

Stockholm 2020-04-30

Annika Nilsson, Miljödepartementet

annika.nilsson@regeringskansliet

Dnr M2020/02246/Nm

m.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

En utvecklad vattenförvaltning, SOU 2019:66

Sammanfattning

Den svenska vattenförvaltningen står inför en formidabel utmaning under kommande år och speciellt fram till 2027. Det handlar om att förbättra vattenkvaliteten i nära hälften av Sveriges ytvattenförekomster som inte har uppnått god vattenstatus ännu. Arbetet som krävs för att uppnå Vattendirektivets mål är omfattande och om man till det lägger de brister som är kopplade till genomförandet av direktivet i Sverige så blir det, enligt Jernkontoret, ytterst angeläget att anta och implementera utredningens förslag till ändringar.

Jernkontoret anser att utredningen genomfört sitt uppdrag på ett föredömligt sätt med en djupgående analys av de fördelar och nackdelar som den nuvarande organisationen och vattenförvaltningens processer har. Vi vill också lyfta fram den gedigna arbetsprocess som ligger till grund för de förslag som utredningen lämnar till regeringen, där utredningssekretariatet diskuterat olika förslag med expertgruppen vid flera tillfällen. Utredningens förslag skapar enligt vår bedömning förutsättningar för en effektivare och rättssäkrare vattenförvaltning.

Vi ger utredningens förslag vårt fulla stöd och vill särskilt framhålla följande förslag som positiva:

- Ny organisations- och ansvarsstruktur där Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) agerar koordinator
- Dagens vattenmyndigheter och vattendelegationer upplöses
- Regering och riksdag involveras i beslut och styrning
- En nationell beslutsnämnd som beslutar om miljökvalitetsnormer inrättas och är knuten till HaV som värmyndighet. Myndighetens namn föreslås till "Vattenförvaltningens normgivningsnämnd" och utses av regeringen. Vi vill understryka vikten av att nämnden är oberoende.

Vi vill må o stödja de slutsatser som beskrivs i kapitel 1, nämligen att "det finns behov av förändring både vad gäller organisation, beslutanderätt, arbetsformer och finansiering", det är "viktigt med statligt strategisk styrning", och att "vattenförvaltningen har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter". Det handlar om omfattande förändringar där alla samhällsaktörer kommer att behöva bidra till genomförandet. För att den nya styrningen ska godtas av alla parter och fungera så är det viktigt, enligt Jernkontoret, att man tar fram rekommendationer kring tillvägagångssättet (så att alla kan godta det).

I nedanstående text så detaljerar vi våra synpunkter.

Bakgrund

Jernkontoret är den svenska stålindustrins branschorganisation och företräder stålindustrin i frågor som berör energi, miljö och hållbarhet, forskning och utbildning, handelspolitik, standardisering, samt skatter och avgifter. Avseende vattenfrågor så stödjer Jernkontoret sina medlemsföretag i deras lokala vattenarbete på vattendistriktsnivå men också avseende nationella och regionala vattenfrågor som en nödvändig del i arbetet med att implementera ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet.

Stålindustrin har antagit en gemensam vision för 2050 – **Stål formar en bättre framtid**. Visionen beskriver hur stålindustrin kan leda teknikutvecklingen, föda kreativa individer och skapa samhällsnytta. Stålindustrin vill vara en stark aktör i omvandlingen till det hållbara samhället och ta ett ansvar för människa och miljö.

Arbetsprocessen som ledde fram till utredningens förslag

Jernkontoret vill lyfta att utredningen har arbetat brett (sid 21 i sammanfattningen) inklusive med en expertgrupp som varit med under processen, t. ex för att ta fram olika organisationsmodeller och analysera gemensamt (kap 2). Jernkontoret stödjer den tydliga avgränsning som gjorts och att man antagit ett brett angreppssätt som tillåter att se över organisationen/vattenförvaltningen som helhet vilket i sin tur ger möjlighet att faktiskt tillämpa de rekommendationer/förslag som kommer ut av utredningen på ett trovärdigt och realistiskt sätt.

Den konstitutionella analysen som ligger till grund för var otydligheten kring själva organisationen ligger idag samt om organisationen behöver förändras (kap 2), ger en god grund och en hög trovärdighet till förslaget att ändra organisationen (Patrik Bremdal, lektor i offentlig rätt, Uppsala Universitet).

Organisation

En viktig förutsättning för att utreda organisation och struktur för vattenförvaltning är, enligt Jernkontoret, att *vattenfrågan berör hela samhället och därmed inte behandlas som en sårfråga*. Utredningens slutsatser visar på att man använt sig av den grundprincipen vilket är positivt.

Vi delar slutsatserna (kap 8) att dagens organisation är *otydlig*, att dagens vattenförvaltning upplevs som *komplicerad*, och att det är viktigt med regional och lokal förankring. Men vi

anser att den regionala och lokala förankringen inte får råda på bekostnad av en alltför komplicerad förvaltningsstruktur. Dessutom är ett integrerat arbetssätt inom vattenförvaltningen inte kompatibelt med det särskilda beslutsorgan som nuvarande vattendelagationer utgör då samma frågor är avgränsade från övrig verksamhet, vilket lyfts av den konstitutionella analysen. Det verkar inte heller vara i enlighet med Vattendirektivet som förordar en hållbar vattenhantering.

Vi stödjer förslagen om kommande normgivningsnämnds *sammansättning, kompetens, och behovet av arvodering*. Det är viktigt att olika professioner i den nya nämnden är med och beslutar om miljö kvalitetsnormer. För att säkra en hög och bred kompetens så behöver den vägas upp med en adekvat arvodering, en ersättning som är tillräcklig (kap 21) för att kunna tillgängliggöra nödvändig arbetstid. Vad gäller sammansättning så vill Jernkontoret understryka särskilt att sammansättningen bör inkludera åtminstone en industriell representant.

Utredningen menar också att det är väsentligt att all den kompetens som finns inom en länsstyrelse nyttjas i arbetet inom vattenförvaltningen. Det handlar om kompetens inom samhällsplanering, näringslivsutveckling, kulturmiljö, jordbruk, beredskap, tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken samt frågor om områdesskydd. *Denna samlade och breda kompetens (både innanför och utanför vattenområdet) är helt nödvändig då beslut om miljö kvalitetsnormer innebär att avvägningar ska göras mellan olika samhällsintressen.*

Bakgrunden till våra synpunkter är följande: dagens system med fem partsammansatta delegationer har inte fungerat optimalt ur flera aspekter. Enligt Förordningen (2017:872) om vattendelagationer ska delegationen ”bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga”. Enligt vår mening har den viktiga sakkunnighetsaspekten fått stå tillbaka för partsammansättningen. Vidare har arbetssättet inom vattenmyndigheten inneburit att delegationerna haft begränsade möjligheter att sätta sig in i det ofta mycket omfattande material som ingår i det paket som ska fattas beslut om i slutet av förvaltningscyklerna (miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner).

Normgivningsnämndens huvuduppgift blir troligtvis och enligt förslaget att besluta om eventuella undantag enligt 4 kap. 9 och 10 §§ Vattenförvaltningsförordningen, besluta om Kraftigt Modifierade Vatten (KMV) och Konstgjorda Vatten (KV), samt ta ställning till frågor enligt 22 kap. 13 § Miljöbalken. De ramvillkor som ska uppfyllas som förutsättning för besluten är komplicerade och kräver hög kompetens inom flera områden. Det är därför *viktigt att ledamöterna i nämnden svarar mot kompetenskravet och ges de tids- och resursmässiga förutsättningar som är nödvändiga*. Det blir nödvändigt att nämnden i ett tidigt skede av förvaltningscykeln får ta del av det underlag som tas fram av HaV och SGU inför de enskilda besluten i nämnden. *Det är också centralt att i de fall som en/flera verksamhetsutövare (VU) påverkar en vattenförekomst så bör nämnden ha ett aktivt samråd med berörda VU i t. ex en referensgrupp*. Jernkontoret understryker därför att det bör kompletteras och tydliggöras i 4 kap. Vattenförvaltningsförordningen när det är lämpligt att samråda om respektive miljö kvalitetsnorm, nämligen i de fall som miljö kvalitetsnormen ska beslutas för en vattenförekomst som påverkas av en verksamhetsutövare.

Endast en nationell nämnd talar för att kompetensen blir hög och att en nationell likriktning säkerställs. Miljö kvalitetsnormer är bindande och besluten kan inte överklagas vilket betyder

att besluten bör fattas av en från de vattenförvaltande myndigheterna oberoende nämnd. *Det vore olyckligt om utredningens förslag om en oberoende nämnd skulle ersättas av någon myndighet inom vattenförvaltningen.*

Vi vill gärna att det förtydligas ytterligare hur beredningsprocessen ska fungera mellan de två myndigheterna SGU och Havs- och Vattenmyndigheten samt Länsstyrelserna (LST) och den oberoende beslutsnämnden. Om vi tar Miljökvalitetsnormerna (MKN) som exempel: de ska föreslås av LST, kvalitetssäkras och beredas av HaV/SGU, och beslutas av nämnden. Vad händer om en MKN är otillräckligt avvägd och det föreslagna värdet behöver justeras, alternativt om ett nytt ämne föreslås med respektive MKN som det visar sig inte ska ha någon MKN, alternativt om ett ämne som borde gå in och sättas en MKN på inte finns med på förslagslistan.

- Är processen baserad på den samverkan mellan myndigheterna som ska leda till en "effektiv vattenförvaltning" enligt kap 18 (se sammanfattning på sid 500)
- Hur ser vägledningsarbetet ut från HaV:s sida gentemot LST i beredningen

Jernkontoret anser att det är speciellt viktigt att klargöra hur processen ser ut då nya MKN kan komma in löpande.

Jernkontoret anser det vara mycket positivt att man i planeringsarbetet (kap 18) betonar särskilt att verksamhetsutövare ska bidra med underlag (mätdata, lokal kunskap inom länet av vattenförekomster) men det förtydligas inte hur, i vilka instanser, och med vilken frekvens. Här krävs en hög tillit från myndigheternas sida gentemot verksamhetsutövarna samt även att ge chansen till verksamhetsutövare i ett tidigt skede att se underlaget och kunna komplettera på ett effektivt sätt (sid 506).

Inriktning och mål

Prioritering av vilka åtgärder som är viktigast och vilka som gör mest nytta, planering (närmare Vattendirektivets idé om ett 6-årigt planeringsverktyg), framförhållning, datainsamling, återrapporering, och ytterst styrning gör det angeläget att implementera en nationell handlingsplan såsom föreslås av utredningen (kap 18).

Miljökvalitetsnormer

Ett tydligare samhällsperspektiv i arbetet med att sätta miljökvalitetsnormer behöver föras in, precis som uttryckt på sid 277 (synpunkter).

Det är viktigt att inte glömma att Sveriges likställande av ramdirektivets mål med normer i svensk lagstiftning har fortsatt stora konsekvenser på tillämpning och uppfyllande av Vattendirektivets krav, se sid 278.

Jernkontoret anser det vara viktigt att utredningen speciellt lyfter de två ändringar som tillkommit 2019 gällande MKN (kap 9.2.1.), alltså skyldigheten att besluta om mindre stränga krav (nyttjas fullt ut) samt att vattenmyndigheterna under vissa förutsättningar ska pröva om

en norm ska ändras under löpande förvaltningscykel. Det utgör ett första steg mot en mera harmoniserad tillämpning av Vattendirektivet med hänsyn till tillämpning av undantag (art 4.7.). Bristen på rapportering av tillämpning av art 4.7. lyfts i övrigt upp på sid 347 under kap 11.4. om rapporterings- och uppföljningsarbete gentemot EU; detta lyftes av Kommissionen i den första vattencykeln.

Organisation och samverkan

Jernkontoret stödjer skapandet av en nationell referensgrupp (kap 21) för att "säkerställa information till och medverkan av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer...". Utredningen nämner kortfattat att referensgruppen ska inrättas vid Havs- och Vattenmyndigheten, dock framgår inte vilka som bör ingå i referensgruppen. *Vi tror att om en effektiv medverkan från berörda organisationer är ett av syftena med gruppen så behövs tydliga kriterier för hur sammansättningen ska se ut, t. ex om branschorganisationer och andra relevanta organisationer ska ingå i grupperingen. Jernkontoret anser att den nationella referensgruppen ska omfatta branschorganisationer.*

Bakgrunden till det är följande: företagen vittnar om initiativ till lokala referensgrupper som hittills haft mer av informationskaraktär (t. ex Bottenvikens referensgrupp). Dessa forum borde istället fungera som diskussionsforum för att komma fram i vattenförvaltningsarbetet, t. ex kring sättandet av särskilt förorenande ämnen (SFÅ). Företagen upplever därutöver att man besitter mycket kunskap kopplat till vattenförvaltningen, exempelvis kring reningsteknik, som idag inte tillvaratas. Att kunskapsnivån varierar kraftigt i en och samma referensgrupp kan ha försvårat processen hittills. Kanske behöver man skapa olika typer av referensgrupper. Jernkontoret tror att tydliga kriterier för vad en referensgrupp ska göra, ansvarsområden, funktion, och målsättning är en bra början till detta. Frågan är speciellt viktig då en av vattenförvaltningens uppgifter är just att möjliggöra och uppmuntra deltagande från de aktörer som berörs av arbetet (se kap 3, sid 119), det ligger som del av vattenförvaltningens ansvar. *Att tillvarata kompetenserna och erfarenheten i dessa referensgrupper på ett ännu tydligare sätt skulle, enligt Jernkontoret, leda till bättre samverkan och i slutändan ett bättre resultat.*

Vad gäller samverkan generellt så ser vi att en bra samverkan kan stödja vattenförvaltningsarbetet mycket mer. Ett exempel på det är nuvarande utredning om vattenförekomstindelning, där det krävs mer dialog under utredningens gång. Jernkontoret tror att om branschen får möjlighet att förstå vad myndigheterna har för strategi och hur de tänker i processen, så kan vi lättare komma in och ge synpunkter och ge konkreta exempel av vattenförekomstindelning som har fungerat respektive inte har fungerat och varför. Specifikt finns de exempel från SSAB, Oxelösund (Stålhamnen) och Boliden, Rönnskär.

Ett positivt exempel som lyfts fram i utredningen (kap 8.3.2, sid 252) är det nationella dialogmöte mellan näringsliv och vattenförvaltning som har ägt rum under flera års tid. Jernkontoret instämmer i att det är ett bra diskussionsforum med samtliga inblandade myndigheter och näringslivssektorer. Vi vill dock påpeka att utredningens beskrivning är bristfällig och vi vill komplettera med andra externa aktörer som är del av dialogen, utöver Svenskt Näringsliv, nämligen LRF, Energiföretagen Sverige, och Svenskt Vatten, och som behöver läggas till, och att Havs- och Vattenmyndigheten växelvis med Jernkontoret planerar dessa möten, *samt* att mötet hålls en gång/år.

Genom förslaget om referensgrupper/samverkansgrupper på avrinningsområdesnivå och nationell nivå finns förutsättningar att företagens kompetens inom området bättre tas till vara inom förvaltningen.

Omorganisationen kan innebära kompetenstapp

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör och att de arbetsuppgifter som idag hanteras av vattenmyndigheternas kanslier kommer att omfördelas till andra myndigheter.

I kapitel 16.4.3 (resurser) framhålls: ”Våra förslag syftar till att tillvarata den kompetens som har byggts upp på de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och förstärka kompetensen hos övriga myndigheter och kommuner”. Några konkreta förslag hur kompetensen ska tillvaratas ges dock inte. Istället dras slutsatsen (kapitel 18.2.2, sid 507) att ”den samordning av arbetet som vattenmyndigheterna står för idag kan genomföras av samtliga länsstyrelser i samverkan och med vägledning från de centrala myndigheterna”. Det handlar om de fem vattenmyndigheternas kanslier där personalen (totalt ca 50 anställda) i huvudsak är lokaliserade till de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter. *Utredningens förslag innebär att arbetsuppgifterna för dessa inte kommer att finnas kvar i deras nuvarande form vid de berörda länsstyrelserna. Det är angeläget att så stor del som möjligt av denna personal kan fortsätta att verka inom vattenförvaltningen så att kompetensen tillvaratas.*

Övervakning

Övervakningsfrågan behöver lyftas, bl. a behöver samordningen stärkas inom den akvatiska övervakningen. Bristerna som påtalas i Miljöövervakningsutredningen måste åtgärdas. Här är några av de synpunkter som framfördes då.

- *Berörda myndigheter bör ta vara på verksamhetsutövarnas omfattande miljöövervakning. Inrapportering av företagsdata är viktigt för att åtgärda de brister i data som finns idag, det innebär att rapportering från företagen in till VISS behöver underlättas:*
 - Se kapitel 18.9.5. – viktigt med LST som tar emot och processar vattendata (när vattenmyndigheterna tas bort).
 - Naturvårdsverket tar fram en ny mall för inrapportering av data (övervakningsanalysresultat från Samordnad Recipient Kontroll, SRK) så att det går in i VISS. Steg 1 är att lägga in konkreta kontrollpunkter i kontrollregistret. (Anders Foureaux på Naturvårdsverket, som i samarbete med SGU, jobbar med inrapportering i databaser mot VISS), nästa steg är att rapportera data från punkterna.
 - Inrapportering av företagsdata ska ge ett ökat mervärde till nuvarande datainsamling – viktigt att myndigheterna också ser det så.

- Det är viktigt att vattenförekomsternas provtagningspunkter är *representativa* för respektive vattenförekomst. Detta i synnerhet då ambitionen är att i högre grad kunna tillvarata data från verksamhetsutövare där provtagningen idag oftast syftar till att kartlägga utsläpp framför att klarlägga status för en hel vattenförekomst, därför behöver man:
 - Tydliggöra vad representativa kontrollpunkter är genom att ta med kunskap och erfarenhet från verksamhetsutövare (i Dialogmöten exempelvis)
 - Diskutera kontrollpunkter både generellt/design och planering (se handledningar HaV som inte tillämpas i praktiken) och lokalt per punkt.

Mot bakgrund av att Utredningen om översyn av miljöövervakningen (SOU 2019:22) inte gått närmare in på frågan om hur arbetet med att ta fram och genomföra övervakningsprogram enligt Vattenförvaltningsförordningen bör organiseras, så lämnar utredningen ett förslag i den delen. Även om förslaget inte berör frågorna om tillräcklig omfattning av och resurser till miljöövervakningen nödvändig för vattenförvaltningen, vill vi peka på vad vi anser vara brister i denna:

- ✓ Korrekta mätdata är grunden för att fastställa kvalitetsstatusen hos vattenförekomster. Befintlig status är sedan utgångspunkten för om åtgärder behöver genomföras för att uppnå miljökvalitetsnormen god status eller god potential alternativt att föreslå undantag. I de fall mätdata saknas ska berörd myndighet (idag vattenmyndigheten) göra en *expertbedömning* av vattenförekomstens status eller potential (se HaV:s forskrift HVMFS 2019:25, t. ex § 10). *Enligt vår mening bör expertbedömningar undvikas eftersom de innebär risk för felbedömningar vad gäller statusen i en vattenförekomst, som ju i sin tur är underlag för vattenförekomstens rättsligt bindande miljökvalitetsnorm.*

Vi stödjer den analys och de synpunkter som framgår i kapitel 9 angående utpekade brister i planeringsarbetet, speciellt med hänvisning till dataframtagande och bedömning av status – *det saknas data och det görs ofta ingen ekonomisk analys av vattenanvändningen. Bristen på underlagsdata leder till expertbedömningar.*

Finansiering

Vi delar utredningens slutsats att finansieringen av vattenförvaltningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen och att förvaltningen i sin helhet behöver förstärkas.

Utredningen föreslår att regeringen bör ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan utformas med syftet att ge bidrag till fysiska åtgärder som inte kan finansieras enligt Pay Polluter Principle (PPP). Utredningen anvisar två alternativ för vad som kan avgiftsbeläggas genom en vattenförvaltningsavgift; antingen att avgiften utgår från utsläppen till vatten eller den utgår från uttag av vatten. *Trots att frågan överlämnas för vidare utredning vill vi ändå framhålla det orimliga i att en eventuell vattenförvaltningsavgift med angivet syfte skulle baseras på utsläppen.* Det skulle innebära att verksamhetsutövare dels enligt PPP skulle bekosta egna åtgärder mot utsläpp

inom tillståndsprövningen dels även bekosta åtgärder mot miljöproblem som man inte är ansvarig för.

Koherens mellan EU och Sverige

Det råder idag oenighet mellan EU:s arbete och det nationella arbetet, ett exempel är CIS vägledningarna (kap 8.3.1. på sid 250) som inte används i tillräcklig utsträckning i Sverige.

Det är viktigt att planeringsarbetet ligger så nära de europeiska riktlinjerna som möjligt, t. ex genom att följa de EU-gemensamma vägledningarna (CIS). Vi vill därför stödja synpunkten på sid 273 att "länsstyrelserna i högre utsträckning borde använda de EU-gemensamma vägledningarna". Det är intressant att notera att den CIS struktur som under åren har byggts upp och som har resulterat bl. a. i de gemensamma CIS vägledningar inte var tänkt att finnas från början. Det var inte förrän 2001 när Sverige hade ordförandeskapet i Rådet som initiativet togs till ett strategiskt dokument som sedan ledde till den CIS arbetsform som vi har idag. Det är en unik och viktig arbetsgång som Sverige varit med att bygga upp och bidragit till. Det är viktigt att Sverige också använder de vägledningsdokument som arbetas fram gemensamt.

Jernkontoret

Bo-Erik Pers
Verkställande direktör

Sophie Carler
Senior Advisor