

# En myndighet för havs- och vattenmiljö

*Betänkande av Utredningen om en myndighet  
för havs- och vattenmiljöfrågor*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:8

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23347-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 10 september 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Som särskild utredare förordnade chefen för Miljödepartementet den 5 november 2009 generaldirektören Marie Hafström. Utredningen har antagit namnet Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

Som huvudsekreterare förordnades den 16 november 2009 avdelningsdirektören Thomas Nilsson. Som sekreterare förordnades den 9 november 2009 kanslirådet Peter Askman. Den 16 december förordnades administrativ chefen Folke K Larsson som sekreterare.

Textmässig layout har utförts av Gunilla Malmqvist vid Regeringskansliets kommittéservice.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *En myndighet för havs- och vattenmiljö* (SOU 2010:8). I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i februari 2010

Marie Hafström

/Thomas Nilsson  
Peter Askman  
Folke K Larsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>19</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	19
1.2 Tidigare utredningar .....	19
1.3 Regeringens proposition om en sammanhållen svensk havspolitik .....	23
1.4 Riksdagens rapport om uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet .....	24
1.5 Andra utredningar av betydelse för denna utrednings uppdrag .....	24
<b>2 Utgångspunkter</b> .....	<b>27</b>
2.1 Principiella utgångspunkter.....	27
2.1.1 Likformighet och rättssäkerhet .....	28
2.1.2 Tillsyn och kontroll .....	28
2.1.3 Forskning och utvärdering.....	30
2.1.4 Ingen verksamhet inom konkurrensutsatta marknadssegment .....	31
2.1.5 Undvik överlappande myndighetsuppgifter .....	31
2.1.6 EU och internationellt arbete .....	32
2.1.7 Ledningsform.....	33

2.2	Utgångspunkter enligt utredningens direktiv .....	33
2.3	Ytterligare utgångspunkter i utredningens arbete.....	35
2.4	Utredningens arbetsformer .....	36
<b>3</b>	<b>En myndighet för havs- och vattenmiljö .....</b>	<b>39</b>
3.1	Övergripande beskrivning .....	40
3.2	Verksamhetsuppgifter.....	41
3.3	Befogenheter.....	45
3.4	Ledningsform för den nya myndigheten .....	47
3.4.1	Insynsråd .....	48
3.4.2	Internrevision .....	48
<b>4</b>	<b>Berörd verksamhet inom andra myndigheter .....</b>	<b>51</b>
4.1	Naturvårdsverket.....	51
4.1.1	Naturvårdsverkets nuvarande roll och verksamhet.....	51
4.1.2	Överväganden och förslag.....	54
4.2	Fiskeriverket .....	80
4.2.1	Den gemensamma fiskeripolitiken .....	81
4.2.2	Överväganden och förslag.....	84
4.2.3	Resursförvaltning.....	89
4.2.4	Fiskerikontroll .....	100
4.2.5	Forskning och utveckling.....	105
4.2.6	Internationellt samarbete .....	110
4.2.7	Uppgifter som Fiskeriverket har bedömt kan tillkomma de närmaste åren (2010–2012) .....	111
4.2.8	Finansiering av Fiskeriverkets verksamhet i dag och förslag till anslagsöverföringar .....	112
4.3	Vattenmyndigheterna.....	116
4.3.1	Bakgrund .....	116
4.3.2	Nuvarande organisation och verksamhet .....	117
4.3.3	Rättstillämpning.....	122
4.3.4	Finansiering av vattenförvaltningen.....	126
4.3.5	Länsstyrelsernas arbete i övrigt med vatten- och havsmiljöfrågor.....	129

4.3.6	Kostnader för administration och stöd .....	133
4.3.7	Finansiering i stort.....	133
4.3.8	Överföring av verksamheter till den nya myndigheten .....	134
4.3.9	Finansiella förslag och konsekvenser .....	143
4.4	Andra myndigheter som övervägts .....	145
4.4.1	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut .....	145
4.4.2	Sveriges geologiska undersökningar .....	147
4.4.3	Sjöfartsverket .....	151
4.4.4	Transportstyrelsen.....	152
4.4.5	Kammarkollegiet.....	153
<b>5</b>	<b>Forskning och forskningsliknande verksamhet .....</b>	<b>155</b>
5.1	Bakgrund .....	155
5.2	Överväganden .....	156
<b>6</b>	<b>Samverkan och samordning.....</b>	<b>161</b>
6.1	Samverkan mellan statliga myndigheter .....	161
6.1.1	Den nya myndigheten och Naturvårdsverket.....	161
6.1.2	Den nya myndigheten och Jordbruksverket.....	162
6.1.3	Den nya myndigheten och Kustbevakningen.....	164
6.1.4	Den nya myndigheten och SMHI .....	164
6.1.5	Den nya myndigheten och SGU.....	165
6.1.6	Den nya myndigheten och Transportstyrelsen .....	165
6.1.7	Den nya myndigheten och Sjöfartsverket.....	166
6.1.8	Den nya myndigheten och Havsmiljöinstitutet .....	166
6.1.9	Den nya myndigheten och länsstyrelserna .....	167
6.1.10	Den nya myndigheten och kommunerna.....	168
6.2	Utvecklade former för samverkan .....	168
6.3	Samordning av myndigheters och andra aktörers verksamhet .....	169
6.3.1	Bakgrund .....	169
6.3.2	Överväganden .....	170

<b>7</b>	<b>Finansiering .....</b>	<b>171</b>
7.1	Effektivisering av verksamheter finansierade med förvaltningsanslaget.....	174
7.2	Finansiella konsekvenser i övrigt .....	176
7.3	Internrevision .....	177
<b>8</b>	<b>Konsekvenser och genomförande av utredningens förslag .....</b>	<b>179</b>
8.1	Konsekvenser för närmast berörda verksamheter.....	179
8.1.1	Personalkonsekvenser.....	179
8.1.2	Avvecklingskostnader.....	180
8.1.3	Startkostnader .....	180
8.1.4	Konsekvenser för berörda myndigheter.....	181
8.1.5	Ekonomiska aspekter på tidsplanen för det fortsatta arbetet.....	182
8.2	Konsekvenser för samhälle och miljö .....	183
8.2.1	Medborgare, kommuner och företag.....	183
8.2.2	Brottslighet och brottsförebyggande arbete .....	184
8.2.3	Sysselsättning och offentlig service .....	184
8.2.4	Små företag.....	184
8.2.5	Jämställdhet och integration .....	184
8.2.6	Konsekvenser för det samlade miljöarbetet .....	185
8.2.7	Konsekvenser för miljön .....	186
 <b>Bilagor</b>		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	187
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv .....	

# Sammanfattning

Utredningen har haft regeringens uppdrag att lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra och att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Den nya myndighetens uppgift föreslås vara att verka för bevarande och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljöer. Myndigheten ska vara samlande pådrivande och stödjande, men också ha befogenheter för reglering och tillsyn. Myndigheten ska ha ett övergripande ansvar för arbetet med att nå de miljökvalitetsmål som rör havs- och vattenmiljön. Myndigheten ska ha ett samlat ansvar för fysisk planering till havs och bereda frågor som rör sådan planering. Myndigheten ska även samordna nödvändiga nationella insatser som föranleds av EU:s marina direktiv och EU:s ramdirektiv för vatten. Myndigheten ska ha en tillståndsgivande, reglerande och kontrollerande roll på fiskets område.

Flertalet av de verksamheter vid Naturvårdsverket som rör havs- och vattenmiljö föreslås ingå i den nya myndigheten. Det gäller ansvaret för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om de tre miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det gäller också det ansvar som Naturvårdsverket har i dag för att samordna och vägleda vattenmyndigheterna och andra aktörer inom svensk vattenförvaltning. I huvudsak all verksamhet inom Naturvårdsverket som rör havsmiljöförvaltning föreslås ingå i den nya myndigheten. I detta ingår bl.a. att vara s.k. behörig svensk myndighet för EU:s marina direktiv, liksom att ha det övergripande ansvaret för de svenska åtaganden som följer av Helcoms aktionsplan för Östersjön. Naturvårdsverkets verksamhet som rör skydd av områden i havsmiljö föreslås



ingå i den nya myndigheten, liksom ansvaret för åtgärdsprogram för hotade arter i såväl hav som sötvatten. Ansvar och medel för restaurering av vattendrag och andra åtgärder som rör sötvatten, inklusive kalkning, föreslås också ingå i den nya myndigheten. Naturvårdsverkets ansvar för miljöövervakning och internationell rapportering vad avser havs- och vattenmiljön föreslås likaså ingå i den nya myndigheten. Den nya myndigheten föreslås ansvara för den centrala tillsynsvägledningen enligt miljöbalken för vissa frågor som Naturvårdsverket i dag ansvarar för. Det gäller i första hand vattenverksamhet, vattenskyddsområden, kommunala reningsverk och enskilda avlopp. Den nya myndigheten föreslås stödja Naturvårdsverket med expertkunskap vad avser havs- och vattenmiljö när verket företräder det allmänna miljöintresset i domstol. Naturvårdsverket föreslås behålla sin roll som miljöforskningsfinansiär men ska samråda med den nya myndigheten vad avser havs- och vattenmiljöforskning. En del av anslaget för miljöforskning föreslås öronmärkas för forskning som rör havs- och vattenmiljön. Naturvårdsverket behåller även sitt övergripande ansvar för miljömålsfrågor.

Fiskeriverkets verksamhet såvitt avser genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik samt utformningen och genomförandet av den nationella fiskeripolitiken ska i huvudsak ingå i den nya myndigheten. Det innebär att Fiskeriverkets ansvar för förvaltning av fiskeresursen ska ingå i den nya myndigheten, t.ex. rätt att utfärda föreskrifter som reglerar fisket, handläggning av medel för fiskevård och prövning av licenser och särskilda tillstånd för fiske. Likaså föreslås regleringen av fritidsfisket ingå. Fiskeriverkets nuvarande ansvar för att tillhandahålla underlag och expertis till regeringen i förhandlingsarbetet inom EU föreslås också ingå i den nya myndighetens uppgifter. Fiskeriverkets uppdrag att främja näringen föreslås däremot inte ingå i den nya myndighetens uppdrag. Den undersökande och utredande verksamhet som bedrivs vid Fiskeriverkets utredningkontor föreslås ingå i den nya myndigheten, men bör begränsas vad avser externa uppdrag. När det gäller vattenbruk föreslås Fiskeriverkets nuvarande ansvar för föreskrifter och tillsynsvägledning enligt miljöbalken ingå, men däremot inte Fiskeriverkets uppdrag att främja vattenbruket som näring. Administrationen av EU:s strukturstöd inom fiskeripolitiken föreslås inte ingå i den nya myndighetens verksamhet.

Det övergripande ansvaret för fiskerikontroll som Fiskeriverket i dag har föreslås ingå i den nya myndigheten. Regeringen bör

överväga att ge Kustbevakningen ett större ansvar för genomförandet av fiskerikontrollen, förutom det ansvar Kustbevakningen redan har för kontrollen till sjöss.

Fiskeriverkets verksamhet som rör forskning och utveckling föreslås ingå i den nya myndigheten. Merparten av forsknings- och utvecklingsverksamheten består av tillämpade undersökningar inom ramen för det kontinuerliga och internationella arbetet med datainsamling om fiskbestånd. En mindre del av verksamheten är forskning jämförbar med sådan som bedrivs vid universitet och högskolor. Utredningen föreslår att regeringen ger Statskontoret och Forskningsrådet för areella näringar, miljö och samhällsbyggande (Formas) i uppdrag att i samverkan utvärdera Fiskeriverkets forskning och forskningsliknande verksamhet. Uppdraget bör redovisas i sådan tid att det kan utgöra ett underlag för beslut inför den nya myndighetens inrättande. Utredningen bedömer att det finns ett utrymme för effektiviseringar och åtgärder som leder till besparingar, bl.a. genom att koncentrera verksamheten till färre orter.

Utredningen har ingående prövat frågan om vattenmyndigheternas organisatoriska hemvist. Utredningens huvudförslag är att vattenmyndigheterna bibehålls knutna till sitt regionala sammanhang inom länsstyrelsen. Det är i det regionala arbetet som utvecklingsbehovet är mest påtagligt, nära andra medverkande och delaktiga myndigheter, kommuner, företag och andra aktörer. Arbetet i vattendistriktet genomgår nu en snabb utveckling med de nyligen fastställda åtgärdsprogrammen som grund och ökande samverkansaktiviteter inom ramen för de lokala vattenråden.

Den nya myndighetens uppgift föreslås vara att på central nivå agera kraftfullt som inriktande och samordnande för ett effektivt genomförande av vattenförvaltningen. Flera olika EG-direktiv möts i det praktiska arbetet på regional och lokal nivå, som sammantaget reglerar arbetet inom havs- och vattenmiljöns område. Viktiga instrument i detta arbete är föreskrivande och tillsynsvägladande uppgifter, medelsfördelning och uppföljning, forskning och kunskapsutveckling. På sikt förutses den nya myndigheten bistå med kunskapsstöd också inom det miljöjuridiska området, vilket berör olika typer av prövnings- och omprövningsfrågor inom havs- och vattenmiljöområdet.

Ett alternativt förslag till samordning av vattenmiljöförvaltningen redovisas, där vattenmyndigheterna organisatoriskt hålls samman i en mer centraliserad myndighetslösning. Denna lösning

bedöms inte fullt ut tillvarata den regionala drivkraft som verksamheten förutsätter.

Utredningen påtalar vidare vissa förvaltnings- och begreppsmässiga otydligheter då det gäller de nuvarande vattenmyndigheterna.

Utredningen har övervägt om det finns verksamheter inom andra myndigheter som borde överföras till den nya myndigheten, och särskilt verksamheter inom Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Kammarkollegiet. Utredningens slutsats är att det för närvarande inte finns anledning att föra några av dessa myndigheters verksamheter till den nya myndigheten.

För att den nya myndigheten ska bli effektiv och kunna fullgöra sitt uppdrag kommer det att krävas omfattande samverkan med andra myndigheter och andra aktörer i samhället. Den nya myndigheten kommer att få en viktig roll för att samordna samhällets insatser så att en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning åstadkoms. Det är inte minst viktigt att ett nära samarbete byggs upp mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten, eftersom dessa två myndigheter kommer att komplettera varandra som statens centrala miljömyndigheter.

Den nya myndigheten kommer att behöva såväl ekonomiska och personella resurser som lämpliga befogenheter för att kunna utgöra den ledande, samlande och pådrivande kraft som behövs för havs- och vattenmiljöförvaltningen. Sådana befogenheter kan vara av skilda slag, men grundläggande är föreskriftsrätt för tillämpliga havs- och vattenmiljöfrågor.

Den nya myndigheten föreslås disponera ett förvaltningsanslag om 228,6 miljoner kronor, ett nytt sakanslag om 649,4 miljoner kronor samt få dispositionsrätt till ytterligare 115,2 miljoner kronor inom befintliga anslag för miljöövervakning och åtgärder för biologisk mångfald. Det nya sakanslaget avser kalkning samt havs- och vattenmiljöförvaltning inom myndighetens ansvarsområden. Utredningen föreslår att en intern revisionsfunktion inrättas som stöd för myndighetens interna styrning och kontroll.

**Summerade förslag till anslag inom utgiftsområde 20 att disponeras av nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Uppräkningar till 2011 års anslagsnivå (miljoner kronor) med ledning av angivelser i budgetpropositionen för 2010**

Anslag att disponeras av nya myndigheten	Miljoner kronor
Förvaltningsanslag	228,6
Nytt sakanslag	649,4
Anslag 1:2 Miljöövervakning m.m.	80,2
Anslag 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	35,0

Utredningens förslag om verksamheter som ska ingå i den nya myndigheten innebär att inemot 400 årsarbetskrafter som i dag finns vid Naturvårdsverket och Fiskeriverket berörs. Erfarenheterna visar att omlokalisering, som innebär att arbetstillfällen flyttas till en ny ort, ofta leder till betydande avvecklings- och omställningsbehov för personalen samt betydande nyrekryteringsbehov för myndigheten. Avvecklingen av Fiskeriverket och verksamhet vid Naturvårdsverket kommer att leda till avvecklingskostnader. Det kommer även att uppstå startkostnader för den nya myndigheten, men genom att lokaliseringen av den nya myndigheten inte är fastställd går det inte i dag att uppskatta hur stora de blir.

Bildandet av den nya myndigheten aktualiserar även möjligheter till effektiviserings- och besparingsåtgärder. Det är i första hand inom några områden som utredningen ser en potential för sådana insatser. Det gäller främst möjligheten att effektivisera myndighetens administrativa processer, en översyn av forsknings- och utvecklingsverksamheten samt ett fortsatt arbete med former och rutiner för fiskerikontrollen. Utredningen bedömer att det finns utrymme för att göra verksamheter mer effektiva då gamla strukturer och arbetsprocesser omprövas. Det kommer också på sikt att gagna havs- och vattenmiljöarbetet.

Inrättandet av en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor kan ha konsekvenser för det samlade miljöarbetet genom att det samordnande myndighetsansvaret delas upp på två myndigheter. Flera verksamheter som i dag Naturvårdsverket ansvarar för kommer med utredningens förslag att delas upp, bl.a. miljöövervakning, internationell rapportering, frågor om biologisk mångfald och vissa frågor som rör prövning och tillsyn enligt miljöbalken. För att överbrygga riskerna med ett delat ansvar såvitt gäller gränslandet

land – vatten, men också för att minska risken för att kompetens dubblas krävs ett nära samarbete mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten. Därigenom bedöms dessa konsekvenser kunna minimeras. De mer långsiktiga effekterna för samhälle och miljö i vid mening är svåra att bedöma men bör i en rad avseenden vara positiva. För havs- och vattenmiljöarbetet kan en ny myndighet mer specifikt leda till en effektivare och mer samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning, som i sin tur kan skapa förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurser och ett förbättrat miljötillstånd.

# Författningsförslag

## **Förslag till förordning (2010:000) med instruktion för Myndigheten**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Uppgifter**

1 § Myndigheten är en förvaltningsmyndighet som ska verka för bevarande och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljöer. Myndigheten ska vara samlande, pådrivande och stödjande i sitt arbete samt vidta åtgärder så att miljötillståndet inte försämras eller om så krävs förbättras. Myndigheten ska verka för ett rikt och varierat fiskbestånd och ett ekologisk hållbart fiske.

2 § 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. Myndigheten ansvarar därvid för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information.

Myndigheten ska rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

3 § Myndigheten har ett samlat ansvar för statlig planering av svenska havsområden (havsplanering).

## Särskilda uppgifter

### 4 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

1. ansvara för central tillsynsvägledning i fråga om vattenverksamhet, vattenskyddsområden, kommunala reningsverk, enskilda avlopp, fiske, vattenbruk och genetiskt modifierade vattenlevande organismer,

2. samordna de länsstyrelser som är vattenmyndigheter för ett effektivt genomförande av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,

3. samordna och ansvara för ett samlat svenskt genomförande av EU:s ramdirektiv om en marin strategi i egenskap av behörig svensk myndighet, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt miljödelen i EU:s strategi för Östersjöregionen,

4. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontroll,

5. genomföra miljöövervakning,

6. delta i miljöprövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för havs- eller vattenmiljön,

6. främja och bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet,

7. sprida kunskaper om havs- och vattenmiljön och det arbete som bedrivs inom området.

5 § Myndigheten får avgöra ett ärende som berör flera länsstyrelser, om detta omfattas av myndighetens ansvarsområde och överlämnats från länsstyrelsen till myndigheten för avgörande.

6 § Myndigheten får, inom ramen för full kostnadstäckning, bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområden.

## EU-arbete och internationellt samarbete

### 7 § Myndigheten ska

– samordna havsplaneringen med angränsande länders planering och delta i gränsöverskridande planeringssamarbete,

– bistå regeringen i arbetet inom EU:s fiskeripolitik för att främja ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske,

– bistå regeringen i övrigt i EU-arbete och internationellt samarbete om havs- och vattenmiljöförvaltning samt fiskeriförvaltning,

– ansvara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde.

### **Samverkan**

8 § Myndigheten ska i frågor av betydelse för havs- och vattenmiljön särskilt samverka med Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Kustbevakningen och länsstyrelserna.

### **Ledning**

9 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

### **Insynsråd**

10 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst xx personer.

### **Särskilda rådgivande organ**

11 § Vid myndigheten ska det finnas ett vetenskapligt råd med uppgift att bistå myndigheten i metod- och kvalitetsfrågor. Vetenskapliga rådets sammansättning bestäms av myndigheten.

### **Anställningar och uppdrag**

12 § Generaldirektören är myndighetschef.

### **Personalansvarsnämnd**

13 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.



### Tillämpligheten av vissa förordningar

14 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

15 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

### Avgifter

16 § Myndigheten får ta ut avgifter för tjänster och recipientkontroll inom myndighetens verksamhetsområde.

Myndigheten får fastställa avgifternas storlek.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Utredningen ska, enligt direktiven, lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Regeringen anger som utgångspunkt att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Utredningens uppdrag framgår i sin helhet av bilaga 1. Av utredningens tilläggsdirektiv (bilaga 2) framgår att utredningen inte behöver lämna fullständiga förslag till författningsändringar.

## 1.2 Tidigare utredningar

Sveriges arbete med havs- och vattenmiljöfrågor har ökat i omfattning under senare år och kommer fortsatt att öka, bl.a. till följd av EU:s ramdirektiv för vatten,<sup>1</sup> EU:s marina direktiv<sup>2</sup> och Helcoms aktionsplan för Östersjön<sup>3</sup> (Baltic Sea Action Plan, BSAP). Hur arbetet kan utvecklas och effektiviseras har berörts i flera utredningar och utvärderingar.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

<sup>2</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>3</sup> Antagen den 15 november 2007 i Krakow, Polen av Helcoms extra ministermöte.

Regeringen tillsatte 2002 en kommission med uppdrag att sammanfatta kunskapsläget, såväl nationellt som regionalt, avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden både i Östersjön och i Västerhavet, att utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder som kan bryta den pågående negativa utvecklingen i havsmiljön, så att de tre miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* kan nås till 2020.

Av direktiven framgick bl.a. att utgångspunkten för kommissionens arbete skulle vara ekosystemansatsen. Kommissionen, som antog namnet Havsmiljökommissionen, konstaterade i sitt betänkande *Havet – tid för en ny strategi*<sup>4</sup> att ett övergripande ansvar för havet saknas såväl internationellt som nationellt, att sektorsansvaret för miljö och ekologisk hållbarhet inte fått genomslag när det gäller havet samt att en förvaltning av havet måste vara tvärsektoriell och kunna hantera komplexa samband. Kommissionen föreslog också att en myndighet, Naturvårdsverket, skulle ges ett övergripande ansvar för havsmiljön. Kommissionen ansåg att det övergripande synsättet bör vara att fisken ska förvaltas som en del av ekosystemet. Mot den bakgrunden föreslog kommissionen ett antal åtgärder för bl.a. fisket.<sup>5</sup>

Regeringen beslutade i juli 2006 att en särskild utredare skulle föreslå åtgärder som långsiktigt säkerställer behovet av en effektiv och samordnad insamling och analys av kunskap om vattenfrågor. Utredningen, som antog namnet Havsmiljöutredningen, fick tilläggsdirektiv i maj 2007 för att analysera innebörden av och bedöma förutsättningarna för att göra Östersjön till ett pilotområde samt ta fram förslag om bl.a. en organisation för förvaltning av havsmiljön och en modell för havsplanering. Utredningen lämnade i december 2006 delbetänkandet *Ett svenskt havsmiljöinstitut*<sup>6</sup> och i maj 2008 slutbetänkandet *En utvecklad havsmiljöförvaltning*.<sup>7</sup>

En övergripande slutsats från Havsmiljöutredningen var att trots en stor mängd insatser och internationella överenskommelser är miljötillståndet i de hav som omger Sverige långt ifrån acceptabelt och nästa generations miljöpolitik måste innebära en helhetssyn och en fullständig integrering av miljöfrågorna i alla politikområden. EU:s marina direktiv och Helcoms aktionsplan för

---

<sup>4</sup> SOU 2003:72.

<sup>5</sup> Ibid., s. 13–14, 17 och 19.

<sup>6</sup> SOU 2006:112.

<sup>7</sup> SOU 2008:48.

Östersjön ger, enligt utredningen, förutsättningar för mellanstatligt samarbete för att förbättra havsmiljön. Sverige bör, menade utredningen, verka för att havsmiljöfrågorna i större utsträckning än idag integreras i EU:s jordbruks-, fiskeri- och regionalpolitik.<sup>8</sup> På sikt måste, menade utredningen, fiske och jordbrukspolitiken integreras i miljöpolitiken. En god miljöstatus för haven måste vara ett grundläggande mål för både den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken och Sverige bör, enligt utredningen, slå fast hållbara nationella ståndpunkter inom dessa områden.<sup>9</sup>

Utredningen föreslog 15 punkter till en strategi för havsmiljön, bl.a. för fisket, av innebörd att kvoter för fisket måste fastställas på vetenskapliga grunder och frikopplas från politiska överväganden och att Sverige bör bättre utnyttja det utrymme för nationella beslut som trots allt finns för att reglera fisket i svenska fiskevatten.<sup>10</sup>

Havsmiljöutredningen menade vidare att Naturvårdsverkets nuvarande ansvar för styrning och samordning av övervakningen av miljön och andra återkommande undersökningar behöver förtydligas och förstärkas, bl.a. genom en utökad rätt att utfärda föreskrifter om övervakning av miljön, framför allt rörande miljötilståndet i havet. Utredningen föreslog vidare en översyn av vattenförvaltningens organisation med de fem vattenmyndigheterna och delar av länsstyrelserna och pekade bl.a. på avsaknaden av samordning på nationell nivå liksom befogenheter gentemot verksamhetsutövare.<sup>11</sup>

Regeringen beslutade i november 2007 att en särskild utredare skulle göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan. Utredningen, som tog namnet Ansvar inom livsmedelskedjan, föreslog i sitt betänkande *Trygg med vad du äter*<sup>12</sup> tre nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion, bl.a. en ny myndighet som ersättning för Fiskeriverket: Myndigheten för havsresurser och fiske med ansvar för att främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket. Som motiv angav utredningen att förslaget om en ny myndighetsstruktur avspeglar bl.a. det nya maritima perspektivet (havspolitik) som utvecklats i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken.<sup>13</sup> Utredningen föreslog att

---

<sup>8</sup> Ibid., s.17–18.

<sup>9</sup> Ibid., s. 97.

<sup>10</sup> Ibid., s. 98.

<sup>11</sup> Ibid., s. 21, 236, 243.

<sup>12</sup> SOU 2008:8.

<sup>13</sup> Ibid., s. 20.

den nya myndigheten ska ha ansvar för genomförandet av fiskeripolitiken samt ett övergripande ansvar för förvaltningen av havet. Utredningen ville med detta förslag tydliggöra ansvaret inom den nationella förvaltningen av havet och menade att detta samtidigt skulle innebära en anpassning till det nya integrerade maritima perspektiv som utvecklats inom EU i anslutning till den gemensamma fiskeripolitiken samt till den organisation som EU-kommissionen har gjort av generaldirektoraten genom att samla ansvaret för fiskeripolitiken och det maritima perspektivet vid det ombildade Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske.<sup>14</sup> Utredningen berörde också frågor kring tillsyn och normering och föreslog dels att ansvar för normering och tillsyn hålls samman, dels att tillsyn och kontroll bör vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföras oberoende och självständigt. Utredningen hänvisar i detta hänseende till Tillsynsutredningens betänkande *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.<sup>15</sup> Regeringen behandlade i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn<sup>16</sup> frågor med anledning av bl.a. Tillsynsutredningens förslag.

Regeringen beslutade i mars 2007 att en särskild utredare skulle analysera Naturvårdsverkets verksamhet. Utredningen, som tog namnet Utredningen om Naturvårdsverket, föreslog i sitt betänkande *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet ses över. I likhet med Havsmiljöutredningen föreslogs att Naturvårdsverket ges utökad föreskriftsrätt för miljöövervakningen.<sup>17</sup>

Regeringen beslutade i juli 2008 om en översyn av miljömålssystemet. En särskild utredare tillkallades för att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation, att analysera och vid behov föreslå förbättringar av rapporteringen av tillståndet i miljön. Utredningen, som antog namnet Utredningen om miljömålssystemet, föreslog i sitt betänkande *Miljömålen i nya perspektiv*<sup>18</sup> bl.a. att alla myndigheter inom miljömålssystemet – målsansvariga, sektorsansvariga och länsstyrelser – får ett tydligare ansvar i sin instruktion att, inom sitt verksamhetsområde, verka för att målen nås och att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar

---

<sup>14</sup> Ibid., s. 25 f.

<sup>15</sup> SOU 2004:100.

<sup>16</sup> Skr. 2009/10:7.

<sup>17</sup> SOU 2008:62, s. 43 och 211.

<sup>18</sup> SOU 2009:83.

för miljömålsuppföljningen, innefattande bl.a. redovisning av en årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen till regeringen.

### 1.3 Regeringens proposition om en sammanhållen svensk havspolitik

Regeringen behandlade i propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik*<sup>19</sup> frågor med anledning av dels Havsmiljöutredningens förslag, dels Helcoms aktionsplan för Östersjön och EU:s marina direktiv. Ett stort antal myndighetsuppdrag behandlades också i propositionen liksom Riksrevisionens granskning av insatser för ett hållbart fiske.<sup>20</sup>

I propositionen lade regeringen fram en sammanhållen svensk havspolitik som, enligt regeringen, behöver vara integrerad och tvärsektoriell och utgå från en helhetssyn på nyttjandet och bevarandet. En central utgångspunkt är, enligt regeringen, EU:s havspolitik. Regeringen ansåg att en ändamålsenlig planering och förvaltning av havet bör skapas. För att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande behöver, anförde regeringen, havsmiljöarbetet intensifieras och ambitionerna höjas ytterligare. Regeringen bedömde att det för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringen redovisade sin avsikt att tillsätta en utredning för att komplettera beslutsunderlaget för den slutliga utformningen av en sådan myndighet med hänsyn till övriga utredningar på området. En utgångspunkt för denna utredning skulle, enligt regeringen, vara att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av hela den marina miljön och dess nyttjande ska ske enligt ekosystemansatsen.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:170.

<sup>20</sup> Ibid., s. 8 ff.

<sup>21</sup> Ibid., s. 45.

## 1.4 Riksdagens rapport om uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet

Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har genomfört en uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet. I uppföljningen, som gjorts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp<sup>22</sup> konstateras att en lång rad åtgärder har vidtagits under en följd av år, men att många problem i havsmiljön kvarstår, att ett flertal åtgärder har genomförts i syfte att minska övergödningen av haven, men problemen med övergödning och syrefria bottenar trots detta kvarstår, att situationen för flera fiskbestånd är kritisk, varför det är viktigt att fortsatt uppmärksamma fiskets konsekvenser för havsmiljön och vidta nödvändiga åtgärder samt att myndigheternas insatser inom havsmiljöområdet styrs av olika mål och att styrningen upplevs av vissa myndigheter som otydlig.<sup>23</sup>

## 1.5 Andra utredningar av betydelse för denna utrednings uppdrag

Regeringen beslutade i oktober 2007 att en särskild utredare ska lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning, som i huvudsak ska utformas som en fiskevårdslag. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2010.<sup>24</sup>

Regeringen har den 16 juni 2009 beslutat att en särskild utredare ska genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.<sup>25</sup>

Regeringen har den 29 oktober 2009 beslutat att en särskild utredare ska lämna förslag till en framtida organisering av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och miljöfrågor och som bör utföras av en förvaltningsmyndighet.<sup>26</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Regeringen har den 19 november 2009 beslutat att en särskild utredare ska lämna förslag till hur en reformerad fysisk planering av merparten av det svenska territorialhavet och den svenska ekonomiska zonen kan utformas och föreslå nödvändiga författnings-

---

<sup>22</sup> 2008/2009:RFR3.

<sup>23</sup> Ibid., s. 6.

<sup>24</sup> Dir. 2007:125, 2008:47, 2009:13 och 2009:44.

<sup>25</sup> Dir. 2009:62.

<sup>26</sup> Dir. 2009:100.

ändringar. Syftet, enligt regeringens direktiv, med att införa en ökad samhällelig styrning av dessa havsområden är att med ekosystemansatsen som grund bevara och restaurera de marina ekosystemen samtidigt som havsbaserade verksamheter fortsatt ska kunna utvecklas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010 och frågeställningar som behöver samrådas med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor ska behandlas med förtur.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Dir. 2009:109.



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Principiella utgångspunkter

Bildandet av den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor utgår i första hand från de direktiv regeringen angivit men kan även övervägas utifrån en rad mer principiella utgångspunkter. Några sådana aspekter av principiell och förvaltningsmässig art är att:

- myndighetens organisering bör stödja en nationellt likformig och rättssäker hantering av havs- och vattenmiljöfrågorna,
- rollkonflikter bör undvikas vid utformning av myndighetens verksamhetsuppgifter,
- prövning, tillsyn och kontroll bör i görligaste mån samordnas mellan olika tillsynsorgan, inom miljöområdet utgör länsstyrelsen en viktig regional samordningsfunktion,
- forskning och utvärdering bör så långt möjligt ges en fristående ställning,
- myndigheten ska inte tillhandahålla varor eller tjänster inom konkurrensutsatta marknadssegment,
- myndigheten bör inte ha med andra myndigheter överlappande uppgifter,
- uppgifter som rör EU och internationellt arbete behöver tydliggöras,
- myndighetens ledningsform ska harmoniera väl med uppdraget.

Aspekterna ovan ger inte alla uttryck för slutgiltiga ställningstaganden men tar sin utgångspunkt i några dilemman och grundprinciper som löpande diskuteras i det förvaltningspolitiska arbetet. Därmed bör de också diskuteras i anslutning till att den nya havs- och vattenmiljömyndigheten etableras.

### 2.1.1 Likformighet och rättssäkerhet

Behoven av ökad kvalitet, effektivitet, likformighet och rättssäkerhet i beslutsfattande och myndighetsutövning har varit bärande motiv i förändringsarbetet inom staten under senare år. Till stor del handlar detta om att organisera verksamheter så att likformighet, kompetens och medborgarperspektiv kan tillgodoses. Bidragande faktorer kan vara en ökad tydlighet i myndighetsstyrningen, inrättandet av s.k. enmyndigheter eller att myndigheter med liknande uppgifter slås samman så att riskerna med fragmentisering minskar, samtidigt som en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur förenklar för medborgare och företag. Det kan i sig också skapa bättre förutsättningar för vidgade samarbetsytor och bredare perspektiv i myndigheternas arbete.

### 2.1.2 Tillsyn och kontroll

En ökad renodling av myndighetsuppgifter kan medverka till att rollkonflikter undviks. Myndigheter med operativa tillsynsuppgifter bör till exempel vara fristående från sådana verksamheter och tillsynsobjekt som omfattas av tillsynen. Främjande inslag som utvecklingsstöd, rådgivning och information kan komma i konflikt med att myndigheten har operativa och formella prövnings- eller tillsynsuppgifter enligt lag och förordning. Rent praktiskt kan detta ta sig uttryck i utvecklingen av en "mjukare" tillsyn, för att minska konflikterna. Effekterna av detta – om det är positivt eller ej för den aktuella verksamhetens utveckling – kan dock vara svåra att bedöma, vilket tagits upp i en aktuell genomgång av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.<sup>1</sup>

Allmänt sett bör tillsynsuppgifter, vilket framgår av regeringens skrivelse om tillsynsfrågorna,<sup>2</sup> vara tydliga och mer enhetliga för att kunna bli mer effektiva och rättssäkra. Tillsynsbegreppet bör också främst användas för verksamhet som avser självständig granskning med syfte att kontrollera om tillsynsobjektet följer de krav som är uppställda i lag och förordning och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Staten avses genom de samordnande myndigheterna ta ett tydligare

---

<sup>1</sup> Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. Regeringsuppdrag Fi2008/3093, Länsstyrelsen i Östergötland.

<sup>2</sup> En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, Skr. 2009/10:79.

ansvar också för styrningen av den lokala tillsynen, som sker inom ramen för kommunal tillsyn.

Med samordnande myndigheter menas i detta sammanhang sådana myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning och samordning av tillsynen inom ett område där tillsynen utförs av mer än ett organ. Tillsynsvägledning består av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt råd och stöd till de tillsynsorgan som utövar den operativa tillsynen. På sikt avses även bemyndiganden om att utfärda föreskrifter kring tillsynen komma att ingå i uppgifterna.<sup>3</sup> Inom miljöbalkens område, och de EG-förordningar som finns inom miljöbalkens tillämpningsområde, har Naturvårdsverket och de andra myndigheter som regeringen särskilt utpekade i specifika frågor hittills haft det centrala tillsynsvägledande ansvaret.<sup>4</sup> Arbetet utvärderades 2007 på initiativ av det Tillsyns- och föreskriftsråd, som finns inom Naturvårdsverket. Erfarenheterna följdes även upp inom ramen för Utredningen om Naturvårdsverket.<sup>5</sup> Slutsatserna var bland annat att den centrala tillsynsvägledningen inom området var viktig och behövde utvecklas för att ge ökat stöd åt den regionala och lokala nivån, där det operativa arbetet sker.

För den nya myndigheten kan tillsynsuppgifter i den operativa bemärkelsen med inspektioner eller kontroller i relation till gällande regelverk behöva övervägas då det gäller ansvaret för fiskerikontrollen. Den nya myndigheten kan också övervägas för sådana centralt föreskrivande och tillsynsvägledande uppgifter som hittills innehaft av Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

Länsstyrelserna svarar för en betydande del av tillsynsvägledningen i respektive län. Länsstyrelsen är, genom sin i övrigt starka och kompetenta roll inom miljöbalkens tillsynsfrågor, en lämplig organisatorisk enhet för att hålla ihop prövning och tillsyn och ytterligare utveckla en regional tillsynsvägledning för miljö- och vattenförvaltningen. Utredningen om Naturvårdsverket<sup>6</sup> fann att dessa tillsynsvägledande frågor varit eftersatta och att en ökad tydlighet i ansvaret på regional och central nivå behövdes.

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> 13 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>5</sup> Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket, SOU 2008:62, s. 231 ff.

<sup>6</sup> Ibid.

### 2.1.3 Forskning och utvärdering

Åtskilliga skäl talar mer principiellt för att främjande och utvecklande uppgifter inte samtidigt bör förenas med forskning och utvärderande myndighetsuppgifter. Då avses inte den typ av normala uppföljningsåtgärder som alla myndigheter bör ägna sig åt för att värdera sin egen kärnverksamhet och anpassa den interna styrningen och kontrollen av denna. Vad som åsyftas är mer uttalade uppgifter för myndigheten att bedriva forskning (där det svenska systemet annars i huvudsak innebär en förläggning av sådan verksamhet till universitet, högskolor och särskilda institut) eller ta fram ”objektiva” och fristående utvärderingar av sådana verksamheters utveckling, där myndigheten också haft en roll i själva utvecklingsarbetet.

Dubbla roller i myndighetens arbete kan innebära svårigheter att på ett oberoende sätt värdera effekterna av det arbete som görs då det gäller havs- och vattenmiljöfrågorna. Sådana argument lyftes till exempel fram av Stabsutredningen,<sup>7</sup> där behoven av att organisatoriskt skilja ut just analys och utvärdering från andra uppgifter (i detta fall inom Statskontoret) hävdades. Bedömningen gjordes där att ”det är väl motiverat att uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter renodlas och att ansvaret för dessa funktioner förtydligas, detta för att arbetet ska kunna utföras på ett professionellt, och gentemot uppföljningsobjekten, oberoende sätt.”<sup>8</sup> Det statliga förändringsarbetet har i detta avseende också inneburit att en rad fristående sektorsinriktade utvärderande myndigheter tillskapats, snarare än att sådana uppgifter har integrerats i annan verksamhet. Exempel på detta är Inspektionen för socialförsäkringen, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete och den kommande myndigheten Trafikanalys inom transportområdet.

Den nya myndigheten berörs av de miljömål som närmast anknyter till havs- och vattenmiljöfrågor. Därmed aktualiseras även frågan om ansvar för utvärdering och analys av det därtill knutna miljömålsarbetet. Utredningen om miljömålssystemet<sup>9</sup> föreslog i sitt betänkande att Naturvårdsverket ska samordna miljömålsuppföljningen, lämna årliga uppföljningar till regeringen samt svara för de

---

<sup>7</sup> Ett stabsstöd i tiden SOU 2008:22.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Miljömålen i nya perspektiv, SOU 2009:83.

fördjupade utvärderingar som avses ske var fjärde år. Väl medveten om problematiken med utvärderingar som inte är oberoende, föreslog utredningen även att Statskontoret ska göra riktade utvärderingar av dels styrmedel, dels myndigheternas miljöarbete inom miljömålssystemet.<sup>10</sup> Ur den nya myndighetens perspektiv minskar problemen med icke oberoende utvärderingar om Naturvårdsverket kvarstår som sammanhållande för miljömålsutvärderingen för samtliga miljömål. Det skulle innebära att de miljömål som främst rör den nya myndigheten i framtiden kan utvärderas på ett oberoende sätt.

#### **2.1.4 Ingen verksamhet inom konkurrensutsatta marknadssegment**

Förvaltningskommittén föreslog en långtgående reglering av myndigheters möjligheter att verka inom konkurrensutsatta delmarknader.<sup>11</sup> Alldeles oavsett de formella regler som kan komma att gälla, finns skäl att vid inrättandet av den nya myndigheten undvika sådan verksamhet som marknaden redan i dag kan tillgodose. Huvudskälet för detta är den snedvridning av marknaden som kan uppstå då en myndighet agerar inom ett marknadssegment, med risk för undanträngningseffekter och konkurrensbegränsning. Ur den snävt statliga verksamhetens perspektiv finns naturligtvis också andra argument, till exempel att fokus flyttas från myndighetens egentliga kärnverksamhet eller att de varor och tjänster som produceras också kan bli mindre kostnadseffektiva än om marknadens fulla potential utnyttjas.

För den nya myndigheten är det främst tjänsteproduktion inom det laborativa området och analysområdet som kan tänkas falla under denna rubrik. Frågan berör också resonemangen kring forskning och utveckling, vilket behandlas i kapitel 5.

#### **2.1.5 Undvik överlappande myndighetsuppgifter**

En ökad tydlighet avseende myndigheters ansvarsområden och uppgifter innebär att överlappande verksamheter ska undvikas. Med detta menas att myndigheters ansvar bör tydliggöras, så att

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118.

det så långt möjligt är uppenbart för medborgare, företag och organisationer vilket ansvarsområde olika myndigheter har i relation till viss verksamhet. Det kan däremot, vilket ofta är positivt, förekomma överlapp i myndigheters omvärldsbevakning och interna kompetens samt finnas goda skäl för samverkan mellan myndigheter kring frågor av gemensamt intresse. Exempel på detta i relation till den nya myndigheten kan gälla frågor som berör övervakning av havsmiljön, strandskydd, våtmarker i kultur- och skogslandskapet samt jordbrukets hantering av gödning och andra kemikalier.

Avgörande i sammanhanget är att myndighetens uppgifter tydliggörs av regeringen i instruktion eller på annat sätt, så att onödigt dubbelarbete och ineffektivitet undviks.

### 2.1.6 EU och internationellt arbete

Myndighetskontakter mellan medlemsstater och i relation till unionens olika organ har under senare år allt mer internaliserats och blivit en reguljär del i den svenska statsförvaltningens arbete. Samtidigt finns skäl att peka på de skilda roller som ändå kan behöva upprätthållas. Myndighetsuppgifter som relaterar till arbete inom Europeiska unionen och andra internationella uppgifter bör därför formuleras med omsorg. Det gäller dels i relation till Regeringskansliet och den politiska ledningens roll, dels i förhållande till andra myndigheters uppgifter. Förvaltningskommittén anförde mer generellt att tydliga riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet till stor del saknas och behöver utvecklas i styrningen av myndigheterna.<sup>12</sup> Uppdelningen av arbetsuppgifter i sig mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen har dock inte bedömts vara ett särskilt stort problem då det gäller EU-arbetet.<sup>13</sup>

Allmänt hållna instruktionsmässiga formuleringar, som att myndigheten ska "bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar"<sup>14</sup> inom sitt område, skapar inte tillräcklig tydlighet i detta avseende utan upprepar endast det som redan framgår av myndigheters allmänna uppgifter enligt 7 § myndighetsförordningen (2007:515). En ökad tydlighet avseende den nya myndighetens medverkan i EU-arbete och internationellt

---

<sup>12</sup> SOU 2008:118.

<sup>13</sup> Fem år i EU, Statskontoret 2000:20.

<sup>14</sup> Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

arbete bör komma till uttryck i myndighetens instruktion, i enlighet med tankegångarna i Styretredningen.<sup>15</sup>

### 2.1.7 Ledningsform

Valet av en myndighets ledningsform står främst att söka i verksamhetens karaktär och ekonomiska omslutning, men även i regeringens behov av att på lämpligt och effektivt sätt kunna styra verksamheten.

Flertalet förvaltningsmyndigheter har en myndighetschef som ytterst ansvarar för verksamheten gentemot regeringen. Den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor har till stor del främjande och utvecklande uppgifter för miljön, vari bland annat kan komma att ingå fiskerikontroll samt ansvarar för frågor som regleras av olika EG-direktiv, lag och förordning. De myndigheter som närmast berörs av utredningen, Naturvårdsverket och Fiskeriverket, är båda enrådighetsmyndigheter. Myndighetschefen i sådana enrådighetsmyndigheter har normalt tillgång till ett insynsråd med representanter för sektorn och samhällslivet som utövar insyn och ger myndighetschefen råd och stöd i arbetet. Så är också fallet i Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

## 2.2 Utgångspunkter enligt utredningens direktiv

I utredningens direktiv (bilaga 1) anges flera kriterier för en ny havs- och vattenmiljömyndighet. Regeringens målsättning med en ny myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning. Enligt regeringen ska myndigheten

- skapa förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna,
- tjäna till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna,
- säkerställa ett samlat svenskt genomförandet av vattendirektivet, marina direktivet, Östersjöstrategin (relevanta delar), EU:s maritima strategi (relevanta delar), Helcoms aktionsplan

---

<sup>15</sup> Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75.

för Östersjön samt relevanta delar av de svenska miljö kvalitetsmålen,

- se till att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn som möjliggör avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i dessa miljöer,
- basera ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa, på ekosystemansatsen,
- ansvara för planering av havet, som utreds i särskild ordning av Havsplaneringsutredningen (M 2009:03),
- integrera de frågor om biologisk mångfald och ekosystem i vatten som idag ansvarsmässigt delas mellan Naturvårdsverket och Fiskeriverket,
- kunna agera kraftfullt inom sitt ansvarsområde,
- ansvara för övergripande styrning och samordning av vattenförvaltningen.
- kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Utredningens förslag ska:

- finansieras inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar,
- leda till förenklade kontakter mellan myndigheten och länsstyrelser, andra myndigheter, kommuner, näringslivet och andra aktörer,
- i lämplig form bevara den regionala struktur som dagens vattenmyndigheter arbetar i med nära samverkan med berörda länsstyrelser, kommuner, företag och andra aktörer och med vattendelegationerna som beslutande organ inom respektive vattendistrikt.



## 2.3 Ytterligare utgångspunkter i utredningens arbete

Utredningens bedömning är att en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor dessutom bör:

- arbeta långsiktigt och strategiskt,
- ha fokus på genomförande och åtgärder,
- ha ett tydligt utstakat ansvarsområde med mandat, befogenheter och andra styrmedel som stöder arbetet,
- ha regeringens uppdrag att agera inom EU och på den internationella arenan,
- bistå regeringen i genomförandet av och förhandlingarna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken,
- ansvara för de delar av fiskeriförvaltningen som reglerar bevarandet och nyttjandet av vilda fiskbestånd,
- ha ett nära samarbete med myndigheter och andra aktörer som har uppgifter som påverkar havs- och vattenmiljön.

En utgångspunkt är också att myndigheten ska ha ett samlat ansvar för genomförandet av bl.a. EU:s vattendirektiv och marina direktiv. Dessa bygger, liksom de svenska miljömålen, på ett cykliskt förlopp där uppföljning och anpassning till ny kunskap är viktiga delar (figur 2.1). Forskningen bör successivt bidra med vetenskapligt underlag i processen, inte minst när mål och kvalitetskrav formuleras. Styrmedel behöver utvecklas som ger stöd till åtgärdsprogrammets genomförande.

Figur 2.1 Figuren visar det cykliska förlopp som bl.a. ramdirektivet för vatten och det marina direktivet bygger på



## 2.4 Utredningens arbetsformer

Arbetet påbörjades i november 2009. Utredningen har haft tillgång till en kontaktperson på respektive närmare berörd myndighet.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv haft samrådsmöten med Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Utredningen har även samrått med landshövdingarna i de län som är vattenmyndigheter och med vattenvårdsdirektörerna i de fem vattendistrikten samt vid två tillfällen informerat landshövdingarna i samtliga län vid de landshövdingemöten som anordnas regelbundet av Finansdepartementet.

Utredningen har dessutom haft samråd med utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07), HavspLANeringsutredningen (M 2009:03), Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor (Jo 2009:03) och Utredningen om en ny fiskelagstiftning (Jo 2007:03).

Utredningen har därutöver vid två tillfällen informerat berörda centrala arbetstagarorganisationer om arbetet, inriktningen på förslagen samt gett dem möjlighet att framföra synpunkter.

Om inte annat anges baseras samtliga kvantitativa data i utredningens betänkande på av myndigheterna lämnade uppgifter, bl.a.

årsredovisning eller annan redovisning till regeringen eller som särskilt redovisats på fråga av utredningen.

Utredningen har begärt in och erhållit skriftliga uppgifter om verksamheter, arbetsuppgifter, resursanvändning, kostnader m.m. av Naturvårdsverket, Fiskeriverket, länsstyrelserna, SMHI och Havsmiljöinstitutet.

Utredningen har erhållit skriftliga synpunkter från en rad aktörer, bl.a. de fackliga organisationerna SACO-föreningen vid Fiskeriverket, ST-fiske avd. 302 vid Fiskeriverket, SACO-föreningen och ST-föreningen vid Naturvårdsverket, sex ledamöter i Fiskeriverkets insynsråd, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Karlskrona kommun, länsstyrelsen i Blekinge län, Göteborgs universitet, Västsvenska industri- och handelskammaren, Västra Götalandsregionen, Regionstyrelsen i Region Skåne, Lantbrukarnas Riksförbund samt Baltic Sea 2020.

Utredningen har den 13 januari 2010 i en skrivelse till Miljödepartementet begärt förlängning till den 3 maj 2010 för att kunna slutföra den del av uppdraget som avser förslag till nödvändiga författningsändringar till följd av utredningens förslag.

### 3 En myndighet för havs- och vattenmiljö

#### Utredningens förslag:

- Myndigheten för havs- och vattenmiljö ska verka för bevarande och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljöer.
- 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* samt genomföra miljöövervakning.
- Myndigheten ska verka för ett rikt och varierat fiskbestånd och ett ekologisk hållbart fiske.
- Myndigheten ska ha ett samlat ansvar för svensk havsplanering.
- Myndigheten ska vara samlande, pådrivande och stödjande samt ha befogenheter för reglering och tillsyn. Den ska ha till uppgift att vidta åtgärder så att miljötillståndet inte försämras eller om så krävs förbättras.
- Myndigheten ska leda, samordna och ansvara för ett samlat svenskt genomförande av EU:s ramdirektiv för vatten, EU:s marina direktiv, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt miljödelen i EU:s Östersjöstrategi. Myndigheten ska även i övrigt bistå regeringen i EU-arbete och internationellt arbete inom sitt verksamhetsområde.
- Myndigheten ska ha en tillståndsgivande, reglerande och kontrollerande roll på fiskets område, både nationellt och i EU-reglerade vatten. Myndigheten ska vidare ansvara för och samordna svenskt genomförande av EU:s gemensamma fiskeripolitik med undantag för näringens frågor.

### 3.1 Övergripande beskrivning

Myndigheten ska vara en statlig förvaltningsmyndighet med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor, inklusive förvaltning av de biologiska resurserna i dessa miljöer. Myndigheten ska skapa förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av havs- och vattenresurserna. Myndigheten ska vidare ha till uppgift att vidta åtgärder så att miljötillståndet inte försämras eller om så krävs förbättras.

Myndighetens verksamhet ska präglas av en helhetssyn och utgå från ekosystemansatsen,<sup>1</sup> där sambandet mellan land och vatten ska vara av central betydelse.

Myndigheten ska ha ett övergripande ansvar för och en ledande roll i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Myndigheten ska ha ett samlat ansvar för fysisk planering till havs och bereda frågor som rör sådan planering. Myndigheten ska därmed bygga upp en ny statlig verksamhet för en samlad planering av svenska havsområden. Myndigheten ska samordna havsplaneringen med angränsande länders planering, delta i gränsöverskridande planeringssamarbete och medverka i EU-arbetet kring havsplaneringsfrågor. Havsplaneringsutredningen (M 2009:03) ska enligt sina direktiv senast den 1 december 2010 lämna detaljerade förslag till hur en reformerad fysisk planering svenska havsområden kan utformas.<sup>2</sup> Detta kan beröra fysisk planering i vid mening, t.ex. frågor som rör vindkraft, sjöfart och ledningsdragningar.

Myndigheten ska samordna nödvändiga nationella insatser som föranleds av det marina direktivet och av ramdirektivet för vatten. Den ska vara svensk behörig myndighet enligt artikel 7 i det marina direktivet.<sup>3</sup>

Myndigheten ska ha en tillståndsgivande och reglerande roll på fiskets område, både nationellt och i EU-reglerade vatten. Den ska fatta beslut om förelägganden, förbud och sanktionsavgifter på fiskets område.

Myndigheten ska ansvara för skydd av vattenmiljöer, särskilt när det gäller arbetet att utveckla ett sammanhängande nätverk av

---

<sup>1</sup> Ekosystemansatsen beskriven i Naturvårdsverkets rapport 5782.

<sup>2</sup> Dir. 2009:109.

<sup>3</sup> Enligt artikel 7 p. 1 ska varje medlemsstat utse en eller flera myndigheter med behörighet för genomförandet av detta direktiv i marina vatten.

marina skyddade områden för att uppfylla de åtaganden som gjorts enligt konventionen om biologisk mångfald.<sup>4</sup>

Myndigheten ska ge regeringen stöd vid deltagande i verksamhet inom EU och i annat internationellt samarbete genom att ta fram underlag och bidra med expertkunskap som rör fiske-, havs- och vattenmiljöförvaltning. I samråd med Regeringskansliet ska myndigheten delta i gränsöverskridande samarbeten och arbetsgrupper och medverka i EU-arbetet inom sitt ansvarsområde. Erfarenheter och bedömningar i anslutning till viktigare förslag och utvecklingslinjer i EU-arbetet och övrigt internationellt arbete ska förmedlas till berörda myndigheter och aktörer, så att synpunkter från dessa kan återföras och samlat redovisas för regeringen. Myndigheten har vidare ansvar för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska så långt som möjligt använda sina resurser och befogenheter för att fungera som en ledande och drivande aktör för berörda myndigheter inom havs- och vattenmiljöområdet. Detta bör ske genom vägledning och stöd samt genom att utveckla effektiva samverkansformer.

I sitt arbete ska myndigheten utgå ifrån senaste vetenskapliga rön och främja och, när så krävs, genomföra sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att uppnå målen för havs- och vattenmiljön. Myndigheten ska i sitt arbetssätt vara en lärande organisation, dvs. kontinuerligt ta till sig ny kunskap och anpassa sin verksamhet och sina beslut utifrån denna nya kunskap.

## 3.2 Verksamhetsuppgifter

Den nya myndigheten föreslås ha följande uppgifter.

### A. Övergripande uppgifter

1. Verka för att de tre miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* nås samt ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om dessa mål.

---

<sup>4</sup> Åtagandena godkända genom rådets beslut 93/626/EEG.

2. Leda, samordna och ansvara för ett samlat svenskt genomförande av EU:s ramdirektiv för vatten, EU:s marina direktiv, Helcoms aktionsplan för Östersjön samt miljödelarna i EU:s Östersjöstrategi och EU:s maritima strategi. I det samlade genomförandet ska även ingå samordning med berörda nationella miljö kvalitetsmål.
3. Samordna havs- och vattenmiljöarbetet i övrigt och samverka med berörda myndigheter och organisationer med syftet att den negativa påverkan på havs- och vattenmiljön från land- och vattenbaserade verksamheter ska minska.
4. Utveckla en adaptiv förvaltning av havs- och vattenmiljöer baserad på ekosystemansatsen över administrativa och sektoriella gränser.
5. Skapa förutsättningar för bevarande, hållbart nyttjande och biologisk mångfald i havs- och vattenmiljöer och vid behov arbeta för att förbättra miljötillståndet.
6. På myndighetsnivå ansvara för och samordna det svenska genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik med undantag för näringens frågor.
7. Bistå regeringen i EU-arbetet och det internationella arbetet på havs- och vattenmiljöområdet, inklusive fiskeriförvaltningen.
8. Ansvara för havsplanering.

## **B. Havsplanering<sup>5</sup>**

1. Beställa, sammanställa, bereda och analysera underlag för havsplaneringen.
2. Upprätta planförslag för samråd avseende nyttjande och skydd av havsområden.
3. Genomföra samråd och förankring med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänhet om havsplaneringen.
4. Fastställa färdiga planer för havsområden som underlag för strategiska satsningar, skyddsområden, tillståndsprövning m.m.

---

<sup>5</sup> Utredningen har samrått med Havsplaneringsutredningen (M 2009:03).

5. Förverkliga planernas syften och intentioner, genom tillämpning av relevant lagstiftning och utveckling av styrmedel.
6. Samordning med angränsande länders planeringsprocesser.
7. Delta i gränsöverskridande planeringssamarbeten.
8. Tillsammans med länsstyrelsen ansvara för vägledning när det gäller kustzonsplanering och kommunernas planering i kust och hav.

### **C. Föreskriftsrätt, prövning m.m.<sup>6</sup>**

1. Utfärda föreskrifter och ta fram vägledning för vatten- och havsförvaltning.
2. Utfärda föreskrifter för områdesskydd i havsmiljö.
3. Utfärda föreskrifter, vägleda och fördela medel till kalkning av sjöar och vattendrag.
4. Utfärda föreskrifter för genomförande av EU:s gemensamma fiskeripolitik samt föreskrifter för beståndsvård i vatten som inte omfattas av EU:s regelverk.
5. Expertmedverkan vid tillståndsprovning enligt miljöbalken i frågor som rör havs- och vattenmiljöer.
6. Initiativ till omprövningar enligt miljöbalken, t.ex. av vattendomar och expertmedverkan vid dessa prövningar.
7. Prövning av fartygstillstånd, yrkesfiskartillstånd och särskilda fisketillstånd.

### **D. Tillsyn och kontroll**

1. Ansvar för central tillsynsvägledning när det gäller frågor om vattenverksamhet, vattenskyddsområden, kommunala reningsverk, enskilda avlopp, fiske, vattenbruk och genetiskt modifierade organismer i vatten samt havsbaserad miljöfarlig verksamhet.

---

<sup>6</sup> Uppräkningen är inte fullständig.



2. Övergripande ansvar för fiskerikontrollen. Detta innefattar tillsyn över efterlevnaden av EG-förordningar och de nationella bestämmelser som följer av dessa samt nationella bestämmelser om fiske. Ansvaret inkluderar även föreskriftsarbetet, dokumentation, statistik, beslut om förelägganden, förbud och sanktionsavgifter m.m.

### **E. Särskilda åtgärder**

1. Åtgärder för att förbättra miljötillståndet i hav, kust, sjöar, vattendrag och grundvatten.
2. Genomförande av åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för hotade arter och biologisk mångfald i havs- och vattenmiljöer.
3. Genomförande av åtgärder som finansieras av myndighetens sakanslag, inklusive fördelning av anslags- och avgiftsmedel avseende fiskevård.

### **F. Övervakning, kartläggning, analys, forskning**

1. Ansvara för genomförandet av miljöövervakning i havs- och vattenmiljöer.
2. Beställansvar och insamling av marinbiologiska och limnologiska data avseende miljöeffekter och fiskbestånd, analysarbete, främjande och, när så krävs, genomförande av forsknings- och utvecklingsverksamhet som myndigheten behöver för sin långsiktiga verksamhet.
3. Samverka med Naturvårdsverket i frågor som rör forskning om havs- och vattenmiljöer.
4. Övergripande ansvar för insamling av data om fiskbestånd inom ramen för det nationella datainsamlingsprogram som föreskrivs i EU:s regelverk.<sup>7</sup>
5. Samhällsekonomiska analyser, bl.a. utvärdering av nyttan av insatta åtgärder och deras kostnadseffektivitet.
6. Under en fortsatt övergångsfas utveckling av selektiva fiskerimetoder och fångstredskap i samverkan med näringen.

---

<sup>7</sup> Rådetsförordning (EG) 1543/2000.

## G. Internationellt samarbete

1. Bistå regeringen vid deltagande i verksamhet inom EU och i annat internationellt samarbete genom att ta fram underlag och bidra med expertkunskap som rör havs- och vattenmiljöförvaltning.
2. Bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar, med strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske.
3. Delta i internationellt samarbete om fiske, havs- och vattenmiljö samt havsplanering (Helcom, Ospar, ICES m.fl.).
4. Delta i internationellt utvecklingssamarbete enligt regeringens beslut.
5. Återföra erfarenheter och bedömningar från EU-arbetet och övrigt internationellt arbete till berörda myndigheter och aktörer, så att deras synpunkter kan tillvaratas i det fortsatta arbetet.
6. Ansvara för internationell rapportering inom ansvarsområdet.

## H. Information och kommunikation

1. Tillgängliggöra och sprida information inom myndighetens ansvarsområde, t.ex. genom konferenser, rapporter och internetbaserade informationskanaler.
2. Dialog med berörda myndigheter och andra aktörer.
3. Riktade kommunikationsinsatser.

### 3.3 Befogenheter

**Utredningens bedömning:** Den nya myndigheten behöver såväl ekonomiska och personella resurser som lämpliga befogenheter för att kunna utgöra den ledande, samlande och pådrivande kraft som behövs för havs- och vattenmiljöförvaltningen. Sådana befogenheter kan vara av skilda slag, grundläggande är den centrala föreskriftsrätten och ekonomiska styrmedel för tillämpliga fiske-, havs- och vattenmiljöfrågor.

Den nya myndigheten ska enligt utredningens direktiv möta behovet av en effektiv och samlad förvaltningsresurs för havs- och vattenmiljöfrågorna. På så sätt ska förutsättningar skapas för ett hållbart och optimalt utnyttjande av naturresurser men också ges stöd för ett bevarande och vid behov förbättrat miljötillstånd. För att myndigheten ska kunna verka på avsett sätt, krävs lämpliga befogenheter. Grundläggande är den centrala föreskriftsrätten och ekonomiska styrmedel för tillämpliga fiske-, havs- och vattenmiljöfrågor. Det ankommer sedan på myndighetens ledning att utforma processer, arbetsformer och rutiner för arbetet.

Omfattningen av den nya myndighetens befogenheter och andra styrmedel följer i huvudsak av den verksamhet som utredningen föreslår ska ingå i myndigheten. Mot denna verksamhet svarande bemyndiganden och befogenheter bör därför ges åt den nya myndigheten. Utredningen vill i sammanhanget peka på att en fullständig genomgång av samtliga berörda författningar inom området inte varit möjlig inom ramen för den begränsade utredningstiden och regeringen har med anledning av detta beslutat tilläggsdirektiv (bilaga 2).

Den nya myndighetens befogenheter föreslås avse:

- föreskrifter och central tillsynsvägledning,
- kontroll,
- prövning,
- medelsfördelning,
- registerfrågor,
- rapporteringsansvar,
- processuella befogenheter.

En rad bemyndiganden blir aktuella för den nya myndigheten om att utfärda föreskrifter och ha en centralt tillsynsvägledande roll. Det gäller vattenförvaltningen, fiskeriområdet, vissa typer av miljöfarlig verksamhet, kalkning m.m. Tillsynsansvaret innebär tillsynsvägledande uppgifter på central nivå, vilket omfattar utvärdering, uppföljning, samordning av den operativa tillsynen samt råd och stöd till myndigheter som arbetar operativt. Det regionala ansvaret för tillsynsvägledning innehas av länsstyrelserna. Rent operativa tillsynsuppgifter för den nya myndigheten avser främst fiskerikontrollen, där myndigheten får ett övergripande ansvar för att säkra efterlevnaden av EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Tillståndsprovning för yrkesfisket utgör en viktig och väl reglerad verksamhet som omfattas av den nya myndighetens befogenheter. Det gäller såväl fartygstillstånd som yrkesfiskartillstånd och särskilda fisketillstånd. Vissa bidragsprovningar förekommer också inom fiskevårdsområdet och då det gäller kalkning av sjöar och vattendrag.

Medelsfördelande uppgifter avser främst de anslag och anslagsposter som disponeras av den nya myndigheten för vidare fördelning. Det gäller bland annat fördelningen av medel till länsstyrelsernas och vissa centrala myndigheters arbete med förvaltning av vattenkvaliteten samt den ekonomiskt sett relativt omfattande kalkningsverksamheten.

Ansvar som rör registerhållning och rapportering utgör andra befogenhetsområden. Det kan exempelvis gälla skyddade områden, fiskevårdsinsatser och fiskebestånd. I egenskap av operativt ansvarig tillsynsmyndighet förs också register över tillsynsobjekt och verksamheter.

Den nya myndigheten behöver inte inledningsvis ha befogenheter att företräda det allmänna vid rättsliga provningar på motsvarande sätt som Naturvårdsverket och Kammarkollegiet. På sikt förutses dock den nya myndigheten utveckla ett kvalificerat kunskapsstöd inom det miljöjuridiska området, vilket kommer att nyttiggöras bl.a. i samband med olika provnings-, överklagande- och omprövningsprocesser inom havs- och vattenmiljöområdet.

Det är viktigt att en god koppling finns mellan provnings- och tillsynsverksamheten, vilket också uppmärksammats i den granskning som gjorts av Naturvårdsverkets arbete.<sup>8</sup> I denna granskning identifierades också ett behov av att stärka möjligheterna att överklaga beslut av kommuner och länsstyrelser samt en ökad möjlighet att närvara processuellt då i miljöhänseende viktiga frågor avgörs.

### 3.4 Ledningsform för den nya myndigheten

**Utredningens förslag:** Myndigheten föreslås vara enrådighetsmyndighet, med ett insynsråd som ger myndighetschefen råd i arbetet och tillgodoser behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Utredningen föreslår vidare att en internrevisionsfunktion inrättas i myndigheten.

<sup>8</sup> Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverkets arbete, SOU 2008:62.

Den nya myndighetens ledningsform föreslås vara enrådighetsmyndighet. Skälen för detta står främst att söka i verksamhetens karaktär och regeringens behov av att starkt och direkt kunna styra verksamheten.

Flertalet förvaltningsmyndigheter har en myndighetschef som ytterst ansvarar för verksamheten gentemot regeringen. Den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor har till stor del främjande och utvecklande uppgifter då det gäller havs- och vattenmiljön, vari ingår fiskerikontroll, havs- och vattenförvaltning, som regleras av olika EG-direktiv, lagar och förordningar. Verksamheten är omfattande men inte av sådan komplex natur och med så vida mandat att ledningsformen styrelsemyndighet bör väljas. Beslut om medel och transfereringar sker inte i betydande omfattning utöver de reglerade flöden som präglar förslaget om nytt sakanslag. Detta talar sammantaget för att myndigheten bör ledas av en myndighetschef.

#### **3.4.1 Insynsråd**

Myndighetschefen i enrådighetsmyndigheter har ofta tillgång till ett insynsråd med representanter för sektorn och samhällslivet som ger myndighetschefen råd i arbetet och tillgodoser behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Den nya myndigheten kommer i sin verksamhet att ha breda kontaktytor mot många olika aktörer, grupper och organisationer, ett insynsråd kan här tillföra sakkunskap, bredd och mångfald till stöd för myndighetens ledning.

#### **3.4.2 Internrevision**

Ledningen ansvarar för att den nya myndighetens verksamhet bedrivs effektivt, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndigheten föreslås hantera betydande resurser, som dock i hög utsträckning disponeras genom reglerade och specifika ändamål inom det föreslagna nya sakanslagets ram. Verksamheten föreslås omfatta totalt sett medel på drygt 1 miljard kronor, då hänsyn även tas till avgifter och bidrag (se vidare kapitel 7). En omfattande forskningsverksamhet bedrivs, delvis med finansiering genom EU-medel

och forskningsbidrag, vilket ställer stora krav på en väl avpassad intern styrning och kontroll. Stöd för detta kan bl.a. fås genom inrättandet av en intern revision. En sådan funktion utgör ledningens verktyg för att granska den interna styrningen och kontrollen, i syfte att ge stöd för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten. Utredningen föreslår att internrevisionsförordningen görs tillämplig på myndigheten och att en internrevision inrättas.

## 4 Berörd verksamhet inom andra myndigheter

I det här kapitlet beskrivs de verksamheter inom Naturvårdsverket, Fiskeriverket och vattenmyndigheterna (länsstyrelserna) som har bäring på havs- och vattenmiljön och vilka av dessa verksamheter som föreslås ingå i den nya myndigheten. I kapitlet redovisas också vilka verksamheter inom andra myndigheter som utredningen övervägt.

### 4.1 Naturvårdsverket

#### 4.1.1 Naturvårdsverkets nuvarande roll och verksamhet

Naturvårdsverket är enligt myndighetens instruktion<sup>1</sup> förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, vatten och hav, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning och miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verket ska vidare främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

Naturvårdsverket har i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen ett övergripande ansvar för miljö målsfrågor. För tio av miljö kvalitetsmålen är dessutom verket miljö målsansvarig myndighet, vilket innebär ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information rörande dessa mål.<sup>2</sup> Bland dessa tio miljö kvalitetsmål återfinns de tre mål som har tydligast bäring på hav och vatten, nämligen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och*

---

<sup>1</sup> Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>2</sup> Ibid., 2 §.

*vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård*. För de övriga sex miljö kvalitetsmålen har regeringen utsett andra myndigheter att ha motsvarande ansvar.

Enligt 3 § i Naturvårdsverkets instruktion ska verket särskilt

1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde,
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
3. bevaka allmänna miljö värdsintressen i mål och ärenden där miljö balken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna verkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljö prövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljö ledningsarbete, myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljö målsarbetet, samt regionala och lokala myndigheter i deras miljö arbete,
6. följa och utvärdera miljö arbetet och vid behov föreslå åtgärder för arbetets utveckling,
7. ansvara för genomförandet av miljö övervakningen och beskriva och analysera miljö tillståndet och miljö utvecklingen,
8. finansiera miljö forskning av hög kvalitet till stöd för verkets arbete,
9. göra kunskaper om miljön och miljö arbetet tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,
10. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljö skador som avses i 10 kap. miljö balken,
11. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador,
12. förvärva värdefulla naturområden för statens räkning,
13. vara samlande i vatten- och havsmiljö arbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för ett effektivt genomförande av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,



- 14.verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,
- 15.ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,
- 16.verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna, och
- 17.samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.

Naturvårdsverket ska även delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt.<sup>3</sup>

Vid utgången av 2008 hade Naturvårdsverket 568 anställda (462 årsarbetskrafter). Inom verket finns fem avdelningar: miljörättsavdelningen, naturresursavdelningen, klimatavdelningen, miljöanalysavdelningen och avdelningen för verksamhetsstöd. Därutöver finns en verksstab och några sekretariat, bl.a. för forskning och internationella frågor. Naturvårdsverket har ett kontor i Stockholm med den centrala ledningen och cirka 500 anställda och ett kontor i Östersund med ett 60-tal anställda.

Naturvårdsverkets arbete med havs- och vattenmiljöfrågor är i hög grad tvärgående verksamheter som bedrivs vid flera avdelningar och sekretariat. Tyngdpunkten för arbetet med vattenförvaltning och genomförandet av ramdirektivet för vatten ligger på miljörättsavdelningen och miljöanalysavdelningen, medan tyngdpunkten för arbetet med havsmiljön ligger på havsmiljöenheten inom naturresursavdelningen.

Naturvårdsverket disponerar anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* inom utgiftsområde 20, vilket enligt budgetpropositionen för 2010<sup>4</sup> används för myndighetens förvaltningskostnader (dvs. kostnaderna för att driva myndigheten) inklusive myndighetens kostnader för att administrera de verksamheter som finansieras via sakanslag. Naturvårdsverket disponerar också vissa avgifter samt har intäkter från uppdragsverksamhet. Naturvårdsverket disponerar därutöver flera sakanslag med särskilt angivna ändamål. Dessa anslag används huvudsakligen för transfereringar.

År 2008 använde Naturvårdsverket cirka 40 årsarbetskrafter och 25 miljoner kronor (exklusive overheadkostnader) ur anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* inom utgiftsområde 20 till havs- och vattenmiljörelaterad verksamhet. Myndigheten använde därutöver 655 mil-

---

<sup>3</sup> Ibid., 4 §.

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:1.

joner kronor ur olika s.k. sakanslag för samma ändamål. Inom utgiftsområde 20 finansierades den angivna verksamheten främst av anslagen 1:2 *Miljöövervakning m.m.*, 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*, 1:5 *Miljöforskning* och 1:12 *Havsmiljö*. Inom utgiftsområde 23 finansierades verksamheten av anslaget 1:8 *Ersättningar för vilt-skador m.m.*<sup>5</sup>

#### 4.1.2 Överväganden och förslag

##### Miljömålsansvar

**Utredningens förslag:** Ansvaret för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om de tre miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska ingå i den nya myndigheten.

Regeringen har fördelat ansvaret för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information rörande de enskilda miljö kvalitetsmålen på Naturvårdsverket och ett antal andra myndigheter.<sup>6</sup> Naturvårdsverket ansvarar för tio av de sexton miljö kvalitetsmålen. Av dessa är det främst *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Ingen övergödning* som har bäring på hav och vatten. Andra miljö kvalitetsmål som i viss utsträckning rör hav och vatten och som Naturvårdsverket har ansvar för är *Bara naturlig försurning*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Myllrande våtmarker*.

Miljömålsrådet har ansvaret för att varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen rörande miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet ska även sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsansvaret.

Utredningen om miljö målssystemet föreslog att Naturvårdsverket tar över Miljömålsrådets roll som samordnare av miljö målsuppföljningen samt får en starkt samordningsfunktion för att ta fram miljö data och annat underlag för uppföljningen.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/6.

<sup>6</sup> 2 § förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>7</sup> Miljömålen i nya perspektiv, SOU 2009:83, s. 29–34.

Som framgår av utredningens direktiv (bilaga 1) är det viktigt att insatserna för att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande sjöar och vattendrag* genomförs samlat med genomförandet av marina direktivet, ramdirektivet för vatten, Helcoms aktionsplan för Östersjön, åtgärder inom ramen för Oskar samt relevanta delar av EU:s strategier på området. För att nå ett sådant samlat genomförande gör utredningen bedömningen att den nya myndigheten bör vara miljömålsmyndighet med ansvar för de miljö kvalitetsmål som huvudsakligen berör havs- och vattenmiljön liksom den också bör vara ansvarig myndighet för nämnda EG-direktiv.

Utredningens förslag är därför att ansvaret för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Ingen övergödning* ska ingå i den nya myndigheten. Detta ansvar ger den nya myndigheten ett tydligt miljömålsansvar med krav på att inom sitt verksamhetsområde verka för att målen nås. Skälet till att även miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* föreslås ingå i den nya myndigheten är att övergödningen är ett av de större miljöproblemen i havsmiljön. Det gäller särskilt för Egentliga Östersjön. Av Naturvårdsverkets arbete med såväl uppföljning och utvärdering som utveckling av strategier och åtgärdsförslag inom miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* rör i dag cirka 2/3 vattenrelaterade frågor.<sup>8</sup> Naturvårdsverket kommer även fortsättningsvis att ha en viktig roll för uppföljning av vissa delmål inom de angivna miljö kvalitetsmålen, t.ex. delmålet om utsläpp av kväveoxider till luft inom miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Även Jordbruksverket har en viktig roll, särskilt för utveckling av insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Den nya myndigheten bör utveckla former och rutiner för samarbete med berörda myndigheter och organisationer.

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/6.

**Tabell 4.1 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för uppföljning och utvärdering av vattenrelaterade miljö kvalitetsmål. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	0,9 <sup>1</sup>	0,5 <sup>a</sup>
<b>Summa</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>

<sup>a</sup> Årsarbetskrafter och kostnader för uppföljning av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. För miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har Naturvårdsverket inte kunnat särredovisa motsvarande kostnader. De uppges av Naturvårdsverket ingå i redovisade kostnader för "områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter och andra åtgärder för biologisk mångfald" respektive "havsmiljöförvaltning."

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Övriga miljö kvalitetsmål med vattenanknytning, dvs. *Bara naturlig försurning*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Myllrande våtmarker*, bedömer utredningen bör ligga kvar på Naturvårdsverket eftersom de i minst lika stor utsträckning rör landmiljön som havs- och vattenmiljön. Ett annat miljö kvalitetsmål som har stor betydelse för havs- och vattenmiljön är *Giftfri miljö*. Ansvaret för detta mål ligger på Kemikalieinspektionen. Det är utredningens bedömning att ansvaret bör ligga kvar där eftersom delmålen och åtgärderna i huvudsak rör utfasning av kemiska ämnen i varor för att på det sättet minska spridningen till och förekomsten av farliga ämnen i naturen. Kemikalieinspektionen är central tillsynsmyndighet med ansvar för kemikaliekontroll. Kemikalieinspektionen är även svensk ansvarig myndighet för EU:s kemikalieförordning REACH.

**Tabell 4.2 Utredningens förslag till finansiering av uppföljning och utvärdering av vattenrelaterade miljö kvalitetsmål. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-0,5	
Den nya myndigheten		+0,5

## Vattenförvaltning

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverkets verksamhet rörande samordning, vägledning och beslut om föreskrifter i fråga om svensk vattenförvaltning ska ingå i den nya myndigheten.

Ramdirektivet för vatten har införlivats i svensk lagstiftning genom den s.k. vattenförvaltningsförordningen.<sup>9</sup> Regeringen har utsett fem länsstyrelser att vara vattenmyndigheter och tillika behöriga svenska myndigheter för ramdirektivets genomförande. Enligt vattenförvaltningsförordningen, baserat på ramdirektivet för vatten, ingår följande moment i vattenförvaltningen.

1. Kartläggning och analys,
2. fastställande av kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer),
3. förvaltningsplaner,
4. åtgärdsprogram,
5. övervakning och
6. rapportering.

Naturvårdsverkets ansvar i fråga om vattenförvaltning består främst av samordning, vägledning samt rapportering till EU-kommissionen. Regeringen har bemyndigat Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om kartläggning och analys, kvalitetskrav, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, övervakning samt redovisning av uppgifter för rapportering. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter gällande ytvatten och Sveriges geologiska undersökning får meddela motsvarande föreskrifter gällande grundvatten. Föreskrifterna vänder sig i första hand till vattenmyndigheterna, dvs. de fem länsstyrelser som utsetts av regeringen att vara vattenmyndigheter.

Naturvårdsverket deltar i de övergripande arbetsgrupperna inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin (CIS) som leds av EU-kommissionen samt i en rad andra arbetsgrupper angående ramdirektivet för vatten. För nationell samordning finns en samordningsgrupp (SAMVAT) som leds av Naturvårdsverket. I gruppen ingår bl.a. vattenmyndigheterna, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

---

<sup>9</sup> Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

**Tabell 4.3 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för vattenförvaltning. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	3,00	1,8
1:2 Miljöövervakning m.m.		4,5 <sup>a</sup>
1:3 Åtgärder för biologisk mångfald		23,0 <sup>b</sup>
<b>Summa</b>	<b>3,00</b>	<b>29,3</b>

<sup>a</sup> Medel som använts till utredningar och utvecklingsarbete, bl.a. bedömningsgrunder. Här ingår även 1,2 miljoner kronor för tillgång till SMHI:s data till alla aktörer (kommuner, länsstyrelser, forskare m.fl.) som behöver data från SMHI och gör utredningar på uppdrag av Naturvårdsverket.

<sup>b</sup> Motsvarar det belopp som Naturvårdsverkets enligt regleringsbrevet för 2008 högst fick använda för vattenförvaltning (ap. 2, punkt 8) dels inom myndigheten, dels som bidrag till SMHI och SGU. Beloppet är i regleringsbrevet för 2010 höjt till 31 miljoner kronor. De medel ur anslaget som använts till finansiering av vattenmyndigheterna och länsstyrelserna har exkluderats i denna tabell, redovisas istället i tabell 4.35.

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Verksamheten finansieras, förutom av Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1), av anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* och anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* (vattenförvaltning). Naturvårdsverket fördelar även medel ur anslag 1:3 (ap. 2, punkt 8) till vattenmyndigheterna, länsstyrelserna, SMHI och SGU för arbete med vattenförvaltning enligt de villkor som anges i regleringsbrevet (se avsnitt 4.3 angående vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas verksamhet).

Skälet till att verksamheten bör ingå i den nya myndigheten är att vattenförvaltning, tillsammans med havsmiljöförvaltning, måste anses vara grunden för en myndighet med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor. För att realisera regeringens målsättning att med en ny myndighet etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning föreslår utredningen att Naturvårdsverkets ansvar för samordning, vägledning och beslut om föreskrifter i fråga om svensk vattenförvaltning ska ingå i den nya myndigheten. Regeringens uppfattning, enligt utredningens direktiv (bilaga 1), är att den överordnade samordningen av vattenmyndigheternas verksamhet tidigare har brustit. Det är därför viktigt att den nya myndigheten ges förutsättningar, bl.a. i form av tillräckliga resurser, för att samordna vattenmyndigheternas arbete.

Naturvårdsverket bidrar också med kompetens i det internationella biståndsarbetet på vattenförvaltningsområdet. Naturvårds-

verket deltar i två Sida-finansierade projekt om vattenförvaltning i Serbien respektive Ukraina och i ett projekt om dricksvattenskydd i Kina. Sida ger bidrag till internationella projekt om vattenförvaltning med cirka 5 miljoner kronor per år.

**Tabell 4.4 Förslag till finansiering av nationell vattenförvaltning. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	1:2 Miljöövervakning m.m.	1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-1,8	-4,5	-23,0	
Den nya myndigheten				+29,3

## Havsmiljöförvaltning

**Utredningens förslag:** I huvudsak all verksamhet inom Naturvårdsverket som rör havsmiljöförvaltning ska ingå i den nya myndigheten. Även ansvaret för att fördela medel ur anslaget 1:12 *Havsmiljö* ska ingå i den nya myndigheten.

Naturvårdsverket ansvarar, i samråd med andra berörda myndigheter, för det nationella genomförandet av det marina direktivet.<sup>10</sup> Verket organiserar nationella expertmöten och deltar i EU-möten inom ramen för arbetet med att genomföra direktivet. I arbetet ingår också att ta fram handböcker, utveckla rapporteringssystem och att utveckla bedömningsgrunder anpassade till det marina direktivet.

I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att införliva det marina direktivets bestämmelser i svensk rätt. De nya bestämmelserna avses träda i kraft senast den 15 juli 2010 för att uppfylla direktivets bestämmelser om införlivande i den nationella lagstiftningen.

Det marina direktivet föreskriver att länderna för varje havsregion (för Sveriges del Östersjön och nordöstra Atlanten) ska

1. ta fram inledande bedömning av särdrag och miljötillstånd,
2. fastställa ”god miljöstatus”,

<sup>10</sup> Uppdrag enligt regleringsbrev för 2010 avseende Naturvårdsverket.

3. fastställa ett antal miljömål och indikatorer,
4. upprätta övervakningsprogram,
5. utarbeta åtgärdsprogram och
6. genomföra åtgärdsprogrammen.

Naturvårdsverket har tillsammans med Jordbruksverket tagit fram förslag till en nationell åtgärdsplan för att nå målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön.<sup>11</sup> I det fortsatta arbetet bedömer Naturvårdsverket att verket kommer att ha ansvaret för genomförandet av ett tjugotal av de 150 föreslagna åtgärderna samt för ytterligare ett antal åtgärder i samverkan med andra myndigheter. Det kommer även att finnas behov av att precisera och revidera den nationella åtgärdsplanen.

Sverige har inom ramen för Östersjöstrategin<sup>12</sup> ansvar för att leda arbetet med farliga ämnen. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet. Naturvårdsverket är även nationell kontaktpunkt för övergödning och biologisk mångfald inom ramen för genomförandet av Östersjöstrategin.

Naturvårdsverket ansvarar som tidigare nämnts för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information vad avser de nationella miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*. Det innebär bl.a. att underlag tas fram till den årliga redovisningen (rapporten deFacto) till regeringen. Utveckling av förslag till åtgärder är en viktig del i arbetet, som så långt som möjligt är integrerad i liknande arbete inom ramen för andra processer, t.ex. marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön. Exempel på åtgärder är skydd och förvaltning av kust och marina områden, restaurering, jordbruksåtgärder, musselodlingar, biocider i havsmiljön och utsläpp från sjöfarten.

Naturvårdsverket har till utredningen uppgett att verkets inriktning är att så långt möjligt samordna projekt och åtgärder inom miljömålsarbetet, Helcoms aktionsplan för Östersjön och EU:s Östersjöstrategi.

---

<sup>11</sup> Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan, Naturvårdsverkets rapport 5985 [2009].

<sup>12</sup> Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen COM [2009] 248 final.



**Tabell 4.5 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för havsmiljöförvaltning  
Anslag inom utgiftsområde 20**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	10,50	6,6 <sup>a</sup>
1:12 Havsmiljö		284,8 <sup>b</sup>
<b>Summa</b>	<b>10,50</b>	<b>291,4</b>

<sup>a</sup> Kostnadsnivå 2008.

<sup>b</sup> Kostnadsnivån för 2009 har använts för anslag 1:12 Havsmiljö..

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Naturvårdsverket medverkar också i arbetet med att utveckla principer och metoder för havsplanering. Verket har t.ex. deltagit i EU-kommissionens workshop i syfte att ta fram principer för "Martime Spatial Planning." Naturvårdsverket deltar även i Helcoms, Ospars och Nordiska ministerrådets arbete med att utveckla havsplanering.

Naturvårdsverket tar även fram kunskapsunderlag om den marina miljön, vilket behövs både för havsplanering och för skydd och skötsel av områden med stora naturvärden. Även andra myndigheter bidrar med underlag, t.ex. Sveriges geologiska undersökning (SGU) om havsbottenarnas geologi och Sjöfartsverket om djupförhållanden. Ännu saknas den heltäckande kartbilden varför dessa insatser behöver fortgå ytterligare ett antal år. Under 2009 har Naturvårdsverket särskilt arbetat med att sammanställa både nya och befintliga inventeringsresultat i en gemensam databas (MarTrans). Naturvårdsverket deltar även i flera internationella projekt med syftet att harmonisera och bygga upp marin kunskap.

Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram förslag till nya Natura 2000-områden,<sup>13</sup> liksom områden till Helcoms och Ospars nätverk av skyddade områden.<sup>14</sup> Som komplement till områdesskydd enligt miljöbalken finansierar Naturvårdsverket projektet "Samverkansplaner för värdefulla kust- och skärgårdsområden" i vilket fem länsstyrelser deltar och driver var sitt regionalt delprojekt.

Naturvårdsverket finansierar och deltar i ett antal projekt för marina arter som kräver särskilda insatser, bl.a. ål, tumlare och alfågel. Naturvårdsverket biträder Regeringskansliet med utvecklingen av en ny strategi om främmande arter (rör både land- och

<sup>13</sup> EU:s nätverk för värdefull natur.

<sup>14</sup> Baltic Sea Protected Areas [HELCOM] och Marine Protected Areas [OSPAR].

vattenlevande arter) som förväntas inom 1–2 år från EU-kommissionen.

Naturvårdsverket samverkar med flera andra myndigheter med ansvar för havsmiljön, t.ex. Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Kustbevakningen. Verket upprätthåller kanslifunktion för Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (SamHav) och Havsmiljörådet.<sup>15</sup>

Naturvårdsverket deltar i internationellt arbete, särskilt inom Oskar, Helcom, Internationella havsforskningsrådet (ICES) och Nordiska ministerrådet.

Naturvårdsverket fördelar medel ur havsmiljöanslaget, bl.a. via länsstyrelserna i form av statsbidrag för åtgärder som bidrar till att minska belastningen av och mängden näringsämnen m.m. i Östersjön och Västerhavet (LOVA).<sup>16</sup>

Motivet till att den föreslagna verksamheten bör ingå i den nya myndigheten är att havsmiljöförvaltning, tillsammans med vattenförvaltning, måste anses vara sådan verksamhet som avses med regeringens målsättning att med en ny myndighet etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning (bilaga 1).

Naturvårdsverket ger även tillstånd för skydds jakt på säl och arbetar med att förebygga och minska de skador säl och skarv orsakar yrkesfisket. Naturvårdsverket fördelar medel ur anslaget 1:8 *Ersättningar för viltskador m.m.* inom utgiftsområde 23 till länsstyrelserna för att förebygga och ersätta skador av säl (25 miljoner kronor per år).<sup>17</sup> Det kan finnas skäl när den nya myndigheten har etablerats att överväga att helt eller delvis överföra detta ansvar från Naturvårdsverket till den nya myndigheten.

**Tabell 4.6 Förslag till finansiering av havsmiljöförvaltning. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	1:12 Havsmiljö	Förvaltningsanslag nya myndigheten	Sakanslag havs- och vattenmiljö
Naturvårdsverket	-6,6	-284,8		
Den nya myndigheten			+6,6	+284,8

<sup>15</sup> Enligt den från 1 januari 2010 gällande förordningen [2009:1476] med instruktion för Naturvårdsverket finns inte längre något krav på att verket ska ha ett Havsmiljöråd inom myndigheten.

<sup>16</sup> Förordning [2009:381] om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

<sup>17</sup> Viltskadeförordning (2001:724).

## Områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter samt andra åtgärder för biologisk mångfald

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverkets verksamhet som rör skydd av områden och arter i havsmiljö ska ingå i den nya myndigheten, liksom ansvaret för åtgärdsprogram för hotade arter i såväl hav som sötvatten. Ansvar och medel för restaurering av vattendrag och andra åtgärder som rör sötvatten ska också ingå i den nya myndigheten.

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för olika skyddsformer i syfte att bevara biologisk mångfald. Det innebär bl.a. att Naturvårdsverket meddelar föreskrifter och ger ut allmänna råd för tillämpningen av lagar och förordningar som rör områdesskyddet. Dessutom har verket ekonomiskt ansvar för de naturvårdsavtal som tecknas med markägare för statens räkning av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket ansvarar för planering och inrättande av nationalparker, inklusive föreskrifter och skötselplan för dessa. Länsstyrelser och kommuner ansvarar för genomförande av övriga skyddsformer.

Naturvårdsverket fördelar medel ur anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* inom utgiftsområde 20 till länen utifrån en nationell prioritering av de områden som föreslås skyddas. Verket administrerar också statsbidrag till kommunerna för deras områdesskydd. Naturvårdsverket äger och förvaltar även fastigheter som har köpts in för områdesskydd, för närvarande cirka 1,4 miljoner hektar land och vatten. Naturvårdsverket lämnar årligen bidrag till länsstyrelserna för arbetet med att förvalta och sköta skyddade områden, inklusive områden utpekade som Natura 2000-områden i enlighet med art- och habitatdirektivet.

Andelen skyddade områden som har skyddet av vattenmiljön eller den marina miljön som bevekelsegrund är låg men ökar. Kosterhavets nationalpark som inrättades 2009 är exempel på ett område som i hög grad skyddas på grund av biologiska värden under vattenytan. De flesta skyddade områden som innehåller vattenmiljöer består också av landmiljöer.

Naturvårdsverket har det samlade ansvaret för åtgärdsprogram för hotade arter och för arter som Sverige har ett särskilt ansvar för enligt EG-direktiv eller internationella konventioner, i samarbete med länsstyrelserna som samordnar genomförandet regionalt. De

åtgärdsprogram för hotade arter som är knutna till sötvattens- eller havsmiljöer är i många fall exempel på arter som är känsliga för vattenkvalitetsförändringar, som är knutna till vattenmiljöer som blivit exploaterade i hög utsträckning eller som påverkats kraftigt av t.ex. fiske. Enligt Naturvårdsverket är ofta kunskapsläget dåligt och åtgärderna har ofta begränsats till inventeringar.

Restaurering av vattendrag är en åtgärd för biologisk mångfald som ibland görs inom skyddade områden, som del av ett åtgärdsprogram för hotade arter eller för att uppnå god ekologisk status enligt vattendirektivet.

**Tabell 4.7 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter och andra åtgärder för biologisk mångfald i vatten. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	1,50	0,9 <sup>a</sup>
1:3 Åtgärder för biologisk mångfald		60,6 <sup>b</sup>
<b>Summa</b>	<b>1,50</b>	<b>61,5</b>

<sup>a</sup> Vissa kostnader, bl.a. att ta fram kunskapsunderlag, redovisas i tabell 4.5 istället (havsmiljöförvaltning).

<sup>b</sup> Av Naturvårdsverket beräknad andel av anslagspost 2 inom anslaget som används till områdesskydd och andra åtgärder i sötvatten och havsmiljön. Naturvårdsverket har i kompletterande svar 2010-01-21 angett att cirka 50 miljoner kronor använts till insatser i sjöar och vattendrag och ca. 10 miljoner kronor till insatser i kust- och havsområden.

*Källa:* Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009-01/2009/6.

Eftersom skydd av områden och arter i havsmiljö kan ske både med stöd av miljöbalkens bestämmelser och med stöd av motsvarande regler i fiskerilagstiftningen bör arbetet ske integrerat och lämpligen ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. Det är dessutom lämpligt att samma myndighet som ansvarar för den fysiska planeringen av havet (se kapitel 3) också har befogenheterna att besluta om skyddsåtgärder.

Områdesskydd i sötvattenmiljöer bör ligga kvar på Naturvårdsverket. Ett skäl är att det ofta innefattar även landområden. Ett annat och kanske viktigare skäl är att det rör fastighetsindelade områden där Naturvårdsverket har befogenhet att köpa in och förvalta fastigheter och att ingå naturvårdsavtal. Detsamma kan gälla vissa kust- och skärgårdsområden. Naturvårdsverket och den

nya myndigheten bör i dessa fall själva precisera var gränsen för ansvar ska gå.

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

Ansvar för åtgärdsprogram för hotade arter i såväl hav som sötvatten bör ingå i den nya myndighetens verksamhet. Det ansvaret kommer även att innefatta åtgärdsprogram för hotade fiskarter, inklusive beslut om fredning, som Fiskeriverket i dag ansvarar för. Det är även lämpligt att ansvar och medel för restaurering av vattendrag och andra åtgärder för biologisk mångfald som rör sötvatten ingår i den nya myndighetens verksamhet.

Den nya myndigheten föreslås få rätt att disponera delar av anslaget för åtgärder för biologisk mångfald i vatten. Skälet till att en överföring av medel från anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* till ett annat anslag inte föreslås är att riksdagen bör kunna följa utvecklingen av de totala kostnaderna för åtgärder för biologisk mångfald. Mot bakgrund av att skyddet av vattenområden, särskilt i havsmiljön, varit eftersatt bör den andel av anslaget som den nya myndigheten får använda på sikt höjas (jämfört med fördelningen 2008 som här används som beräkningsgrund).

**Tabell 4.8** Finansiering av områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter och andra åtgärder för biologisk mångfald. Överföringar mellan anslag och ändringar av dispositionsrätt inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-0,9	-35,0 <sup>a</sup>	
Den nya myndigheten		+35,0 <sup>b</sup>	+0,9

<sup>a</sup> Av utredningen uppskattat belopp, som inkluderar alla typer av åtgärder för biologisk mångfald i havsmiljö samt alla typer av åtgärder för biologisk mångfald i sötvatten förutom områdesskydd.

<sup>b</sup> Beloppet förs till en ny anslagspost inom anslaget som den nya myndigheten får disponera.

## Kalkning av sjöar och vattendrag

**Utredningens förslag:** Naturvårdsverkets verksamhet som rör kalkning av sjöar och vattendrag ska ingå i den nya myndigheten.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för kalkning av sjöar och vattendrag. Det innebär att fördela medel till länsstyrelsernas kalkningsverksamhet och till biologisk återställning i kalkade vatten. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna, administrerar och följer upp bidragen, inklusive att kalkningsverksamheten har avsedd nytta och ger upphov till minsta möjliga skada.

**Tabell 4.9** Naturvårdsverkets redovisade kostnader för kalkning av sjöar och vattendrag. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	2,0	1,2
1:3 Åtgärder för biologisk mångfald		208 <sup>a</sup>
<b>Summa</b>	<b>2,0</b>	<b>209,2</b>

<sup>a</sup> Hela ap. 1.

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Skälet till att ansvaret bör överföras till den nya myndigheten är att kalkning är ett viktigt verktyg för att förbättra miljötillståndet i vatten som är påverkade av försurning. Insatserna bidrar till att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*.

**Tabell 4.10** Förslag till finansiering av kalkning av sjöar och vattendrag. Överföringar mellan anslag och ändringar av dispositionsrätt inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)

Disponeras av	1:1 Naturvårds- verket	1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	Förvaltnings anslag nya myndigheten	Nytt sakanslag hav/vatten
Naturvårdsverket	-1,2	-208,0		
Den nya myndigheten			+1,2	+208,0

## Miljöövervakning

**Utredningens förslag:** Ansvar för miljöövervakning i sötvatten och hav ska ingå i den nya myndigheten.

Miljöövervakning är återkommande systematiskt upplagda undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa miljö-tillståndet i utomhusmiljön och som tillsammans ska visa om miljöarbetet leder till bättre miljö kvalitet. Miljöövervakningen ska beskriva tillståndet i miljön, bedöma hotbilder, lämna underlag för åtgärder, följa upp beslutade åtgärder samt ge underlag för analys av olika utsläppskällors nationella och internationella miljöpåverkan. Miljöövervakningens resultat ger även underlag till den internationella rapportering om tillståndet i miljön som krävs enligt flera EG-direktiv och internationella överenskommelser (se nästa avsnitt). Resultaten utgör även underlag till officiell statistik.

Naturvårdsverket har i dag ansvaret för den nationella miljöövervakningen. Den är indelad i tio s.k. programområden: luft, kust och hav, sötvatten, skog, jordbruksmark, våtmark, fjäll, landskap, miljögifter och hälsorelaterad övervakning. Utöver dessa programområden finns övergripande verksamhetsstödjande funktioner som t.ex. datavårdskap, utveckling och utvärdering. Den nationella miljöövervakningen utförs av universitet, högskolor, andra myndigheter och miljökonsulter på uppdrag av Naturvårdsverket och med medel ur anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* (ap. 1).

Naturvårdsverket har byggt upp ett kvalitetssystem för miljöövervakningen som bl.a. ska garantera enhetliga metoder och genomförande och god tillgänglighet till data och resultat. Den nationella miljöövervakningen är utformad så att resultat från olika delar (programområden) ska kunna jämföras och sammanställas för att ge en heltäckande bild av miljöns förändringar. Kvalitetssystemet för den nationella miljöövervakningen styr i stora delar även den regionala miljöövervakningen, främst genom Naturvårdsverkets metodhandledning. Den styrande verkan förstärks genom att anslaget för miljöövervakning delvis finansierar den regionala miljöövervakningen. Ett villkor för denna finansiering är att nationella metoder och datalagringsystem används även regionalt.

Naturvårdsverket anser att miljöövervakningen av vatten och hav bör hållas samman med övrig miljöövervakning och ligga kvar

på Naturvårdsverket.<sup>18</sup> En sådan ordning skulle dock, enligt utredningen, innebära att den nya myndigheten skulle sakna viktiga miljödata som behövs för att följa upp de miljö kvalitetsmål som den nya myndigheten föreslås ha ett ansvar för – jämför det cykliska förlopp som beskrivs i kapitel 2 och som utgör grunden för myndighetens uppdrag. Som ansvarig myndighet för både vattendirektivet och det marina direktivet är det väsentligt att myndigheten kan styra den övervakning som sker i sötvatten och hav och anpassa den till direktivens krav. Miljöövervakning är också en del av samarbetet inom Ospar och Helcom, där den nya myndigheten bör ha en tydlig roll. Utredningen föreslår därför att ansvaret för miljöövervakning i både sötvatten och hav skiljs från Naturvårdsverket och blir en del av den nya myndighetens verksamhet. Naturvårdsverket och den nya myndigheten bör dock utveckla ett nära samarbete eftersom miljö tillståndet i vattnet påverkas av miljö tillståndet på land och i luften. Naturvårdsverket bör behålla ett sammanhållande och övergripande ansvar för den svenska miljö övervakningen och ansvara för att utveckla gemensamma rutiner för kvalitetssäkring.

Den nya myndigheten tar med utredningens förslag över rollen att i samverkan med Havsmiljöinstitutet producera den årliga rapporten om miljö tillståndet i havsmiljön, senast Havet 2009.<sup>19</sup>

**Tabell 4.11 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för miljöövervakning i sötvatten och hav. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	7,0	4,2
1:2 Miljöövervakning m.m.		70,6 <sup>a</sup>
<b>Summa</b>	<b>7,0</b>	<b>74,8</b>

<sup>a</sup> Av Naturvårdsverket beräknad del av ap. 1 som använts för miljöövervakning i sötvatten och hav.

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Extra medel, 20 miljoner kronor per år, tillfördes 2008–2009 anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* för havsmiljöövervakning.<sup>20</sup> I statsbudgeten för 2010 anges att 15 miljoner kronor per år

<sup>18</sup> Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/6.

<sup>19</sup> Havet 2009 – om miljö tillståndet i svenska havsområden. Naturvårdsverket och Havsmiljöinstitutet, november 2009.

<sup>20</sup> Förslag till statsbudget för 2007, prop. 2006/07:1.



2010–2012 överförs från anslaget 1:12 *Havsmiljö* till anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.*<sup>21</sup>

Den nya myndigheten föreslås få rätt att disponera delar av anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* Skälet till att en överföring av medel från miljöövervakningsanslaget till ett annat anslag inte föreslås är att riksdagen bör kunna följa utvecklingen av de totala kostnaderna för miljöövervakning. En förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna disponera en del av miljöövervakningsanslaget för miljöövervakning i sötvatten och hav är att regeringen gör en uppdelning av det som i dag är anslagspost 1 (miljöövervakning). Det innebär en förändring av Miljömålsrådets roll eftersom det är rådet som i dag fördelar medlen till miljöövervakning. Utredningen ansluter sig därvid till förslag från både Utredningen om Naturvårdsverket<sup>22</sup> och Utredningen om miljömålssystemet<sup>23</sup> att ta bort beslutanderätten för miljöövervakningsmedel från Miljömålsrådet.

**Tabell 4.12 Förslag till finansiering av miljöövervakning i sötvatten och hav. Överföringar mellan anslag och ändringar av dispositionsrätt inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	1:2 Miljöövervakning m.m.	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-4,2	-70,6	
Den nya myndigheten		+70,6 <sup>a</sup>	+4,2

<sup>a</sup> Beloppet förs till en ny anslagspost, inom anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m., som den nya myndigheten får disponera.

## Internationell rapportering

**Utredningens förslag:** Ansvar för rapportering till EU och internationella organ som avser havs- och vattenmiljö ska ingå i den nya myndigheten.

Naturvårdsverket har ansvar för internationell rapportering av miljötillstånd, utsläpp, belastning, vidtagna åtgärder och hur lagstiftning implementeras. Verksamheten bedrivs inom fyra programområden: luft, avfall, farliga ämnen och vatten. Data

<sup>21</sup> Förslag till statsbudget för 2010, prop. 2009/10:1.

<sup>22</sup> SOU 2008:62.

<sup>23</sup> SOU 2009:83.

används internationellt främst inom konventions- och EU-samarbetet. Nationellt är miljömålsuppföljning och officiell statistik viktiga avnämare. Arbetet med att ta fram, kvalitetssäkra och utveckla data sker genom uppdragsverksamhet. Naturvårdsverket har ett ramavtal med SMED (Svenska MiljöEmissionsData) som sträcker sig t.o.m. 2014. SMED är ett konsortium som består av IVL Svenska miljöinstitutet, Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). SMED utför i dag nästan allt arbete kopplat till utsläppsrapportering åt Naturvårdsverket.

Omfattande rapportering sker till Helcom, Oskar och Europeiska miljöbyrån EEA. Bland annat rapporteras belastning av näringsämnen och metaller via flodmynningar och utsläpp från punktkällor. Naturvårdsverket rapporterar även till Europeiska kommissionen enligt flera direktiv och till internationella konventioner och organisationer. I flera fall rör rapporteringen inte bara hav och vatten utan flera andra frågor.

**Tabell 4.13 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för internationell rapportering. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	1,6	1,0
1:2 Miljöövervakning m.m.		8,0 <sup>a</sup>
<b>Summa</b>	<b>1,6</b>	<b>9,0</b>

<sup>a</sup> Av Naturvårdsverket beräknad del av ap. 8 som använts till internationell rapportering avseende havs- och vattenmiljön.

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Det finns vissa fördelar med att låta denna verksamhet vara kvar samlat hos Naturvårdsverket. I hög utsträckning används data som lämnas i miljörapporter från företag och miljödata från punktkällor. Denna inrapportering sker samlat för alla fyra programområdena. Naturvårdsverket bedömning är att samarbetet med andra myndigheter, kommuner och branschorganisationer underlättas om rapporteringen finns samlat i en myndighet.<sup>24</sup>

I enlighet med utredningens förslag att miljömålsansvaret och ansvaret för miljöövervakning som rör hav och vatten ska ingå i

<sup>24</sup> Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/6.

den nya myndigheten bör dock även ansvaret för internationell rapportering såvitt avser havs- och vattenmiljön ingå i den nya myndigheten. Det finns stora fördelar med att hålla ihop denna verksamhet eftersom det är samma data som används. Exempelvis används de beräkningar av belastning av näringsämnen som görs inom ramen för internationell rapportering till Helcom och Oskar även i den nationella uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. I många sammanhang krävs rapportering både om luft- och vattenutsläpp. I sådana fall bör den nya myndigheten och Naturvårdsverket samarbeta och komma överens om hur ansvaret ska fördelas och vilka rutiner som ska gälla.

Den nya myndigheten föreslås få rätt att disponera delar av anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.*, se förklaring i föregående avsnitt om miljöövervakning.

**Tabell 4.14 Förslag till finansiering av internationell rapportering. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	1:2 Miljöövervakning m.m.	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-1,0	-8,0	
Den nya myndigheten		+8,0 <sup>a</sup>	+1,0

<sup>a</sup> Beloppet förs till en ny anslagspost inom anslaget, 1:2 Miljöövervakning m.m., som den nya myndigheten får disponera.

## Forskningsfinansiering

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten ska identifiera forskningsbehov, ta fram underlag till utlysningar av forskningsbidrag och beställningar av forskning samt ta hand om de forskningsresultat som rör havs- och vattenmiljön. Resurser för denna uppgift föreslås överföras från Naturvårdsverket till den nya myndighetens förvaltningsanslag. Naturvårdsverket ska baserat på de forskningsbehov den nya myndigheten identifierar finansiera, inom det utrymme som regeringen anger, forskning som rör havs- och vattenmiljön. Naturvårdsverket ska ansvara för utlysningar av forskningsbidrag, vetenskaplig och relevansmässig granskning av ansökningar, uppföljning och utvärdering av forskningen samt för forskningskommunikation.

Naturvårdsverkets verksamhet avseende finansiering av miljöforskning bedrivs samordnat inom myndigheten med gemensamma rutiner. Den största satsningen som rör hav och vatten är för närvarande ett internationellt forskningsprogram för Östersjön, BONUS. Dessutom finansieras forskning om marin försurning, akvatiska bedömningsgrunder, vattenkraft, dioxiner och digital bildanalys. Naturvårdsverket finansierar även ett forskningsprogram om adaptiv förvaltning av vilt och fisk, delvis med medel ur Viltvårdsfonden (jaktkortsavgifter), och två forskningsprojekt om syresättning av havsbottnar, med medel ur havsmiljöanslaget.

**Tabell 4.15 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för forskning som rör hav och vatten. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	2,5	1,8
1:5 Miljöforskning		11,4
1:12 Havsmiljö		10,0 <sup>a</sup>
<b>Summa</b>	<b>2,5</b>	<b>23,2</b>

<sup>a</sup> Avser kostnaderna för två forskningsprojekt om syresättning av havsbottnar som pågår 2008–2010.

Källa: Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Naturvårdsverket har i hög grad integrerat forskningsfrågorna med den övriga verksamheten på avdelningar och enheter. De uppgifter om årsarbetskrafter och kostnader för forskning som belastar anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* i Naturvårdsverkets redovisning rör främst forskningsadministration, dvs. utlysningar av forskningsbidrag, vetenskaplig granskning av ansökningar, uppföljning och utvärdering samt forskningskommunikation. Av anslaget 1:5 *Miljöforskning* användes 2008 drygt 11 miljoner kronor till forskning som rör hav och vatten.<sup>25</sup>

Delar av anslaget 1:12 *Havsmiljö* används för finansiering av forsknings- och utvecklingsprojekt, t.ex. ovan nämnda forskningsprojekt om syresättning av havsbottnar. Det kan övervägas att på sikt överföra de medel som används till finansiera forskning från anslaget 1:12 *Havsmiljö* till anslaget 1:5 *Miljöforskning* för att garantera att vedertagna rutiner för forskningsfinansiering används,

<sup>25</sup> Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/6.

t.ex. konkurrensutsättning och vetenskaplig granskning av inkomna ansökningar.

För att inte splittra resurser och kompetens föreslås Naturvårdsverket behålla det administrativa ansvaret för anslaget 1:5 *Miljöforskning*. Anslaget för miljöforskning föreslås även fortsättningsvis i sin helhet disponeras av Naturvårdsverket, men som villkor bör regeringen ange hur stor del som ska användas till forskning som rör havs- och vattenmiljön. Vilken inriktning forskningen ges bör baseras på de forskningsbehov som den nya myndigheten identifierar. Det är viktigt att den nya myndigheten får tillgång till forskning som bedrivs på universitet och högskolor. Former bör utvecklas av de bägge myndigheterna för gemensam planering och beredning av forskning.

Ett skäl för att inte låta ansvaret för beslut om bidrag till forskning ingå i den nya myndigheten är att detta ansvar skulle komma i konflikt med den forskningsutförande verksamhet som i dag finns vid Fiskeriverkets laboratorier och som föreslås ingå i den nya myndigheten. Det är mindre lämpligt att samma myndighet som beslutar om forskningsbidrag har forskare inom myndigheten som potentiellt skulle kunna söka och ta emot bidragen.

**Tabell 4.16 Förslag till finansiering av forskningssamordning vid den nya myndigheten. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-0,6 <sup>a</sup>	
Den nya myndigheten		+0,6 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Av utredningen uppskattat behov (motsvarande 1 årsarbetskraft) för den nya myndigheten för att kunna samarbeta med Naturvårdsverket om finansiering av forskning som rör havs- och vattenmiljön.

## Prövning och tillsyn enligt miljöbalken av verksamhet som kan påverka vatten- eller havsmiljön

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten ska ansvara för den centrala tillsynsvägledningen enligt miljöbalken inom följande områden:

- vattenverksamhet
- vattenskyddsområden
- kommunala reningsverk och enskilda avlopp

Den nya myndigheten ska stödja Naturvårdsverket med expertkunskap vad avser vatten- och havsmiljön när verket företräder det allmänna miljöintresset i domstol.

Många verksamheter som påverkar vattenmiljön ger också påverkan på land eller utsläpp till luft vilket försvårar en uppdelning av ansvaret mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde.<sup>26</sup> Den del av miljöbalken som tydligast rör vatten är 11 kap. om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, samt
4. markavvattning.

Bestämmelserna om vattenverksamhet tillämpas ofta tillsammans med bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet. Trots att prövning och tillsyn i det enskilda fallet ofta kommer

---

<sup>26</sup> Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

att röra fler bestämmelser än de som reglerar vattenverksamhet bör ansvaret för den centrala tillsynsvägledningen för vattenverksamhet ingå i den nya myndighetens verksamhet. Frågor om markavvattning bör dock undantas eftersom de har en stark koppling till landmiljön och till jord- och skogsbrukets markanvändning.

Med ansvaret för vattenverksamhet följer även ett ansvar för vindkraftanläggningar i vattenområden eftersom dessa är prövningspliktiga såväl enligt 9 kap. om vattenverksamhet som 11 kap. om miljöfarlig verksamhet. Miljödomstolen kan dock i ett sammanhang pröva en planerad anläggning, med stöd av 21 kap. 3 § miljöbalken.

**Tabell 4.17 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för central tillsynsvägledning m.m. enligt miljöbalken relaterat till havs- och vattenmiljön. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	7,0	4,2
<b>Summa</b>	<b>7,0</b>	<b>4,2</b>

*Källa:* Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

Ett annat område i miljöbalken som rör vatten är bestämmelserna om vattenskyddsområden. Dessa inrättas av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Syftet med ett vattenskyddsområde är att skydda en grund- eller ytvattentäkt som utnyttjas eller kan komma utnyttjas för vattentäkt. Den nya myndigheten bör ta över Naturvårdsverkets tillsynsvägläddande uppgifter rörande vattenskyddsområden. Det är främst länsstyrelser och kommuner som behöver vägledning för att fastställa vattenskyddsområden och utföra tillsyn av dessa.

En ytterligare verksamhet som utredningen har övervägt är om den nya myndigheten ska ha ett vägledande ansvar för prövning och tillsyn av utsläpp av avloppsvatten. Detta är en del av det som anges som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Det finns goda skäl att hålla ihop vägledningsansvaret för miljöfarlig verksamhet och inte splittra det på två myndigheter. Samtidigt är utsläpp av avloppsvatten en viktig orsak till övergödningen av haven. Den nya myndigheten bör därför ansvara för frågor som rör kommunala reningsverk och enskilda avlopp. I frågor som rör

prövning och tillsyn av andra industriverksamheter där utsläpp av avloppsvatten sker bör ansvaret ligga kvar på Naturvårdsverket

Andra prövnings- och tillsynsfrågor som utredningen identifierat men inte tagit ställning till om de bör bli en del av den nya myndighetens vägledningsansvar är marina bränslen, buller, marint avfall och bekämpningsmedel som påverkar vattenmiljön. Det behöver utredas närmare hur gränsdragningen i dessa frågor bäst görs mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten. Utredningen föreslår att regeringen beslutar att uppdra åt Naturvårdsverket och den nya myndigheten att föreslå ansvarig myndighet.

Utredningen har även övervägt var ansvaret bör ligga vad gäller strandskyddet, men funnit att det främst rör verksamheter på land och att syftet är att främja det rörliga friluftslivet. Naturvårdsverket bör därför även fortsättningsvis ha ansvar för strandskyddsfrågor.

Den nya myndigheten bör stödja Naturvårdsverket med expertkunskap i ärenden som rör havs- och vattenmiljön när verket företräder det allmänna miljöintresset som part i domstol.

**Tabell 4.18 Förslag till finansiering av central tillsynsvägledning m.m. enligt miljöbalken. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsläge (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-2,9 <sup>a</sup>	
Den nya myndigheten		+2,9

<sup>a</sup> Beloppet är en uppskattning av kostnaderna för den verksamhet som föreslås ingå i den nya myndigheten, baserat på Naturvårdsverkets svar till utredningen. Skillnaden mellan angivet belopp i tabell 4.17 och i denna tabell beror på att vissa vattenrelaterade miljöbalksfrågor inte föreslås ingå i den nya myndigheten, t.ex. strandskyddsärenden.

### Stödjande funktioner

**Utredningens förslag:** I den nya myndigheten ska ingå en ansvarighet till stödjande funktioner som i dag finns inom Naturvårdsverket, som juridik, miljöekonomi, utvärdering samt samordning av internationell projektverksamhet.

Naturvårdsverket har en miljöjuridisk enhet som ger juridiskt stöd till arbetet med vattenförvaltning (föreskrifter och tillsynsvägledning), skydd i sötvatten (Natura 2000-prövningar och vägledning),



havsmiljöarbetet (utveckling av marina direktivet, regler och vägledning rörande fiske i skyddade områden, prövningar och vägledning marina reservat och Natura 2000-områden, stöd till BSAP). Enheten ger också stöd till arbetet med ett antal internationella konventioner (UNCLOS, MARPOL, Helsingsforskonventionen, Osparkonventionen, Londonkonventionen m.fl.) samt några regeringsuppdrag per år. Omfattningen av detta juridiska stöd är 2,5 årsarbetskrafter motsvarande 1,5 miljoner kronor under 2008. Ett juridiskt stöd i minst denna omfattning bör ingå i den nya myndigheten.

**Tabell 4.19 Naturvårdsverkets redovisade kostnader för stödjande funktioner. Anslag inom utgiftsområde 20, kostnader i 2008 års kostnadsnivå**

Anslag	Årsarbetskrafter	Kostnader (miljoner kronor)
1:1 Naturvårdsverket	5,2	3,1
<b>Summa</b>	<b>5,2</b>	<b>3,1</b>

*Källa:* Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

En annan stödjande funktion inom Naturvårdsverket utgörs av miljöekonomi. Under 2008–2009 har den miljöekonomiska funktionen lagt förhållandevis mycket resurser på vattenfrågor till följd av ett regeringsuppdrag om avgiftssystem för bättre vattenkvalitet och ett om avgiftssystem för minskad övergödning. I genomsnitt användes under denna period 3,1 årsarbetskrafter per år. Naturvårdsverket anger i sitt svar till utredningen att behovet av miljöekonomiskt stöd från och med 2011 kommer att återgå till "normalnivån" 0,5 årsarbetskrafter per år. Utredningen gör dock bedömningen att ekonomiska styrmedel även fortsättningsvis kommer att vara en väsentlig del av vatten- och havsmiljöförvaltningen, och att 2 årsarbetskrafter per år motsvarande 1,2 miljoner kronor per år är en mer rimlig nivå.

Naturvårdsverket har också en funktion för utvärdering av insatta åtgärder och en funktion för samordning av internationell projektverksamhet rörande hav och vatten. Omfattningen av det stöd som rör hav och vatten var sammanlagt 0,7 årsarbetskrafter motsvarande 0,4 miljoner kronor under 2008. Stödjande funktioner inom beskrivna områden bör ingå i minst denna omfattning i den nya myndigheten.

**Tabell 4.20 Förslag till finansiering av stödjande funktioner. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårdsverket	Förvaltningsanslag nya myndigheten
Naturvårdsverket	-3,1	
Den nya myndigheten		+3,1

*Källa:* Naturvårdsverkets svar till utredningen 2009-12-03, dnr M 2009:01/2009/6.

## OH-kostnader

**Utredningens förslag:** Den nya myndighetens OH-kostnader för verksamheter som tas över från Naturvårdsverket finansieras genom en överföring av 9,6 miljoner kronor från anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Naturvårdsverket har beräknat OH-kostnaderna till cirka 30 procent av verkets totala förvaltningskostnader (motsvarar 42 procent påslag). Det innebär att ytterligare 9,6 miljoner bör föras över från Naturvårdsverkets förvaltningsanslag 1:1 till den nya myndighetens förvaltningsanslag för att täcka den nya myndighetens OH-kostnader.

**Tabell 4.21 Beräkning av OH-kostnader (miljoner kronor)**

Verksamhet	Anslag 1:1 Naturvårdsverket
Miljömålsmyndighet	0,5
Vattenförvaltning	1,8
Havsmiljöförvaltning	6,6
Områdesskydd	0,9
Kalkning	1,2
Miljöövervakning	4,2
Internationell rapportering	1,0
Forskning	0,6
Tillsynsvägledning	2,9
Stödjande funktioner	3,1
<b>Delsumma</b>	<b>22,8</b>
OH (+42 %)	9,6
<b>Total</b>	<b>32,4</b>

## Uppgifter som Naturvårdsverket har bedömt kan tillkomma de närmaste åren (2010–2012)

Naturvårdsverket redovisade i april 2009 till regeringen en analys av resursbehoven för det kommande arbetet med det marina direktivet.<sup>27</sup> Slutsatsen var att det för perioden 2010–2012 kommer att krävas ytterligare 5–7 årsarbetskrafter per år vid den samordnande myndigheten (läs den nya myndigheten) och därutöver 30–41 miljoner kronor för perioden som helhet för utredningsarbete (vid många olika myndigheter).

I Naturvårdsverkets svar till utredningen anges att följande arbetsuppgifter förutses för de närmaste åren (fram till 2012), men det är för utredningen inte helt klart vad som är fortsättning av befintligt arbete och vad som är helt nya arbetsuppgifter:

- Leda och samordna nationellt såväl som internationellt.
- Delta i övergripande EU-kommittologin.
- Delta i arbetsgrupper.
- Ta fram föreskrifter, handböcker m.m.
- Utarbeta rapporteringssystem.
- Ta fram/sammanställa nationella bedömningsgrunder anpassade till marina direktivet.
- Utarbeta en strategisk plan för samordning mellan direktiv och konventioner, främst det marina direktivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, EU:s maritima strategi och Helcoms aktionsplan för Östersjön.

Naturvårdsverket bedömer även att det behövs omfattande insatser inom vattenförvaltningen den kommande treårsperioden. Det handlar om att revidera och ta fram nya föreskrifter, ta fram ny vägledning bl.a. om miljö kvalitetsnormer, samordna de beslutade åtgärdsprogrammen, samordna vattenåtgärderna med klimatarbetet och andra EG-direktiv och medverka till att genomföra flera av åtgärderna i åtgärdsprogrammen. Naturvårdsverket har inte beräknat hur stora resurser som kommer att krävas, men uppger för utredningen att det troligen handlar om flera årsarbetskrafter.

---

<sup>27</sup> Redovisning av regeringsuppdrag 14 i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2009 om Ramdirektivet om en marin strategi 2008/56/EC. M2009/1866/Na.

Utredningen har inte närmare kunnat beräkna omfattningen i årsarbetskrafter eller kostnadstermer av eventuella tillkommande uppgifter för den nya myndigheten enligt Naturvårdsverks bedömning, och har därför avstått från att lägga förslag.

### Summering av anslagsöverföringar från Naturvårdsverket

Anslaget 1:12 *Havsmiljö* föreslås upphöra. Förvaltningsanslaget för den nya myndigheten inkluderar medel som den nya myndigheten kan använda dels till löner, dels till för att beställa underlag från andra myndigheter och för att finansiera olika projekt. Ett nytt sakanslag för hav/vatten föreslås. Den nya myndigheten föreslås även disponera medel ur anslaget 1:2 *Miljöövervakning m.m.* och anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*. Förslagen innebär en viss förstärkning av förvaltningsanslaget för den nya myndigheten på bekostnad av sakanslagen. Detta ansluter till vad Utredningen om Naturvårdsverket föreslog.<sup>28</sup>

Överföringen av 32,4 miljoner kronor från anslaget 1:1 *Naturvårdsverket* till förvaltningsanslaget för den nya myndigheten motsvarar uppskattningsvis 40–45 årsarbetskrafter.

**Tabell 4.22 Summering av förslag till finansiering av verksamhet som i dag bedrivs vid Naturvårdsverket och som föreslås ingå i den nya myndigheten. Överföringar mellan anslag och ändringar av dispositionsrätt inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor)**

Disponeras av	1:1 Naturvårds- verket	1:2 Miljö- övervak- ning m.m	1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	1:12 Havsmiljö	Förvaltnings- anslag nya myndigheten	Nytt sak- anslag för hav/vatten	Summa
Naturvårdsverket	-32,4	-83,1	-266,0	-284,8			-666,3
Den nya myndigheten		+78,6	+35,0		+59,9	+492,8	+666,3

## 4.2 Fiskeriverket

Fiskeriverket är den statliga förvaltningsmyndighet som har ansvar för bevarande och nyttjande av Sveriges fiskeresurser.<sup>29</sup> Myndigheten lyder under Jordbruksdepartementet och hade 2009 cirka

<sup>28</sup> SOU 2008:62.

<sup>29</sup> Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

360 årsarbetskrafter (323 årsarbetskrafter 2008) fördelade på tretton arbetsställen i Sverige. Huvudkontoret ligger i Göteborg.

EU:s gemensamma fiskeripolitik reglerar i stor omfattning det svenska fisket och präglar således i hög grad Fiskeriverkets verksamhet. Verket tar fram underlag för svenska ställningstaganden och medverkar i genomförandet av denna politik samt i det internationella arbetet med fiskefrågor och förhandlingar. Verket bereder förslag till ny lagstiftning, tar fram föreskrifter och långsiktiga förvaltningsplaner för att säkerställa ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk. Fiskeriverket har ett övergripande ansvar för den svenska fiskerikontrollen.

Fiskeriverket administrerar tillsammans med länsstyrelserna inom ramen för den Europeiska fiskerifonden ett Operativt program för utvecklingen inom fiskerinäringen under programperioden 2007–2013.<sup>30</sup> Till de prioriterade områdena i programmet hör en anpassning av kapaciteten i den svenska fiskeflottan så att en långsiktigt hållbar situation för fiskbestånden kan uppnås, ökad lönsamhet i fiskerinäringen, främjande av sysselsättning på landsbygden, minskning av de negativa miljöeffekterna orsakade av svensk fiskerinäring samt hållbar miljö och naturliga fiskbestånd.

Fiskeriverket bedriver också undersökningsverksamhet (olika typer av fältundersökningar, miljöövervakning och andra typer av datainsamling), analysverksamhet, utvecklar nya miljövänliga fiskemetoder och redskap samt bedriver forskning om fisk, fiskevård och fiske. Merparten av resultaten av forsknings- och utvecklingsverksamheten används som underlag för fiskeriförvaltningen.<sup>31</sup>

#### 4.2.1 Den gemensamma fiskeripolitiken

Den svenska fiskerilagstiftningen är underordnad EU:s fiskeripolitik som främst kommer till uttryck i förordningar utfärdade av den Europeiska Gemenskapen. Grunderna för den gemensamma fiskeripolitiken följer av den s.k. grundförordningen från 2002

---

<sup>30</sup> Detta sker enligt rådets förordning (EG) 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden (EFF).

<sup>31</sup> Begreppet ”fiskeriförvaltning” används ofta när det gäller Fiskeriverkets verksamhet. Utredningen har inte kunnat finna att begreppet är definierat i svensk författning eller i EG-lagstiftningen och det förefaller även i övrigt saknas en entydig definition. I regel omfattar begreppet när det används hela bredden av aktiviteter med syfte att främja och säkerställa ett hållbart fiske, en god sysselsättning och lönsamhet inom fiskerinäringen, bevarande av livskraftiga fisk- och skaldjursbestånd och återhämtning av svaga bestånd. Utredningen har utgått från ett sådant synsätt på begreppet.

(Rådets förordning (EG) nr 2371/2002). Fiskeripolitiken är indelad i tre områden: resurser, marknad och struktur. Det ankommer på medlemsstaterna att komplettera EU:s regelverk bl.a. avseende fiskereglering i sötvattensområden och för icke yrkesmässigt fiske.

Målet för den gemensamma fiskeripolitiken är enligt artikel 2 i grundförordningen att säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

I detta syfte ska gemenskapen

- tillämpa försiktighetsmetoden genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser,
- arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem,
- minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen,
- sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen,
- bidra till en effektiv fiskeverksamhet inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt
- ta hänsyn till konsumenternas intressen.

Ledstjärnan för den gemensamma fiskeripolitiken ska vara följande principer om gott styre.

- En tydlig definition av ansvaret på gemenskapsnivå samt på nationell och lokal nivå.
- En beslutsprocess som bygger på välgrundade vetenskapliga rön som ger snabba resultat.
- Ett brett deltagande av aktörer i alla stadier av politiken från begreppsbildningen till genomförandet.
- Överensstämmelse med annan gemenskapspolitik, särskilt miljö-, social-, regional-, utvecklings-, hälso- och konsumentskyddspolitik.

Grundförordningen rör i första hand gemenskapens resurspolitik på fiskets område men utgör också utgångspunkt inom andra delar

av fiskeripolitiken såsom strukturpolitik och kontrollfrågor. Av förordningen framgår att en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken ska göras före utgången av 2012.

### EU:s grönbok – reformering av den gemensamma fiskeripolitiken

Europeiska kommissionen konstaterar i sin grönbok om den gemensamma fiskeripolitiken<sup>32</sup> att den nuvarande politiken inte lyckats förhindra överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. De viktigaste förändringarna i den gemensamma fiskeripolitiken sedan den trädde i kraft 2002 är enligt kommissionens grönbok

- att en övergång har skett till ett mer långsiktigt perspektiv på fiskeriförvaltningen genom förvaltningsplaner och återhämtningsplaner,
- att en ökad integrering av miljöhänsyn i fiskeriförvaltningen har skett,
- att fiskerinäringen och andra intressenters medverkan har ökat genom att Regionala Rådgivande Nämnder (RAC)<sup>33</sup> bildats och givits en reglerad roll inför gemenskapens beslutsfattande,
- att en ny politik för fiskeflottan har införts som innebär bl.a. att de av gemenskapen fastställda målen för kapacitetsminskning i flottan tagits bort och ersatts med nationella tak och inom dessa gränser är medlemsstaterna fria att själva välja hur fiskeflottorna ska hanteras och
- att en mer selektiv användning av offentliga medel för att stödja utvecklingen av fiskerisektorn har utvecklats, bl.a. genom avskaffandet av stödet för byggande av nya fartyg, en strukturpolitik som är mer förenlig med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och en ökad tonvikt på diversifiering av kustsamhällen.

---

<sup>32</sup> KOM(2009)163 - Reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

<sup>33</sup> Dessa nämnder ger EU-kommissionen råd i fiskerifrågor. Gemensamt för de regionala rådgivande nämnderna är att de är sammansatta av ledamöter från såväl yrkesfiskarna som fiskeindustrin och berörda intresseorganisationer.

Kommissionen anser enligt grönboken att de strukturella felen i fiskeripolitiken fortfarande är följande fem.

- Det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.
- Vagt formulerade politiska mål som ger otillräcklig vägledning för beslutsfattande och genomförande.
- Ett system för beslutsfattande som uppmuntrar till ett kort-siktigt tänkande.
- Ett regelverk som inte ger näringen själv tillräckligt ansvar.
- Bristande politisk vilja att se till att bestämmelserna följs och låg grad av efterlevnad i näringen.

#### 4.2.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Fiskeriverkets verksamhet såvitt avser förhandlingarna inom ramen för och genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken samt utformningen och genomförandet av den nationella fiskeripolitiken ska i huvudsak ingå i den nya myndigheten och integreras med arbetet med övriga havs- och vattenmiljöfrågor. Verksamhet som inte ska ingå i den nya myndigheten är sådan som syftar till främjande av fiskerinäringen och sådan som avser strukturstöd.

Utredningen ska som tidigare nämnts ta ställning till vilka verksamheter inom Fiskeriverket som ska ingå i den nya myndigheten, samt hur dessa verksamheter kan införlivas i den nya organisationen, så att en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenmiljöförvaltning kan etableras. Utredningen ska i detta sammanhang ta ställning till hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande. Regeringens utgångspunkter är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas och att antalet myndigheter inte ska öka.

En särskild utredare ska lämna förslag till en framtida organisering av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.<sup>34</sup> Efter-

<sup>34</sup> Dir. 2009:100.



som regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka är syftet att dessa verksamheter ska ges en lämplig organisatorisk hemvist inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

### Integrering av fiskeriförvaltningen i havs- och vattenmiljöarbetet

Fiskeriverkets verksamhet utgörs i huvudsak av frågor som rör bevarande och hållbart nyttjande av fiskresurserna. En förskjutning av tyngdpunkten sker inom detta område från en inriktning på främst sysselsättning och lönsamhet i näringen till att i ökande grad säkerställa ett hållbart fiske, bevarande av livskraftiga bestånd och återhämtning av svaga bestånd.<sup>35</sup>

I ingressen (punkt 9) till EU:s marina direktiv<sup>36</sup> anges att det för att uppnå målen med direktivet krävs ett tydligt och sammanhållet regelverk och att direktivet bör bidra till samstämmighet mellan olika politikområden och främja integreringen av miljöfrågor i annan politik, såsom bl. a. den gemensamma fiskeripolitiken. Här anges att regelverket bör ge en övergripande handlingsram och bidra till att de åtgärder som vidtas är samordnade, konsekventa och väl integrerade med åtgärder enligt annan gemenskapslagstiftning. I ingressen anges även vikten av att tillämpa ekosystemansatsen vid utnyttjande av marina resurser.

En av de kvalitativa deskriptorerna (beskrivande faktorer) för fastställande av en god miljöstatus i marin miljö<sup>37</sup> innebär att populationer av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur ska hålla sig inom säkra biologiska gränser och uppvisa en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd. Även flertalet av de övriga 11 deskriptorerna har bäring på fisk och fiskbeståndens relationer till andra ekologiska faktorer. Motsvarande gäller för det av riksdagen fastställda nationella miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* där flera av delmålen har bäring på fisk och fiske.

Forskning visar att fiskbestånden är en viktig komponent i sötvattens- och havsekosystemen, bl.a. genom att de utgör en

<sup>35</sup> Se Fiskeriverkets redovisning av ett regeringsuppdrag. Analys av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning, dnr Jo2009/1717/JFS.

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

<sup>37</sup> Bilaga I till marina direktivet, punkt 3.

starkt reglerande faktor.<sup>38</sup> Är målet att förvalta dessa ekosystem på ett långsiktigt hållbart sätt måste fiskbestånden förvaltas gemensamt med övriga delar av de akvatiska ekosystemen. Så har exempelvis åtgärder enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön (BSAP) med syftet att stärka fiskbestånden inte enbart betydelse för att återställa en beskattningsbar resurs, utan framför allt handlar det om att se till fiskens roll i det biokemiska kretsloppet, dess betydelse för närsaltsflöden samt kontrollen av främmande arter och skadliga marina organismer.

Regeringen framhåller i propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik*<sup>39</sup> att en helhetssyn på nyttjandet av havet är nödvändig och konstaterar att politiken för exempelvis sjöfart, fiske, energi, turism, basnäringar, jordbruk, havsmiljö och havsforskning hittills har utvecklats var för sig. Detta har lett till en fragmentering av beslutsfattandet där olika politiska mål ibland kolliderar, vilket kan innebära negativa konsekvenser för olika verksamheter eller för havsmiljön. En fragmentering gör det också svårare att överblicka hur åtgärder inom olika sektorer påverkar varandra och att bedöma de ackumulerade effekterna. Samtidigt blir det svårare att utnyttja de synergier som finns mellan olika verksamheter och näringar, t.ex. mellan turism och fiske, mellan bebyggelse och transporter eller mellan energi och miljö. Det finns vidare enligt vad som framgår av propositionen en rad starka kopplingar mellan fiskeförvaltning, fiskevård, vattenvård och havsmiljöarbete.

I direktiven till utredningen anger regeringen att en grundläggande utgångspunkt i förvaltningen är att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa ska baseras på ekosystemansatsen. Vidare anför regeringen att Naturvårdsverket och Fiskeriverket har ett delat ansvar för frågor om biologisk mångfald och ekosystem i vatten och att arbetet med dessa frågor behöver integreras bättre. I Sveriges synpunkter på Kommissionens grönbok<sup>40</sup> understryker regeringen vikten av att olika politikområden inom EU, såsom den maritima politiken (till vilken fisket hör), det marina direktivet och ramdirektivet för vatten hanteras samlat.

---

<sup>38</sup> Se bl.a. Havsmiljökommissionen slutbetänkande: Havet – tid för en ny strategi. SOU 2003:72, s.97.

<sup>39</sup> Prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU, rskr. 2008/09:299, s.47.

<sup>40</sup> Swedish Views on the Reform of the Common Fisheries Policy,dnr Jo2010/553.

I betänkandet *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion*<sup>41</sup> föreslogs att Fiskeriverket skulle ersättas av en myndighet för havsresurser och fiske. Utredningen övervägde som ett alternativ att inrätta en gemensam jordbruks- och fiskemyndighet. Utredningen såg fördelar med ett sådant vägval främst när det gäller den miljömässiga kopplingen mellan fiske och jordbruk (övergödningsproblematiken) samt strukturstödhandlingen. Sammantaget bedömde utredningen dock att den långsiktiga ansvarsmässiga anpassningen till det nya maritima perspektivet inom EU överväger de i huvudsak kortsiktiga administrativa effektiviseringsvinster som skulle möjliggöras med en gemensam jordbruks- och fiskemyndighet.

I samband med att regeringen fattade beslut om direktiven för utredningen uttalade miljöministern att den nya myndigheten ska öka Sveriges möjligheter att på ett kraftfullt sätt verka för bra miljö i hav och vatten.<sup>42</sup> Utredningen ser detta som ett uttryck för regeringens vilja att få till stånd en ambitionshöjning och ett kraftfullt förnyelsearbete med betydelse för hela havs- och vattenmiljöförvaltningen, dvs. att med ändamålsenliga verktyg säkerställa att målen i ramdirektivet för vatten, marina direktivet, Helcoms aktionsplan och det svenska miljömålssystemet kan uppfyllas. Utredningen slutsats av detta är att resursbevarandet och hållbarhetsaspekterna när det gäller fisket ska ges en mer framskjuten roll genom att integrera dem med övrigt havs- och vattenmiljöarbete och att en sådan integrering ska åstadkommas bl.a. genom inrättandet av en ny myndighet med ansvar och befogenheter att verka både nationellt och internationellt. På detta sätt tillgodoses även målet på integrering av miljö- och fiskeripolitik i det marina direktivet samtidigt som arbetet med att uppnå målen för biologisk mångfald enligt den nationella åtgärdsplanen för Helcoms aktionsplan underlättas.

Därutöver ser utredningen en fördel med att knyta samman arbetet med havsplanering, som regeringen anser ska ingå i den nya myndigheten,<sup>43</sup> med arbetet med zoner för fiskförbud och annan reglering av fiskuttag som en del av en adaptiv förvaltning av Sveriges hav.<sup>44</sup> Enligt sin årsredovisning för 2008 har Fiskeriverket tagit fram kartor över rekryteringsområden för fisk i Östersjön för

---

<sup>41</sup> SOU 2009:8.

<sup>42</sup> Se pressmeddelande från Miljödepartementet den 10 september 2009.

<sup>43</sup> Dir. 2009:109.

<sup>44</sup> Liknande överväganden gjordes av Havsmiljökommissionen. SOU 2003:72.

ett flertal viktiga fiskarter. Kartorna används inom marin förvaltning och planering i Sverige och Finland. Kartläggningen har inneburit att ett flertal kustarter fått ett bättre skydd än tidigare. Arbetet har även lett till en ökad integrering av fisk- och fiskefrågor med naturvård, vilket är ett viktigt steg mot en mer ekosysteminriktad förvaltning. Fiskeriverket har även arbetat med införandet av fiskefria områden i enlighet med delmål 1 under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.<sup>45</sup>

Det bör nämnas i sammanhanget att regeringen har beslutat att en särskild utredare ska ge förslag till en förändrad fiskelagstiftning, med större inriktning på hållbart nyttjande av fiskeresurserna, i linje med de nationella behoven samt vad gemenskapsrätten kräver och på motsvarande sätt som uttrycks i skogsvårdslagen och miljöbalken.<sup>46</sup> Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska enligt direktiven till den utredningen utformas som en *fiskevårdslag*.

Dessa förhållanden är enligt utredningens mening tillräckligt starka motiv för att fiskeriförvaltning ska ingå i den nya myndighetens verksamhet. Andra sektorer, som t.ex. sjöfart och energitvinning påverkar miljön men är inte på samma sätt som fiske ett uttag och nyttjande av ekosystemens biologiska resurser. Som framgår ovan visar EU:s grönbok<sup>47</sup> att EU-kommissionen strävar mot en gemensam fiskeripolitik som allt mer är anpassad till en fiskeriförvaltning baserad på en tillämpning av ekosystemansatsen. Den gemensamma fiskeripolitiken ses för närvarande över och kommer att revideras före utgången av 2012. Utredningen gör även mot den bakgrunden bedömningen att det är ett ändamålsenligt vägval att föra samman havsmiljöarbete, havsplanering och den huvudsakliga fiskeriförvaltningen i en ny myndighet för havs- och vattenmiljö. Myndighetens lagtillämpning kommer som en följd av detta att utgå från miljöbalken, den kommande fiskevårdslagen samt den kommande lagstiftningen för havsplanering. I en sådan organisation kommer marinekologer, limnologer, oceanografer, samhällsvetare och ekonomer att kunna arbeta utifrån en helhets-syn på nyttjande och bevarande av havs- och sötvattensekosystem och ta fram underlag för politiska beslut om mål, formulerade utifrån ett ekosystemperspektiv.

---

<sup>45</sup> Prop. 2004/05:150. I regeringsbeslut med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen samt den nationella havsmiljöskrivelsen fick Fiskeriverket i uppdrag (Jo2005/2964/NS) att föreslå tre områden med permanent fiskeförbud.

<sup>46</sup> Utredningen om ny fiskelagstiftning. Dir. 2007:125, dir. 2008:47, dir. 2009:13.

<sup>47</sup> KOM(2009)163 – Reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

Det kan nämnas i sammanhanget att i Storbritannien kommer en särskild myndighet för havsförvaltning, The Marine Management Organisation (MMO), att inrättas.<sup>48</sup> Myndigheten ska ansvara för havsplanering, fiskeriförvaltning, tillståndsgivning för havsrelaterad verksamhet, fiskerikontroll samt medverka vid etableringen av marina skyddade områden.

Även dessa förhållanden stärker utredningens bedömning att merparten av fiskeriförvaltningen bör ingå i den nya myndighetens ansvarsområde och integreras i arbetet med övriga havs- och vattenmiljöfrågor. Syftet är att åstadkomma en samlad förvaltning av havs- och vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa baserat på ekosystemansatsen, som regeringen i direktiven till utredningen angett som en utgångspunkt för havs- och vattenmiljöförvaltningen.

Sådana frågor med mer eller mindre bäring på fiskeriförvaltningen, som enligt utredningens synsätt inte bör ingå i den nya myndighetens ansvarsområde, är frågor om främjande av fiskerinäringen, fiskberedning, sysselsättning, strukturstöd, regional utveckling, marknad, handel och konsumentfrågor.

#### 4.2.3 Resursförvaltning

Fiskeriförvaltningen med sitt breda perspektiv berör alla Fiskeriverkets avdelningar. *Avdelningen för resursförvaltning* tar fram underlag för svenska ställningstaganden i frågor om fiskekvoter och tekniska regleringar och medverkar vid utformandet av långsiktiga förvaltningsplaner för att säkerställa ett ekologiskt hålligt fiske.<sup>49</sup> Avdelningen för resursförvaltning är huvudansvarig för detta arbete men stöder sig på den kunskap som finns på *Avdelningen för forskning och utveckling*. Enligt uppgifter från Fiskeriverket avser cirka 60 procent av FoU-avdelningens arbete framtagande av underlag (datainsamling, beståndsanalys) för ICES<sup>50</sup> och EU-förhandlingar. EU-enheten inom Avdelningen för resursförvaltning är till övervägande del inriktad på att stödja regeringen i förhandlingsarbetet.

Den vetenskapliga rådgivningen som tillhandahålls av ICES baseras på data som enligt EU:s datainsamlingsförordning<sup>51</sup> ska

<sup>48</sup> Marine and Coastal Access Bill.

<sup>49</sup> Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

<sup>50</sup> Havsforskningsrådet, International Council on the Exploration of the Sea.

<sup>51</sup> Rådetsförordning (EG) 1534/2000.

samlas in av medlemsstaternas myndigheter. ICES vetenskapliga rådgivning ligger sedan till grund för EU-regleringar om kvoter m.m. ICES råd är biologiskt baserade och det är upp till beslutsfattarna att väga in ekonomiska och sociala aspekter.

Tillträdesenheten inom Avdelningen för resursförvaltning transformerar EU-besluten till svenska föreskrifter som beslutas och utfärdas av Fiskeriverket, exempelvis beslut om fiskekvoter. Enheten tar även fram förslag till regleringar av det nationella fisket, exempelvis föreskrifter om begränsning av fiskets omfattning (licenser, redskapsbegränsningar, förbudsområden, fisketider, minimimått för landade fiskar) som beslutas av Fiskeriverket. Den svenska lagstiftningen på fiskeområdet är omfattande. Tillträdesenheten prövar även yrkesfiskarlicenser och ansökningar om fartygstillstånd samt särskilda tillstånd, dvs. tillstånd om bl.a. vad, var, när och hur man får fiska. *Kontrollavdelningen* övervakar att regelverket efterlevs och tar även in uppgifter om fångad fisk som förs in i ovannämnda rådgivningsprocess.

Fiskeriverkets verksamhet avseende resursförvaltning ska i enlighet med utredningens förslag i huvudsak ingå i den nya myndigheten, vilket innebär följande.

- Föreskriftsarbete för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken samt föreskrifter av nationell karaktär för vård av fiskbestånd.
- Tillhandahållande av underlag och expertis till regeringen i förhandlingsarbetet inom EU.
- Framtagande av underlag till omprövningar av vattendomar och yttranden i enlighet med miljöbalken.
- Handläggning av fiskeavgiftsmedel för fiskevård.
- Fördelning av medel av anslaget 1:14 *Fiskeriverket* för bl.a. arbete med vattenrelaterade miljökvalitetsmål och av anslaget 1:17 *Fiskevård* för arbete med fiskevård.
- Prövning av fartygstillstånd, yrkesfiskartillstånd och särskilda fisketillstånd.

En avgränsning bör göras för att undvika att frågor om näringens främjande hanteras av samma myndighet som fastställer regler för näringen och kontrollerar efterlevnaden av dessa regler.

De verksamheter som rör främjande av näringen och som enligt utredningen således inte bör ingå i den nya myndigheten finns inom Fiskeriverket på avdelningen för resursförvaltning och i mindre utsträckning även på FoU-avdelningen och avser:

- Främjande av fiskerinäringen, uppföljning, utvärdering och information om utvecklingen inom fiskerinäringen, inklusive insamling av ekonomiska grunddata om fisket och fiskberedningsindustrin.
- Främjande av vattenbruk.
- Främjande av allmänhetens fiskemöjligheter, fritidsfiskebaserad verksamhet och fisketurism.
- Främjande av fiskberedningsindustrin.
- Frågor om sysselsättning i fiskerinäringen, regional tillväxt och utveckling.
- Hantering av strukturstöd, fördelning av medel av anslagen 1:15 *Strukturstöd till fisket m.m.* och 1:16 *Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.* (båda inom utgiftsområde 23).
- Marknads- och handelsfrågor.
- Konsument- och livsmedelsfrågor.

**Tabell 4.23 Årsarbetskrafter på Avdelningen för resursförvaltning**

	2008	2009	Ingår i den nya myndigheten
EU-enheten	8	9	Ja
Tillträdesenheten	9	9	Ja
Utredningskontoren	18	20	Ja
Strukturstödsenheten	11	10	Nej
Utvecklingsenheten	9	9	Mindre del
Vattenbruk	1	2	Endast föreskrifter och tillsynsvägledning
Swedmar	6	6	Ja
<b>Summa</b>	<b>62</b>	<b>65</b>	

Källa: Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

## Förstärkning av Regeringskansliets samordning i EU-arbetet

Som framgår av direktiven till Utredningen om En framtida administration av vissa fiskefrågor<sup>52</sup> är ett viktigt krav på den framtida organisationen av fiskefrågorna att den effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförandet av och förhandlingarna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Förslaget att dela upp ansvaret för främjande av näringen och ansvaret för övriga frågor i fiskeriförvaltningen innebär i sig inget behov av ändringar i ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet men innebär enligt utredningens mening att kraven ökar på Regeringskansliets och närmast ansvariga departements styrning, likväl som på en starkare samordning mellan berörda departement.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att Regeringskansliets resurser för beredning och förberedelser av förhandlingar som avser den gemensamma fiskeripolitiken behöver förstärkas. Den närmare dimensioneringen av förstärkningen bör kunna fastställas efter en genomgång av berednings- och samverkansformer men bedöms av utredningen kunna handla om 2–4 årsarbetskrafter, motsvarande cirka 2–4 miljoner kronor. Förstärkningen föreslås genomföras i samband med den strukturförändring som regeringen kan komma att besluta med anledning av denna utrednings förslag, genom att resurser överförs från Fiskeriverkets nuvarande anslag till Regeringskansliets anslag. Utredningen har i dessa frågor samrått med Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor som redovisar sina förslag till regeringen samtidigt med denna utredning.

## Utredningskontoren

**Utredningens förslag:** Utredningskontorens verksamhet ska ingå i den nya myndigheten.

Inom Avdelningen för resursförvaltning finns tre utredningskontor som bistår landets fem miljödomstolar med utredningar kring byggande i vatten och miljöfarlig verksamhet i sjöar, vattendrag och hav. Fiskeriverkets utredningskontor finns i Luleå, Härnösand och Göteborg. Här utförs undersökningar och utredningar om

---

<sup>52</sup> Dir 2009:100.



fiskbestånd och fiske i ansökningsmål enligt miljöbalken som rör vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, samt i fiskevårdsprojekt. Verksamheten bedrivs inom ramen för Fiskeriverkets miljöansvar som sektorsmyndighet och syftar till att bevara fiskbestånden samt att motverka och kompensera skador på fisken och dess miljö.

Verksamheten på utredningskontoren kan grovt delas in i:

- Handläggning av miljöbalksärenden, yttranden till miljödomstolen om inverkan på allmänt fiskeintresse i ansökningsmål och remissyttranden till andra myndigheter och sakkunnigutredningar åt miljödomstolar. Detta utgör den dominerande verksamheten inom utredningskontoren.
- Fiskrelaterad miljöövervakning, exempelvis referensprovfisken.
- Framtagande av underlag till omprövningar av vattendomar, på begäran av Kammarkollegiet.
- Kontrollprogram för att utreda inverkan på fisk av utsläpp från industrier och annan uppdragsverksamhet.
- Planering och genomförande av olika fiskevårdsprojekt.
- Handläggning och nyttjande av fiskeavgiftsmedel för fiskevård.

Fiskeriverket har en skyldighet att yttra sig till miljödomstolen över ansökningar enligt miljöbalken (1998:808). Dessa ärenden kan avse vattenverksamhet, exempelvis utbyggnad av vattenkraft, muddringar och anläggningar av vägtrummor eller miljöfarlig verksamhet, exempelvis industrier. I sina yttranden gör Fiskeriverket en bedömning av inverkan på det allmänna fiskeintresset och lämnar vid behov förslag på skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder. Fiskeriverket ingår i flera samrådsgrupper för fiskevårdande åtgärder i reglerade vattendrag där vattenavgifter beslutats.

I utredningskontorens verksamhet ingår även fältverksamhet, exempelvis provfiske och andra fiskundersökningar i vattendrag, sjöar och kustvatten.

Utredningskontoren bedriver även uppdragsverksamhet som avser exempelvis recipientkontroller med stöd av fiskundersökningar i syfte att kontrollera effekterna på fisk av utsläpp från massaindustrier längs Norrlandskusten. Dessa undersökningar sker normalt på beställning av olika skogsbolag och i enlighet med ålägganden i miljödomar eller inom ramen för recipientkontroll-

program (som en del av verksamhetsutövares egenkontroll enligt 26 kap. 22 § miljöbalken). Undersökningarna, som endast utförs vissa år, bedrivs ofta i samarbete med universitet eller konsultföretag, vilka främst svarar för olika biokemiska analyser. Anledningen till att den här typen av uppdrag utförs av utredningskontoren är enligt Fiskeriverkets egna uppgifter främst att kontoren har långa dataserier när det gäller fiske och dess påverkan.

Utredningskontoren utför även referensprovfisken som beställs och finansieras av Naturvårdsverket inom ramen för den nationella miljöövervakningen. Andra uppdragsgivare för insamling av fiskprover är Livsmedelsverket och Naturhistoriska riksmuseet.

Utredningskontorens kompetens är enligt utredningen en viktigt resurs för vattenförvaltningen, särskilt i samband med den överprövning av vattendomar som behöver ske för att uppfylla kraven enligt EU:s ramdirektiv för vatten och för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. I dag uppges bristen på kompetens och resurser vara en av orsakerna till att omprövningen av äldre vattendomar inte kan omprövas i önskad takt.

Miljöprocessutredningen finner i sitt delbetänkande *Vattenverksamhet*<sup>53</sup> att arbetet med omprövningar av vattenverksamheter hittills har prioriterats lågt och att detta måste ändras om man vill att antalet omprövningar ska öka och föreslår mot den bakgrunden att Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas.

Utredningen anser inte att genomförande av fiskevårdsprojekt bör ingå i den nya myndigheten. Länsstyrelserna är mer lämpade för detta. Däremot bör den nya myndigheten i vissa fall kunna vara delaktig i planeringen av sådana projekt. Genomförande av recipientkontrollprogram och annan uppdragsverksamhet bör begränsas i den nya myndigheten för att skapa utrymme och bästa möjliga förutsättningar för att den nya myndigheten kan kraftsamla på sin kärnverksamhet. I den mån uppdragsverksamhet ska förekomma förutsätter utredningen att den sker med full kostnadstäckning och bedöms vara till nytta för den egna kärnverksamheten.

---

<sup>53</sup> SOU 2009:42.

## Internationellt utvecklingssamarbete

**Utredningens förslag:** Internationellt utvecklingssamarbete och tjänsteexport ska ingå i den nya myndighetens verksamhet.

Swedmar, en enhet på Avdelningen för resursförvaltning, bedriver internationell utvecklingssamarbete och tjänsteexport. Enheten genomför externt finansierade uppdrag inriktade på att förbättra utvecklingsländerns förmåga att nyttja sina hav och kustområden, sjöar och floder. Problematiken med det pågående storskaliga fisket av europeiska flottor utanför utvecklingsländerns kuster samt utfiskningen av världshaven är ett viktigt motiv för svenska myndigheters medverkan i utvecklingssamarbetet om fiskresurser inom ramen för EU och FN-systemet.

Fiskeriverket har sedan 1970-talet ett samarbete med SIDA. Samarbetet regleras i överenskommelser som löper under tre år. Uppdragen kan grovt delas in i basuppdrag och enskilda uppdrag (s.k. uppföljningsuppdrag). Verksamheten bedrivs med tillsvidareanställda i Fiskeriverket, vilket medför att verket i viss mån är beroende av löpande nya uppdrag från SIDA för denna verksamhet. Utredningen förutsätter att i den mån den här typen av uppdragsverksamhet ska fortsätta, att den sker med full kostnadsäckning och att den är till nytta också för den egna kärnverksamheten.

## Utvecklingsenheten

**Utredningens förslag:** Samhällsekonomisk analysverksamhet ska ingå i den nya myndigheten som en del av dess övriga analysverksamhet. Därutöver bör myndigheten vara företrädd i internationella organisationer i de frågor som är av relevans för fiskeriförvaltningen, biologisk mångfald i sött och salt vatten, ekosystemtjänster m.m.

Inom Avdelningen för resursförvaltning svarar Utvecklingsenheten för ekonomiska utredningar samt handels-, marknads- och konsumentfrågor. De huvudsakliga arbetsuppgifterna är inriktade på olika samhällsekonomiska analyser inom hela Fiskeriverkets ansvarsområde, deltagande i det löpande EU-arbetet främst på

handels- och marknadsområdena samt insamling av ekonomiska grunddata om fisket och fiskberedningsindustrin. Enheten analyserar och bevakar även arbetet inom olika internationella organisationer som FAO,<sup>54</sup> OECD<sup>55</sup> och WTO.<sup>56</sup> Insamling av ekonomiska uppgifter är en del i arbetet med datainsamlingsförordningen.<sup>57</sup>

Utredningen anser att den nya myndigheten behöver ha kompetens och resurser för att kunna genomföra samhällsekonomiska analyser. Sådan verksamhet bör ingå i den nya myndigheten som en del av dess övriga analysverksamhet. Därutöver bör myndigheten vara företräd i internationella organisationer i de frågor som är av relevans för fiskeriförvaltningen, biologisk mångfald i sött och salt vatten, ekosystemtjänster m.m.

### Vattenbruket

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten ska ansvara för föreskrifter och tillsynsvägledning när det gäller frågor om vattenbruk.

Fiskeriverket ska enligt sin instruktion verka för ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat vattenbruk. Fiskeriverkets verksamhet på området är främst av näringsfrämjande karaktär. Verkets arbete med vattenbruksfrågor omfattar dels det normativa, föreskrivande arbetet kring utsättningar, fisksjukdomar, genetiskt modifierade organismer och främmande arter, dels främjande genom strukturstöd och samordning av vattenbruksfrågor i verkets rådgivande grupp för vattenbruksfrågor. Det normativa föreskrivande arbetet sker på Tillträdesenheten och främjandearbetet i huvudsak på Utvecklingsenheten.

Vattenbruket omsätter cirka 300 miljoner kronor och sysselsätter 400 årsarbeten. Det finns cirka 220 fiskodlingar i Sverige som har registrerats hos länsstyrelserna. I betänkandet *Det växande vattenbrukslandet*<sup>58</sup> föreslås en handlingsplan för utveckling av den svenska vattenbruksnäringen. Bl.a. föreslås att Fiskeriverket ges

---

<sup>54</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>55</sup> Organization for Economic Co-operation and Development.

<sup>56</sup> World Trade Organization.

<sup>57</sup> Rådsförordning (EG) 1543/2000.

<sup>58</sup> SOU 2009:26.

förstärkt uppdrag att arbeta med vattenbruk genom att ett samordningskansli inrättas vid verket. Kansliet ska enligt förslaget ansvara för samordning, information, rådgivning och statistikinhämtning på vattenbrukets område. Regeringen har i budgetpropositionen för 2010<sup>59</sup> angett att ytterligare forskning och metodutveckling är angeläget för ett effektivt och miljövänligt vattenbruk. I betänkandet av Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan<sup>60</sup> görs bedömningen att Fiskeriverket inte tillräckligt har prioriterat uppgifterna att verka för ett hållbart vattenbruk och att medverka till att stärka fisketurismen och öka allmänhetens fiskemöjligheter.

Vattenbruk kan i viss mån likställas med djurhållning. Jordbruksverket har i dag ansvaret för säkerställa ett gott djurskydd och en god hälsa hos odlad fisk och verket arbetar med stöd till näringen.

Enligt utredningens uppfattning bör ansvaret för att främja vattenbruket eller andra näringar inte ingå i den nya myndigheten i enlighet med vad utredningen tidigare anfört om att frågor om en näringens främjande bör hållas åtskilda från föreskriftsarbete och tillsyn över samma näring. Även en högre rationalitet kan enligt utredningens bedömning uppnås om dessa uppgifter läggs inom en myndighet som även arbetar med annan näringsutveckling.

## Fritidsfiske

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten ska ansvara för regleringen av fritidsfisket.

Fiskeriverket ska enligt sin instruktion medverka till att stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter. Verkets arbete med fritidsfiske omfattar kunskapsinsamling (fritidsfisket omfattas av EU:s datainsamlingsförordning) fördelning av fiskevårdsanslag, reglering i nationella föreskrifter samt kontroll och tillsyn. På Resursavdelningen finns en fritidsfiskesamordnare som arbetar verksövergripande med fritidsfiske- och fisketurismfrågor. Denna person ansvarar även för handläggning av fiskevårdsanslaget. Cirka 2 årsarbetskrafter på Tillträdesenheten arbetar med reglering

<sup>59</sup> Prop.2009/10:1, utgiftsområde 23.

<sup>60</sup> Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. SOU 2009:8.

av fritidsfisket. Därutöver pågår arbete på FoU- samt Kontrollavdelningen som berör fritidsfisket.

Det svenska fritidsfisket har stor betydelse för friluftsliv, rekreation och turistnäring. Mängden fisk i fritidsfisket utgör enligt Fiskeriverket cirka 20 procent av Sveriges totala fångst av konsumtionsfisk.

Regeringen har angett<sup>61</sup> att det är angeläget att Fiskeriverket utifrån en långsiktig plan fortsätter att utveckla fritidsfiske och fisketurism.

Genom insatser för vatten- och havsmiljön kommer den nya myndigheten att bidra till att skapa goda förutsättningar för fritidsfisket. Reglering av fritidsfisket utgör en del av fiskeriförvaltningen och bör därmed hanteras gemensamt med övrigt nyttjande av resursen. Fritidsfisket inkluderande handläggning och fördelning av fiskevårdsmedel bör därför inte särskiljas från övrig fiskeriförvaltning. Den nya myndigheten bör således ansvara för regleringen av fritidsfisket på motsvarande sätt som för yrkesfisket. Uppgiften att utveckla förutsättningarna för fritidsfisket och fritidsfiskebaserad verksamhet utifrån ett regionalpolitiskt, sysselsättningsinriktat perspektiv bör dock inte ingå i den nya myndigheten. Skälen för detta är att undvika att frågor om främjande av en näring – fisketurism och annan fritidsfiskebaserad verksamhet - hanteras av samma myndighet som fastställer regler för näringen, exempelvis begränsningar av fritidsfisket. En högre rationalitet kan som sagts ovan beträffande vattenbruket uppnås om dessa uppgifter läggs inom en myndighet som även arbetar med annan näringsutveckling.

### Administration av EU:s strukturstöd

**Utredningens förslag:** Ansvaret för administrationen av EU:s strukturstöd inom fiskeripolitiken, fördelning av medel av anslagen 1:15 *Strukturstöd till fisket m.m.* och 1:16 *Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.* (båda inom utgiftsområde 23) ska inte ingå i den nya myndighetens verksamhet.

<sup>61</sup> Prop.2009/10:1, utgiftsområde 23 och prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299.

Fiskeriverket är i ansvarig svensk myndighet för den Europeiska Fiskerifonden.<sup>62</sup> Det innebär att verket ansvarar för programmets genomförande i Sverige och för att förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller de krav som ställs enligt EU:s regelverk. Programmet administreras av ett tiotal årsarbetskrafter på främst Resursavdelningens särskilda enhet för dessa frågor tillsammans med totalt cirka 9 årsarbetskrafter på länsstyrelserna. Fiskeriverket och länsstyrelserna beslutar inom sina respektive ansvarsområden. Programmet inkluderar en miljard kronor inklusive medfinansiering genom nationella offentliga medel.

För strukturstödshanteringen finns en besluts- och en förvaltningsfunktion. I beslutsfunktionen ingår att handlägga och bevilja stöd till enskilda projekt, medan förvaltningsfunktionen omfattar ansvaret för uppföljning och övervakning av programmet. Inom det operativa programmet finns möjlighet att bevilja stöd till produktiva investeringar inom företag verksamma inom fiskerinäringen. Sådana insatser kan direkt sorteras under begreppet näringslivsutveckling. Strukturstödet har samtidigt under programperioden fått alltmer fokus på att främja kollektiva, branschgemensamma åtgärder eller bidra till att skapa sysselsättning och livskraft i regioner med en förhållandevis hög andel sysselsatta inom fiskerinäringen. Generellt främjande av regioner och restaurering/återställande av miljöer ges således prioritet framför direkta, produktiva investeringar i enskilda företag. I strukturstödshanteringen ingår även rekvisition och utbetalning samt funktionen för Attesterrande myndighet. Härutöver tillkommer de analyser som görs av strukturstödet på Utvecklingsenheten. De administrativa kostnaderna för strukturstödet kan till viss del täckas av programmedel.

Programmet präglas i motsats till förhållandena inom jordbruksstödet av ett brett spektrum av ärenden men med relativt få likartade ärenden. Cirka 200 miljoner kronor går till skrotning av fartyg. Arbetet kräver omfattande administration och kontroll.

Strukturstödsprogrammet utgör ett redskap vid genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och sett till dess innehåll har den även bäring på förvaltningen av fiskresurserna. Detta talar för att verksamheten bör ingå i den nya myndigheten. Programmet är dock relativt begränsat i sin omfattning i förhållande till dess motsvarighet på jordbrukssidan. Jordbruksverket har omfattande kompetens och långt utvecklade rutiner beträffande hanteringen av

<sup>62</sup> Rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden (EFF, programperiod 2007–2013).

jordbruksstödet. Efter samråd med Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor<sup>63</sup> föreslår utredningen därför att möjligheterna till rationalisering av administrationen av strukturstödet till fiskenäringen genom samordning med administrationen av jordbruksstödet bör prövas.

Ansvar för administrationen av EU:s strukturstöd inom fiskeripolitiken, fördelning av medel av anslagen 1:15 *Strukturstöd till fisket m.m.* och 1:16 *Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.* (båda inom utgiftsområde 23) föreslås således inte ingå i den nya myndighetens verksamhet.

#### 4.2.4 Fiskerikontroll

**Utredningens förslag:** Det övergripande ansvaret för fiske- och fiskerikontrollen, i sjöar, vattendrag, kust och hav, inklusive ansvar föreskrifter och vägledning, ska ingå i den nya myndigheten.

Fiskerikontrollen har syftet att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma samt den nationella fiskeripolitiken, dvs. att fisket följer de regler som har fastställts för fiskerinäringen. Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen i Sverige. Avdelningen för fiskerikontroll ansvarar för kvotuppföljning och kontroll av fiskets fångster och landningar samt den officiella statistiken på fiskets område. Genom de uppgifter om fisket som samlas in av avdelningen är det möjligt att spåra den fångst som landas tillbaka till fångstområdet. En viktig del i arbetet är att kontrollera och bedöma rimligheten av de uppgifter om fångster som lämnas in av fiskerinäringen. Med ledning av dessa uppgifter tas bland annat beslut om att stoppa fisket när den nationella kvoten bedöms vara uttömd. Genom att analysera fångstuppgifter och annan information kan fisket övervakas och överträdelser mot gällande regler upptäckas. Uppgifterna ligger också till grund för den statistik som publiceras av verket.

Det operativa kontrollarbetet kan delas in i dokumentkontroll, fältkontroll och handelskontroll. I dokumentkontrollen ingår dataläggning av uppgifter från fisket i loggblad m.m., korskontroll, kvotuppföljning samt satellitbaserad fartygsövervakning. Kostna-

<sup>63</sup> Dir. 2009:100.



derna för detta uppgick för Fiskeriverkets del till cirka 11 miljoner kronor under 2008.<sup>64</sup> Fältkontrollen omfattar landningskontroll, kvalitetskontroll, återtagskontroll<sup>65</sup> och transportkontroll i hamnar och vid auktioner. Kostnaderna uppgick till cirka 22 miljoner kronor 2008.

Avdelningen består av följande tre enheter.

1. *Dokumentationsenheten*

Enheten ansvarar för registrering av uppgifter om fisket, landningar, första försäljning av fisk, verifiering av uppgifter genom samkörning av data, förvaltning av systemet för satellitbaserad övervakning av fiskefartyg (VMS), uppföljning av kvoter och fiskebegränsningar och kvotstopp. Enheten utfärdar också fångstintyg för fångster landade i Sverige som sedan skall exporteras i enlighet med den s.k. IUU-förordningen.<sup>66</sup> Utöver detta ansvarar enheten för att dygnet runt ta emot olika typer av anmälningar från fisket. Detta utfördes tidigare av Kustbevakningen på uppdrag av Fiskeriverket. Uppgiften övertogs av Fiskeriverket fr.o.m. den 15 januari 2010 efter att Kustbevakningen avvecklat sin dygnetruntverksamhet vid de båda myndigheternas gemensamma fiskerikompetenscenter (FKC). Vidare samordnar enheten det svenska arbetet med riskanalys och upprätthållande av Sveriges FMC, Fishing Monitoring Center. Fiskeriverket och Kustbevakningen har för avsikt att under 2010 flytta den verksamhet som i dag bedrivs vid FKC och är lokaliserad till Tångudden i Göteborg till Fiskeriverkets huvudkontor i Göteborg.

2. *Övervakningsenheten*

Enheten ansvarar för genomförande av landningskontroll, kvalitetskontroll, återtagskontroll och transportkontroll. Enheten ansvarar för operativ samverkan med Kustbevakningen och med andra länder, bl.a. inom ramen för EU:s kontrollorgan för fiske, CFCA (Community Fisheries Control Agency). Enheten ansvarar för samordning av information för avdelningens verksamhetsområden samt arbetet med den officiella statistiken. Enheten samordnar arbetet med utarbetande av den tillsynsplan som Fiskeriverket och Kustbevakningen årligen utformar.

---

<sup>64</sup> Kustbevakningens kostnader för kontrollen till sjöss tillkommer.

<sup>65</sup> Återtag av överskott av fisk från marknaden.

<sup>66</sup> Rådets förordning (EG) nr 1005/2008. Den 29 september 2008 antogs denna förordning med syftet att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2010.

### 3. Uppföljnings- och statistikenheten

Enheten ansvarar för genomförande av kontroll av handeln med fisk, s.k. handelskontroll, administration och kontrollen av import av fisk till gemenskapens område i enlighet med den s.k. IUU-förordningen. Enheten ansvarar också för uppföljningen av överträdelser och handlägger ärenden om administrativa sanktioner, åtalsanmälningar och återkallelser av tillstånd.

Enligt Fiskeriverkets rapport Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011<sup>67</sup> befinner sig fiskerikontrollen i en brytpunkt där flera olika faktorer kommer att påverka kontrollens inriktning och struktur i framtiden. På kort sikt handlar det i första hand om de åtgärder som vidtas som direkt resultat av den kritik kommissionen riktade mot svensk fiskerikontroll efter tre inspektioner gjorda under 2007. Det är dock enligt Fiskeriverket inte dessa omständigheter som i huvudsak påverkar den svenska fiskerikontrollen utan i första hand de biologiska och miljöpolitiska målen. Enligt verket kommer därför fiskerikontrollen ha fokus på arbetet med att i högre utsträckning än i dag grunda kontrollinsatser på ett riskbaserat kontrollurval som värderar risker ur ett biologiskt perspektiv. Fiskeriverket har inlett ett samarbete med en rad myndigheter såsom Skatteverket, Tullverket, Polisen och fördjupat samarbetet med länsstyrelserna och Kustbevakningen i strävan efter att ha en kontroll som spänner över hela kedjan, nämligen från fisket till konsument via förstahandsmottagare, fiskhandlare, transportföretag och importörer. Den svenska fiskerikontrollen befinner sig således i en stark förändring och utveckling mot ökad effektivitet och kvalitet.

Av EU:s nya kontrollförordning<sup>68</sup> följer att *en* enda myndighet ska samordna alla nationella kontrollmyndigheters verksamhet. Den ska också ansvara för att samordna insamling, behandling och certifiering av uppgifter om fiskeverksamhet samt för att rapportera till, samarbeta med och säkerställa överföring av uppgifter till bl.a. EU-kommissionen. Utredningen anser oberoende av detta att det är rationellt och ändamålsenligt med ett samlat övergripande ansvar för dokumentflöde, landkontroll och sjökontroll.

Enligt Fiskeriverkets svar till utredningen kommer genomförandet av den nya kontrollförordningen leda till ökade krav och

<sup>67</sup> Redovisning av uppdrag att utarbeta en nationell handlingsplan för fiskerikontroll. 2008-02-29. Jo2008/841/JFS.

<sup>68</sup> Rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

utvidgad omfattning på kontroll och rapportering. En nyhet i förordningen är att fiskerikontrollen ska utökas till att omfatta hela handelsledet och att det ska bli möjligt att spåra fisken från fångst till tallrik. En annan nyhet är att fritidsfisket regleras genom ett saluföringsförbud för fisk som fångas i havet och genom att fångster av fritidsfångad fisk som omfattas av återhämtningsplaner (t.ex. torsk och ål) ska kartläggas för att man ska kunna vidta lämpliga förvaltningsåtgärder.

Fler kontrollkrav införs också. Exempelvis ska fartygens motorstyrka certifieras och kontrolleras genom administrativ korskontroll, omlastningar får endast ske i särskilt utpekade hamnar och landningskontrollen måste utökas i vissa utpekade hamnar. Vidare utökas kraven på vägning i hamnar och ett EU-gemensamt sanktionssystem införs. Systemet med realtidsstängning av vissa områden görs obligatoriskt i alla vatten och s.k. Fishing Restricted Areas införs vilka skall kontrolleras med hjälp av utökade VMS-sändningar och larmsystem.

**Tabell 4.24 Årsarbetskrafter på Kontrollavdelningen**

2008	2009
55	61

*Källa:* Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

Ett skäl att låta den nya myndigheten ansvara för kontrollen är en strävan att åstadkomma en tydligare gränsdragning mellan främjande av en näring och beslut om föreskrifter och kontroll av efterlevnaden av föreskrifterna.

Ett ytterligare motiv med att förlägga kontrollansvaret till den nya myndigheten är att fiskeriförvaltningen, inklusive fiskerikontrollen, hålls samman inom en och samma organisation och inte splittras upp på flera myndigheter. En sådan sammanhållning är viktig ur ett medborgarperspektiv. Den bör även kunna ge samordningsvinster och underlätta beredningen av underlag och bistånd till regeringen i samband med EU-förhandlingar om fiskeriförvaltningen, inklusive kontrollen, samt i samband med rapporteringen till EU. Som nämnts tidigare tar kontrollavdelningen även in uppgifter om fångad fisk och för in den i rådgivningsprocessen som ligger till grund för EU-regleringar av fisket.

Det är även en fördel att samma myndighet som utformar regler för fiskvård (t.ex. fredade zoner, tids- och redskapsbegränsningar) har kompetens och kunskap för att säkerställa att de aktuella reglerna kan följas upp på ett ändamålsenligt sätt.

Dessutom är en effektiv, riskbaserad kontroll (se ovan) beroende av en samlad fiskeribiologisk kompetens och kunskap, exempelvis beträffande fiskens beteende, vandringar och storleksammansättning. Kontrollverksamhetens tillgång till sådan kompetens och kunskap är en framgångsfaktor för en effektiv kontroll.

Utgångspunkten bör vara att de olika delmomenten i kontrollen även fortsättningsvis sker i nära samarbete mellan den myndighet som har det övergripande ansvaret för kontrollen och den som genomför kontrollen till sjöss, nämligen Kustbevakningen, på liknande sätt som idag. Utredningen anser att det är av stor vikt för att bl.a. tillgodose EU:s krav att det väl utvecklade samarbetet och rollfördelningen mellan ansvarig myndighet och Kustbevakningen kan fortsätta. Regeringen bör dock överväga möjligheten att ge Kustbevakningen ett större ansvar för genomförandet av fiskerikontrollen i samband med inrättandet av den nya myndigheten. I ett första steg bör frågor om var ansvaret för att utföra de s.k. landningskontrollerna bör ligga analyseras. Utredningen kan se fördelar med att kvalitetskontrollen återförs till Kustbevakningen.

Av Fiskeriverkets svar till utredningen framgår att genomförandet av EU:s nya kontrollförordning kommer att leda till ökade krav och utvidgad omfattning på kontroll och rapportering. Detta kan i sin tur leda till öka kostnader för kontrollen. Genom kontrollreformen förskjuts mer av genomförandet av fiskerikontrollen mot landbaserad kontroll och uppföljning. Utredningen bedömer det som en viktig uppgift för den nya myndigheten att effektivisera kontrollen genom åtgärder som begränsar kostnaderna. Det bör därför prövas i vilken omfattning och i vilka delar av kontrollkedjan som näringen själv skulle kunna stå för kontrollen och bära dess kostnader, s.k. egenkontroll<sup>69</sup> (se även kapitel 7).

---

<sup>69</sup> Jämför betänkandet av Utredningen om fiskekontrollen. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. SOU 2005:27

#### 4.2.5 Forskning och utveckling

**Utredningens förslag:** Fiskeriverkets FoU-verksamhet, inklusive den datainsamling som föreskrivs i EU:s regelverk, ska ingå i den nya myndigheten. Fiskeriverkets forskning och forskningsliknande verksamhet bör utvärderas inför inrättandet av den nya myndigheten.

Fiskeriverkets FoU-verksamheten har som målsättning att tillhandahålla vetenskaplig rådgivning inom följande rådgivningsprogram:

- Västerhavet
- Östersjön
- Stora sjöarna
- Diadroma arter<sup>70</sup>
- Redskapsutveckling
- Fiskevård, utsättning av fisk och vattenbruk

Dessa s.k. rådgivningsprogram bedrivs i Fiskeriverket horisontellt i en matrisorganisation där linjeorganisationen utgörs av avdelningens enheter och grupper. Rådgivningsverksamheten syftar till att ge, förutom Fiskeriverket själv, regeringen, länsstyrelserna och övriga berörda underlag för att kunna utveckla ett långsiktigt hållbart fiske samt arbeta för att berörda miljö kvalitetsmål ska kunna uppnås.

Forsknings- och utvecklingsarbetet på Fiskeriverket är inriktat mot att förbättra kunskaperna om fiskbestånd, fiskens funktion i ekosystemet, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter. Verket samlar in data om fiskbestånd och miljö, beräknar fiskresursernas storlek och hur de påverkas av fisket. Undersökningarna omfattar viktiga bestånd som sill, skarpsill, torsk, havskräfta, piggvar, lax, öring, ål, abborre och kräfta. Dessa bestånd undersöks avseende ålders- och storlekssammansättning, rekrytering och utbredning. Verket studerar också fiskens funktion i ekosystemet och fiskets miljöeffekter.

Forsknings- och rådgivningsverksamheten sker i mycket stor utsträckning i ett internationellt samarbete. Detta gäller särskilt de beståndsanalyser, underlag och den rådgivning som tas fram av

---

<sup>70</sup> Arter som vandrar mellan sött och salt vatten.

Internationella Havsforskningsrådet (ICES). Den internationella samordningen samt kvalitetsutveckling av provtagning används för att ta fram och analysera biologiska data. Dessa data behövs för uppskattning av beståndsstorlek hos de bestånd som är föremål för kommersiellt fiske.

Beståndsuppskattningarna, som utförs av arbetsgrupper inom ICES, ligger till grund för de biologiska råd om uttag ur bestånden som årligen ges av Advisory Committé (ACOM). Sverige är medlem i ICES och representeras av forskare från Fiskeriverket i cirka 50 arbetsgrupper. Verket uppger till utredningen att arbetet i ICES är av central betydelse för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken.

Den vetenskapliga rådgivning som tillhandahålls av ICES baseras på data som, enligt datainsamlingsförordningen<sup>71</sup> ska samlas in av nationella myndigheter. I Sverige har Fiskeriverket den uppgiften och den utförs till stor del av FoU-avdelningen som utför trålundersökningar med forskningsfartyget U/F Argos samt genom ombord- och hamnprovtagning från det kommersiella fisket. Datainsamlingsarbetet samordnas mellan de länder som delar fiskevatten. Fiskeriverkets forskare deltar i denna samordning.

Fiskeriverkets FoU-verksamhet omfattar också utvecklingen av nya, selektiva och mer miljövänliga fiskeredskap och restaurering av fiskens naturliga livsmiljöer. En betydande del av detta arbete berör verkets insatser med att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen, framför allt *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*.

Verksamheten bedrivs vid Avdelningen för forskning och utveckling och består av en stabsfunktion i Göteborg och följande fem enheter:

- Havsfiskelaboratoriet
- Sötvattenslaboratoriet
- Kustlaboratoriet
- Fiskeriförsöksstationen
- Forskningsfartygen

---

<sup>71</sup> Rådsförordning (EG) 1543/2000.

### Utrednings- och forskningsverksamheten vid Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium i Lysekil med lokalkontor i Karlskrona

Laboratoriet koordinerar rådgivningsprogrammen Västerhavet och Redskapsutveckling, samt medverkar i Östersjöprogrammet, samt studier av kustfiskbestånd i Västerhavet. Laboratoriet koordinerar verkets arbete under EU:s datainsamlingsförordning.<sup>72</sup>

Verksamheten i Lysekil syftar till att säkerställa den kunskapsnivå som behövs för långsiktig fiskeriförvaltning och övrigt myndighetsarbete. Arbetet är i huvudsak inriktat mot datainsamling och analys inom ramen för datainsamlingsförordningen och analys och rådgivning inom ICES.

En betydande del av forskningen vid laboratoriet är knuten till Fiskeriverkets arbete med att bidra till att nå de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om. Det omfattar både grundläggande studier av fiskekosystemens funktioner och teknisk utveckling för att nå ökad selektivitet i fisket. I Lysekil sker därför redskapsutveckling av trålar och garn för exempelvis torskfisket.

Havsfiskelaboratoriets lokalkontor i Karlskrona arbetar med främst med datainsamling enligt EU:s datainsamlingsförordning. Arbetet är inriktat mot provtagningsarbete på kommersiella fångster, både i landningshamnar och ombord på fiskefartyg.

### Fiskeriverkets sötvattenslaboratorium i Drottningholm med lokalkontor i Örebro

Laboratoriet koordinerar rådgivningsprogrammen Stora Sjöarna, Diadroma arter och Fiskevård, utsättning och vattenbruk. Arbetet är inriktat mot datainsamling, analys och rådgivning för sötvattensfisk och vandringsfisk. En betydande del av verksamheten utgörs av åtgärder för hotade arter och miljöövervakning i samverkan med Naturvårdverket.

Speciellt intresse ägnas åt hotade arter, fisksamhällena i de stora sjöarna, lax, havsöring, ål och kräftar, övergödda sjöar samt försurning och kalkning. På uppdrag av Naturvårdsverket övervakar Fiskeriverket fisksamhällena inom ramen för den nationella miljöövervakningen och kalkningsuppföljningen. Delar av verksamheten som rör de stora sjöarna och vandringsfisk är lokaliserad till Örebro.

---

<sup>72</sup> Ibid.

### **Fiskeriverkets kustlaboratorium i Öregrund, med lokalkontor i Simpevarp och Ringhals, samt en experimentanläggning i Forsmark.**

Laboratoriet koordinerar rådgivningsprogrammet Östersjön och medverkar i programmen Västerhavet, Redskapsutveckling och Diadroma arter. Arbetet är i huvudsak inriktat mot datainsamling och analys inom ramen för datainsamlingsförordningen och arbete inom ICES och Helcom. En betydande del av verksamheten rör fiskets interaktioner med marina däggdjur och fåglar, redskapsutveckling, samt studier av kustfiskbestånd i Östersjön.

Kustlaboratoriet utför på uppdrag av Naturvårdsverket kustnära miljöövervakning och är bl.a. nationell datavärd för vissa fiskarter. Övervakningen sker dels för uppföljning av de nationella miljökvalitetsmålen, dels enligt åtaganden inom ramen för Helcom.

### **Fiskeriförsöksstationen i Älvkarleby**

Försöksstationens huvudsakliga uppgift är att producera lax och öring för Dalälven enligt en vattendom. Dessutom bedrivs utvecklings-, avels- och försöksverksamhet i anslutning till fiskuppfödningen. Fiskeriverkets egna forskare och forskare vid olika institutioner på universitet och högskolor nyttjar även försöksstationens faciliteter för sin forskning.

Fiskeriverkets tidigare försöksstation i Kälarne bedrivs sedan den 1 juli 2009 i privat regi och ägs gemensamt av Jämtlands landsting, Bräcke kommun, Sveriges Lantbruksuniversitet och Fiskodlare i norr.

### **Forskningsfartyg**

Forskningsfartyget U/F Mimer, som ersatt forskningsfartyget U/F Ancyclus, används i kustnära undersökningar och i sjöarna Vänern, Vättern och Mälaren. Undersökningarna omfattar bland annat provfisken och vatten- och sedimentprovtagningar. Forskningsfartyget U/F Argos är Sveriges största och enda oceangående forskningsfartyg. Argos har en central uppgift i Sveriges havsforskning och fiskerivetenskapliga undersökningar och används främst i arbetet med beståndsuppskattningar. Inom regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag om att Sjöfartsverket ska ta över ansvaret



(redarfunktionen) för bland annat Argos.<sup>73</sup> Mot den bakgrunden tar utredningen inte ställning till Argos framtid, förutom att den konstaterar att den nya myndighetens behov av dataunderlag från undersökningar och miljöövervakning till sjöss bör fortsatt säkerställas.

**Tabell 4.25 Årsarbetskrafter på forsknings- och utvecklingsavdelningen**

	2008	2009
Lysekil (havsfiskelaboratorium)		44
Karlskrona (havsfiskelaboratorium)		6
Drottningholm (sötvattenslaboratorium)		30
Örebro (sötvattenslaboratorium)		5
Älvkarleby (sötvattenslaboratorium)		7
Öregrund (kustlaboratorium)		30
Simpevarp (kustlaboratorium)		8
Ringhals (kustlaboratorierna)		4
Älvkarleby (försöksstation)		6
<b>FoU-avdelningen</b>	<b>155</b>	<b>163</b>

Källa: Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

Utredningen konstaterar att undersökningsarbete, datainsamling samt utvecklingsarbete även i framtiden kommer att behövas för att tillgodose dels havs- och vattenmiljöarbetets behov, dels krav från EU samt att underlag tas fram för förhandlingar inom EU och internationella organ. Sverige har en lång kust och ett stort antal sjöar och vattendrag. I alla dessa vatten utgör fisk en viktig beståndsdel i ekosystemen. Detta motiverar enligt utredningens bedömning att Sverige även i framtiden bör säkerställa FoU-resurser och kompetens på området. Utredningen anser dock inte att sådan verksamhet nödvändigtvis behöver finnas i den nya myndig-

<sup>73</sup> Förslag till organisation avseende statens forsknings- och undersökningsfartyg. Rapport från Sjöfartsverket med redovisning av regeringsuppdrag att förbereda en ny organisation för statens forsknings- och undersökningsfartyg. N2009/9217/IR.

heten för att dess behov ska kunna tillgodoses. Utredningen utvecklar sin bedömning i frågan i kapitel 5.

Utredningen delar uppfattningen som framfördes av Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan<sup>74</sup> att utveckling och användning av selektiva redskap är ett viktigt medel för att främja en hållbar resursförvaltning samtidigt som näringens incitament är begränsade när det gäller detta område. Utredningen ifrågasätter dock uppfattningen att staten bör ha ansvaret för denna verksamhet, utan anser att incitament bör skapas i samråd med fiskerinäringen i syfte att föra över detta ansvar till näringen. Utredningen menar att utveckling av redskap – även sådana som är anpassade till de krav som ett hållbart fiske ställer – borde vara en viktig del i näringens sektorsansvar. Utredningen föreslår att denna fråga omfattas av den översyn av Fiskeriverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet som föreslås i kapitel 5.

#### 4.2.6 Internationellt samarbete

Förutom i Swedmar deltar Fiskeriverket även i en rad andra internationella sammanhang, bl.a. i ett 50-tal arbetsgrupper under ICES . Verket deltar också i Nordsjöns Regionala rådgivande nämnd (NRAC), Östersjöns RAC och i den pelagiska RAC:en och är även delaktig i Helcom:s arbete med BSAP i frågor om biologisk mångfald. Därutöver är verket engagerad i FAO, PGU<sup>75</sup> Nordiska Ministerrådet, WTO och OECD.

Fiskeriverkets deltagande är omfattande och utredningen vill allmänt peka på att det krävs medvetna val ifråga om vilka internationella samarbeten Sverige engagerar sig i för att nå de önskade effekterna. Det kan därför finnas skäl att inför bildandet av den nya myndigheten göra en översyn av Fiskeriverkets nuvarande deltagande i internationellt samarbete samtidigt som det inte kan uteslutas att det internationella samarbetet kan komma att öka.

---

<sup>74</sup>SOU 2009:8, s. 326.

<sup>75</sup> Politik för global utveckling. Genomförs enligt regeringens skrivelse 2007/08:89. Sveriges politik för global utveckling, Nordiska Ministerrådet, WTO och OECD.

#### 4.2.7 Uppgifter som Fiskeriverket har bedömt kan tillkomma de närmaste åren (2010–2012)

Utredningen har inhämtat underlag om vilka uppgifter som Fiskeriverket bedömer kan tillkomma i verksamheten de närmaste åren (2010–2012). Fiskeriverket bedömer att följande uppgifter kan tillkomma under den angivna tidsperioden:<sup>76</sup>

4. Samordning av vattenbruksfrågor i enlighet med vattenbruksutredningens förslag samt upprättande av nationell strategi för att ge vattenbruket förutsättningar att växa inom ekologiskt hållbara ramar. Förstärkt resursbehov 2,5 årsarbetskrafter.
5. Framtagande av handlingsplan och ökad beredskap för främmande arter. Samordning när det gäller import/utförsel, förvaring och försäljning av levande främmande arter. Förstärkt resursbehov 1 årsarbetskraft.
6. Certifiering av fiskefartygens maskinstyrka. Certifieringskravet införs den 1 januari 2012. Förstärkt resursbehov 0,4 årsarbetskrafter.
7. Utökade krav avseende datainsamling för fritidsfiske. Inga uppgifter om resursbehov.
8. Den nya kontrollförordningen inkluderar numera fritidsfisket och fisketurismen. Denna ställer krav på Sverige att införa och kontrollera ett saluförbud för allt fritidsfiske i havet bedrivet från båt samt även att följa fritidsfiskets utveckling i stort. Inga uppgifter om resursbehov.
9. Arbete med att främja fritidsfiskerelaterad verksamhet. Förstärkt resursbehov 0,5 årsarbetskraft.
10. Översyn av riksintressen. Förstärkt resursbehov 0,5 årsarbetskraft.
11. Digitalisering av förvaltningsgränser. Förstärkt resursbehov en årsarbetskraft.

Av dessa uppgifter framgår att Fiskeriverket bedömer att cirka tre årsarbetskrafter tillkommer för de delar som utredningen föreslår inte ska ingå i den nya myndighetens verksamhet. Detta innebär i så fall att en omprioritering behöver göras för att säkerställa en

---

<sup>76</sup> Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

finansiering. Utredningen har utgått från en sådan omprioritering i sitt förslag till anslagsöverföringar (se nedan).

Därutöver framgår av ett underlag som Fiskeriverket lämnat till regeringen<sup>77</sup> att nya krav på fiskerikontrollen (se ovan) enligt verket kommer att medföra omfattande resursbehov. I underlaget anges ett nationellt finansieringsbehov på 119 miljoner kronor årligen från och med 2010. I budgetpropositionen för 2010 tillfördes anslaget 1:14 *Fiskeriverket* 5 miljoner kronor för att förbättra och utveckla fiskerikontrollen. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera den framtida fiskerikontrollens eventuella behov av ytterligare resurser. Dessa frågor bereds inom regeringskansliet.

#### 4.2.8 Finansiering av Fiskeriverkets verksamhet i dag och förslag till anslagsöverföringar

Fiskeriverkets verksamhet finansieras bl.a. av anslaget 1:14 *Fiskeriverket* under UO (utgiftsområde) 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar och som 2009 uppgick till 155 miljoner kronor (2008 var motsvarande belopp 137 miljoner kronor). Av detta belopp ska minst 30 miljoner kronor användas för arbetet med miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Storslagen fjällmiljö*. Anslaget ska även användas för datainsamlingen enligt EU-förordningen nr 1543/2000 avseende nationella kostnader. Enligt budgetpropositionen för 2010 anvisades 168 miljoner kronor av anslaget 1:14 *Fiskeriverket* för 2010. För 2011 beräknades anslaget till 172 miljoner kronor.<sup>78</sup>

I enlighet med regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:162) finansieras Fiskeriverket med 8 miljoner kronor 2009 respektive 2010 för utveckling av skonsamma och selektiva redskap av anslaget 1:12 *Havsmiljö*. För genomförande av den nationella planen för återhämtning av beståndet av ål tillförs ytterligare 8 miljoner kronor 2009 respektive 2010 samt 28 miljoner kronor för skrotning av fiskefartyg och fiskevårdande åtgärder för 2009 respektive 2010.

---

<sup>77</sup> Fiskeriverkets kompletterande budgetunderlag, 2009-08-18.

<sup>78</sup> Enligt Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 23 föreslår regeringen att anslaget 1:14 tillförs 5 miljoner kronor för att förbättra och utveckla fiskerikontrollen. I enlighet med förslag i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) ökade anslaget med 15 miljoner kronor 2009. Ytterligare 1 miljon kronor tillförs 2010 och 2011.

Anslaget 1:15 *Strukturstöd till fisket m.m.* (UO23) uppgick 2009 till 28 miljoner kronor och finansierar framför allt nationellt stöd till åtgärder som medfinansieras av EU via Europeiska fiskerifonden inom ramen för fiskeprogrammet. Anslaget kan även användas för medfinansiering av andra EG-projekt som ligger i linje med fiskeprogrammet. Inom samma utgiftsområde finns anslaget 1:16 *Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.* (70 miljoner kronor) som används för EU:s medfinansiering av stödet enligt anslaget 1:15.

Anslaget 1:17 *Fiskevård* (UO 23) används för bl.a. bildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn, främjande av den biologiska mångfalden och biotopvård, insatser för bevarandet av hotade arter samt utsättning av fisk.

Anslaget används även till fiskevård främst i allmänna och enskilda vatten med fritt handredskapsfiske i kustområden och i sjöarna Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren samt Storsjön i Jämtland. Allmän fiskevård finansieras för närvarande delvis av anslaget för fiskevård men också av vattenavgiftsmedel i enlighet med vattendomar. Anslaget 1:17 *Fiskevård* uppgick till 27 miljoner kronor 2009. För 2010 anvisades 25 miljoner kronor av anslaget 1:17 för 2010. För 2011 beräknas anslaget till oförändrat belopp. Fördelningen av medel av anslaget 1:17 har i huvudsak skett enligt samma rutiner från år till år, innebärande att huvuddelen av medlen fördelats till länen, som i sin tur har haft bemyndigande att hantera ansökningar om bidrag från lokala fiskevårdsintressenter.

2009 fick Fiskeriverket drygt 70 miljoner kronor i avgiftsintäkter från sin uppdragsverksamhet (2008: 41 miljoner kronor). Avgiftsintäkterna får disponeras av Fiskeriverket. Intäkterna från uppdragsverksamheten kommer från Fiskeriverkets undersökningsfartyg, utredningskontor och laboratorier.

Fiskeriverkets tjänsteexport avser internationell konsultverksamhet, i första hand grundat på ett avtal med Sida. Intäkter av bidrag uppgick till 49 miljoner kronor (2008 45 miljoner kronor). Bortser man från EU är Naturvårdsverket den största bidragsgivaren (cirka 14 miljoner kronor 2008).

Som en konsekvens av utredningens förslag att huvuddelen av Fiskeriverkets verksamhet ska ingå i den nya myndigheten föreslås att anslaget 1:14 *Fiskeriverket* till övervägande del förs över till den nya myndighetens förvaltningsanslag respektive sakanslag som den nya myndigheten disponerar över. Även anslaget 1:17 *Fiskevård* föreslås föras över hit (se även kapitel 7).

Av Fiskeriverkets svar till utredningen framgår att genomförandet av EU:s nya kontrollförordning kommer att leda till ökade krav på kontroll och rapportering. Detta kommer i sin tur leda till ökade kostnader för kontrollen. Utredningen anser att åtgärder bör vidtas för att minska kostnaderna för fiskerikontrollen, bl.a. genom att använda mer tekniskt stöd. Kustbevakningens nya plattformar till sjöss och i luften bör också kunna bidra till en effektivare fiskerikontroll. Utredningen om fiskerikontrollen<sup>79</sup> ansåg att det borde finnas ett utrymme för att utveckla ett s.k. egenkontrollsystem inom kvalitetskontrollen, förutsatt att bl.a. informationsutbytet ökar och ett stort förtroende etableras mellan kontrollmyndigheterna och näringen. Som utredningen anfört tidigare bör det prövas i vilken omfattning som näringen själv skulle kunna stå för kontrollen och bära kostnaderna.

**Tabell 4.26 Kostnader i miljoner kronor för Fiskeriverkets verksamhet 2008 och 2009**

Verksamhet	Kostnad 2008	Kostnad 2009
Avd för resursförvaltning	34,0	36,9
Avd för fiskerikontroll	34,8	37,4
Avd för FoU	105,4	122,3
Databaser	3,1	4,4
Swedmar	6,8	6,2
OH-kostnader	84,5	92,8
<b>Summa</b>	<b>268,6</b>	<b>300,0</b>

Anm. Exklusive OH-kostnader om inte annat anges. Den centrala OH-kostnaden uppgår enligt Fiskeriverket till 23,4 procent plus 18,5 procent som är "lokal" OH-kostnad, dvs. R-avdelningens och Kontrollavdelningens riktade andel av huvudkontorets kostnader. Exempelvis del av ekonomernas kostnad som då motsvarar deras arbete direkt mot avdelningen. På motsvarande sätt betraktas IT-kostnader och hyran i Göteborg Avdelningschefen samt avdelningsadministratören på Kontrollavdelningen och Resursavdelningen ingår inte i OH-kostnaden.

Källa: Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

Enligt utredningens förslag är det framför allt verksamhet på utvecklingsenheten och strukturenheten som inte föreslås ingå i den nya myndigheten. Nedan framgår kostnaderna för dessa verksamheter enligt de uppgifter som Fiskeriverket har redovisat till utredningen.

<sup>79</sup> SOU 2005:27.

**Tabell 4.27** Årsarbetskrafter samt kostnader i miljoner kronor för verksamhet som inte ska ingå i den nya myndigheten

Verksamhet	Årsarbetskrafter 2008	Kostnad 2009	Kostnad 2011
Främjandefrågor <sup>a</sup>	2	1,7	1,7
Vattenbruk <sup>b</sup>	1,5–2	2,5	2,5
Strukturstöd <sup>c</sup>	14	5	5
Tillkommande nya uppgifter <sup>d</sup>			3
Övrigt			0,8
<b>Summa</b>	<b>18</b>	<b>9,2</b>	<b>13</b>

<sup>a</sup> Vad som omfattas av främjandefrågor framgår av avsnitt 4.2.4.

<sup>b</sup> Vattenbruk omfattar regleringar avseende fisksjukdomar, GMO, främmande arter samt främjandefrågor för denna näring.

<sup>c</sup> Strukturstödshanteringen omfattar förvaltning, beslut, analys, utbetalning, rekvisition och attestering. Kostnaderna för strukturstödshanteringen är högre än vad som anges i tabellen. En ytterligare del täcks genom EU-bidrag, s.k. TA-medel (Technical Assistance) och uppgår till 4,5 mnkr. OH-kostnader ingår.

<sup>d</sup> Kostnader för tillkommande uppgifter och övrigt har uppskattats av utredningen.

Källa: Fiskeriverkets svar till utredningen 2009-12-04, dnr M 2009:01/2009/7.

Utifrån de förslag som utredningen lägger fram beträffande vilka delar av Fiskeriverkets verksamhet som bör ingå i den nya myndigheten respektive inte ingå föreslås följande anslagsöverföringar:

**Tabell 4.28** Finansiering av överförd verksamhet från Fiskeriverket, överföringar mellan anslag och ändringar av dispositionsrätt (miljoner kronor)

Disponeras av	1:14 Fiskeriverket <sup>a</sup> (U023)	1:15 Strukturstöd till fisket m.m.	1:16 Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.	1:17 Fiskevård Anslag nya myndigheten	Anslag nya myndigheten	Anslag UO 23
Fiskeriverket	-172,1 <sup>b</sup>	-28,0	-70,0	-24,8		
Ny myndighet					+183,9	
Myndighet		+28,0	+70,0			+13,0 <sup>c</sup>
Under Jordbruksdep.						

<sup>a</sup> Beräknat för 2011 enligt BP 2010. Enligt BP 2009/10:1 tillförs 5 mnkr för att förbättra och utveckla fiskerikontrollen. I enlighet med förslag i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (2008/09:162) ökar anslaget med 15 mnkr årligen 2009-2011. Ytterligare 1 mnkr tillförs för 2010 och 2011. Anslag 1:14 Fiskeriverket föreslås upphöra. Beloppen som förs över till den nya myndigheten föreslås bli en del av det nya ramanslaget för denna myndighet.

<sup>b</sup> Anslaget storlek 2011 beräknat enligt budgetpropositionen för 2010.

<sup>c</sup> Se tabell 4.27.

## 4.3 Vattenmyndigheterna

Utredningen ska enligt direktiven bl.a. ta ställning till vilka verksamheter inom de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Länsstyrelserna i Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland har sedan 2004 utsetts att vara sådana vattenmyndigheter med ansvar för förvaltning av vattenmiljöns kvalitet. Vattenmyndigheterna ansvarar för arbetet inom respektive vattendistrikt. Dessa har fått benämningen Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns respektive Västerhavets vattendistrikt.

### 4.3.1 Bakgrund

EU:s ramdirektiv för vatten<sup>80</sup> antogs år 2000 och innebar en samlad reglering av vattenfrågorna inom EU, bland annat avseende utsläppsreglering och normer för miljö kvalitet. För svenskt vidkommande kom detta bland annat att leda till inrättandet av en ny förvaltningsorganisation med fem vattendistrikt knutna till ett antal faktiska avrinningsområden. Arbetet hade tidigare varit uppdelat länsvis, där samtliga 21 län ansvarat för vattenfrågorna. Ramdirektivets miljömål ska vara uppnådda senast år 2015, vissa möjligheter finns dock att senarelägga denna tidpunkt. Tidsperspektivet ställer stora krav på att ett väl samordnat och effektivt arbete med vattenfrågorna snarast kan utvecklas, såväl mellan medlemsstater som inom respektive stat.

Ramdirektivet anger att ”beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt.”<sup>81</sup> Vidare anges i direktivet att då det gäller administrativa arrangemang ska varje medlemsstat ”identifiera lämplig behörig myndighet” inom varje avrinningsdistrikt (Artikel 3:2) samt att medlemsstaterna får utse ett befintligt nationellt eller internationellt organ till sådan behörig myndighet för direktivets ändamål (Artikel 3:6).

Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) reglerar i detalj det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten. Förordningen

---

<sup>80</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>81</sup> Ibid.



innehåller regler om kartläggning och analys, miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, övervakning och förvaltningsplaner samt en del andra bestämmelser.

#### 4.3.2 Nuvarande organisation och verksamhet

Utredningens direktiv avseende inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor, där bland annat verksamheter inom vattenmyndigheterna kan komma att omfattas, kan ses i ljuset av att den dominerande organisationsprincipen i staten under senare år varit renodling och sektorisering. Utvecklingen bygger på en strävan mot ökad enhetlighet i rättstillämpningen, ökad effektivisering samt likabehandling av medborgarna. Även om olika sätt att organisera statlig verksamhet kan urskiljas, dominerar intrycken av en ökad sektorisering, snarare än integrering.<sup>82</sup> Länsstyrelserna har, med utgångspunkt i 1980-talets samordnade länsförvaltning, tappat en rad verksamheter men även tillförts vissa nya uppgifter. Flera utredningar har under perioden också lämnat förslag om en reformering av den regionala strukturen. Huvudinriktningen i förslagen har varit att en minskning av antalet län bättre skulle svara mot de samhällsliga förvaltnings- och planeringsbehoven på regional nivå.<sup>83</sup>

Länsstyrelserna har ett förvaltningsansvar inom respektive län för sådana frågor där inte andra myndigheter har ansvaret. I detta ligger även att länsstyrelserna har ett samordningsansvar för olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde. Områden som ligger nära vattenfrågorna är främst naturvård och miljöskydd, fiske, lantbruk, klimatfrågor, hållbar samhällsplanering, kultur och boende. Länsstyrelsen ska också verka för uppfyllandet av miljökvalitetsmålen, vilket då det gäller havs- och vattenmiljöfrågorna främst avser *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Levande sjöar och vattendrag*, men även till vissa delar sådana mål som *Giffri miljö*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Bara naturlig försurning*. De ska också ge stöd till kommunerna i deras miljömålsarbete och föra in dessa frågor i den regionala planeringen. Detta arbete anknyter också till de informations-

<sup>82</sup> Staten regionalt och lokalt – modeller för organisation och samverkan, Statskontoret 2008:3.

<sup>83</sup> Slutbetänkande av Ansvarskommittén – Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft SOU 2007:10, Koncentration av länsstyrelseverksamheten, Finansdepartementet Ds 2007:28, slutbetänkande av Förvaltningskommittén – Styra och ställa SOU 2008:118.

centraler som inrättats vid länsstyrelserna i Umeå, Stockholm och Göteborg. Informationscentralerna samverkar med respektive marint forskningscentrum vid universiteten på dessa orter, som tillsammans med verksamhet vid Högskolan i Kalmar, numera Linnéuniversitetet, sammanfördes 2008 under den gemensamma benämningen Havsmiljöinstitutet.

Då det gäller genomförandet av ramdirektivet för vatten, skapades förutsättningar för regional samordning genom fastställandet av en ansvarsfördelning 2004 genom indelningen av landet i fem vattendistrikt (enligt 5 kap. 10 § miljöbalken). Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion är en länsstyrelse i varje distrikt utsedd att vara vattenmyndighet (behörig myndighet enligt direktivet). Vattenmyndigheterna upprätthåller därmed en nyckelroll då det gäller den förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som sker inom vattendistriktet. Förvaltningen följer befintliga avrinningsområden och sker samordnat från land till hav, helt oberoende av administrativa gränser. Vattenmyndigheternas ansvar sträcker sig också en nautisk mil utanför den s.k. baslinjen längs kusten. Verksamhetens koppling till havsfrågor tar sig även uttryck i viss medverkan inom den marina regionala miljöövervakningen och medverkan i den av regeringen inrättade samordningsgruppen för havsmiljöfrågor, SamHav samt Havsmiljöinstitutets råd.<sup>84</sup>

Förslaget om inrättandet av fem vattendistrikt och ansvariga vattenmyndigheter lades av Utredningen svensk vattenadministration i betänkandet *Klart som vatten*.<sup>85</sup> Där föreslogs att myndighetsansvaret för de fem vattenmyndigheterna till en början skulle knytas i form av en delegation till en av länsstyrelserna i varje vattendistrikt. Vattenmyndigheterna föreslogs även få ett tillsynsansvar avseende beredskapsåtgärder för vattenförsörjning, där en av myndigheterna skulle ha ett nationellt samordningsansvar för sådan tillsyn. Vattenmyndighetens styrelse, inledningsvis delegation, borde liksom dess ordförande utses av regeringen, enligt utredningen.<sup>86</sup> Vattenmyndigheten föreslogs av utredningen också utöver ett huvudkontor kunna ha områdeskontor i distriktet.

Den övergripande organisatoriska lösningen motiverades dels utifrån en snäv tidsplan, dels med att kopplingen till länsstyrelserna skulle underlätta en integrering av arbete enligt vattendirektivet med övrigt miljöarbete, eftersom länsstyrelserna på regional nivå

---

<sup>84</sup> 2008/09: RFR3 Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet.

<sup>85</sup> SOU 2002:105.

<sup>86</sup> Ibid., s. 137.

har det samordnande ansvaret för att fastställa och följa upp miljö-kvalitetsmål, ta fram åtgärdsförslag och genomföra miljöövervakning. Här ansågs också föreligga möjligheter till administrativ samordning och ett gemensamt nyttjande av länsstyrelsens samlade kompetens.<sup>87</sup>

Enligt utredningens förslag skulle vattenmyndigheterna inte vara tillstånds- eller tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Ansvaret för detta skulle ligga fast hos miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner. Vattenmyndigheterna skulle dock föra talan i mål som berörde vatten och där tillvarata vattnets intressen. I övrigt karakteriseras den sexåriga vattenplaneringscykeln av analys och karakteristik, beslut om miljömål, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, övervakningsprogram och rapportering till kommissionen om direktivets genomförande. Vattenmyndigheternas arbete avsågs tydligt inriktas på strategiska frågor och inte på operativa ärenden och utföraruppgifter. Långsiktigt avsågs tillståndsprovning av stora verksamheter enligt miljöbalken, i vid mening, komma att ske hos förvaltningsmyndigheter i samma regionala sammanhang och med samma geografiska indelning som vattenmyndigheterna.

En alternativ modell med fler vattendistrikt än fem diskuterades också, bland annat utifrån de fördelar som en ökad lokal anknytning skulle kunna ge, men avvisades. En starkare samordning i form av en enda nationell vattenmyndighet avvisades likaså, eftersom det saknades en självklar nationell myndighet för vattenfrågorna och också var så skilda naturgeografiska förutsättningar i landet.<sup>88</sup>

Beträffande myndighetsformen resonerades om en lösning på kortare sikt och en mer långsiktig lösning. Ett alternativ som innebar att verksamheten skulle ingå som en delegation inom en länsstyrelse skulle, i likhet med den modell som använts då det gällde miljöprövningsdelegation och EG:s strukturfonder, innebära att bestämmelser om delegationernas uppgifter, sammansättning och beslutsformer kunde regleras i länsstyrelsernas instruktion. Delegationen skulle då betraktas som en del i länsstyrelsen med landshövdingen som formell myndighetschef och tillsammans med styrelsen i länsstyrelsen som ytterst ansvarig för verksamheten. I stället förordades modellen med självständiga vattenmyndigheter med egna styrelser och chefer. Denna lösning var tydligare då det gällde styrningsfrågorna och skulle också bättre synliggöra kopp-

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

lingen mellan verksamhet och kostnader. Med tanke på det snäva tidsperspektiv som gällde för att implementera direktivet, föreslogs dock en kortare övergångslösning med delegationer inom berörda länsstyrelser, där dock var och en hade en självständig ställning och eget beslutsansvar. Regeringen föreslogs utse respektive delegations ledamöter, ordförande och myndighetschef. Det skulle också göras tydligt vilka personer och resurser i övrigt som knöts till verksamheten.<sup>89</sup>

Vattenmyndigheterna borde enligt samma utredning även ta hand om frågor som rörde kalkningsverksamheten. Där har i dag Naturvårdsverket ett nationellt ansvar medan länsstyrelserna ansvarar för den regionala åtgärdsstrategin och effektuppföljningen samt beviljar bidrag till kommuner och andra huvudmän.<sup>90</sup>

Vattenmyndigheterna kom 2004 att regleras i enlighet med utredningens förslag genom bestämmelser i ett avsnitt i miljöbalken, som anger att ”en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.”<sup>91</sup> En närmare beskrivning av vattenmyndigheternas organisation och uppgifter gavs i länsstyrelseinstruktionen, där det bland annat anges att det ”för varje vattenmyndighet ska finnas en vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde.”<sup>92</sup>

Vattendelegationen får enligt denna förordning överlåta åt länsstyrelsen att utarbeta vissa förslag, genomföra aktiviteter och program, samordna och fatta vissa beslut. I administrativa och andra frågor, som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, fattar länsstyrelsen beslut. Det anges också att delegationen ska bestå av elva ledamöter, vilka utses av regeringen. Landshövdingen vid den länsstyrelse som utgör vattenmyndighet ska vara ordförande i delegationen. I övrigt ingår sakkunniga företrädare från kommuner, företag, forskningen och länsstyrelser inom distriktet. Län som inte är representerat i delegationen äger dock rätt att närvara med yttranderätt med en representant, då frågor som rör det egna länet behandlas. Vattenmyndighetens beslut kan inte överklagas, detta gäller även sådana beslut som delegerats till länsstyrelsen.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> 5 kap. 11 § miljöbalken.

<sup>92</sup> 22–30 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>93</sup> Ibid.

Delegationernas arbete anknyter till länsstyrelsernas ansvar som regionala miljömyndigheter med naturliga kontaktytor i det regionala havs- och vattenmiljöarbetet. Det berör också de verksamheter som ska bedrivas som en följd av EU:s marina direktiv respektive det 2007 tagna översvämningdirektivet,<sup>94</sup> det senare med stark koppling till vattenförvaltningen i vattendistriktet. De fem länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter har valt att organisera verksamheten på något olika sätt. Inom fyra av länsstyrelserna utgör vattenmyndigheten ett särskilt kansli, medan vattenmyndighetens verksamhet i Västra Götalands län är helt integrerad i länsstyrelsens övriga vattenvårdsarbete. Varje länsstyrelse med vattenmyndighet har en vattenvårdsdirektör som leder och ansvarar för arbetet.

Etableringen av vattenmyndigheterna innebar också ett nödvändigt samordningsarbete avseende de databaser och tekniska lösningar som erfordrades. Även denna process har bedrivits över administrativa gränser och kan uppfattas som bidragande till den stabilisering av samarbetet mellan länsstyrelserna och vattenmyndigheterna som skett.<sup>95</sup>

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet. För detta ändamål har s.k. vattenråd bildats. Dessa utgör en viktig del i det samverkanssystem som byggts upp utifrån horisontella och vertikala krav. Övriga komponenter är en samverkansgrupp för vattenfrågor, ett nationellt vattenforum och ett nationellt vattendelegeringsmöte samt andra nätverk på nationell nivå med deltagande från olika sektorer, till exempel jordbruket, kraftindustrin och kommunerna.<sup>96</sup>

De olika momenten med kartläggande insatser, klassificering, åtgärdsprogram, övervakning och förvaltningsplaner sker i sexårs-cykler. Naturvårdsverket har ansvar för att ta fram föreskrifter, allmänna råd- och vägledning för olika moment då det gäller hanteringen av ytvatten i vattenförvaltningen. För grundvattenfrågorna har Sveriges geologiska undersökning (SGU) ett motsvarande ansvar.

---

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker.

<sup>95</sup> Adolfsson, P., När vattnet får styra – en organisationsstudie om införandet av vattendistrikt i Sverige. Handelshögskolan i Göteborg.

<sup>96</sup> Vattenmyndigheternas verksamhetsbeskrivningar samt Verksamhetsplan för 2009 med utblick mot 2012, för samverkan mellan Sveriges fem vattenmyndigheter.

### 4.3.3 Rättstillämpning

Arbetet med vattenförvaltningen styrs som tidigare framgått huvudsakligen av miljöbalken (1998:808), förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, som är en följd av EG:s ramdirektiv för vatten, och förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, men också av Naturvårdsverkets och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter samt länsstyrelsernas regleringsbrev. Vidare berörs kvalitetsfrågor avseende vatten i förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och mus-selvatten, där länsstyrelsen i Västra Götalands län ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram.

Då det gäller ”kedjan” av rättsligt relaterade frågor från mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och sanktioner, har Naturvårdsverket en viktig roll som central tillsynsvägladande myndighet i frågor som rör havs- och vattenmiljöfrågor under miljöbalken. Fiskeriverket har motsvarande roll då det gäller fiske och därtill relaterade genetiska frågor. Den operativa tillsynen enligt miljöbalken sköts av länsstyrelser och kommunala organ. Länsstyrelserna har också ett regionalt tillsynsvägladande ansvar.<sup>97</sup> Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna bedriver inom ramen för Miljösamverkan Sverige<sup>98</sup> ett samarbete för att öka samsynen och ge en mer enhetlig hantering av tillsynsfrågor över landet. Arbetet ska också stödja länsstyrelserna både i deras roll som tillsynsvägladande och som operativa tillsynsmyndigheter. En skriftlig vägledning har också tagits fram för hur man kan arbeta med tillsyn av vattenverksamheter.<sup>99</sup> Länsstyrelserna har bedömts ha god kompetens inom det vattenrelaterade arbetet.<sup>100</sup> Visst kompetensunderskott konstateras dock med avseende på juridisk vattenexpertis, där Kammarkollegiet i huvudsak ensamt driver processer i miljödomstolarna.<sup>101</sup>

Som en följd av de åtgärdsprogram som beslutats av vatten-delegationerna, förväntas restaureringsarbetet inom vatten-förvaltningen öka under kommande år. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelser och kommuner är behöriga att söka omprövning hos miljödomstol, Kammarkollegiet företräder

<sup>97</sup> Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>98</sup> [www.miljosamverkansverige.se](http://www.miljosamverkansverige.se)

<sup>99</sup> Miljösamverkan Sverige, Tillsynsmetoder för vattenverksamheter, En exempelsamling, Länsstyrelserna 2007.

<sup>100</sup> Miljöprocessutredningen delbetänkande Vattenverksamhet, SOU 2009:42, s.341.

<sup>101</sup> Ibid.

normalt det allmännas intresse i domstolen. Resurserna för detta arbete vid Kammarkollegiet har dock bedömts som alltför knappa,<sup>102</sup> vilket inneburit att förhållandevis få ärenden förs till prövning. Detta berör även resursläget vid Fiskeriverket, som kan bidra med underlagsarbete då det gäller fiskerirelaterade prövningar. Miljöprocessutredningen<sup>103</sup> föreslår att länsstyrelserna inom ramen för sitt inventeringsarbete inom vattenverksamheten gör prioriteringslistor avseende objekt som behöver omprövas. Det kan till exempel gälla vattenkraftverk, vattenregleringar och andra större vattenverksamheter.

Miljöprocessutredningen diskuterar även organisation och former för framtida prövningsförfarande som bl.a. berör vattenmiljöområdet, s.k. miljökoncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Prövningsmyndigheterna föreslås knutna till ett begränsat antal länsstyrelser och fortsatt vara helt skilda från dessa i beslutshänseende eller, alternativt, tillhöra dem.<sup>104</sup>

Med vatten menas sjöar, vattendrag, övergångs-, kust- och grundvatten. Vattenmyndigheternas ska anta generella åtgärdsprogram för att genomföra ramdirektivet i Sverige. Vattenmyndigheterna ska i programmen fastställa kvalitetskrav för alla vattenförekomster inom sina respektive distrikt. Formuleringen av kraven syftar till att inga försämringar ska ske och att målet god vattenstatus ska nås, i ett första steg till 2015 och i alla vatten senast 2027. Förvaltningsplaner tas fram i sexårscykler. Regeringen har även föreslagit att en kontrollstation införs 2012 för preciseringar av arbetet.

Vattenmyndigheterna beslutar, enligt regeringens bemyndigande, om åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för vattenförekomsterna inom vattendistriktet. Dessa normer har en styrande verkan för myndigheter och kommuner i olika sammanhang, de är till exempel bindande vid tillämpning av miljöbalken då det gäller frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt vid tillsyn och meddelande om föreskrifter. Miljökvalitetsnormer ska också iakttas vid planering och planläggning i enlighet med plan- och bygglagen. Frågan om åtgärdsprogrammets status och de svårigheter som kan finnas med att genom myndigheter och kommuner genomdriva åtgärder som beslutats i ett åtgärdsprogram, liksom behovet av stramare styr-

---

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Miljöprocessen, Miljöprocessutredningens huvudbetänkande, SOU 2009:10.

medel, diskuterades i Utredningen om åtgärdsprogram.<sup>105</sup> Frågan har en generell innebörd, även om sådana förhållanden som den normbildande myndighetens styrka och legitimitet kan spela roll då det gäller förutsättningarna att få genomslag.

Tillämpningen av ramdirektivet i de fem vattendistrikten kan med nuvarande organisation innebära skilda synsätt i utvecklingen av övervaknings- och åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och i frågor som rör miljö kvalitetsnormer. Vattenmyndigheterna har utvecklat vissa former för samverkan, bland annat genom att ta fram en gemensam verksamhetsplan och genom inrättandet av ett antal gemensamma arbetsgrupper. Det konstateras dock att de övervakningsprogram som tagits fram inom olika distrikt ”blev olika trots att det fanns gemensamma riktlinjer framtagna.”<sup>106</sup>

Av vattenförvaltningsförordningen framgår att alla berörda parter ska informeras och beredas möjligheter att delta i arbetet med att uppnå god vattenstatus. Regionala och lokala skillnader till trots, är det viktigt att sträva mot gemensamma principer för samverkan.<sup>107</sup> I de samråd som skett kring åtgärdsprogrammen med näringsliv och organisationer, kommuner och myndigheter, har ett stort antal synpunkter inkommit. Tolkningsfrågor har också fått visst utrymme. Enligt 5 kap. 2 § miljöbalken finns det olika typer av miljö kvalitetsnormer angivna, sådana som inte får över- eller underskridas, respektive ska eftersträvas eller inte bör över- eller underskridas. En fråga som diskuterats i det sammanhanget gäller huruvida lagstiftningen anger att myndigheterna ska fastställa normativa kriterier för vad som är god vattenstatus eller om de endast ska ange strävansmål för detta. Den förra tolkningen kan innebära skillnader gentemot praxis i andra medlemsstater, där vattnets status formuleras i termer av målsättningar. Sådana skillnader i villkor mellan regioner och mellan stater har inte minst kommunerna påtalat i remissomgången hösten 2009, eftersom hållningen inom ett eller flera svenska vattendistrikt skulle kunna motsvara en högre ambition än den som föreskrivs enligt EG-rätten. Vattenmyndigheterna har dock sökt förebygga detta genom att arbete lagts på att enas om en gemensam kravnivå.

Ramdirektivet för vatten föranledde att regeringen bland annat föreslog att myndigheters och kommuners ansvar för att program-

---

<sup>105</sup> Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer, SOU 2005:113.

<sup>106</sup> Verksamhetsplan för 2009 med utblick mot 2012. För samverkan mellan Sveriges fem vattenmyndigheter, fastställd 5 maj 2009.

<sup>107</sup> Ibid., s. 8.



men fullföljdes skulle tydliggöras samt att allmänhetens möjligheter att påverka programmets innehåll skulle öka<sup>108</sup>. Vidare föreslogs möjligheten att meddela miljö kvalitetsnormer av andra slag än som hittills specificerades i miljöbalken, bland annat skulle det bli möjligt att införa miljö kvalitetsnormer som innebar etappvis skärpta krav. Enligt regeringens mening fanns det heller inget hinder mot att språkligt låta termen miljö kvalitetsnorm omfatta även andra slags normer än bindande gränsvärden. Enligt vad utredningen inhämtat bereds dessa frågor inom Regeringskansliet, bland annat mot bakgrund av Miljöbalkskommitténs betänkande<sup>109</sup> och den tidigare refererade Utredningen om miljö kvalitetsnormer.<sup>110</sup>

Ovanstående frågor anknyter till den mer övergripande diskussionen som förts kring statliga verksamheter och behovet av enhetlighet i rättstillämpningen. Det kan på nationell nivå bland annat underlättas genom procedur/regelstyrning eller organisationsstyrning, exempelvis genom sammanslagning av myndigheter inom tidigare myndighetskoncerner. Bildandet av sådana ”enmyndigheter” står för en stor del av de förändringar som skett av myndighetsstrukturen inom staten under senare år.<sup>111</sup> Behovet av samordning och diskussioner på övergripande nivå har aktualiserats då det gäller vattenfrågorna. Som ett led i en sådan önskad svensk samordning av frågor inom ramen för vattendirektivet, tillsatte regeringen i slutet av 2009 en särskild vattensamordnare.<sup>112</sup> Samordnarens uppgift är att föra dialog om direktivet och underlätta samspelet mellan myndigheter, kommuner, näringsliv och andra aktörer på central, regional och lokal nivå. I en förlängning är det viktigt att den fortsatta samordning, som avses ske inom den nya myndighetens ram, utvecklas och också tar sig uttryck i ökad styrning med avseende på föreskriftsarbete, grundläggande principer för arbetet och tolkning av regelverket.

---

<sup>108</sup> Prop. 2003/04:2, Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

<sup>109</sup> SOU 2005:59.

<sup>110</sup> SOU 2005:113.

<sup>111</sup> Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, Förvaltningskommitténs slutbetänkande. SOU 2008:118, s. 142 ff.

<sup>112</sup> Regeringsbeslut 2009-11-05, M2009/4041/Na.

#### 4.3.4 Finansiering av vattenförvaltningen

Vattenförvaltningen inom de fem vattendistrikten har inte någon enhetlig och samlad finansiering. Specifika kostnader för den statliga vattenförvaltningen finansieras dock huvudsakligen genom överföring från det av Naturvårdsverket disponerade ramanslaget 1:3, ap. 2, *Åtgärder för biologisk mångfald* inom utgiftsområde 20. Av anslaget avsattes högst 173 miljoner kronor år 2010 (173 miljoner kronor år 2009 respektive 148 miljoner kronor år 2008) för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen. Medlen fördelas som bidrag till länsstyrelserna i enlighet med särskild fördelningsnyckel, som togs fram av länsstyrelserna redan år 2003 inför arbete enligt ramdirektivet. Fördelningsnyckeln utgår främst från miljöpåverkan i termer av miljöpåverkande anläggningar och övergödning, vattenmiljöns omfattning samt samhällsfaktorer som miljötryck och nyttjandebehov. Därutöver fördelas i enlighet med Naturvårdsverkets regleringsbrev en särskild del av anslaget till de fem vattenmyndigheterna, Naturvårdsverket, SGU och SMHI.

**Tabell 4.29 Anslagna medel för vattenförvaltning inom anslaget (1:3, ap. 2) Åtgärder för biologisk mångfald, UO 20 (miljoner kronor)**

Mottagare	2008	2009	2010
Vattenmyndigheterna	43,5	59,8	60,5
Länsstyrelserna <sup>a</sup>	81,5	80,2	81,5
Naturvårdsverket	10,0	12,0	10,0
SGU	4,0	6,0	6,0
SMHI	9,0	15,0	15,0
<b>Summa</b>	<b>148,0</b>	<b>173,0</b>	<b>173,0</b>

<sup>a</sup> Dessa medel avser grundfinansiering för vattenförvaltning till alla länsstyrelser, även de som utgör vattenmyndigheter.

*Källor:* Regleringsbrev för Naturvårdsverket och beslut om fördelning grundat på länsstyrelsernas förslag respektive år.

Länsstyrelserna redovisade våren 2009 till Naturvårdsverket hur medel som tilldelats för vattenförvaltningsarbetet år 2006–08 har använts, både vad avser länsstyrelserna och vattenmyndigheterna.<sup>113</sup> I uppdraget låg även att redovisa hur länsstyrelsernas förvaltningsanslag kommit till användning i arbetet.

<sup>113</sup> Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2009, uppdrag 58, redovisat av länsstyrelsen i Västra Götaland 2009-03-25, skrivelse dnr 537-25421-2009.

Sammantaget använde länsstyrelserna och vattenmyndigheterna drygt 131 miljoner kronor för insatser inom vattenförvaltningen 2008, vilket detta år översteg det tilldelade beloppet (125 miljoner kronor) med cirka 5 procent. Av redovisningen framgick också att verksamheten under de två föregående åren 2006–07 endast disponerade 88 procent av de tilldelade bidragen. Merparten av kostnaderna 2008 utgjordes av lönekostnader (60 procent), men även konsulter (18 procent), främst avseende kartläggning och analys, samt bidrag (13 procent) stod för en stor del av tilldelade medel.

**Tabell 4.30 Länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas samlade kostnader för vattenförvaltning inom anslaget (1:3, ap. 2) Åtgärder för biologisk mångfald, UO 20 (miljoner kronor)**

Verksamhet	2008
Åtgärdsplaner	17,1
Övervakning	7,4
Samverkan	25,0
Kartläggning	48,0
Förvaltningsplaner	8,6
Övrigt	25,2
<b>Summa</b>	<b>131,3</b>

*Källor:* Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2009 och uppdrag 58, redovisat av länsstyrelsen i Västra Götaland 2009-03-25, skrivelse dnr 537-25421-2009.

Utöver ovanstående medel har i viss utsträckning anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* inom utgiftsområde 1 använts för verksamhet som direkt rör vattenförvaltningen. Det kan förutom lönekostnader till exempel avse kostnader för utbildning och utrustning, som endast marginellt finansierades inom ramen för de tilldelade medlen från anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*. Hur stort samlat tillskott som skett via länsstyrelseanslaget har länsstyrelserna inte kunnat redovisa i rapporteringen till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen i Västmanland (tillika vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt) har dock tagit fram siffror som visar att det i det länet rör sig om ytterligare drygt 5 procent som belastat förvaltningsanslaget.<sup>114</sup>

Den samlade redovisning över prognostiserade kostnader för vattenförvaltning under 2009, som länsstyrelserna på begäran läm-

<sup>114</sup> Ibid.

nat till utredningen,<sup>115</sup> bygger på tidredovisning vid samtliga länsstyrelser under perioden januari–oktober. Begreppet vattenförvaltning definieras enligt 5 kap. 11 § första stycket miljöbalken samt enligt 22–30 §§ länsstyrelseinstruktionen (2007:825). Fördelningen av kostnader på förvaltningsanslag respektive andra anslag har dock inte kunnat särredovisas. Sammantaget framgår att de uppskattade kostnaderna för vattenförvaltning under 2009 beräknas uppgå till närmare 103 miljoner kronor. Merparten avser personalkostnader, det totala antalet årsarbetskrafter under 2009 uppskattas till cirka 137. Beloppet understiger den summa på 140 miljoner kronor från anslaget 1:3, som fördelats på länsstyrelser inklusive de fem vattenmyndigheterna 2009. Det avviker på motsvarande sätt från länsstyrelsernas tidigare nämnda samlade åiterrapportering till Naturvårdsverket av kostnader för vattenförvaltningen under 2008. Orsakerna står främst att söka i definitionen av vattenförvaltning respektive annat anknytande arbete, där förordningens definitioner inte varit utgångspunkt för den redovisningsmässiga fördelningen av kostnader. Del av dessa resurser tillförs således andra bedrivna vattenverksamheter än enbart sådana som regleras av vattenförvaltningsförordningen, till exempel det nära anknutna regionala miljöövervakningsarbetet.<sup>116</sup> Svårigheterna att få en samlad bild av hur medlen använts är naturligtvis bland annat uttryck för det i hög grad integrerade arbete som bedrivs inom vattenförvaltningens område, där flera delaktiviteter och aktörer berörs. Samtidigt försvårar förhållandet en rationell urskiljning av de resurser som kan komma att övervägas i anslutning till diskussionen om den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.

**Tabell 4.31** Prognos över länsstyrelsernas (inklusive vattenmyndigheterna) samlade kostnader för vattenförvaltning, samtliga berörda anslag (miljoner kronor)

Verksamhet	Prognos 2009 <sup>a</sup>
Lönekostnader	72,3
Konsultkostnader	16,3
Övriga kostnader	14,8
<b>Summa</b>	<b>103,4</b>

<sup>a</sup> Prognosen bygger på tio månaders tidmätning under 2009. Konsultkostnader kan även ingå under övriga kostnader.

Källa: Länsstyrelsernas yttrande till utredningen, 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr M 2009:01/2009/12.

<sup>115</sup> Länsstyrelsernas yttrande till utredningen, 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr 537-11687-09.

<sup>116</sup> 2008/09:RFR3 Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet.

Under de närmaste åren förutser länsstyrelserna ett genomförande av de åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen som fastställdes i slutet av 2009. Det innebär en tillämpning av beslutsunderlag och miljö kvalitetsnormer för vatten i länsstyrelsernas ordinarie myndighetsutövning inom olika verksamhetsområden. Vidare planerar länsstyrelserna för handläggning och administration av havsmiljöfrågor, bland annat då det gäller stödet till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) med hjälp av anslaget 1:12 *Havsmiljö* inom utgiftsområde 20. Ökade krav kommer enligt länsstyrelserna också att ställas på effektivare samordning av vattenförvaltningen inom och mellan länen, bland annat gentemot kommunerna. En anpassning ska här ske även av miljömålsarbetet. Flera nya direktiv förutses också komma att öka länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Det gäller sådana direktiv som marina direktivet, översvämningdirektivet, samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC) och EUs olika direktiv och förordningar om kemikalier och säker kemikalieanvändning (REACH).<sup>117</sup>

#### 4.3.5 Länsstyrelsernas arbete i övrigt med vatten- och havsmiljöfrågor

Länsstyrelsernas utvidgade uppdrag med att bygga upp och genomföra vattenförvaltningsarbetet har, enligt länsstyrelserna själva,<sup>118</sup> allt mer kommit att införlivas med länsstyrelsernas samlade verksamhet med ett integrerat vattenförvaltningsarbete. Det samlade havs- och vattenmiljöarbetet går i flera avseenden längre än den verksamhet som hanteras av vattenmyndigheterna. Myndighetsutövning som berörs gäller främst vattenförvaltning, miljöövervakning, utveckling av regionala landsbygdsprogram och andra regionala utvecklingsfrågor, granskning av kommunala översiktsplaner och handläggning av komplicerade tillståndsansökningar. Ett flertal kompetensområden inom länsstyrelsen samverkar i sådana ärenden, till exempel företrädare för miljö och naturvård, juridik, beredskap, lantbruk, plan- och vattenfrågor. Länsstyrelserna anger även att överklagandearbete avseende kommunala beslut om avloppslösningar i kustområden förutsätter samordning med kompetens från miljö- och vattenområdet. Även frågor som gäller anpassning till klimatförändringen och EU:s översvämningdirektiv berörs i läns-

<sup>117</sup> Länsstyrelsernas yttrande till utredningen, 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr 537-11687-09.

<sup>118</sup> Ibid.

styrelsens samlade arbete (centralt ansvarig myndighet är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Länsstyrelser och kommuner har också en viktig roll i bildandet av de tidigare nämnda vattenråd som ska sörja för den lokala förankringen av vattenförvaltningen. Dessa råd bildas för hela eller delar av ett avrinningsområde, vilket kan omfatta delar av flera kommuner och län.

En sammanställning av årsredovisningarna avseende 2008 för samtliga länsstyrelser visar att det finns ytterligare ett antal verksamheter utöver vattenförvaltningen som rör vattenfrågorna.<sup>119</sup> Sammantaget omfattade det en årskostnad på ytterligare 67 miljoner kronor och sysselsatte ungefär lika många årsarbetskrafter som inom vattenförvaltningen.

**Tabell 4.32 Länsstyrelsernas samlade kostnader (miljoner kronor) och årsarbetskrafter 2008 för vattenrelaterad verksamhet**

Verksamhet	Kostnader	Årsarbetskrafter
Förvaltning av vattenkvaliteten	89,5	110
Vattenverksamhet (förutom ovan)	24,0	44
Vattenskyddsområden	2,3	4
Fiske	39,8	56
<b>Summa</b>	<b>155,6</b>	<b>214</b>

*Källa:* Övergripande redovisning av verksamhetskostnader och årsarbetskrafter 2008, fördelat på länsstyrelsernas gemensamma VÄS-koder, tabellmaterial, Finansdepartementet 2009.

De särskilda medel från anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*, som redovisats ovan under avsnittet om finansiering av vattenförvaltningen, har använts för att täcka de samlade kostnader som länsstyrelserna redovisar i sina årsredovisningar. Medlen används dock, som tidigare nämnts, till fler poster än bara "Förvaltning av vattenkvaliteten," till exempel nyttjas dessa resurser inom området miljöövervakning. Miljöövervakning finansieras annars normalt inom ramen för ett separat ramanslag, 1:2 *Miljöövervakning m.m.*, med en föreslagen nivå om 304 miljoner kronor under perioden fram t.o.m. 2012.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Övergripande redovisning av verksamhetskostnader och årsarbetskrafter 2008, fördelat på länsstyrelsernas gemensamma VÄS-koder, tabellmaterial, Finansdepartementet 2009.

<sup>120</sup> Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 20.

Flera ytterligare verksamheter utöver miljöövervakning inom "Naturvård och miljöskydd" rör delvis hav och vatten, men även här är kostnadsandelen för sådana ändamål oklar, beloppen i nedanstående tabell gäller respektive verksamheter som helhet.<sup>121</sup>

**Tabell 4.33 Länsstyrelsernas samlade kostnader (miljoner kronor) och årsarbetskrafter 2008 för verksamheter under Naturvård och miljöskydd, som även omfattar havs- och vattenmiljörelaterad verksamhet**

Verksamhet	Kostnader	Årsarbetskrafter
Miljö kvalitetsmål	33,1	44
Miljöövervakning och uppföljning av miljömål	92,6	93
Övrigt övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd	179,5	288
Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden (exkl. vattenskyddsområden)	569,6	452
Prövning och tillsyn för skydd av naturen	28,2	55
Miljöfarlig verksamhet	83,8	145
Övrigt miljö- och hälsoskydd	6,4	10
Förorenade områden, efterbehandling	59,4	86
Restaurering	44,5	41
<b>Summa</b>	<b>1 097,1</b>	<b>1 214</b>

*Källa:* Övergripande redovisning av verksamhetskostnader och årsarbetskrafter 2008, fördelat på länsstyrelsernas gemensamma VÄS-koder, tabellmaterial, Finansdepartementet 2009.

Ytterligare verksamheter inom länsstyrelserna, som angränsar till miljöfrågorna, kan vara relevanta i sammanhanget. Exempel på sådana områden är översikts- och regionplanering, hållbar samhällsutveckling, krisberedskap/dammsäkerhet samt stöd till åtgärder och kompetensutveckling i jordbruket.

Då det gäller länens prognostiserade kostnader för 2009 har utredningen begärt och fått in underlag även avseende andra havs- och vattenmiljörelaterade verksamheter än vattenförvaltningen.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Övergripande redovisning av verksamhetskostnader och årsarbetskrafter 2008, fördelat på länsstyrelsernas gemensamma VÄS-koder, tabellmaterial, Finansdepartementet 2009.

<sup>122</sup> Länsstyrelsernas yttrande till utredningen 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr 537-11687-09.

Liksom för vattenförvaltningen bygger dessa siffror på länsstyrelsernas samlade tidredovisning under perioden januari–oktober 2009. En fördelning mellan förvaltningsanslag respektive andra anslag har inte kunnat göras. Vidare har inga uppgifter lämnats inom områden som av länsstyrelserna bedömts endast marginellt beröra havs- och vattenmiljöfrågor. Det gäller enligt länsstyrelserna exempelvis skydd och skötsel av områden och arter, prövning och tillsyn inom naturskyddet, dammsäkerhet, samhällsplanering, fysisk planering samt arbetet med hållbar utveckling.

I de prognostiserade uppgifterna döljer sig inom vissa verksamhetsområden en blandning av terrestra respektive havs- och vattenrelaterade ändamål. Närmast gäller detta verksamhetsområdena miljö kvalitetsmål och miljöövervakning, där länsstyrelsernas vattenrelaterade delar anges uppgå till mellan 20 och 100 procent. Det är här främst de sydligaste länen som inte räknat bort rovdjursverksamheten i denna post. Sammantaget framgår dock av länsstyrelsernas redovisning att omfattande verksamheter, personellt och resursmässigt, också knutits till andra havs- och vattenmiljörelaterade verksamheter än vattenförvaltningsfrågorna. Insatser av detta slag överstiger således betydligt arbetet med vattenförvaltning.

**Tabell 4.34** Prognos över länsstyrelsernas (inklusive vattenmyndigheterna) samlade kostnader (miljoner kronor) och årsarbetskrafter 2009 för havs- och vattenmiljörelaterad verksamhet utöver vattenförvaltningen, samtliga berörda anslag

Verksamhet	Kostnader	Årsarbetskrafter
Vattenverksamhet (utöver vattenförvaltning)	27,0	48
Vattenskyddsområden	2,3	4
Fiske och fiskebestånd	33,7	53
Miljö kvalitetsmål	22,6	34
Miljöövervakning	68,1	80
Restaurering	6,8	8
Kalkning	28,3	31
<b>Summa</b>	<b>188,8</b>	<b>258</b>

Anm. Prognosen bygger på tio månaders tidmätning under 2009.

Källa: Länsstyrelsernas yttrande till utredningen 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr M2009:01/2009/12.



#### 4.3.6 Kostnader för administration och stöd

Utredningen har även sökt uppskatta administrativa och andra generella kostnader kopplade till länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas arbete med havs- och vattenmiljöfrågor. Länsstyrelserna använder sig av den s. k. Örebromodellen för redovisning av denna typ av kostnader, vilket redovisningsmässigt innebär fördelning av schabloniserade kostnadspåslag. Dessa påslag varierar beroende på typ av verksamhet. Av länsstyrelsernas kostnader 2008 för administration och stöd utgjorde myndighetsövergripande kostnader för lokaler, utrustning, gemensam service, IT och telefoni 27 procent. Administration, intern service, ekonomi- och personaladministration och övriga samkostnader (gemensamma kostnader) utgjorde 11,9 procent, medan övrig myndighetsövergripande verksamheten inklusive arkiv- och diariefrågor svarade för 11,9 procent. Den myndighetsövergripande verksamheten utgjorde således sammanlagt 50,8 procent av länsstyrelsernas kostnader 2008.

Det kan vara svårt att entydigt definiera vad som ska betraktas utgöra administrativa kostnader och andra samkostnader. Så uppskattade till exempel länsstyrelserna, i samband med en samlad rapportering till Naturvårdsverket av kostnaderna 2008 för länsstyrelser och vattenmyndigheter, att de direkta kostnaderna för stöd till det lokala arbetet i vattenråden i form av administration, möten m.m. uppgick till 4–6 miljoner kronor (av det totala bidraget till länsstyrelserna på 125 miljoner kronor).<sup>123</sup> Vattenråden utgör basen i det lokala arbetet och antalet råd förväntas öka under kommande år.

#### 4.3.7 Finansiering i stort

Detta kapitel behandlar främst vattenförvaltningen och de resurser som knutits till de fem vattenmyndigheternas arbete. En rad olika anslag nyttjas dock för näraliggande arbete med havs- och vattenmiljöfrågor. Inom ramen för anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* ingår som tidigare behandlats länsstyrelsernas och andra myndigheters kostnader för vattenförvaltning. Naturvårdsverket disponerar även anslaget 1:12 *Havsmiljö*, som finansierar ett

<sup>123</sup> Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2009, uppdrag 58, redovisat av länsstyrelsen i Västra Götaland 2009-03-25, skrivelse dnr 537-25421-2009.

antal större projekt. Dessutom finns särskilda anslag eller anslagsposter för kalkning, fiskevård, restaurering, biotopskydd, naturreservat, miljömålsarbete, miljöövervakning samt kompetensutveckling, till exempel inom ramen för Landsbygdsprogrammet (finansieras av EU:s jordbruksfond).

Anslagen tilldelas genom beslut (ibland som följd av en ansökan) av Fiskeriverket, Jordbruksverket eller Naturvårdsverket, men också av Miljömålsrådet.

Övriga intäkter är av liten omfattning och utgörs främst av EU-medel från till exempel miljöprogrammet Life+.

Personalkostnader och vissa andra havs- och vattenmiljörelaterade kostnader täcks även inom ramen för de berörda myndigheternas förvaltningsanslag. Detta gäller vattenförvaltningsfrågorna, men även andra vattenrelaterade frågor.<sup>124</sup> En grundläggande bas för arbetet utgörs också av den infrastruktur som byggts upp vid länsstyrelserna då det gäller gemensam licens-, IT- och datahantering samt mer specifika datasystem med komponenter som VISS<sup>125</sup> och Vattenkartan.

#### 4.3.8 Överföring av verksamheter till den nya myndigheten

**Utredningens förslag:** Strukturen för vattenmyndigheternas ansvarsområden, med en indelning av landet i fem vattendistrikt, bibehålls.

Utredningens direktiv pekar på två viktiga utgångspunkter för verksamhetens utveckling – dels fortsatt regional förankring och beslutskraft i arbetet med att säkra vattenmiljöerna, dels ökad samordning och effektivitet ur ett nationellt perspektiv.

Utredningen diskuterar olika organisatoriska alternativ för att nå dessa båda målsättningar.

Huvudförslaget är att bibehålla vattenmyndigheterna knutna till sitt regionala sammanhang, samtidigt som den nya myndigheten ges förutsättningar att på central nivå agera kraftfullt som riktningsgivande och sammanhållande.

Ett alternativt förslag redovisas, där vattenmyndigheterna organisatoriskt hålls samman i en mer centraliserad myndighetslösning.

<sup>124</sup> Länsstyrelsernas yttrande till utredningen, 2009-12-11 och 2009-12-17, dnr 537-11687-09.

<sup>125</sup> VattenInformationSystem Sverige, utvecklat av vattenmyndigheterna och länsstyrelserna.

Strukturen för vattenmyndigheternas ansvarsområden lades fast i regeringens proposition Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.<sup>126</sup> Sveriges land- och kustvattenområden föreslogs där delas in i fem vattendistrikt som anknöt till naturliga avrinningsområden och följde vattnets naturliga flöden. Arbetet med åtgärdsprogrammen har också utvecklats inom distrikten i samverkan mellan myndigheter, kommuner och lokala aktörer, vilket utgör en fortsatt god grund för det regionala arbetet. Denna grundläggande struktur för vattenmiljöarbetet bör därför, enligt utredningen, bibehållas.

Utredningens direktiv ger uttryck för två viktiga utgångspunkter, dels ett bibehållande av regionalt beslutsfattande inom vattendistriktet nära verksamheten, dels en förbättrad nationell samordning och effektivitet i det samlade miljöarbetet. Dessa målsättningar kräver särskild avvägning, eftersom en stark betoning på att beslut ska fattas regionalt får konsekvenser för möjligheterna till central styrning och samordning, och vice versa. Direktiven anger att verksamheter inom vattenmyndigheterna kan komma att ingå i den nya myndigheten, i alla fall i sina delar. Samtidigt betonas ett regionalt perspektiv. Det sägs också att om utredaren finner skäl att frånga den inriktning som regeringen har angett, ska detta nog motiveras.

Utredningen diskuterar därför i det följande två alternativa vägar för att uppnå dessa båda mål, där huvudalternativet är att organisatoriskt bibehålla och utveckla vattenmyndigheternas verksamhet nära knutet till sitt regionala sammanhang, länsstyrelserna. Ett alternativt förslag redovisas där vattenmyndigheternas verksamhet istället organisatoriskt inordnas i den nya myndigheten. Alternativerna är således i grunden organisatoriskt olika, men bör även ses som uttryck för olika synsätt då det gäller hur vattenförvaltningen bör bedrivas innehållsligt. Målet är att bidra till största möjliga måluppfyllelse för de miljö kvalitetsmål som havs- och vattenmiljöarbetet ytterst syftar till. Då det gäller vattenförvaltningen har detta en tydlig regional koppling, som också präglar utredningens huvudförslag.

---

<sup>126</sup> Prop. 2003/04:2.

## Huvudförslag – att stärka det regionala utvecklingsarbetet

Inrättandet av vattendistrikt och vattendelegationer 2004, med en organisering av arbetet under ramdirektivet för vatten i nära anslutning till länsstyrelsernas övriga verksamhet, angavs ursprungligen som en viktig förutsättning för att nå de nationella miljökvalitetsmålen. Miljöfrågor för vatten kunde enligt detta synsätt inte ses som åtskilda, utan var en del av helheten i svenskt miljöarbete och den myndighetsstruktur som fanns.<sup>127</sup> Det angavs därför inte i propositionen någon långsiktig avsikt att ge vattenmyndigheterna mer självständig myndighetsstatus, trots att detta tidigare föreslagits av Utredningen svensk vattenadministration.<sup>128</sup>

Istället valdes modellen med nära koppling till den befintliga statliga regionala verksamheten. Rollen som vattenmyndigheter tilldelades fem länsstyrelser,<sup>129</sup> som ska utveckla verksamheten och fastställa lämpliga miljökvalitetsmål, åtgärdsplaner och förvaltningsplaner. De särskilda beslutande organen, vattendelegationerna, med landshövdingen som ordförande, får enligt länsstyrelseinstruktionen delegera en rad frågor för beredning och genomförande till länsstyrelserna, vilket ytterligare betonade den nära kopplingen mellan länsstyrelsernas vattenmiljöförvaltning och övriga miljöarbete.<sup>130</sup>

Vattendelegationerna, med en bred representation från statlig och kommunal förvaltning, forskare och andra aktörer, har mandat att fatta beslut inom sina respektive vattendistrikt med dess naturgeografiskt definierade avrinningsområden. Direktiven för utredningen pekar på vikten av fortsatt kontinuitet i vattenförvaltningen. Det anges som angeläget att den regionala struktur som dagens vattenmyndigheter arbetar i ska bestå i lämplig form, med nära samverkan mellan regionala och lokala aktörer och med vattendelegationer som beslutande organ inom respektive vattendistrikt. Det anknyter väl till EG-direktivets bestämmelser, som bland annat anger att behörig myndighet (en eller flera) ska fatta beslut så nära verksamheten som möjligt.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Prop. 2003/04:2, sid. 27.

<sup>128</sup> Klart som vatten, SOU 2002:105.

<sup>129</sup> Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ramdirektivet för vatten, skäl 13 ”Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt”.

Behoven av att ytterligare utveckla vattenmiljöförvaltningen aktualiserades i Havsmiljöutredningens slutbetänkande.<sup>132</sup> Remissbehandlingen av utredningen gav samlat uttryck för att den nationella samordningen av vattenförvaltningen behövde förstärkas, i första hand ansågs detta beröra Naturvårdsverket, som föreslogs få ett starkare centralt ansvar. De flesta remissinstanserna ifrågasatte också tanken på att skilja vattenmyndigheterna organisatoriskt från länsstyrelserna. En organisatorisk samordning mellan vattenmyndigheter och länsstyrelser ansågs fylla stora behov samt vara viktig i det fortsatta arbetet med regional miljövård.<sup>133</sup>

Ett bibehållande av vattenmyndigheternas verksamhet i anslutning till befintlig regional organisation, länsstyrelserna, har således starkt stöd och är också något som utredningen förordar som huvudalternativ. Till de fördelar som kan vinnas hör att delegationerna kan kvarstå som beslutsorgan i anslutning till verksamheten vid länsstyrelserna. Där finns etablerade samverkansrutiner och förutsättningar för ömsesidigt utnyttjande av expertis och annan kompetens, vilket betonats i de underlag som utredningen begärt in från länsstyrelser och vattenmyndigheter. En med länsstyrelserna gemensam infrastruktur, till exempel inom IT- och databasområdet finns också, vilket gagnar det samlade arbetet inom vattenförvaltningen och övriga miljöverksamheter. Länsstyrelserna har viktiga uppgifter i det samlade miljöarbetet på regional nivå, med en rad verksamhetsuppgifter som är nära kopplade till vatten och anknytande miljöfrågor. Utredningen bedömer inte att en ordning med fem regionala vattenmyndigheter som del av en större central myndighet skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och välintegrerat vattenarbete på regional och lokal nivå.

En förutsättning för att en lösning med fortsatt fristående och regionalt knutna vattenmyndigheter möjliggör en tillräcklig styrning och enhetlighet i det framtida havs- och vattenmiljöarbetet, är dock att den nya myndigheten tillräckligt kraftfullt kan inrikta verksamheten med hjälp av föreskrifter och olika typer av tillsynsvägledning. De brister som direktiven ger uttryck för då det gäller bristande helhetssyn och samordning inom vattenförvaltningen, skulle med denna lösning riskera att kvarstå eftersom alternativet bara innebär att den nya myndigheten övertar Naturvårdsverkets tidigare roll inom området. Naturvårdsverket har dock inte, såvitt utredningen erfar, inom ramen för sitt nuvarande

<sup>132</sup> En utvecklad havsmiljöförvaltning, SOU 2008:48.

<sup>133</sup> Remissammanställning 2008-10-13, Miljödepartementet.

breda uppdrag kunnat ge dessa frågor tillräckligt hög prioritet. Behovet av ökad samordning har dock kommenterats av verket i ett remissvar rörande havsmiljöförvaltningen.<sup>134</sup> Naturvårdsverket avstyrkte där ett förslag om att se över vattenförvaltningens organisation och ett eget förstärkt ansvar för dess samordning. En så genomgripande myndighetsförändring ansågs ta tid att genomföra. Naturvårdsverket förordade dock ett förtydligande av verkets ansvar i dessa frågor, vilket kommit till uttryck genom en instruktionsändring som trätt i kraft den 1 februari 2010. Där anges således att Naturvårdsverket särskilt ska ”vara samlade i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för ett effektivt genomförande” av vattenförvaltningsförordningen.<sup>135</sup> Ansvaret, som det kommer till uttryck i Naturvårdsverkets instruktion, föreslås ingå i den nya myndighetens åtaganden. Utredningen bedömer att koncentrationen på havs- och vattenmiljöfrågor i den nya myndigheten kommer att ge de förutsättningar i övrigt som behövs för en förbättrad helhetssyn och samordning.

Utredningen har inte sett anledning att mer i detalj överväga om vattenmyndigheternas och delegationernas nuvarande reglering bör förändras i länsstyrelsernas instruktion. Det är dock klart att viss otydlighet föreligger då det gäller vattenmyndigheternas ställning. De kan genom sin benämning uppfattas som självständiga ”myndigheter” men är verksamhetsmässigt och organisatoriskt inordnade i berörda länsstyrelserns övriga arbete. Denna integrering är säkerligen till fördel för vattenmiljöarbetet, vilket också tydligare bör markeras då det gäller verksamhetens benämning. Även det faktum att begreppet ”vattenmyndighet” används i lagstiftningen, utan att avse en självständig förvaltningsmyndighet, bidrar till otydligheten.

Utredningens huvudförslag med fortsatt regionalt anknutna vattenmyndigheter innebär att det bör övervägas om den nuvarande benämningen ”vattenmyndigheter” bör avvecklas. Skälen för detta är att undvika otydlighet vad avser självständighet men också med tanke på benämningen på den nya myndigheten, som enligt utredningens direktiv ska tilldelas det centrala förvaltningsansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor.

---

<sup>134</sup> Naturvårdsverkets yttrande över SOU 2008:48, Dnr 309-4739-08 Nh.

<sup>135</sup> Förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

Det är också lämpligt att organiseringen av arbetet i enlighet med det marina direktivet ses över i detta sammanhang, så att lämplig organisatorisk samordning med arbetet under ramdirektivet för vatten kan förberedas på operativ nivå.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter och utöva central tillsynsvägledning inom ramen för vattenförvaltningsförordningen ligger för närvarande hos Naturvårdsverket. Dessa uppgifter bör enligt utredningens huvudförslag överföras till den nya myndigheten. En sådan lösning är i första hand lämpad i anslutning till det organisatoriska huvudalternativ som beskrivits ovan. Rollen som centralt föreskrivande myndighet kompliceras om vattenmyndigheterna integreras inom den nya myndighetens ram, eftersom myndigheter inte kan fastställa föreskrifter då det gäller den egna verksamheten. Nedanstående alternativa organisationsförslag innebär därför också att fastställandet av centrala föreskrifter för vattenmyndigheternas arbete bör hanteras på en annan nivå i förvaltningssystemet.

### **Alternativt förslag – centralisering av vattenmyndigheternas arbete**

Utredningen presenterar nedan tankegångar kring ett alternativt förslag, där de fem vattenmyndigheterna med kansliresurser och vattendelegationer överförs till den nya myndigheten. Alternativet innebär att länsstyrelserna i de fem berörda länen upphör att vara vattenmyndigheter. Den formella rollen som operativ vattenmyndighet tas istället över av den nya myndigheten.

Vissa skäl talar också för detta alternativ, bland annat har behovet av en tydligare samordning av havs- och vattenmiljöfrågorna lyfts fram i olika sammanhang. Havsmiljöutredningen pekade på behovet av en tydligare och förstärkt sådan samordning samt visade på vissa svårigheter att stärka vattenmyndigheternas ställning genom deras organisatoriska koppling till länsstyrelserna.<sup>136</sup> Att ge vattenmyndigheterna en mer självständig ställning förordades även i Utredningen svensk vattenadministrations slutbetänkande.<sup>137</sup> Den myndighetslösning som förordades där innebar dock inte inordnandet av verksamheten i en enda central myndighet, vilket utredningen ansåg olämpligt. Skälen för detta var dels att det

---

<sup>136</sup> SOU 2008:48.

<sup>137</sup> Klart som vatten, SOU 2002:105.

saknades en lämplig central myndighet, dels att landets naturgeografiska förutsättningar ansågs alltför skiftande.<sup>138</sup>

Även från andra håll har problemen med nuvarande organisatoriska lösning aktualiserats. I en aktuell rapport från riksdagen påpekas att avsaknaden av en nationell vattenmyndighet har lett till att vattenarbetet fått en förhållandevis svag ställning med otydlig roll och otydligt mandat i förhållande till andra myndigheter. I rapporten framhålls nödvändigheten av att ge vattenarbetet en tydlig organisation och tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer och olika nivåer. Det pekas särskilt på det viktiga bidrag i arbetet som måste ske på kommunal nivå, där det i kustområdet finns ett stort intresse för havsfrågor som bör tillvaratas inom vattenarbetet.<sup>139</sup>

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren bl. a. ta ställning till vilka verksamheter inom de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Den hittillsvarande förvaltningen av vattenfrågor är enligt direktiven splittrad, vilket på sikt leder till ineffektivitet och bristande helhetssyn. Inrättandet av en ny central förvaltningsmyndighet skulle underlätta samordning då det gäller vattendistriktens och länsstyrelsernas arbete med havs- och vattenmiljöfrågor. Ett steg i sådan riktning togs 2009 genom inrättandet av den nationelle vattensamordnare<sup>140</sup> som särskilt ska beakta vattendistriktens arbete med genomförandet av vattendirektivet. Effekterna av denna samordning har dock, av naturliga skäl, ännu inte kunnat värderas.

Direktiven framhåller vikten av att också fortsättningsvis låta vattendelegationerna fatta beslut inom vattendistriktet. En samlad organisationslösning inom den nya myndighetens ram är dock inte omedelbart förenlig med bibehållandet av vattendelegationer som kan fatta självständiga beslut. Förekomsten av särskilda beslutsorgan inom en myndighet är visserligen inte ovanlig, men sker då i regel inom ramen för myndighetsledningens beslutsmandat och som ett led i utvecklingen av dess interna besluts- och delegationsordning. Frågan får en annan karaktär och andra effekter (till exempel avseende ansvar, resurser, ärendehantering och jäv) om ett inrättande av sådana mer självständiga organ sker genom regeringsbeslut.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> 2008/09: RFR3 Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet.

<sup>140</sup> Regeringsbeslut 2009-11-05, M2009/4041/Na.

<sup>141</sup> Myndighet för miljön, Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket, SOU 2008:62.



Den största nackdelen med av regeringen inrättade beslutande råd inom en myndighet är, enligt en av Statskontoret genomförd utredning, otydlighet i ansvarsfrågan. Statskontorets rekommenderar regeringen att vara restriktiv med att inrätta sådana råd och att myndigheter själva bör ges möjlighet att avgöra om råd ska inrättas. Detta ökar också flexibiliteten och det blir lättare att anpassa råden efter verksamhetens och omvärldens krav.<sup>142</sup>

Även 2006 års Förvaltningskommitté pekade i sitt slutbetänkande<sup>143</sup> på att särskilda beslutsorgan inom en myndighet kan skapa otydlighet då det gäller ansvar för verksamheten. Regeringen uppmanades därför vara återhållsam med att inrätta sådana organ och endast göra detta i de fall det finns särskilda skäl. Ansvarsfördelningen mellan myndigheten och de särskilda organen bör, enligt Förvaltningskommittén, i sådana fall tydligt regleras i myndighetens instruktion.<sup>144</sup>

Om en samlad myndighetslösning väljs för vattenmyndigheternas arbete, enligt utredningens alternativa förslag, kan det vara svårt att ange särskilda skäl för att bibehålla den nuvarande lösningen med beslutande delegationer, där ledamöter utses av regeringen med en landshövding som ordförande. Åtskilligt talar i så fall i stället för att låta den nya myndighetens ledning fastställa formerna för beslutsfattande i organisationen. Med tanke på behovet av beredning och förankring i anslutning till de definierade vattendistriktet samt utredningsdirektivens och EG-direktivets utformning, finns dock skäl för att redan i myndighetens instruktion föreskriva om att det ska finnas råd eller motsvarande organ, som bereder och lägger förslag till beslut som rör vattendistriktet.

Vattenvårdsdirektören och de särskilda kansliresurser som knutits till respektive vattenmyndighet avser verksamhetsuppgifter som, enligt detta alternativ, i sin helhet föreslås ingå i den nya myndigheten.

Sammantaget måste den nya myndighetens verksamhet kring havs- och vattenmiljöfrågor kopplade till vattendistriktets speciella förutsättningar även fortsättningsvis ges den resurskraft och den bredd som garanterar en positiv utveckling under kommande år. Avgörande är här att grundläggande kompetensområden inom för

---

<sup>142</sup> Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetssverige, Statskontoret 2004:9, s. 50 ff.

<sup>143</sup> Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118, s. 138.

<sup>144</sup> Ibid.

havs- och vattenmiljöförvaltningen kritiska områden kan tillgodoses och bemannas inom den nya myndigheten, att det kan säkras tillgång på erforderlig expertis, projekt- och basresurser för arbetet och att det finns tillräckligt med resurser för samverkan mellan berörda myndigheter.

På varje länsstyrelse i varje vattendistrikt finns ett beredningssekretariat, som har till uppgift att bistå vattenmyndigheterna i genomförandet av vattendirektivet. Dessa sekretariat berörs inte av överföringen av vattenmyndigheternas kanslier till den nya myndigheten på annat sätt än att samarbetet fortsättningsvis ska ske med den nya myndigheten. Redan i dag sker också en fördelning av basresurser från anslaget för biologisk mångfald till varje län utifrån en fördelningsnyckel som väger in respektive läns särskilda förutsättningar och behov. Detta gäller även de län som har vattenmyndigheter. Denna länsvisa basresurs bör fördelas av den nya myndigheten, och i viss begränsad omfattning kunna disponeras i dess eget arbete. Medlen utgör en viktig förutsättning för länsstyrelsernas fortsatta samverkan med den nya myndigheten och olika lokala aktörer kring havs- och vattenmiljöfrågorna.

Om vattenmyndigheterna överförs till den nya myndigheten behöver det inte innebära en omprövning av deras fysiska lokalisering. Naturligt är att i första hand skapa kontinuitet i arbetet genom lokalmässig samverkan mellan den nya myndigheten och berörda länsstyrelser, till exempel genom fortsatt närvaro i form av lokala kanslier. Sådan samverkan kan ge god effektivitet i resursutnyttjandet och kan avse vissa stödfunktioner som IT, telefoni, vaktmästeri och arkivfunktioner. För andra stödfunktioner, som personaladministration, ekonomi, registratur och information kan det vara lämpligare att använda gemensamma administrativa resurser och rutiner inom den nya myndigheten.

Andra former av myndighetssamverkan bör kunna ske inom ramen för kärnverksamheten. Det av länsstyrelserna omvittnade interaktiva utbytet av expertkunnande och beslutsstöd inom nuvarande hantering av havs- och vattenmiljöfrågorna bör tillvaratas. Länsstyrelserna kan i regel bidra med bred sakområdeskompetens inom miljöjuridik, miljöekonomi, ekologi, limnologi, hydrologi, marinbiologi, oceanografi, kustzonförvaltning, kommunikation och geografiska informationssystem (GIS). Där finns vidare en samhällelig helhetssyn i relation till fysisk planering. Även i dessa frågor är det dock främst en intern myndighetsangelägenhet att besluta om former och omfattning för sådan samverkan mellan

länsstyrelserna och den nya myndigheten. En naturlig utgångspunkt är att ekonomiska resurser avsätts för detta och att resurserna till stor del knyts till den nya myndigheten. Avsättning bör ske inom det tidigare nämnda anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*, snarare än från länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Syftet med inrättandet av den nya myndigheten är främst att uppnå den samordning och utvecklingskraft som efterlysts för havs- och vattenmiljöfrågorna. Det kan dock inte uteslutas att en konsekvens av förändringen också blir att nya gränser dras upp i arbetet, på central och (om utredningens alternativa förslag följs) regional nivå. Här avses närmast risken för att de havs- och vattenmiljörelaterade frågorna inte på samma sätt som tidigare kan integreras med frågor som rör landmiljön, vilket kan påverka det operativa arbetet i negativ riktning. Det är därför av avgörande betydelse att den nya myndigheten utvecklar en god samverkan med länsstyrelser och andra aktörer på den regionala nivån samt med Naturvårdsverket och andra miljömålsansvariga myndigheter på central nivå, så att arbetet inom samtliga miljö kvalitetsmål kan utvecklas och fullföljas på avsett sätt.

#### 4.3.9 Finansiella förslag och konsekvenser

##### Finansiering av huvudförslaget

**Utredningens förslag:** Den del av det av Naturvårdsverket disponerade anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* som utbetalas till länsstyrelserna för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen omförs till ett nytt sakanslag att disponeras av den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor, för egen och för samverkande myndigheters räkning. En mindre andel omförs till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Vattenmyndigheterna tilldelades 59,8 miljoner kronor 2009 utifrån den fördelningsnyckel som hittills använts för den del anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* som får användas till arbete enligt vattenförvaltningsförordningen (ap. 2, punkt 8). Länsstyrelserna erhöll detta år, utöver medlen till vattenmyndigheterna och enligt samma fördelningsnyckel, 80,2 miljoner kronor för sin grundfinansiering av vattenförvaltningen. Ytterligare medel inom ansla-

get avsattes för Naturvårdsverket, SGU och SMHI som samverkar i arbetet kring vattenförvaltningen.

Beloppen avser aktuella förhållanden och är inte justerade för att fastställa nivån för anslaget fördelning 2011, vilket framgår av avsnitt 4.1, som behandlar överföringar från Naturvårdsverket. En viss resursmässig förstärkning behövs av den nya myndigheten för att skapa bättre förutsättningar för verksamheten och möjliggöra den utvecklingskraft och kompetenssamverkan som bör ske med berörda länsstyrelser. Utredningen föreslår därför att resurser motsvarande 10 procent av länsstyrelsernas andel av anslaget tillförs den nya myndighetens förvaltningsanslag. Detta innebär i 2008 års kostnadsläge ytterligare 8,2 miljoner kronor. Ett återflöde bedöms kunna ske av dessa medel genom samverkan kring de nyckelkompetenser som finns vid länsstyrelserna.

**Tabell 4.35 Förslag till finansiering av regional vattenförvaltning inom vattendistriktet. Överföringar mellan anslag inom utgiftsområde 20 i 2008 års kostnadsnivå (miljoner kronor). De medel som använts till finansiering av vattenförvaltning på centrala myndigheter har exkluderats i denna tabell, redovisas istället i tabell 4.3**

Disponeras av	1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	Förvaltningsanslag nya myndigheten	Nytt sakanslag hav/vatten
Naturvårdsverket	-125,0 <sup>a</sup>		
Den nya myndigheten		+8,2	+116,8 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Medel som Naturvårdsverket fördelat till länsstyrelserna (ap. 2, punkt 8).

<sup>b</sup> Fördelas till länsstyrelserna.

### Finansiering av det alternativa förslaget

Utredningens alternativa förslag i organisationsfrågan innebär att de fem vattenmyndigheterna med sina kanslier ska ingå i den nya myndigheten. Detta innebär även en överföring av de medel inom anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*, som vattenmyndigheterna hittills disponerat. Dessutom kvarstår behovet av centralt resurstillskott om 10 procent av länsstyrelsernas andel av anslaget för arbete enligt vattenförvaltningsförordningen, sammantaget 67,8 (51,7) miljoner kronor i 2009 (2008) års anslagsnivå.

## 4.4 Andra myndigheter som övervägts

### 4.4.1 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

#### Bakgrund

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är en expertmyndighet under Miljödepartementet inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatologi. Institutet tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter och bedriver tillämpad forskning inom nämnda fackområden.

Institutet utför konsulttjänster bl.a. när det gäller mätningar av luft- och vattenkvalitet, spridningsberäkningar och riskbedömningar, tar fram vattenföringsvärden och identifierar erosionsområden. Hydrologiska prognos- och varningstjänster är också en viktig del av verksamheten.

SMHI:s internationella samverkan är omfattande, bl.a. som stöd för utvecklingen av prognos- och varningstjänster.

För den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor är det framför allt två av SMHI:s arbetsområden som är intressanta: oceanografi och stödet till vattenförvaltningen.

Den oceanografiska verksamheten omfattar övervakning och kartering av miljötillstånd och trender i havet, datainsamling med hjälp av handelsfartyg, observatörer, satellit och automatiska mät-system. Insamlade data har flera användare och tjänar som indata till modeller. Parametrar som mäts är exempelvis vågor, vindströmmar, temperatur, salthalt, isutbredning, klorofyll, syre, plankton och närsalter.

SMHI är, på uppdrag av och i samarbete med Naturvårdsverket, nationell datavärd och tar även fram beslutsunderlag för olika myndigheter och internationella organisationer, t.ex. Helcom. SMHI bidrar till uppföljningen av två miljökvalitetsmål; *Ingen övergödning* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. SMHI svarar för större delen av den nationella övervakning som görs av övergödningssituationen i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak. Institutet skapar vidare underlag som bidrar till Fiskeriverkets årsrapportering av miljötillståndet i svenska havsvatten (Resurs och Miljööversikter). Myndigheten tillhandahåller också i enlighet med Helcoms rekommendation för Östersjöregionen ett verktyg till Kustbevakningen och till andra länder för att spåra oljeutsläpp till havs genom spridningsberäkningar.

SMHI studerar Östersjöns och Västerhavets ekosystem med kopplade biokemiska och fysiska modellsystem. Modeller används även för att ge prognoser på olika tids- och rumsskalor, beskriva miljötillståndet i havet samt studera havsklimatet och effekter av klimatförändringar.

SMHI utgör ett viktigt stöd för vattenförvaltningen. I samarbete med vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket har SMHI bl.a. utvecklat ett integrerat modellsystem för vattenkvalitetsberäkningar i mark, sjöar, vattendrag och kustvatten. System har utvecklats som redskap för vattenförvaltningen, bl.a. för åtgärdsplaneringen. Institutet bedriver även ett arbete med att anpassa de grundläggande hydrologiska databaserna till vattenförvaltningens behov.<sup>145</sup>

Naturvårdsverket betalade, i enlighet med villkoren i myndighetens regleringsbrev, 15 miljoner kronor till SMHI för arbete med vattenförvaltning under 2009 (nio miljoner kronor 2008). Naturvårdsverket avsätter också årligen medel till SMHI för att möjliggöra kostnadsfria datauttag från kommuner och andra icke kommersiella användare (två miljoner kronor 2009).

### Oceanografisk verksamhet

Utredningen ska enligt sina direktiv överväga om verksamheter som rör havs- och vattenmiljö inom andra myndigheter ska ingå i den nya myndigheten. Direktiven nämner bland annat SMHI i egenskap av förvaltningsmyndighet för bl.a. hydrologiska och oceanografiska frågor.

SMHI:s verksamhet inom oceanografi och vattenförvaltning är till stora delar integrerad med övriga verksamheter och utspridd på olika enheter inom myndigheten. Oceanografisk verksamhet finns inom avdelningarna Basverksamheten, Forskning och utveckling, Miljö och säkerhet respektive Företag och media. Programmet vattenförvaltning är en tvärorganisation som rör basverksamheten samt forskning och utveckling.<sup>146</sup>

Sammantaget bedrivs en rad verksamheter som anknyter till havs- och vattenmiljöfrågorna;

- oceanografiskt arbete med mätningar, övervakning, datavärdskap, prognos- och varningsverksamhet,

---

<sup>145</sup> SMHI:s yttrande till utredningen, 2009-12-13, dnr 2009/2308/180.

<sup>146</sup> Ibid.

- oceanografiskt och hydrologiskt arbete med klimat- och miljömodellering,
- hydrologiska aktiviteter.

## Överväganden

Utredningen konstaterar att SMHI är en viktig leverantör av datorbaserade verktyg, tjänster och data när det gäller miljöfrågor till havs och i sötvatten. SMHI framhåller till utredningen att utvecklingen av beslutsunderlag i form av mätningar, databaser och modellverktyg kräver andra strukturer, kompetenser och är av annan karaktär än det arbete som den nya förvaltningsmyndigheten ska utveckla.<sup>147</sup>

Utredningen bedömer, i likhet med Havsmiljöutredningen,<sup>148</sup> att det finns ett värde i att fortsatt hålla samman SMHI:s verksamheter enligt ovan och att det inte skulle innebära några omedelbara effektivitets- eller samordningsvinster i det korta perspektivet att föra in dessa i den nya myndigheten. Det kan dock på längre sikt, då den nya myndigheten inrättat sin verksamhet, finnas anledning att diskutera ett förändrat gränssnitt mellan SMHI och myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.

### 4.4.2 Sveriges geologiska undersökningar

#### Bakgrund

Sveriges geologiska undersökningar (SGU) har främst till uppgift att tillhandahålla geologisk information för hushållning och försörjning av naturresurser, fysisk planering, miljö och hälsa, jord- och skogsbruk respektive totalförsvaret. SGU ska i detta syfte undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi. Myndigheten ska vidare ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> SOU 2008:48, angående frågan om en samlad havsmiljöövervakning, s. 235.

<sup>149</sup> Årsredovisning 2008, SGU.

## Grundvatten

SGU har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön avseende kvalitetskrav, åtgärdsprogram och övervakning. Vidare kartlägger SGU grundvattentillgångar och ansvarar för det nationella miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

## Hav

SGU kartlägger maringeologiska förhållanden och havsbottnarnas geologi. Myndigheten disponerar för arbetet ett särskilt undersökningsfartyg, S/V Ocean Surveyor. Merparten av de marina karteringarna finansieras med egna anslagsmedel. Behovet av denna typ av kartläggningar kommer att öka i takt med att havsplaneringen utvecklas.

## Miljöövervakning

SGU bedriver som en del av sitt ordinarie uppdrag kartering av geologiska förhållanden på svenskt kontinentalsockelområde, avseende såväl territorialhav som ekonomisk zon. I detta ingår att beskriva nyligen bildade sediments utbredning och undersöka dess innehåll av näringsämnen, grundämnen och miljögifter. Resultaten nyttjas för nationell, regional och lokal miljöövervakning.

De geologiska karteringarna av havsbottnarna finansieras via myndighetens egna anslagsmedel. Viss uppdragsverksamhet förekommer också inom det maringeologiska området. SGU utför på uppdragsbasis återkommande övervakning av sedimentens innehåll av näringsämnen och miljögifter. Detta genomförs nationellt på uppdrag av Naturvårdsverket, regionalt på uppdrag av länsstyrelser och kustvattenvårdsförbund samt lokalt på uppdrag av kommuner och olika industrier. Den nationella miljöövervakningen av sediment startade 2003 och genomförs med ett intervall på cirka fem år.



## Stöd till vattenförvaltningen

SGU upprätthåller databaser för vattentäkter och grundvattenförekomster samt bistår vattenmyndigheterna genom att ta fram hydrogeologiskt underlag till vattenförvaltningen. SGU meddelar enligt bemyndigande föreskrifter som reglerar olika delar av vattenmyndigheternas arbete kring grundvatten och har tagit fram en vägledande manual för det praktiska arbetet. Samverkan har också skett med Naturvårdsverket då det gäller olika vägledningsdokument för åtgärdsplaner och förvaltningsplaner.<sup>150</sup>

## Samordning med Naturvårdsverkets miljöövervakning

Samordning sker främst inom de uppdrag där Naturvårdsverket är finansierare. Viss samordning sker även då det gäller uppdrag inom regional miljöövervakning och lokal recipientkontroll (som rådgivare, utförare och/eller utvärderare) genom att SGU är datavärd för sediment. Data tas emot från nationell och regional övervakning, i viss utsträckning även från lokala undersökningar. Samordningen består främst i att SGU på olika sätt deltar i uppbyggnad, genomförande och utvärdering av undersökningar av sediment, oavsett om de sker nationellt, regionalt eller lokalt.

## Forskning och utveckling

SGU bedriver tillämpad forsknings- och utveckling, bland annat med syftet att utveckla kunskap och metoder i den egna verksamheten. Viss forskningsverksamhet ligger nära miljöövervakningen. Exempel på detta är SGU:s undersökning om utbredning och förekomst i sedimenten av de numera förbjudna och mycket giftiga organiska tennföreningar som använts i främst båtbottnfärger. SGU bidrar även med ett årligt forskningsstöd till projekt inom högskolan.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

## Överväganden

Utredningen har övervägt att föra in vissa havs- och vattenmiljörelaterade verksamheter, som för närvarande är ett ansvar för SGU, i den nya myndigheten. Fördelen vore att den nya myndigheten skulle få fördjupad intern kompetens på dessa områden och därmed kunna kvalificera föreskriftsarbete och central tillsynsvägledning utifrån vattenförvaltningens, havsmiljöförvaltningens och havsplaneringens behov.

Mot detta står SGU:s behov av egen kompetens i tillräcklig omfattning. Inom SGU nyttjas till exempel insamling av data inom en rad andra verksamheter inom myndigheten. Resultaten från SGU:s olika karteringar går också till en rad externa användare. Inom grundvattenområdet har vattenförvaltning och vattenrelaterat miljömålsarbete integrerats och frågorna hanteras till stor del av samma personal.

Av vattenmyndigheterna har SGU upplevts som en positiv resurs och ett starkt stöd vid genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten. Detta har till stor del också varit nödvändigt med tanke på de stora skillnader som påtalats avseende tillgången på tillgänglig grund- och ytvattenkompetens.<sup>152</sup> SGU har i kraft av sin grundvattenkompetens inte enbart tagit fram vägledning och föreskrifter enligt de uttalade bemyndiganden som gäller för myndigheten. Omfattande underlag har också utarbetats för andra moment i arbetet med vattendirektivet. Vissa medel har tilldelats SGU för detta från anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* som komplement till egen finansiering (fyra miljoner kronor 2008, sex miljoner kronor 2009). Verksamheten har positivt gynnat miljömålsarbetet.

Utredningen bedömer att SGU:s samlade kompetens, med en kvalificerad vägledningsresurs för vattendistriktet inom grundvattenområdet, talar för att inte onödigtvis reducera SGU:s kapacitet inom området. Myndighetens roll som kompetenscentrum och stöd för det centrala och regionala arbetet inom vattenförvaltningen bör bibehållas. Utredningen bedömer inte att någon verksamhet inom SGU ska ingå i den nya myndigheten, utan förordar istället en nära samverkan mellan SGU, den nya myndigheten och de regionala vattenmyndigheterna.

---

<sup>152</sup> SGU:s remissyttrande över Utredningen svensk vattenadministration, 2003-03-11, dnr 01-158972002.

### 4.4.3 Sjöfartsverket

#### 4.4.3.1 Bakgrund

Sjöfartsverket är ett affärsverk inom transportsektorn, som svarar för sjöfartens säkerhet och framkomlighet. De huvudsakliga verksamhetsområdena avser lotsning, farleder, sjötrafikinformation, isbrytning, sjökartläggning, sjö- och flygräddning samt sjömansservice. Flera uppgifter fullgörs i samverkan med andra myndigheter, kommuner och organisationer för att säkra tillgången på fartyg och flygande enheter. I huvudsak är verksamheterna inriktade på handelssjöfartens behov men hänsyn tas också till fritidsbåttrafik, fiskets och Försvarsmaktens intressen. Sjöfartsverket ska vidare enligt sin instruktion verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras.

Sjöfartsverkets uppgifter berör den nya myndigheten främst med avseende på verkets ansvar för kartläggningen av det marina landskapet. Hanteringen av havsmiljöfrågor måste bland annat grundas på kunskaper om djupförhållanden, i sin tur baserade på tillförlitliga djupmätningar och kartunderlag. Sjöfartsverkets digitala djupdatabas omfattar i dag data gällande cirka 40 procent av svensk ekonomisk zon, inklusive svenskt sjöterritorium. Enligt Sjöfartsverkets plan ska det år 2013 finnas digitala data som beskriver hela området. En betydande del av dessa data kommer emellertid att vara baserade på äldre mätningar av sämre kvalitet. Sjöfartsverket arbetar således i linje med det förslag som Havsmiljöutredningen lade och som regeringen också förespråkade avseende kartläggning av det marina landskapet.<sup>153</sup>

### Överväganden

Kunskaper om djupförhållanden, havsbottnarnas geologi samt biologiska inventeringar och data med avseende på olika habitats utbredning och berörda populationers dynamik, utgör viktig basinformation för den nya myndighetens arbete. Den nya myndigheten kommer därmed att få en viktig beställarroll med uppgift att säkerställa att de djupdata myndighetens verksamhet kräver tas fram. Den nya myndigheten kommer också att utgöra en naturlig

---

<sup>153</sup> Prop. 2008/09:170.

intressant då det gäller att långsiktigt säkra utformning och drift av en kvalitativt god djupdatabas.

Utredningen bedömer att flera frågeställningar bör övervägas innan en organisatorisk hemvist för djupdatabasen kan fastställas, lämpligen genom fortsatt beredning inom ramen för utredningen Havsplanering i svenska vatten.<sup>154</sup> Samråd i dessa frågor har därför skett med denna utredning.

#### 4.4.4 Transportstyrelsen

##### Bakgrund

Transportstyrelsen har sedan 1 januari 2009 övertagit en rad uppgifter från tidigare myndigheter och ansvarar för tillgången på ett tillgängligt transportsystem i vid mening, med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa. Verksamheten består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn avseende olika trafikslag som järnväg, sjöfart, luftfart och vägtransporter. Myndigheten har huvudkontor i Norrköping och har kontor på ett antal olika orter i landet.

Inom sjöfartens område utformas regler, utövas tillsyn samt prövas och utfärdas tillstånd. Tillsynen avser svenska fartyg och utländska fartyg i svenska farvatten. Myndigheten verkar också för att förbättra sjösäkerheten, minska miljöpåverkan från fritidsbåtar samt analysera inträffade olyckor och tillbud.

Transportstyrelsen tillhandahåller en rad e-tjänster via sin hemsida, bl.a. ges via en tillsynshandbok information om miljörelaterade regler och frågeställningar. Webbaserad information ges även avseende säkerhetsfrågor, farleds- och hamninformation.

##### Överväganden

Sjöfartens påverkan på miljön till havs och längs kusterna utgör ett naturligt samverkansområde mellan den nya myndigheten och Transportstyrelsen. Myndigheternas ansvarsområden bör i detta avseende ses över i samband med framtida uppföljningar av de insatser som görs för att förvalta en god havs- och vattenmiljö, varför utredningen finner att det inte nu finns anledning att föreslå

---

<sup>154</sup> Dir. 2009:109.

någon ändring vad gäller de verksamheter som finns inom Transportstyrelsen.

#### 4.4.5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet företräder allmänna miljöintressen vid den rättsliga prövningen i miljödomstol. Normalt sett begränsas dock Kammarkollegiets medverkan till mål av större omfattning eller av kontroversiell karaktär.

Kammarkollegiet kan också ta initiativ till att ansöka om omprövning av tillstånd och villkor för vattenverksamhet hos miljödomstol. Behovet av omprövningar kan bl.a. uppmärksammas i samband med tillsynsarbetet inom vatten- och fiskeriområdet. Syftet med omprövning är att anpassa tillstånd och villkor till ändrade förhållanden. Det kan gälla ändringar i vattenförhållanden, ny teknik eller nya samhälliga värderingar och krav. Omprövningarna kan till exempel avse miljöpåverkan från vattenverksamhet på växt- och djurlivet vid anläggande av dammar, påverkan på fiskens livsförutsättningar i anslutning till vattendragsreglering och påverkan på biologisk mångfald vid utfyllnad i vattenområde eller markavvattning. Omprövningarna har hittills främst varit inriktade på fiskefrämjande åtgärder i strömmande vatten, exempelvis byggande av fisketrappor, höjning av minivattenföringar eller biotopvårdande åtgärder.<sup>155</sup>

### Överväganden

Utredningen konstaterar att processfrågorna inom vatten- och fiskeriområdet utgör en viktig del i det samlade förvaltningsarbetet inom vattenmiljöområdet. Det finns också ett klart samband mellan ett väl fungerande tillsynsarbete och omprövningsinstitutet. Resurserna för utredningar och medverkan i processarbete har tidigare konstaterats vara knappa,<sup>156</sup> vilket innebär att omprövningsverksamheten är eftersatt i förhållande till de verkliga behoven. Miljöprocessutredningen redovisade ett behov av ytterligare kapacitet på Kammarkollegiet, där 3–4 personer delvis arbetar med

<sup>155</sup> [www.kammarkollegiet.se](http://www.kammarkollegiet.se), Naturvårdsverkets faktablad Omprövning av vattenverksamhet, 2007.

<sup>156</sup> Miljöprocessutredningens delbetänkande, Vattenverksamhet SOU 2009:42.

dessa frågor. Resursbehov konstaterades även vid länsstyrelser och vid Fiskeriverket för att bistå med utredningsunderlag.<sup>157</sup>

Utredningen bedömer inte att resurser för omprövningsverksamhet från Kammarkollegiet ska föras in i den nya myndigheten. Det kan däremot finnas skäl att på sikt bygga upp sådan kompletterande miljöjuridisk kompetens inom den nya myndigheten.

---

<sup>157</sup> Ibid.

## 5 Forskning och forskningsliknande verksamhet

**Utredningens förslag:** Statskontoret och Forskningsrådet för areella näringar, miljö och samhällsbyggande (Formas) föreslås få i uppdrag att i samverkan utvärdera Fiskeriverkets forskning och forskningsliknande verksamhet. Uppdraget bör redovisas i sådan tid att det kan utgöra ett underlag för beslut inför den nya myndighetens inrättande.

### 5.1 Bakgrund

Fiskeriverket har egen forsknings- och utvecklingsverksamhet med tre laboratorier. Merparten av verksamheten består av tillämpade undersökningar inom ramen för det kontinuerliga nationella och internationella arbetet med datainsamling om fiskbestånd samt miljöövervakning (se utförligare beskrivning i avsnitt 4.2 om Fiskeriverket). Naturvårdsverkets forskningsverksamhet som utförare överfördes till andra huvudmän i början av 1990-talet. Naturvårdsverket inhämtar istället den kunskap verket behöver genom att finansiera forskning vid universitet och högskolor och genom att beställa undersökningar, bl.a. från Fiskeriverket. För detta ändamål förfogar Naturvårdsverket över ett forskningsanslag och flera andra sakanslag (se utförligare beskrivning i kapitel 4 om Naturvårdsverket).

För att stärka det vetenskapliga stödet från universitet och högskolor till havsmiljöarbetet beslutade regeringen i april 2008 att etablera ett havsmiljöinstitut. Beslutet är formulerat som ett uppdrag till Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Högskolan i Kalmar, numera Linnéuniversitetet, att i samarbete bedriva forskning inom havsmiljöområdet och samarbeta

vid utformning av utbildning inom området. Regeringen utsåg Göteborgs universitet att koordinera den löpande verksamheten inom institutet och ansvara för en gemensam analys- och syntesfunktion. Havsmiljöinstitutet bygger på de marina centrum som tidigare fanns vid Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Umeå universitet. Enligt regeringens beslut ska institutet bl.a. bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor och vid utformning och utvärdering av övervakningsprogram som rör havsmiljön. Institutet ska också ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete med att förbättra havsmiljön.

Regeringen har från och med 2009 höjt anslagen till universitet och högskolor och till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som en förstärkning av havsmiljöforskningen i Sverige.<sup>1</sup> Formas har enligt regleringsbrevet för 2009<sup>2</sup> haft i uppdrag att utvärdera den marina miljöforskningen i Sverige. Utvärderingen ska omfatta såväl vetenskaplig kvalitet som relevans samt betydelse för åtgärdsarbetet i havsmiljön. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 februari 2010.

## 5.2 Överväganden

Den nya myndigheten kommer i sin verksamhet i hög grad att vara beroende av såväl naturvetenskapligt som samhällsvetenskapligt underlag och rådgivning. Den nya myndigheten behöver få in underlag genom undersökningar i fält, bl.a. för övervakning av miljön och av fiskbestånden, även om det inte behöver ske i egen regi. Inrättandet av en ny myndighet med ett ansvarsområde enligt utredningens förslag innebär att verksamheter från olika myndigheter kommer att föras samman vilket samtidigt innebär att olika arbetsformer, organiserande av verksamheter m.m. ska finnas i en ny struktur.

Det finns fördelar med att ha egen forskning inom myndigheten, bl.a. genom att myndigheten får direkt tillgång till vetenskaplig expertis, att samarbetet mellan forskning och förvaltning

---

<sup>1</sup> Förslag till statsbudget för 2009, prop. 2008/09:1, Ett lyft för forskning och innovation, prop. 2008/09:50.

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.



blir närmare och att myndigheten har garantier för att den forskning och de undersökningar man behöver blir utförda med önskad inriktning och i rätt tid. Det finns dock också nackdelar, t.ex. att forskningens oberoende kan ifrågasättas, att forskningens inriktning cementeras och att det är svårt att mäta kvalitet och effektivitet eftersom verksamheten inte bedrivs i konkurrens. Forskningen kommer inte att omfattas av det etablerade forskarsamhällets former för kritisk granskning och kvalitetssäkring.

Förvaltningskommittén väckte frågan om det finns några särskilda motiv till att vissa förvaltningsmyndigheter ska respektive inte ska bedriva forskning.<sup>3</sup> Kommitténs bedömning var att regeringen bör överväga att pröva om de ursprungliga argumenten för att olika förvaltningsmyndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska forska fortfarande är aktuella, eller om sådan verksamhet i vissa fall bör föras över till universiteten och högskolorna. Det är sammantaget få myndigheter som med egen personal bedriver forskning, och merparten av dessa är forskningsinstitut eller laboratorier som enbart ägnar sig åt forskning.

Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan angav som utgångspunkt att forskning i första hand ska bedrivas vid universitet och högskolor.<sup>4</sup> Utredningen såg dock att det kan finnas skäl att ha forskning vid myndigheter när regeringen vill vara säker på att relevant forskning bedrivs, t.ex. om Sverige som stat genom internationella åtaganden förbundit sig att utarbeta vissa kunskapsunderlag. I utredningens slutbetänkande diskuteras frågan hur forskningens oberoende ska värnas och det problem som därmed finns när samma organisation har ansvar både för att ta fram kunskapsunderlag och vidta åtgärder.

Den bibliometriska studie (mäter antal vetenskapliga publikationer och i vilken omfattning dessa citeras av andra) som Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan gjorde visade att produktiviteten inom forskningen var lägre vid Fiskeriverket än vad som brukar anses vara en rimlig produktivitet vid universitet och högskolor. Det är knappast anmärkningsvärt att en myndighet med FoU-verksamhet har lägre produktivitet (mätt i antal vetenskapliga publikationer per forskare) än ett universitet, eftersom uppdraget är ett annat. Utredningen konstaterade dock att forskningsproduk-

<sup>3</sup> Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté, SOU 2008:118, s. 156 f.

<sup>4</sup> Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Betänkande av Utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan, SOU 2009:8, s. 321.

tiviteten även var lägre än vid de andra myndigheter som utredningen analyserade (Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Smittskyddsinstitutet och Statens veterinärmedicinska anstalt). Utredningen konstaterade vidare att forskningen vid Fiskeriverket, mätt i termer av citeringsgrad, hade en kvalitet som var i nivå med genomsnittet i Sverige. Fiskeriverket hade en relativt hög grad av internationellt samarbete, högre än genomsnittet för svensk forskning.

Utredningen övervägde dels alternativet att överföra forskningsverksamheten till ett oberoende organ i form av ett befintligt universitet eller till ett nytt fiskeriforskningsinstitut, dels alternativet att behålla en integrerad lösning med förvaltning och forskning inom en och samma myndighet. Utredningens slutsats var en kombination av de två alternativen. Förslaget var att den verksamhet som bedrivs vid Havsfiskelaboratoriet och Kustlaboratoriet (som ger underlag i form av vetenskaplig rådgivning internationellt) i huvudsak behålls inom den myndighet som ansvarar för förvaltningen av fisket. Utredningen menade att det vetenskapliga oberoendet säkras genom de internationella procedurer som finns för framtagande av vetenskapliga råd (inom det internationella havsforskningsrådet ICES). Vidare föreslogs att Sötvattenslaboratoriet skulle överföras till Uppsala eller Stockholms universitet. Sötvattenslaboratoriet tar främst fram vetenskapliga underlag och rådgivning som används nationellt. Eftersom det inte finns någon internationell organisation mellan forskningen och förvaltningen i detta fall menade utredningen att ett uppdelat ansvar var viktigt. Flera remissinstanser,<sup>5</sup> bl.a. ett antal länsstyrelser, var kritiska till utredningens slutsatser rörande sötvattenslaboratoriet. De påpekade att sötvattenslaboratoriet ofta medverkar i fiskevårdsprojekt och att denna typ av verksamhet är svår att infoga i ett universitets verksamhet.

Det har inte varit möjligt för denna utredning att närmare analysera vilka delar av Fiskeriverkets nuvarande forsknings- och utvecklingsverksamhet som bör ingå i den nya myndigheten och vilka delar som eventuellt lämpligen bör utföras på universitet och högskolor eller i privaträttslig regi. Utredningen föreslår att en närmare analys görs av vilken typ av vetenskapligt underlag som den nya myndigheten kommer att behöva som stöd för sin kärnverksamhet, dvs. för förvaltningen av havs- och vattenmiljön.

---

<sup>5</sup> Remissammanställning Jo2009/437/DL.

En analys av den forsknings- och forskningsliknande verksamhet som i dag finns inom Fiskeriverket och som föreslås initialt ingå i den nya myndigheten bör rymma följande steg.

1. Identifiering av vilka behov av undersökningar, vetenskapliga analyser och vetenskapligt underlag och rådgivning som den nya myndigheten kommer att ha.
2. Identifiering av vilken FoU-kapacitet som finns tillgänglig inom den egna organisationen.
3. Värdering av denna forsknings- och forskningsliknande verksamhets kvalitet och nytta.
4. Framtagande av en FoU-strategi utifrån behovsbedömning och kartläggning av egna resurser.

Frågor som behöver belysas i ovanstående analys och i FoU-strategin är

- vilka forskningsmiljöer och privata alternativ som finns i omvärlden och hur dessa kan nyttjas,
- i vilken utsträckning den nya myndigheten måste genomföra undersökningar och bedriva forskning i egen regi (för att det inte finns några alternativ),
- hur myndigheten ska samarbeta med universitet och högskolor och andra myndigheter i dessa frågor, inte minst med Naturvårdsverket kring finansiering av miljöforskning,
- hur vetenskaplig kvalitet, tillgång till vetenskaplig kompetens, forskningens praktiska relevans och kostnadseffektivitet ska garanteras.

Regeringen bör ge ett oberoende organ i uppdrag att utvärdera Fiskeriverkets forskning och forskningsliknande verksamhet inför inrättandet av den nya myndigheten. I utvärderingen bör även relevanta delar av den verksamhet som bedrivs vid Fiskeriverkets utredningskontor ingå. Myndigheter lämpade för detta som kan övervägas är Statskontoret och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), som bör få i uppdrag att genomföra utvärderingen i samverkan. Statskontoret har stor erfarenhet av att utvärdera statlig verksamhet ur ett organisations- och styrningsperspektiv. Formas har gjort flera utvärderingar av forskning och statliga forskningsinstitut med fokus på vetenskaplig kvalitet och sektorsnytta. Uppdraget bör redovisas i sådan tid att det kan utgöra ett underlag för beslut inför den nya myndighetens

inrättande. I uppdraget bör ingå att göra en forskningsöversikt inom den nya myndighetens ansvarsområde. I uppdraget bör även ingå att komma med förslag på hur myndigheten ska lösa sin kunskapsförsörjning och vilka delar av myndighetens FoU-verksamhet som bör överföras till universitet och högskolor, annan förvaltningsmyndighet eller avvecklas som statlig verksamhet. Utredningen bedömer att det finns ett utrymme för effektiviseringar och åtgärder som leder till besparingar, varför bl.a. förslag till koncentration av verksamheten till färre orter bör redovisas.

Det finns anledning att överväga ett vetenskapligt råd inom den nya myndigheten för metod- och kvalitetssäkring. Myndigheten bör utse rådet och fastställa dess arbetsformer. Både nationell och internationell vetenskaplig expertis bör ingå i rådet.

## 6 Samverkan och samordning

För att den nya myndigheten ska bli effektiv och kunna fullgöra sitt uppdrag kommer det att krävas omfattande samverkan med andra myndigheter och andra aktörer i samhället. Den nya myndigheten kommer att ha en viktig roll för att samordna samhällets insatser så att en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning åstadkoms.

### 6.1 Samverkan mellan statliga myndigheter

Antalet myndigheter med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor är stort. I den samordningsgrupp för havsmiljöfrågor (SamHav) som regeringen tillsatt ingår 17 statliga myndigheter. I det följande beskrivs samverkan mellan den nya myndigheten och de myndigheter som tydligast är berörda. Andra myndigheter som inte beskrivs närmare här men som den nya myndigheten kan förväntas behöva samverka med är bl.a. Boverket, Försvarmakten, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens energimyndighet.

#### 6.1.1 Den nya myndigheten och Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kommer även fortsättningsvis, när den nya myndigheten har inrättats, att ha ansvaret för flera miljöfrågor som anknyter till havs- och vattenmiljön, t.ex. klimat, luft, mark och biologisk mångfald. Naturvårdsverket har också ansvar för flera miljö kvalitetsmål som delvis rör havs- och vattenmiljön, bl.a. *Bara naturlig försurning*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Den nya myndigheten och Naturvårdsverket kommer att behöva samarbeta kring en mängd olika frågor, t.ex. finansiering av forskning där den nya myndighetens ansvar blir att analysera

behoven och ta fram förslag medan Naturvårdsverket ansvarar för utlysningar av forskningsmedel och för finansiering av forskningsprojekt. Den nya myndigheten kommer att biträda Naturvårdsverket med expertkunskap i mål och ärenden enligt miljöbalken som rör havs- och vattenmiljö. Det kommer att krävas samverkan i frågor om skydd av områden, där den nya myndigheten ska ansvara för marint områdesskydd medan Naturvårdsverket har ansvaret för områdesskydd i övrigt.

### 6.1.2 Den nya myndigheten och Jordbruksverket

Jordbruksverket har sektorsansvar för jordbruksnäringen och hanterar samtidigt en rad styrmedel för att minska övergödningen (rådgivning, föreskriftsrätt, ekonomiska styrmedel inom ramen för Landsbygdsprogrammet). Jordbruket bidrar i stor utsträckning till övergödningens problem genom omfattande läckage av närsalter. Detta återspeglas i vilka åtgärder som krävs för att klara de svenska åtagandena om övergödning enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön.<sup>1</sup>

Jordbruksverket kommer också som en konsekvens av utredningens förslag, och i enlighet med de förslag Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor (Jo 2009:03)<sup>2</sup> lämnar, att ansvara för främjandet av fiskerinäringen och för administration av den Europeiska fiskerifonden.

Uppdelningen av verksamheter och uppgifter som rör fisket och fiskeripolitiken mellan den nya myndigheten och Jordbruksverket ställer krav på god samverkan och väl utvecklade samarbetsformer mellan myndigheterna.

När det gäller genomförandet av strukturåtgärder inom fiskeprogrammet, som utgör en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik, kommer det att finnas behov av ett regelbundet samråd mellan myndigheterna. Främst gäller detta de strukturåtgärder som genomförs i syfte att minska fiskekapaciteten och som har ett nära samband med den övriga fiskeriförvaltningen. Även i andra delar av programmet, till exempel i fråga om olika miljöåtgärder som finansieras från fiskeprogrammet, kan sådana regelbundna avstämningar behövas.

---

<sup>1</sup> Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan. Naturvårdsverkets rapport 5985.

<sup>2</sup> Dir 2009:100.

Ett annat område där myndigheterna behöver ha ett nära samarbete är insamlingen och rapporteringen av data enligt EU:s datainsamlingsförordning. Enligt utredningens förslag (se kapitel 4) får den nya myndigheten det samlade ansvaret för rapporteringen av data och själva ansvarar för framtagandet av biologiska data. När det gäller ekonomiska och sociala data och uppgifter som avser fiskenäringen bör den nya myndigheten kunna erhålla sådana uppgifter från Jordbruksverket.

Samverkan bör även ske när det gäller vattenbruket och fritidsfisket.

Även när det gäller sektorsansvaret för miljöintegrering och hållbar utveckling i fisket och fiskenäringen behöver de båda myndigheterna ha ett löpande samråd.

Samråd behöver därutöver ske beträffande deltagandet i de fall miljöfrågor och näringsfrågor behandlas i samma internationella forum.

Mot den bakgrunden är Jordbruksverket en central samverkanspartner för den nya myndigheten. Samarbetsformer mellan de båda myndigheterna behöver utvecklas, exempelvis för framtagande av gemensamt beslutsunderlag när det gäller utformningen och prioriteringen av åtgärder för att minska jordbrukets negativa effekter på vattenmiljöer. Det kommer även att behövas ett samarbete i frågor om fiske, bl.a. för att underlätta fiskerinäringens kontakter med statliga myndigheter.

Som framgår av direktiven till Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor (Jo 2009:03) är ett viktigt krav på den framtida organisationen av fiskefrågorna att den effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförandet av och förhandlingarna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Förslaget att dela upp ansvaret för främjande av näringen och ansvaret för övriga frågor i fiskeriförvaltningen innebär i sig inget behov av ändringar i ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet men innebär enligt utredningens mening att kraven ökar på Regeringskansliets och närmast ansvariga departements styrning, likväl som på en starkare samordning mellan berörda departement.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att Regeringskansliets resurser för beredning, samordning och förberedelser av förhandlingar som avser den gemensamma fiskeripolitiken behöver förstärkas. Den närmare dimensioneringen av förstärkningen bör kunna fastställas efter en genomgång av berednings- och samverkansformer men bedöms av utredningen kunna handla om 2–4 års-

arbetskrafter, motsvarande cirka 2–4 miljoner kronor. Förstärkningen föreslås genomföras i samband med den strukturförändring som regeringen kan komma att besluta med anledning av denna utrednings förslag, genom att resurser överförs från Fiskeriverkets nuvarande anslag till Regeringskansliets anslag. Utredningen har i dessa frågor samrått med Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor som redovisar sina förslag till regeringen samtidigt med denna utredning.

### 6.1.3 Den nya myndigheten och Kustbevakningen

Kustbevakningen har i dag ansvar för fiskerikontroll när det gäller kontroll till sjöss. Som beskrivs i kapitel 4 bör det övervägas att utöka Kustbevakningens uppgifter, bl.a. till att omfatta landningskontroll. Även i annat avseende är Kustbevakningen en viktig myndighet på havsmiljöområdet med vilken den nya myndigheten behöver samarbeta. Det gäller särskilt Kustbevakningens uppdrag att genom övervakning förebygga utsläpp av exempelvis olja och att genom miljöinsatser vid oljeutsläpp och olyckor begränsa konsekvenserna för miljön. Kustbevakningen har också i uppgift att besluta om och svara för tillsyn i fråga om tillstånd för marinvetenskaplig forskning. Det ansvar som Kustbevakningen har att utöva tillsyn över den svenska delen av kontinentalsockeln och Sveriges ekonomiska zon berörs av Havsplaneringsutredningens uppdrag.<sup>3</sup>

### 6.1.4 Den nya myndigheten och SMHI

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har en viktig roll när det gäller förvaltning av data som rör havs- och vattenmiljön och för hydrologiska och oceanografiska mätningar. SMHI är en nyckelaktör vad gäller framtagandet av underlag för fysisk planering till havs samt utvecklingen av åtgärdsprogram inom vattendistriktet och för marina områden. Regeringen har föreslagit att SMHI ska vara samordningsansvarig för data av relevans för havsmiljön.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Dir. 2009:109.

<sup>4</sup> Prop. 2008/09:170, s. 79.



För den nya myndigheten kommer SMHI:s arbete att vara av stor betydelse. Den nya myndigheten och SMHI bör genomföra avstämningar inför den årliga verksamhetsplaneringen för att på så vis skapa bra förutsättningar för fungerande roller som beställare och utförare. En samverkan i strategiska frågor behövs därutöver för att SMHI ska kunna utföra sin roll som datasamordnare och datavärd på ett sätt som tillgodoser havs- och vattenmiljöförvaltningens behov.

### 6.1.5 Den nya myndigheten och SGU

Sveriges geologiska undersökning (SGU) kartlägger grundvattentillgångar och ansvarar för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. SGU kartlägger även havsbottenarnas geologi och tar sedimentprover. Behovet av denna typ av kartläggningar och undersökningar kommer att öka i takt med att havsplaneringen utvecklas.

SGU och den nya myndigheten bör samverka om vägledning och föreskrifter för vattenförvaltningen så att frågor om grundvatten och ytvatten integreras så långt möjligt. För den nya myndigheten kommer SGU:s grundvattenkompetens att vara betydelsefull. SGU:s kartläggning av maringeologiska förhållanden kommer att ge den nya myndigheten viktigt underlag för planeringen av havsområden. Detta gäller även annan undersökningsverksamhet som SGU bedriver, exempelvis sedimentprovtagningar. Det krävs en nära samverkan mellan de båda myndigheterna för att utföra dessa kartläggningar i en prioriteringsordning som är mest angelägen ur ett havsmiljöperspektiv. Den nya myndigheten och SGU bör genomföra avstämningar inför den årliga verksamhetsplaneringen för att på så vis skapa bra förutsättningar för fungerande roller som beställare och utförare.

### 6.1.6 Den nya myndigheten och Transportstyrelsen

Transportstyrelsen utformar regler, prövar och utfärdar tillstånd samt utövar tillsyn inom transportområdet bl.a. över svenska och utländska fartyg i svenska farvatten. Styrelsen arbetar även med fritidsbåtars miljöpåverkan. Med tanke på att Transportstyrelsen deltar i det internationella samarbetet bl.a. när det gäller de havs-

och vattenrelaterade transportsystemens miljöpåverkan är en samverkan med den nya myndigheten viktig. Sveriges handlingsutrymme i frågor som rör föroreningar från fartyg, bestäms ytterst av internationellt regelverk och beslut inom EU.

#### **6.1.7 Den nya myndigheten och Sjöfartsverket**

Sjöfartsverket ansvarar bl.a. för djupmätningar och för att tillhandahålla djupdata. Sjöfartsverket ansvarar även för farleder och sjövägar. För den nya myndigheten kommer Sjöfartsverket att vara en viktig samarbetspartner, särskilt för att tillhandahålla underlag för planeringen av havsområden. Som nämnts i kapitel 4 kan det finnas anledning att i ett senare skede överväga den organisatoriska hemvisten för den djupdatabas som Sjöfartsverket förvaltar, eventuellt bör den överföras till den nya myndigheten.

#### **6.1.8 Den nya myndigheten och Havsmiljöinstitutet**

Havsmiljöinstitutet har till uppgift att bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor, ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd i havsmiljöarbetet. Forskare vid universiteten är de huvudsakliga utförarna av miljöövervakning i kustområden.

För den nya myndigheten kommer Havsmiljöinstitutet att vara en viktig samarbetspartner i frågor som rör miljöövervakning. Den nya myndigheten och Havsmiljöinstitutet bör t.ex. tillsammans ge ut den årliga rapporten om miljötillståndet i Sveriges havsområden. Havsmiljöinstitutet och den nya myndigheten behöver utveckla former för hur institutet ska bistå den nya myndigheten med kompetens och leverera de kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser som myndigheten behöver.

Universitet och högskolor kommer även i övrigt att vara betydelsefulla samarbetspartners för den nya myndigheten, se också kapitel 5.

### 6.1.9 Den nya myndigheten och länsstyrelserna

Länsstyrelserna utgör en viktig regional samverkanspunkt för miljö- och planeringsarbete i vid mening. De utgör därmed naturliga och nödvändiga samverkande myndigheter i relation till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Vattendistriktets verksamhet inom ramen för EU:s ramdirektiv för vatten avser ansvar för den sexåriga vattenplaneringscykeln av kartläggning, analys och karakteristik, beslut om miljö kvalitetskrav, åtgärdsprogram, förvaltningsplan, övervakningsprogram och rapportering till kommissionen om direktivets genomförande. Den nya myndigheten, med sin föreskrivande och tillsynsvägladande roll, behöver här utveckla arbetsformer för samverkan främst med de länsstyrelser som också är vattenmyndigheter. Dessa länsstyrelser å sin sida behöver för sitt arbete utveckla hållbara former för samverkan med berörda centrala myndigheter, övriga länsstyrelser och deras sekretariat för vattenförvaltningsfrågor, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänhet och övriga som berörs av dessa frågor.

På motsvarande sätt kommer en samverkan kring EU:s marina direktiv att behöva utvecklas gentemot länsstyrelserna och vattendistriktet. Det är här av avgörande betydelse att den nya myndigheten, som i detta fall har ett mer operativt ansvar för genomförandet, finner konstruktiva samverkansytter som förenar arbetet inom havs- och vattenmiljöområdet under de två direktiven. Även det marina direktivet föreskriver att medlemsländerna genomför inventerande och kartläggande insatser som grund för att fastställa kvalitets- och miljömål, indikatorer, övervakningsprogram samt att utarbeta och genomföra åtgärdsprogram.

Beröringspunkter finns också till den verksamhet som bedrivs som en följd av EG:s översvämningdirektiv, där tydliga kopplingar finns till det regionala vattenmiljöarbetet.

Den nya myndighetens verksamhet och samverkansbehov gentemot länsstyrelserna är främst av strategisk karaktär, dvs. omfattar inte sådant operativt tillstånds- eller tillsynsarbete enligt miljöbalken som fullgörs av miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner.

Den nya myndighetens centralt tillsynsvägladande arbete på nationell nivå avser också andra områden. Det innebär mer konkret kontakter med länsstyrelser kring miljö- och populationsutveckling samt systemekologiska frågor som berör fredande, fiske och vattenbruk.

### 6.1.10 Den nya myndigheten och kommunerna

Kommunerna kommer att bli betydelsefulla samverkansparter för den nya myndigheten, framför allt när det gäller havsplanering. När det gäller samverkan i det avseendet hänvisar dock utredningen till Havsplaneringsutredningens (M 2009:03) kommande betänkande. Utredningen ska redovisa sitt betänkande den 1 december 2010.

När det gäller arbetet med vattenförvaltningen ingår sakkunniga företrädare från bl.a. kommuner inom respektive vattendistrikt i vattendelegationerna (se avsnitt 4.3.2). Enligt vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna samråda bl.a. med de kommuner som berörs av beslut som fattas. För detta ändamål har s.k. vattenråd bildats. Dessa utgör en viktig del i det samverkanssystem som byggts upp utifrån horisontella och vertikala krav. Övriga komponenter är en samverkansgrupp för vattenfrågor, ett nationellt vattenforum och ett nationellt vattendelegationsmöte samt andra nätverk på nationell nivå med deltagande från olika sektorer, till exempel jordbruket, kraftindustrin och kommunerna.<sup>5</sup>

Den nya myndigheten bör överväga och anpassa formerna för samverkan med kommunerna utifrån olika frågeställningar. Detta gäller framför allt för utveckling och förankring av åtgärder där kommunerna bedöms vara viktiga aktörer eller berörs på annat sätt.

## 6.2 Utvecklade former för samverkan

Enligt en utvärdering som riksdagens miljö- och jordbruksutskott låtit göra av statens insatser inom havsmiljöområdet styrs myndigheternas insatser av olika mål, och ett flertal myndigheter och andra aktörer hanterar på olika sätt havsmiljörelaterade frågor.<sup>6</sup> I utvärderingen konstateras att det saknas en myndighet med ett tydligt ansvar för helheten och att det för flera myndigheter är oklart vad de ska göra i havsmiljöarbetet, vilket leder till skilda tolkningar. Samverkan har en tendens att hamna långt ned på myndigheters prioriteringslista, trots att det faktiska behovet av samverkan ur verksamhetssynpunkt är stort. Skälet är ofta en resursfråga.

I rapporten beskrivs att även länsstyrelser till stor del arbetar utifrån stuprör och att det finns interna kommunikationsproblem.

---

<sup>5</sup> Vattenmyndigheternas verksamhetsbeskrivningar samt Verksamhetsplan för 2009 med utblick mot 2012, för samverkan mellan Sveriges fem vattenmyndigheter.

<sup>6</sup> Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet. Sveriges riksdag, 2008/09:RFR3.

Från kommunalt perspektiv upplevs att olika avdelningar på länsstyrelsen kan ha olika syn på en och samma fråga.

Utredningen bedömer att samverkan mellan berörda myndigheter inom havs- och vattenmiljöarbetet kan förbättras genom att

- överenskommelser om samverkan upprättas,
- tillräckligt med resurser för samverkan avsätts,
- regelbundna och frekventa, välförberedda samverkansmöten genomförs,
- en god uppföljning av samverkansmöten görs,
- särskilda gemensamma strategidokument för prioriterade saksfrågor upprättas,
- gemensamma projekt och arbetsgrupper inrättas, och att
- samutnyttjande sker av t.ex. teknikplattformar (IT-system, programvaror, databaser).

Den nya myndigheten behöver ta en ledande roll i det här sammanhanget och prioritera olika former av samverkan. Samverkan mellan myndigheter är viktig för att kunna ge den enskilde medborgaren en god service och öka värdet och nyttan av den statliga verksamheten.

## **6.3 Samordning av myndigheters och andra aktörers verksamhet**

### **6.3.1 Bakgrund**

Regeringen beslutade i april 2006 att inrätta en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor (SamHav) med syftet att öka samordningen och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havsmiljön. Gruppens ledamöter utses av regeringen. Chefer för fjorton centrala myndigheter och tre länsstyrelser (vattenmyndigheter) ingår i SamHav. Naturvårdsverket är sammankallande och ansvarar för kanslifunktionen. Varje år lämnar SamHav en verksamhetsrapport till regeringen. Enlig rapporten för år 2007 har SamHav visat sig vara ett effektivt informations- och beslutsforum. Fokus har legat på genomförande av åtgärderna i den *Aktionsplan för havs-*

*miljön*<sup>7</sup> som Naturvårdsverket, tillsammans med en rad andra myndigheter, tog fram 2006. Förutom Naturvårdsverkets kanslistöd finns en beredningsgrupp för att förbereda mötena.

Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har utvärderat SamHavs arbete,<sup>8</sup> bl.a. genom att intervjua ledamöter. Flertalet av de intervjuade svarade att SamHav fungerar bra. Några framhöll att det är en styrka att mötena sker på generaldirektörsnivå, men att det krävs ett omfattande förarbete för att SamHav ska bli operativt.

Havsmiljörådet bildades 2007 och är rådgivande till Naturvårdsverket och SamHav. Naturvårdsverket är ordförande i rådet och ansvarar för kanslifunktionen. Bestämmelser om rådet fanns tidigare i instruktionen för Naturvårdsverket, men i den sedan 1 februari 2010 gällande förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket finns inte längre några sådana bestämmelser med. Enligt Naturvårdsverkets webbplats är syftet med rådet att utbyta information om vad som pågår på havsmiljöarenan. I rådet ingår ett femtontal intresseorganisationer för frågor som rör havsmiljön.

I riksdagens uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet<sup>9</sup> konstaterades att Havsmiljörådet fungerat bra för informationsutbyte. Flera av de deltagande organisationerna menade att de genom att ingå i rådet fått möjligheter att lämna synpunkter direkt till Naturvårdsverket.

### 6.3.2 Överväganden

Den nya myndigheten bör ta över Naturvårdsverkets roll som sammankallande för SamHav och ordförande för Havsmiljörådet. SamHav förefaller ha en viktig roll för havsmiljön genom att vara ett forum för utbyte av erfarenheter och information för de myndigheter som har ett ansvar inom detta område och genom att samordna aktiviteter, främst sådana som rör mätningar, men också andra åtgärder för miljön. Havsmiljörådet har av de deltagande organisationerna bedömts som positivt, främst som ett forum för informationsutbyte. Det är sannolikt även viktigt för en central myndighet, för närvarande Naturvårdsverket, i framtiden den nya myndigheten, att ha regelbundna kontakter med företrädare för olika samhällsintressen.

---

<sup>7</sup> Naturvårdsverkets rapport 5563 (2006).

<sup>8</sup> Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet. Sveriges riksdag, 2008/09:RFR3.

<sup>9</sup> Ibid.

## 7 Finansiering

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten föreslås disponera ett förvaltningsanslag om 228,6 miljoner kronor, ett nytt sakanslag om 649,4 miljoner kronor samt få dispositionsrätt till ytterligare 115,2 miljoner kronor inom befintliga anslag för miljöövervakning och åtgärder för biologisk mångfald. Det nya sakanslaget avser kalkning samt havs- och vattenmiljöförvaltning inom myndighetens ansvarsområden. Utredningen föreslår att en intern revisionsfunktion inrättas som stöd för myndighetens interna styrning och kontroll.

Utredningens förslag om den nya myndighetens verksamhetsuppgifter och dimensionering innebär sammantaget en överförd dispositionsrätt till den nya myndigheten från olika förvaltnings- och sakanslag om 993,2 miljoner kronor, varav 228,6 miljoner kronor föreslås disponeras i form av ett förvaltningsanslag och resterande medel huvudsakligen i form av ett nytt sakanslag för området havs- och vattenmiljö, vilket inkluderar det tidigare kalkningsbidraget. Dispositionsrätt föreslås för 115,2 miljoner kronor inom de befintliga anslagen 1:2 *Miljöövervakning m.m.* och 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*. Utöver ovanstående medel kommer avgiftsintäkter och bidrag på cirka 120 miljoner kronor som den nya myndigheten föreslås disponera. En rad befintliga anslag berörs av förslaget, vilket framgår av den sammanfattande översikten i tabell 7.1.

Syftet med att inrätta ett nytt sakanslag, som den nya myndigheten disponerar, är att förenkla och skapa tydlighet då det gäller ändamål och medelsuppföljning. Anslaget 1:12 *Havsmiljö* och 1:17 *Fiskevård* föreslås därmed upphöra liksom anslaget 1:14 *Fiskeriverket*. Det senare utgör, tillsammans med vissa medel från Naturvårdsverkets förvaltningsanslag, tyngdpunkten i den nya myndighetens förvaltningsanslag. Därtill föreslås en överföring av 4,6 mil-

joner kronor från anslaget 1:2 *Miljöövervakning* och 31,2 från anslaget 1:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* till myndighetens förvaltningsanslag. Del av dessa medel, 8,2 miljoner kronor, avsätts som en förstärkning för den nya myndighetens centrala arbete med vattenförvaltning. Medlen har hittills nyttjats inom ramen för länsstyrelsernas sekretariatsresurser för vattenförvaltning, merparten (90 procent) av dessa medel föreslås fortsatt disponeras av länsstyrelserna.

Utöver ovanstående anslagsmedel kommer avgifter och bidrag i storleksordningen 120 miljoner kronor i 2008/09 års intäktsnivå som föreslås disponeras av den nya myndigheten. Uppskattning görs utifrån uppgifter från 2008 och 2009 om de medel (avgifter och bidrag) som Fiskeriverket disponerar.

Överföringar av medel föreslås mellan utgiftsområden. Den del av anslaget 1:14 *Fiskeriverket*, som avser den nya myndighetens förvaltningsanslag, samt medlen inom anslaget 1:17 *Fiskevård*, totalt 183,9 miljoner kronor i 2011 års anslagsnivå, föreslås omföras från utgiftsområde 23 till utgiftsområde 20. Det innebär att den nya myndighetens totala finansiering, inklusive dispositionsmöjligheter, föreslås samlas inom utgiftsområde 20.

Utredningen har samrått med Havsplaneringsutredningen (M 2009:03) beträffande omfattning, inriktning och finansiering av en tillkommande planeringsfunktion vid den nya myndigheten. Under myndighetens första år, 2011, föreslås att kostnader för en verksamhet omfattande 10 årsarbetskrafter för havsplanering belastar del av det föreslagna nya sakanslaget för havs- och vattenmiljöfrågor (nuvarande anslaget 1:12 *Havsmiljö*). Under 2012 föreslås en fortsatt utbyggnad av funktionen havsplanering med 5 årsarbetskrafter. Havsplaneringsutredningen ska i enlighet med sina direktiv<sup>1</sup> redovisa en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och föreslå en finansiering.

---

<sup>1</sup> 2009:109



**Tabell 7.1 Summerade förslag till anslagsöverföringar från Fiskeriverket och Naturvårdsverket till den nya myndigheten respektive den myndighet inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde som ska ansvara för verksamheter som inte ska ingå i den nya myndigheten. 2009 års anslagsnivå (miljoner kronor). Förslag om anslagens samlade fördelning på nya och tidigare anslag framgår av tabell 7.2**

	1:1 Naturvårds- verket	1:2 Miljööver- vakning	1:3 Åtgärder för biolo- gisk mång- fald	1:12 Havs- miljö	1:14 Fiskeri- verket	1:15 Struktur- stöd till fisket	1:16 EG- budgeten struktur- stöd fiske	1:17 Fiske- vård
Disponeras av Fiskeriverket					-154,6	-28,0	-70,0	-26,8
Disponeras av Naturvårdsverket	-32,4 <sup>a</sup>	-83,1 <sup>a</sup>	-406,0	-284,8				
Disponeras av myndighet inom Jordbruksdepartementet					+13,0 <sup>b</sup>	+28,0	+70,0	
Disponeras av nya myndigheten i form av sakanslag		+78,6	+374,8 <sup>c</sup>	+284,8				+26,8
Disponeras av nya myndigheten i form av förvaltningsanslag	+32,4	+4,5	+31,2 <sup>d</sup>		+141,6			
<b>Anslagsnivå 2011 sakanslag<sup>e</sup></b>		<b>80,2<sup>f</sup></b>	<b>374,8<sup>e</sup></b>	<b>284,8</b>				<b>24,8<sup>f</sup></b>
<b>Anslagsnivå 2011 förvaltningsanslag<sup>e</sup></b>	<b>33,7</b>	<b>4,6</b>	<b>31,2</b>		<b>159,1<sup>h</sup></b>			

<sup>a</sup> Enligt uppgifter lämnade till utredningen 2009-12-03 från Naturvårdsverket avseende 2008.

<sup>b</sup> Beräknat i 2011 års anslagsnivå. Utgiftsområde 23.

<sup>c</sup> Medel för kalkning samt vattenförvaltningsmedel för vidare fördelning till länsstyrelser, vattenmyndigheter, SGU och SMHI. Medel för områdesskydd (35 mnkr) i 2008 års anslagsnivå.

<sup>d</sup> Medel för central vattenförvaltning.

<sup>e</sup> Enligt angivelser i BP 2009/10:01 (beräknade belopp alt. tillämpade uppräkningsnivåer då det gäller del av anslag).

<sup>f</sup> Dessa medel föreslås kvarstå inom ramen för anslag (1:2) Miljöövervakning och disponeras av den nya myndigheten.

<sup>g</sup> Av dessa medel ska 35 mnkr kvarstå inom anslag (1:3) Åtgärder för biologisk mångfald m.m. och disponeras av den nya myndigheten för ändamålet marint områdesskydd.

<sup>h</sup> Beräknat för 2011 enligt BP 2009/10:1, totalt 172,1 mnkr, varav 13,0 mnkr tillförs myndighet inom Jordbruksdepartementets område.

<sup>i</sup> Enligt angivelser i BP 2009/10:1.

**Tabell 7.2** Summerade förslag till anslag att disponeras av nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Uppräkningar till 2011 års anslagsnivå (mnkr) med ledning av angivelser i BP 2009/10:1. Utgiftsområde 20

Anslag att disponeras av nya myndigheten	Miljoner kronor
Förvaltningsanslag	228,6
Nytt sakanslag	649,4
Anslag 1:2 Miljöövervakning m.m.	80,2
Anslag 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald	35,0

**Tabell 7.3** Summerat antal årsarbetskrafter som berörs genom förslag om överföring av verksamheter till den nya myndigheten, baserat på uppgifter från Fiskeriverket och Naturvårdsverket

	Totalt antal årsarbetskrafter	Överförda årsarbetskrafter till nya myndigheten 2011
Fiskeriverket <sup>a</sup>	360	340
Naturvårdsverket <sup>b</sup>	462	40-45
<b>Summa nya myndigheten<sup>c</sup></b>	-	<b>380-385</b>

<sup>a</sup> Avser prognos för 2009.

<sup>b</sup> Avser uppgifter i årsredovisningen för 2008 samt då det gäller årsarbetskrafter 2011 huvudsakligen en schablonisering utifrån uppskattning av medel avsatta för vissa uppgifter 2008 (1 årsarbetskraft beräknas motsvara en årskostnad på 0,6 mnkr).

<sup>c</sup> Utöver befintliga verksamheter beräknas enligt Havsplaneringsutredningen (M 2009:03) 10 årsarbetskrafter tillkomma 2011 (ytterligare 5 årsarbetskrafter 2012) genom etablering av en ny planeringsfunktion. Föreslagen finansiering 2011 inom ramen för det nuvarande Havsmiljöanslaget 1:12.

## 7.1 Effektivisering av verksamheter finansierade med förvaltningsanslaget

Utredningens förslag om ett nytt förvaltningsanslag på drygt 228 miljoner kronor innebär ett samtidigt behov av att pröva möjligheterna till effektiviserings- och besparingsåtgärder. Det är främst inom följande områden som utredningen ser en potential för att effektivisera arbetet och uppnå kostnadsbesparingar:

- effektivisering avseende stöd och administrativa processer,
- översyn av forsknings- och utvecklingsverksamheten,
- nya arbetssätt och rutiner i kontrollverksamheten.

Sammanlagningar av myndigheter, omlokaliseringar och nyetableringar kan visserligen innebära effektivitetsförluster och kostnadsökningar i ett initialt skede.<sup>2</sup> Samtidigt föreligger betydande möjligheter att effektivisera verksamheter då gamla strukturer och arbetsprocesser kan omprövas. Det gäller inte minst effektiviseringen av administrativa rutiner och stödresurser, där nya arbetssätt, tekniska lösningar och nya samverkansformer kan prövas.

Den nya myndigheten får också anledning att pröva den totala kostnadsfördelningen mellan kärnverksamhet och olika typer av stödverksamhet. Ekonomistyrningsverket (ESV) har i olika sammanhang utrett vad som kan betraktas som rimliga kostnader för myndigheternas styrning och administrativa stöd. Nyckeltal för sådana kostnader har tagits fram, liksom förslag till hur gemensamma och effektiva lösningar kan hålla nere behovet av administrativa resurser. ESV har bland annat visat att närmare hälften av myndigheternas förvaltningskostnader 2002 utgjordes av s.k. overhead. Denna andel var högre i Stockholm än i övriga delar av landet.<sup>3</sup> Verksamhetskostnader per anställd har i senare studier visat sig vara högst hos förvaltningsmyndigheter i Stockholm men även hos små myndigheter i olika delar av landet. Detta sammanhänger bland annat med de senares förhållandevis omfattande köp av externa tjänster.<sup>4</sup> Siffrorna bygger dock på genomsnittliga beräkningar och stora variationer kan föreligga mellan myndigheter.

ESV har i sammanhanget konstaterat att en betydande effektiviseringspotential kan uppnås genom myndighetsövergripande hantering av vissa tjänster inom det ekonomi- och personaladministrativa området.<sup>5</sup> E-delegationen har lagt förslag i liknande riktning om utveckling av gemensamma administrativa verksamhetsstöd, som komplement till den typ som Kammarkollegiet redan idag kan tillhandahålla.<sup>6</sup> Erfarenheter och utvecklingsperspektiv ger således grund för att tänka långsiktigt kring hur de administrativa stödresurserna kan och bör arrangeras. Det finns inte skäl att bygga upp egna basresurser där sådana mer kostnadseffektivt kan upphandlas eller samutnyttjas med andra myndigheter och organisationer. Utredningen lägger inte några förslag i detta hänseende, men utgår

<sup>2</sup> Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd, SOU 2007:4, s. 254.

<sup>3</sup> Nyckeltal för OH-kostnader, ESV 2005:3.

<sup>4</sup> Statens verksamhetskostnader i nyckeltal, ESV 2007:28.

<sup>5</sup> Gemensamma lösningar för effektivare administration, ESV 2007:33.

<sup>6</sup> Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, SOU 2009:86.

från att sådana perspektiv övervägs i det fortsatta arbetet med att organisera den nya myndigheten. En viktig parameter i sammanhanget är den fragmentiserade lokalisering som kännetecknar nuvarande verksamheter inom Fiskeriverket, med lokal närvaro på ett stort antal platser i landet. Detta får bland annat konsekvenser då det gäller kostnader för lokaler och administrativt stöd.

Utredningens förslag om en översyn av Fiskeriverkets forsknings- och utvecklingsverksamhet innebär möjligheter att göra såväl omprioriteringar utifrån den nya myndighetens mer långsiktiga behov, som reella besparingar. Översynen kan således ge grund för en mer strategisk bedömning av hur pass omfattande en intern forsknings- och utvecklingsverksamhet bör vara, men även underlag för att åstadkomma en förändrad balans av forskningsprofilen. Avgörande är att resurserna kan effektiviseras i förhållande till myndighetens samlade uppdrag och, om så visar sig lämpligt, till någon del också kan frigöras för andra ändamål. Samverkan med universitet, högskolor och forskningsinstitut kan öka flexibiliteten och komplettera den egna verksamheten. På liknande sätt finns möjligheter till kompetenssamverkan med länsstyrelser och andra myndigheter, till exempel inom vattenförvaltningens område.

Ett tredje område där förändringar kan förutses är fiskerikontrollverksamheten. Ändrade regelverk, bl.a. den nya kontrollförfordningen,<sup>7</sup> och nya överenskommelser mellan medlemsstaterna inom EU skapar tillsammans med utvecklingen av ny teknik förutsättningar för nya arbetssätt och rutiner. Som i andra sammanhang kan förändringarna komma att ställa krav på mer av systemtänkande och teknikstöd samt minskat beroende av personell hantering, transporter och fysisk närvaro i kontrollarbetet för att minska kostnadsfördyringar. Fiskeriverket har t.ex. beräknat att kontrollen till följd av den nya kontrollförfordningen kan medföra kraftigt utökade åtaganden.<sup>8</sup>

## 7.2 Finansiella konsekvenser i övrigt

Beslut om inrättandet en ny myndighet och de verksamheter som ska ingå, får konsekvenser med avseende på en rad fasta och rörliga

---

<sup>7</sup> Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs m.m.

<sup>8</sup> Fiskeriverkets kompletterande budgetunderlag, 2009-08-18.

kostnader. Viktiga poster i sammanhanget gäller lokal- och personalkostnader samt omställningskostnader i anslutning till detta. Såväl avveckling av verksamheter som start av verksamhet under ny huvudman påverkar kostnadsbilden. I följande kapitel behandlas dessa frågor mer utförligt.

### 7.3 Internrevision

Den nya myndighetens ledningen ska ansvara för att verksamheten bedrivs effektivt, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Utredningens förslag om finansiering av den nya myndigheten innebär en sammanlagd anslagsvolym i förvaltnings- och sakanslag för olika transfereringar på cirka en miljard kronor. Därtill kommer avgiftsintäkter och bidrag, bland annat inom den omfattande forsknings- och undersökningsverksamheten. Delar av bidragsfinansieringen utgörs av EU-medel.

Även om en betydande del av finansieringen sker i reglerade och specifika former, ställer verksamhetens omfattning och karaktär stora krav på en väl fungerande intern styrning och kontroll. Den sammantagna finansiella bilden motiverar därför ett förstärkt stöd till ledningen i dessa frågor, närmast genom att internrevisionsförordningen (2006:1228) görs tillämplig på den nya myndigheten. En intern revisionsfunktion utgör ledningens verktyg för att granska den interna styrningen och kontrollen, i syfte att ge stöd för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten. Detta innebär att det vid myndigheten ska finnas en internrevision, som ska ledas av en chef som är anställd vid myndigheten. Frågan regleras i myndighetens instruktion.

## 8 Konsekvenser och genomförande av utredningens förslag

### 8.1 Konsekvenser för närmast berörda verksamheter

#### 8.1.1 Personalkonsekvenser

Utredningens förslag om verksamheter som ska ingå i den nya myndigheten innebär att inemot 400 årsarbetskrafter berörs. De kostnadsmissiga konsekvenserna av detta beror till stor del på valet av lokalisering för dessa verksamheter. Erfarenheterna visar att omlokalisering, som innebär att arbetstillfällena flyttas till en ny ort, ofta leder till betydande avvecklings- och omställningsbehov för personalen samt betydande nyrekryteringsbehov för myndigheten. Övergångsregler för medflyttande personal, kompetensomställning, avveckling och anskaffning av ny kompetens hör till de frågor som påverkar myndighetens kostnadsbild. Omstruktureringen blir vanligtvis, under några inledande år, mer kostnadskrävande än planerat.

Samtidigt som förlust av nyckelkompetenser vid omlokalisering utgör ett reellt problem och svårigheter att planera, kan också utrymme och förutsättningar för en förändring och utveckling av myndighetens samlade kunskapsbas uppstå. En myndighet inom havs- och vattenmiljöområdet behöver för sin kärnverksamhet inte bara kompetens som rör sektorn och mer biologiska och naturvetenskapliga frågeställningar, utan också en bredd som omfattar till exempel ekonomi, teknik och juridik. Bildandet av myndigheten ställer dessa frågor på sin spets och möjliggör att bemanning och kunskapsförsörjning kan omprövas och ske utifrån verksamhetens nya och mer långsiktiga behov.

### 8.1.2 Avvecklingskostnader

Personalkostnader utgör en betydande del av förvaltningsmyndigheters totala omslutning, detta gäller även för de nu berörda myndigheterna. Om avveckling av personal visar sig nödvändig, till exempel i samband med beslut om omlokalisering, kan detta således ge upphov till för myndigheten betydande konsekvenser. Personalfrågor bör alltid hanteras med god framförhållning under processen för att hålla nere kostnader och medverka till en så bra omställning som möjligt för dem som berörs.

Även andra avvecklingskostnader kan uppstå då verksamheter byter huvudman eller helt avvecklas. För den organisation som är under avveckling innebär detta bland annat att hantera de lokal-, licens-, service och andra avtal och överenskommelser som behöver avslutas eller omförhandlas för att begränsa eller helt avsluta en verksamhet. Utredningen har till exempel i redovisningen från Fiskeriverket tagit del av uppgifter som visar att myndigheten avtalade lokalkostnader under perioden 2011–2013 utgör cirka 15,5 miljoner kronor. Även om lokalavtal normalt kan omförhandlas, ger detta exempel på konsekvenser som alltid måste hanteras i ett tidigt skede av en omställningsprocess.

### 8.1.3 Startkostnader

Vid nylokalisering eller förstärkning av befintlig organisation uppstår också en rad konsekvenser av finansiell natur. Riksrevisionen har i en aktuell rapport belyst produktionsbortfall hos omlokaliserade myndigheter.<sup>1</sup> De väsentligaste förklaringarna till produktionsbortfall angavs bland annat vara krav på egenfinansiering av myndighetens flyttkostnader, låg medflyttningsfrekvens, generösa uppsägningsvillkor, kompetensförluster och underbemanning efter flytt. Riksrevisionen bedömer att kostnaderna för omlokalisering ofta underskattas och att själva omlokaliseringen tar lång tid. Att omlokalisera en hel myndighet bedömdes ta cirka fem år.

Utredningen bedömer att en eventuell omlokalisering av verksamheter till den nya myndigheten främst påverkas av kompetens-tillgången i anslutning till lokaliseringssorten. Olika former av distansavtal och tillfälliga lösningar med konsulter visar sig ofta

---

<sup>1</sup> Omlokalisering av myndigheter, Riksrevisionen 2009:30.

vara förhållandevis kostnadskrävande, men kan tillämpas under ett övergångsskede.

Övriga startkostnader sammanhänger med hyres- och service-tillgången på orten samt de samverkansmöjligheter som kan uppnås med befintliga verksamheter eller andra myndigheter. Uppskattning av startkostnader för enskilda arbetsplatser kan schabloniseras inom en ram av högst 50 tusen kronor per arbetsplats, vilket täcker enklare kontorsmöbler, IT- och telefoniutrustning samt standardlicenser. Tillkommer gör sedvanliga driftskostnader och löpande lokal- och servicekostnader. Förutsättningarna avgör vilka kostnader som tas initialt och vilka som förs till ett investeringsutrymme och fördelas över en längre tidsperiod.

Vid överföring av verksamheter kan ibland vissa kostnader nedbringas genom medflyttning av befintliga licenser och utrustning.

Det är således en hel rad olika aspekter av kostnadsnäddig natur som bör vägas samman då myndighetens startkostnader ska uppskattas. Sammanfattningsvis kan konstateras att utredningen för sin del saknar möjligheter att bedöma det totala behovet och omfattningen av sådana tillkommande kostnader, eftersom lokaliseringen av den nya myndigheten inte är fastställd när denna utrednings uppdrag slutredovisas.

#### **8.1.4 Konsekvenser för berörda myndigheter**

Utredningen har inte kunnat göra några detaljerade uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter frånsett de anslagsförändringar som föreslås. Valet av lokalisering påverkar berörda myndigheters lokalkostnader, personalsituation och andra förhållanden.

Beslutet om lokaliseringsort kommer att få betydelse för såväl den nya myndigheten som övriga berörda myndigheters verksamhet. Nyckelkompetenser kommer inte med säkerhet att vara fullt tillgängliga under avvecklings- och nyetableringsfasen. För Fiskeriverket, som enligt regeringens utgångspunkt ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas, kommer det avslutande verksamhetsåret att påverkas av om huvudlokalisering avses vara på annan plats än i Göteborg eller dess närhet. Påverkan kommer på motsvarande sätt att kunna ske då det gäller Naturvårdsverkets verksamheter inom havs- och vattenmiljöområdet, för det fall lokaliseringen inte blir i Stockholm eller dess närhet. Fiskeriverkets



lokalkostnader och långsiktiga hyresavtal behöver hanteras i förhållande till valet av lokaliseringsort, Naturvårdsverket kan på motsvarande sätt behöva se över sina framtida lokalytor.

Utredningen bedömer att länsstyrelser och vattenmyndigheter endast kommer att påverkas i marginell utsträckning av att den nya myndigheten inrättas. Ett ökat fokus på myndighetens kärnfrågor ger grund för rekrytering och förstärkning av flera olika nyckelkompetenser. Det kompetensutbyte som förutses mellan den nya myndigheten och länsstyrelserna/vattenmyndigheterna är här positivt och nödvändigt för vattenförvaltningens fortsatta utveckling. Det kan dock i ett övergångsskede komma att påverka myndigheterna genom att kompetensunderskott uppstår i delar av systemet.

En särskild fråga gäller det eventuella kompetensöverlapp som i någon mån kan förutses mellan den nya myndigheten och Naturvårdsverket då det gäller havs- och vattenmiljöfrågor. Naturvårdsverket kan komma att välja att ha viss sakkompetens inom områden där myndigheten också i framtiden har en roll som också berör eller relaterar till havs- och vattenmiljöfrågor. Det rör till exempel miljöbalksfrågor, tillståndsärenden och miljöövervakning. Avsatta resurser för sådan kompetens får det ekonomiska undanträngningseffekter vad avser verkets övriga kompetensbehov och åtaganden. Frågan berörs ytterligare något under avsnittet om konsekvenser för det samlade miljöarbetet.

#### **8.1.5 Ekonomiska aspekter på tidsplanen för det fortsatta arbetet**

Regeringen har i direktiven till utredningen anfört att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. Regeringen bör därför besluta om en organisationskommitté för att förbereda inrättandet av myndigheten.

Erfarenheter från nyligen genomförda och pågående omstruktureringar inom statsförvaltningen bör tas tillvara och pekar bland annat på vikten av att med god tidsmässig framförhållning planera avveckling och nyetablering av myndigheter.

Utredningens förslag om en oberoende översyn av forsknings- och utvecklingsverksamheten vid Fiskeriverket bör beslutas och igångsättas under våren 2010. Då finns möjligheter att få fram ett

planerings- och beslutsunderlag inför organisationskommitténs avslutande arbete och den nya myndighetens inledande verksamhet.

Lokaliseringsbeslut för den nya myndigheten bör på motsvarande sätt fattas så tidigt som möjligt för att skapa förutsättningar för en god ekonomisk planering, främst avseende lokaler, personal- och bemanningsfrågor.

## 8.2 Konsekvenser för samhälle och miljö

De mer långsiktiga effekterna för samhälle och miljö i vid mening är svåra att bedöma men bör i en rad avseenden vara positiva. Utredningen har på grund av den korta utredningstiden inte haft möjlighet att göra några analyser av detta men ger i det följande en rad kommentarer om förväntade konsekvenser, bland annat i relation till de bedömningar som efterfrågas i kommittéförordningen (1998:1474).

### 8.2.1 Medborgare, kommuner och företag

Utredningens förslag om en ny myndighetsorganisation syftar till ökad effektivisering och drivkraft i havs- och vattenmiljöarbetet. Vattenfrågor är närvarande i en stor del av de kommunala och lokala verksamheter som möter medborgarna i deras vardag. Det gäller möjligheterna att genom en effektiv planerings- och förvaltningsprocess upprätthålla och långsiktigt förbättra kvaliteten på landets grund- och ytvattenförekomster. Detta sker till gagn för liv och hälsa, arbete och vardag, friluftsliv och naturupplevelser. På liknande sätt utgör en effektivare havsförvaltning en god utgångspunkt i dessa avseenden. Arbetet med havs- och vattenmiljön är en förutsättning för att nå flera av de fastställda miljökvalitetsmålen.

Enligt kommittéförordningen ska den eventuella betydelsen för den kommunala självstyrelsen uppskattas. Utredningen bedömer inte att förslagen har några konsekvenser i det avseendet. De frågor som relaterar till kommunernas rättigheter och skyldigheter styrs av regelverk som inte påverkas av den föreslagna myndighetsförändringen.

### **8.2.2 Brottslighet och brottsförebyggande arbete**

Inte heller då det gäller brottslighet eller förebyggande av brott bedömer utredningen att den nya myndigheten innebär någon avgörande förändring. Vissa beröringspunkter finns dock då det gäller utvecklingen mot en mer effektiv och rationell fiskerikontroll, vilket förslaget syftar till.

### **8.2.3 Sysselsättning och offentlig service**

Den nya myndigheten, med fokus på havs- och vattenmiljöfrågor, kan långsiktigt medverka till på ekologisk grund väl förvaltade fiskepopulationer. Därmed skapas också en grund för ett mer livskraftigt och hållbart kust- och havsfiske, vilket positivt kan gynna sysselsättningen inom branschen.

### **8.2.4 Små företag**

Näringsfrämjande frågor inom fisket föreslås inte ingå i den nya myndighetens ansvarsområde, utan föras till en myndighet inom Jordbruksdepartementets område. Företagsfrågor och branschutveckling inom fisket kommer då att hanteras i ett naturligare sammanhang, tillsammans med vattenbruk och andra näringsfrågor inom de areella näringarna. Ytterst avgörs dock företagandets villkor av att fiskeresurserna kan förvaltas och utvecklas på ett hållbart sätt. Där ligger själva grunden för branschens fortlevnad och de små företagens möjligheter längs kust och hav.

### **8.2.5 Jämställdhet och integration**

Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser då det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

### 8.2.6 Konsekvenser för det samlade miljöarbetet

Miljö- och naturvårdsarbetet i Sverige har byggts upp kring det faktum att det sedan drygt 40 år finns en central statlig myndighet för miljöfrågor, Naturvårdsverket. Sedan 1998 är miljölagstiftningen samlad i miljöbalken. Verksamheten kring miljökvalitetsmålen bygger på att Naturvårdsverket är en motor och en samlingspunkt. Sverige har på många sätt varit ett föregångsland i miljövården, bl.a. genom att vara det första land i världen som inrättade en statlig miljömyndighet.

Inrättandet av en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor innebär att det samlade myndighetsansvaret för miljöfrågorna delas upp på två myndigheter, Naturvårdsverket och den nya myndigheten. Redan i dag har visserligen ett flertal myndigheter ansvar för miljöfrågor. Dessa myndigheter har dock enbart ett ansvar för miljöfrågorna inom sin sektor eller sitt expertområde. Den nya myndigheten förväntas att på samma sätt som Naturvårdsverket ha en ledande och samlande roll, och att delvis verka genom att samordna andra myndigheter.

Med utredningens förslag kommer flera verksamheter som i dag bedrivs vid Naturvårdsverket att delas upp. Det gäller särskilt miljöövervakning, internationell rapportering, frågor som rör biologisk mångfald (inklusive områdesskydd) samt frågor som rör prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Många av havs- och vattenmiljöproblemen har sitt ursprung på land. En uppdelning av ansvaret med en myndighet för landmiljö (Naturvårdsverket) och en för havs- och vattenmiljö (den nya myndigheten) kan försvåra hanteringen av sådana problem. Med en uppdelning mellan två myndigheter finns en risk att ingen av myndigheterna kommer att ha tillräcklig kunskap och kompetens i gränslandet land – vatten, dvs. i frågor som rör utsläpp från landbaserade aktiviteter till vatten och hur landekosystemen påverkar vattenekosystemen. Alternativt finns en risk att kompetens dubblas genom att bägge myndigheterna bygger upp denna kompetens, vilket totalt sett medför ökade kostnader.

En delning av ansvaret för miljöövervakning, miljömålsuppföljning och internationell rapportering mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten kan innebära att IT-system av liknande karaktär måste byggas upp på båda myndigheterna. Det finns också en risk att systemen utvecklas i olika riktning, vilket försvårar samutnyttjande av data och därmed möjligheterna att t.ex. analy-

sera spridning och transport av ämnen från luft och mark till vatten.

Genom nära samarbete mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten kan många av de angivna konsekvenserna minimeras, men knappast helt undvikas.

### 8.2.7 Konsekvenser för miljön

För att förbättra miljötillståndet i havs- och vattenområden krävs i första hand minskad miljöpåverkan från olika samhällssektorer. Staten kan med hjälp av regelverk och ekonomiska styrmedel leda utvecklingen i en positiv riktning. Statliga myndigheter har en viktig roll för att kontrollera efterlevnaden av regelverket och för att genomföra politiska mål och beslut.

Inrättandet av en ny myndighet ger ytterligare kraft i miljöarbetet genom den utökning det innebär av insatser med tydliga miljöuppdrag. För havs- och vattenmiljöarbetet kan en ny myndighet mer specifikt leda till en effektivare och mer samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning, som i sin tur kan skapa förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurser och ett förbättrat miljötillstånd.

En viktig förutsättning är att den nya myndigheten ges tillräckliga resurser och befogenheter för att genomföra sitt uppdrag. Utredningen har här pekat på vägar att ytterligare effektivisera och nyttiggöra de resurser som blir tillgängliga.

Då det gäller eventuella förändringar med avseende på de direkta miljöaspekterna kring myndighetens eget inre arbete, kan utredningen avslutningsvis inte peka på några entydiga konsekvenser. Den nya myndigheten kommer i huvudsak att överta verksamheter som i dag bedrivs av andra myndigheter. Lokaliseringen av den nya myndigheten kan dock innebära en förändring med avseende på direkta miljökonsekvenser. En begränsning av antalet arbetsställen kan till exempel minska behovet av resor, och därmed de negativa effekterna på miljön. En förändrad kontrollverksamhet med avseende på fysisk närvaro till sjöss och i land kan på liknande sätt påverka miljöbelastningen, liksom en ökad användning av energibesparande rutiner och nya tekniska lösningar. Den nya myndigheten har således även i dessa avseenden möjligheter att bidra till en totalt sett förbättrad miljösituation.

# Kommittédirektiv



**En myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor**

**Dir.  
2009:64**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 2009

## Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Utredaren ska lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

## En effektiv och samlad havs- och vattenmiljöförvaltning

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) konstaterar regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens målsättning med en sådan myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning som skapar förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna. I centrum för havs- och vattenmiljöförvaltningen står bl.a. ett samlat genomförande av

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten),

- 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),
- relevanta delar av Europeiska kommissionens meddelande om Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen (COM (2009) 248 final) och kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen (KOM (2007) 574 slutlig) med tillhörande handlingsplan,
- åtgärder för att nå målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, november 2007), och
- insatser för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv samt Levande sjöar och vattendrag*.

Det är särskilt viktigt att säkerställa att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn för att man därigenom ska möjliggöra avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i dessa miljöer. En grundläggande utgångspunkt i förvaltningen är att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa, ska baseras på ekosystemansatsen.

I propositionen En sammanhållen havspolitik skriver regeringen att en planering av havet i den ekonomiska zonen bör skapas och att en statlig myndighet bör ges ansvaret för denna planering. Det är regeringens avsikt att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska få detta ansvar. Regeringen avser att tillsätta en utredning för att bl.a. utarbeta den lagstiftning som behövs för planering i den ekonomiska zonen. Även ytterligare havsområden kan komma att omfattas av utredningen. Frågan om myndighetens ansvar för planering i förhållande till andra myndigheters ansvar ska ingå i den utredningen.

Myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

## Uppdraget att föreslå hur den nya myndigheten ska vara organiserad

Arbetet med vattenmiljöfrågor har ökat i omfattning under senare år och kommer fortsatt att öka, bl.a. till följd av ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön. Samtidigt saknar Sverige i dag en myndighetsstruktur som utifrån ett brett spektrum av frågor kan arbeta kraftfullt och fokuserat med havs- och vattenmiljöfrågor och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning.

Vatten i landmiljöer, vid kust och i hav utgör ett sammanhängande system. Övergödningen är det dominerande havsmiljöproblemet som behöver lösas, framför allt genom åtgärder på land och i de vattensystem som rinner till haven. Kopplingen mellan myndigheters insatser när det gäller inlandsvatten och hav behöver därför stärkas. Sammantaget finns det behov av ett mer sammanhållet vattenarbete på alla nivåer i syfte att öka effektiviteten och resursutnyttjandet.

En ny myndighet ska bildas där i första hand delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna läggs samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Myndighetens ansvarsområden, organisation och samverkan med andra berörda myndigheter behöver dock noggrant analyseras.

Regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas.

### *Myndighetens verksamhet, ansvarsområden och arbetsmetoder*

Förvaltningen av vattenfrågor i allmänhet är i dag splittrad inom och mellan många berörda myndigheter. Naturvårdsverket har i dag det övergripande ansvaret för frågor som rör ytvatten inklusive det övergripande ansvaret för havsmiljön. För vart och ett av Sveriges fem vattendistrikt är en länsstyrelse utsedd att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. För varje distrikt finns en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndigheternas ansvarsområde. Länsstyrelserna ansvarar för vatten- och eventuellt havsarbete inom



respektive län. Sveriges geologiska undersökning ansvarar för frågor om bl.a. grundvatten och maringeologisk information och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut är förvaltningsmyndighet för bl.a. hydrologiska och oceanografiska frågor. Fiskeriverket ansvarar för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Ett flertal andra myndigheter har därtill ansvar för frågor kopplade till nyttjande av havet, t.ex. Försvarsmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Den splittrade förvaltningen leder till en bristande helhetssyn och i slutänden till ett ineffektivt nyttjande av de resurser som finns tillgängliga för havs- och vattenförvaltning och åtgärdsarbete. Exempel på detta är att den överordnade samordningen av vattenmyndigheternas verksamhet har brustit och att det kan finnas brister i samordningen av vattenmyndigheternas respektive länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete. Den nya myndigheten behöver utformas så att dessa och andra problem undanröjs, samtidigt som nya problem och brister, t.ex. oklara ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter och verksamheter, inte uppstår.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har ett delat ansvar för frågor om biologisk mångfald och ekosystem i vatten och arbetet med dessa frågor behöver integreras bättre.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i den nya myndigheten, samt hur dessa verksamheter kan införlivas i den nya organisationen, så att en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenmiljöförvaltning kan åstadkommas,
- ta reda på om det finns verksamheter även inom andra myndigheter som bör ingå i den nya myndigheten och i så fall föreslå vilka,
- ta ställning till hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande,
- identifiera och analysera svårigheterna och bristerna i dagens havs- och vattenmiljöförvaltning och föreslå hur dessa problem kan undvikas i den nya organisationen,
- tydligt beskriva ansvarsområdet för den nya myndigheten, inklusive myndighetens ansvar för arbetet i internationella orga-

nisationer inklusive EU och avgränsning mot de förhandlingar som sker inom EU om den gemensamma fiskeripolitiken,

- föreslå en preciserad och ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheten och de övriga myndigheter som direkt berörs av sammanläggningen,
- klargöra ansvarsförhållanden och gränsdragningar gentemot andra myndigheter och verksamheter med anknytning till havs- och vattenområdet,
- föreslå vilka befogenheter myndigheten behöver för att kunna agera kraftfullt inom sitt ansvarsområde,
- visa på nya arbetsformer, rutiner, processer etc. som bättre än i dag bidrar till en effektiv och ändamålsenlig förvaltning och som bättre tar tillvara helhetsperspektivet i vattenarbetet, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

### *Regional havs- och vattenmiljöförvaltning*

Länsstyrelserna är den naturliga regionala kontaktytan i arbetet med havs- och vattenmiljöförvaltning genom deras ansvar som regional miljömyndighet. Det är angeläget att den regionala struktur som dagens vattenmyndigheter arbetar i består i lämplig form, med nära samverkan med berörda länsstyrelser, kommuner, företag och andra aktörer och med vattendelegationer som beslutande organ inom respektive vattendistrikt. Utgångspunkten är att den centrala myndigheten ska ha ansvar för övergripande styrning och samordning av vattenförvaltningen medan de beslut som i dag fattas av vattendelegationerna även i fortsättningen ska fattas inom respektive vattendistrikt.

Frågan om regional förankring kan bli aktuell även när det gäller planering av havsområden.

Utredaren ska

- föreslå hur ansvarsfördelningen mellan myndigheten, länsstyrelserna och vattendelegationerna ska utformas samt hur myndigheten ska vara organiserad i förhållande till detta, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

*Samordning och samverkan med andra myndigheter*

När det gäller havsmiljön inrättades 2006 en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor, Samhav, bestående av chefer för 17 berörda myndigheter, i syfte att skapa ett forum för ökad samordning och samverkan. Naturvårdsverket är sammankallande i gruppen. Samma år inrättades även Havsmiljörådet vid Naturvårdsverket för samråd i havsmiljöarbetet och för att bistå verket och Samhav i havsmiljöfrågor. År 2008 inrättades Havsmiljöinstitutet med uppgift att bl.a. bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor, ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd i havsmiljöarbetet.

En effektiviserad havs- och vattenmiljöförvaltning ställer krav på en utvecklad samordning och samverkan mellan såväl berörda myndigheter som aktörer och intressenter. Frågan är bl.a. hur andra myndigheters kompetens och erfarenheter ska kunna tas tillvara i den samlade förvaltningen, inte minst hur kopplingen mellan myndigheternas insatser vad gäller inlandsvatten och hav kan stärkas. Myndighetens ansvar för planering till havs kommer att ställa särskilda krav på samordning och samverkan, då detta ansvar spänner över ett flertal verksamhetsområden.

Utredaren ska därför

- föreslå hur samordningen och samverkan mellan myndigheten och andra berörda myndigheter samt universitet och forskningsinstitut ska gå till, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Samhav,
- särskilt analysera och föreslå hur länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete kan samordnas med och nyttjas i myndighetens arbete,
- föreslå hur myndigheten kan samverka med andra berörda intressenter, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Havsmiljörådet, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

### *Anslag och finansiering*

Dagens förvaltning av vattenfrågor i allmänhet finansieras från flera förvaltningsanslag och sakanslag. Regeringens utgångspunkt är att finansiering av den nya myndigheten ska ske inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar.

Utredaren ska

- föreslå hur myndigheten ska finansieras, inklusive finansiering för eventuella initiala kostnadsökningar,
- bedöma myndighetens behov av sakanslag och lämna förslag om sakanslagens användning och finansiering, och
- särskilt lämna förslag till anslag för 2011.

### *Övriga utgångspunkter för uppdraget*

I uppdraget ingår att lämna förslag till effektiviseringar och rationaliseringar samt förenklingar i kontakterna mellan myndigheten och länsstyrelser, andra myndigheter, kommuner, näringslivet och andra aktörer.

Förslagen ska komplettera relevant beslutsunderlag som har utarbetats av Utredningen om Naturvårdsverket i betänkandet Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62), Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan i betänkandet Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion (SOU 2009:8) och Havsmiljöutredningen i betänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48).

Om utredaren finner skäl att frångå den inriktning som regeringen har angett ska detta noga motiveras.

### **Ekonomiska konsekvenser m.m.**

Utredaren ska redovisa en ekonomisk beräkning av de finansiella konsekvenserna av förslagen, redogöra för de ekonomiska och personella konsekvenserna i och med bildandet av den nya myndigheten samt tydligt beskriva vilka ekonomiska och administrativa kostnader alternativt besparingar det innebär att lägga samman verksamheter till den nya myndigheten. Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets eventuella direkta och indirekta konsekvenser

av betydelse för miljön samt föreslå hur förslaget kan utvecklas så att effekterna på miljön blir så gynnsamma som möjligt. Till de indirekta effekterna hör att belysa de fördelar och nackdelar förslagen får på det samlade miljöarbetet. Utredaren ska även beakta eventuella effekter för näringslivet.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med Naturvårdsverket, Fiskeriverket, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och den kommande utredningen om planering till havs. Utredaren ska även samråda med övriga myndigheter med havs- och vattenrelaterad verksamhet och berörda organisationer i den utsträckning som är nödvändig. När det gäller förslag som rör statlig regional förvaltning ska utredaren samråda med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren ska hålla berörda centrala arbets- tagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Utredaren ska även beakta resultatet av Utredningen om översyn av miljömålssystemet (dir. 2008:95), som ska redovisa sitt betänkande senast den 30 september 2009.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

(Miljödepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010  
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Systematisk förteckning*

### **Justitiedepartementet**

---

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Skolgång för alla barn. [5]

### **Miljödepartementet**

---

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål- inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]