

Remiss om betänkandet En utvecklad vattenförvaltning, SOU 2019:66

Er beteckning: M2019/002246/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län är positiv till följande remissförslag:

- En myndighet med helhetsansvar för de samlade vattenfrågorna
- En tydligare nationell styrning
- Beslut om åtgärdsprogram fattas av regeringen
- Stärkt roll i åtgärdsarbetet för kommunerna

Länsstyrelsen i Gotlands län ställer sig frågande till följande remissförslag:

- Ansvarsfördelningen mellan HaV och SGU
- HaV:s samordningsansvar
- Kommer finansieringen av länsstyrelserna vara i proportion till en ökad arbetsinsats?

Länsstyrelsen i Gotlands läns övriga synpunkter

- Samstämmighet mellan grundvatten och ytvatten behöver utvecklas och öka
- Översyn av vilka myndigheter som kan överklaga domstolsbeslut om miljökvalitetsnormer för vatten

Förslag till ny organisation för vattenförvaltningen

Länsstyrelsen instämmer i analysen att det finns ett behov av förändringar inom vattenförvaltningens arbetsätt. Utredningens förslag att lägga ner vattenmyndigheterna och fördela det nationella ansvaret mellan HaV och SGU samt regionalt till alla länsstyrelser är i huvudsak bra.

Oavsett organisationsform så behövs en större tydlighet i fördelningen av roller och ansvar än idag. Inom många av momenten i arbetet med vattenförvaltningen råder åtminstone inledningsvis osäkerhet om arbetsfördelningen mellan vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat. Detta kan leda till onödigt arbete.

Risk för avsaknad av regionalt perspektiv om förslaget genomförs

I utredningens förslag finns delar som innebär både en ökad och en minskad centralisering av vattenförvaltningen. En större del av arbetet kommer att styras centralt, eftersom mycket ansvar och arbetsuppgifter flyttas från vattenmyndigheterna till HaV och SGU. Samtidigt innebär utredningens förslag att mer ansvar och fler arbetsuppgifter läggs på alla länsstyrelser och att stora delar av åtgärdsplaneringen ska utgå från avrinningsområden.

Sverige är ett avlångt land och vilka vattenfrågor som är viktiga i olika delar av Sverige varierar. Länsstyrelsen gör bedömningen att det finns en risk att de lokala och regionala perspektiven tappas bort om arbetet styrs mer från nationell nivå.

Under de senaste åren har vattenbrist och torka kommit att bli en av de viktigaste vattenfrågorna i sydöstra Sverige. Detta gäller självklart grundvatten och dricksvattenförsörjning, men även i våra ytvatten är torka under sommaren ett stort problem. Vattenmyndigheten för Södra Östersjön har i denna fråga på ett nationellt plan tagit ett stort ansvar, vilket bedöms vara viktigt och bra. Länsstyrelsen gör dock samtidigt bedömningen att kvantitativa frågor inom vattenförvaltningsarbetet inte fått det genomslag som så väl behövs. Frågor som rör grundvatten och dricksvatten behöver tydligare prioriteras.

Detta handlar också om en resursfördelning mellan olika typer av vatten, dvs hur nationella resurser styrs mellan yt- och grundvattenfrågor, och där grundvatten är underfinansierat jämfört med ytvatten. Länsstyrelsen är därför positiv till SGUs särskilda yttrande i utredningen (s. 738) där det anges att förstärkta resurser krävs till SGU för att grundvattenfrågorna inom Sveriges vattenförvaltning ska kunna stärkas.

Även inom ytvattenförekomsterna finns en outtalad prioriteringsordning där mer fokus läggs på de terrestra vattenförekomsterna än på kustvatten. Kustvattenfrågorna behöver lyftas upp på agendan framför allt när det gäller hur vi ska hantera miljökvalitetsnormer för kustvatten inom provning och tillsyn.

Behov av helhetsperspektiv

Det finns ett behov av att öka helhetsperspektivet inom vattenförvaltningen. I Sverige saknas idag ett helhetsperspektiv över vattenfrågorna på nationell nivå. Vattenfrågorna är fördelade på många olika nationella myndigheter. Vattenfrågor handlar i många fall om målkonflikter, där helhetsgrepp på många olika vattenproblem och intressen krävs.

Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag kan bidra till att lösa detta, men vissa problem riskerar att kvarstå. En tydligare organisation med ett utpekat ansvar hos nationella myndigheter har förutsättningar att göra arbetet mer effektivt. Då är det logiskt att ansvaret läggs på HaV och SGU som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen anser att arbetet på den detaljerade nivån fungerar relativt bra men att helhetsperspektivet saknas. Vattenmyndigheterna har gemensamt lett och samordnat arbetet med vattenförvaltningen. En bristande nationell styrning har lett till att de fem vattenmyndigheterna har agerat på nationell nivå, vilket inte var avsikten. Ansvarsfördelningen är överlag alltför otydlig, och det finns ingen som tar en tydlig ledning.

Om HaV ska kunna bli huvudansvarig myndighet för vattenförvaltningsarbetet ser Länsstyrelsen ett behov av att de ges tydligt mandat och uppdrag att ta större helhetsperspektiv på vattenfrågorna. Både HaV och SGU måste också ges tillräckliga resurser för att genomföra uppgiften.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag (s. 483) att det krävs en förstärkt vägledning från nationella myndigheter. Länsstyrelsen konstaterar att det redan idag finns ett stort behov av mer och tydligare vägledningar, eftersom den nationella styrning som idag ligger på HaV inte har fungerat tillfredsställande. Vägledningar kommer ofta alltför sent och är inte alltid tydliga eller heltäckande. Mycket av det konkreta stöd som behövs i arbetet kommer idag istället från vattenmyndigheterna. Av den anledningen är Länsstyrelsen tveksam till hur det kommer att fungera med ett betydligt större helhetsansvar för HaV. Behovet av vägledning från de centrala myndigheterna HaV och SGU kommer att öka kraftigt om utredningens organisationsförslag blir verklighet. För att länen ska kunna göra samstämmiga bedömningar krävs tydligare samarbeten och vägledningar för att säkerställa att arbetet blir likvärdigt över landet. Det är inte tillräckligt att förlita sig på befintliga strukturer och nätverk.

Erfarenheter från större tillståndsprövningar i länet

Länsstyrelsen har under de senaste åren deltagit i flera större tillståndsprövningar gällande bergtäkters grundvattenbortledning i mark- och miljödomstolen (mål M7575-17 och M7034-18). I dessa prövningar har miljökvalitetsnormer för den kvantitativa grundvattenstatusen varit en viktig del. I ärendena hanteras grundvattenbortledning av mycket stora kvantiteter och risk finns för påverkan på flera allmänna vattentäkter, enskilda vattentäkter, Natura2000 och grundvattenberoende ekosystem. Mark- och miljödomstolen har dock bedömt att påverkan från täktverksamheten är så liten i förhållande till grundvattenförekomsternas storlek att påverkan kan bortses. Sammantaget kan konstateras att SGUs, Vattenmyndighetens, Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens

synpunkter gällande miljö kvalitetsnormer inte har beaktats i de domar som kommit i december 2019.

Länsstyrelsen har nu överklagat domarna till mark- och miljööverdomstolen, och driver därmed flera ärenden som behandlar rättspraxis för grundvattenförekomster i Sverige, men även på EU-nivå. Det kan i sammanhanget konstateras att HaV inte har överklagat de aktuella domarna, trots att de har rätt att göra det, och att SGU och vattenmyndigheterna inte har någon möjlighet att överklaga beslut från mark- och miljödomstolarna.

Länsstyrelsen kan bara konstatera att det uppstår problem när ingen nationell myndighet har det uttalade ansvaret att driva rättspraxis om miljö kvalitetsnormer i grundvatten i domstolsprövningar. Länsstyrelsen anser att SGU (och även vattenmyndigheterna om de blir kvar) behöver få möjlighet att överklaga beslut som rör miljö kvalitetsnormer. Länsstyrelsen anser också att det är av största vikt att HaV ges ett tydligt uppdrag för att se helheten för samtliga vattenfrågor (dvs inte bara yt- och kustvatten utan även grundvatten).

Resurser

Utredningen har gått igenom hur de medel som finansierar vattenförvaltningen ska fördelas. I sammanfattningen (s. 611) skriver inledningsvis utredaren att finansieringen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen. Länsstyrelsen instämmer i detta och föreslår att detta bör genomsyra även anslagstilldelningen till länsstyrelserna.

Utredningen konstaterar att vattenförvaltningsarbetets nuvarande finansiering avviker från den gängse principen i statsförvaltningen genom att idag inte finansieras via förvaltningsanslaget. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s förvaltningskostnader bör finansieras via myndigheternas förvaltningsanslag. Länsstyrelserna får medel idag via anslag 1:11 och s.k. dispositionsrätter. Länsstyrelsen i Gotlands län konstaterar att vattenförvaltningen är en förhållandevis stor uppgift som dessutom kommer att vara permanent på länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Gotlands län föreslår därför att länsstyrelsernas medel ska föras från anslag 1:11 till utgiftsområde 1, Rikets styrelse och tillföras länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Utredningens förslag innebär ett utökat uppdrag för länsstyrelserna. Att resurser och arbetsmängd är relativt jämnt fördelat över vattenförvaltningscykeln är viktigt för att arbetet ska fungera över tid (tabell 18.2, s. 502).

Åtgärdsarbete

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att en kraftig satsning på åtgärdsarbetet behövs. Som arbetet bedrivs idag blir det ett stort administrativt

arbete i förhållande till den miljönytta som uppnås. Takten i åtgärdsarbetet är alltför långsam för att komma tillrätta med problemen. De åtgärder som föreslås inom vattenförvaltningen är i många fall av övergripande karaktär och inte tillräckligt konkreta för att faktiskt genomföras.

Det finns en fördel med förslaget att regeringen bör besluta om åtgärdsprogrammen. Då kan uppdragen till myndigheter och kommuner komma via den ordinarie styrningen och även kopplas till nödvändig finansiering. Ett större ansvar hos riksdag och regering är positivt för att lyfta vattenfrågorna.

Utredningens förslag om att göra åtgärdsplaneringen mer regionalt eller lokalt anpassad är bra (s. 532). Det är viktigt att kommuner och vattenråd involveras i åtgärdsplaneringen. Kommunerna behöver bli mer aktiva i både planering och genomförande av åtgärder. För att det ska fungera krävs att kommunerna får tydliga uppdrag och resurser för arbetet.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att planering av lokala och konkreta åtgärder inte är lätt. Det kommer många gånger att handla om motstående intressen och stora kostnader för de som måste förändra sin verksamhet.

Klimatanpassning

Länsstyrelsen instämmer i slutsatserna att klimatförändringens effekter ställer ökade krav på en effektiv och myndighetsövergripande vattenförvaltning. En effektiv vattenförvaltning är av stor betydelse i klimatanpassningsarbetet. Länsstyrelsens skyldigheter enligt 4-5 §§ i Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete gör att länsstyrelserna ska bidra till att initiera klimatanpassningsarbete inom alla sina uppdrag. Detta bör ge bra förutsättningar för att ytterligare integrera klimatanpassning i vattenförvaltningsarbetet.

Gotland är ett tydligt exempel på att klimatförändringarna redan i dag innebär att förutsättningarna för en trygg dricksvattenförsörjning påverkas. För Gotlands län är bland annat dricksvattenförsörjning, kusterosion och översvämning frågor som redan lyfts i det regionala klimatanpassningsarbetet. Det är också av vikt att lyfta hur klimatförändringar på flera sätt leder till kvantitativa och kvalitativa förändringar av vattnet.

Länsstyrelsen ser i sitt arbete exempel på att vattenförvaltningen berör miljömåls-, klimat- och Agenda 2030-arbetet samt med arbete med tillväxtfrågor och fysisk planering. Länsstyrelsen instämmer att myndighetens tvärssektoriella uppdrag och kompetens ger goda förutsättningar för uppgiften att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer. Det är i dagsläget svårt att applicera miljökvalitetsnormer i samhällsplaneringen och göra en bedömning av om de följs. Det saknas också metoder för att följa upp detaljplaners påverkan på miljökvalitetsnormer, varför det inte finns möjlighet att ta del av lärande exempel.

Företagsperspektiv

Det är viktigt att fortsatt utveckla konsekvensutredning för företag. Det konstateras i utredningen att näringslivets förväntade arbetsinsats ökar. Här måste man närmare specificera och avgränsa den arbetsinsatsen. Det gäller också för en framtida utformning av en vattenförvaltningsavgift. Det sägs i utredningen att man noga ska överväga vilka kostnader och konsekvenser en sådan avgift medför. Det är viktigt att detta görs.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med samordnare för vattenförvaltning Annika Broms som föredragande. Ärendet har föredragits på länsledningsmöte den 27 februari 2020, och på ledningsgruppsmöte den 6 april 2020. I ärendet har också klimatanpassningssamordnare Elin Sander, tillväxtstrateg Johan Gråberg, grundvattenhandläggare Frida Eklund, kust- och havsmiljöhandläggare My Mattsdotter Björk och enhetschef Thomas Persson medverkat.

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför underskrifter.

Anders Flanking

Annika Broms

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.