

YTTRANDE

2020-06-18 Ärendenr:
NV-01141-20

Regeringskansliet (Miljödepartementet)
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En utvecklad vattenförvaltning – Betänkande av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) (M2019/002246/Nm.)

Sammanfattning

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket tillstyrker huvudparten av utredningens förslag och ser positivt på förslaget att avveckla de fem vattendelationerna och anpassa vattenförvaltningens organisation mer till rådande förvaltningsmodell. Utredningen har gjort en gedigen genomlysning av dagens vattenförvaltning med sina för- och nackdelar, där de många och långtgående förändringarna av vattenförvaltningens organisation motiveras. Vattenförvaltningsfrågan är komplex där många olika frågeställningar behöver vägas samman.

Ny organisationsmodell ger ökad tydlighet

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag där styrningen av myndigheter och kommunerna utgår direkt från regeringen istället för ifrån dagens vattendelationer. Förslaget, som innebär att regeringen styr de statliga myndigheternas arbete med vattenförvaltningsfrågor på samma sätt som regeringen styr myndigheternas verksamhet i övrigt, borgar för att styrsignaler (genom förordningar, regeringsuppdrag och myndighetsinstruktioner), finansiering och uppföljning hänger ihop tydligare jämfört med idag, vilket är positivt. Vi tillstyrker även förslaget att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ges ett tydligt drivande och nationellt sammanhållande ansvar, liksom förslagen om utvecklade roller för länsstyrelserna regionalt och kommunerna lokalt.

Naturvårdsverket föreslår en översyn av i vilken utsträckning regering och riksdag ska ta fram och besluta om planer och strategier. Naturvårdsverket bedömer att det inte är motiverat att regering och riksdag får ansvar på så pass detaljerad nivå som förslagen innebär. Vissa beslut kan istället med fördel fattas

av de centrala myndigheterna i enlighet med utredningens övergripande förslag om att ge HaV och SGU tydligt drivande och nationellt sammanhållande ansvar.

Förslaget om nämndmyndighet för normgivning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att en särskild nämndmyndighet för normgivning inrättas eftersom det innebär en ny byråkratisk överbyggnad. Naturvårdsverket föreslår att HaV får ansvar för beredning och beslut om normer inom vattenförvaltningens område (ev delat med SGU gällande grundvatten).

Miljöövervakning av miljögifter i vattenmiljön

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om HaV:s och SGU:s tydliga roll för övervakning inom vattenförvaltningen, men anser att Naturvårdsverkets ansvar rörande övervakning av miljögifter tydligt ska framgå i vattenförvaltningens författningstext till exempel i vattenförvaltningsförordningen.

Naturvårdsverkets har ett övergripande samordningsansvar för nationell och regional miljöövervakning vilket innebär ett systemansvar och den vattenrelaterade miljöövervakningen är en integrerad del i Sveriges miljöövervakning. För att på bästa sätt kunna använda den information som olika aktörer tar fram är samverkan mellan berörda myndigheter inom miljöövervakningen av stor vikt.

Naturvårdsverket bedömer att det finns ett behov av att utveckla formerna för gemensamt sammansatta miljöövervakningsprogram avseende såväl ansvar som finansiering. Det är inte kostnadseffektivt att varje verksamhet bygger upp egen övervakning. Insamlad data behöver kunna användas av flera aktörer.

Naturvårdsverket bedömer att resursbehovet är underskattat

Utredningens förslag är en genomgripande förändring och ambitionsnivåhöjning av Sveriges vattenförvaltning. De finansieringsförslag utredningen lämnar berör endast delar av den administration som föreslås. Sammantaget innebär förslaget till ny förvaltningsorganisation att fler processer införs och att medverkan ska öka från myndigheter, kommuner och ytterligare aktörer. Det leder till ett behov av ökade resurser i alla led. Behov av ökade resurser för såväl renodlad miljöövervakning som för datahantering i ett bredare perspektiv finns också. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket därför att resursbehovet är underskattat i utredningen.

Takten i åtgärdsarbetet behöver öka

Naturvårdsverket håller med utredningen om att takten i det fysiska åtgärdsarbetet behöver öka och anser särskilt att styrmedel riktade mot diffusa utsläpp behöver utvecklas. Naturvårdsverket tillstyrker därför förslaget om att tillsätta en utredning om en vattenförvaltningsavgift. Naturvårdsverket föreslår dock att uppdraget breddas. Utredningen bör vara fri att jämföra en avgift med alternativa styrmedel i syfte att inrätta rätt incitament för att komma tillrätta med diffusa utsläpp. För att kunna föreslå rätt incitament beroende på utsläppskälla bör utredningen ta sin utgångspunkt i en samhällsekonomisk problemanalys där fokus läggs på att analysera beteenden och beslut som ligger bakom utsläppen. Naturvårdsverket anser vidare att det bör övervägas om utredningen också ska inkludera finansiering av effektövervakning för utvärdering av åtgärderna.

Genomförandeuppdrag

Naturvårdsverket föreslår, i likhet med HaV, ett genomförandeuppdrag till HaV, SGU och länsstyrelserna för att närmare utreda detaljer i genomförandefasen. Även Naturvårdsverket bör delta i detta uppdrag framförallt i frågor som rör övervakning av miljögifter och systemsamordning av miljöövervakning och miljöinformationshantering.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl**Avsnitt 17.3 Indelning i åtgärdsområden (sid 496)**

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att fokus på avrinningsområden ska öka.

Klimatanpassningsåtgärder för att hantera översvänningsproblematiken i ett avrinningsområde är sällan kopplade till kommungränser utan kräver ofta en koordinerad insats mellan kommuner för att åstadkomma den mest samhällsnyttiga klimatanpassningsåtgärden. Genom ett ökat fokus på avrinningsområdet och samordnande insatser mellan länsstyrelse och berörda kommuner kan insatser för att hantera översvänningsrisk eller torka gynna samtliga delar av avrinningsområdet.

Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet (sid 499)

Naturvårdsverket föreslår att mängden av, och beslutsnivåer för, strategier, planer och program som ska tas fram enligt utredningens förslag ses över. Processer utöver vad som krävs av EU-rätten och berörda aktörers behov ger merarbete och bör i möjligaste mån undvikas.

Naturvårdsverket anser att beslutsnivån för vissa av de planeringsdokument som föreslås beslutas av regeringen eller riksdagen kan sänkas utan att regeringens och riksdagens möjligheter att följa och styra vattenförvaltningen minskar. Naturvårdsverket ser till exempel inte behovet av att regeringen tar fram och beslutar om de distriktsvisa åtgärdsprogrammen eller att riksdagen granskar resultatredovisningar. Finansieringen av genomförandet av åtgärder är inte direkt avhängigt av att planerna beslutas på regeringsnivå eftersom resurser ska äskas i den ordinarie budgetprocessen. Dessutom behöver planer för operativt genomförande revideras löpande allteftersom förutsättningar för genomförandet ändras.

Beredande arbete och beslut om de distriktsvisa åtgärdsprogrammen kan ligga på myndighetsnivå, t.ex hos HaV efter samråd med berörda myndigheter och andra instanser. Därutöver kan andra berörda centrala myndigheter samt regionala och lokala aktörer ta fram och besluta om strategier och planer etc för sin verksamhet i den utsträckning behov finns.

Naturvårdsverket vill påminna om vikten av att terrestra naturtyper hanteras i de dokument som tas fram. Åtgärdsprogrammen både för distrikten och avrinningsområden bör utöver rena akvatiska perspektiv också beakta konsekvenser för terrester natur och grön infrastruktur som är beroende av vattentillgång och vattenkvalitet i vattendrag och sjöar. Det gör

Naturvårdsverket till en av flera tänkbara aktörer som bör delta i det nationella arbetet kring de terrestra aspekterna i anslutning till åtgärdsarbetet. På regional och lokal nivå bör även de delar av länsstyrelsen som arbetar med terrestra miljöer involveras i arbetet och Naturvårdsverket ser positivt på att kommunerna engageras mer i och åtgärdsplaneringen.

Avsnitt 18.4 Nationell Handlingsplan för vattenförvaltningen (sid 512)

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att regeringen ska ta fram en skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan på vattenpolitikens område vart sjätte år.

Den nationella handlingsplanen i form av övergripande långsiktig planering kan, i alla fall på sikt, bli en sammanfattning av planering, genomförande och effekt av åtgärdsarbetet efter att den första omgången av åtgärdsplaner finns på plats. Handlingsplanen får stor betydelse för budgetprocessen och är ett bra underlag för såväl demokrati som samordningsfrågor.

Avsnitt 18.3 Beredning och beslut om miljökvalitetsnormer (sid 509) samt Avsnitt 21.2 Utredningens organisationsförslag (sid 583)

Naturvårdsverket tillstyrker att nuvarande organisation med de fem vattendelegationerna avvecklas. Naturvårdsverket ser fördelar med en nationell samordning av normarbetet men är inte övertygad om att utredningens förslag är det mest effektiva.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om en nämnd för beslut om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten i den form det presenteras. Naturvårdsverket föreslår att HaV får ansvar för beredning och beslut om normer inom vattenförvaltningens område (ev delat med SGU).

En nämnd med det föreslagna ansvaret utgör en extra administrativ nivå med risk för ineffektivitet. Omfattningen av arbetet i den föreslagna nämnden är också oklar där inte minst utvecklingen av tillämpningen av undantagsklausulen gör det svårt att bedöma på vilken detaljnivå nämnden kommer att arbeta. En ökad nationell samordning av ett så centralt moment i vattenförvaltningen är dock önskvärd.

Oavsett form för normarbetet vill Naturvårdsverket lyfta fram vikten av att normsättning och bedömning av konkreta lokala åtgärder hänger ihop för att kunna göra de avvägningar som förutsätts i vattenförvaltningsförordningen. Därför är den beredningsprocess som föreslås, där länsstyrelserna ges en framträdande roll i framtagandet av förslag till miljökvalitetsnormer, central för lyckad normsättning.

Vi vill också understryka vikten av att Naturvårdsverket bereds tillfälle att aktivt delta i den beredning som sker i samband med normarbetet. Detta mot bakgrund av Naturvårdsverkets övergripande ansvar för övervakning av miljögifter och den samlade kompetens vi har för analys och övergripande statusbedömning avseende miljögifter. Det finns även andra områden som till exempel våtmarker och markavvattning där Naturvårdsverkets ansvar kan påverkas av beslut om miljökvalitetsnormer.

Avsnitt 18.9 Övervakningsprogram (sid 542)

Övervakningen av miljögifter

Naturvårdsverket anser att Naturvårdsverkets samlade ansvar rörande övervakning av miljögifter ska framgå i vattenförvaltningens författningstext till exempel i vattenförvaltningsförordningen. Utöver det kvarstår behovet av en sammanhållande miljöövervakningsförordning enligt Naturvårdsverkets remissvar till miljöövervakningsutredningen SOU 2019:22.

Naturvårdsverket har idag ett särskilt ansvar för övervakning av miljögifter i vår naturmiljö. Detta samlade ansvar för miljögiftsövervakning är dock inte tydligt reglerat i förordningstext eller i Naturvårdsverkets instruktion i nuläget.

Strukturen för miljögiftsövervakningen är fragmenterad och ingår i flertalet av miljöövervakningens nationella och regionala program som involverar flera myndigheter. Även andra aktörer till exempel kommuner och verksamhetsutövare gör mätningar av miljögifter som ger värdefulla bidrag till det samlade kunskapsunderlaget. I miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22, sid 545) föreslogs att myndigheternas ansvar generellt skulle regleras i respektive myndighets instruktion. Med avseende på miljögiftsövervakning föreslogs att Naturvårdsverket skulle ansvara för miljögiftsövervakning i den yttre miljön.

Textavsnitt i denna utredning stödjer detta förslag men det följs inte upp i föreslagen till författningstexter. Ett förtydligande av Naturvårdsverkets ansvar skulle underlätta samverkan och förtydliga ansvarsfördelningen i genomförandet av riskbaserad vattenförvaltning avseende miljögiftsarbetet. Det skulle också förbättra Naturvårdsverkets förutsättningar att axla vårt ansvar, äska resurser, planera och bemanna verksamheten för att svara upp mot behov av att utveckla analyser och övervakning av miljögifter inom vattenförvaltningen framöver.

I vårt svar på miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22) föreslog Naturvårdsverket en sammanhållen författningsreglering av miljöövervakningen. Ännu har inget beslut tagits i denna fråga. För tydlighetens skull bör Naturvårdsverkets övergripande ansvar avseende miljögifter även framgå i vattenförvaltningens författningstext vilket även inkluderar underlag och övergripande analys av miljögifter inför förslag till miljökvalitetsnormer inom vattenområdet. Ett sådant förtydligande står inte i motsats till en författningsreglering av miljöövervakning i ett bredare perspektiv. Liknande författningsutformning finns för övervakning av luftkvalitet.

Naturvårdsverket har idag en samlad kompetens med avseende på ekotoxikologi, miljökemiska egenskaper, utsläppskällor, spridningsvägar och kemiska analysmetoder. Betydande synergier finns med närliggande undersökningar. Till exempel har Naturvårdsverkets screeningverksamhet tydlig koppling till miljögifter i vatten- och hälsorelaterad miljöövervakning och upptäckter av nya hot. En sammanhållen övervakning av miljögifter underlättar samverkan mellan Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och samverkansorganen SamTox och Toxikologiska rådet vid utveckling av miljöarbetet rörande miljögifter vilket även gagnar vattenförvaltningen. Behovet av att kunna göra riskbedömning av

avrinningsområdenas belastning av miljögifter gör att informationsbehovet kring vattenförekomster är betydligt bredare än information om tillståndet i miljön. För erforderliga riskbedömningar behövs modeller och kunskap om olika driv- och spridningsfaktorer. Naturvårdsverkets övergripande ansvar och kompetens avseende miljögifter samt det systemansvar som myndigheten har för samordning av miljöinformation har i ett bredare perspektiv gör det angeläget att förtydliga Naturvårdsverkets roll gällande miljögifter i författningstexterna för vattenförvaltningen.

Övervakning och miljöövervakning är inga entydiga begrepp och språkbruket varierar. Beroende på bakgrund, disciplin och kontext finns skillnader i vad som avses med begreppen övervakning och miljöövervakning. Både statskontoret (2012:12) och miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22) har tagit fram förslag på definition av miljöövervakning. Dessa är inte identiska men delvis överlappande. Generellt har vi utgått från att övervakning är bredare än miljöövervakning och innefattar behov av underlag för analys av riskbedömning (till exempel utsläpp, markanvändning, vattenföring, klimatfaktorer, markförändringar etc) i anslutning till beslut om normer. Naturvårdsverket menar att vårt ansvar gällande miljögifter är otydligt men är bredare än det övergripande administrativa samordningsansvar vi idag tar för miljöövervakningen inom miljöövervakningsanslaget 1:2.

Samverkan

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att HaV och SGU ges en tydlig, drivande och sammanhållande roll för övervakning inom vattenförvaltningen.

Naturvårdsverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöforskning och miljöövervakning, och ska avseende det sistnämnda även ansvara för övergripande administrativ samordning. I praktiken innebär det ett nära samarbete med HaV och andra berörda aktörer med specifikt områdesansvar, i frågor som kvalitetskrav, verksamhets- och metodbeskrivningar.

Ett sammanhållet och överblickbart miljöövervakningssystem där underliggande kvalitetssäkringssystem är gemensamt skapar förutsättningar för en användbar, kostnadseffektiv och målinriktad miljöövervakning. Ett samordnat system över miljöområdena bidrar också till övergripande prioriteringar av utveckling och införandet av nya program och ny teknik (till exempel strategier vid crowd sourcing, satellitövervakning, DNA-analys och digital lagring av gaskromatografispektra för senare analys) samt när delar av pågående övervakning kan ersättas.

Sammansatta övervakningsstrukturer

Denna utredning har inte (vilket även gäller miljöövervakningsutredningen) fullt ut klargjort hur sammansatta övervakningsprogram ska beskrivas, regleras och avgränsas eller var finansieringsansvaret ligger. Naturvårdsverkets bedömning är att arbetet skulle underlättas av ett uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med HaV, SGU, Jordbruksverket, länsstyrelserna m.fl. utveckla formerna för gemensamt sammansatta miljöövervakningsprogram anseende såväl ansvar som

finansiering. Den samlade datainsamlingen behöver också beskrivas på ett sätt som visar att Sverige har kontroll över dataförsörjningen, dess kvalitet och användbarhet.

Övervakningsformerna inom EU:s vattendirektiv är inte enkelt överföringsbara till Sveriges olika system för kunskap om tillståndet i miljön som består av verksamhetsutövarens ansvar för kunskap om verksamhetens påverkan, nationell, regional och kommunal miljöövervakning och olika aktörers datainsamling för förvaltning av våra naturresurser.

För att inte skapa dubblerade kontrollsystem konstaterar utredningen att det är angeläget att relevant pågående datainsamling nyttjas bättre inom vattenförvaltningen. Flera olika aktörer förutsätts därmed bidra till de kunskapsunderlag som krävs, där en del av dessa data kommer från verksamheter som inte är rubricerade som miljöövervakning (till exempel recipientkontroll och tillsynsinformation).

Författningsregleringen av miljöövervakning är snårig, där bland annat EU-direktiv och efterföljande verksamheter medfört fler definitioner och former för vilken miljöövervakning som krävs. Verksamheterna kräver ofta betydande resurser. Det gör det angeläget att kunna återanvända relevanta dataflöden från olika aktörer för att på så sätt skapa efterfrågad övervakning. För att kunna säkra datakvalitet och -flöden krävs rådighet avseende tillgänglighet till informationen. Struktur för arbetet behöver utvecklas och riktlinjer för hur överenskommelser kring detta kan utformas behöver tas fram.

Inom uppdraget kan behovet av föreskriftsrätt och utformning av eventuella överenskommelser mellan myndigheter belysas. Uppdraget kan förutom miljöövervakning gällande tillståndet i miljön även adressera andra övervakningsinitiativ och insamling av dataunderlag kopplade till EU-direktiv (till exempel utsläpp) samt nationella åtgärdsprogram och naturresursövervakning. Förutom vattenrelaterad övervakning kan då även övervakning i anslutning till habitatdirektivet, rovdjursförvaltning och annan naturresursförvaltning belysas. Naturvårdsverket har även lyft detta behov i vårt remissvar till miljöövervakningsutredningen.

Avsnitt 18.9.5 Behov av datainsamling från verksamhetsutövare samt

Avsnitt 18.9.6 Vikten att tillgängliggöra data från övervakningen (sid 551-553)

Naturvårdsverket förutsätter att datahanteringen inom vattenförvaltningen följer den allmänna riktningen inom offentlig sektor och vill understryka vikten av den samverkan kring miljöinformationshantering som för närvarande sker inom Miljöinformationsrådet.

Naturvårdsverket stödjer utredningens förslag att alla aktörer ska bidra med sin information i den utsträckning det bidrar till vattenförvaltningens samlade informationsbehov. Vår bedömning är dock att utredningens förslag inte möter datahanterings resursbehov och behovet av en vidare utvecklad nationell digital infrastruktur.

Att HaV, SGU och SMHI får ett tydligt utpekat ansvar för samordning av vattenrelaterad information är positivt. Det är samtidigt angeläget att den samlade erfarenhet länsstyrelsernas VISS-administration har av att facilitera dataflöden och att harmonisera termer och begrepp för rapportering tas till vara i pågående utveckling av det nya systemet AKVA.

Beskrivningen av nuläge och utmaningar för dagens dataförsörjning inom vattenförvaltningen är i allt väsentligt korrekt och vi delar bilden av den föreslagna vägen framåt vad gäller system, arkitektur och behov av relevanta stödsystem. Vilka datamängder respektive myndighet har ansvar för att producera och tillgängliggöra behöver vara tydligt och krav på dokumentation av uppgifter som beskriver datakvalitet och hur data ska vara tillgängliga behöver regleras.

Utredningen understryker vikten av att få in relevanta data från lokala utförare och verksamhetsutövare för att vattenförvaltningen ska fungera tillfredställande. Det är dock uppenbart att direktivet har högre kvalitetskrav för miljöövervakning än dagens system för miljökontroll och rapportering (tillsyn och verksamhetsutövares ansvar). Det gör det samordnade arbetet för miljöinformation särskilt viktigt inom vattenförvaltningsområdet.

Pågående digitalisering och de stödsystem som nu utvecklas underlättar för de aktörer som kan och vill bidra men utredningen är otydlig avseende hur incitamenten för frivillig leverans av data ska se ut. Väl fungerande och samordnade system för vägledning och informationshantering kräver moderna tekniska lösningar, kunskap om de aktörer som berörs och hur den information som samlas in bör lagras och ska användas. Både tekniska och mjuka delar av systemet behöver kontinuerligt underhåll. Arbetsinsats och resursbehov för utveckling och drift ska inte underskattas. Samtidigt ska framhållas att det finns synergier.

En rationell datahantering med adekvat beskrivna kvalitetsfaktorer är en förutsättning för ett bra och kostnadseffektivt miljöarbete. Samverkan inom Miljöinformationsrådet sker i tre programområden; Miljöskydd och Natur som leds av Naturvårdsverket och Vatten som leds av HaV. Samverkan inom programmen bidrar till enhetlig tillämpning av nomenklatur och standarder samt gemensamma lösningar där komponenter kan återanvändas och vidareutvecklas.

Begreppet datavärd är under utveckling och behöver definieras om det används i författningstext; grundbetydelsen är att insamlad data kan behöva lämnas in hos en utsedd central datavärd för lagring och tillgängliggörande.

Avsnitt 19.4 Stärkta förutsättningar för administrativt åtgärdsarbete (sid 571)

Naturvårdsverket delar utredningens syn på vikten av att stärka förutsättningarna för att öka takten i det fysiska åtgärdsarbetet. Utredningen har dock inte haft uppdraget att ge förslag till hur takten för det fysiska åtgärdsarbetet ska öka. Det har lett till att utredningens konsekvensbedömning brister i analys av hur utredningens organisationsförslag säkerställer att förbättrad vattenstatus verkligen nås. Det gör det svårt att bedöma huruvida utredningens förslag

faktiskt leder till ett bättre praktiskt genomförande av fysiska åtgärder för att nå normerna.

Avsnitt 20.1 Sveriges rapportering till kommissionen (sid 575)

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att HaV fortsatt ges ansvar för rapporteringen till EU. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att förslaget om regeringens utökade roll i rapportering till EU-kommissionen blir smidig så att inte risken för försening därigenom ökar.

Avsnitt 20.2 Uppföljning och utvärdering vidareutvecklas (sid 576)

Naturvårdsverket föreslår att riktade åtgärdsprogram av större omfattning ska innefatta plan och finansiering för datainsamling i anslutning till att åtgärderna genomförs så att åtgärders effekt kan utvärderas.

Utvärdering av enskilda åtgärders effekt kräver en omfattande och noga planerad datainsamling, ofta på objektsnivå. I allmänhet krävs betydande komplettering av den miljöövervakning som genomförs eftersom denna mer svarar på samlad effekt av olika åtgärder och naturvariationer. Riktade åtgärdsprogram av större omfattning bör därför innefatta datainsamling i anslutning till att åtgärderna genomförs. Av vikt är att även denna datainsamling har erforderlig långsiktighet och kvalitetsnivå och en samordnad datahantering. Den ger då ett betydelsefullt komplement till annat kunskapsunderlag för bedömning av miljötillståndet en del av Sveriges miljöövervakning.

Avsnitt 20.2.3 Fördjupad utvärdering (sid 580)

Naturvårdsverket stödjer förslaget om utveckling av analysarbetet men avstyrker förslaget om en fördjupad utvärdering vart 6:e år. Förslaget innebär ett merarbete utöver EU-rapporteringen och överlappar med syftet för den fördjupade utvärderingen av de nationella miljökvalitetsmålen. Alla dessa processer är resurskrävande, ger dubbelarbete och innebär en risk för att utvärderingen av de nationella miljökvalitetsmålen prioriteras ner.

Den nationella återrapporering som behövs bör kunna ske i anslutning till andra processer till exempel i den årliga redovisningen som utredningen föreslår att vattenförvaltningen ska göras till regeringen, vart 4:e år i samband med den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen samt vart 6:e år i anslutning till uppdatering av den nationella handlingsplanen. En stärkt analys av vattenförvaltningens resultat bör kunna ske löpande och redovisas vart 4:e år i anslutning till miljökvalitetsmålen. Det ger fördelar eftersom det också är angeläget att analyserna belyser konsekvenser för andra miljömål.

Naturvårdsverket bedömer att det är olämpligt att använda begreppet ”fördjupad utvärdering” för den föreslagna rapporteringen eftersom det riskerar att öka otydligheten i skillnaden mellan denna rapportering och den vedertagna fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen.

Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation (sid 581)

Naturvårdsverket konstaterar att utredningens förslag om att peka ut vissa myndigheter som berörda myndigheter är otydligt och ofullständig.

Naturvårdsverket bör listas som berörd myndighet med tanke på vissa terrestra naturtyperns behov av vattenkvantitet och -kvalitet samt kretsloppsfrågor och miljöövervakning av miljögifter. I det nuvarande förslaget är det även oklart i vilka sammanhang som klassningen som berörd myndighet ska appliceras.

Avsnitt 21.2.1 Avrinningsområdesnivå (sid 585)

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om fokus på avrinningsområden och att vattenförvaltningen organiseras så att kommunerna får en tydligare roll genom deltagande i åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå samt att länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas.

En ansvarsfull markanvändning, planering och vattenhantering är avgörande för att minska översvämningsrisker inom ett avrinningsområde. Mellankommunal samverkan är central för implementeringen av förebyggande åtgärder, både vad gäller åtgärdens effektivitet, placering och finansiering. Vidare anser Naturvårdsverket att förslaget ligger väl i linje med lagändringarna i plan- och bygglagen (3 kap 5 §) om klimatrelaterad risk i översiktsplan samt länsstyrelsens utökade uppdrag att stödja kommunernas klimatanpassningsarbete enligt Nationella strategin för klimatanpassning. Detta ger möjlighet till effektivt samarbete mellan kommun och länsstyrelse. Genom att kommunen involveras i planeringen för översvämningsrisker i ett avrinningsområde kan klimatanpassningsåtgärder med störst nytta införas på den plats som är mest lämplig och därmed inte begränsas av kommunens egen rådighet.

Kapitel 22 Förslag om finansiering (sid 611)

Naturvårdsverkets bedömning är att utredningen underskattat resursbehovet för berörda myndigheters tillkommande arbetsinsatser.

I utredningens konsekvensbedömning finns ingen samlad bedömning av vilka ökade kostnader som förslagen till ny organisation av vattenförvaltningen i sin helhet medför. Vidare lämnar utredningen inga förslag på resurstillskott, utan myndigheter i behov av ökade resurser uppmanas äska medel inom ramen för ordinarie budgetprocess. Det gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning organisationen leder till ökat åtgärdsarbete eller vilka konsekvenser det får på övrigt miljöarbete.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag sammantaget skulle innebära betydande arbete för myndigheten och därmed behov av ökade resurser.

Avsnitt 22.6 Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas (sid 638)

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att en myndighet eller en särskild utredare får i uppdrag att utreda huruvida en avgift bör användas för att stimulera arbete med fysiska åtgärder vad gäller diffusa utsläpp. Naturvårdsverket anser att styrmedel för att komma tillrätta med diffusa utsläpp behöver utvecklas. Naturvårdsverket anser dock att det är viktigt att uppdraget är bredare än att endast utreda en avgift som styrmedel. Fokus för en kommande utredning bör ligga på incitament för att ändra de miljöskadliga beteenden som ger upphov till diffusa utsläpp som leder till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte uppnås. Utgångspunkten för en kommande utredning bör således inte vara själva styrmedlet i sig. Utredningen bör därmed vara fri att jämföra en avgift med

alternativa styrmedel i syfte att inrätta rätt incitament för att åtgärda diffusa utsläpp. Orsaken är att, beroende på utsläppskälla, kan olika incitament och därmed val av styrmedel, vara mest lämpligt i syfte att ändra det miljöskadliga beteendet som ger upphov till ett specifikt utsläpp. Naturvårdsverket förespråkar därför att utredningen tar sin utgångspunkt i en samhällsekonomisk problemanalys där fokus läggs på att analysera beteenden och beslut som ligger bakom utsläppen. Naturvårdsverket anser vidare att det bör övervägas om utredningen också ska inkludera finansiering av effektövervakning för utvärdering av åtgärderna.

Naturvårdsverket bedömer att historiska utsläpp bör analyseras annorlunda eftersom staten har en annan roll vad gäller dessa i jämförelse med diffusa utsläpp. Om inga aktörer går att identifiera till historiska utsläpp kan det vara felaktigt att styra via incitament på samma sätt som gentemot aktörer. För historiska utsläpp bör därför en kommande utredning inkludera en analys av vilken roll staten har att gå in med offentliga åtgärder.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att det är otydligt i utredningen vari incitamentet i den föreslagna avgiften ligger. Naturvårdsverket vill här framföra att utredningen inte nämnvärt analyserat tidigare utredningar om avgifter mot diffusa utsläpp kopplat till miljö kvalitetsnormerna för vatten (till exempel tidigare myndighetsuppdrag). Utredningen hade med fördel kunnat ta del av värdefulla insikter från dessa, till exempel vad gäller utformning av själva incitamentet i avgiften men även vad gäller transaktionskostnader (inklusive administrativa kostnader) och utformning av avgiftskollektiv med mera.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att en avgift för ”vattenförvaltning” kan leda tankar in på en avgift för vattenförvaltningens administration och inte för att få till stånd fysiska åtgärder. Det är därmed viktigt att syftet med en avgift tydligt lyfts fram i en kommande utredning.

Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning (Sid 649)

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen främst valt att fokusera på en beskrivning av konsekvenser av utredningens lagda förslag. I enlighet med förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) bör förslagets konsekvenser även jämföras med alternativa lösningar, inklusive analys av effekterna av alternativen. Naturvårdsverket anser att en mer ingående analys av konsekvenserna, i jämförelse med alternativa lösningar, hade gett bättre underlag för bedömning utredningens förslag.

Naturvårdsverket saknar även tydliga konsekvensutredningar av samtliga författningsförslag som utredningen föreslår och konstaterar att konsekvenser för miljöövervakningen inte hanterats. Naturvårdsverket anser vidare att analysen av finansieringsförslagets konsekvenser är något bristfällig.

Avsnitt 1.5 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen, Förordningen 2004:660, 3§ definitionen av kustområde (sid 46)

Naturvårdsverket föreslår att kustområde definieras som: svenskt landområde vid/i Östersjön eller Västerhavet som inte kan hänföras till visst

huvudavrinningsområde. Om en framtida proposition bygger på utredningens förslag anser Naturvårdsverket att ordet sammanhängande inte bör ingå i definitionen.

Det saknas en klagörande definition på ”sammanhängande” i förslaget. Hela svenska kusten kan påstås vara osammanhängande eftersom kust med tydlig tillhörighet till huvudavrinningsområde splittrar kuststräckan. Vidare tillhör både Gotland och Öland huvudavrinningsområden. Genom förslaget ska kust som inte kan klassas till huvudavrinningsområde på Gotland klassas som kustområde men inte områden med motsvarande förutsättningar på Öland eller andra öar och skärgård längs svensk kust.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Kerstin Åstrand och handläggarna Manuela Notter, Kerstin Bly Joyce, Jenny Lonnstad och Lena Brunsell.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se