksdagen beslutar om de transportpolitiska målen och de ekonomiska ramarna för en tolvårsperiod. Regeringen beslutar om en nationell plan utifrån underlag från Trafikverket. Detta görs vart fjärde år. Trafikverket tar fram en genomförandeplan som uppdateras varje år. Landstingen ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Målen

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Dessutom har riksdagen beslutat om ett funktionsmål – tillgänglighet – och ett hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa.³⁷

Funktionsmålet och hänsynsmålet är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Funktions- och hänsynsmålen konkretiserar delar av det övergripande målet, bl.a. flera hållbarhetsaspekter. I det ingår att bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås.

Planeringsprocessen för åtgärder i infrastrukturen

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som beslutades av riksdagen i början av 1990-talet genomförs planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen i två steg:³⁸

- I det första steget, *inriktningsplaneringen*, utreds mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Analysen ligger till grund för den infrastrukturproposition som regeringen presenterar med förslag till planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden. Därefter fattar riksdagen beslut med anledning av propositionen.
- I det andra steget, *åtgärdsplaneringen*, upprättar Trafikverket och planeringsorgan på regional nivå konkreta förslag till nya åtgärdsplaner. Samhällsekonomiska analyser spelar en central roll i detta arbete. De nationella planerna fastställs därefter av regeringen medan länsplanerna fastställs i länen. Regeringen redovisar skriftligen sitt slutliga ställningstagande till riksdagen.

³⁷ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118.

³⁸ Prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35.

Riksdagens beslut om ekonomisk ram

I den senaste infrastrukturpropositionen presenterade regeringen sitt förslag till inriktning för den kommande planeringsperioden (2018–2029). För den innevarande perioden beslutade riksdagen den 13 december 2016 om den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. som finansieras med anslag under perioden 2018–2029. Enligt riksdagens beslut ska den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. under den innevarande perioden 2018–2029 uppgå till totalt 622,5 miljarder kronor.³⁹ Utöver de medel som riksdagen har anslagit för planperioden tillkommer ytterligare medel, bland annat avgiftsintäkter.

Regeringens nationella plan

För nuvarande period beslutade regeringen i mars 2017 om ett uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för transportsystemet för planperioden 2018–2029.⁴⁰ Regeringen fastställde genom beslut i maj 2018 den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur för perioden 2018–2029 och definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för 2018–2029.

I en skrivelse till riksdagen redogjorde regeringen därefter för planeringsarbetet och innehållet i regeringens beslut.⁴¹ Utgångspunkten för den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur är att bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen och bidra inom ett antal samhällsutmaningar som regeringen har identifierat där transportsystemet spelar en stor roll.

Den nationella planen för transportsystemet beskriver hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Den nationella planen omfattar en tolvårsperiod, och uppdateras vart fjärde år. Trafikverket ansvarar för att ta fram ett förslag till plan. Regeringen ger Trafikverket direktiv om prioriteringar. Utifrån detta tar Trafikverket fram ett planförslag i samråd med olika aktörer. Sedan ser

³⁹ Prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4.

⁴⁰ Regeringsbeslut Il 6 2017-03-23, dnr N2017/02312fTIF m.fl.

⁴¹ Skr. 2017/18:278 *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029*.

Trafikverket till att planen blir verklighet. Den nuvarande planen sträcker sig från 2018 till 2029. Planen innehåller bland annat uppgifter om hur mycket pengar Trafikverket har att använda, vad som ska göras och vilka geografiska områden det rör sig om. Den nationella planen är framtagen utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Det kan handla om såväl nya järnvägar, vägar eller farleder som ombyggnader, drift och underhåll, samt åtgärder för trafiksäkerhet eller miljö. Det är regeringen som slutligen beslutar om innehållet i den nationella planen utifrån Trafikverkets förslag.

Trafikverkets åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram finansieras via den nationella planen. Enligt uppgift från Trafikverket är det i princip öronmärkta pengar som inte går att använda till något annat. När det gäller Trafikverkets åtgärder för vatten under den nuvarande planperioden 2018–2029 avsätts för så kallade trimningsåtgärder 10 miljarder kronor för miljö, varav 1,7 miljarder kronor för vatten. Till detta kommer så kallade landskapsåtgärder, där bland annat åtgärder mot vandringshinder ingår. De stora insatserna mätt i kronor utgörs av miljöåtgärder inom de olika infrastrukturprojekten som till exempel Förbifart Stockholm.

Trafikverkets genomförandeplan

Trafikverkets genomförandeplan ska ge en bild av verksamheten sex år framåt. Den visar kommande åtgärder för underhåll och utveckling av transportsystemet. Planen kan användas av företag och organisationer som ett verktyg för planering. Grunden till genomförandeplanen är de åtgärder som finns med i gällande långsiktiga planer, länsplaner och nationell plan för transportsystemet. Planen tar inte upp allt i de långsiktiga planerna utan fokuserar på de åtgärder som har störst konsekvenser för transportsystemet, både under och efter genomförandet. Genomförandeplanen ska ses som ett levande dokument som uppdateras en gång per år och presenteras i början av året. Den nuvarande genomförandeplanen gäller för 2019–2024.⁴²

⁴² www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/genomforandeplan/ (avläst 2019-04-11).

Länsplaner för regional transportinfrastruktur

Enligt lag ska ett landsting upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.⁴³ Enligt förordning ska det inom varje län upprättas en plan till ledning vid fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder.⁴⁴ Om det bedöms ändamålsenligt, får en gemensam plan tas fram för två eller flera län. Länsplanen ska bland annat ange den inriktning på åtgärder som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Länsplanen ska avse tolv år. Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Ansvaret för att genomföra länsplanerna ligger hos Trafikverket dels genom att utföra statliga investeringar, dels genom att lämna bidrag till kommuner och trafikhuvudmän. Beslut om mindre åtgärder fattas årligen av länsstyrelsen i samråd med Trafikverket.⁴⁵

Regionalt tillväxtarbete och regionala utvecklingsstrategier

Det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas i syfte att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken och EU:s sammanhållningspolitik. Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 ska enligt förordning vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet.⁴⁶

Regionalt tillväxtarbete avser insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Arbetet syftar till att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt. Regeringen beslutade i juli 2015 om en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.⁴⁷ Strategin är styrande för användningen och uppföljningen av anslaget för regionala tillväxtåtgärder.⁴⁸ Strategin ska även bidra till att uppnå den regionala tillväxtpolitikens mål om utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin innehåller regeringens prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Prioriteringarna ska vara vägledande i utveckling och genomförande av

⁴³ Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

⁴⁴ Förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

⁴⁵ Avsnittet bygger på prop. 2017/18:266.

⁴⁶ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴⁷ Dnr N2015/5297/RTS.

⁴⁸ Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. De ska även ligga till grund för de statliga myndigheternas medverkan i arbetet.

Det regionala tillväxtarbetet utförs av flera olika aktörer som myndigheter, kommuner eller civila samhällets organisationer och omfattar flera uppgifter. Landstingen och Gotlands kommun har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i sina respektive län. Landstingen ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna genomförandet av strategin.

När de regionala utvecklingsstrategierna (RUS) utarbetas och genomförs ska samråd och samverkan ske med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda myndigheter. Näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjlighet till samverkan. RUS ska vara den samlade strategin för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. De ska binda samman planeringsprocesser av betydelse för en hållbar regional utveckling och bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen. Legitimitet och mandat att leda arbetet ges landstingen genom ett tydligt uppdrag från regeringen samt förtroende från bl.a. kommunerna i länet i samverkan. RUS ska uppdateras löpande och ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till landstingsfullmäktige (kommunfullmäktige för Gotlands del). Strategierna ska lämnas till regeringen och till vissa statliga myndigheter när de har fastställts eller uppdaterats. När RUS tas fram ska bland annat åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning särskilt beaktas.⁴⁹

Statliga myndigheter ska inom sina respektive verksamhetsområden verka för att målet i den regionala tillväxtpolitiken uppnås.⁵⁰ Statliga myndigheter ska bland annat samråda med och löpande informera landstingen. Statliga myndigheter ska även inom sitt verksamhetsområde ge det biträde som behövs till landstingen samt prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet. Boverket, länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket och Trafikverket är några av de myn-

⁴⁹ 11 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁵⁰ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

digheter som listas i förordningen och som därmed omfattas av förordningens regleringar gällande deras medverkan i det regionala tillväxtarbetet.⁵¹

Havsplanering

Havsplaneringsarbetet utgår från EU-direktiv som har införts genom miljöbalken och havsplaneringsförordningen. Förslag till havsplaner för tre områden tas fram av Havs- och vattenmyndigheten och beslutas av regeringen.

Rättslig reglering

I juli 2014 beslutade EU om ett ramdirektiv för havsplanering⁵² som har införlivats i medlemsstaternas lagstiftning. Direktivet innebär att medlemsstaterna senast den 31 mars 2021 ska ha upprättat havsplaner. Direktivet är ett ramverk som innehåller minimikrav för medlemsstaternas planering och rör bland annat samspelet mellan land och hav, gränsöverskridande samarbeten, organisering och utbyte av information och allmänhetens deltagande i havsplaneringsprocessen. Enligt direktivet ska havsplaneringen stödja tillväxt och en hållbar utveckling för havsbaserad energi, sjötransporter, fiske, vattenbruk samt bevarande, skydd och förbättring av miljön. En ekosystemansats ska tillämpas i planeringen så att de maritima verksamheternas belastning på miljön är förenlig med god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv.

Den 1 september 2014 infördes en ny bestämmelse i miljöbalken⁵³ om statlig havsplanering i Sverige som innebär att EU:s ramdirektiv införs i nationell lagstiftning.⁵⁴ För vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska det finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden

⁵¹ Avsnittet bygger på avsnitt 5 i prop. 2017/18:266.

⁵² 2014/89/EU.

⁵³ 4 kap. 10 §.

⁵⁴ Prop. 2013/14: 186, bet. 2013/14:MJU24.

som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna. Syftet med havsplanerna ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Havsplanerna ska enligt miljöbalken beslutas av regeringen.

Arbetets upplägg regleras i havsplaneringsförordningen.⁵⁵

Havsplaneringsarbetet

Enligt havsplaneringsförordningen ska det tas fram förslag till havsplaner som ska bestå av följande:

- en karta som redovisar grunddragen för användningen av havsområdet, de områden inom havsområdet som är av riksintresse och andra allmänna intressen av väsentlig betydelse,
- en planbeskrivning som ska ange inriktningen för användningen av havsområdet, ange och beskriva de områden inom havsområdet som är av riksintresse, redogöra för andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, den nuvarande användningen av havsområdet och de planeringsförutsättningar i övrigt som planen tar hänsyn till, redovisa de överväganden som legat till grund för planen, ange hur frågor om oförenliga ändamål bör lösas, och tydligt redovisa innebörden och konsekvenserna av användningen av havsområdet enligt planen.

Vidare regleras att ett förslag till havsplan ska utformas så att planen

1. integrerar näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål,
2. bidrar till att:
 - a) god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls,
 - b) havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, och
 - c) främja samexistens mellan olika verksamheter och användningsområden, och

⁵⁵ Havsplaneringsförordning (2015:400).

3. ger den vägledning som behövs för att de områden som omfattas av den kan användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns.

Enligt förordningen ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till havsplaner och i förslagsarbetet samverka med Boverket, Jordbruksverket, berörda länsstyrelser samt de myndigheter som har ansvar enligt förordningen om hushållning med mark- och vattenområden, de så kallade riksintressemyndigheterna.⁵⁶

Enligt förordningen kommer statliga myndigheter, landsting och kommuner in i arbetet på följande sätt:

- De *centrala myndigheterna* ska inom sina ansvarsområden samverka med Havs- och vattenmyndigheten när den tar fram ett förslag till havsplan och baserat på information som de innehar ge Havs- och vattenmyndigheten det underlag som behövs för att ta fram förslaget.
- De *länsstyrelser* som är berörda av ett förslag till havsplan ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten samt
 1. ta fram, sammanställa och överlämna det underlag till Havs- och vattenmyndigheten som myndigheten behöver i arbetet med att ta fram förslaget,
 2. aktivt delta i Havs- och vattenmyndighetens arbete för kommunal medverkan och i annat stödande och samordnande arbete gentemot kommuner, och
 3. i övrigt hjälpa Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram förslaget. I förslagsarbetet ska länsstyrelserna samarbeta med varandra. Samarbetet ska samordnas av Länsstyrelsen Västernorrland (om förslaget avser Bottniska viken), Länsstyrelsen Kalmar (om förslaget avser Östersjön) och Länsstyrelsen Västra Götaland (om förslaget avser Västerhavet).
- Havs- och vattenmyndigheten ska ge de *kommuner och landsting* som kan beröras av ett förslag till havsplan tillfälle att medverka i

⁵⁶ Dessa myndigheter anges i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

förslagsarbetet så att hänsyn kan tas till lokala och regionala förutsättningar och behov.

När Havs- och vattenmyndigheten är färdig med förslaget till havsplan, ska myndigheten enligt förordningen lämna det slutliga förslaget till regeringen tillsammans med ett sammanfattande yttrande, en redogörelse för samrådet och yttrandeförfarandet och det övriga underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget. Av underlaget ska det framgå vilka synpunkter som inkommit och hur hänsyn tagits till synpunkterna.

Om det behövs för att uppnå syftet med en havsplan, ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område. När Havs- och vattenmyndigheten är färdig med ett förslag till föreskrifter, ska myndigheten lämna det slutliga förslaget till regeringen tillsammans med ett yttrande och det övriga underlag som har betydelse för bedömningen av förslaget. När en havsplan har beslutats av regeringen, ska Havs- och vattenmyndigheten löpande hålla sig underrättad om utvecklingen inom de berörda områdena och vid behov eller minst vart åttonde år ta fram nya förslag så att havsplanen hålls aktuell och kan uppfylla sitt syfte.

Framförda synpunkter på processer, pågående arbete och erfarenheter

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att ta fram förslag till de första havsplanerna. Förslagen ska lämnas till regeringen under slutet av 2019 och regeringen ska fatta beslut senast 2021. I intervju har en del uppgett att arbetssättet är nytt i Sverige och att det än så länge är en trevande process, medan andra framhåller att man har kommit ganska långt. En havsplan ska förena näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål. Den ska bidra till att:

- god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls,
- att havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, och
- att främja samexistens mellan olika verksamheter och användningsområden.

En havsplan ska ge den vägledning som behövs för att områdena kan användas för de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. En havsplan kan till exempel ange områden där energiutvinning är mest lämplig användning. För all användning och påverkan är det väsentligt att beakta samband mellan land och hav.

Det svenska kommunala planmonopolet och det förhållandet att kommunala översiktsplaner sträcker sig ut i havet gör att staten och kommunerna måste samverka i havsplaneringsarbetet. Havsplanen ska vara vägledande för den kommunala översiktsplaneringen.

Alla Sveriges 14 kustlänsstyrelser har i uppdrag att stödja Havs- och vattenmyndigheten och att arbeta regionalt med havsplanering. Länsstyrelsernas roll är att koppla ihop havsplaneringen med den kommunala planeringen på land, stödja och samordna kommunerna i deras arbete med detta. Förslagen stäms av med samtliga 85 kustkommuner men även samtliga inlandskommuner inbjuds att yttra sig. Länsstyrelserna Västra Götaland, Kalmar och Västernorrland har ett särskilt regionalt samordningsansvar. Deras uppgift är att stötta övriga länsstyrelser i processen.

Enligt uppgift är samtliga berörda myndigheter delaktiga i processen med att ta fram förslag till havsplaner. Det beskrivs som en interaktiv process, och att Havs- och vattenmyndigheten på ett tidigt stadium beslutade sig för ett sådant arbetssätt. Det var enligt uppgift mycket dialog mellan berörda myndigheter både innan arbetet drog igång och under processen.

I augusti 2015 beslutade regeringen om En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö. Strategin syftar till att ta ett helhetsgrepp om maritima hållbara näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö. På regeringsnivå hanteras havsplaneringen på Miljödepartementet medan den maritima strategin hanteras på Näringsdepartementet, vilket kräver täta kontakter mellan dessa departement. När det gäller sjöfartaspekterna har riksdagens trafikutskott uppmärksammat att maritima näringar kan påverka sjöfarten, till exempel vindkraft, turism och vattenbruk. Utskottet noterade att dessa aspekter behandlas i den svenska havsplaneringen. Utskottet pekade på vikten av att arbetet med genomförandet av den maritima strategin bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande

kust och skärgård.⁵⁷ Trafikutskottet har vidare framhållit att ekosystemansatsen är en utgångspunkt i både EU:s havsplaneringsdirektiv och den svenska havsplaneringsförordningen. Havsplanerna ska ge förutsättningar för effektiva transportvägar med låg bränsleförbrukning samt för att sjöfartens miljöeffekter ska minimeras, särskilt i ekologiskt känsliga områden. Utskottet menar att havsplanerna kan vara ett viktigt stöd i det internationella arbetet med att styra fartygsrutterna till områden där känsliga naturvärden inte riskeras av trafiken.

Det finns inga EU-medel kopplade till havsplaneringsdirektivet utan den nationella havsplaneringen utförs med nationella medel. I intervju har framförts att regeringens särskilde utredare från början var tydlig med att det behövdes en finansiering av arbetet genom en permanent ökning av förvaltningsanslaget till de berörda myndigheterna.⁵⁸ Riksdagen beslutade om en årlig anslagshöjning med 15 miljoner kronor till Havs- och vattenmyndigheten och 15 miljoner kronor direkt via permanent förstärkning av förvaltningsanslaget till länsstyrelserna. På vissa länsstyrelser (såsom Länsstyrelsen Västra Götaland) öronmärktes pengarna för arbetet med havsplanering.⁵⁹

Kommunal fysisk planering

Fysisk planering handlar om hur mark och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad. Plan- och bygglagen (PBL) styr kommunernas fysiska planering. Det finns tre typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.⁶⁰

Översiktsplaneringens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur den kommer att tillgodose de allmänna intressen som ska beaktas vid användningen av mark- och vattenområden. Enligt bestämmelserna i PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen.

⁵⁷ Bet. 2017/18:TU16.

⁵⁸ SOU 2010:91 *Planering på djupet – fysisk planering av havet*.

⁵⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland, intervju 2018-10-09.

⁶⁰ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/ (avläst 2019-04-17).

Länsstyrelsen har flera uppgifter relaterade till fysisk planering. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan upprättas eller en ändring i planen genomförs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar. Länsstyrelsen ska vidare avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan. Länsstyrelsens yttrande ska ge besked om huruvida kommunens ställningstaganden i översiktsplanen kan genomföras utan ingripande från staten eller inte. Ett ingripande kan ske om kommunens efterföljande beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser kan antas stå i konflikt med de intressen som staten bevakar när det gäller markanvändning och bebyggelseutveckling.

Kommunal samverkan inom fysisk planering sker i de flesta fall när ett konkret behov av samverkan uppstår. Samverkan uppkommer då mellan de kommuner som berörs av den specifika frågan. Samarbetet sker genom kommunalförbund eller formlöst. Samarbetet kan omfatta flera län.⁶¹

Regional fysisk planering i Stockholms och Skåne län

Riksdagen beslutade i november 2018 att nya bestämmelser om regional fysisk planering skulle föras in i plan- och bygglagen.⁶² Frågor av betydelse för den fysiska miljön som berör mer än en kommun ska samordnas regionalt. I propositionen betonade regeringen att en länsvis indelning skapar synergieffekter kopplade till övriga planeringsslag och att den regionala fysiska planeringen därför borde ha länet som avgränsning. De nya bestämmelserna gäller Stockholms och Skånes län, men enligt regeringens bedömning bör regional fysisk planering, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

De två berörda landstingen ska:

⁶¹ Avsnittet bygger på avsnitt 5 i prop. 2017/18:266.

⁶² Prop. 2017/18:266, bet. 2018/19:CU2.

1. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta ett förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan,
3. anta, pröva aktualiteten hos och vid behov ändra planen,
4. lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet under utställningstiden i fråga om hur de förhåller sig till regionplanen,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

Landstingen ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär. Landstingsfullmäktige beslutar i frågor om antagande, aktualitetsprövning och ändring av en regionplan.

Genom de nya bestämmelserna får landstingen i Stockholms och Skåne län därmed samordningsansvar, och i det ingår att ta fram en regionplan. En sådan plan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska vara vägledande för kommunernas beslut om bland annat översiktsplaner och detaljplaner. Planen ska också ge kommunerna vägledning kring hur mark- och vattenområden ska användas, var det går att bygga och hur samverkan ser ut mellan kommunerna och andra aktörer. Vidare ska det framgå av regionplanen bl.a. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med andra nationella, regionala och kommunala planer och program. Lagändringarna började gälla den 1 januari 2019.

I propositionen angav regeringen att regional fysisk planering bör, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns. Riksdagen riktade ett tillkännagivande till regeringen om att

regeringen borde ta nödvändiga initiativ till att utveckla reformen så att den omfattar fler län, exempelvis genom direkt dialog med berörda parter samt att förtydliga hur befintliga samordningsförbund kan fortsätta sitt arbete:

Enligt utskottets mening bör regeringen ta nödvändiga initiativ för att vidareutveckla reformen till att omfatta fler län, utöver Stockholms län och Skåne län. Regeringen bör inom ramen för detta arbete ha en direkt och kontinuerlig dialog med berörda parter. Det bör i arbetet beaktas att det på vissa platser finns samordningsförbund med ett ansvar för inomregional planering och miljö- och samhällsbyggnad. Regeringen bör på ett tydligare sätt belysa hur dessa befintliga samordningsförbund kan fortsätta att verka inom ramen för en utvidgning av reformen.⁶³

I riksdagsbeslut framhölls att reglerna om regional fysisk planering samlas i PBL, vilket underlättar samordningen mellan det kommunala ansvaret enligt PBL för planering av mark- och vattenområden å ena sidan och de regionala aktörernas uppdrag att utreda och planera frågor av betydelse för länets fysiska miljö å andra sidan. Regeringen ansåg att den ökade samordningen i förlängningen borde kunna medverka till en ökad effektivitet i planeringsprocesserna samt förbättrad utväxling av både offentliga och privata investeringar. Detta leder enligt regeringen sammantaget till en förbättrad fysisk planering sett ur både hållbarhets- och samhällsekonomiskt perspektiv. Ansvaret för det regionala tillväxtarbetet och för planeringen av transportinfrastruktur och kollektivtrafik ligger även det på landstinget, med undantag i dag för ett fåtal län. Genom att samla ansvaret hos landstinget på detta sätt kommer det enligt regeringens bedömning att ske en samordning mellan de regionala planeringarna.

⁶³ Bet. 2018/19:CU2.

Finansiering av fysiska åtgärder

Inledning

I denna bilaga görs en genomgång av frågor rörande finansieringen av fysiska åtgärder. Beskrivningen är inte uttömmande. I bilagan beskrivs ett urval möjliga finansieringskällor för fysiska åtgärder. Det handlar om bland annat landsbygdsprogrammet, vissa gemensamma privata finansieringskällor och andra källor.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram om finansiering av fysiska åtgärder

Av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2016–2021 framgår följande:

- *Landsbygdsprogrammet*: I miljöinvesteringsstöden och investeringsstöden bedöms omkring 95 miljoner kronor per år finnas för fysiska åtgärder som bidrar till vattenförvaltningens mål. I detta ingår omkring 34 miljoner kronor per år för skötsel av befintliga skyddszoner.
- *Kalkning inklusive medfinansiering*: Det är länsstyrelserna som styr det operativa miljöarbetet utifrån regionala prioriteringar, däribland de kalkningsåtgärder som utförs med bidrag från Havs- och vattenmyndigheten. Kommunerna ansvarar för detaljplanering och genomförandet av kalkningen av sjöar och vattendrag samt spridningskontroll. Under 2013 kostade kalkningen 160 miljoner kronor i statsbidrag från anslaget 1:11. Därtill kommer kommunernas egenfinansiering med upp till 15 procent av kostnaden. Enligt Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2018 sprids årligen ungefär 100 000 ton kalk till en kostnad av cirka 150 miljoner kronor.

- *Efterbehandlingsåtgärder*: Efterbehandlingsåtgärder av förorenade områden där verksamhetsutövare inte kan hållas ansvarig för sanering finansieras genom staten (utgiftsområde 20, anslag 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden). Naturvårdsverkets befintliga finansiering har uppgått till cirka 450 miljoner kronor per år (2010–2015).
- *Fiskevård, särskilda så kallade 1:11-projekt, LOVA och LIFE inklusive medfinansiering*: Åtgärder för cirka 340 miljoner kronor årligen inom fiske och vattenvård, finansieras av EU-medel eller staten (utgiftsområde 20, anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö). Medfinansiering krävs oftast av staten, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner eller den som utför åtgärden.
- *Miljöskydd vattenrelaterat (industrin)*: Industrin genomför vattenrelaterade åtgärder för cirka 2 miljarder kronor årligen enligt SCB:s statistik.¹
- *Enskilda avlopp*: Årlig kostnad för installation av nya anläggningar uppgår till cirka 1 miljard kronor. Driftskostnader för befintliga enskilda avlopp beräknas till nästan 3 miljarder kronor. Båda typerna av kostnader finansieras av den enskilde fastighetsägaren.
- *VA-kollektivet*: Detta innefattar posterna reningsverk, ledningsnät för avlopp (spillvatten och dagvatten), dricksvattenförsörjning och ledningsnät för dricksvatten. Utifrån VA-taxan beräknas branschen omsätta cirka 15 miljarder kr årligen.²
- *Övervakning av vatten*: Miljöövervakningen beräknas enligt vattenmyndigheterna kosta cirka 164 miljoner kronor per år. Finansiering sker via staten och av verksamhetsutövare.
- *Vattenkraft – miljö*: Kostnaderna handlar om att årligen bygga cirka 200 fiskvägar, produktionsbortfallet för minimitappning och avsättning till bygdemedlen. Finansiering av dessa kostnader står verksamhetsutövaren för.
- *Forskning*: I forskningsanslagen inkluderas anslag till SMHI vattenförvaltning, SLU Aqua, Baltic Nest Institute (BNI), Havsmiljö-

¹ Avser branscher med SNI-kod 07–33, 35 och 36. Vattenmyndigheterna har gjort en nedjustering av kostnaderna i branschen vattenförsörjning, vilket är de kommunala huvudmännen inom VA-sektorn, som i stället redovisas samlat under VA-kollektivet.

² Svenskt Vatten, e-brev 2018-10-16.

institutet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Havs- och vattenmyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Stockholm Environment Institute (SEI), IVL Svenska Miljöinstitutet, projekt inom miljöforskningsanslaget, projekt inom Östersjöprogrammet Bonus, Waters och forskningsprogrammet SPEQS (A Systems Perspective on Environmental Quality Standards).

- *Utbetalning från ideella fonder:* Medel betalas årligen ut från fonder som har helt eller delvis en inriktning för finansiering av åtgärder i vatten. Fonderna är Stiftelsens Alvins fond för fågel-skydd, Naturskyddsföreningens miljöfond, Världsnaturfondens innovativa naturvård, Sportfiskarnas fiskevårdsfond, Stiftelsen svensk våtmarksfond och Stiftelsen Baltic Sea 2020. De uppgår sammanlagt till cirka 70 miljoner kronor per år.

Vissa gemensamma privata finansieringskällor

Inom den privata finansieringen inryms vissa för verksamhetsutövarna gemensamma finansieringskällor. Här beskrivs tre sådana finansieringskällor.

Bygdeavgiftsmedel och fiskeavgiftsmedel

Bygdeavgiftsmedel och fiskeavgiftsmedel regleras genom förordning (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Fiskeavgifterna uppgår till cirka 15 miljoner kronor per år och bygdeavgifterna till 120–130 miljoner kronor per år. Bygdeavgifterna används endast i mycket liten utsträckning till vattenvård. Dessutom kan nämnas att kraftbolagen finansierar kompensationsutsättning av fisk i enlighet med de krav som ställs i de olika tillstånden.³

Bygdeavgiftsmedel är en årlig ersättning som vattenkraftsföretagen måste betala i samband med regleringen av de stora älvarna för

³ Rapport från riksdagen 2011/12:RFR1. Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har under senare år genomfört tre uppföljningar med anknytning till vattenförvaltningen. Arbetet har genomförts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp med en ledamot från varje riksdagsparti. Uppföljningarna har redovisats i serien Rapporter från riksdagen (RFR) och behandlats av utskottet i olika betänkanden.

att minska eller gottgöra skador som regleringen orsakat.⁴ Avgiften bestäms av mark- och miljödomstolen och tas ut efter avgiftsenheter och avgiftsklasser om verksamheten innebär drift av ett vattenkraftverk, vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål eller ytvattentäkt. Bygdeavgiften ska betalas till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen bedrivs.

Bygdeavgift ska användas för att förebygga eller minska sådana skador av vattenverksamheten som inte har ersatts enligt 31 kap. miljöbalken och för att gottgöra sådana skador. Den ska även användas för att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten.⁵

Vid tillståndsprövning i mark- och miljödomstolen av vattenverksamheter enligt miljöbalken kan domstolen föreskriva fiskeavgifter som kompensation för fiskeskada. Medlen kan användas för fiskevårdsåtgärder i det berörda vattenområdet eller i angränsande vattendrag om det inte anges något annat i domen. Fiskeavgiften kan fastställas antingen som en engångsavgift eller som en årlig avgift och betalas till Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten bestämmer hur fiskeavgifter ska användas, om inte annat har bestämts i domen eller beslutet. Myndigheten får överlämna uppgiften att fatta sådana beslut till länsstyrelsen.

Vattenkraftens miljöfond

Enligt en ändring i miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2019 ska alla vattenverksamheter som är avsedda för att producera vattenkraftsel, eller när de påbörjades var avsedda för att producera vattenkraftsel, ha moderna miljövillkor.⁶ Av energiöverenskommelsen från 2016 följer att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnaderna för arbetet med att säkerställa att verksamheter och anläggningar åtgärdas så att Sverige lever upp till unionsrätten och dess krav på vattenverksamheter.⁷ Regeringen förväntas kring årsskiftet 2019/20 besluta om en nationell plan för omprövning av vatten-

⁴ Närmare bestämmelser om detta finns i miljöbalken (1998:808) och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812).

⁵ Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁶ www.havochvatten.se

⁷ Prop. 2017/18:243.

kraftens miljövillkor. Planen innehåller en tidplan för omprövningen av vattenkraften. Verksamhetsutövare som anmäler sig till planen har möjlighet att ansöka om ersättning för delar av prövningskostnaderna, åtgärdskostnaderna och produktionsförlusterna från Vattenkraftens miljöfond.

Vattenkraftens Miljöfond Sverige AB bildades och finansieras av åtta vattenkraftsbolag som tillsammans står för cirka 95 procent av vattenkraftsproduktionen i Sverige. Företagen satsar 10 miljarder kronor under 20 år och de utgörs av Fortum, Jämtkraft, Mälarenergi, Skellefteå Kraft, Statkraft, Tekniska verken i Linköping, Uniper och Vattenfall. Genom fonden tar vattenkraftsföretagen ett solidariskt ansvar för finansiering av miljöåtgärder i samband med att vattenkraftsverksamhet ska anpassas till moderna miljövillkor.

Verksamhetsutövarna kan ansöka om medel för miljöåtgärder, inklusive utredningar, kostnader för prövning av miljöåtgärderna i domstol, eventuella produktionsförluster samt utrivning inom ramen för den nationella planen. De svarar själva för 15 procent av de miljöåtgärdsrelaterade kostnaderna samt de första 5 procenten av produktionsbegränsningarna.⁸ Ansökan om medel kan med vissa undantag ske med början 2020.

Vissa andra finansieringskällor

Det finns även andra finansieringskällor såsom NEFCO (Nordiska miljöfinansieringsbolaget) och NIB (Nordiska Investerings Banken). Dessa båda institutioner administrerar Baltic Sea Action Plan Fund (BSAP-fonden).

NEFCO är ett samnordiskt miljöfinansieringsbolag vars primära syfte är att främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Central- och Östeuropa genom att finansiera företag i dessa länder. Bolaget beviljar lån och gör kapitalinvesteringar i syfte att skapa positiva miljöeffekter av intresse för den nordiska regionen. Fokus är på projekt som leder till kostnadseffektiva miljöfördelar i hela regionen.⁹ NEFCO har även finansierat projekt i Sverige.

NIB är en internationell finansinstitution som ägs av Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige. Den

⁸ vattenkraftensmiljofond.se

⁹ www.norden.org/sv/funding-opportunities/nefco-lan-och-investeringar

är bland annat inriktad på projekt som förbättrar miljön i de nordiska och baltiska länderna.¹⁰ Banken erbjuder bland annat lån till vissa typer av vattenrelaterade investeringar.

Finansiering från EU

Även EU kan bidra till finansieringen av åtgärdsarbete i Sverige. Följande program är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Interreg-projekt

Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) handlar om att utveckla samarbetet över nationsgränserna. Syftet är att uppmuntra städer och regioner från olika medlemsstater att arbeta tillsammans och lära av varandra genom gemensamma program, projekt och nätverk. Interreg-programmen finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Nuvarande programperiod för 2014–2020 är den femte perioden (Interreg V).¹¹

Havs- och vattenmyndigheten medfinansierade under 2018 totalt 19 stycken Interreg-projekt, varav fyra nya projekt startade under 2018. Flertalet av projekten finansieras av Interreg Baltic Sea Region (Östersjöprogrammet), vilket är ett transnationellt samarbetsprogram mellan elva länder. Utöver detta medfinansierar man även projekt inom programmen Central Baltic, Nordprogrammet, Botnia-Atlantica, Sverige-Norge samt Öresund-Kattegatt-Skagerrak.

Havs- och vattenmyndigheten uppger att intresset för att söka medfinansiering från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö har varit relativt stort med en variation av sökande aktörer. De aktörer som sökt medfinansiering har exempelvis varit länsstyrelser, universitet samt ideella föreningar och organisationer. Utöver extern medfinansiering är Havs- och vattenmyndigheten projektägare för följande projekt "Baltic Lines", "North Sea" och "Water Co-Governance", där Havs- och vattenmyndigheten medfinansierar myndighetens deltagande i projekten. Finansieringsgraden från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) varierar mellan 50–75 procent

¹⁰ www.svensktvatten.se/forskning/sok-pengar/sok-externa-pengar/nordiska-investeringsbanken--nib/

¹¹ <http://eufonder.se/interreg.html> (avläst 2018-06-07).

beroende på program. Havs- och vattenmyndighetens medfinansiering utgör mellan 20–50 procent av mottagarens projektbudget inom EU-projektet, beroende på medfinansieringsgraden från EU samt eventuell övrig finansiering.¹²

LIFE-projekt

EU:s miljöprogram LIFE är uppdelat i två delar, en för miljö och en för klimat. Delprogrammen har vardera tre prioriterade områden. Delprogrammet för miljö prioriterar miljö och resurseffektivitet, natur och biologisk mångfald samt miljöpolicy och information. Delprogrammet för klimat prioriterar begränsning av klimatförändringar, klimatanpassning samt klimatstyrning och information.

En ny typ av projekt som kallas integrerade projektet (LIFE-IP) har införts. De ska vara storskaliga och utgå ifrån en regional eller nationell plan eller strategi. Ett mål är att integrera miljö- och klimatpolicys i andra sektors policys. Därför ska projekten samfinansieras och ha minst en annan finansieringskälla än LIFE-bidraget.

Varje år genomför EU-kommissionen en ansökningsomgång för projekt inom LIFE. Naturvårdsverket informerar och erbjuder stöd till sökande i Sverige, bland annat genom att bedöma om en projektidé passar in i LIFE-programmet. Det är EU-kommissionen som beslutar om LIFE-projekten.¹³

Medfinansieringsgraden ligger mellan 60 och 75 procent. Havs- och vattenmyndigheten medfinansierar mellan 50 och 85 procent av resterande insats (20–35 procent av den totala budgeten). Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning kan nyttjandet av LIFE öka om det finns ett långsiktigt nationellt stöd för ansökningar och medfinansiering.

Havs- och vattenmyndigheten har under 2018 fattat beslut om tre stycken nya LIFE-projekt och medfinansierar totalt nio LIFE-projekt. År 2018 stöttade Havs- och vattenmyndigheten åtgärdsinriktade vattenprojekt inom Life med nästan 3 miljoner euro 2018. Myndigheten får årligen in ett antal ansökningar om skrivarstöd. Enligt myndighetens bedömning har dess strategi för att stödja fler

¹² Havs- och vattenmyndigheten (2019d).

¹³ <http://naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhall-et/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/EU-finansiering/LIFE/> (avläst 2018-05-24).

ansökningar för arbete med projektansökan och möjligheter till medfinansiering ökat intresset för vattenrelaterade LIFE-projekt.¹⁴

Havs- och fiskeriprogrammet

Havs- och fiskeriprogrammet består av stöd för att dels utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk i Sverige, dels genomföra en del av den integrerade havspolitikerna och olika EU-miljödirektiv.

Landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet 2014–2020 består av stöd och ersättningar som är till för att utveckla landsbygden. Miljö, hållbar utveckling och innovation är prioriterade områden. När det gäller jordbrukets vattenanvändning konstateras att användningen för bevattningsändamål och för djurhållning utgör 3–4 procent av den totala vattenanvändningen.¹⁵ Vidare konstateras att sedan ett drygt sekel tillbaka har många våtmarker omförts till andra marktyper, framförallt i skogs- och jordbruket. Detta har bidragit till att de öppna vattenytorna i odlingslandskapet har minskat. Av den totala mänskliga bruttobelastningen på inlandsvatten bidrar jordbruksmarken med 48 procent eller 930 ton fosfor/år. Samtidigt bidrar jordbruksmarken med cirka 24 000 ton kväve/år i form av nettobelastning på havsområdena, vilket motsvarar cirka 43 procent av den totala nettobelastningen.¹⁶ Det har från Jordbruksverket påpekats att när det gäller uppgifterna för kväve- och fosforbelastningen kan de variera beroende på vilken beräkning eller rapport som man utgår från. Beräkningsmetodiken uppges ha ändrats flera gånger under senare år och beräkningarna är inte jämförbara.¹⁷

Stöden och ersättningarna finansieras gemensamt av Sverige och EU. Under perioden 2014–2020 omfattar landsbygdsprogrammet

¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2019d).

¹⁵ Enligt SCB:s statistik från 2015 om Sveriges vattenanvändning utgör jordbrukets vattenanvändning cirka 3 procent av den totala vattenanvändningen.

¹⁶ The European Agricultural Fund for Rural Development & Regeringskansliet: *Sweden - Rural Development Programme (National)*. www.jordbruksverket.se/download/18.6d934e101637f6eab1cdcf80/1527168267597/Programme_2014SE06RDNP001_4_1_sv.pdf (avläst 2018-11-01).

¹⁷ Jordbruksverket, e-brev 2019-11-25.

37 miljarder kronor. Medlen kommer från en av EU:s fyra struktur- och investeringsfonder, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som stöder EU:s politik för landsbygdsutveckling. Den största delen, cirka 62 procent, går till området miljö och klimat.

I landsbygdsprogrammet ingår följande stöd och ersättningar:

- företagsstöd
- projektstöd
- miljöinvesteringar
- miljöersättningar
- ersättningar för ekologisk produktion
- kompensationsstöd
- djurvälståndersättningar
- lokalt ledd utveckling.¹⁸

Landsbygdsprogrammet 2014–2020 innehåller sex prioriteringar, som anger vilka mål stöden och ersättningarna ska bidra till att nå. Målen handlar om miljö och klimat, konkurrenskraft inom jordbruk, trädgård, rennäring och skogsbruk samt utveckling av nya jobb på landsbygden. Till varje prioritering finns tillhörande fokusområden, sammanlagt 18 stycken. Fokusområdena beskriver olika delar av prioriteringarna mer detaljerat.

För det svenska landsbygdsprogrammet har regeringen valt att använda 15 av 18 fokusområden. Samtliga stöd och ersättningar i landsbygdsprogrammet ska bidra till minst ett av de 15 fokusområdena. Fokusområde 4:b är att förbättra vattenförvaltningen och hanteringen av gödsel- och växtskyddsmedel och 4:c handlar om att förebygga markerosion, förbättra markskötsel och en god vattenhushållning i jordbruket. Sverige har inte valt fokusområde 5:a som är att effektivisera vattenanvändning inom jordbruket.¹⁹ Alla myndigheter som handlägger projektstöd, företagsstöd och miljöinve-

¹⁸ www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/landsbygdsprogrammet20142020/omlandsbygdsprogrammet.4.1b8a384c144437186ea10a.html (avläst 2018-05-24).

¹⁹ www.jordbruksverket.se/download/18.26aaa7aa15471338dad1be26/1462198866626/Prioriteringar%20och%20fokusomr%C3%A5den.pdf (avläst 2018-05-24).

steringar har tagit fram handlingsplaner. I handlingsplanerna ska de visa hur de genom sina prioriteringar bidrar till de mål som finns.

Landsbygdsprogrammets stöd omfattar bland annat så kallade miljöinvesteringar, vilka kan handla om arbete för att förbättra vattenkvaliteten. Man kan också få stöd för miljöåtgärder i skogsbruket, bland annat för att skapa våtmarker.

Av Jordbruksverkets nationella handlingsplan 2018 framgår att de nationella miljömålen, lagstiftning och åtgärds- och handlingsplaner som rör övergödning, klimat, vatten och giftfri miljö är de yttre ramarna för den verksamhet som prioriteras inom bland annat fokusområdena 4:b och 4:c. Fokus är att minska övergödning, minska utsläpp av klimatgaser, förbättra vattenhushållning, integrerat växtskydd och säker användning av växtskyddsmedel. Arbetet sker inom projektet Greppa Näringen.²⁰ Projektet drivs som ett samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna och rådgivningsföretag i lantbruksbranschen. En styrgrupp är knuten till projektet med representanter för LRF, länsstyrelserna, rådgivningsföretagen och Jordbruksverket.

Fokusområde 4:c handlar om vattenhushållning i jordbruket, det vill säga dränering, översvämningsskydd och bevattning. En hållbar vattenhushållning är en grundförutsättning för jordbruksproduktionen och bidrar därför till att uppnå olika vattenrelaterade miljökvalitetsmål. Kompetens inom jordbrukets vattenhushållning behövs för att genomföra åtgärderna som föreslås inom vattendirektivet och för att anpassa jordbruket och dess vattenanläggningar till ett förändrat klimat. Det behövs satsningar på forskning och utveckling samt kompetensutveckling.

Vattenprisutredningen bedömde att tillgängliga medel inom den gemensamma jordbrukspolitikens landsbygdsförordning borde kunna användas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Vilka styrmedel som skulle vara effektiva i detta sammanhang borde utredas av Jordbruksverket.²¹

Regeringen har i sin prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015–2021 uppmärksammat att det i det svenska landsbygdsprogrammet finns åtgärder för att bland annat minska växtnäringens förluster från jordbruksmark. I detta ingår åtgärder som exempelvis investeringsstöd till strukturstyrning, kalkfilterdike,

²⁰ Webbplatsen www.greppa.nu

²¹ SOU 2010:17.

våtmarker, fosfordammar och tvåstegsdike för näringsretention, miljöersättningar till skyddszoner längs vattendrag och för anpassade skyddszoner samt rådgivningsåtgärder. Regeringen menar att landsbygdsprogrammet utgör ett viktigt styrmedel för såväl fysiska åtgärder som åtgärder inom kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet riktad till jordbrukare. Regeringen anger i beslutet att åtgärderna bidrar till att miljökvalitetsnormerna kan uppfyllas. Regeringen menar därför att åtgärdsprogrammen bör förtydligas i de delar som avser åtgärder riktade till Jordbruksverket.²²

I de slutliga åtgärdsprogrammen omfattar fyra av de sex åtgärderna riktade till Jordbruksverket det svenska landsbygdsprogrammet.

Åtgärd 1: Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020, fokusområde 4B, för att minska växt-näringsförluster till områden där det finns risk att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärd 2: Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020, fokusområde 4:b för att minska påverkan från användning av växtskyddsmedel i områden där det finns risk att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärd 3: Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020, fokusområde 4B, för att minska negativ påverkan från markavvattning och bevattningsuttag. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljökvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärd 4: Jordbruksverket ska inom ramen för Landsbygdsprogrammet särskilt uppmärksamma åtgärderna a) strukturkalkning, b) kalkfilterdike, c) anpassad skyddszon, d) skyddszon, e) våtmark, f) fosfordamm och g) tvåstegsdiken för att dessa ska bidra till att miljökvalitetsnormer för vatten följs.

²² Regeringsbeslut 2016-10-06.

Horisont 2020

Horisont 2020 är EU:s ramprogram för forskning och innovation. Programmet har en budget på runt 80 miljarder euro och ger stöd till satsningar på forskning, innovation och hållbar utveckling.²³

²³ <http://naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Sok-EU-finansiering/Horisont/> (avläst 2018-05-24).

Fördelning av arbetsuppgifter

Inledning

I denna bilaga redovisas utredningens förslag till fördelning av arbetsuppgifter på olika aktörer. Vidare redovisas några av de olika alternativ som har diskuterats under utredningens gång.

Utredningens förslag

Tabell 1 Fördelning av arbetsuppgifter

Arbetsuppgift	Alternativ	Vårt förslag
Kunskapsunderlag		
– Indela, karakterisera och gruppera vattenförekomster		– SMHI och SGU tar fram nationella underlag.
– Beskriva tillstånd vattenförekomster och statusklassificera		– Lst kompletterar underlagen. – Kn och verksamhetsutövare bidrar med lokalt underlag. – Avstämning med lokala referensgrupper – HaV och SGU bedömer inför slutligt förslag
– Bedöma påverkan och risk (påverkansanalys, riskbedömning)		– Länsstyrelserna tar fram förslag för resp. län med stöd från kommunerna
– Bedöma åtgärdsbehov		– Avstämning med lokala referensgrupper
– Bedöma tekniska och ekonomiska möjligheter att vidta åtgärder		– HaV och SGU bedömer inför slutligt förslag
– Aggregera kunskapsunderlaget till distriktsnivå		– Hav och SGU

Miljökvalitetsnormer		
– Ta fram förslag		– Länsstyrelserna
– Bereda förslag		– HaV och SGU
– Besluta	– Alla länsstyrelser – Regionala nämnder – Några länsstyrelser – Distriktsvisa nämnder – HaV/SGU.	– Nationell normgivningsnämnd
Nationell planering		
– Ta fram underlag för väsentliga frågor för kommande period		– HaV och SGU – Avstämning med nationella referensgruppen
– Sammanställa underlag och dokumentera i en översikt		– HaV och SGU
– Hålla offentligt samråd om översikten		– HaV och SGU
– Hantera inkomna synpunkter		– HaV och SGU
– Ta fram förslag till åtgärder		– Alla myndigheter och kommuner
– Sammanställa underlag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten (inkl. synpunkter från myndigheter om behov av åtgärder och nya styrmedel)	– Befintligt samverkansorgan – Nationellt råd	– HaV i samverkan med SGU och övriga berörda myndigheter – Avstämning med nationell referensgrupp
– Hålla offentligt samråd om underlag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten enligt 6 kap. MB		– HaV och SGU
– Besluta om underlag med förslag till nationell handlingsplan och åtgärdsprogram för distrikten		– HaV
– Ta fram skrivelse om nationell handlingsplan		– Regeringen tar fram skrivelse till riksdagen – Riksdagen beslutar
– Ta fram och besluta om åtgärdsprogram för distrikten	– Havs- och vattenmyndigheten	– Regeringen
– Ta fram och besluta om efterföljande beslut		– Regeringen/riksdagen

Åtgärdsplanering		
– Identifiera åtgärdsbehov		– Lst, Kn och övriga berörda myndigheter
– Genomföra konkret, gemensam åtgärdsplanering		– Lst, Kn och övriga berörda myndigheter – Avstämning med lokala referensgrupper
– Bedöma behov av delåtgärdsprogram		– Lst, Kn och övriga berörda myndigheter – Avstämning med lokala referensgrupper
– Hålla offentligt samråd om delåtgärdsprogram enligt 6 kap. MB		– Länsstyrelserna
– Dokumentera i gemensamma operativa planer (OP) och delåtgärdsprogram		– Lst i samverkan med Kn och övriga berörda myndigheter
– Redovisa OP och delåtgärdsprogram till HaV		– Länsstyrelserna
– Kontrollera om OP sammantaget är tillräckliga för måluppfyllelse		– HaV och SGU
– Eventuell kontrollåtgärd		– HaV och SGU
Övervakningsprogram		
– Ta fram och besluta om distriktsvisa övervakningsprogram	– Lst för länsvisa övervakningsprogram	– HaV och SGU i nära samverkan med berörda myndigheter och utövare.
Föreskrifter och vägledning		
– Ta fram och besluta om föreskrifter, handböcker, nationellt metodstöd och andra vägledningsdokument		– HaV och SGU – Andra relevanta centrala myndigheter ska bidra
– Delta i CIS-arbete		– HaV och SGU med stöd av NV, MSB – Vattendirektören
– Länka ihop CIS-vägledningar med nationellt vägledningsarbete		– HaV och SGU
– Genomföra övriga vägledningsinsatser		– HaV och SGU

Uppföljning, utvärdering, rapportering	
– Årliga resultatredovisningar	– Alla myndigheter till regeringen – Regeringen till riksdagen
– Rapportering till HaV av i vilken utsträckning operativa planer genomförts och skäl för avvikelse	– Länsstyrelserna, med stöd av kommunerna och övriga berörda myndigheter
– Fördjupad utvärdering vart sjätte år	– HaV till regeringen – Regeringen till riksdagen
– Rapportering till EU	– HaV
Förvaltningsplaner	
– Ta fram tidtabell och arbetsplan för utarbetandet av förvaltningsplanerna	– HaV och SGU
– Hålla offentligt samråd om tidtabell och arbetsprogram	– HaV och SGU
– Sammanställa material	– HaV och SGU
– Ta fram utkast till förvaltningsplaner	– HaV och SGU
– Hålla offentligt samråd om utkast till förvaltningsplanerna	– HaV och SGU
– Besluta om förvaltningsplaner	– HaV i samverkan med SGU
Samordning med annat land	
– Samordning på nationell nivå	– HaV
– Samordning på länsnivå/avrinningsområdesnivå	– Lst – Gränsälvskommissionen

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.
62. Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. Fi.
63. Mer biogas! För ett hållbart Sverige. I.
64. Nya regler för skolor
med konfessionell inriktning. U.
65. Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. Fi.
66. En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. M.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.

En avståndsbaserad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic
performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd.

+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning. [56]

Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. [57]

Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
[59]

EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken om
kapitaltäckning och hantering
av banker i kris. [60]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]

Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. [62]

Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. [65]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Mer biogas! För ett hållbart Sverige. [63]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]
Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]
En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]
Häriifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]
Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]
Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]
Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och
gruppvis bedömning av ämnen. [45]
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. [45]
En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. [66]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]
Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]
Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård
baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning
– vad händer sen? [50]

Nya regler för skolor med konfessionell
inriktning. [64]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]