

Datum  
2015-10-12

Beteckning

Miljö- och energidepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[niclas.damm@regeringskansliet.se](mailto:niclas.damm@regeringskansliet.se)

## Betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Miljö- och energidepartementets dnr M2015/1539/S

Miljömyndighetsutredningen föreslår att regeringen ska styra de statliga myndigheternas miljömålsarbete mer verksamhetsanpassat. Formas föreslås ta över Naturvårdsverkets ansvar för att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny miljöforskning för att öka tillgängligheten till resultaten. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) föreslås ta över vattenmyndigheternas verksamhet och att vattenmyndigheterna avvecklas. Ett råd med företrädare för de som påverkas av åtgärdsprogrammen inrättas då vid HaV.

Regeringen begär särskilt synpunkter på förslagen ovan men även på övriga förslag.

Utredningen föreslår också att Formas ska utvärdera miljömålsarbetet istället för Naturvårdsverket. Andra förslag är att föra över ansvaren för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken till en enda central myndighet – en nyinrättad Miljöinspektion och att kommunernas ansvar för tillsyn enligt miljöbalken bör ses över.

### Sammanfattning

Svenskt Vatten stödjer en mer verksamhetsanpassad styrning av myndigheternas miljömålsarbete. Styrningen behöver bli mer aktiv. Det är för stort och ökande glapp mellan instruktioner och ambitioner i teorin jämfört med insatser och praktik i verkligheten.

Vi stödjer förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna och föra över ansvaret till Havs- och vattenmyndigheten. Den nuvarande organisationen omfattar för många myndigheter med oklara ansvar, kompetensproblem och svag styrning och samordning. Ansvar och förutsättningar för att ta ansvar i form av resurser och kompetens finns på olika myndigheter. I och med tillkomsten av HaV är organisationen inte längre ändamålsenlig och ger inte den effektivitet som var syftet med att skapa HaV.

*Svenskt Vatten företräder de kommunala vattentjänsterna i Sverige och vårt budskap är friskt dricksvatten, rena sjöar och hav. Medlemmarna i Svenskt Vatten levererar dricksvatten och tar emot avloppsvatten från fler än 8 miljoner anslutna kunder. De är därmed Sveriges viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsorganisationer. Svenskt Vatten företräder även de svenska vattentjänsterna inom den europeiska vattenbolagsorganisationen Eureau, som företräder fler än 400 miljoner kunder.*

**Svenskt Vatten**  
Box 14057  
SE-167 14 Bromma  
Sweden

**BESÖK/VISITORS**  
Gustavslundsvägen 12  
Bromma

**PHONE**  
+46-(0)8 506 002 00  
**FAX**  
+46-(0)8 506 002 10

**E-MAIL**  
[svensktvatten@svensktvatten.se](mailto:svensktvatten@svensktvatten.se)  
**INTERNET**  
[www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se)

**VAT NO**  
SE556473-5248-01

Organisationen med vattenmyndigheter försvårar påtagligt förutsättningarna för den dialog med de kommunala VA-huvudmännen om problem, prioriteringar, åtgärder och finansiering som är absolut nödvändig för att åstadkomma resultat. Kravet i artikel 14.1 i ramdirektivet för vatten på att uppmuntra aktiv medverkan, exempelvis från VA-huvudmän, kan inte uppfyllas med den befintliga organisationen.

Besluten fattas därtill i delegationer som saknar möjligheter att kunna leda och styra arbetsprocesser och vars delegater saknar politiskt ansvar för konsekvenserna trots att besluten har politisk karaktär.

Organisationen har lett till ogenomtänkta, ineffektiva åtgärdsförslag och dåliga konsekvensanalyser med mycket tveksamma bedömningar av måluppfyllnad, genomförbarhet och kostnader.

Vi instämmer i att ett råd bör inrättas vid HaV, men detta bör enbart ha en rådgivande funktion för att bistå HaV och inte vara beslutande. Vi finner ingen mening med att flytta ett oklart beslutsansvar från regional till central nivå. Rådet bör ha fler än en kommunal ledamot.

Svenskt Vatten anser att regeringen ska slutligt fastställa besluten i havs- och vattenförvaltningen. Dessa har karaktär av samhällsplanering snarare än genomförande av planering. Det behövs bättre samspel mellan det politiskt styrda miljömålsarbetet för hav, vatten och grundvatten och den expertstyrda havsmiljö- och vattenförvaltningen.

Vi anser att det är viktigt att tillämpad och ny miljöforskning blir bra utvärderad och görs bättre tillgänglig. Vi konstaterar att Formas har en annan inriktning på sin verksamhet. Vi kan inte bedöma om de är lämpligare än Naturvårdsverket för det föreslagna uppdraget. Sådana utvärderingar bör dock prioriteras som utgår från vilka miljöproblem och samhällsutmaningar som är angelägna att lösa. Behovsägare och myndigheter ansvariga för olika miljömål måste säkras ett stort inflytande.

Vi avstyrker förslaget att Formas tar över Naturvårdsverkets uppgift att utvärdera miljömålsarbetet men är positiva till att utvärderingen görs mer fristående. Eftersom Riksdagen antagit miljö kvalitetsmålen bör utvärderingen knytas närmare Riksdagen genom att Riksrevisionen tar en mer aktiv roll och tar stöd av forskarkompetens.

Svenskt Vatten är positivt till förslaget om en Miljöinspektion som tar ett samlat ansvar för prövning, tillsyn och vägledning. Staten behöver koncentrera den kompetens och de resurser som staten fortfarande har kvar. Det behövs mer vägledning och lagtillämpningen behöver bli mer rättssäker. Den överlåtna kommunala operativa tillsynen bör förbli kommunal, men med vissa justeringar vad gäller infrastruktur för avlopp som inte kan regleras som vore den en punktkälla.

### **Miljömålen i myndighetsstyrningen**

Svenskt Vatten delar utredningens förslag om att regeringen bör styra myndigheterna mer verksamhetsanpassat. Vi anser att generationsmålet och de sexton miljömålen är viktiga. De måste ges ökad status. Förtroendet för systemet måste upprätthållas.

Regeringen behöver styra via hela regeringskansliet, särskilt om utredningens bedömning att alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska kunna omfattas av miljömålen och inte bara vissa av dem. Vi anser att styrningen behöver vara mer aktiv, men vi har inga synpunkter på innehållet i regeringens förordningar med myndighetsinstruktioner.

Vi håller med utredningen om att mål i första hand ska avse effekter eller utfall av verksamheten och att de ska vara nåbara, men med viss ansträngning. Den styrning som ges genom prioriteringar, resurser och uppdrag behöver vara i paritet med de instruktioner och uppdrag som regeringen ger om något ska hända i praktiken. Vattenförvaltningen, såsom den hittills tillämpats, är ett bra exempel på det motsatta.

Målen i vattenförvaltningen utgör en av flera preciseringar för att bedöma om de nationella miljömålen för hav och vatten är uppnådda. Svenskt Vatten uppfattar att det finns ett högst påtagligt glapp mellan å ena sidan instruktioner och ambitioner i regler och beslut om åtgärder i åtgärdsprogrammen för vatten och å andra sidan finansiering, genomförande av åtgärder, övervakning, myndighetsstyrning och resurser och konkreta resultat i verkligheten. Det görs ingen utvärdering av varför myndighetsåtgärder som är tvingande enligt miljöbalken kan utebli eller förändras. Mer om detta följer nedan.

Utredningen nämner att flera deltagare från myndigheter och miljöorganisationer på seminarier uttryckt minskad entusiasm för miljömålsarbetet. Svenskt Vatten anser det vara angeläget att snarast vända på den utvecklingen så att det förtroende för miljömålsystemet som finns och som dominerar fortlever och stärks.

### **Vattenförvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön**

Svenskt Vatten stödjer förslaget att avveckla vattenmyndigheterna och föra över ansvaret till Havs- och vattenmyndigheten. Vi understryker behovet av att det blir så.

Den nuvarande organisationen anser vi är otydlig med svaga förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och kvalitet i vattenförvaltningen. Vattenmiljöarbetet tyngs ner av för många myndigheter och organisationer och oklara ansvar. Det finns ett stort behov av att rensa i detta. Vi anser att utredningens förslag är en bra och nödvändig början.

Svenskt Vatten är positivt till att ett råd inrättas vid HaV, men anser att besluten om målår för miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska slutligt fastställas av regeringen. Rådet bör vara ett råd utan beslutsmakt. Beslut i havs- och vattenförvaltningen innebär i praktiken alltid samhällsplanering och innefattar avvägningar mellan samhällsintressen. Sådana beslut är politiska. De bör inte fattas av tjänstemän eller av expertorgan utan politiskt ansvar.

### *Balansera vattenförvaltning och miljömålsarbete*

Regeringen har gjort vattenförvaltningens mål till en s.k. precisering av Riksdagens miljökvalitetsmål för hav, sötvatten och grundvatten för att kunna visa hur dessa nås.<sup>1</sup> Det råder enighet i riksdagen, regeringen och samhället i övrigt att riksdagens miljökvalitetsmål bara kan nås i samklang med andra miljö- och samhällsmål. För det syftet tar den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen fram strategier för bl.a. vattenmiljöarbetet. Strategierna lyfter exempelvis fram behov av förändrade lagar och andra styrmedel, frågor om finansiering och behov av arbete i EU eller internationellt eller av andra initiativ.

Men i havs- och vattenförvaltningen har de snarlika målen för vattenkvalitet getts en juridisk detaljutformning. Där hanteras de av experter i vars uppdrag det ingår att bortse från behoven av samklang med övriga miljö- och samhällsmål. Inget av deras förslag till åtgärder får handla om sådana styrmedel och andra initiativ som Miljömålsberedningen funnit vara nödvändiga<sup>2</sup>, även om miljökvalitetsnormerna (målen) i havsmiljö- och vattenförvaltningen inte går att nå effektivt utan dessa.

Det leder till orimliga konsekvenser när beslut i havs- och vattenförvaltningen tvingar fram åtgärder som kommuner och myndigheter måste genomföra med befintliga och ibland ineffektiva styrmedel och besluten ska bortse från övriga miljö- och samhällsmål och behov av förändringar och åtgärder. De som fattar besluten saknar ansvar för finansiering och samhällskonsekvenser av sina beslut. Ingen har det ansvaret i systemet eftersom regeringen med nuvarande regler bara ska göra en formaliaprövning av expertbesluten utan att pröva innehållet politiskt mot andra miljö- och samhällsmål. Överprövningen görs bara om en myndighet (experter) eller en kommun begär det.

Systemet hämmar inte bara vattenförvaltningen utan också arbetet för att nå Riksdagens miljömål eftersom den förra preciserar det senare.

Svenskt Vatten anser att Riksdagens miljömålsarbete bör ses som en förutsättning för att kunna nå vattenförvaltningens mål, snarare än att förvaltningen ses som en precisering av Riksdagens miljökvalitetsmål. Vi anser att arbetsprocesser, beslut och ansvarstagande i havsmiljö- och vattenförvaltningen behöver samspela bättre med miljömålsarbetet. Det skulle förbättra förutsättningarna för framgång för båda.

Det är bara genom lokal aktiv medverkan och politisk förankring i kommuner och kommunala verksamheter, tillsammans med politiska beslut på regeringsnivå, som det går att få fram den finansiering som behövs och få besluten i havsmiljö- och vattenförvaltningen genomförda. Därför behöver organisation och beslutsfattande förändras.

### *Ineffektiv styrning och oklara ansvar*

Svenskt Vatten stödjer utredningens förslag att avveckla vattenmyndigheterna. De inrättades innan HaV tillkom. Syftet med att inrätta HaV var att samla kraften i havs- och vattenmiljöarbetet och göra detta effektivare. För att fullfölja syftet är det nödvändigt att ge HaV helhetsansvaret.

---

<sup>1</sup> Ds 2012:23

<sup>2</sup> 5 kap. miljöbalken

Möjligheterna att nå miljömålen för havsmiljön och målen för havsmiljöförvaltningen beror på hur vattenmyndigheterna sköter vattenförvaltningen. Medan HaV ansvarar för den förra ansvarar vattenmyndigheterna för den senare. Men vattenmyndigheterna överlåter mycket grundarbete åt länsstyrelserna<sup>3</sup>, vars personalresurser och kompetens de således är beroende av. Länsstyrelserna styr över resurser och kompetens utan att ha ansvar för slutprodukterna (miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram). Det ansvaret har vattenmyndigheternas vattendelegationer, men dessa har begränsat inflytande över arbetsprocessen.

Utifrån sett anser Svenskt Vatten att det är uppenbart att organisationen har byggt in konflikter mellan regeringens styrning av centrala verk och länsstyrelser ”uppifrån” och vattenmyndigheternas styrning och samordning av länsstyrelser ”från sidan” och av de centrala verken inklusive HaV ”underifrån”. HaV:s föreskrifter och vägledning styr vattenmyndigheterna ”uppifrån” trots att mycket av arbetet utförs på länsstyrelserna. Vattenmyndigheterna förväntas samordna arbetet i länsstyrelserna i sina distrikt, men en länsstyrelse kan finnas i upp till tre distrikt. Utredningen beskriver att det förekommer omfattande samordning, men det framstår som en omöjlig uppgift för HaV och någon annan att effektivt kunna samordna arbetet i både havsmiljöförvaltningen och i vattenförvaltningen under ovanstående förhållanden.

Hos vattenmyndigheterna ska vattendelegationer fatta samhällsviktiga beslut efter en arbetsprocess som de själva har lite eller inget inflytande över. Ledamöterna är utsedda av regeringen med personliga mandat. De representerar inte någon organisation. Delegationerna saknar politiskt ansvar för besluten och konsekvenserna i Sverige av dessa. Deras beslut kan få konsekvenser för Sverige i EU.

Bristerna med den nuvarande organisation, arbetsprocessen, beslutsfattande samt de otydliga ansvarerna uppmärksammades redan 2008 inom forskningen<sup>4</sup>, som även beskrev de i organisationen inneboende problemen med att få till stånd en lokal dialog.

Betydelsen av aktiv medverkan och lokal dialog lyfter även OECD fram som grundläggande princip för god vattenpolitik och förvaltning av vattenresurser.<sup>5</sup>

### *Organisationen med vattenmyndigheter försvårar lokal dialog*

Artikel 14.1 i ramdirektivet för vatten kräver av Sverige att uppmuntra en aktiv medverkan från de som berörs, exempelvis kommunala VA-huvudmän.

Organisationen med vattenmyndigheter försvårar påtagligt förutsättningarna för aktiv medverkan och för den dialog om problem, prioriteringar, åtgärder och lokal finansiering som är absolut nödvändig. Utan medverkan och dialog går det inte att få fram aktuella och behövliga kunskaper till länsstyrelserna, som arbetar fram förslagen som vattendelegationerna senare ska besluta om. Det finns inget krav på länsstyrelserna att samråda och sköta den nödvändiga dialogen under arbetet. Kraven på samråd i vattenförvaltningsförordningen är riktade mot vattenmyndigheterna och avser de färdiga förslagen i slutet av den sex-åriga arbetsprocessen. Bristerna i dialog och frånvaron av aktiv medverkan under arbetsprocessen får negativa konsekvenser för genomförande och finansiering av besluten.

<sup>3</sup> 25 § länsstyrelseinstruktionen

<sup>4</sup> <http://www.kau.se/en/ar-student/aktuellt/nyheter-fran-universitetet/6601>

<sup>5</sup> OECD Principles on Water Governance. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>

Vattenmyndigheterna har få lokala kontaktytor. De finns geografisk långt bort från de kommunala VA-huvudmännen. Dialogen behöver föras lokalt med många aktörer och med ett stort antal kommuner i varje vattendistrikt. I varje kommun kan det i sin tur behövas kontakter på tjänstemannanivå med två till tre förvaltningar, bolag eller kommunalförbund utöver den politiska nivån. För att kunna föra någon slags dialog har vattenmyndigheterna på egen hand initierat ännu en slags organisationer utöver de som redan fanns, s.k. vattenråd. Dessa har oklara uppgifter och ansvar. De finns på vissa håll och på andra inte. Engagemang, sammansättning och uppdrag bestämmer de själva.

I dessa vattenråd förväntar sig vattenmyndigheterna att kommunerna eller kommunala VA-huvudmän ska delta för att diskutera investeringar och åtgärder för mångmiljonbelopp, som ska finansieras med allmänna medel. Det kan exempelvis handla om infrastruktur för vatten och avlopp (VA). Utan sådana investeringar och åtgärder kan inte målen för vare sig hav, kustvatten, sjöar eller vattendrag nås. Att sådana investeringar måste samordnas med investeringar för klimatanpassning och samhällets dricksvattenförsörjning ligger utanför både vattenrådets och vattenmyndigheternas kompetens.

Svenskt Vatten påtalar starkt att det inte är möjligt att föra sådana diskussioner med enstaka kommunala representanter eller via vattenråd. De behöver föras hos VA-huvudmän och i demokratiskt valda församlingar. Kommunala beslut förutsätter en politisk avvägning mot andra samhällsintressen. Sådana låter sig inte göras på ett möte som vattenmyndigheterna bjudit in enstaka personer till, ofta tjänstemän.

För att ekonomiskt, kompetensmässigt och miljömässigt mäktiga med kostsamma tekniska investeringar kan ibland politiska samtal om samverkan behöva föras över kommun- eller länsgränser. Därför måste myndigheternas dialog föras med de kommunala instanser som har ansvar för detta och där kompetensen finns och inte med handläggare på miljömyndigheter utan vare sig nödvändiga kunskaper eller kostnadsansvar. Här är det värt att påminna om att vattenförvaltningen är inordnad i miljöbalken i vilken kunskapskravet i 2 kap. utgör en grundbult. Vattenmyndigheterna har inte förutsättningar för att beakta det kravet, inte heller vattenråden. Kravet beaktas heller inte genom dialog med kommunala eller statliga miljömyndigheter.

Svenskt Vatten konstaterar att vattenmyndigheterna saknar en naturlig roll i staten och tillräcklig kompetens vad gäller åtgärder och ekonomi samt att de finns vid sidan av samhällsprocesserna. Miljömålsberedningen har också pekat på dem som udda. I praktiken har staten genom vattenmyndigheterna organiserat bort förutsättningarna för en sådan aktiv medverkan från kommunala VA-huvudmän och kommuner som regleras i artikel 14 i ramdirektivet för vatten.

Vi anser att länsstyrelserna är den naturliga regionala kanalen för kontakter mellan staten och kommuner och kommunala VA-huvudmän. Det sker en naturlig dialog med länsstyrelsen i samband med fysisk planering enligt PBL, eller när det är aktuellt med tillståndsprövningar av avloppsanläggningar enligt miljöbalken eller i samband med tillämpning av 6 § lagen om allmänna vattentjänster om utbyggnad av VA.

### *Vattenmyndigheter kan inte styra miljöövervakningen*

Ansaret för övervakning i vattenförvaltningen är åtskilt från förutsättningar för att ta ansvar för den. Vattenmyndigheterna ska enligt vattenförvaltningsförordningen se till att miljöövervakning enligt EU:s ramdirektiv för vatten genomförs<sup>6</sup>, trots att genomförandet styrs genom instruktioner och resurser till HaV och länsstyrelser.

Exempelvis ska vattenmyndigheterna se till att PFOS övervakas i vattenförvaltningen eftersom ämnet är ett s.k. prioriterat farligt ämne. Det är viktigt med en fungerande och effektivt styrd och finansierad övervakning, inte minst mot bakgrund av det som hände i Kallinge där PFAS-förorening i dricksvattentäkten upptäcktes för sent.

Utan en väl utbyggd och fungerande övervakning enligt ramdirektivet för vatten kan inte EU-domstolens dom i målet C-461/13 verkställas i Sverige. Domen handlar om hur begreppet status och icke-försämringskravet i ramdirektivet för vatten ska tillämpas.

### *HaV bör ha ett rådgivande råd och regeringen bör fastställa besluten*

Svenskt Vatten stödjer utredningens förslag om att inrätta ett råd för havsmiljö- och vattenförvaltningen vid HaV. Med tanke på kommunernas och de kommunala VA-huvudmännens viktiga roll i arbetet bör kommunerna ha fler ledamöter än en.

Vi anser att rådet bara ska bistå HaV och vara rådgivande. Utredningen är otydlig på den punkten när den i avsnitt 1.9 föreslår en instruktion om ett råd med beslutsfunktion medan texten i avsnitten 11.5.3-11.5.4 handlar om ett råd som ska bistå HaV.

Svenskt Vatten anser att det är olämpligt med ett beslutande råd. Det skulle bara innebära att flytta oklara ansvarsförhållanden från regional till central nivå. Rådet skulle på samma sätt som de nuvarande vattendelegationerna fatta beslut som är tvingande för viktiga samhällsfunktioner utan att vare sig kunna styra, leda eller prioritera under arbetsprocessen och utan att kunna ta ansvar för finansiering eller för konsekvenser för samhället i övrigt.

Beslut om normer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram och konsekvenserna av dessa innebär att göra viktiga avvägningar mot andra miljö- och samhällsmål. Av det skälet anser vi att regeringen ska fastställa HaV:s beslut och göra den slutliga avvägningen av konsekvenser och formalia. En politisk avvägning och ansvarstagande på regerings- eller ministernivå är lika nödvändig i Sverige som i andra länder, vilket exempelvis Norge, Danmark, Finland och Storbritannien redan konstaterat och därför infört.

### **Inrätta en Miljöinspektion**

Svenskt Vatten är positivt till förslaget om en Miljöinspektion som tar ett samlat ansvar för prövning, tillsyn och vägledning. Det ger bättre förutsättningar för att vägledning lämnas, att denna hänger ihop och att lagtillämpningen blir rättsenlig och adekvat.

Vi delar länsstyrelsernas beskrivning av sina personal- och kompetensproblem (sid 348). I kombination med bristande vägledning gör leder detta till en personberoende lagtillämpning som blir olika. Vi är eniga med utredningen om länsstyrelsernas dubbla roller (sid 353).

<sup>6</sup> 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen

Behoven av vägledning är mycket stora. Miljölagstiftningen har blivit komplex, särskilt efter Sveriges inträde i EU. Genom den nuvarande organisationen tunnar staten ut en begränsad kompetensresurs. Inom VA-området späds den ut på sex centrala verk, som i små ansvarsbitar förväntas vägleda om miljöbalkens tillämpning, samt på 21 länsstyrelser. Varje ansvarsbit hänger miljömässigt, tekniskt, ekonomiskt och rättsligt samman.

När det gäller exempelvis avloppsreningsverk ansvarar HaV för att tillsynsvägleda om reningsverk för färre än 200 personer och Naturvårdsverket för de som är större. Båda ansvarar för att vägleda om energi och resurshushållning (2 kap. miljöbalken) för respektive grupp reningsverk, samtidigt som Energimyndigheten ska vägleda om egenkontroll (26 kap. miljöbalken) över energihushållning i båda slagen av reningsverk. Men Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda om tillsyn över ledningsnätet som leder avloppsvatten till båda slagen av reningsverk, även beträffande energi, men då tillsammans med Energimyndigheten. I den frågan saknar HaV helt ansvar. Tillsyn över ledningsnäten såväl som över reningsverken påverkar reningsverkens funktionssätt, reningseffekt och energiåtgång.

Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda om kemikalieåtgång och avfall och frågor om kretslopp samt om utsläpp från industrier anslutna till reningsverk, även till sådana som HaV har vägledningsansvar för. Kemikalieinspektionen, Boverket och Läkemedelsverket har vägledningsansvar som är viktiga för samma fråga. Tillsyn över uppströms anslutna verksamheter och deras ledningsnät kan påverka det nedströms liggande reningsverket, slamkvaliteten från detta och förutsättningarna för kretslopp av närsalter. Organisationen är inte ändamålsenlig med tanke på att det i miljöbalkens inledningsparagraf står att miljöbalken ska tillämpas så att hälsa och miljö skyddas, energihushållning främjas och kretslopp skapas. Regeringen ansvarar för att myndigheterna under regeringen klarar av att vägleda som Riksdagen lagstiftar.

För att kunna flytta över beslut om tillståndsprövning till Miljöinspektionen behöver viktiga moment i prövningsförfarandet ligga kvar på länsstyrelsen, exempelvis beslut om den ansökta verksamheten innebär betydande miljöpåverkan. Närhet till sökanden och lokalkännedom är viktig. Vi utgår från och föreslår att länsstyrelserna kommer att ha kvar sin beredande roll, men vara underordnade den nya myndigheten.

### **Kommunal operativ miljötillsyn bör förbli kommunal**

Svenskt Vatten anser att operativ tillsyn över ett tillståndspliktigt reningsverk och tillhörande ledningsnät bör utövas på samma myndighetsnivå. I första hand bör den tillsynen vara kommunal. Återkallelse av kommunal tillsyn riskerar att försvaga tillsynen och annat kommunalt miljöarbete.

#### ***Tillsyn över tillståndspliktiga reningsverk***

Avloppsreningsverk utför ett offentligt samhällsuppdrag med att rena tätorternas utsläpp till självkostnadspris. De skapar inga utsläpp.



Miljömyndighetsutredningen föreslår att den nya Miljöinspektionen ska se över länsstyrelsernas tidigare överlåtelse till kommunala miljönämnder av ansvaret för operativ tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, exempelvis reningsverk >2000 pe. Länsstyrelserna har grundansvaret för tillsynen över dessa, men de kan ha överlåtit den på miljönämnden i de kommuner som ansökt om att få den överlåten. Ett kommunalförbund med samma befogenheter som miljönämnder kan utöva tillsynen i flera kommuner. Medan en länsstyrelse måste agera innanför länsgränsen så kan ett kommunalförbund omfatta kommuner i fler än ett län.

Svenskt Vatten anser att utredningens förslag har fått en alltför generell utformning, i likhet med gällande ansvarsfördelning. Det är stor skillnad på avloppsanläggningar och fabriker.

Avloppsanläggningar (ledningsnät för spillvatten och reningsverk) tar emot andras förorenande utsläpp och minskar tätortens miljöpåverkan kraftigt utan att själva förorena. Anläggningarna utgör en infrastruktur men regleras och hanteras i lagstiftningen som vore de förorenande fabriker. Det juridiska samlingsbegreppet ”miljöfarlig verksamhet” buntar ihop verksamheter med i grunden motsatta syften. Så länge begreppet är definierat så är det rimligt att beakta svagheterna med detta vid reglering av tillsynsansvaren.

Ledningsnätet transporterar avloppsvatten till reningsverket. Infrastrukturen breder ut sig mellan tätorter samt finmaskigt i de urbana miljöerna. Den är tekniskt sammanlänkad med alla uppströms liggande fastigheter och verksamheter som förorenar. Vad som sker längst upp i tätorterna och utmed ledningsnätet får betydelse för reningsverket längst ner i systemet. Avloppssystemen får sträcka sig över både läns- och kommungränser och de utgör viktiga förutsättningar för den kommunala fysiska planeringen.

Fabriker och andra slags miljöfarliga verksamheter är geografisk koncentrerade till en viss plats. De är snarare föremål för fysisk planering än utgör förutsättningar för den. Utredningens förslag förbättrar inte de organisatoriska problemen eftersom kommunal tillsyn av tillståndspliktiga reningsverk som överlåtit skulle riskera återtå av länsstyrelsen, medan tillsynen uppströms och av ledningsnätet skulle förbli kommunal. Det skulle öka splittringen av den operativa tillsynen och minska dess effektivitet och miljönytta. Tillsynen över anslutna fastigheter och verksamheter där utsläppen uppstår är ju fortsatt kommunal.

Vi anser att ansvaret för avloppsanläggningar bör fördelas efter andra principer än de som gäller för fabriker och ta utgångspunkt i vad som bäst gynnar anläggningarnas effektivitet och nyttan för miljön. Då måste hänsyn också tas till att avloppsvattnet och dess föroreningar uppkommer i fastigheter och verksamheter uppströms och inte i ledningsnätet eller i reningsverket.

Inflöde av annat vatten än spillvatten i ledningsnätet, s.k. tillskottsvatten, som belastar reningsverket i onödan sker både i uppströms liggande fastigheter och utmed ledningsnätet. Dricksvatten, dagvatten och spillvatten leds oftast i samma rörgrav. Ibland kan åtgärder mot utläckande dricksvatten eller åtgärder uppströms mot felkopplat dagvatten vara effektivare än åtgärder på spillvattennätet mot tillskottsvatten. Den kommunala miljönämnden ansvarar alltid för tillsynen över dricksvattenledningar och över dagvatten, även över dagvatten på privata fastigheter där felkopplingar kan förekomma.

Svenskt Vatten anser att tillsynen över hela avloppsanläggningen (spillvattenförande ledningsnät och reningsverk) därför ska bedrivas av i första hand,

- kommunens miljönämnd genom överlåtelse från länsstyrelsen när reningsverket är tillståndspliktigt och avloppsanläggningen i sin helhet ryms inom en kommun, förutsatt att kommunen har den kompetens som fordras för tillsyn över reningsverket. Saknas denna bör länsstyrelsen bedriva tillsynen över enbart reningsverket.
- kommunalt miljöförbund när ett sådant finns, reningsverket är tillståndspliktigt och avloppsanläggningen i sin helhet finns i de kommuner som förbundet omfattar. I andra hand bör den bedrivas av varje kommun genom överlåtelse från länsstyrelsen, förutsatt att den miljönämnd som bedriver tillsyn över reningsverket har den kompetens som fordras, men saknas sådan bör länsstyrelsen bedriva tillsynen över enbart reningsverket.

Eftersom en avloppsanläggning inte kan likställas med annan miljöfarlig verksamhet av punktkällekaraktär bör regeringen reglera tillsynsansvaret såsom ovan i tillsynsförordningen, istället för att hänga upp det generellt på vad som är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

## Formas kan möjligen utvärdera forskning men inte miljömålsarbete

### *Utvärdera miljöforskningen*

Svenskt Vatten anser att är viktigt att staten utvärderar tillämpad och ny forskning och ökar tillgängligheten. Behovsägare och myndigheter ansvariga för olika miljömål måste få stort inflytande. Vi kan dock inte bedöma om detta blir bättre av att låta Formas ta över Naturvårdsverkets roll. Men om så sker måste styrningen av och instruktioner till Formas i den här frågan blir tydliga och kraftfulla vad gäller ambition och inriktning.

Det föreslagna uppdraget har lika mycket inriktning på frågor om utveckling som på forskning. Formas arbetar idag för att främja excellens i miljöforskningen. Kompetens och arbetssätt är inriktad på detta. Det anser vi är bra, men det uppdrag som utredningen nu föreslår passar inte en sådan inriktning och ambition, särskilt inte beträffande tillämpad forskning. Eftersom det föreslagna uppdraget i minst lika eller högre grad handlar om utveckling så måste frågor om relevans, behov, praktisk tillämpbarhet etc. ges stor betydelse och få stort genomslag i prioritering och genomförande.

### *Utvärdera miljömålsarbetet*

Svenskt Vatten anser att förslaget att överlåta på Formas att utvärdera miljömålsarbetet är olämpligt. Formas är inriktad på forskning och den inriktningen bör kvarstå. Utvärdering av det här slaget är en disciplin av helt annat slag och har större likheter med revision.

Vi är positiva till grundtanken att utvärderingen behöver vara mer fristående. Naturvårdsverket ingår i det arbete som behöver utvärderas. Det är svårt att kritiskt och självständigt utvärdera sig själv och att utvärdera samverkan mellan myndigheter utan att riskera att påverka relationerna med dem man själv behöver samverka med.

Svenskt Vatten anser att Riksrevisionen borde kunna ta en mer aktiv roll, exempelvis genom att inrätta en särskild funktion med uppdrag att fristående utvärdera miljömålsarbetet med stöd av forskarkompetens. Det vore naturligt att knyta utvärdering närmre Riksdagen. Miljökvalitetsmålen är beslutade av Riksdagen för att styra och kunna följa upp regeringens och samhällets miljöarbete och Miljömålsberedningen är parlamentarisk sammansatt med representation från Riksdagens partier. Den föreslår de strategier som behövs för att nå målen.

För Svenskt Vatten



Agneta Granberg  
Ordförande

Anna Linusson  
VD