

Yttrande över betänkandet "En utvecklad vattenförvaltning", SOU 2019:66

Detta yttrande belyser huvudsakligen delar av utredningen med anknytning till Boverkets sakområden, företrädesvis de delar som berör planering av mark och vattenområden enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Sammanfattning av Boverkets yttrande

- Vattenförvaltningens organisation är viktig men det kvarstår flera angelägna delområden inom vattenförvaltningen att utreda och utveckla. Ett exempel är den sedan tidigare av regeringen aviserade utredning om hur frågor om miljö kvalitetsnormer kan hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen. Boverket menar att en sådan utredning är mycket angelägen.
- Boverket tillstyrker att syftet med vattenförvaltningen, i enlighet med artikel 1 i EU:s ramdirektiv om vatten, införs i miljöbalken.
- Boverket tillstyrker att regeringen bör ta fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen som anger inriktning, övergripande avvägningar, omfattning samt utvärdering av vattenförvaltningens resultat.
- Boverket tillstyrker att regeringen bör fatta beslut om åtgärdsprogram som omfattar åtgärder riktade mot nationella myndigheter.
- Boverket tillstyrker att det tydliggörs att vattenförvaltningen ska utgå från de tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i.
- Boverket avstyrker utredningens förslag avseende operativa planer och delåtgärdsprogram. Boverket menar att det först måste klargöras hur dessa planer och program ska beaktas vid tillämpningen av PBL. De operativa planerna och delåtgärdsprogrammen kan komma och innehålla åtgärder av betydelse för planläggningen av mark och vatten vilket enligt PBL är en kommunal angelägenhet.

- Boverket delar utredningens bedömning att det är viktigt att åtgärdsarbetet i stor utsträckning planeras på avrinningsområdesnivå med stor lokal förankring och så konkret som möjligt. Förslaget med krav på operativa planer eller delåtgärdsprogram riskerar dock att kräva mycket administrativa resurser. Det är också en begränsning att de bara hanterar åtgärder som myndigheterna själva ska vidta. Boverket menar att också fysiska åtgärder behöver planeras och genomföras för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås.
- Boverket vill påtala att regionerna och regional planering utifrån PBL har en roll i vattenförvaltningen som utredningen inte har belyst.
- Boverket menar att den föreslagna nämnden för normgivning inte följer en beslutsgång som är normal inom statlig förvaltning.
- Boverket tillstyrker att det tillsätts en utredning om en vattenförvaltningsavgift för finansiering av fysiska åtgärder som behövs för att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Organisationen är viktig – men inte allt

EU:s ramdirektiv för vatten och den svenska vattenförvaltningen bygger på att indela länder i avrinningsområden och vattenförekomster. I Sverige finns det 23 186 ytvattenförekomster och 3 311 grundvattenförekomster. Många olika arbetsmoment ingår och mycket underlag ska bedömas för att slutligen fastställa avvägda miljö kvalitetsnormer som därefter ska uppnås i varje vattenförekomst. Normer som har stor rättslig betydelse vid prövning utifrån bland annat miljöbalken och PBL.

Vattenförvaltningen är komplex och upplevs av många som svår att förstå och att tillämpa. Detta gäller i hög grad för planarkitekter och byggnadsnämnder som i beslut om planer och lov utifrån PBL ska se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Utredningens direktiv har i huvudsak avgränsats till att ge förslag på hur *organisationen* bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvattnen.

Boverket menar att flera av utredningens förslag är bra, men ser att även efter ett eventuellt genomförande av dessa förslag kvarstår flera delar inom vattenförvaltningen att utreda och utveckla.

Syfte och distriktsindelning

Boverket tillstyrker förslaget att syftet med vattenförvaltningen, i enlighet med artikel 1 i EU:s ramdirektiv om vatten, införs i miljöbalken. Det kan övervägas att precisera den tredje punkten så att det klart framgår att det är de *negativa* effekterna av översvämning och torka som ska mildras. Många ekosystem är beroende av tillfällig torka och översvämning och syftet med vattenförvaltningen kan inte vara att mildra dessa i grunden positiva effekter.

Boverket tillstyrker också att det tydliggörs att vattenförvaltningen ska utgå från de tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i.

Utredningen föreslår att de fem vattendistrikten ska ersättas av tio avrinningsdistrikt och att de arbetsuppgifter som de fem samordnande länsstyrelserna som idag är vattenmyndigheter har, fördelas mellan regeringen, en nyinrättad nämnd för normgivning, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser.

Grundtanken med att peka ut de fem länsstyrelser som idag är vattenmyndigheter och ansvariga för vattenförvaltningen inom var sitt vattendistrikt, var att få till stånd ett samarbete och förankring med lokala och regionala intressenter. Att lägga ansvaret på en central myndighet ansågs inte lämpligt.

Utredningens förslag innebär att mycket av ansvaret för den nationella samordningen och rapporteringen inom vattenförvaltningen läggs direkt under HaV och SGU, medan de enskilda länsstyrelserna får ansvar för vattenförvaltningen på lokal och regional nivå. Om utredningens förslag förverkligas är det mycket viktigt med ett nära samarbete mellan den nationella och den regionala nivån så att vattenförvaltningen hänger ihop och blir effektiv. Förutsättningarna skiftar stort mellan olika delar av landet vad gäller typ av vattenförekomster, miljöproblem och åtgärdsbehov. Utredningens förslag innebär att de nationella myndigheterna måste ha en nära samverkan med alla 21 länsstyrelser och sammanställa åtgärdsarbetet inom samtliga 117 avrinningsområden. Boverket ser en risk att glappet mellan den lokala nivån och den nationella nivån blir stort om den distriktsvisa samordningen genom vattenmyndigheterna upphör att existera. Boverket kan inte bedöma konsekvenserna av detta fullt ut och avstår därför att ta ställning till utredningens förslag till att avveckla vattenmyndigheterna i sin helhet.

Statens nämnd för normgivning

I utredningens direktiv påtalas att utredningen inte har i uppdrag att föreslå inrättande av nya myndigheter. Utredningen har frångått detta och föreslår att de beslut om miljö kvalitetsnormer som idag fattas av de fem vattendelegationerna istället ska fattas av en ny nämnd för normgivning, med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. Kritiken mot de fem självständiga vattendelegationerna har bland annat varit att beslutsgången avviker från det normala inom statlig förvaltning. Boverket ifrågasätter om den nya nämnden för normgivning kan anses tillhöra det normala inom statlig förvaltning. Den nuvarande organisationen för vattenmyndigheternas beslutsorgan, vattendelegationerna, framgår av 15 § i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, det vill säga de har motsvarande status som övriga särskilda organ i den statliga länsförvaltningen.

I motsats till denna ordning framgår det tydligt att Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningens område, är en självständig ”behörig myndighet” i vattenförvaltningsförordningens mening. Detta innebär att den är ett utflöde av

regeringens vidaredelegation av verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 11 § regeringsformen. I detta fall finns anledning till viss tveksamhet huruvida den normgivningsmakt som vidaredelegerades går längre än till ren verkställighet.

Två statliga förvaltningsmyndigheter, HaV och SGU, ska vardera ”utföra administrativa uppgifter” samt ”handläggande uppgifter” enligt förslag till 5 a § i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och förslag till 8 a § i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

Frågorna ska ”hanteras samordnat” mellan myndigheterna enligt förslag till 12 § i havsmiljöförordningen (2010:1341).

Förvaltningslagen (2017:900) klargör att myndigheter ska samverka med andra myndigheter men lagen innehåller ett otvetydigt samband mellan beredning och beslut. Svensk förvaltningspraxis utgår dock från att beredning och beslut hanteras av en och samma myndighet. En sammanhållen ärendeberedning tillgodoser därmed krav på partsinsyn, hänsyn till jäv, men först och främst partskommunikation (innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende [25 §], motivering av beslut [32 §] och ändring av beslut [37 §]). Den föreslagna ordningen frångår detta samband och avviker på ett väsensskilt sätt från ordinarie förvaltningsprocess och tenderar också att fjärma beslut i normgivningsmakten från den politiska styrning som utredningen önskar tillgodose.

Förvaltningslagen framställer ett otvetydigt samband mellan beredningskrav och beslut. Den föreslagna ordningen blir i detta sammanhang tveksam såväl vad gäller samband med ordinarie förvaltningsstruktur som den politiska insyn som länsstyrelserna tillgodoser utifrån 2 § om ett statligt helhetsperspektiv och underrättelseskyldighet.

Ökad styrning från regering och riksdag

Utredningen bedömer att regering och riksdag bör involveras i större utsträckning och på ett tydligare sätt ta ansvar för att stärka vattenförvaltningen och möjligheten att nå syftet med ramdirektivet för vatten. Boverket delar här utredningens bedömning. Boverket tillstyrker därför att regeringen bör ta fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen som anger inriktning, övergripande avvägningar, omfattning samt utvärdering av vattenförvaltningens resultat.

Boverket tillstyrker också att regeringen bör besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Boverket menar att det är viktigt att nationella åtgärdsprogram med åtgärder riktade mot nationella myndigheter beslutas av regeringen, istället för som idag av de av regeringen utsedda vattendelegationerna. På detta sätt kommer åtgärderna på ett naturligt sätt in i de centrala myndigheternas ordinarie styrning, budgetprocess och uppföljning. Det möjliggör också för regeringen att väga åtgärder och uppdrag inom vattenförvaltningen mot andra angelägna uppdrag.

Åtgärdsprogram, operativa planer och delåtgärdsprogram

Utöver att regeringen ska fastställa nationella åtgärdsprogram för avrinningsdistriktet, innebär utredningens förslag att regeringen också får möjlighet att besluta om åtgärdsprogram som särskilt inriktas på delar av avrinningsdistriktet där speciella åtgärder behövs, eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter inom vattenförvaltningen. Regeringen får också föreskriva att myndigheter och kommuner ska fastställa delåtgärdsprogram som omfattar del av ett avrinningsdistrikt.

Av utredningens förslag framgår också att myndigheter och kommuner tillsammans ska planera vilka åtgärder som behöver genomföras inom ett åtgärdsområde för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Planeringen ska samordnas av länsstyrelsen och dokumenteras i en operativ plan som ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten. Om det behövs ska länsstyrelsen tillsammans med övriga berörda myndigheter och kommuner ta fram förslag till och fastställa ett gemensamt delåtgärdsprogram för ett åtgärdsområde. Sammantaget bedömer Boverket att utredningens förslag innebär möjlighet till fyra olika nivåer av planering av åtgärder: nationellt åtgärdsprogram beslutat av regeringen, åtgärdsprogram för del av ett avrinningsdistrikt eller för en särskild sektor, fråga eller vattentyp beslutade av regeringen, en operativ plan för ett åtgärdsområde, eller ett delåtgärdsprogram för ett åtgärdsområde.

Boverket har vid flera tillfällen påpekat att det saknas en tydlig koppling mellan PBL och de åtgärdsprogram som tas fram utifrån miljöbalken för att uppnå miljö kvalitetsnormer. Av 2 kap. 10§ PBL följer att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning och i andra ärenden. Åtgärdsprogrammen nämns inte i PBL och det är oklart vilken innebörd de bör tillmätas vid exempelvis en bedömning av om miljö kvalitetsnormerna följs vid en planläggning. Detta blir inte tydligare genom utredningens förslag utan snarare tvärtom. Utredningen föreslår flera nivåer av åtgärdsplanering där den operativa planen framställs som icke juridiskt bindande, medan övrig åtgärdsplanering, såvitt Boverket förstår, anses vara åtgärdsprogram som är bindande för myndigheter.

Boverket menar att det måste klargöras vilken betydelse dessa åtgärdsprogram och operativa planer har vid en tillämpning av PBL innan nya nivåer av åtgärdsplanering införs. Särskilt de operativa planerna och eventuella delåtgärdsprogram för avrinningsområde kan få stor betydelse för användningen av mark- och vattenområden inom en kommun. Vad gäller till exempel om det i en operativ plan eller delåtgärdsprogram fastställs restriktioner kopplade till bebyggelseutveckling, att ett område behövs för dagvattenhantering, att VA-lösningar ska ha en viss form, eller något annat som kopplar till myndighetsutöv-

ning? Om kommunen trots en sådan plan väljer en annan inriktning vid detaljplanering utifrån PBL – innebär det då att miljö kvalitetsnormen inte följs och planen ska upphävas vid länsstyrelsens tillsyn? Om så är fallet finns det risk att den i PBL grundläggande ingången, att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten, förskjuts till en gemensam planering mellan flera kommuner och myndigheter.

Boverket menar att de olika åtgärdsprogrammets och operativa planernas betydelse för tillämpningen av PBL måste utredas vidare och tydliggöras innan utredningens förslag kan genomföras. Därför avstyrker Boverket utredningens förslag avseende operativa planer och delåtgärdsprogram. Boverket vill trots detta vara tydligt med att det är mycket angeläget med åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå, både för att uppnå vattenförvaltningens syfte och för att möjliggöra bedömning av att miljö kvalitetsnormerna kan följas vid planläggning genom PBL, men att de juridiska förhållandena måste vara klara och förutsägbara.

Av proposition 2017/18:243, om vattenkraft och vattenmiljö, framgår att regeringen har för avsikt att utreda hur frågor om miljö kvalitetsnormer, och då inte enbart de vattenanknutna miljö kvalitetsnormerna, hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen. Boverket vill åter igen påtala att det är mycket angeläget att en sådan utredning tillsätts.

Mer om åtgärdsplanering inom åtgärdsområden

Boverket delar utredningens bedömning att det är viktigt att åtgärdsarbetet i stor utsträckning planeras på avrinningsområdesnivå med stor lokal förankring och så konkret som möjligt. De förslag som utredningen presenterar riskerar dock att bli administrativt resurskrävande, samtidigt som det finns en uppenbar risk att miljö kvalitetsnormerna inte kommer att nås enbart genom ett genomförande av de operativa planerna. Det är en brist att åtgärdsplaneringen i de operativa planerna och delåtgärdsprogram, såvitt Boverket förstår, endast inkluderar åtgärder som myndigheterna behöver göra inom sina ansvarsområden. Sannolikt finns det inom de flesta avrinningsområden behov av åtgärder hos markägare, verksamhetsutövare, areella näringar och diffusa källor som inte träffas av de operativa planerna.

Eftersom Sverige är indelat i över hundra avrinningsområden kommer det potentiellt att finnas ett stort antal operativa planer och delåtgärdsprogram som samtliga ska tas fram i samverkan mellan myndigheter och kommuner. Därefter ska det bedömas, både av länsstyrelsen och av HaV, huruvida de operativa planerna verkligen kommer att leda till att miljö kvalitetsnormerna följs. Boverket ser en risk med att ett lagkrav att ta fram operativa planer i samverkan mellan myndigheter och kommuner kommer att kräva mycket resurser hos kommuner, länsstyrelser och myndigheter samtidigt som behov av en ännu mer konkret åtgärdsplanering inkluderande faktiska fysiska åtgärder kvarstår.

Boverket kan i nuläget inte bedöma om de positiva effekterna i vattenmiljön blir så pass stora i förhållande till kostnaderna, att det motiverar att lagstifta om krav på operativa planer eller delåtgärdsprogram enligt utredningens förslag. Oavsett, menar Boverket att förhållandet mellan eventuella operativa planer eller delåtgärdsprogram och PBL måste klargöras innan utredningens förslag kan antas.

Regionerna och regional planering

Utredningen nämner i väldigt liten utsträckning regional planering utifrån PBL eller regionernas roll i vattenförvaltningen. Boverket vill påminna om att det finns regler om regional planering i PBL och att regional planering är obligatorisk för två regioner, i Skåne län och i Stockholms län. Regionerna får en allt viktigare roll i planering av regionala frågor där vattenfrågor är viktiga. Av PBL framgår att en regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Av regionplanen ska det bland annat framgå på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts. Av detta följer att regionerna har en roll i vattenförvaltningens åtgärdsarbete och de bör därför ha en tydlig roll i åtgärdsplaneringen. Detta perspektiv saknas i utredningens förslag.

Utredning om vattenförvaltningsavgift

Utredningen föreslår att regeringen ska ge en myndighet eller särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift, avsedd för att stimulera arbetet med fysiska åtgärder, kan utformas. Boverket ser ett behov av ökade resurser för fysiska åtgärder för att uppnå målsättningarna i ramdirektivet för vatten och tillstyrker att en sådan utredning tillsätts. Det kan övervägas om direktiven ska inkludera att utreda förutsättningarna för en vattenavgift med ett bredare perspektiv än att uppnå miljö kvalitetsnormerna. Ett annat angeläget åtgärdsområde, där finansiering av åtgärder ofta lyfts fram som bristfällig, är klimatanpassning. En vattenavgift skulle även kunna ha till syfte att bidra till finansiering av klimatanpassning av befintlig bebyggelse, vilket också skulle vara i linje med vattenförvaltningens syfte att mildra effekter av översvämning.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Civilingenjör Anders Rimne har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, rättschef Yvonne Svensson och jurist Jörgen Lundqvist deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Anders Rimne
civilingenjör