



NATURVETENSKAPLIGA FAKULTETEN

Naturvetenskapliga fakulteten

Katarina Rask
Fakultetssekreterare
0766-22 98 84
katarina.rask@science.gu.se

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remiss gällande *En utvecklad vattenförvaltning - Betänkande av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66)*

Naturvetenskapliga fakulteten har för Göteborgs Universitets räkning getts möjlighet att inkomma med synpunkter på remissen. Ärendet har hanterats via ”Centrum för Hav och Samhälle” som är en fakultetsövergripande plattform för marina och maritima frågor¹. På grund av betänkandets omfattning har granskningen endast berört de övergripande slutsatserna samt enstaka nedslag i ämnen där deltagande forskare haft speciell kompetens och erfarenhet.

Naturvetenskapliga fakultetens dekan har 2020-04-28 beslutat avge följande yttrande:

Övergripande synpunkter

Även om de senaste decenniernas ökade fokus på ekosystembaserad förvaltning i enlighet med exempelvis vatten- och havsmiljödirektiven har lett till en förbättrad kunskap om vattenmiljöns tillstånd och åtgärdsbehov, brottas svensk vattenförvaltning med många problem vad gäller organisation, finansiering och effektivitet. Göteborgs universitet välkomnar utredningens omfattande översyn av svensk vattenförvaltning och delar i stort synen på problembilder och flera av utredningens förslag.

¹ Synpunkter på delar av dokumentet diskuterades och sammanställdes på ett videomöte organiserat av ”Centrum för Hav och Samhälle” den 17 april 2020. Följande grupp bidrog på mötet: Annelie Sjölander Lindqvist (Institutionen för Globala studier), Lena Gipperth, Aron Westholm och Jonas Kyrönviita (Juridiska institutionen) och Mats Lindegarth (Institutionen för Marina vetenskaper, Centrum för Hav och Samhälle). Synpunkter har även förmedlats skriftligen av David Langlet (Juridiska institutionen) och Kristina Sundell (Institutionen för Biologi och Miljövetenskap).

En av de mer genomgripande administrativa konsekvenserna av förslaget förefaller vara att vattenmyndigheterna och vattendelegationerna upphör, deras ansvar fördelas på ett antal andra myndigheter och att en nämnd för normgivning inrättas. Resultatet förväntas innebära en tydligare koppling mellan beslutsrätt och ansvar för åtgärder på nationell, strategisk nivå och ett starkare lokalt och kommunalt engagemang i avrinningsområdena. Generellt anser granskarna att dessa ambitioner är lovvärda men om detta skall lyckas krävs att de tillgängliga resurserna ökar och att lokal samverkan och kommunal integrering i avrinningsområdena präglas av långsiktighet och kompetensuppbyggnad på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet.

Som en övergripande kommentar vill vi även påtala vikten av att integrera en övergripande planering i åtgärdsprogrammen. I planeringsstadiet kan många av de viktigaste frågorna lösas, inte bara genom åtgärder utan också genom att större miljöstörande verksamheter kan planeras. Här fyller den kommunala planeringen en bärande roll för genomförandet av programmen. Om åtgärdsprogrammen och den kommunala planeringen integreras bättre kommer det leda till stora vinster i genomförandet.

Specifika synpunkter

A. Strategisk samordning

Utredningen har fångat upp mycket av den problematik som olika utredningar och rapporter visat på genom åren. Förslaget att låta regeringen besluta om åtgärdsprogram har som beskrivits en rad nackdelar men ger överlag betydande fördelar jämfört med nuvarande ordning. Genom förslaget kommer det kunna göras en sammanvägd bedömning av räckvidden av befintliga rättsliga instrumenten och specifika åtgärder, för att därigenom kunna klargöra behov av nya instrument, förändrad lagstiftning, uppdrag till myndigheter etc. Denna samordning är nödvändig för att få ett mer kostnadseffektivt genomförande av direktivet.

B. Integrering av planering i vattenförvaltningen: viktigt för strategiskt åtgärdsarbete

Vi vill påpeka vikten av att samordna genomförandet av miljökvalitetsnormerna med planeringen enligt PBL. Det är genom den fysiska planeringen som sker i ett mer långsiktigt perspektiv som utvecklingsutrymme innanför de gränser som följer av vattenkvalitetsnormerna, kan skapas. Därför bör PBL ändras så att 2 kap. 10 § i PBL inte enbart hänvisar till miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken utan även till de åtgärdsprogram som beslutats enligt 5 kap. Åtgärdsprogrammen är det instrument som används för att fördela ansvar mellan olika myndigheter och kommuner för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås och ger en ledning till hur de verktyg som dagens lagstiftning ger, ska nyttjas. Miljökvalitetsnormerna är inte på samma sätt vägledande för kommunerna om vilka hänsyn som ska tas eftersom de enbart anger den status som ska uppnås.

I många av de ärenden där icke-försämringskravet medför att en verksamhet inte kan få tillstånd att bedrivas, hade ett mer aktivt åtgärdsarbete tillsammans med planering från kommunens sida kunnat medföra att ny verksamhet haft "påverkans-utrymme" att ta i anspråk. Är däremot normerna redan överskridna eller bedöms inte kunna nås, blir det betydligt svårare att argumentera för att en ny verksamhet ska kunna få tillstånd, oberoende av om den på längre sikt, och i ett större geografiskt perspektiv, kan medföra att belastningen på vattenmiljön i stort, minskar.

C. *Integrering av planering i vattenförvaltningen: behov av kompetensförsörjning*

Det är positivt att utredningen föreslår att kommunerna involveras mer i vattenförvaltningen, då den allmänna fysiska planeringen av mark och vatten är ett kommunalt ansvar. Utredningen påpekar att det finns en brist i kompetens avseende vattenförvaltningsfrågor på den kommunala nivån och föreslår därför att medel till "kommunala stödjare" ska ges till länsstyrelser under tre års tid. Vi ser en risk att denna insats är för kortsiktig och att kunskapen riskerar att försvinna från kommunerna när de tre åren är slut. Därför bör den typen av åtgärder kompletteras med insatser på utbildningsnivån. Vattenfrågor bör vara en del av utbildningen för samhällsplanerare. Det är en långsiktig insats som kan ge mer varaktiga effekter. Det är viktigt att utbildningen som levereras motsvarar kraven som ställs genom en förändrad förvaltningsmodell.

D. *Finansiering och vattenförvaltningsavgift*

Alltsedan frågan om vattendirektivets genomförande i svensk lagstiftning först kom upp, har diskussionen av finansieringen av åtgärder diskuterats. En slutsats som dragits i många projekt och utredningar är att vi genom vattendirektivet fått betydligt bättre kunskap om statusen på våra vatten, vad som påverkar denna samt vad som kan göras för att förbättra statusen. Generellt sett har dock åtgärdsarbetet inte varit tillräckligt prioriterat och tillräckliga åtgärder har inte genomförts tillräckligt snabbt. Det finns många orsaker till detta men finansieringen av åtgärder har varit en av de viktigaste faktorerna. Förutom de resurser som finns generellt för att genomföra miljöbalken och annan relevant lagstiftning, har särskild finansiering av åtgärder tagits fram. Detta har dock i första hand varit projektfinansiering som visserligen fungerat för att initiera förstudier och utredningar. Projekttiden har inte gett möjligheter att vidta de åtgärder som på längre sikt skulle varit mest kostnadseffektiva. Detta hindrar inte att många viktiga erfarenheter och kunskap genererats via dessa projekt. Vi sympatiserar därför starkt med utredningens förslag att ge en myndighet eller särskilt utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift som är avsedd för fysiska åtgärder, kan utformas. Vi vill dock i detta sammanhang påpeka att för havsplaneringen gavs kustlänsstyrelserna medel i sitt grundanslag motsvarande en heltidstjänst för att arbeta med havsplaneringsfrågor, dock utan att medlen var specifikt viktiga till detta. Det ledde till att medlen användes på olika sätt på olika länsstyrelser och att delar försvann in i den övriga länsstyrelseadministrationen.

Därför anser vi att det kan vara bättre med mer styrda medel för att säkerställa att de faktiskt används till vattenförvaltningen.

E. *Förtydliga rollen och mandatet för samverkansprocesser*

Behovet av samverkan har successivt blivit en betydande del av förvaltningen av naturresurser och idag tillämpas samverkansprocesser inom ramen för svensk naturresursförvaltning på en rad olika sätt. Samverkansprocesser som berör specifika sakfrågor, som t ex förvaltning av vattenresurser, berör olika nivåer och olika intressen. I ett bredare perspektiv kan det ses som en förskjutning och förändring av statsförvaltningen där dialog och samverkan har kommit att få en allt viktigare roll att spela, särskilt i frågor som kan vara konfliktfyllda. Även om samverkansprocesser bedrivs på en bred front betyder inte det att sådan är lätta att konstruera och genomföra, än mindre att nå önskade resultat, vilket är något som lyfts i utredningen. Den befintliga forskningen om samverkan och dialog inom naturresursförvaltningen visar att förutsättningar för att genomföra sådan processer kräver tid, resurser, ramar för processerna och en processledning som kan hantera olika förväntningar och intressen och leda samverkansgrupperna mot måluppfyllelse. Andra viktiga förutsättningar rör själva deltagandet i processerna, d.v.s. viljan bland de berörda att delta och bidra till konstruktiva dialog- och samverkansprocesser där det finns utrymme för olika intressen samtidigt som det finns ett intresse att medverka till att nå uppsatta mål genom kompromisser. Vi ser det därför som viktigt att den nya vattenförvaltningen bättre tydliggör vilken roll samt vilket konkret värde samverkansprocesser inom vattenförvaltningen skall ha. Det är också viktigt att klargöra vilka resurser i form av t ex tid, finansiella resurser, kompetenser och kunskaper som krävs och som vattenförvaltningen kan tillhandahålla vid forandet av nya samverkansgrupper. Det är också viktigt att tydliggöra samverkansgruppernas mandat och hur nya referensgrupper skall samspela med de befintliga vattenråden. Vi föreslår en tydligare belysning av varför vissa vattenråd, och andra samverkansprocesser inom den nuvarande vattenförvaltningen, inte har lyckats uppfylla de förväntningar som ställts. Lika viktigt, vilka faktorer förklarar andra vattenråds framgångar?

F. *Förslagen i ett vattenbruksperspektiv*

För näringar som liksom vattenbruket är beroende av inlandsvatten och kustvatten av god kvalitet är en effektiv vattenförvaltning av yttersta vikt. Samtidigt är det avgörande att den belastning av vattenförekomsterna som trots allt sker är resultatet av medvetna val och prioriteringar som skapar utrymme för expansion och nyetablering av hållbara verksamheter och nya tekniker. För ett hållbart och välmående vattenbruk är det också avgörande att inhemska arter som är nya för vattenbruket kan introduceras när dessa har lägre miljöbelastning än de etablerade, utan att hindras av gamla prioriteringar eller strukturer. Mot denna bakgrund vill vi trycka på betydelsen av förslagen i betänkandet, att i högre grad och mer systematiskt involvera (1) politiska beslutsfattare och (2) kommuner i vattenförvaltningen. Förutsatt att en ökad politisk involvering i vatten-

förvaltningen inte resulterar i en sänkt miljömässig ambitionsnivå, vilket på sikt skulle kunna skada många näringar, är det mycket välkommet med större politiskt deltagande och ansvar, särskilt avseende prioriteringar mellan olika intressen som gör anspråk på eller belastar vattenmiljön. Idag finns en tendens till att planer och målsättningar beslutas på politisk nivå, som exempel kan nämnas den marina strategin och livsmedelsstrategin, men att genomförandet i stor utsträckning lämnas till förvaltningsstrukturer som saknar kompetenser, resurser och demokratisk legitimitet att genomdriva nödvändiga förändringar för att effektivt främja utveckling och expansion av hållbara tekniker och verksamheter. Vi ser också en stor fördel med att kommunerna involveras tydligare i vattenförvaltningen, och gärna också den marina förvaltningen där det finns en klar risk för bristande samordning mellan den kommunala och den statliga nivån (se även kommentarer ovan). Kommunerna har den lokala kunskapen och även kontrollen över den fysiska planeringen, vilket är avgörande såväl för ett effektivt vattenvårdsarbete som för att skapa utrymme för hållbara näringar i och i anslutning till våra vattenförekomster, vid kusten såväl som i inlandet. En mer systematisk kommunal involvering i vattenförvaltningen kan också ytterligare bidra till att stärka kommunernas kompetens inom området marina näringar och deras förutsättningar. Dock krävs att nödvändiga resurser finns att tillgå så att inte kommunerna blir en bromskloss till följd av bristande kapacitet att delta i viktiga processer.

G. Datavärdskap, miljöövervakning och digitalisering inom vattenförvaltningen

Väl fungerande datavärdskap är avgörande för att vattenförvaltningens behov av information och beslutsunderlag skall kunna tillgodoses och för att resurser som används till miljöövervakning skall kunna nyttjas effektivt. Kedjan från provtagning i fält, dataläggning och -lagring, tolkning och förädling av data, samt slutligen användning i beslutsstödsverktyg för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram blir inte bättre än vad den svagaste länken tillåter. Även om vi sett betydande framsteg vad gäller tillgänglighet och användarvänlighet i de vattenrelaterade datavärdskapen under senare år, utgör brister i prioritering, ansvarsfördelning, samordning och kvalitetsarbete inom datavärdskapen fortfarande avsevärda hinder för den tillämpade vattenförvaltningen och forskningen. Forskare vid Göteborgs universitet har exempelvis varit drivande i utvecklingen av ett viktigt klassningsverktyg för statusbedömning. Detta arbete har begränsats starkt av bristande kvalitetsrutiner (exv. felaktigt beräknade index), ofullständighet i underlag (exv. saknad typindelning i inlandsvattenförekomster, inget stationsregister) och otydlig ansvarsfördelning. Utredningen diskuterar datavärdskapen som centrala men poängterar inte nog tydligt deras förbättringsbehov och vad som bör göras för att åtgärda problemen.