



Länsstyrelsen  
Gävleborg

**Enheten för miljö**  
Maria von Hofsten  
010-2251216  
maria.vonhofsten@lansstyrelsen.se

YTTRANDE

2020-04-30

1 (18)

Dnr 754-2020

Regeringskansliet

## Yttrande över betänkande En utvecklad vattenförvaltning SOU 2019:66

Er beteckning: M2020/02246/Nm

### Inledning

Länsstyrelsen har fokuserat på avsnitten som rör finansiering, planering, organisation, åtgärder, digital samverkan och digitala verktyg samt konsekvensbedömningen. Därutöver har Länsstyrelsen synpunkter på utredningen ur ett kulturmiljöperspektiv.

### Sammanfattning

Det övergripande intrycket är att det är en väl genomarbetad och gedigen utredning där man varit mycket lyhörd och fångat upp åsikter från många olika håll, och – inte minst – på det stora hela förstått vattenförvaltningens komplexitet och problem vilket är imponerande.

Utredningen lägger fram ett i många delar genomtänkt och bra förslag, även om Länsstyrelsen är skeptisk till vissa delar.

Länsstyrelsen bedömer att den ökade finansieringen som föreslås för länsstyrelsernas arbete inte på långa vägar kommer att räcka till för de tillkommande arbetsuppgifterna och det förändrade arbetssättet. Med tanke på att nuvarande finansiering redan är knapp och inte räcker till för Länsstyrelsens nuvarande uppgifter inom vattenförvaltningen, och med tanke på de i vissa fall mycket tidskrävande uppgifter som föreslås tillkomma för länsstyrelserna, bedömer Länsstyrelsen att finansieringen är mycket långt ifrån tillräcklig även med de finansiella tillskott som föreslås.

Länsstyrelsen har tidigare upplevt brister när det gäller Havs- och vattenmyndighetens vägledning och ser därför en risk för försämrad vägledning om man avvecklar vattenmyndigheterna. På grundvattensidan bedömer Länsstyrelsen att vägledningen skulle bli bättre utan vattenmyndigheterna medan vi på ytvattensidan ser en risk att den skulle kunna bli sämre. Sammantaget anser Länsstyrelsen att förslaget att avskaffa

vattenmyndigheterna skulle innebära en väldigt stor förändring som inte alls garanterar att det blir bättre.

Alla stora omorganisationer medför ett tillfälligt tapp i effektivitet och resurser och Länsstyrelsen anser att de positiva effekterna av att avskaffa vattenmyndigheterna inte väger upp de negativa effekterna. Vi ser också en stor risk att kommande förvaltningscykel går förlorad innan alla har kommit igång med det nya arbetssättet, särskilt om man väljer att avskaffa vattenmyndigheterna.

Några av utredningens förslag bedöms dock kunna tillföra mycket positivt till arbetet. Länsstyrelsen anser att följande förslag bör genomföras:

- Riksdagen beslutar om en nationell handlingsplan som visar riktningen för arbetet
- Regeringen beslutar om åtgärdsprogrammet
- Ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet blir tydligare för myndigheter och kommuner
- Inom planeringsarbetet tas mer underlag och modelleringar fram nationellt
- Kommunstödjare införs på länsstyrelserna

Länsstyrelsen anser att följande förslag *inte* bör genomföras:

- Vattenmyndigheterna avskaffas och deras ansvar för vattenförvaltningsarbetet fördelas ut på flera andra aktörer

## Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet

### Kartläggning och analys och förslag till miljökvalitetsnormer (18.2)

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ges ett självständigt ansvar för arbetet. Länsstyrelsen konstaterar dock att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett stort behov av samordning mellan länen för att det ska bli ett enhetligt underlag för hela landet. Den omfattande samordning som nu bedrivs av vattenmyndigheterna kommer fortfarande behövas och kommer att ta mycket kraft och resurser. Om länen ska samordna sig själva blir det svårt att fatta beslut när oenigheter uppstår. Det behövs därför en aktör som har mandat och kan fatta beslut om en gemensam väg. Det behövs också någon som granskar och ser till att det blir rätt och enhetligt. Om vattenmyndigheterna försvinner ser Länsstyrelsen att det naturliga vore att Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU ansvarar för denna samordning och granskning.

Kartläggnings- och analysarbetet föreslås genomföras på avrinningsområdesnivå. Detta är teoretiskt sett ett önskvärt arbetssätt då man får en helhetsbild av området. Vi frågar oss dock hur det rent praktiskt ska göras och konstaterar att

det kommer gå mycket tid till samverkan. Redan idag finns det samordningsansvarigt län utsett för avrinningsområden som ingår i flera län, med tanken att länen som berörs av samma avrinningsområde ska samverka även i klassningsarbetet. Detta har dock gjorts i väldigt liten omfattning då det helt enkelt inte funnits tid för denna samverkan.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att mer underlag tas fram nationellt samt att arbetet med att genomföra modelleringar på nationell nivå bör utvecklas och användas i högre grad än i dag. Länsstyrelsen skulle gärna se att även fler analyser görs nationellt. På beredningssekretariaten går mycket tid åt till att göra uppgifter som skulle gå att automatisera. Det innebär att det blir mindre tid till att göra enskilda bedömningar som kräver sakkunskap och lokal kunskap. Det innebär också att det ödslas tid då 21 län sitter och gör saker som i många fall skulle gå att göra för alla län samtidigt.

Utredningen föreslår att arbetet med den ekonomiska analysen läggs på länsstyrelserna. Detta arbete kommer att kräva mycket stöd och mycket samordning för att det ska bli lika gjort över landet. Länsstyrelsen är tveksam till att det arbetet ska ligga på länsstyrelserna.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att både centrala myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare föreslås bidra mer med kunskap och underlag. Här krävs det dock i många fall mer än ett bör för att det ska bli någon skillnad jämfört med idag. Myndigheter och kommuner behöver få tydliga direktiv om att bidra – vad de ska bidra med och hur det underlaget ska levereras. Underlag i form av data eller genomförda åtgärder bör levereras till nationella datavärdar och andra nationella databaser i de fall sådan finns. Att samla in kunskap via referensgrupper är naturligtvis också en möjlighet som dock är betydligt mer tids- och resurskrävande för Länsstyrelsen. Det förarbete och efterarbete som krävs i samband med sådan kunskapsinhämtning ska inte heller underskattas. Det är inte heller alltid så lätt att omsätta muntlig kunskap inom vattenförvaltningen. Dock kan sådana kunskapsinsamlade möten ha ett mycket högt värde när det handlar om att känna sig delaktig i arbetet med vattenförvaltning, vilket inte heller ska underskattas.

I den föreslagna tidplanen för kommande cykel (tabell 18.2 på sidan 502) framgår att man under de tre första åren ska genomföra statusklassningar och analyser och ta fram förslag till MKN. Detta arbete görs även idag under en period på ca tre år och dessa år har hittills varit arbetstunga år som inneburit en topp i arbetsbelastningen och en i många fall pressad arbetsmiljö. Länsstyrelsen ser inte att dessa tre år skulle bli så mycket mindre arbetstunga med utredningens förslag. Vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten har börjat prata om att klassningen ska kunna pågå kontinuerligt under sexårscykeln istället för att koncentreras till vissa år. Det skulle kunna innebära

en jämnare fördelning av både arbete och finansieringsbehov, och en bättre arbetsmiljö.

### **Beredning och beslut om miljökvalitetsnormer (18.3)**

Även i arbetet med att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer föreslås länsstyrelserna få ett större ansvar, och även här är Länsstyrelsen tveksam till om ansvaret ska ligga på länsnivå. Vattenmyndigheterna har hittills haft en viktig roll att samordna framtagandet av förslag till normer och det kan nog ses som absolut nödvändigt att detta styrs och samordnas nationellt för att undvika stora skillnader mellan län. Är det något som är viktigt att det görs centralt är det nog vägledning och samordning kring normsättningen för att skapa förutsättningar för likabehandling av verksamhetsutövare med flera oberoende av i vilket län man är verksam. Avvägningar mellan olika samhällsintressen behöver också göras på nationell nivå, och dessa avvägningar är en viktig del i normsättningen.

Enligt utredningens förslag ska länsstyrelserna svara för yttranden och statlig kontroll av kommunala beslut i vissa mål och ärenden som avser verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön. Länsstyrelsen håller med om att länsstyrelserna bör vara lämpade för denna uppgift och att det vore rimligt att uppgiften hamnar på länsstyrelserna om vattenmyndigheterna avvecklas. Det bör dock påpekas att uppgiften kan bli betydande och förhållandevis tidskrävande. Det behövs också tydliga riktlinjer för arbetet om det ska ske på länsnivå, så att hanteringen blir rättssäker och utan för stora skillnader mellan länen.

### **Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen (18.4)**

Länsstyrelsen ser mycket positivt på utredningens förslag om en nationell handlingsplan som anger riktningen för arbetet. Att regering och riksdag blir mer insatta i vattenförvaltningsarbetet samt får tydligare roller och ökade möjligheter till styrning skulle kunna innebära en stor skillnad och göra mycket gott för Sveriges arbete enligt vattendirektivet. Vattenförvaltningsarbetet skulle få en större tyngd och arbetet med att genomföra åtgärder bedöms också kunna underlättas då exempelvis avvägningar mellan olika samhällsintressen redan bör vara gjorda.

### **Åtgärder – planering, åtgärdsprogram och åtgärdsplaner (18.6, 18.7, 18.8)**

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska ansvara för att, i samverkan med berörda myndigheter, ta fram konkreta åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå. Länsstyrelsen håller med om att det i grunden är ett bra sätt att arbeta på, och egentligen det självklara sättet att arbeta på inom vattenförvaltningen. Vi ser dock flera svårigheter med det, t ex vad gäller

resursåtgång, möjligheten att få planerna tillräckligt konkreta samt den oklara juridiska vikten av dessa planer och därmed genomförandet av åtgärderna.

Redan idag finns det med som en del i länsstyrelsernas åtgärd 5 i åtgärdsprogrammet att ta fram avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner för Länsstyrelsens verksamhet. Att göra det på avrinningsområdesnivå har dock inte setts som rimligt med tanke på de resurser som idag finns inom vattenförvaltningsarbetet. Och då handlar det bara om länsstyrelsernas åtgärder i åtgärdsprogrammet. De föreslagna åtgärdsplanerna tycks vara tänkta att omfatta alla nödvändiga åtgärder och ska tas fram i samverkan med andra myndigheter, vilket gör att det krävs samverkan inte bara med andra län utan med väldigt många fler aktörer. Länsstyrelsen bedömer att detta skulle vara ett mycket stort och omfattande arbete och har väldigt svårt att se hur det ska rymmas inom föreslagen finansiering. Att alla planer dessutom ska vara framtagna inom tre år bedöms inte vara genomförbart.

Länsstyrelsen ställer sig också frågande till om det går att göra konkreta åtgärdsplaner utifrån underlaget i VISS. Det är egentligen först efter att man har besökt ett område som det är möjligt att ta fram en konkret åtgärdsplan, och att hinna besöka alla länets 2000 vattenförekomster bedöms vara en praktisk omöjlighet. Så frågan är hur konkreta de kan bli. Att dessutom ta fram delåtgärdsprogram där det behövs bedöms vara ännu svårare att hinna med. Det vore naturligtvis bra, men rimmar definitivt inte med den föreslagna finansieringen.

Länsstyrelsen upplever det som otydligt hur dessa åtgärdsplaner hänger ihop med åtgärdsprogrammen på distriktsnivå. Det behöver tydliggöras om även åtgärdsplanerna per avrinningsområde ska beslutas och rapporteras till EU, och även dess betydelse juridiskt.

Det blir ett enormt arbete att ta fram planerna och risken är stor att man sedan inte hinner med så mycket verkstad. Kanske bör man istället fokusera på att ta fram åtgärdsplaner för något eller några av de högst prioriterade avrinningsområdena först, förslagsvis utifrån tidplanen i Nationella planen för vattenkraft (NAP).

Utredningen föreslår att beslutanderätten för åtgärdsprogrammen förs över till regeringen, vilket Länsstyrelsen ser som mycket positivt, särskilt om det medför att åtgärderna kan bli lite mer skarpa än i dagens åtgärdsprogram. Åtgärderna bör då rimligtvis också bli viktade gentemot andra samhällsintressen, vilket ger dem ytterligare tyngd. Åtgärder som går utöver befintligt regelverk, t ex behov av nya styrmedel, eller nya myndighetsuppgifter finns även i dagens åtgärdsprogram, men bör rimligen väga tyngre om de beslutats av regeringen.

Utredningen föreslår också att en kommunstödjure införs på varje länsstyrelse i syfte att stötta kommuner som inte arbetat så mycket med vattenförvaltning tidigare. Länsstyrelsen håller med om att det behövs kunskapshöjande insatser till kommunerna och även bättre samordnad tillsynsvägledning.

### **Övervakningsprogram (18.9)**

Länsstyrelsen håller med om att det finns ett behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska ansvara för att ta fram övervakningsprogram för den kontrollerande övervakningen samt besluta om program för operativ och undersökande övervakning efter förslag från länsstyrelserna. På så sätt bör Havs- och vattenmyndigheten och SGU få ett helhetsperspektiv när det gäller övervakning för olika syften inom vattenförvaltningen, men också den generella miljöövervakningen.

Utredningen anser att den regionala miljöövervakningen (RMÖ) behöver ha en koppling till vattenförvaltningens behov. Länsstyrelsen anser att den regionala miljöövervakning som genomförs och som är relevant för vattenförvaltningen naturligtvis ska göras tillgänglig för vattenförvaltningen, och vissa delprogram går kanske att koppla bättre till vattenförvaltningens behov. Men den regionala miljöövervakningen måste också få vara annat än vattenförvaltning. Den har tillkommit i annat syfte och måste även få finnas kvar för det syftet. Övervakningen behöver definitivt kompletteras för att uppfylla vattenförvaltningens behov, men det bör inte ske på bekostnad av övrig regional miljöövervakning

Länsstyrelsen håller med om att det är viktigt att den övervakningsdata som finns verkligen tillgängliggörs och används inom vattenförvaltningen. Som utredningen konstaterar är även data från verksamhetsutövare viktig i vattenförvaltningsarbetet och det behöver styras upp så att dessa data verkligen kommer till användning. Helst skulle Länsstyrelsen se att den aktör som tar prover (verksamhetsutövare, vattenvårdsförbund, VA-bolag, kommuner osv) själv rapporterade in sina data direkt till datavärd. Det upplevs dock som oklart om Länsstyrelsen har mandat att kräva det. Länsstyrelsen är tveksam till att det räcker med positiva incitament.

Utredningen menar att Länsstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till övervakningsprogram bör ansvara för att det sker en samordning med den regionala övervakningen och de krav som kan ställas på verksamhetsutövare inom tillsynen. Recipientkontrollen har, precis om den regionala miljöövervakningen, tillkommit för att fylla ett annat syfte än vattenförvaltningen och Länsstyrelsen ställer sig frågande till i vilken utsträckning länsstyrelserna kan och bör påverka recipientkontrollen i

vattenförvaltningssyfte. Länsstyrelsen förespråkar att denna fråga lyfts nationellt så det blir tydligt hur recipientkontrollen ska integreras i vattenförvaltningen.

Det nämns i utredningen att det inte finns övervakning av morfologi. Länsstyrelsen anser att resultat från biotopkarteringar kan användas för några av de morfologiska parametrarna, även om det i vissa fall blir något vagt. Man nämner också att övervakningen av vattenflöden och vattenvolymer är bristfällig. En del av dessa data bör kraftbolagen kunna ha.

### **Samråd och samverkan (18.10)**

En generell synpunkt är att samverkan är viktigt, men tar mycket tid. Redan nu blir samverkan i många fall bortprioriterat på grund av tidsbrist, trots att det är en tydlig del av arbetet enligt vattendirektivet. En skyldighet för länsstyrelserna att bilda lokala referensgrupper på avrinningsområdesnivå låter bra i teorin men kräver en rejäl förstärkning av resurser till länsstyrelserna. Mer samverkan kräver mer resurser till alla inblandade aktörer.

### **Vägledning (18.11)**

Utredningen föreslår att SGU och Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska ansvara för att ta fram föreskrifter och vägleda övriga myndigheter och kommuner. Det föreslås också att de därutöver ska genomföra och samordna det nationella metodstödet – åtminstone enligt utredningens kapitel om planeringsarbetet, i kapitlet om förändrad organisation står det att länsstyrelserna tillsammans ska samordna sitt arbete. Länsstyrelsen anser att det blir svårt för länsstyrelserna att samordna sig själva och att det behövs en aktör som har mandat att bestämma när oenighet råder.

Länsstyrelsen ser det som positivt att SGU föreslås få ett utvidgat ansvar inom förvaltningen av grundvatten. Länsstyrelsens erfarenhet är att SGU klarar av sitt vägledningsansvar mycket väl.

Däremot har Länsstyrelsen upplevt brister i Havs- och vattenmyndighetens vägledning. Länsstyrelsen anser att Havs- och vattenmyndigheten behöver prioritera vägledningen inom vattenförvaltningsarbetet högre och arbeta mer i synk med vattenförvaltningens cykler. För att föreskrifter och vägledningar ska kunna tillämpas i arbetet behöver de vara färdiga och beslutade i god tid. I många fall då vägledningar kommit sent har vattenmyndigheterna räddat situationen för att bemöta länsstyrelsernas efterfrågan på vägledning. Det finns ofta ett stort glapp mellan å ena sidan vad föreskrifter och vägledningar säger och å andra sidan den detaljnivån som är krävs i det praktiska arbetet och i VISS. Detta glapp har fyllts av vägledning och stöd från vattenmyndigheterna. Vattenmyndigheten har också sett ett behov av att anpassa vägledningen till det dataunderlag som finns tillgängligt och som det är praktiskt möjligt att göra

statusklassningar på, vilket har varit till stor hjälp. Metodstöd och vägledning även i detaljer är viktigt för att länsstyrelserna ska gör lika, så att det blir ett enhetligt underlag för hela landet.

Bristen på vägledning från Havs- och vattenmyndigheten är enligt Länsstyrelsen en grundläggande orsak till många problem inom vattenförvaltningsarbetet. Vattenmyndigheterna har tagit på sig en stor del av vägledningsarbetet som egentligen är Havs- och vattenmyndighetens ansvar, och därmed inte hunnit med att arbeta så mycket regionalt. Om Havs- och vattenmyndigheten hade fullgjort sitt vägledningsansvar skulle den nuvarande myndighetsstrukturen kunna fungera på ett helt annat sätt.

På grund av de upplevda bristerna i Havs- och vattenmyndighetens vägledning anser Länsstyrelsen att utredningens förslag om att avveckla vattenmyndigheterna, och att Havs- och vattenmyndigheten ensamma ska ansvara för vägledning och metodstöd till länsstyrelserna när det gäller ytvatten, inte bör genomföras. Se mer under ”Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation” nedan.

## **Kapitel 19 Förslag om åtgärdsarbetet**

Länsstyrelsen ser det som positivt att åtgärdsarbetet fått en stor tyngd i utredningen.

Att åtgärdstakten hittills varit långsam är inte konstigt eftersom kartläggnings- och analysarbetet är mycket omfattande. När det arbetet är klart för en cykel och man kommer till åtgärdsfasen ska samtidigt en ny omfattande och tidkrävande kartläggnings- och analysprocess för nästkommande cykel startas upp. Utredningen menar att vattenförvaltningsarbetet nu borde kunna vara i mer av en åtgärdsfas, efter de inledande cyklerna då stort fokus lagts på kartläggnings- och analysarbetet. Samtidigt ska ju alla delar inom vattenförvaltningen genomföras varje cykel (som är relativt kort, särskilt sett ur ett åtgärds perspektiv), och åtminstone hittills har kartläggnings- och analysarbetet varit en omfattande del av detta. Den organisationsförändring som föreslås, som innebär att vattenmyndigheterna ska avvecklas, kommer innebära stora tidsförluster och förlorat momentum. Med en sådan stor förändring blir det nog tyvärr inte så stort åtgärdsfokus som utredningen verkar vilja tro, åtminstone inte i den första cykeln.

För att komma framåt i åtgärdsarbetet krävs framför allt resurser till åtgärder och lagstiftning som underlättar att ställa krav på de som ”förorenar” vatten, i vid bemärkelse. Om det inte finns tydligare styrmedel med koppling till de åtgärder som krävs för att nå normerna finns en stor risk att de lokala åtgärdsplaner som föreslås tas fram bara blir ett slag i luften och en (många!)



hyllvärmare. Problemet är ofta inte att vi inte vet ungefär vad som behöver göras, utan att de nödvändiga åtgärderna inte genomförs.

Genom kopplingen till den nationella handlingsplanen och nationellt beslutade åtgärdsprogram menar utredningen att finansieringsbehovet kan lyftas till rätt instans. Detta är mycket positivt och bör kunna innebära en ökad åtgärdstakt.

När det gäller att stärka förutsättningar för administrativt åtgärdsarbete - stärkta resurser, men även förstärkta rättsliga möjligheter – håller Länsstyrelsen med om att det är väsentligt att regeringen, i arbetet med att ta fram och besluta om åtgärdsprogram för distrikten och i det årliga budgetarbetet, adresserar orsakerna till det genomförandeunderskott som finns.

Utredningen konstaterar att många av åtgärderna i åtgärdsprogrammet är sådana som myndigheter och kommuner redan har men som redan är underfinansierade. Vattenförvaltningen belyser redan existerande genomförandeunderskott i miljöarbetet kopplat till exempelvis nationella miljömål och miljöbalken. Länsstyrelsen håller med om detta. Samtidigt handlar alla länsstyrelsernas åtgärder i åtgärdsprogrammet om att man ska få in MKN som en prioriteringsgrund eller del av redan existerande uppgifter, så enbart en ökad finansiering löser inte problemet rakt av. Om exempelvis tillsyn får ökad finansiering, måste den kunna omsättas till hur man kan få in MKN som en del av tillsynen. Det är viktigt att finansieringen ökas, men också att den kan omsättas och användas i rätt syfte.

En insats som föreslås för att stimulera fysiskt arbete är införandet av en vattenförvaltningsavgift. Länsstyrelsen anser att det är ett bra och konkret förslag som bör utredas ytterligare. Länsstyrelsen ser dock en viss risk att det kan bli svårt att få de som tar ut vatten eller släpper ut till vatten att uppleva det som rättvist att de ska bekosta fysiska åtgärder där ingen ansvarig finns, exempelvis restaurering av gamla rensade flottleder. Men går det att hitta ett system som fungerar och accepteras så är det en bra lösning.

Utredningen menar att pågående pilotarbete med åtgärdssamordnare bör kunna vidareutvecklas, men lämnar sedan frågan till övergödningsutredningen. Här hade det varit önskvärt med lite mer utredning kring hur detta skulle kunna organiseras, exempelvis var samordnaren skulle vara anställd och på vilken geografisk nivå denna skulle verka. Att införa åtgärdssamordnare låter som ett mycket bra förslag utifrån arbetsuppgifter som att identifiera och genomföra åtgärder, identifiera hur åtgärdsplanering kan stärkas, bygga nätverk i avrinningsområdet för att engagera lokala aktörer i åtgärdsarbetet, främja diskussioner och ta tillvara lokal kunskap.

## Kapitel 20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet

Utredningen menar att uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat behöver vidareutvecklas, både vad gäller löpande uppföljning och fördjupade utvärderingar, vilket Länsstyrelsen håller med om. Förslaget att myndigheterna årligen ska redovisa resultat till regeringen, som i sin tur bör lämna en resultatredovisning till riksdagen ser Länsstyrelsen positivt på.

## Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation

### Övergripande synpunkter på förslaget till omorganisation

En större omorganisation som den utredningen föreslår tar tid och kostar pengar. Det gäller att vara säker på att det kommer leda till tillräckligt stora förbättringar för att det ska vara värt de negativa effekterna. Länsstyrelsen är positiv till vissa delar av utredningens förslag, men sammantaget negativ till förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna.

### Avrinningsområdesnivå

Länsstyrelsen ser positivt på att kommunerna föreslås få en tydligare roll och bli mer delaktiga i vattenförvaltningsarbetet. Att få med alla kommuner i arbetet kommer dock, som utredningen också konstaterar, kräva mycket arbete – men bör vara värt den investeringen.

Länsstyrelsernas enligt förslaget utökade ansvar för att samordna åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och ta fram operativa åtgärdsplaner och vid behov delåtgärdsprogram är i teorin bra. Det uppfattas dock som en mycket tidskrävande uppgift och bedöms mycket svår att klara med den finansiering som föreslås (se mer under ”Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet”).

Länsstyrelserna ska enligt förslaget också ”inrätta lokala referensgrupper för att säkerställa information till och medverkan av olika aktörer i planerings- och uppföljningsarbetet på avrinningsområdesnivå”. Detta låter också positivt, men kommer ta en del tid - både att inrätta och att sedan bedriva samverkan med dessa. Redan idag har arbetet med samverkan på olika nivåer fått prioriteras ned då det inte funnits tillräckligt med tid och resurser.

Länsstyrelserna föreslås få formellt ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till MKN. För att det ska fungera krävs fortsatt omfattande och bra vägledning och samordning av länens arbete (se mer under ”Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet”).

## Distriktsnivå

Huruvida det skulle bli bättre eller inte om vattenmyndigheterna avvecklas är svårt att veta. På grundvattensidan bedömer Länsstyrelsen att vägledningen skulle bli bättre, medan vi på ytvattensidan istället ser en risk att vägledningen kan bli sämre. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att det inte blir uppenbart bättre av att lägga ner vattenmyndigheterna, och ser inte att det är värt de negativa effekterna (inbromsning av arbetet, förlorad kompetens mm) som den förändringen skulle innebära.

Några aspekter som talar för att lägga ner vattenmyndigheterna är att de har för lite mandat för att kunna vägleda självständigt. Man kan också fråga sig vad distriktsindelningen har tillfört då de fem vattenmyndigheterna i mångt och mycket arbetat tillsammans nationellt de senaste åren.

Å andra sidan, aspekter som talar för att behålla vattenmyndigheterna, är att de har utfört mycket av det arbete som egentligen ligger på Havs- och vattenmyndighetens ansvar, och skött det bra. Tack vare vattenmyndigheterna har det blivit väldigt mycket bättre med samordning och vägledning för varje cykel, och det vore synd och slöseri med tid och resurser att börja om. Eftersom vattenförvaltningsarbetet bedrivs i 6-årscykler, och de stora arbetsmomenten alltså bara görs en gång var sjätte år, är det inte konstigt att det tar tid att komma in i arbetet och få det att fungera bra. Att lägga ner vattenmyndigheterna nu när det börjar fungera bra vore både ineffektivt (det skulle ta några cykler till innan ett nytt arbetssätt fungerar bra) och att inte ge den nuvarande organisationen en ärlig chans.

Att vattenmyndigheten arbetat mycket med nationell vägledning och mindre med regionala frågor har tvingats fram av det faktum att Havs- och vattenmyndigheten inte fullgjort sitt nationella vägledningsansvar. Att ta bort vattenmyndigheterna skulle innebära att distriktperspektivet förloras i ännu högre grad. Det är stora skillnader mellan norra och södra Sverige, både vad gäller befolkning, påverkanstryck, typer av miljöproblem, antal vattenförekomster mm mm, och det finns därför goda skäl att behålla och kanske även utöka distriktperspektivet i vattenförvaltningsarbetet.

De problem som Länsstyrelsens upplever inom vattenförvaltningens planeringsarbete grundas i att Havs- och vattenmyndigheten vägledning brister. Vattenmyndigheterna har samtidigt haft en betydande roll i vägledningsarbetet, och vi bedömer inte att problemen löses genom att man avvecklar vattenmyndigheterna. Istället anser Länsstyrelsen att Havs- och vattenmyndigheten behöver prioritera arbetet med vattenförvaltning högre och förbättra sitt arbete med vägledning, så att man fullgör sitt ansvar. Det innebär bland annat att föreskrifter och vägledningar behöver finnas på plats i tid för att kunna tillämpas.

Om Havs- och vattenmyndigheten ska ta över hela ansvaret för vägledning och metodstöd vad gäller ytvatten anser Länsstyrelsen att en stor del av kompetensen och erfarenheterna från vattenmyndigheterna behöver tillvaratas – inte bara de första tre åren utan även på längre sikt – samt att en långsiktigt ökad finansiering säkerställs. Länsstyrelsen bedömer det också som nödvändigt att Havs- och vattenmyndigheten verkligen förstår uppgiften, tar den på stort allvar och avsätter tillräckligt med resurser samt personal med kompetens och erfarenhet till detta. Annars ser Länsstyrelsen en stor risk att det istället blir sämre, både verksamhetsmässigt och arbetsmiljömässigt. Kanske vore det bra om Havs- och vattenmyndigheten fick riktade medel till sitt arbete med vattenförvaltning.

### **Nationell nivå**

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att regering och riksdag föreslås få mer framskjutna roller, det ger en helt annan, och nödvändig, legitimitet till arbetet. Länsstyrelsen är också positiv till en nationell handlingsplan som visar inriktningen och att den bereds i riksdagen för att ha förutsättning att hålla över fler än en mandatperiod. Att regeringen beslutar om åtgärdsprogrammet ger det den tyngd som krävs och bör innebära en samordning med andra åtgärdsprogram och politiska inriktningar. Det bör minska risken att det går stick i stäv med exempelvis miljömålsprogrammet, livsmedelsstrategin osv. Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget om en nationell referensgrupp.

Länsstyrelsen kan möjligen se en viss risk att det som ska gå via regering och riksdag kan stanna upp och dra ut på tiden, men bedömer att det positiva effekterna överväger dessa risker.

### **Kapitel 22 Förslag om finansiering**

Utredningen föreslår att de medel som idag finansierar vattenmyndigheterna ska fördelas ut till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna. Därutöver kommer SGU och Havs- och vattenmyndigheten få permanent ökade resurser, vilket Länsstyrelsen bedömer är en nödvändighet om förslaget ska leda till ett mer effektivt arbete, åtminstone för Havs- och vattenmyndighetens del. Länsstyrelserna får utökade resurser med i genomsnitt 1 tjänst per län (från vattenmyndigheterna) samt ytterligare en tjänst under de tre första åren för att finansiera en kommunstödjare.

Länsstyrelsen ser att det enligt utredningens förslag skulle tillkomma åtminstone följande uppgifter för länsstyrelserna:

- Åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå. 13 åtgärdsområden ligger huvudsakligen i Gävleborgs län, och länet berörs av ytterligare två åtgärdsområden. Planerna uppfattas vara tänkta att innefatta alla typer

av åtgärder som krävs för att uppnå MKN, och vid behov konkretiseras ytterligare i delåtgärdsprogram. Planerna ska färdigställas inom 3 år.

- Ekonomisk analys
- Svara för yttranden och statlig kontroll av kommunala beslut i vissa mål och ärenden som avser verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön
- Bilda regionala referensgrupper
- Ta fram förslag till övervakningsprogram för operativ och undersökande övervakning, samt genomföra denna övervakning
- Stödja kommunerna (finansiering för ca en tjänst i tre år)

Länsstyrelsen noterar också att arbetet kopplat till den nationella planen för vattenkraft (NAP) kommer att kräva mer resurser framöver, vilket inte tycks vara med i utredningens beräkningar av finansiering.

Länsstyrelsen anser att länsstyrelserna definitivt skulle behöva utökade resurser jämfört med idag, och att en liten del av vattenmyndigheternas nuvarande finansiering (motsvarande 1 tjänst) inte alls räcker till. Redan idag räcker finansieringen inte till, vilket också utredningen konstaterar. Utredningen föreslår att mer underlag tas fram nationellt, att man arbetar mer med grupperingar och automatiserar klassningarna, och menar att beredningssekretariatet på det sättet bör få tid att arbeta med helhetsbedömningar och kvalitetssäkringar i analysarbetet, normsättningen och åtgärdsplaneringen. Länsstyrelsen ser det dock som uteslutet att alla de nya arbetsuppgifterna, särskilt arbetet med avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner, också skulle rymmas här. Det är ett arbete som skulle kunna ta extremt mycket tid. Den tid som skulle frigöras bedöms inte på långa vägar räcka till för de nya uppgifterna, trots föreslagna ökade resurser.

Länsstyrelsen anser det positivt att finansieringen även fortsättningsvis föreslås komma till länsstyrelserna som sakanslag. Utredningen föreslår att finansieringen ska komma via 1:11-anlaget och länsstyrelserna själva ska disponera anslaget. Det är då viktigt att det även fortsättningsvis finns någon form av riktvärde eller tak för hur mycket av anslaget som ska gå till vattenförvaltningsarbetet. Ytterligare resurser till åtgärdsarbete ska äskas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen vilket låter rimligt.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås få sina resurser på förvaltningsanslaget. Det är då viktigt att tillräckligt mycket resurser avsätts till vattenförvaltningsarbetet och till att vägleda länsstyrelserna i planeringsarbetet.

Länsstyrelsen har även synpunkter på hur vattenförvaltningsmedel fördelas mellan länen, vilket vi inte sett att det tagits upp i utredningen. Länsstyrelsen upplever en snedfördelning där länen i södra Sverige får betydligt mer pengar

per vattenförekomst än norrlandslänen. Exempelvis får Gävleborg endast 15% mer pengar än grannlandet Uppsala, men har 6 gånger fler vattenförekomster. Visserligen har vattenförekomstindelningen gjorts på lite olika sätt, men även om man jämför vattenförekomsternas area/vattendragslängd (exklusive utsjövatten som inte hanteras av beredningssekretariaten) så har Gävleborg betydligt mer vatten – mer än dubbelt så mycket<sup>1</sup>. Det finns också skillnader i påverkan mellan norra och södra Sverige. I norr har man mindre befolkning och mindre problem med exempelvis övergödning. Å andra sidan finns här de flesta av Sveriges större vattenkraftverk, en stor mängd vatten som har rensats för att kunna användas vid flottning av timmer, gamla flottningsdammar, samt stora arealer skogsbruk vilket bland annat innebär många små vägtrummor som kan utgöra vandringshinder för fisk. Dessa vatten behöver också hanteras inom vattenförvaltningen och därför blir en fördelningsnyckel som till stor del utgår från befolkningens mängd snedfördelade när det gäller vattenförvaltning. Länsstyrelsen önskar att man ser över den nyckel som används vid fördelning av vattenförvaltningsmedel så att den tar större hänsyn till hur mycket arbete som faktiskt krävs inom vattenförvaltningen för respektive län.

## Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning

Utredningen menar att de positiva effekterna av utredningens förslag väger tyngre än nackdelarna, något som Länsstyrelsen inte helt håller med om. Utredningen preciserar inte hur mycket bättre det blir, men en omorganisation är kostsam. Länsstyrelsen tror inte att det blir tillräckligt mycket bättre för att det ska vara värt de negativa effekterna.

Det finns en betydande risk att den föreslagna omorganisationen av vattenförvaltningen innebär att nästa förvaltningscykel kommer att vara en förlorad cykel. Detta då de föreslagna förändringarna är stora och de i dag för arbetet sammanhållande vattenmyndigheterna föreslås försvinna. Det är också högst oklart om den föreslagna organisationen där vattenmyndigheternas ansvar sprids ut på fler aktörer verkligen kommer att underlätta eller förbättra arbetet.

Om den föreslagna omorganisationen genomförs ser Länsstyrelsen att det kommer innebära ett kraftigt avbräck i arbetet. Detta avbräck skulle troligtvis också leda till att det inte blir så stort åtgärdsfokus som utredningen verkar vilja tro. Dessutom skulle arbetet med att genomföra Nationella planen för vattenkraft (NAP) missgynnas av förlorat momentum.

Om förslaget att avveckla vattenmyndigheterna ändå genomförs ser Länsstyrelsen positivt på den övergångslösning som föreslås i form av att Havs- och vattenmyndigheten och SGU inrättar regionala kontor, främst utifrån att de

---

<sup>1</sup> Källa: Sammanställning över vattenkategorier, områdesstatistik i VISS för [Uppsala län](#) och [Gävleborgs län](#). [www.viss.lansstyrelsen.se](http://www.viss.lansstyrelsen.se)

som idag arbetar på de fem vattenmyndigheterna ska kunna arbeta kvar och inte tvingas flytta till annan ort. En av de absolut största riskerna/hoten bedöms vara just att kompetensen som nu finns på vattenmyndigheterna går förlorad.

Det är främst förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna som Länsstyrelsen in är övertygad om skulle leda till mer positiva än negativa effekter. Dock finns det andra delar i förslaget som Länsstyrelsen håller med om bör genomföras.

Det gäller framför allt följande förslag:

- Riksdagen beslutar om en nationell handlingsplan som visar riktningen för arbetet
- Regeringen beslutar om åtgärdsprogrammet
- Ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet blir tydligare för myndigheter och kommuner
- Inom planeringsarbetet tas mer underlag och modelleringar fram nationellt
- Kommunstödjare införs på länsstyrelserna

## Allmänna synpunkter

### Digital samverkan och digitala verktyg

Länsstyrelsen anser att en större omstrukturering i hur miljöövervakningsdata lagras och analyseras i Sverige skulle effektivisera vattenförvaltningsarbetet – och även andra statliga arbetsområden kopplat till miljöövervakning – och frigöra välbehövliga resurser till bland annat åtgärdsarbete.

Att fördela datavärdskapen i Sverige på ett antal myndigheter anses ej optimalt. Länsstyrelsen anser att det bör finnas ett unifierat datavärdskap i Sverige. Denna unifierade datavärd skulle lagra samtliga miljöövervakningsdata, oavsett i vilket syfte provtagningen utförts och oberoende av datatyp. Således skulle även data som används i andra sammanhang än vattenförvaltning lagras i samma databas.

Datalagring hos den unifierade datavärden skulle inkludera:

- Efter finansiering
  - Nationell miljöövervakning
  - Regional miljöövervakning
  - Kommunal miljöövervakning
  - Projektbaserad miljöövervakning
  - Recipientkontroll, inklusive den samordnade
- Efter vattenkategori
  - Sjöar
  - Vattendrag
  - Kust

- Grundvatten

Därtill ska även terrester miljöövervakning och miljöövervakning av luft inkluderas.

- Efter gruppering av vattenförvaltningens kvalitetsfaktorer
  - Biologiska data
  - Fysikalisk-kemiska data
  - Hydromorfologiska data
  - Miljögiftsdata
- Efter datakategori
  - Tabulär data
  - Spatial data (GIS)
  - Modellerad data (blir viktigare och viktigare)

I dagsläget är Sveriges datavärddar i olika grad fungerande och har därtill olika databasstrukturer och rutiner för kvalitetssäkring. Att unifiera datavärdarna förutsätts verka resurssparande då optimering av strukturer och rutiner underlättas.

Det unifierade datavärddskapet ska säkerställa att samtliga data är kvalitetssäkrade genom ett automatiskt valideringsverktyg. Ett liknande valideringsverktyg för befintliga datavärddar har varit under utveckling under flera år. Verktöget verkar dock ha avstannat i utvecklingstakt. Länsstyrelsen anser att ett sådant verktyg är centralt för ett fungerande datavärddskap. Problematiken med definiering av stationer är välkänd på många håll i landet. Ett nationellt stationsregister tas nu fram för att möta behoven. Länsstyrelsen anser att detta verktyg snabbt måste förankras eftersom det är centralt för ett fungerande datavärddskap.

Ett nationellt arbete pågår med att ta fram en digital tjänst som automatiskt statusklassificerar vattenförekomster enligt vattenförvaltningens krav. Denna digitala tjänst är direktkopplad till datavärddskapet. I vattenförvaltningens tredje cykel testades detta verktyg genom att statusklassificera övergödning i kustvattenförekomster. Verktöget som då benämndes *WATERS-verktyget* har enorm potential, men behöver vidareutvecklas för att fungera på ett tillfredsställande sätt. Utvecklingen av verktyget har flyttats över till SMHI och benämns nu *Vattenstatus*. Länsstyrelsen anser att resurser bör tillsättas utvecklingen av detta verktyg, då det kan ersätta manuella statusklassificeringar hos 21 beredningssekreteriat. Förutom att spara arbetskraft minskar ett automatiskt verktyg drastiskt riskerna för manuella fel och erbjuder ett enhetligt arbetssätt som kan modifieras efter lokala förutsättningar. Ett hinder i utvecklingen av Vattenstatus är vattenförvaltningens delvis otydliga riktlinjer om hur statusklassningen



praktiskt ska genomföras. Förutom statusklassificering finns potential att vidareutveckla verktyget för att användas i andra steg i vattenförvaltningskedjan – exempelvis inom påverkansanalys och riskbedömning.

Länsstyrelsen föreslår att den unifierade datavärden förutom datalagring även skulle ansvara för den nationella datavalideringstjänsten, det nationella stationsregistret, Vattenstatus och andra typer av analysverktyg i en samlad plattform.

VISS är vattenförvaltningens offentliga *visualiseringsverktyg* och kommer antagligen ersättas av det förbättrade *AKVA*. Även om informationen visualiseras i VISS/AKVA på ett förhoppningsvis pedagogiskt sätt, lagras informationen i en underliggande databas. Informationen i VISS/AKVA-databasen skulle med fördel integreras i databasen hos den unifierade datavärden. Den unifierade datavärden skulle förutom att visualisera information som är relevant för vattenförvaltningen, även kunna presentera visualiseringsverktyg för en rad andra arbetsområden i en enhetlig plattform.

Länsstyrelsen samlade bild är att en omstrukturering av datavärdskapet, nationella analyser och visualiseringar skulle resultera i en mer effektiv hantering av miljöövervakningsdata, som i sin tur frigör välbehövliga resurser till bland annat åtgärdsarbete.

## Kulturmiljöperspektivet

Utredningens förslag till förändring av organisation, styrning och planering av vattenförvaltningsarbetet ses positivt ur ett kulturmiljöperspektiv. Strävan mot helhetsperspektiv, samverkan och förbättrad samordning, både i arbetet med kunskapsunderlag och planering av åtgärder, bör ge positiva effekter även för kulturmiljön. Det är emellertid viktigt att kulturmiljövården ges möjlighet att delta i det arbetet. För att klara detta krävs en resursförstärkning även till kulturmiljövården.

Utredningen menar att vattenförvaltningen bygger på samverkan och kräver avvägningar mellan många olika intressen och att det är nödvändigt att olika myndigheter och aktörer engageras. Länsstyrelsen menar att det är viktigt att även kulturmiljöfrågorna tydligare uppmärksammas i arbetet blanda annat eftersom det i vissa delar av åtgärdsarbetet kan uppstå svåra avvägningar mellan kulturmiljöer och åtagande enligt vattendirektivet.

I utredningen framhåller man vikten av aktuella kunskapsunderlag och samsyn i vattenarbetet, men definierar inte vad de gemensamma kunskapsunderlagen ska innehålla eller vad samsyn innebär. Ur ett antikvariskt perspektiv är fullgoda kulturmiljöunderlag avgörande för att få till stånd ett hållbart åtgärdsarbete där hänsyn till kulturmiljön kan visas. Bra kunskapsunderlag gör

det möjligt att genomföra avvägningar mellan motstående intressen på ett hållbart, effektivt och transparent sätt samtidigt som det ökar möjligheterna för att rätt avvägningar görs. Därför är det viktigt att de gemensamma kunskapsunderlag som tas fram även inbegriper kulturmiljön.

Det blir även viktigt att kulturmiljövården blir delaktig i arbetet med framtagandet av förslag till MKN och i bedömningar av vilka vatten som ska vara KMV. Dessa är viktiga verktyg som påverkar möjligheterna till bevarandet av vattenanknutna kulturmiljöer och det är avgörande att bedömningar av kulturmiljöer görs av kvalificerade antikvarier (kulturhistorisk kompetens). Utredningen föreslår även att Havs- och vattenmyndigheten och SGU vid beredning av förslag till MKN ska ta in synpunkter från berörda centrala myndigheter. Det anges inte vilka myndigheter man avser vara berörda. Ur kulturmiljösynpunkt är Riksantikvarieämbetet en sådan myndighet som absolut måste beredas möjlighet att yttra sig.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med handläggare Maria von Hofsten som föredragande. I handläggningen har beredningssekretariatet samt funktionerna för samhällsplanering, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet och kulturmiljö deltagit. I den slutliga handläggningen har också länsråd Veronica Lauritzsen och enhetschef Joakim Hellgren medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

### **Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).