



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

Delrapport 1

2010-06-24

M2010:03/2010/3

**Utredningen om inrättande av en  
myndighet för havs- och vattenmiljö**

*M 2010:03*

## **Gränsdragning av verksamheter för en myndighet för havs- och vattenmiljö – analysfas**





Missiv

2010-06-24

M 2010:03/2010/3

**Utredningen om inrättande av en  
myndigheten för havs- och vattenmiljö**

*M 2010:03*

*Folke K Larsson*

*08-405 12 72*

*070- 30 22 300*

Miljödepartementet

I enlighet med regeringens kommittédirektiv Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (dir. 2010:68) redovisar jag härmed kommitténs förslag över tydliggörande av gränsdragningar mellan den nya myndigheten och andra berörda myndigheter.

Folke K Larsson  
utredare

Ingela Englund  
sekreterare



## Innehåll

### Sammanfattning

1 Uppdraget	9
2 Gränsdragningsfrågor	9
2.1 Miljöövervakning och annan undersökande verksamhet	12
2.2 Områdesskydd	21
2.3 Natura 2000, BSPA och MPA	26
2.4 Åtgärdsprogram för hotade arter	28
2.5 Främmande och invasiva arter samt GMO-frågor	31
2.6 Föreskriftsarbete, vägledning, prövning m.m. enligt MB	33
2.7 Internationell rapportering	40
2.8 Övriga frågor	43
2.8.1 Badvattenkvalitet	43
2.8.2 Fisk- och musselvatten	44
2.8.3 Bilateral biståndsinsatser	44
2.8.4 Gränsöverskridande frågor	45
2.8.5 Marina bränslen	46
2.8.6 Buller och andra störningar	47
2.8.7 Marint avfall	47
2.8.8 Dumpning	49
2.8.9 Bekämpningsmedel	49
3 Övergångsvisa problem	50
4 Samordnings- och besparingsmöjligheter	50
5 Konsekvenser för miljön	51
5 Samråd under analysfasen	52



## Sammanfattning

Utredningen har haft regeringens uppdrag att i en första etapp analysera och tydliggöra gränsdragningar av verksamheter som identifierats mellan en planerad ny myndighet för havs- och vattenmiljö och andra berörda myndigheter samt lämna förslag om lämplig hemvist för sådana verksamheter. Under en följande etapp ska utredningen vidta de åtgärder som krävs för att bilda den nya myndigheten, så att den kan inleda sin verksamhet 1 juli 2011. Denna delrapport avser den inledande analysfasen, som främst inriktats mot att tydliggöra sådana avgränsningsfrågor som varit föremål för diskussion eller på annat sätt varit oklara.

Utredningens analys anknyter väsentligen till tidigare utredningsförslag från utredningen *En myndighet för havs- och vattenmiljö* (SOU 2010:8), preciserar avgränsningsfrågorna ytterligare och föreslår att:

- ”strandlinjen” etableras som huvudprincip för särskiljande av ansvarsområden som faller på den nya myndigheten respektive Naturvårdsverket.

Den nya myndigheten föreslås:

- ha ett tydligt innehållsligt och resursmässigt ansvar för miljöövervakning, områdesskydd och åtgärdsprogram för hotade arter i hav och sötvatten med Naturvårdsverket som övergripande administrativt och systemmässigt sammanhållande,
- ha ett administrativt och sammanhållande ansvar för det nationella arbetet med främmande och invasiva arter,
- utöva tillsynsvägledning i vissa GMO-frågor,
- ansvara för det samordnande och vägledande arbetet inom vattenförvaltningen, svara för central vägledning/tillsynsvägledning enligt miljöbalken avseende vattenskyddsområden, enskilda avlopp och vattenverksamhet (exkl. markavvattning) samt stödja Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter i övriga vattenrelaterade prövnings-, tillsyns- och processuella frågor,
- ansvara för en rad övriga frågor, bland annat vissa internationella biståndsprojekt, gränsöverskridande frågor och dumpningsfrågor,
- i den internationella rapporteringen anknyta till givna ansvarsroller enligt ovan,
- tillsammans med Naturvårdsverket utveckla väl fungerande samarbetsformer och system inom gemensamma arbetsfält.

Analysfasen har inte omfattat områden som enligt direktiven tydligt angivits höra till den nya myndigheten, inte heller forsknings-, utvecklings- och kunskapsförsörjande verksamheter, som utvärderas i särskild ordning.

Utredningen har under det förberedande arbetet och under analysfasen arbetat i nära dialog med Regeringskansliet och samrått med ett antal berörda myndigheter och organisationer. Centrala och lokala arbetstagarorganisationer har informerats om arbetet och beretts möjlighet att framföra synpunkter. Utredningen kommer i senare faser av arbetet att fördjupa samrådet då det gäller den nya myndighetens samverkansformer, organisation och arbetssätt.





## 1 Uppdraget

Regeringen beslutade 17 juni 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en myndighet för havs- och vattenmiljö. Utredarens arbete ska enligt direktiven genomföras i två etapper. I en inledande etapp ska utredaren analysera och tydliggöra gränsdragningar av verksamheter som identifierats mellan den nya myndigheten och andra berörda myndigheter samt lämna förslag om lämplig hemvist för sådana verksamheter. Under den följande etappen ska utredaren vidta de åtgärder som krävs för bildandet av myndigheten, så att den kan inleda sin verksamhet 1 juli 2011.

Med denna inledande delrapport redovisas förslag till gränsdragningar och hemvist för olika verksamheter inför den nya myndighetens bildande. Vid senare tidpunkter redovisas i enlighet med utredningens direktiv förslag till anslag för perioden 2011 – 2014 (augusti 2010), verksamhetens organisering och lokalisering (december 2010) instruktion och regleringsbrev (mars 2011) samt verksamhetsplan och samverkansformer (juni 2011).

## 2 Gränsdragningsfrågor

Inrättandet av en ny central förvaltningsmyndighet med samlat ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor ska enligt kommittédirektiven baseras på verksamhet som avser havs- och vattenmiljöfrågor och som idag har sin hemvist vid Naturvårdsverket och Fiskeriverket. Myndigheten ska ha ett övergripande ansvar för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Därutöver avses myndigheten få en rad uppgifter i anslutning till ett bevarande och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljöer, fiskeripolitiken, genomförandet av havs- och vattendirektiven, den svenska havsplaneringen och vissa andra frågor av vikt för havs- och vattenmiljön. Verksamheten innebär i en rad avseenden nationellt samordnande och samverkande arbetsuppgifter, därtill avses myndigheten få tydliga ansvars, tillsyns- och kontrolluppgifter. Det uttrycks i direktiven särskilt att myndigheten ska vara samlande, pådrivande och stödjande samt ha befogenheter för reglering och tillsyn inom sitt ansvarsområde.<sup>1</sup>

Utredningen anknyter i sin analys väsentligen till tidigare utredningsförslag från utredningen *En myndighet för havs- och vattenmiljö* (SOU 2010:8). Dess förslag bedöms i huvudsak vara väl avvägda, men behöver i en rad avseenden preciseras. En viktig utgångspunkt i föreliggande analys är att ”strandlinjen” etableras som

---

<sup>1</sup> Dir. 2010:68.

huvudprincip för särskiljande av ansvarsområden som faller på den nya myndigheten relativt Naturvårdsverket.

Direktiven anger på en mer detaljerad nivå en rad delfrågor där utredaren bör analysera och tydliggöra gränsdragningen av verksamheter mellan den nya myndigheten och andra berörda myndigheter samt lägga förslag om lämplig hemvist för respektive verksamhet. Utredningens utgångspunkt är här att utifrån regeringens direktiv närmare analysera de argument som redovisas i betänkandet om en havs- och vattenmiljömyndighet<sup>2</sup>, framförda remissynpunkter på denna samt uppgifter som framkommit i utredningens diskussioner med berörda myndigheter, organisationer och sakkunniga.

Beträffande en rad verksamheter inom Fiskeriverket som rör FoU och andra kunskapsförsörjande uppgifter arbetar Formas med stöd av Statskontoret med en utvärdering och analys på uppdrag av regeringen, som beräknas vara färdig i mitten av oktober månad.<sup>3</sup> Det har därför inte varit aktuellt att under utredningens inledande analysfas beröra denna del av Fiskeriverkets verksamhet. Verkets uppgifter inom ramen för fiskerikontrollen har, till följd av direktiven, inte heller aktualiserats under analysfasen. Regeringen avser här att avvakta med frågan om eventuell utvidgning av Kustbevakningens ansvar för genomförandet av kontrollen.<sup>4</sup>

Direktiven redovisar vidare regeringens bedömning avseende avgränsningen mellan Jordbruksverket och den nya myndigheten. Jordbruksverket får ansvar för frågor om främjande av fiskerinäringen, fiskeberedning, sysselsättning, regional utveckling, marknad, handel och konsumentfrågor som berör fiskefrågor, liksom frågor om främjande av fritidsfiske och förvaltningen av fiskeprogrammet. Dessutom bedömer regeringen att Jordbruksverket får ansvar för vattenbruket i sin helhet, dvs. även för föreskrifter och tillsynsvägledning.<sup>5</sup> Utredningen återkommer senare med förslag till anslagsmässiga konsekvenser i dessa avseenden. Den nya myndighetens ansvar för vissa GMO-frågor rör gränsytan mot Jordbruksverket och tas upp längre fram under ett särskilt avsnitt.

Ett område som främst berör vissa länsstyrelser gäller genomförandet av olika fiskevårdsprojekt, som bedrivs vid Fiskeriverkets utredningskontor. Utredningen *En myndighet för havs- och vattenmiljö*<sup>6</sup> föreslog att sådana projekt inte skulle föras över till den nya myndigheten, utan till berörd länsstyrelse. Den nya myndigheten kan dock beröras av planeringen kring sådana projekt. Utredningen har inte aktualiserat denna gränsdragningsfråga under analysfasen, i avvaktan på

---

<sup>2</sup> SOU 2010:8.

<sup>3</sup> Regeringsuppdrag Jo2010/1375

<sup>4</sup> Dir. 2010:68.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> SOU 2010:8.

Formas utvärdering kring FoU och undersökande verksamhet, som även berör utredningskontoren.

De gränsdragningsfrågor som aktualiseras i direktiven gäller i huvudsak verksamhetsuppgifter som nu har sin huvudsakliga hemvist vid Naturvårdsverket. Verket har i samband med utredningens analysfas presenterat argument för att även fortsättningsvis hålla samman vissa komplexa verksamheter, snarare än att föra samtliga havs- och vattenmiljöanknutna delar till den nya myndigheten. De skäl som anförs gäller ekonomi, effektivitet och innehållsliga aspekter. Naturvårdsverkets förvaltningsarbete präglas av samsyn och ekosystemtänkande, vilket talar emot en uppdelning av sådana delverksamheter som kräver en integrerad hantering av terrestra, havs- och vattenmiljörelaterade frågor. Sammanhållna ansatser möjliggör även effektivare styrning, underlättar etablering av enhetliga metod- och kvalitetssystem, förenklar den administrativa överbyggnaden och ger bättre stabilitet över tid. Tillgången till adekvat miljöjuridisk expertis vid Naturvårdsverket och närheten till den forskningsverksamhet som finansieras genom verket utgör andra argument som angivits för att inte göra en ansvarsmässig uppdelning och föra alla havs- och vattenfrågor till den nya myndigheten.

Etablerandet av den nya myndigheten kommer dock med nödvändighet att innebära förändringar i arbetet med havs- och vattenmiljöfrågor. Den nya myndigheten ska utgöra central förvaltningsmyndighet för denna verksamhet, med ett ansvar för levande akvatiska organismer, och bör förfoga över sådana mandat och verktyg att den kan verka på ett kraftfullt och drivande sätt. Myndighetens uppdrag och den långsiktiga verksamhetsnyttan för miljöarbetet är därför viktiga utgångspunkter då ansvarsgränserna för myndigheten dras upp. Samtidigt måste hänsyn tas till det omfattande arbete som hittills bedrivits och de argument som framförts om att bibehålla vissa etablerade strukturer.

Väl fungerande sådana strukturer och system som byggts upp i förhållande till länsstyrelser och andra myndigheter, kommuner, tillsynsobjekt, uppgiftslämnare och informationsmottagare måste värnas och utvecklas. Enhetliga rapporteringsformat, enkla och sammanhållna informations- och rapporteringsvägar, övergripande utvärderingsprogram, nationellt och internationellt samordningsarbete mellan berörda myndigheter och organisationer är viktiga att bibehålla för att bidra till rationalitet, effektivitet och kvalitet i miljöarbetet. En strävan måste också vara att effektivisera kompetensöverlappen mellan den nya myndigheten och näraliggande myndigheter. Det innebär i korthet att få till stånd ett väl fungerande samordningsarbete mellan myndigheterna utan onödig dubblering av kompetens.<sup>7</sup> En sådan samordning är också nödvändig för att mer allmänt skapa ett nära

---

<sup>7</sup> SOU 2010:8, sid. 185.

samarbete och lämpliga arbetssätt, i första hand mellan den nya myndigheten och Naturvårdsverket.

Som huvudprincip bedömer utredningen att ”strandlinjen” bör etableras som särskiljande för Naturvårdsverkets och den nya myndighetens ansvarsområden. Principen låter sig inte alltid följas i det korta perspektivet och myndigheterna kommer ansvarsmässigt att beröra varandras kompetensområden, vilket klargörs i följande avsnitt.

Fortsättningsvis behandlar utredningen sådana områden som särskilt lyfts fram i direktiven samt ytterligare ett antal verksamheter där utredningen bedömt att preciseringar behöver göras. Några sådana angavs redan i det tidigare utredningsarbetet, utan att ställning då togs till arbetsfördelningen mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten.<sup>8</sup> På detaljnivå kvarstår frågor att lösa, vilket hanteras i senare faser av utredningsarbetet och i samband med etablering av den nya myndigheten. Det gäller till exempel frågor om deltagande och representation i olika nationella och internationella expertgrupper, vissa rapporteringsrutiner etc.

## 2.1 Miljöövervakning och annan undersökande verksamhet

**Förslag:** Naturvårdsverket ska ha ett fortsatt administrativt och sammanhållande ansvar för den nationella miljöövervakningen, dess systeminfrastruktur samt övergripande metod- och kvalitetsarbete. Den nya myndigheten ska inom denna ram innehållsligt och resursmässigt ansvara för miljöövervakning i hav och sötvatten. Det innebär bland annat ett uttalat ansvar för dessa delsystem med mätpunkter, indikatorer, metoder, datafångst, datalagring och datavårdskap samt tillgängliggörande och rapportering av miljöövervakningsdata. De två miljömyndigheterna, Naturvårdsverket och den nya myndigheten, ska gemensamt verka för en effektiviserad struktur av det nationella miljöövervakningssystemet i relation till regional och annan övervakning och undersökande verksamhet.

Regeringen anger i utredningens direktiv att utredaren särskilt ska föreslå i vilken utsträckning frågan om miljöövervakning och annan undersökande verksamhet ska ingå i den nya myndighetens ansvarsområde.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ibid., sid. 76.

<sup>9</sup> Dir. 2010:68.

## Bakgrund

Med begreppet miljöövervakning menas återkommande och systematiskt upplagda undersökningar och mätningar som syftar till att (1) beskriva tillståndet i miljön, (2) bedöma hotbilder, (3) analysera utsläppskällors nationella och internationella påverkan på miljön, (4) lämna underlag för åtgärder, samt (5) följa upp beslutade åtgärder.<sup>10</sup> Miljöövervakningens resultat utgör grund för nationell och internationell rapportering, till exempel inom ramen för EG-direktiv och internationella överenskommelser.

Naturvårdsverket har som förvaltningsmyndighet på miljöområdet ett övergripande ansvar för miljöövervakningen. Myndigheten har även ansvar för genomförandet av övervakningen och för att fördela medel till denna verksamhet.<sup>11</sup> Miljöövervakningen indelas i tio programområden. Flera av dessa programområden berör havs- och vattenmiljön, till exempel *kust och hav*, *sötvatten* samt *våtmark*. Andra områden rör terrestra frågor som kan ha stor betydelse för havs- och vattenmiljön. Ett sådant exempel är området *jordbruksmark*, som nära anknyter till frågan om övergödning av havs- och vattenmiljöer med fosfor och kväve. Medverkande myndigheter deltar i arbetet inom sina expertområden och har då det gäller vissa delmål ett mer självständigt ansvar för övervakningen. Övergripande verksamhetsstödjande funktioner för miljöövervakningen finns i form av ett femtontal datavärdskap, utveckling och utvärdering. Universitet, högskolor, andra myndigheter, organisationer och konsulter genomför på Naturvårdsverkets uppdrag den nationella miljöövervakningen. Sammantaget har ett 100-tal utföraravtal tecknats. Finansiering sker via anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.*

Fiskeriverket svarar för en del av den nationella miljöövervakningen och är även datavärd för vissa typer av miljöövervakningsdata kring fiskresurserna och anknytande miljöförhållanden. Myndigheten ansvarar för en rad olika register och databaser med övervakningsdata samt tar med hjälp av egna resurser fram kontinuerliga mätdata genom provtagning och fiske i de stora sjöarna och havet. Fiskeriverkets rörliga plattformar nyttjas i samverkan med främst SMHI, som ansvarar för andra delar av den nationella miljöövervakningen.

De 21 länsstyrelserna utgör ansvariga myndigheter för den regionala miljöövervakningen, som delvis finansieras via Naturvårdsverket (hittills genom Miljömålsrådet) och det samlade miljöövervakningsanslaget. Verksamheten liknar den nationella miljöövervakningen men präglas av sina lokala och regionala förutsättningar. Ett stort antal undersökningsdata levereras till olika datavärddar, andra lagras enbart

<sup>10</sup> Prop. 1990/91:90, En god livsmiljö.

<sup>11</sup> Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

regionalt. Kvalitetsarbetet på nationell nivå kommer delvis även detta arbete till del, till exempel genom stöd från Naturvårdsverkets metodhandledning. Satsningarna genomförs med varierande grad av inbördes samordning, inte sällan med indikatorer som kan ha lokal prägel och där också anknytning till nationell datavärd saknas. Miljömålsrådet har hittills avsatt årliga medel inom ramen för miljöövervakningsanslaget till länsstyrelserna för att stimulera en inbördes samordning av miljömålsuppföljningen. Regeringens proposition om miljö kvalitetsmålen och förändrade former för arbetet med att nå målen, innebär att Naturvårdsverket övertar Miljömålsrådets uppgifter att fördela medel inom anslaget för miljöövervakning och får ett utökat samordningsansvar för miljöinformationsförsörjningen.<sup>12</sup>

Övriga data som tillförs är bland annat länens kalkeffektuppföljningar, naturvårdens basinventeringar, uppföljning av skyddade områden, åtgärdsprogram, företagens utsläpps- och recipientkontroller m.m.

På den lokala nivån genomförs i kommunal regi en rad insatser som också kan betecknas som miljöövervakning. Denna del av miljöövervakningen utgör en del av det samlade arbetet för att vinna erfarenhet om miljötillstånd och pågående förändringar. Nämnas bör också de insatser som görs med hjälp av föreningsliv och ideella krafter, till exempel via Artdatabankens rapportportal och andra karteringsprojekt.

#### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>13</sup>

Utredningen föreslog att Naturvårdsverket skulle behålla sitt sammanhållande och övergripande ansvar för den svenska miljöövervakningen och utveckling av gemensamma rutiner för kvalitetssäkring. Delansvaret för miljöövervakning i sötvatten och hav föreslogs skiljas från Naturvårdsverket för att ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. De skäl som anfördes var främst att den nya myndigheten på detta sätt inom systemets ram skulle kunna styra den övervakning som sker i hav och vatten och anpassa den till de krav som ställs i det marina direktivet respektive vattendirektivet. Det ansågs även viktigt att anpassa övervakningen till det arbete som bedrivs inom Oskar och Helcom, där myndigheten avses få en tydlig roll. Ett ansvar för denna del av miljöövervakningen skulle även säkra tillgången på sådana miljödata som krävs för att myndigheten ska kunna följa upp de miljömål som ansvarsmässigt föreslås läggas på myndigheten.

#### Remissinstanserna<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:155, Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

<sup>13</sup> SOU 2010:8.

<sup>14</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

Naturvårdsverket förordar i sitt remissvar över utredningens betänkande att övervakningen av vattenmiljön även i fortsättningen ska ligga hos verket, tillsammans med övrig miljöövervakning. Det framhålls att en sammanhållen miljöövervakning utnyttjar satsade resurser effektivt och är en förutsättning för flexibilitet, långsiktighet, kvalitetssäkring och för att kunna jämföra data inom olika områden. Myndigheten betonar även den starka kopplingen mellan utsläppsrapportering och miljöövervakning, bland annat i samband med uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen, vilket talar för att verksamheten hålls samman. Detta gäller även den biogeografiska uppföljningen av arter och naturtyper. Vidare pekar Naturvårdsverket på den integrerade rapporteringen inom vatten- och luftområdet. Mervärdet av att hålla samman dessa frågor anges främst vara ökad effektivitet och lägre kostnader. Risker finns för att kostsamma IT-system byggs upp på två olika myndigheter och att kommuner och företag behöver hålla kontakt med två myndigheter istället för en.

Verket anger att den nationella miljöövervakningen har ett gemensamt kvalitetssystem som täcker hela kedjan från provtagning i fält genom gemensam methodsamordning till datalagring. För det senare har ett system av nationella datavärdskap byggts upp.

Miljöövervakningsprogrammet ses löpande över och utvecklas enligt verket med reellt inflytande från de avnämare som finns. En ny havs- och vattenmiljömyndighet anges ha en självklar roll i sammanhanget och får inflytande genom medverkan i rådgivande referensgrupper, där ett antal berörda myndigheter ingår. Den nuvarande ekosystembaserade stomme av undersökningar som finns medger flexibilitet vad avser programområden och ekosystem, dubbellagring av data undviks och goda möjligheter finns att göra integrerade utvärderingar av luft, mark, vatten m.m. Administrationen bedöms bli mer resurssnål genom ett sammanhållet ansvar då det gäller upphandling, avtalshantering och minskad risk för merarbete vid länsstyrelserna. En justering i ansvar och arbetsuppgifter förordas mellan myndigheterna i enlighet med regeringens miljömålsproposition.<sup>15</sup>

Fiskeriverket pekar i sitt remissvar på att merparten av verkets FoU-verksamhet består av tillämpade undersökningar inom ramen för det kontinuerliga nationella och internationella arbetet med datainsamling om fiskbestånd och miljöövervakning. Kompetens finns här inom en rad signifikanta områden, som bland annat rör provfiskemetodik, åldersanalys av fisk, långsiktig datainsamling, databashantering, modellerings- och analysarbete. De data som insamlas är också lätt tillgängliga för omvärlden. För att utveckla kvaliteten på miljöövervakningen krävs nära kontakt och utbyte med den forskning och utveckling som bedrivs, bland annat vid Fiskeriverket.

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

Miljömålsuppföljningen och kopplingen till olika direktiv samt Helcoms BSAP kräver kunskap om fiskebeståndens status och relation till övrig miljö.

Flera länsstyrelser lyfter i sina remissvar fram behovet av att säkra en nationell IT-infrastruktur för vatten. Detta anknyter även till frågan om en nationell struktur för datavärdskap (särskilt för vatten) och vikten av att myndigheter och organisationer får tillgång till relevanta data. Flera länsstyrelser biträder att den nya myndigheten ska få ansvar för miljöövervakning i hav och vatten men pekar även på vikten av att inte splittra arbetet utan skapa en bättre övergripande samordning och en mer effektiv och samlad struktur än idag. Det behövs en tydligare koppling av vattensystemet från källa till hav, men också att den nationella, regionala och lokala miljöövervakningen kan integreras i ett sammanhållet och mer resurseffektivt system. Man erinrar om att arbetet under vattendirektivet innebär att övervakningsrutiner nu ska utvecklas inom vattendistriktet, vilket bör samordnas med övrig miljöövervakning. Länsstyrelsen i Kalmar län förordar en sammanhållen miljöövervakning av land, luft och vatten.

Behovet av en fortsatt nationell strategi och samordning av miljöarbete och miljöövervakning under Naturvårdsverket betonas i remissvar från Institutet för miljömedicin, Naturhistoriska riksmuseet och ST. Även Svenska miljöinstitutet (IVL) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), båda med omfattande miljöövervakningsuppdrag från Naturvårdsverket, avstyrker en uppdelning av ansvaret. SLU pekar på risken för att vattenmyndigheternas behov av miljöövervakning kan ges högre prioritet under den nya myndigheten och att övergödningsfrågorna därmed kan ta utrymme från de nationella behoven av övervakningsdata. Man anser dock att miljöövervakningen i öppet hav har en särställning och kan brytas loss från annan akvatisk miljöövervakning. Även Lunds universitet betonar att den nya myndigheten bör få ett uttalat ansvar för all miljöövervakning av relevans för havsförvaltningen. Stockholms universitet förordar i sitt remissvar en sammanhållen miljöövervakning, där ändringar inte bör genomföras utan medverkan av Havsmiljöinstitutet eller andra kvalitetssäkrade aktörer.

Skogsstyrelsen pekar i sitt remissvar på att miljöövervakningen i skogslandskapets vatten är bristfällig och betonar behovet av att utöka denna i samverkan mellan berörda myndigheter.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) anför i sitt remissvar att den miljöövervakning av grundvatten, inklusive datavärdskap för kemisk miljöövervakning av grundvatten som idag utförs av SGU på Naturvårdsverkets uppdrag, med fördel kan överföras till SGU. Genomförandet av övervakningen bör samordnas med den nya myndigheten, men också med Naturvårdsverket. SGU kommer även att



vara datavärd för den övervakning av grundvatten som ska ske enligt vattenförvaltningsförordningen. Om ansvaret för miljöövervakning av grundvatten inte överförs till SGU, bedöms arbetet istället kunna utföras på uppdrag av den nya myndigheten.

### Analys och överväganden

Regeringen har tidigare konstaterat att det behövs en central förvaltningsmyndighet med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor.<sup>16</sup> Regeringen framför också att det är viktigt att förvaltningen av landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn för att möjliggöra avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i dessa miljöer. I skrivelsen *Åtgärder för levande hav* lyfts behovet av ett sammanhållet havs- och vattenarbete och en samlad förvaltning åter fram.<sup>17</sup> Det framförs också att det behövs en central förvaltningsmyndighet som kan arbeta kraftfullt och fokuserat och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning.

Utredningens direktiv ger vidare uttryck för att den nya myndigheten ska arbeta med ett brett ansvarstagande, leda, samordna och ansvara för ett samlat svenskt genomförande av EU:s ramdirektiv för vatten, EU:s marina direktiv, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt relevanta delar i EU:s strategi för Östersjöregionen och EU:s havspolitik. Därtill betonas ansvaret för ett antal centrala miljö kvalitetsmål som rör hav och vatten, vattenförvaltningen, kalkningsprogrammet och central tillsynsvägledning inom ansvarsområdet. Den nya myndigheten kommer också att få en central roll i den framtida havsplaneringen och de behov av nya och utvecklade kunskapsunderlag som behöver tas fram som stöd för det arbetet.

Det är mot denna bakgrund som den nya myndighetens medverkan i det viktiga och för framtida måluppfyllelse centrala arbetet med miljöövervakning ska ses. Sverige har en lång tradition av att regelbundet dokumentera miljö tillståndet och dess förändringar över tid. Arbetet har sedan länge hållits samman av Naturvårdsverket. Nu går det svenska miljöarbetet in i en ny fas, där två centrala förvaltningsmyndigheter för miljön gemensamt ska vara samlande och ansvarsmässigt pådrivande för arbetet med akvatiska respektive terrestra habitat. Det är då betydelsefullt att också ge den nya myndigheten inom havs- och vattenmiljöområdet en tydlig roll i det samlade övervakningsarbetet.

Regeringen påtalar i miljömålspropositionen behovet av en starkare samordning av miljömålsinformationsförsörjningen och föreslår att Naturvårdsverkets roll i detta avseende utvecklas och stärks.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Prop. 2008/09:170.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:155, Rskr. 2009/10:213.

<sup>18</sup> Ibid.

Miljöövervakningen bedöms inte kunna leverera allt underlag som erfordras för att kunna följa upp miljö kvalitetsmålen, underlag behöver också hämtas från andra källor, främst från miljömålsansvariga myndigheter, officiell statistik och internationell rapportering. Förslaget innebär en koordinering av informationsförsörjningen, inte att Naturvårdsverket ska överta andra myndigheters statistik- och uppgiftsansvar. Naturvårdsverket avses även få i uppdrag att närmare utreda hur en eventuell föreskriftsrätt för miljöövervakning kan utformas. En sådan föreskriftsrätt med inriktning på ett regelverk för insamlingsmetodik har efterlysts i olika sammanhang. Det kan också finnas anledning att vidga frågan till insamling av miljöinformation i vidare mening.<sup>19</sup>

Samordningsproblem har påtalats då det gäller att uppnå rationalitet och kostnadseffektivitet i miljöövervakningen inom och mellan befintliga och framväxande nationella, regionala och lokala system. Frågan om en kvalitetsmässigt god och effektiv informationsinsamling aktualiseras även av olika gemenskapsdirektiv och internationella konventioner, där samordning och effektivisering av tillkommande indikatorer och mätstationer utgör ett viktigt insatsområde. En stor del av den information som insamlas inom ramen för miljöövervakningen omfattas således av inspiredirektivet<sup>20</sup>, vilket utgör ett viktigt ingångsvärde i det fortsatta arbetet. Även inom vattenförvaltningsdirektivet<sup>21</sup> och marina direktivet<sup>22</sup> finns behov av att utveckla lämpliga indikatorer som speglar relevanta förhållanden och ger internationell jämförbarhet. Det marina direktivet anger att en ”allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer” ska fastställas senast 2012. Ytterligare samordning behövs då det gäller översvämningdirektivet<sup>23</sup>, där vattenmyndigheterna och deras system för övervakningsdata kommer att spela en avgörande roll.

Naturvårdsverket har ansvaret för den långsiktiga uppbyggnaden av den nationella miljöövervakningen. Verket har här bland annat som mål att utveckla en övergripande och integrerad IT-infrastruktur och strategi tillsammans med utförare och femton datavärdskap för att hantera och nyttiggöra miljöövervakningens samlade data. Målen omfattar även behovsanpassade och integrerade miljödata, med standardiserade inmatningsprocesser inom alla områden. En sådan sammanhållen struktur eftersträvas även i den internationella rapporteringen. Datavärdarnas arbetsprocesser hanteras genom ett etablerat kvalitetssystem, där bland annat regelförenkling och kostnadseffektivitet betonas. I uppgifterna ligger att ta emot, kontrollera och lagra data,

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för geografisk miljöinformation i Europeiska gemenskapen.

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker.

publicera på webben (inom viss tid), samt att ta fram underlag för officiell statistik, miljömålsindikatorer och internationell rapportering. Naturvårdsverket finansierar, utvecklar och följer upp datavärdarnas verksamhet.

Ytterligare intressenter (myndigheter) kan anslutas till den befintliga infrastrukturen och komma att ingå i referensgrupper och liknande. Kostnaderna för en sådan utvidgning uppges vara små, särskilt i relation till de stora utvecklingskostnader som lagts i uppbyggnad av strukturen. I Naturvårdsverkets kvalitetsarbete ingår att leda utvecklingen mot gemensamma insamlingsmetoder, att samtliga data ska tillgängliggöras via webben och att alla data även är kvalitetsdeklarerade.

Naturvårdsverket ser klara fördelar i att en part håller samman arbetet och driver utvecklingen framåt genom olika typer av samarbete och styrning. I en framtid finns goda möjligheter att också enkelt tillgängliggöra och vidareutveckla miljödata. Datavärdskapen kan genom sin nationella finansiering samlas kring enhetlighet och tillgänglighet. Systemet är väl inarbetat och den nya myndigheten kan i vissa fall agera datavärd till Naturvårdsverket – i andra fall kan Naturvårdsverket istället vara datavärd för den nya myndigheten. Vikten av ett brett samarbete betonas, såväl avseende teknik och struktur, som då det gäller den nationella och regionala nivån. Miljödataportalen kan här visa överlagrade skikt med såväl nationella som regionala övervakningsstationer.

Utredningen har under analysfasen översiktligt gått igenom de systemtekniska förutsättningarna för ett utvecklat samarbete i styrningen av den nationella miljöövervakningen. Den utveckling vi i förlängningen ser innebär inte längre tekniska problem och frågor om drift och systemägarskap. Utmaningarna ligger istället på informationsägarskap, ansvar för vidareutveckling och inte minst koppling mellan krav, ansvar och finansiering. Dessa frågor berörs ytterligare under avsnittet om samordnings- och besparingsåtgärder.

Flera myndigheter har redan långtgående delansvar inom miljöövervakningens ram. Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar för miljökvalitetsmålet för grundvatten. Därtill upprätthåller myndigheten kompletterande mätsystem. SGU är också datavärd inom området och handhar självständigt en stor del av den internationella rapportering som rör grundvatten. Myndigheten samordnar och stödjer även det uppbyggnadsarbete av vattenförvaltningens övervakningsarbete som ska utvecklas i vattendistriktet, dock utan att ha rådighet över fördelningen av nationella resurser för det regionala arbetet. På liknande sätt svarar Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) för hydrologiska och oceanografiska mätningar och är datavärd inom ramen för den nationella miljöövervakningen.

Även Fiskeriverket är ansvarig myndighet för delar av det nationella övervakningssystemet och utgör datavärd för data som relaterar till fiskpopulationers ekologi och utveckling. Myndigheten ansvarar också för centrala delar av den internationella rapporteringen inom området. Fiskeriverkets ansvar som systemägare och operativ part inom dessa delar av miljöövervakningen övergår naturligt till den nya myndigheten. Ett tillkommande område gäller havsplaneringen, som i sig ställer nya krav på miljöövervakningsarbetet ända ut till ekonomisk zon. Dessa uppgifter är f.n. föremål för särskild utredning<sup>24</sup>, planeringsuppgifterna kommer att tillföras den nya myndigheten.

Miljöövervakningen kan mot denna bakgrund sägas utgöra ett komplext system, som kan analyseras utifrån flera olika dimensioner. Utredningens samlade bild är att det föreligger ett behov av central ansvarighet för struktur och samordning av verksamheten i stort men också ett fortsatt behov av sakkunnig utveckling avseende indikatorer, metoder, arbetssätt och kvalitetssäkring inom olika delsystem. Det senare måste drivas utifrån expertis och vetenskaplig grund inom olika delområden. Detta ska ske på ett kostnadseffektivt sätt, så att likartade kompetenser inte onödigtvis byggs upp i parallella system vid olika myndigheter.

Ett effektivt styrsystem ska kombineras med att ansvarsnivåer och befogenheter ges en lämplig balans mellan systemets aktörer. Systemet är komplicerat genom att samordnings- och utvecklingsbehoven både avser olika kunskapsområden och olika geografiska nivåer inom landet. Den nationella miljöövervakningen är inte fullt koordinerad med den regionala och lokala. Flera överlappande konventioner och direktiv på överstatlig nivå innebär därutöver att parallella system och indikatorer utvecklats. Naturvårdsverket bör även fortsatt ha det övergripande administrativa ansvaret för den nationella miljöövervakningen, dess systeminfrastruktur samt övergripande metod- och kvalitetsarbete. En sammanhållen miljöövervakning bör således även i framtiden ha vissa nyckelkomponenter, som data för referensområden, referensgrupper, kvalitetssäkringssystem, datavärdskap etc. Här bör Naturvårdsverket även fortsättningsvis ha ett övergripande ansvar för att systemet och lämpliga samverkansformer upprätthålls och utvecklas. Ett nära samarbete bör ske med den nya myndigheten för att uppnå god samstämmighet och effektiv resurssamordning. Den nya myndigheten kommer i kraft av sin expertis på havs- och sötvattenområdet att kunna verka för en förbättrad och mer samordnad struktur inom denna del av den nationella miljöövervakningen och anknytande regional och övrig övervakning och undersökningsverksamhet.

Utredningen har övervägt fördelarna med att fortsatt också hålla samman anslagsmedlen för nationell miljöövervakning under Naturvårdsverket. Ett sådant system ger god flexibilitet och förenklar bland annat

---

<sup>24</sup> Dir. 2009:109, Havsplanering i svenska vatten.

upphandling och avtalsuppföljning. Fördelarna med att låta den nya myndigheten förfoga över de övervakningsresurser som gäller hav och vatten har dock bedömts väga tyngre. Det ger närhet till de utförande miljöer och datavårdskap som anlitas, ökar myndighetens tyngd i övervakningsfrågorna och markerar den nya situationen med två centrala miljömyndigheter med ansvar för landets olika habitat. Avgörande är att de två myndigheterna utvecklar en väl fungerande inbördes samordning och lämpliga arbetsformer tillsammans med övriga berörda myndigheter.

### Förslag

Naturvårdsverket ska ha ett fortsatt administrativt och sammanhållande ansvar för den nationella miljöövervakningen, dess systeminfrastruktur samt övergripande metod- och kvalitetsarbete. Den nya myndigheten ska inom denna ram innehållsligt och resursmässigt ansvara för miljöövervakning i hav och sötvatten. Det innebär bland annat ett uttalat ansvar för dessa delsystem med mätpunkter, indikatorer, metoder, datafångst, datalagring och datavårdskap samt tillgängliggörande och rapportering av miljöövervakningsdata. De två miljömyndigheterna, Naturvårdsverket och den nya myndigheten, ska gemensamt verka för en effektiviserad struktur av det nationella miljöövervakningssystemet i relation till regional och annan övervakning och undersökande verksamhet.

Arbetet förutsätter väl utvecklade samarbetsformer mellan myndigheterna som går utöver formerna för den myndighetsgemensamma samordning som hittills skett inom miljöövervakningen och där Naturvårdsverkets och den nya myndighetens behov av omfattande kontaktytor och samarbetsområden bör markeras. Ansvarsgränser för olika delsystem löses i samverkan, strandlinjen utgör principiell grund för fördelningen.

## 2.2 Områdesskydd

**Förslag:** Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i sina respektive kompetensområden samverka i beredning, resursfördelning och vägledning för det regionala arbetet med områdesskydd liksom i beredningen av nationalparksfrågor. Naturvårdsverket har ett administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten samt för de resurser som gäller värdering, förhandling, fastighetsbildning, fastighetsjuridik, markförvärv, informations- och rapporteringssystem. Den nya myndigheten tar från Fiskeriverket över de kompletterande möjligheter till art- och områdesskydd som ges inom ramen för fiskerilagstiftningen.

Regeringen anger i utredningens direktiv att utredaren ska föreslå en lämplig arbetsfördelning mellan myndigheterna för verksamheten med områdesskydd, Natura 2000 samt åtgärdsprogram för hotade arter. Huvudansvaret bör enligt direktiven ligga på Naturvårdsverket.<sup>25</sup> I detta avsnitt behandlas frågan om områdesskydd.

### Bakgrund

Det centrala ansvaret för olika skyddsformer under miljöbalken (kap. 7) ligger hos Naturvårdsverket. Med sådana skyddsformer avses främst nationalparker, naturreservat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden samt strandskydd. Andra former för områdesskydd, som Natura 2000, BSPA- och MPA-områden behandlas under följande avsnitt. Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen har det centrala ansvaret för kulturresevat respektive biotopskyddsområden i skog, Naturvårdsverket vägledningsansvaret och länsstyrelserna genomförandeansvaret för övriga biotopskyddsområden. Skogsstyrelsen och kommunerna ansvarar för sådant områdesskydd som de själva förordnat om.<sup>26</sup> Naturvårdsverket meddelar föreskrifter som rör områdesskydd och ger ut allmänna råd för tillämpningen av berörda lagar och förordningar. Nationalparksfrågor regleras i särskild förordning, vilken ger Naturvårdsverket föreskriftsrätt i nyttjande, vård och förvaltning.<sup>27</sup> Fiskeriverket kan med stöd av fiskerilagstiftningen och anknytande regelverk ge skydd åt känsliga områden och arter.

Naturvårdsverkets ansvar omfattar medelsfördelning till länen inom ramen för anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*. Prioriteringsarbetet grundar sig på länsstyrelsernas framställningar om skyddsvärda områden. Vidare äger och förvaltar Naturvårdsverket fastigheter som förvärvats, lämnar årliga bidrag till länens förvaltning och skötsel av skyddade områden samt administrerar statliga bidrag till kommunernas områdesskydd. Naturvårdsverket har även ekonomiskt ansvar för naturvårdsavtal med markägare, som tecknats av verket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket ansvarar för planering och förslag om inrättande av nationalparker, medan länsstyrelser och kommuner ansvarar för genomförandet av övriga former av områdesskydd.

Naturvårdsverkets sammanhållande ansvar för den nationella miljöövervakningen utgör grund för det samlade arbetet för att uppfylla miljö kvalitetsmålen. Inom miljöövervakningen definieras en rad olika indikatorer för de olika delmålen. Vissa typer av övervakningsdata och indikatorer aktualiseras inom ramen för områdesskyddet, där utbredning av ”typiska arter” kartläggs i samband med basinventeringar och

<sup>25</sup> Dir. 2010:68.

<sup>26</sup> Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

<sup>27</sup> Nationalparksförordning (1987:938).

uppföljningar. Dessa arter utgör indikatorer på naturtypens bevarandestatus. Kunskaper om variationer i bestånden och olika ekologiska förhållanden och samband är av stort värde och kommer på sikt att kunna nyttiggöras i bedömningar också utanför de skyddade områdena. För att effektivisera och systematisera arbetet med uppföljning av områdesskyddet har en metodik utvecklats som ska underlätta en samlad behandling av länens obligatoriska uppföljningar respektive uppföljningen av mer områdesspecifika indikatorer. Till dessa övervakningsdata ska föras information från den nationella art- och habitatuppföljningen.<sup>28</sup>

### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>29</sup>

Utredningen föreslår att Naturvårdsverkets ansvar för områdesskydd i sötvatten ska kvarstå, medan den nya myndigheten får ansvar för skydd av områden och arter i havsmiljö. Det föreslås även att den nya myndigheten ska ansvara för åtgärdsprogram för arter i såväl hav som sötvatten samt ansvara för restaurering av vattendrag och andra åtgärder som gäller vattenrelaterade åtgärder för biologisk mångfald.

Eftersom områdesskydd i havsmiljö kan ske både med stöd av miljöbalken och med stöd av motsvarande avsnitt i fiskerilagstiftningen, finner utredningen skäl att integrera detta arbete inom den nya myndighetens ansvarsområde. Det anses också lämpligt att samma myndighet som ansvarar för den fysiska planeringen av havet har befogenheter att besluta om skyddsåtgärder.

Områdesskydd i sötvatten bedöms beröra landområden i så stor utsträckning att ansvaret bör kvarstå hos Naturvårdsverket. Verket har också befogenhet, kompetens och resurser att hantera de fastighetsrättsliga aspekterna av områdesskydd relativt enskilda markägare. Eftersom detta även kan bli aktuellt i vissa kust- och skärgårdsområden föreslås de två myndigheterna själva precisera var gränsen för ansvaret där ska gå.

Naturvårdsverket och den nya myndigheten föreslås få en ömsesidig samrådsskyldighet vid planering av vilka nya områden som ska skyddas i de fall det rör hav och sötvatten.

### Remissinstanserna<sup>30</sup>

En rad remissinstanser ifrågasätter utredningens förslag om ett splittrat ansvar för områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter och

<sup>28</sup> Naturvårdsverket (2010). Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Rapport.

<sup>29</sup> SOU 2010:8.

<sup>30</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

restaurering av vattendrag. Flera länsstyrelser förordar att ansvaret ska ligga kvar hos Naturvårdsverket utifrån den helhetssyn och de erfarenheter som präglar länsstyrelsernas eget arbete i dessa frågor. Ett uppdelat ansvar riskerar att leda till bristande effektivitet och kvalitet. Även Naturhistoriska riksmuseet och Naturskyddsföreningen avråder från en uppdelning av ansvaret.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att områdesskyddet i sötvattenmiljöer ska ligga kvar hos verket och förordar att detta även ska gälla områdesskydd i kust- och skärgårdsområden. Ett uppdelat ansvar mellan myndigheterna föreslås anknyta till baslinjen, vilket även har stöd från länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Skogsstyrelsen framhåller att den verksamhet som styrelsen bedriver under eget ansvar med biotopskydd och naturvårdsavtal ofta berör mindre vattendrag och våtmarker i skogsmark. Man betonar även det restaureringsarbete som görs av myndigheten.

Världsnaturfonden tillstyrker utredningens förslag om ett uppdelat ansvar och anser att även områdesskydd som rör sötvatten bör flyttas över till den nya myndigheten. Betydligt fler sötvattensmiljöer behöver skyddas utifrån sina limniska värden och förhållanden, snarare än utifrån värden i angränsande landmiljö, anser fonden. Oavsett var ansvaret ligger bör en ömsesidig samrådsskyldighet föreligga, vilket överensstämmer med utredningens förslag.

### Analys och överväganden

Ett utvecklat samrådsarbete mellan de två framtida centrala miljömyndigheterna, administrativt sammanhållet av Naturvårdsverket, anknyter till det helhetstänkande som präglar arbetet med den biologiska mångfalden och länsstyrelsernas arbete med dessa och anknytande frågor. Länsstyrelserna har vana vid att arbeta med komplexa perspektiv och frågor i kontakt med och under vägledning av ett antal centrala myndigheter.

Naturvårdsverket ska i formell mening ha ett fortsatt huvudansvar för områdesskyddet. Utredningen förordar här i första hand ett administrativt sammanhållande ansvar för verksamhetsområdet och de medel som avsätts inom sakanslaget för markförvärv. Den nya myndigheten bör inom denna ram ansvara för att kunskapsunderlag, inventeringar och prioriteringar görs avseende marina och limniska områden. Myndigheten bör även ansvara för sådan metodutveckling som gäller uppföljning och skötsel av dessa habitat. Naturvårdsverket har motsvarande ansvar för terrestra habitat och bör i samråd med den nya myndigheten bereda och prioritera resurserna till länsstyrelserna och



överenskomma om gränserna för det vägledningsarbete som respektive myndighet ska svara för.

På motsvarande sätt bör de två myndigheterna samverka under beredning av befintliga och kommande nationalparksärenden, vilka beslutas av regeringen. Den nya myndigheten bör här få föreskriftsrätt och överklaganderätt motsvarande Naturvårdsverkets, i de fall det gäller nationalparker som huvudsakligen rör havs- eller vattenmiljöer.

Inom ramen för samarbetet bör Naturvårdsverket fortsatt svara för de fastighetsutredningar, samråd, värderingar, förhandlingar, avtals- och registerfrågor som möjliggörs genom verkets fastighetsjuridiska expertis och erfarenhet samt fortsatt ansvara för sakanslaget för markförvärv. I Naturvårdsverkets övergripande ansvar ligger även att fortsatt administrera de informations- och rapporteringssystem som finns inom området.

Den nya myndigheten förs in i gällande regelverk för områdesskyddet med avseende dels på de mer övergripande uppgifter som myndigheten ska fylla, dels de uppgifter som i första hand berör myndigheten. Sådana uppgifter är bland annat de som i nuvarande reglering avser Fiskeriverket samt att vara samrådsmyndighet för Kustbevakningen i ärenden kring andra staters forskningsfartyg på svenskt vatten.<sup>31</sup>

Den nya myndigheten tar från Fiskeriverket över de kompletterande möjligheter till art- och områdesskydd som ges inom ramen för fiskerilagstiftningen. Den nya myndigheten ska också ha en mer aktiv roll för utpekade och rapporterade områden som anknyter till de marina konventionerna Helcom och Ospar (se följande avsnitt).

### Förslag

Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i sina respektive kompetensområden samverka i beredning, resursfördelning och vägledning för det regionala arbetet med områdesskydd liksom i beredningen av nationalparksfrågor. Naturvårdsverket har ett administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten samt för sådana resurser som gäller värdering, förhandling, fastighetsbildning, fastighetsjuridik, markförvärv, informations- och rapporteringssystem.

Den nya myndighetens roll tydliggörs i författning som rör områdesskyddet och tar även från Fiskeriverket över de kompletterande möjligheter till art- och områdesskydd som ges inom ramen för fiskerilagstiftningen.

---

<sup>31</sup> Förordning (1998:1252) om områdesskydd.

### 2.3 Natura 2000, BSPA och MPA

**Förslag:** Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i sina respektive kompetensområden samverka i den centrala beredningen och vägledningen av arbetet med Natura 2000-områden. Naturvårdsverket har ett administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten.

Den nya myndigheten ansvarar för utpekandet av BSPA och MPA-områden inom ramen för arbetet med Helcom och Oskar. Samråd sker då så erfordras med Naturvårdsverket.

Utredaren ska i enlighet med direktiven föreslå en lämplig arbetsfördelning mellan myndigheterna för verksamheten med Natura 2000-områden. Huvudansvaret bör enligt direktiven ligga på Naturvårdsverket.<sup>32</sup>

#### Bakgrund

Naturvårdsverket lämnar årligen bidrag till länsstyrelserna för det arbete som sker enligt EU:s habitat och fågeldirektiv samt miljöbalken med nätverket Natura 2000-områden. Skapandet av sådana områden utgör en av EU:s viktigaste åtgärder för att skydda den biologiska mångfalden. Syftet är att utse särskilda fågelskyddsområden och bevarandeområden för andra artgrupper och naturtyper. Länsstyrelserna föreslår områden utifrån Naturvårdsverkets riktlinjer. Naturvårdsverket granskar förslag, samordnar och utvärderar det nationella arbetet. Beslut fattas av regeringen.

Inom ramen för de marina konventionerna Helcom och Oskar utpekas och rapporteras även skyddade områden inom de marina nätverken Baltic Sea Protected Areas (BSAP) och Marine Protected Areas (MPA).

Dessa typer av områdesangivelser överlappar i stor utsträckning med tidigare beskrivna typer av områdesskydd. Så gott som alla områden präglas även av att de rymmer såväl land- som vattenmiljöer. Förvaltningsarbete, organisation, ekonomi, skötsel- och bevarandeplaner samt uppföljningsåtgärder vinner därför på ett långsiktigt arbete där kunskaper om såväl land- som vattendominerade livsmiljöer kan nyttiggöras.

---

<sup>32</sup> Dir. 2010:68.

### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>33</sup>

Utredningens förslag kring områdesskydd, som behandlas under föregående avsnitt, omfattar även Natura 2000-områden. Ansvar för områden som berör sötvatten föreslås kvarstå hos Naturvårdsverket, medan den nya myndigheten bör ansvara för områden till havs.

### Remissinstanserna<sup>34</sup>

Remissinstansernas synpunkter då det gäller ansvar för områdesskydd redovisas under föregående avsnitt. Remissinstanserna har inte särskilt kommenterat frågan om Natura 2000-områden eller utpekade marina konventionsområden.

### Analys och överväganden

Det svenska Natura 2000-nätverket är i stort sett komplett, bland annat kvarstår några marina områden samt områden för vissa arter. Det framtida arbetet har därmed sin tyngdpunkt i förvaltning, skötsel, uppföljning och rapportering, det senare sker till EU vart 6:e år.

Även för denna typ av områdesskydd krävs ett långtgående framtida samarbete mellan de två centrala miljömyndigheterna. Liksom beträffande övriga områdesskydd bör sådana administrativa frågor som rör bildandeprocess och registerfrågor av Natura 2000-områden handhas av Naturvårdsverket. Hit hör även ansvaret att utveckla goda samarbetsformer med den nya myndigheten kring granskning av förslag från länsstyrelserna och i samråd bereda förslag till regeringen.

Vägledningsarbetet fördelas mellan myndigheterna i enlighet med vad som bör gälla för övriga typer av områdesskydd. Ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och prioriteringar för skyddade områden samt metoder för förvaltning av marina och limniska habitat läggs på den nya myndigheten efter samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Motsvarande ansvar för terrestra miljöer åvilar Naturvårdsverket.

Ansvar för uppföljning bör följa de ansvarsgränser som gäller för miljöövervakningen (se detta avsnitt). Det centrala arbetet med att ta fram riktlinjer och metoder för uppföljningen hålls samman av Naturvårdsverket. Även rapporteringsansvaret hålls administrativt samman av Naturvårdsverket men följer naturligt de innehållsliga former för rapportering som överenskomms i övrigt (se avsnittet om internationell rapportering). Den nya myndigheten samverkar med sin expertis med Naturvårdsverket i sådana prövnings- och

---

<sup>33</sup> SOU 2010:8.

<sup>34</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

tillståndsprocesser som kan aktualiseras i anslutning till Natura 2000-områden.

Beträffande BSPA och MPA-områden finns starka skäl att knyta arbetet närmare den nya myndigheten och dess ansvar för Helcoms aktionsplan och Oskar, nära kopplat även till genomförandet av EU:s marina direktiv och strategin för Östersjöregionen och havspolitikerna. Den nya myndigheten samråder då så erfordras med Naturvårdsverket.

### Förslag

Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska med utgångspunkt i sina respektive kompetensområden samverka i den centrala beredningen och vägledningen av arbetet med Natura 2000-områden. Naturvårdsverket har ett administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten.

Den nya myndigheten ansvarar för utpekande, rapportering m.m. av BSPA och MPA-områden inom ramen för arbetet med Helcom och Oskar. Samråd sker då så erfordras med Naturvårdsverket.

## **2.4 Åtgärdsprogram för hotade arter**

**Förslag:** Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska samverka kring resursfördelning och innehållslig prioritering av det regionala arbetet med övervakning, åtgärdsprogram och vägledning för hotade arter. Den nya myndigheten ansvarar för arter som huvudsakligen är akvatiska. Naturvårdsverket har ett fortsatt administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten.

Utredningen ska föreslå en lämplig arbetsfördelning mellan myndigheterna för verksamheten med åtgärdsprogram för hotade arter. Huvudansvaret bör enligt direktiven ligga på Naturvårdsverket.<sup>35</sup>

### Bakgrund

Naturvårdsverket har det samlade ansvaret för åtgärdsprogram för hotade arter med syfte att bevara den biologiska mångfalden. Det gäller även sådana arter som Sverige har ett särskilt ansvar för enligt EG-direktiv och internationella konventioner. Arbetet sker i samarbete med länsstyrelserna, som samordnar det regionala genomförandet.

---

<sup>35</sup> Dir. 2010:68.

Fiskeriverket har idag ansvar för fisk, skaldjur och blötdjur och sådana åtgärdsprogram för hotade arter som hanteras inom ramen för fiskeripolitiken. Ansvaret går även utanför de rent kommersiella arter som fiskeripolitiken omfattar.

Näraliggande frågor gäller arbetet med kartläggning och åtgärder beträffande främmande och invasiva arter. Dessa frågor har inte särskilt lyfts fram i utredningens direktiv och behandlas under ett senare avsnitt.

### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>36</sup>

Utredningen betonar att åtgärdsprogram för hotade arter i havs- och vattenmiljöer ofta gäller arter som är känsliga för vattenkvalitetsförändringar och som är knutna till vattenmiljöer som exploaterats eller påverkats kraftigt av fiske eller på annat sätt. Kunskapsläget för sådana arter är ofta dåligt och åtgärderna har hittills främst omfattat inventeringar.

Ansvaret för åtgärdsprogram för skyddade arter i såväl hav som sötvatten föreslås ingå i den nya myndighetens verksamhet. Ansvaret ska även omfatta åtgärdsprogram för hotade fiskarter samt fredning, som nu sker inom fiskerilagstiftningens ram med Fiskeriverket som ansvarig myndighet.

### Remissinstanserna<sup>37</sup>

Synpunkterna anknyter i stort till ovan redovisade bedömningar under avsnittet områdesskydd. Flera länsstyrelser, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges Lantbruksuniversitet och Naturskyddsföreningen förordar ett sammanhållet ansvar hos Naturvårdsverket. Skogsstyrelsen lyfter fram det ansvar och de åtgärder som görs i myndighetens egen regi och som bör relateras till övrig verksamhet.

Bohuskustens vattenvårdsförbund ser det som naturligt att den nya myndigheten ansvarar för hotade arter i havs- och vattenmiljöer.

### Analys och överväganden

Bestämmelser om artskydd finns med stöd av miljöbalken (kap. 8) i artskyddsförordningen<sup>38</sup> samt i jaktlagen<sup>39</sup> och fiskelagen<sup>40</sup> med anknytande förordningar. Beträffande handel med utrotningshotade

---

<sup>36</sup> SOU 2010:8.

<sup>37</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

<sup>38</sup> Artskyddsförordningen (2007:845).

<sup>39</sup> Jaktlagen (1987:259).

<sup>40</sup> Fiskelagen (1993:287).

vilda arter av växter och djur är Jordbruksverket administrativt sammanhållande myndighet med Naturvårdsverket som vetenskaplig myndighet (i enlighet med CITES-konventionen). Även den nya myndigheten bör få rollen som vetenskaplig myndighet inom det akvatiska området. Naturvårdsverket är tillsynsvägledande beträffande artskydd i övrigt.<sup>41</sup>

Arbetet med hotade arter bör samordnas och administrativt hållas samman, lämplig myndighet för detta är liksom tidigare Naturvårdsverket. Fiskeriverket och på sikt den nya myndigheten har dock ett omfattande och växande ansvar beträffande hotade arter och åtgärdsprogram för dessa i marin och limnisk miljö. De samlade prioriteringar som görs under kommande år och den utläggning av ansvarsuppgifter som sker för att ta fram åtgärdsprogram, bör utformas i samverkan mellan de två miljömyndigheterna. Naturligt är då att den nya myndigheten inom denna ram får ansvar för arter, även däggdjur, som i huvudsak lever akvatiskt. Fördelning på artnivå löses bäst genom diskussioner mellan de berörda myndigheterna.

För vissa typer av arter (oavsett hotbild) finns speciella skäl till noggranna överväganden i ansvarsfrågan mellan den nya myndigheten och Naturvårdsverket. Det gäller främst arter under jaktlagstiftningen, som säl och skarv, vilka har stor betydelse för fiskpopulationerna och ekosystemen i marin miljö. Även i arbetet med att ta fram förvaltningsplaner för sådana arter bör de två myndigheterna samverka.

I en rad mer avgränsade avseenden bör även den nya myndigheten föras in i artskyddsförordningen till följd av att uppgifter övertas från Fiskeriverket, till exempel möjligheter att föreskriva och bevilja dispenser.

### Förslag

Den nya myndigheten och Naturvårdsverket ska samverka kring resursfördelning och innehållslig prioritering av det regionala arbetet med övervakning, åtgärdsprogram och vägledning för hotade arter. Den nya myndigheten ansvarar för arter som huvudsakligen är akvatiska.

Naturvårdsverket har ett fortsatt administrativt och sammanhållande ansvar för verksamheten genom att i samverkan med den nya myndigheten fördela medel till det regionala arbetet, koordinera arbetet och föra register över aktuella program och arter som berörs.

---

<sup>41</sup> Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

## 2.5 Främmande och invasiva arter samt GMO-frågor

**Förslag:** Den nya myndigheten ska ha ett administrativt och sammanhållande ansvar för arbetet med främmande och invasiva arter, samverka med Naturvårdsverket i resursfördelning och prioritering av arbete och åtgärdsprogram samt i det innehållsliga arbetet ta ett särskilt ansvar för arter som huvudsakligen är akvatiska.

Den nya myndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor som rör utsättning av GMO i hav och vatten.

### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>42</sup>

Utredningen kommenterar inte närmare frågan om främmande och invasiva arter. Rent allmänt hävdas dock att åtgärder för biologisk mångfald som rör sötvatten och marin miljö ska ingå i den nya myndighetens verksamhet.

### Remissinstanserna<sup>43</sup>

Naturvårdsverket anser att myndigheten även i fortsättningen ska vara samordnande för arbetet med främmande arter. Den nya myndigheten kan enligt Naturvårdsverket ansvara för hela eller delar av arbetet med främmande arter i havs- och sötvattenmiljöer. Bohuskustens vattenvårdsförbund anser att den nya myndigheten bör få ansvar för nya främmande arter, som bland annat successivt visar sig invadera västkusten.

### Analys och överväganden

Främmande arter avser sådana arter som introducerats utanför sin historiska eller nutida naturliga utbredning. Med invasiva arter menas en främmande arts introduktion som hotar den biologiska mångfalden, socioekonomiska värden, samhällsintressen eller människors och djurs hälsa. Antalet främmande arter i Sverige uppskattas till mer än 2 000, merparten med huvudsaklig terrester utbredning. Några hundratal arter betraktas som invasiva.

Kunskaperna om främmande arters effekter i Sverige är ofullständiga och spridning av främmande organismer som till exempel följer med fartygs barlastvatten bedöms vara ett stort hot mot den biologiska mångfalden i Östersjöområdet. Sverige har inom detta område anslutit sig till en

<sup>42</sup> SOU 2010:8.

<sup>43</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

internationell konvention<sup>44</sup>, som dock ännu ej fått tillräcklig uppslutning för att träda i kraft. I barlastvattenlagen<sup>45</sup> finns bestämmelser om hantering och kontroll av barlastvatten och sediment. Syftet är att på detta sätt förebygga, begränsa och eliminera spridning av vattenlevande organismer och patogener som kan skada miljön, människors hälsa, egendom och resurser.

Det finns ingen övergripande lagstiftning som gäller främmande arter. Naturvårdsverket och Jordbruksverket bedriver från sina respektive utgångspunkter visst arbete inom området med stöd av olika regelverk. Författningsmässigt berörs miljöbalken, artskyddsförordningen, jaktlagstiftning, fiskeförordningar, växtskyddsförordningar och regelverk kring djurhälsa. Inom EU pågår arbete med att ta fram en strategi för hantering av invasiva arter, Naturvårdsverket har närmast tagit rollen som svensk samarbetspart. Sammanlagt 17 sektorsmyndigheter har någon typ av ansvar för främmande arter inom sina respektive områden. Förutom Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Fiskeriverket gäller det närmast Transportstyrelsen.

Två nationella databaser utvecklade av Naturvårdsverket finns inom området, en som täcker alla arter och en som täcker främmande arter i svenska hav. Fortfarande återstår åtskilligt då det gäller riskbedömning av främmande invasiva arter samt bedömningar av sådana arters miljöeffekter.

Uppgiften att administrativt koordinera och hålla samman arbetet med främmande och invasiva arter sker för närvarande vid Naturvårdsverkets havsmiljöenhet, ansvaret överförs lämpligen till den nya myndigheten. Verksamheten behöver fortlöpande bedrivas i samverkan med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter samt genom deltagande i internationellt arbete inom gemenskapens och i anslutning till olika konventioner som rör främmande arter. Ansvar för åtgärdsplaner och övriga insatser sker naturligt utifrån respektive myndighets kompetensområde, där den nya myndigheten ansvarar för huvudsakligen akvatiskt levande arter.

Verksamhet med Genetiskt modifierade organismer (GMO) eller som de numera kallas Levande modifierade organismer (LMO) anknyter på vissa sätt till kunnandet inom området främmande arter. Dessa frågor regleras i miljöbalken (kap. 13) och kompletteras av förordningar som gäller utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön<sup>46</sup> och så kallad innesluten användning av genetiskt modifierade organismer<sup>47</sup> med detaljerade regler om när det krävs tillstånd eller anmälan om verksamhet med GMO. Fiskeriverket har idag ansvar för innesluten användning av

---

<sup>44</sup> IMO (2004), International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments.

<sup>45</sup> Barlastvattenlag (2009:1165).

<sup>46</sup> Förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

<sup>47</sup> Förordning (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.



GMO i vatten, avsiktlig utsättning av GMO i vatten samt utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av vattenlevande GMO<sup>48</sup>. Förutom Fiskeriverket arbetar ett antal myndigheter med olika aspekter på GMO, bland annat Naturvårdsverket, som är samrådsmyndighet, Gentekniknämnden, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket.

Jordbruksverket ska enligt utredningens direktiv ta över Fiskeriverkets nuvarande verksamhet och ansvarsuppgifter kring vattenbruksfrågor i sin helhet, vilket innebär att merparten av Fiskeriverkets GMO-relaterade frågor också förs över. Den nya myndigheten har dock ett kvarstående ansvar för avsiktlig utsättning av GMO utöver det mer allmänna bevakningsansvar myndigheten har i förhållande till GMO-påverkan på naturliga ekosystem i havs- och vattenmiljöer. Kompetensområdet anknyter till det arbete som bedrivs kring främmande och invasiva arter. Den nya myndigheten bör därför ha en fortsatt tydlig roll som tillsynsvägledande då det gäller utsättning av GMO i hav och vatten.

### Förslag

Den nya myndigheten ska ha ett administrativt och sammanhållande ansvar för arbetet med miljöeffekter av främmande och invasiva arter, samverka med Naturvårdsverket i prioritering av arbete och åtgärdsprogram samt i det innehållsliga arbetet ta ett särskilt ansvar för arter som i huvudsak är akvatiska.

Myndigheten ska ha en fortsatt tydlig roll som tillsynsvägledande i frågor som rör utsättning av GMO i hav och sötvatten.

## **2.6 Föreskriftsarbete, vägledning, prövning m.m. enligt miljöbalken**

**Förslag:** Den nya myndigheten ska utöver föreskrivande, vägledande och samordnande arbete inom vattenförvaltningen, svara för föreskrifter och central tillsynsvägledning/vägledning enligt miljöbalken avseende vattenskyddsområden, enskilda avlopp och vattenverksamhet (exkl. markavvattning). Den nya myndigheten ska som sakkunnig expertmyndighet i havs- och vattenmiljöfrågor stödja Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter i övriga vattenrelaterade prövnings- och tillsynsfrågor enligt miljöbalken samt då dessa myndigheter i sådana frågor företräder det allmänna i domstol.

<sup>48</sup> FIFS 2004:2.

Tillsynsvägledning inom miljöbalken bör enligt regeringens direktiv ingå i utredarens analys av gränsdragning mellan myndigheterna.<sup>49</sup>

Utredningen berör under detta avsnitt även en rad anknytande frågor, nämligen den nya myndighetens ansvar för föreskrifter, vägledning, prövning samt rollen som expertmyndighet i samband med prövning och rättsliga processer.

### Bakgrund

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för stora delar av det föreskrivande, tillsynsvägladande och på annat sätt vägladande arbetet enligt miljöbalken och för EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde.<sup>50</sup> Verket har också uppgift att gå in som part eller expert i utvalda mål. För en rad angivna delfrågor är dock andra myndigheter ansvariga. Det gäller bland annat Fiskeriverket, Statens Jordbruksverk, Boverket, Kemikalieinspektionen och Skogsstyrelsen. Fiskeriverkets tillsynsvägladande ansvar avser fiske, vattenbruk samt anknytande genteknikfrågor.<sup>51</sup>

De vattenrelaterade frågor som rör den nya myndighetens kompetensområden gäller främst miljöbalkens avsnitt om vattenförvaltning (kap. 5), vattenskyddsområden (kap. 7), miljöfarlig verksamhet (kap. 9), vattenverksamhet (kap. 11) samt avfall m.m. (kap. 15).

Fiskeriverkets tillsynsvägladande ansvar i frågor som rör fiske och vissa GMO-frågor (se tidigare avsnitt) avses huvudsakligen överföras till den nya myndigheten och diskuteras inte vidare i denna delrapport. Då det gäller vattenförvaltning har i första hand en aktivt samordnande roll efterfrågats för den nya myndigheten, vilket för närvarande åligger Naturvårdsverket. Därtill finns föreskrivande och vägladande uppgifter, medverkan i internationellt arbete samt i förlängningen även anknytande frågor, där myndigheten ska bistå med sakkunskap, som rör prövning, därtill kopplad tillsynsvägladning och rättstillämpning. De frågor som är föreskrivande, riktningsgivande och sammanhållande för vattenförvaltningen under ramdirektivet ska naturligt övergå till den nya myndigheten och diskuteras därför inte närmare i denna delrapport.

För övriga vattenrelaterade avsnitt i balken har vägladande och i vissa fall tillsynsvägladande uppgifter och prövning aktualiserats för den nya myndigheten, vilket behandlas nedan. En sammanfattande utgångspunkt är att i de vattenrelaterade frågor där Naturvårdsverket kvarstår som ansvarig tillsynsvägladande myndighet, ska den nya myndigheten bistå

---

<sup>49</sup> Dir. 2010:68.

<sup>50</sup> Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>51</sup> Ibid.

med sakkunskap inom sitt expertområde. Behovet av att reglera sådan samverkan, till exempel i myndigheternas instruktioner, bör övervägas.

Tillsynsvägledning enligt miljöbalken handlar om stöd, råd, uppföljning, utvärdering och samordning. Tillsynsvägledningen riktar sig till de myndigheter som bedriver operativ tillsyn enligt miljöbalken.<sup>52</sup> Vad gäller tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet samt vattenverksamhet är länsstyrelsen operativ tillsynsmyndighet, i de fall tillsynen inte delegerats till kommunal nivå. Sådan delegering har skett i en betydande del av fallen då det gäller miljöfarlig verksamhet, medan det är sällsynt med delegering av tillsynsansvaret beträffande vattenverksamhet. Den centrala överblicken över delegeringen är dock bristfällig, eftersom det saknas ett nationellt register för sådana ärenden.

### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>53</sup>

Många verksamheter som påverkar vattenmiljön sammanhänger med påverkan på land eller utsläpp till luft, vilket gör det svårt att dela upp sakfrågorna och därmed även ansvaret mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten. Bestämmelserna om vattenverksamhet tillämpas dessutom ofta tillsammans med bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Utredningen föreslår att den nya myndigheten förutom att ansvara för central tillsynsvägledning inom vattenförvaltningens område, ska utgöra centralt tillsynsvägledande myndighet då det gäller vattenverksamhet, vattenskyddsområden samt kommunala reningsverk och enskilda avlopp. Frågor om markavvattning föreslås inte ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. Sådana frågor har en stark koppling till landmiljön och till jord- och skogsbrukets markanvändning, där andra myndigheter har ansvaret.

Som vattenverksamhet räknas även byggandet av vindkraftanläggningar i vatten, som prövas enligt flera kapitel i miljöbalken.

Den nya myndigheten bör enligt utredningen ta över ansvaret för vattenskyddsområden från Naturvårdsverket. Vägledningen riktar sig framför allt till länsstyrelser och kommuner, som inrättar sådana skyddsområden.

Trots att det finns goda skäl att hålla samman vägledningsansvaret för miljöfarlig verksamhet, föreslår utredningen att vissa utsläppsfrågor tas över av den nya myndigheten. Skälet är främst avloppens betydelse för övergödningen av haven. Ansvaret för industriellt avlopp föreslås dock ligga kvar hos Naturvårdsverket eftersom dessa frågor är så integrerade med andra typer av utsläpp och miljökonsekvenser.

---

<sup>52</sup> Tillsynsansvaret fördelas enligt Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>53</sup> SOU 2010:8.

Den nya myndigheten föreslås vidare, i avvaktan på tillräcklig egen miljöjuridisk kompetens, stödjande Naturvårdsverket med expertkunskap då det gäller havs- och vattenmiljön då verket företrädet det allmänna i domstol.

#### Remissinstanserna<sup>54</sup>

Flertalet av de remissinstanser som kommenterar frågan om tillsynsvägledning under miljöbalken, anser att sådan vägledning bör hållas samman. Svea Hovrätt (miljööverdomstolen) förordar således att verksamheten hålls samman vid en myndighet och även Naturvårdsverket betonar att en sådan ordning gagnar rättssäkerheten. Andra remissinstanser som anser att prövning, tillsyn och central tillsynsvägledning under miljöbalken även fortsättningsvis behöver hållas samman eller diskuteras ytterligare är Fiskeriverket, Svenskt Näringsliv, Naturhistoriska riksmuseet, Bohuskustens vattenvårdsförbund och flera länsstyrelser. Skogsstyrelsen varnar för alltför stor splittring av vägledningsansvaret då det gäller byggandet av skogsbilvägar, med den nya myndigheten kan det bli tre centrala myndigheter inblandade.

Några remissinstanser betonar att den nya myndighetens uppgift snarare bör vara att bedöma recipientens förmåga att ta emot utsläpp, än att stå för den tillsynsvägledande rollen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län noterar att det finns risk för att praxisbildandet inom vattenverksamhetens område minskar drastiskt om vägledningsansvaret förs till en myndighet som saknar egen talerätt i domstol. Sjöfartsverket anger också att prövningsprocessen kan försvåras om en myndighet står för processansvar och en annan för expertkompetens.

Även Svenskt vatten hävdar i sitt remissvar att vattenfrågorna bör hållas samman och tillståndsfrågorna läggas helt under den nya myndigheten. Bohuskustens vattenvårdsförbund anser att den nya myndigheten bör få ett ansvar, men att samrådsskyldighet ska föreligga mellan de centrala myndigheterna. Livsmedelsverket förespråkar att vattenskyddsområden fastställs i ökad omfattning och att den nya myndigheten ges ansvar och sanktionsmöjligheter.

#### Analys och överväganden

Naturvårdsverket har hittills haft en särställning då det gäller centralt tillsynsvägledande uppgifter inom miljöbalkens område. Det har också kommit till uttryck i de övergripande regelverk som reglerat tillsynsfrågorna. Miljöarbetet går under 2011 in i en ny fas, med två

<sup>54</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

centrala miljömyndigheter med habitatansvar, där Naturvårdsverket fortsatt ansvarar för i huvudsak terrestra frågor och den nya myndigheten för havs- och vattenmiljörelaterade frågor. Dessa förändrade förhållanden kräver en författningsmässig anpassning, där den nya myndighetens starka ställning under miljöbalken behöver markeras på liknande sätt som idag sker för Naturvårdsverket. Lämpligen tar sig detta uttryck i att den nya myndigheten får ett mer generellt tillsynsvägledande ansvar för förorening av vattenområden, med vissa uttalade undantag.

Under en inledande fas i arbetet kommer den nya myndigheten att successivt behöva bygga upp kompetensområden och verksamhetsansvar inom ett antal tillsynsvägledande områden som rör hav och vatten. Det kan innebära att vissa av de områden som naturligen ska ligga inom den nya myndighetens område under en inledande period bör hanteras av Naturvårdsverket i samverkan med den nya myndigheten. Ett särskilt sådant område berör rätten att föra det allmännas talan i domstol. Utredningen menar, liksom den tidigare utredningen om en ny myndighet<sup>55</sup>, att detta kräver uppbyggnad av miljöjuridisk expertis och erfarenhet.

Den centrala samordnings- och vägledningsuppgiften då det gäller vattenförvaltning föreslogs av utredningen om en ny myndighet i sin helhet föras över från Naturvårdsverket till den nya myndigheten. Kommittédirektiven för inrättandet av den nya myndigheten har inte pekat på fortsatt oklarhet i detta avseende. Vattenmyndigheterna har under den gångna förvaltningsperioden tagit ett stort gemensamt ansvar för frågor som närmast ankommer på en centralt samordnande myndighet. Till de uppgifter som den nya myndigheten i detta sammanhang bör beakta hör fortsatt utveckling av vattenförvaltningens databaserade planeringsunderlag, Vattenkartan och VISS.

De vägledande och tillsynsvägledande frågorna i övrigt enligt miljöbalken har varit föremål för en rad synpunkter och överväganden.

De industriella avloppsfrågorna avfördes under det tidigare utredningsarbetet, eftersom den nya myndigheten inte ansågs lämpad att hantera de samlade aspekterna av industriella utsläpp till mark, luft och vatten. Här har Naturvårdsverket en naturlig bas för fortsatt arbete och dessutom en koppling till sådana processuella kompetenser inom miljöjuridikens område som erfordras för att kunna följa upp dessa komplicerade ärenden och medverka till en god rättspraxis. Det anfördes också i utredningen att det fanns goda skäl att hålla ihop vägledningsansvaret för miljöfarlig verksamhet enligt kap. 9 miljöbalken och inte splittra det på två myndigheter. Med tanke på avloppsutsläppens stora betydelse för övergödningen av haven, föreslogs dock att den nya

---

<sup>55</sup> SOU 2010:8.

myndigheten skulle få ansvar för central tillsynsvägledning avseende kommunala reningsverk och enskilda avlopp.<sup>56</sup>

Tillsyns- och provningssystemet enligt miljöbalken är ofta integrerat. Det kan inte heller initialt alltid avgöras vilken typ av ärende det gäller. Länsstyrelserna och kommunerna berörs primärt av ett stort antal vattenrelaterade tillsynsärenden, många representerar en blandning av perspektiv, där flera delar av regelverket berörs. Det är vanligt att ärenden inom ramen för miljöfarlig verksamhet rör vattenverksamhet, dvs. att såväl miljöbalkens kap. 9 som kap. 11 aktualiseras i det enskilda ärendet. Ofta berörs även frågor som rör områdesskydd eller skydd av enskilda arter. Provningssarbetet ligger primärt hos länsstyrelser och miljödomstolar.

I en snävare mening är också en avgränsning till utsläppsfrågor komplext och rör ofta en rad expertområden som går utöver vad som avses för den nya myndigheten. En rad remissinstanser pekar på vikten av att hålla ihop dessa frågor och att koppla dem till en myndighet med förutsättningar att delta i miljöprovningssystemet. I Naturvårdsverkets nuvarande arbete med tillsynsvägledning av kommunala reningsverk utgör hanteringen av slam en av de tyngre frågorna, men här finns också likhet med de industriella anläggningarna genom att transportvägar och utsläpp till luft kommer in. Naturvårdsverket nyttjar i vissa utvalda mål sin partsroll för att föra talan i samband en rättslig prövning. Den nya myndighetens roll som expertmyndighet avseende akvatiska ekosystem innebär att dess arbete i detta sammanhang bör inriktas på miljöeffekter i de recipienter som berörs, snarare än att ta det centrala tillsynsvägledande ansvaret.

De enskilda avloppen utgör på flera sätt en mer avgränsad fråga, som lättare kan hanteras av den nya myndigheten. Här finns ett stort vägledningsbehov gentemot landets alla kommuner. Tillståndsprövningen skiljer sig från industriella och kommunala renings- och utsläppsfrågor. De enskilda avloppen befinner sig ofta nära recipient och dricksvattentäkter. En överföring av ansvaret till den nya myndigheten stör inte de strukturella system som byggts upp för hantering av övriga typer av miljöfarlig verksamhet.

Ytterligare frågor som framstått som oklara gäller tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner beträffande vattenverksamhet och vattenskyddsområden. Vägledning/tillsynsvägledning om vattenverksamhet har utvecklats påtagligt under senare år med handläggarnätverk, nytt regelverk och stödjande material.<sup>57</sup> Antalet verksamheter som berörs i landet är stort, hit hör också speciella ärendetyper som rör dammar, väg- och järnvägstunnlar samt

<sup>56</sup> Ibid., sid. 75.

<sup>57</sup> Med vattenverksamhet menas anläggningsarbeten av olika slag i vattenområden, bortledning av grundvatten, tillförsel av vatten till grundvattnet samt markavvattning.

infrastruktur som hamnar och avloppsreningsverk. Dessa ärenden rör ofta integrerad prövning som förutom vatten kan beröra luft, mark, energi, kemikalier, buller, avfall hälsa, strålning, säkerhet och transporter. Rollen som tillsynsvägladande skiljer sig dock till stor del från kompetensen och rollen att föra det allmännas talan i rättsliga prövningar. Vattenverksamheter har ofta också stor betydelse för vattenmiljön, vilket talar för att den vägledande uppgiften ändå bör läggas på den nya myndigheten. Den nya myndigheten föreslås här bygga upp egen miljöjuridisk kompetens och över tid få vidgade ansvarsuppgifter, främst då det gäller rätten att föra det allmännas talan i domstol i mål som rör havs- och vattenmiljön. Naturvårdsverket initierar och deltar idag i omprövningar som gäller såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet.

Då det gäller markavvattning har förutom Naturvårdsverket även Jordbruksverket och Skogsstyrelsen angivna ansvarsområden. Den nya myndighetens roll bör regleras som medverkande expertmyndighet, snarare än som myndighet ansvarig för tillsynsvägledningen inom det området.

Naturvårdsverket har föreskriftsrätt, en vägledande roll då det gäller vattenskyddsområden samt anger områden av riksintresse. Den nya myndigheten bör överta Naturvårdsverkets uppgifter. De områden som inrättats åskådliggörs i Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur. Samverkan mellan myndigheterna säkrar att verktyget även fortsättningsvis ger aktuell information om inrättade vattenskyddsområden.

Ytterligare områden med koppling till miljöbalken tas upp under avsnittet övriga frågor. Det gäller bland annat dumpning i vatten, som inte prövas som miljöfarlig verksamhet utan behandlas som dispensärenden från dumpningsförbud enligt kap.15 i miljöbalken, där Naturvårdsverket idag har föreskriftsrätt.

Eftersom den nya myndigheten föreslås få tillsynsvägladande uppgifter bör myndigheten medverka i arbetet inom "Miljösamverkan Sverige" där en rad myndigheter samverkar med länsstyrelserna kring en enhetlig och rättssäker tillsyn inom miljöområdet. På motsvarande sätt bör den nya myndighetens medverkan i Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket övervägas.

### Förslag

Den nya myndigheten ska utöver det föreskrivande, vägledande och samordnande arbetet inom vattenförvaltningen svara för föreskrifter och central vägledning enligt miljöbalken avseende vattenskyddsområden, enskilda avlopp och vattenverksamhet (exkl. markavvattning).

Myndigheten ska stödja Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter i övriga vattenrelaterade prövnings-, tillsyns- och processuella frågor. Den nya myndigheten bör bygga upp egen miljöjuridisk kompetens och över tid få vidgade ansvarsuppgifter, främst när det gäller att föra det allmännas talan i domstol i mål som rör havs- och vattenmiljön.

Myndigheten bör medverka i arbetet inom ”Miljösamverkan Sverige”. På motsvarande sätt bör den nya myndighetens medverkan i Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket övervägas.

## 2.7 Internationell rapportering

Den nya myndigheten ska i sin internationella rapportering anknyta till givna ansvarsroller för olika delsystem. Integrerad rapportering som rör både vatten och andra programområden samordnas administrativt av Naturvårdsverket.

Den internationella rapporteringen utgör ytterligare ett område som enligt direktiven bör ingå i utredarens analys av gränsdragningen mellan myndigheterna.<sup>58</sup>

### Bakgrund

Internationell rapportering kan avse miljötillstånd, utsläpp, belastning, vidtagna åtgärder och implementeringsfrågor. Naturvårdsverket har ett centralt ansvar för den internationella rapporteringen inom fyra programområden – luft, avfall, farliga ämnen och vatten. De uppgifter som rapporteras nyttjas främst inom konventions- och EU-samarbetet. I det nationella arbetet används uppgifterna för nationell statistik och i uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Arbetet kopplat till den internationella utsläppsrapporteringen sker till stor del genom SMED, ett konsortium av utförande myndigheter, universitet och forskningsinstitut, som upphandlats av Naturvårdsverket för perioden fram till 2014. En omfattande rapportering sker även till Helcom, Oskar och den Europeiska miljöbyrån EEA.

Fiskeriverket är datavärd inom delar av den nationella miljöövervakningen (fisk i sjöar, vattendrag och kustvatten) och tar också fram underlag för den internationella rapporteringen inom sitt ansvarsområde. Arbetet styrs av den Europeiska datainsamlingsförordningen, som reglerar insamlingen av biologiska och ekonomiska data. Fiskeriverkets rapportering har här fått högsta betyg inom gemenskapen.

<sup>58</sup> Dir. 2010:68.



### Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>59</sup>

Rapportering till EU och internationella organ som avser havs- och vattenmiljö föreslås ingå i den nya myndighetens verksamhet, trots de fördelar som en samlad rapportering kan innebära. Det anknyter till utredningens förslag om uppdelning av ansvaret för miljöövervakningen. Då en samlad rapportering sker avseende luft och vatten, får de två myndigheterna samordna sig inbördes om ansvar och rutiner för rapporteringen.

### Remissinstanserna<sup>60</sup>

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat frågan om internationell rapportering. Länsstyrelsen i Stockholm samt ST förordar att ansvaret för rapporteringen kvarstår hos Naturvårdsverket.

### Analys och överväganden

Fördelarna med en samlad, integrerad rapportering bör bibehållas där så är lämpligt, till exempel i anslutning till havskonventionerna, OECD respektive Kommissionen. Naturvårdsverket svarar i dagsläget för närmare 150 olika typer av internationell rapportering som rör hav och vatten, inklusive grundvatten. Även om viss sammanhållen rapportering rör en rad olika typer av variabler (till exempel avseende luft, mark och vatten respektive utsläpp, miljötillstånd och åtgärder), behöver det inte innebära att rapporteringen slutligt alltid måste ske via en och samma myndighet. Fortsatt utveckling av de rapporteringssystem och IT-baserade stödstrukturer som tas fram bör istället på sikt möjliggöra långtgående ansvarsfördelning mellan olika medverkande myndigheter beträffande datafångst, datavårdskap och rapportering med enhetlighet och kvalitet för att underlätta samlad presentation och tillgänglighet. Inom miljöövervakningen ställer detta stora krav på Naturvårdsverket som administrativt och systemmässigt sammanhållande med ansvar för utveckling av lämplig systeminfrastruktur samt övergripande metod- och kvalitetsarbete.

Redan idag finns långtgående uppdelning av rapporteringsansvaret där enskilda myndigheter och kontrakterade genomförare har självständiga uppdrag och också tar fram färdiga underlag för den internationella rapporteringen. Inför den framtida situationen med en ny myndighet för

---

<sup>59</sup> SOU 2010:8.

<sup>60</sup> Referat av inkomna skriftliga remissynpunkter på SOU 2010:8.

havs- och vattenmiljöfrågor och de ansvarsavgränsningar som då görs, finns skäl att på mer detaljerad nivå analysera hur den befintliga rapporteringen kommer att påverkas. Myndigheterna får i sitt samarbete närmare komma överens om hur de enskilda rapporteringsansvaren ska fördelas. Ett betydande antal av dessa faller naturligt på den nya myndigheten. Hit hör till exempel den internationella rapporteringen enligt badvattendirektivet<sup>61</sup> och tillämpningen av MKN för fisk- och musselvatten,<sup>62</sup> vilka hittills rapporteras av Naturvårdsverket. Dessa rapporteringsuppgifter sammanhänger också med andra verksamhetsuppgifter, vilket redovisas i ett senare avsnitt.

Den nya myndigheten ska inom den samlade miljöövervakningsstruktur som Naturvårdsverket administrerar förfoga över de resurser och avtal som rör datahantering och rapportering inom ansvarsområdet.

### Förslag

Den nya myndigheten ska i sin internationella rapportering anknyta till givna ansvarsroller för olika delsystem. Integrerad rapportering som rör både vatten och andra programområden samordnas administrativt av Naturvårdsverket.

---

<sup>61</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten samt Badvattenförordning (2008:218).

<sup>62</sup> Förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

## 2.8 Övriga frågor

Ett antal verksamheter som inte nämnts i utredningens direktiv har av utredningen bedömts i behov av ytterligare preciseringar. Dessa verksamheter har, med något undantag, inte kommenterats av remissinstanserna.

**Förslag:** Den nya myndigheten övertar från Naturvårdsverket ansvaret avseende:

- Badvattendirektivet.
- Fisk- och musselvatten.
- Biståndsprojekt, om de tids- och ämnesmässigt ligger inom den nya myndighetens ansvarsområde.
- Verksamhetsuppgifter rörande Ospar.
- Samordningsansvar för sådana gränsöverskridande havs- och vattenmiljöfrågor som regleras enligt Esbo-konventionen.
- Havs- och vattenmiljörelaterad expertmedverkan i mål och ärenden som rör vissa andra mellanstatliga och internationella konventioner.
- Dumpning.

Den nya myndigheten ska vidare:

- Bevaka frågor kring bullerstörning i havs- och vattenmiljö under Naturvårdsverkets fortsatta nationella samordningsansvar för myndigheternas arbete med omgivningsbuller.
- Bevaka frågan om marint avfall samt vid behov ge stöd åt Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och andra myndigheter med anknytande reglerade ansvarsområden.

Samrådsskyldighet med den nya myndigheten ska föreligga för Naturvårdsverket då det gäller föreskrivande och rådgivande arbete om spridning av bekämpningsmedel i den yttre miljön.

### 2.8.1 Badvattenkvalitet

Naturvårdsverket fullgör idag med stöd av kommunernas rapportering en internationell rapportering till Kommissionen enligt EG:s badvattendirektiv och anknytande svensk förordning.<sup>63</sup> Förvaltningen av badvattenkvaliteten omfattar en rad uppgifter för kommunerna och Naturvårdsverket kan genom föreskrifter reglera till exempel klassificering, kontrollplaner, provtagningar och information till allmänheten.

<sup>63</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten samt Badvattenförordning (2008:218).

## Förslag

Den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets uppgifter enligt badvattendirektivet.

### **2.8.2 Fisk- och musselvatten**

Förordningen om MKN för fisk- och musselvatten<sup>64</sup> tillämpas idag på de vatten som Naturvårdsverket föreskriver, en uppgift som bör övergå till den nya myndigheten. Uppgiften omfattar bland annat även att meddela föreskrifter om riktvärden för sådana parametrar som saknar riktvärden i förordningen, mätmetoder och beräkningsmodeller för berörda länsstyrelserns kontrollarbete.

## Förslag

Den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets uppgifter enligt fisk- och musselvattensförordningen.

### **2.8.3 Bilateral biståndsinsatser**

Naturvårdsverket bedriver ett antal vattenrelaterade biståndsprojekt med finansiering från SIDA. Verket belastar marginellt egna personresurser för arbetet och erhåller full kostnadsteckning även för detta. Inom ramen för denna typ av SIDA-finansierade program/projekt har ett antal regioner för biståndssamarbete identifierats; Ryssland, Ukraina, Västra Balkan, Serbien och Kina.

Verksamheten bygger ytterst på Sveriges politik för global utveckling, vars övergripande mål är att bidra till en rättvis och hållbar sådan utveckling. Till de utmaningar som identifierats hör klimatförändringar och miljöpåverkan. Ett flertal av satsningarna relaterar naturligt till havs- och vattenmiljöfrågor. Naturvårdsverkets val av allianspartners och projektområden präglas även av att de bidrar till att förstärka det svenska kompetensområdet, i detta fall inom havs- och vattenmiljöfrågor. Länder som Kina prioriteras även till följd av landets betydelse för utvecklingen av den globala miljöpolitiken.

Ett antal pågående och planerade satsningar har identifierats som lämpliga att ansvarsmässigt slussa över till den nya myndigheten, eftersom de ämnesmässigt ligger inom myndighetens föreslagna ansvarsområde. Projekten löper i regel över flera år, där förberedelser, avtalstecknande, projektfas och avslutande rapportering och uppföljning ställer höga krav på kontinuitet och förtroendefullt samarbete. Projekten

---

<sup>64</sup> Förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

bör föras över till den nya myndigheten i den utsträckning som de tids- och ämnesmässigt anknyter till myndighetens ansvarsområde och i den takt som är möjlig med hänsyn tagen till kontinuitet och andra omständigheter. Särskild uppmärksamhet läggs vid de avtalsmässiga förutsättningar som kan komma att gälla för överföringen.

### Förslag

Naturvårdsverkets SIDA-finansierade biståndsprojekt förs ansvarsmässigt över till den nya myndigheten om de tids- och ämnesmässigt ligger inom myndighetens ansvarsområde och gällande förhållanden så medger.

#### **2.8.4 Gränsöverskridande frågor**

Kommitténs direktiv klargör den nya myndighetens övertagande av myndighetsuppgifter rörande ett samlat svenskt genomförande av EU:s marina direktiv, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt relevanta delar i EU:s strategi för Östersjöregionen och EU:s havspolitik. Motsvarande överföring av uppgifter bör ske då det gäller Oskar och deltagandet i anknytande arbetsgrupper, till exempel avseende dumpning.

Naturvårdsverket är också behörig myndighet i vissa andra gränsöverskridande frågor som rör miljöfrågor i hav och vatten. Hit hör att vara svensk ansvarig myndighet för Esbo-konventionen samt bevakningsmyndighet för gränsälvöverenskommelsen med Finland. Esbo-konventionen gäller verksamheter som kan medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land och den samverkan som då ska ske mellan länderna. Till de gränsöverskridande frågor som kan bli aktuella hör bland annat frågor om ledningar i Östersjön samt Kattegatt och Skagerrak. Ärenden av denna typ kräver MKB enligt Esbo-konventionen och prövas därtill enligt miljöbalkens bestämmelser om MKB (kap. 6) i den mån de berör svenskt territorium. Sammantaget utgör merparten av senare års ärenden gränsöverskridande miljöfrågor som rör havet. Naturvårdsverkets samordningsansvar för denna typ av ärenden bör övergå till den nya myndigheten, som fortsatt samråder med Naturvårdsverket då så erfordras.

Vissa gränsöverskridande och anknytande uppgifter är av sådan karaktär att den nya myndigheten bör införas på samma grunder som nu gäller för Naturvårdsverket. Hit hör den nya myndighetens möjlighet att avge yttrande till Polarforskningssekretariatet över tillstånd för vistelse eller verksamhet i Antarktis samt att överklaga vissa typer av beslut rörande verksamheten i Antarktis.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Lag (2006:924) om Antarktis, Förordning (2006:1111) om Antarktis.

Frågor som rör täkter på kontinentalsockeln inom allmänt vatten, där Naturvårdsverket nu avger yttrande och har möjlighet att hänskjuta ärendet till regeringen för prövning, bör regleras så att den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets uppgifter.<sup>66</sup>

Övriga verksamhetsuppgifter som kan komma att bli aktuella för överföring till den nya myndigheten gäller bland annat havs- och vattenmiljörelaterad expertmedverkan i mål och ärenden som rör andra mellanstatliga eller internationella konventioner. Omfattningen av sådana uppgifter får klargöras i samverkan mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten.

### Förslag

Den nya myndigheten övertar förutom angivna myndighetsuppgifter gällande EU:s marina direktiv, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt relevanta delar i EU:s strategi för Östersjöregionen och EU:s havspolitik, även över myndighetsuppgifter gällande Oskar och deltagandet i anknytande arbetsgrupper.

Den nya myndigheten tar från Naturvårdsverket över samordningsansvaret för sådana gränsöverskridande miljöfrågor som regleras enligt Esbo-konventionen (samråd med Naturvårdsverket då så erfordras) samt ansvaret som bevakningsmyndighet för den nya gränsöverskridande överenskommelsen med Finland. Deltagande eller övertagande sker även då det gäller vissa andra ovan beskrivna frågor samt havs- och vattenmiljörelaterad expertmedverkan i mål och ärenden som rör andra mellanstatliga eller internationella konventioner.

### **2.8.5 Marina bränslen**

Naturvårdsverket ansvarar för att upprätta och föra ett register över bunkerleverantörer för marina svavelhaltiga bränslen.<sup>67</sup> Naturvårdsverket är även tillsynsmyndighet och får då det gäller svavelhalten i bränslen meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldighet. I verkets uppgifter ingår även viss rapportering till Kommissionen.

### Förslag

Naturvårdsverket behåller ansvaret för registerfrågor avseende marina bränslen.

---

<sup>66</sup> Kontinentalsockelförordning (1966:315).

<sup>67</sup> Förordning (2006:1198) om svavelhaltigt bränsle.

### 2.8.6 Buller och andra störningar

Naturvårdsverket har ett nationellt samordningsansvar för myndigheternas arbete med omgivningsbuller<sup>68</sup> och ger vägledning om miljöpåverkan avseende bullerstörning från bland annat svävare och vattenskotrar i havs- och vattenmiljöer, särskilt i skyddade områden. Naturvårdsverket har även möjlighet att föra talan mot länsstyrelsens beslut som rör användningen av svävare och vattenskotrar.<sup>69</sup> Naturvårdsverket har vidare, liksom Fiskeriverket, möjlighet till information från eller samråd med Transportstyrelsen, bland annat avseende vissa typer av föroreningar från fartyg<sup>70</sup> samt nyttjande av Sveriges sjöterritorium som kan innebära miljöstörning av olika slag genom höghastighetsfartyg, buller, vattenskidåkning, tävlingsverksamhet m.m.<sup>71 72</sup>

Sådana buller- och störningsfrågor som berör den nya myndighetens verksamhetsfält bör hanteras med stöd av den nya myndighetens expertkunnande inom havs- och vattenmiljöområdet. Den nya myndigheten bör därför överta Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets roller vad gäller information, vägledning och samråd i sådana frågor. Myndigheten bör även mer allmänt bevaka dessa frågor och vid behov biträda Naturvårdsverket vid sådana mål och ärenden i domstol. Naturvårdsverket bör fortsatt ha det nationella samordningsansvaret för myndigheternas arbete med omgivningsbuller.

#### Förslag

Den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets roll vad gäller vägledning och samråd i frågor som rör buller, föroreningar och andra störningar i havs- och vattenmiljön. Naturvårdsverket har fortsatt nationellt samordningsansvar för myndigheternas arbete med omgivningsbuller.

### 2.8.7 Marint avfall

Nedskräpningen i haven utgör ett växande problem. Det gäller metall-, glas-, plast och syntetavfall från industrier, sjöfart, friluftsliv och andra verksamheter samt tappade och kasserade fiskeredskap. Naturvårdsverket arbetar med dessa frågor i anslutning till de regionala

<sup>68</sup> Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>69</sup> Svävarfartsförordning (1986:305) och Vattenskotterförordning (1993:1053).

<sup>70</sup> Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

<sup>71</sup> Förordning (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg.

<sup>72</sup> Sjötrafikförordning (1986:789).

havskonventionerna. Frågan har även aktualiserats inom ramen för EU:s marina strategi.<sup>73</sup>

En delaspekt av frågan om marint avfall gäller förekomsten av vrak och ägarlösa båtar, vilket utretts av Statskontoret och Sjöfartsverket i särskild ordning med avseende på omfattning och ansvarighet för berörda myndigheter. Lotsstyrelsen har f.n. samrådsplikt med Fiskeriverket avseende undanröjande av s.k. hinderliga vrak m.m., vilket naturligt överförs till den nya myndigheten.<sup>74</sup> Ytterligare anknytande frågor, som inte berörs i detta avsnitt, gäller utsläpp till havs av barlastvatten, olja och olika kemikalier. Frågan om dumpning i vatten behandlas under följande avsnitt.

Marint avfall berörs inte närmare i SOU 2010:8 och endast enstaka kommentarer lämnas från remissinstanserna i denna fråga. Göteborgs stad anger i sitt remissvar att den nya myndigheten bland sina uppgifter bör prioritera åtgärder för att minska det tilltagande marina skräpet och dess effekter i den marina miljön och på stränderna. Länsstyrelsen i Västra Götaland förordar att den nya myndigheten får ett samlat ansvar för strandstädningsfrågor.

Landets kommuner åläggs en allmän renhållningsskyldighet enligt 15 kap. miljöbalken. Avfall på stränder bör således inte ingå i den nya myndighetens ansvarsområde och faller dessutom på fel sida om ”strandlinjen” i en mer principiell uppdelning av frågor mellan den nya myndigheten och naturvårdsverket.

Den nya myndighetens uppgifter kring marint avfall kan vid behov avse miljöbevakande och utredande uppgifter samt stöd till Sjöfartsverket och andra ansvariga myndigheter som har åtgärdande, reglerande eller andra anknytande ansvarsområden. Transportstyrelsen har här föreskrivande uppgifter avseende vissa typer av föroreningar från fartyg samt samråder med andra myndigheter, bland annat Fiskeriverket och Naturvårdsverket, inför olika typer av beslut.

### Förslag

Den nya myndigheten ska inom ramen för sitt kompetensområde bevaka frågan om marint avfall samt vid behov ge stöd åt Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och andra myndigheter med anknytande reglerade ansvarsområden. Samrådsplikt ska föreligga för lotsstyrelsen avseende s.k. hinderliga vrak m.m.

---

<sup>73</sup> The Marine Strategy Framework Directive-MSFD (2008/56/EG).

<sup>74</sup> Kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m.m.



### 2.8.8 Dumpning

Avfall får inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller flygplan i fritt hav. Avfall som är avsett att dumpas i det fria havet får inte föras ut ur landet eller ur den ekonomiska zonen. Det som gäller i fråga om dumpning gäller också i fråga om förbränning av avfall. Naturvårdsverket har för närvarande föreskriftsrätt inom området, utövar tillsynsvägledning samt kan medge dispenser från förbudet om dumpning. För närvarande bereds en framställan från verket om att sådana dispensansökningar ska hanteras av länsstyrelserna. Dumpningsfrågor aktualiseras även inom ramen för Oskar och andra marina konventioner. Ansvarsområdet rymmer viss internationell rapportering. Dumpning berör förhållanden som påverkar havs- och vattenmiljöer och bör därför ansvarsmässigt hanteras av den nya myndigheten. Naturvårdsverket har tidigare samverkat i dessa frågor med SGU och Fiskeriverket. Motsvarande samverkan bör upprätthållas av den nya myndigheten gentemot SGU.

#### Förslag

Den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets ansvar beträffande dumpning.

### 2.8.9 Bekämpningsmedel

Naturvårdsverket ansvarar som föreskrivande myndighet för regler om spridning av bekämpningsmedel i den yttre miljön. Bekämpningsmedel kan vara kemiska eller biologiska. Verket har bland annat gett ut allmänna råd för spridning av kemiska bekämpningsmedel i anslutning till vattenskyddsområden. Frågan regleras i miljöbalken (kap. 14). Godkännande av de medel som används sker genom Kemikalieinspektionen. Viktiga informationsuppgifter avseende växtskyddsmedel finns hos Jordbruksverket.

Spridning av bekämpningsmedel på land innebär påtagliga och svåröverblickbara risker för påverkan i grundvatten, ytvatten och hav. Det är därför av stor vikt att Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter som har föreskrivande och tillsynsvägledande uppgifter samråder med den nya myndigheten i dessa frågor.

#### Förslag

Samrådsskyldighet med den nya myndigheten ska föreligga för Naturvårdsverket då det gäller föreskrivande och rådgivande arbete om spridning av bekämpningsmedel i den yttre miljön.

### 3 Övergångsvisa problem

Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö<sup>75</sup> pekade i sin konsekvensanalys bland annat på befarade kompetensförluster vid överföring av verksamhetsområden från Naturvårdsverket till den nya myndigheten. Vidare riskerar ett framtida kompetensöverlapp mellan myndigheterna att skapa resursmässiga undanträngningseffekter inom respektive myndighet, vilket kan reducera effektiviteten i miljöarbetet totalt sett. Ur ett nationellt perspektiv kan förändringsarbetet innebära kontinuitetsproblem de närmaste åren då det gäller kunskaps- och nätverksbyggande, möjligheter att tillhandahålla vägledning m.m.

#### Kompetensförluster

Utredningen erfar att Naturvårdsverket förutser och delvis redan upplever en problematisk situation då det gäller handläggningskapacitet för havs- och vattenrelaterade frågor vid myndigheten. Personalomsättningen har ökat påtagligt och personal som befarar verksamhetsövergång söker sig till andra uppgifter.

#### Kontinuitetsproblem

Naturvårdsverket förutser kontinuitetsproblem för vissa uppgifter som ska föras över till den nya myndigheten, samtidigt som betydande åtaganden nu gäller för havs- och vattenarbetet nationellt och i det gränsöverskridande arbetet. Svårigheter finns till exempel då det gäller att kunna genomföra mer långsiktig bemanning och planering, upprätthålla framtida kontaktmannaskap och deltagande i internationella aktiviteter. Återrekrytering är komplicerad med tanke på de oklarheter som ännu präglar framtiden och svårigheter att beskriva vilka villkor som kan komma att gälla.

Liknande problem kan komma att uppstå i samband med de överföringar av verksamhet som sker från Fiskeriverket till Jordbruksverket. Denna fråga omfattas dock inte av utredningens direktiv.

### 4 Samordnings- och besparingsmöjligheter

Utredningen har valt att redan inledningsvis diskutera möjliga samordningsmöjligheter för systemstöd och IT-baserade strukturer som nyttjas i Fiskeriverket och Naturvårdsverkets nuvarande verksamheter. Det gäller ett spektrum av system och strukturer för datafångst, lagring, ärendehantering, rapportering och tillgängliggörande via webbportaler

---

<sup>75</sup> SOU 2010:8.

och databaser. På sikt bör samordnings- och effektivitetsvinster kunna få kostnadsmässiga och framför allt innehållsliga effekter. Den nya myndigheten och Naturvårdsverket kommer att ha åtskilliga kontaktytor, samverka i en rad hänseenden och inom olika områden behöva nyttja samma beredningsunderlag och databaser. Det gäller bland annat arbetet med miljöövervakning, vägledning, områdes- och artskydd samt i den löpande ärendehantering inom för myndigheterna angränsande verksamhetsområden. Under utredningsarbetets inledande analysfas har en översiktlig genomgång gjorts av Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets systemstöd, som kan ligga till grund för en fördjupad genomgång under hösten. De frågeställningar som varit aktuella är bland annat möjliga byten av organisatorisk hemvist för olika system, respektive åtkomst/tillgång för berörda myndigheter. Hittillsvarande arbete vid myndigheterna ligger på många sätt också i linje med önskemålen om en utvecklad eFörvaltning inom staten.

Kompetensutbyte mellan de berörda myndigheterna, liksom med länsstyrelserna, bör aktualiseras under hösten då uppgiftsfördelning och ekonomi för den nya myndigheten tydliggjorts. Fokus bör ligga på utveckling av centrala kompetensområden och långsiktiga samverkansformer myndigheterna emellan.

De möjligheter till eventuella besparingar, som pekades ut av utredningen *En myndighet för havs- och vattenmiljö*<sup>76</sup>, kommer att kunna prövas i en senare fas av utredningens arbete. Bland annat avvaktas den genomgång av forsknings-, utvecklings- och undersökningsverksamheten som genomförs av Formas med stöd av Statskontoret. En av de frågor som då aktualiseras är de långsiktiga behoven och förutsättningarna för myndighetens forsknings- och undersökningsfartyg. Även kontrollfrågorna relaterar till den nya myndighetens framtida behov av att se över kostnader och effektivisera verksamhetsuppgifter. Utredningen noterar här att Fiskelagsutredningens nyligen framlagda betänkande *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*<sup>77</sup> innebär förslag om förenklingar av kontroll- och tillståndsverksamheten, vilket på olika sätt skulle medföra förändringar i den nya myndighetens arbete.

## 5 Konsekvenser för miljön

Den tidigare utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljö redovisade i sitt betänkande ett antal bedömningar avseende konsekvenserna för miljön.<sup>78</sup> Myndighetens lokalisering till Göteborg var då inte känd, men på ett mer generellt plan resonerades ändå om de effekter en uppdelning av olika befintliga verksamheter vid

<sup>76</sup> SOU 2010:8, sid. 174.

<sup>77</sup> SOU 2010:42.

<sup>78</sup> Ibid., sid. 185.

Naturvårdsverket kunde innebära. Bland annat förutsågs att miljöarbetet kunde försvåras genom att båda myndigheterna riskerade att sakna kunskap och kompetens i gränslandet land – vatten. Det kunde gälla frågor om utsläpp från landbaserade aktiviteter till vatten och hur landekosystemen påverkar vattenekosystemen. Ett alternativt scenario nämndes, som innebär att resurser avsätts för detta vid båda myndigheterna, vilket totalt sett skulle leda till ineffektivt nyttjade resurser.

I det korta perspektivet kan problem av övergående natur uppstå, bland annat för vissa tillsynsvägläggande uppgifter som överförs från Naturvårdsverket samt för uppgifter i det samlade havs- och havsplaneringsarbetet där erforderlig kompetens ännu inte byggts upp vid den nya myndigheten. En effektiv fördelning av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna bör på sikt medverka till att kraft frigörs för de båda centrala miljömyndigheterna att vara samlade, pådrivande och stödjande i det långsiktiga miljöarbetet inom sina respektive arbetsfält. En förutsättning för detta är dock utvecklandet av goda samverkansformer, samutnyttjande av tekniska system, plattformar och strukturer och vilja att konstruktivt bidra till en komplementär långsiktig planering av det samlade miljöarbetet.

## 6 Samråd under analysfasen

Utredningen har under det förberedande arbetet och under analysfasen arbetat i nära dialog med Regeringskansliet, samrått med Fiskeriverket, Formas, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), nationelle vattensamordnaren och utredningen Havsplanering i svenska vatten<sup>79</sup> vad avser gränsdragningsfrågor, hemvist för olika uppgifter samt lämplig arbetsfördelning och framtida samverkan mellan myndigheterna. Utredningen har också tagit del av kompletterande synpunkter från LRF och Jernkontoret. Information har vidare inhämtats från Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket. Centrala och lokala arbetstagarorganisationer har informerats om arbetet och beretts möjlighet att framföra synpunkter.

Utredningens direktiv anger att regeringen avser avvakta med frågan om att ge Kustbevakningen ett större ansvar för genomförandet av fiskerikontrollen. Utredningen har under den inledande och tidsknappa analysfasen därför inte samrått med Kustbevakningen, utan avser att återkomma till sådana diskussioner under senare faser av utredningsarbetet. Utredningen återkommer även till en rad övriga

---

<sup>79</sup> Dir. 2009:109.

myndigheter och organisationer för fördjupat samråd kring den nya myndighetens samverkansformer, organisation och arbetsätt.