



m.remissvar@regeringskansliet.se

Miljö- och energidepartementet

CC:

103 33 Stockholm

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Stockholm, 2020-04-27

## Remiss av betänkandet SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning.

M2019/02246/Nm

Yttrande från Kungliga Tekniska Högskolan

---

Vattenförvaltningsutredning har kommit med sitt betänkande SOU2019:66. KTH avger här ett remissyttrande för regeringskansliets beaktande och för offentlig publicering tillsammans med övriga remissyttrandena.

### Sammanfattning

- KTH delar synen att en tydligare rollfördelning med avseende på vatten och alla dess aspekter behövs inom den svenska förvaltningsstrukturen.
- Utredningen erbjuder ett rikt material men saknar tillräcklig analys på en rad områden såsom målkonflikter, kommunernas förutsättningar, kompetens och havsförvaltning.
- Utredningen utgår från dagens administrativa struktur. Vi menar att en hållbar förvaltning istället bör utgå ifrån vattnet och dess hela kretslopp.
- Den utvecklade vattenförvaltning som föreslås är fortfarande mycket komplex varför tydligheten och förståelsen skulle underlättas av funktionella och relationella diagram.
- Många av förslagen förväntas bidra till en förbättrad vattenförvaltning, såsom en tydligare roll för centrala myndigheter och större delaktighet på den kommunala nivån.
- Förslagen beaktar inte tillräckligt behoven och aktörernas förutsättningar för kompetensförsörjning.
- Utredningen förbigår akademins roll för expertis och kunskapsunderlag på alla nivåer, vilket kan riskera kvaliteten i planering och åtgärder. Vi framhåller forskningens roll för att följa upp åtgärder och utvärdera, samt vikten att mobilisera akademien för en starkare vattenförvaltning i exempelvis de nya referensgrupperna.
- Inför en utökad roll för SGU bör ansvaret för grundvattenfrågorna ytterligare tydliggöras i förordning då myndigheten idag är funktionsmässigt splittrat mellan exploatering och miljöskydd. Alternativt bör utredas om inte vattenförvaltningen helt bör ligga under Miljö- och energidepartementet.

KTH

Brinellvägen 8 | 100 44 Stockholm

Vxl 08 790 60 00 | rektor@kth.se | www.kth.se

1 (5)

## Synpunkter på utredningen

Mot bakgrund av den övergripande problembilden är det högst relevant och önskvärt att det sker en förändring av vattenförvaltningen i Sverige. Det är positivt att SOU 2019:66 försöker ta ett brett grepp om den framtida vattenförvaltningen i Sverige. En god vattenförvaltning och resurshushållning är avgörande betydelse för en hållbar och positiv utveckling i Sverige. KTH delar utredningens uppfattning att en tydligare strategisk styrning behövs och att rollfördelningen klargörs i den framtida vattenförvaltningen.

Utredningens betänkande innehåller ett rikt material och den existerande förvaltningen är väl belyst och analyserad, framförallt vad gäller de formella uppdrag och mandat som åligger de olika aktörerna idag. Vi menar dock att flera frågor är otillräckligt belysta:

- i. *En utvecklad vattenförvaltning behöver utgå från vattnet.* Utredningen tar sin utgångspunkt i EUs ramdirektiv och att planering och styrning skall ske baserat på avrinningsområden. Detta är positivt. Men utredningen har samtidigt begränsat sig till att endast analysera och ge förslag baserat på, i huvudsak, den existerande förvaltningens struktur. Utredningen har själv avgränsat sitt uppdrag till att inte föreslå nya myndigheter (sid 100). Om förslagen endast kan jämkas inom det existerande institutionella landskapet blir inriktningen tämligen konservativ. Vi förespråkar en öppnare utgångspunkt som utgår från en bred kartering av intressenter och målkonflikter, en definition av de funktioner som samhället behöver inrätta via lagstiftning och myndighetsutövning, allt med vattnets kretslopp i fokus, från källa till hav via atmosfären och tillbaka. En administrativ indelning som utgår från vattnet, snarare än utifrån de administrativa byggstenar vi har idag, kunde både blivit mer engagerande och skapat en mer långsiktigt hållbar grundval för vattenförvaltningen.
- ii. *Intresse- och målkonflikter med industri och jordbruk.* Utredningen ger inte en rättvis bild av den splittring som finns mellan viktiga intressenter inte minst industrinäringen inom jordbruk och vattenkraften. Båda näringarna har tydliga målkonflikter med miljöintressen, men utgör samtidigt viktiga näringar för utveckling av ett hållbart samhälle vad gäller energi- och matförsörjning. Betydelsen av dessa näringar för hur vattenförvaltningen utformas – och hur väl den i praktiken kan fungera – bör inte underskattas och dessa intressenters roll borde ha beskrivits tydligare. Av särskilt stor betydelse kan vara frågor kring vattenresursplanering och allokering - alltså frågor om kvantitet - medan dagens förvaltning främst är avsedd att hantera vattenkvalitet. Överhuvudtaget diskuteras inte målkonflikter mellan industrinäringar och miljöintressen särskilt ingående i rapporten.
- iii. *Den kommunala nivåns betydelse i genomförande.* Kommunerna har en central roll för utveckling, planering och genomförande. Tyvärr saknar utredningen en djupare analys av de svårigheter och målkonflikter som uppstår i planering och åtgärdsarbete på kommunnivå, bortom administrativa ramar, juridiska krav och styrmedel. Till exempel, vilka politiska spänningar uppstår lokalt mellan god vattenförvaltning och exploateringsfrågor, och hur uttrycks eller underbyggs dessa spänningar via VA-tjänstlagen och Plan- och Bygglagen? Vad är förutsättningarna för kommunerna att planera och genomföra åtgärdsprogram, både vad gäller finansiering, kompetens, lokal demokrati och deltagande? Delar av detta

beskrivs (sid 233-235) men en djupare förståelse av den kommunala nivån behövs för att den samlade förvaltningen ska bli effektiv.

- iv. *Hållbar förvaltning av haven.* Utredning bör bättre sätt belysa kopplingen mellan land och hav. Det är ett viktigt område som kräver mer kunskap, dels hur land- avrinning påverkar havet men också hur exempelvis näring som tillförts havet också kan återföras för att på så sätt förbättra miljötillståndet i havet och sluta kretsloppen. Idag sker konkret forskning bland annat på KTH som visar hur dessa kretslopp kan slutas, exempelvis genom att tillföra alger som näring till jordbruket. Trots sitt stora omfång berör betänkandet endast i ett litet stycke havet och de marina frågorna vilket minskar möjligheten till helhetssyn även i förvaltningen.
- v. *Kompetensförsörjning och kunskapsfront.* SMHI, SGU, HaV, och SLU ingår i utredningen men någon närmare bedömning av behov av kunskap och expertis görs inte. Kunskapsläget och relevant forskning vid landets institutioner och lärosäten har utredaren valt att inte kartlägga (sid 214). Avgränsningen är förståelig men utredningen hade varit betjänt av åtminstone en översiktlig kartering av hur kompetensförsörjning sker idag, och vilken vetenskaplig expertis som myndigheterna lutar sig mot. Detta vore särskilt viktigt med tanke på det utökade uppdrag som föreslås för vissa av myndigheterna, och ett påtagligt kompetensbehov har påtalats av till exempel kommunerna (sid 330). Rent generellt ser vi en mycket begränsad interaktion med universitet och lärosäten under utredningens gång. Istället har utredningen valt att basera merparten av sin kartläggning på intervjuer med myndighetspersoner på olika nivåer (sid 102).
- vi. *Nätverksanalys och illustrationer.* Det finns redan en utbredd samsyn om att den svenska vattenförvaltningen är komplex. Därför hade denna utredning kunnat bidra med en mer relationell analys av de olika aktörernas roller och funktioner, till exempel med hjälp av en nätverksanalys (Social Network Analysis). Även en enkel diagram-liknande illustration av dagens förvaltningsstruktur hade underlättat förståelsen. Detta kunde vara viktigt även för att klargöra de förslag som utredningen lagt i förhållande till nuvarande struktur.

### Synpunkter på förslagen i betänkandet

Givet de tillkortakommande vi pekat på ovanstående, saknar vi en del förslag som hade kunnat komma ut från en mer öppen process, till exempel nya eller sammanslagna myndigheter och kring kompetensförsörjning.

Trots detta ser vi att många av de förslag som läggs är bra och bör kunna leda till en bättre fungerande förvaltning, till exempel vad gäller planering och genomförande av åtgärdsprogram. Vi vill dock yttra oss på några av förslagen:

- i. *Kunskapsunderlag (s. 503).* Utredningen lyfter fram behov av kunskapsunderlag vilket är positivt. Modellverktyg är användbara och KTH har utvecklat flera modeller som kan användas för avgränsning, bedömning av känslighet mm. Det går dessvärre inte att undkomma mätningar, vilket är dyrt och tidsödande och beträffande grundvattenkontroll relativt eftersatt i jämförelse med ytvattenmätningar. Det behövs betydligt mer mätinsatser än vad som hittills utförs. Här kan även akademien hjälpa till med avgränsningar, modellanalyser, utveckling av ny mätmetodik och annan

expertis. Nya metoder och digitaliseringens betydelse nämns i liten omfattning.

- ii. *Länsstyrelsernas roll för kunskapsunderlag och normgivande (s. 504 och 507).* Utredningen föreslår att ansvaret för kartläggning och analys läggs formellt på länsstyrelserna. Utredningen föreslår vidare att Länsstyrelserna ska ge yttranden i vattenärenden och att kunskap därmed samlas på Länsstyrelserna. Vi ser dock en potentiell otydlighet om Länsstyrelserna *formellt* får ansvaret för kunskapsunderlag, medan SGU och HaV får i praktiken samma mandat nationellt. Liknande gäller för den normgivande funktionen där Länsstyrelsen ska ta fram förslag, HaV och SGU skall bereda, och en nationell nämnd ska besluta (s. 509). Det är då viktigt att Länsstyrelserna har en stark kompetens inom vattenområdet och kan få tydlig vägledning hur avvägningar mellan olika intressen ska hanteras.
- iii. *Inrättande av nationell och lokala referensgrupper (s.554).* Utredningen ger stor tyngd åt Havs- och Vattenmyndigheten samt SGU för att i samarbete med Länsstyrelser ta fram kunskapsunderlag, bereda förslag till miljökvalitetsnormer samt ta fram förslag till nationell handlingsplan som ska ligga till grund för lokal åtgärdsplanering. HaV och SGU ska också bedöma effekterna av planerna. Till sitt stöd skall de ha en nationell samt lokala referensgrupper. En viktig fråga blir då hur dessa referensgrupper sätts samman. Ett exempel på en nyligen inrättad samverkansgrupp är den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten som inrättades 2020 på Livsmedelsverket, med deltagande från en rad andra myndigheter. Det är dock angeläget att också akademien i högre grad mobiliseras för bidra med kunskap i dessa grupper.
- iv. *Samverkan i genomförandet (s. 569-571).* På avrinningsområdesnivå föreslår utredningen att kommunerna ges en tydligare roll, bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen. Utredningen pekar också på att Vattenråden är viktiga. Vi hade gärna sett en tydligare beskriven roll för Vattenråden i rapporten. Ofta visar Vattenråden ett stort engagemang och intresse samt besitter stor lokal kännedom om vattenfrågor vilket kan spela en viktig roll i arbetet med utformningen av den kommunala strategiska vattenplaneringen. För en effektiv åtgärdsplanering krävs också fungerande mellan-kommunal samverkan, något som kräver ytterligare utveckling. Länsstyrelsen föreslås ges ansvar för att samordna åtgärdsplaneringen i avrinningsområdena och dokumentera detta i en operativ plan, samt vid behov i delåtgärdsprogram. Här kan det vara på sin plats att påpeka att kommunerna har planmonopol vilket innebär att Länsstyrelsen endast kan ha en rådgivande roll.
- v. *Ett utökat mandat för SGU (s.594).* HaV och SGU ges ett tydligare ansvar för yt- resp grundvatten. Vi tror en centralisering är bra. SGUs myndighetsuppdrag regleras idag dock av förordning 2008:1233 samt årliga regleringsbrev från Näringsdepartementet. Det är viktigt att SGUs ansvar för grundvattenfrågorna tydliggörs i förordning. Idag handlar förordning 2008:1233 närmast helt om utvecklande av landets mineralresurser som ofta står i direkt konflikt med grundvattenkvalitetsmålen. SGU lyder idag under Näringsdepartementet medan övriga ansvariga myndigheter lyder under Miljö- och energidepartementet. Hemvisten och förordningen gör att SGU blir funktionsmässigt splittrat mellan exploatering och miljöskydd. Vi menar att det bör utredas om inte vattenförvaltningen helt bör ligga under Miljö- och energidepartementet. Grundvattendelarna inom SGU skulle kunna flytta till HaV, eller Naturvårdsverket som idag redan har huvudansvaret för

miljömålen samt avfall, miljöeffekter mm, kanske också med de delar av SGU som ansvarar för förorenad mark och koldioxidlagring. Därigenom renodlas SGUs roll som ansvarig för geologiskt underlag och främjande av utveckling av mineralresurserna och vattendelarna faller in under Miljö- och energidepartementet. Detta borde i varje fall ha övervägts och diskuterats i utredningen.

- vi. *Konsekvensbedömning, kommuner (s. 661)*. Kommunerna ska involveras mer, vilket är positivt. Samtidigt menar vi att tillräcklig kunskap om förutsättningarna för kommunernas deltagande inte är tillräckligt undersökt (se ovan). Om regeringen beslutar att genomföra utredningens förslag behöver utvecklingen följas noga vad gäller kommunernas, och även Länsstyrelsernas, kapacitet och hur exempelvis åtgärdsarbetet faktiskt genomförs i praktiken.
- vii. *Regionala kontor (s. 667)*. Utredningen föreslår att SGU och HaV i en övergångsperiod upprättar regionala kontor. Vi ställer oss tveksamma till att sådana regionala kontor kan bli tillräckligt kompetensstarka, och om dessa behövs i en allt mer digitaliserad värld med cybermöten. Det är troligtvis bättre att HaV och SGU tydligt fördelar regionalt ansvar bland sina medarbetare men att det finns en samlad tillräcklig kompetens.

Yttrandet har utarbetats av

Berit Balfors, professor  
Prosun Bhattacharya, professor  
Fredrik Gröndahl, universitetslektor  
David Nilsson, centrumföreståndare  
Bo Olofsson, professor  
Lina Suleiman, forskare  
Anders Wörman, professor

Stockholm, 2020-04-27



Muriel Beser Hugosson

Skolchef  
Skolan för Arkitektur och Samhällsbyggnad  
KTH