

Regeringskansliet

Yttrande över betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning” (SOU 2019:66)

Er beteckning: M2020/002246/Nm

SOU 2019:66

Länsstyrelsen i Hallands län har tagit del av slutbetänkandet från Vattenförvaltningsutredningen och lämnar följande yttrande.

Redovisningen av synpunkter sker nedan genom en inledande sammanfattning samt därefter en redovisning av synpunkterna i den ordning som förslagen redovisas i utredningen.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningen är väl genomförd och tydligt presenterad. Det finns ett behov av att förändra arbetet med vattenförvaltning och Länsstyrelsen tycker att utredningens förslag i stort är bra och väl avvägda.

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak utredningens förslag på omorganisation av vattenförvaltningen. Det är logiskt att avskaffa vattenmyndigheterna och organisera statens arbete på samma sätt utifrån ordinarie förvaltningsstruktur, med statliga verk på nationell nivå, länsstyrelser på regional nivå och kommunerna med ansvar för va-verksamheter, planering av mark och vatten samt miljötillsyn och lokala kontakter. Det är även bra med en tydligare statlig strategisk styrning där riksdagen och regeringen får tydligare roller och där styrsignaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Det är dock enligt Länsstyrelsens bedömning angeläget att säkerställa att en omorganisation kan ske utan att den kompetens och den erfarenhet som dagens vattenmyndigheter har utvecklat går förlorad.

Behovet av åtgärder är stort och Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en tydlig, författningsreglerad skyldighet för länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter att ta fram så kallade operativa åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå. Detta ställer dock krav på en utökad samverkan inom avrinningsområden, en utmaning för Länsstyrelsen och andra aktörer. Det kommer att finnas ett behov av att reglera samordningen inom och mellan olika avrinningsområden, distriktet, län och

2020-05-13

500-796-2020

kommuner. Särskilda insatser för fysiska åtgärder bör vara mer långsiktiga i finansiering för att nå miljömålen, särskilt i jordbruksområden. Erfarenheter visar att ett stort och varierat utbud av projektmöjligheter ibland bidrar till att budgetmedel inte utnyttjas, ofta i brist på information, brist på kontinuitet, snäva villkor och ansökningsperioder. Det behövs ett rimligt utbud av projektmöjligheter som sträcker sig över längre perioder.

Utredningen föreslår en utökad samverkan och Länsstyrelsen håller med om att samverkan är nyckeln till en förbättrad vattenförvaltning och de stora utmaningar vi står inför. Länsstyrelserna har en central roll beträffande samverkan på regional nivå. Samverkan kräver dock resurser i form av personal, tid och kontinuitet och det vore önskvärt med vägledning till länsstyrelserna kring denna samverkan.

Vattenråden är i det lokala och regionala perspektivet en viktig samverkanspart och Länsstyrelsen bör liksom nu ha möjlighet att utforma den regionala och lokala dialogen på det sätt som är mest funktionellt. När det gäller den regionala och lokala dialogen så anser Länsstyrelsen att det inte finns behov av ytterligare obligatorium om att bilda lokala referensgrupper för varje avrinningsområde.

Länsstyrelsen tillstyrker de förslag på förstärkningar av resurserna till alla myndigheter som arbetar med vattenförvaltningsfrågor i dag. En grundläggande förutsättning för att åstadkomma en ökad åtgärdstakt, en förbättrad samordning, bättre kunskapsunderlag och, inte minst, bättre arbetsmiljö för medarbetare inom vattenförvaltningen, är att det säkerställs en långsiktigt hållbar finansiering av arbetet. Åtgärder i vatten har ofta konsekvenser för kulturmiljön och det måste tillses att även kulturmiljövården har tillräckliga resurser och tillräckligt stark lagstiftning i praktiken.

Redovisning av synpunkter

18. Förslag om planeringsarbetet

18.2 Kartläggning och analys och förslag till miljö kvalitetsnormer

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelserna ges ansvar för att, för respektive län, ta fram kunskapsunderlag och se över och ge förslag på statusklassning, förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster och miljö kvalitetsnormer.

Kulturmiljö enheterna behöver involveras mer i arbetet med kartläggning och analys då det arbetet är ett av de verktyg som står till förfogande för ett bevarande av de vattenanknutna kulturmiljöerna. Det är viktigt att kunskapsunderlag och bedömningar av kulturmiljöers värde görs av kvalificerad antikvarie (eller liknande) och om det saknas resurser på länsstyrelserna så bör konsulter med rätt kompetens sättas in.

2020-05-13

500-796-2020

18.8 Åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå

Behovet av åtgärder är stort och Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att införa en tydlig, författningsreglerad skyldighet för länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter att ta fram så kallade operativa åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå. En sådan plan kan ge goda förutsättningar för ett effektivt och kostnadseffektivt åtgärdsarbete.

Detta ställer krav på en utvecklad och utökad samverkan och det kommer att finnas ett behov av att reglera samordningen inom och mellan olika avrinningsområden, distriktet, län och kommuner. Det behöver också regleras hur dessa åtgärdsplaner förhåller sig till och samverkar med förvaltningsplanen för distriktet. Länsstyrelsen bedömer att det kommer att ta tid att bygga upp ett fungerande arbetssätt och tillstyrker att medel avsätts till Länsstyrelserna för arbetet.

Inom fysisk planering är översiktsplanen ett bra instrument för övergripande kommunal planering för åtgärder som bidrar till att förbättra eller bibehålla vattenkvaliteten. I översiktsplanen ska kommunen ange hur man avser att följa gällande miljökvalitetsnormer enligt 3 kap 5 plan- och bygglagen. Det är dock sällan kommunerna utnyttjar översiktsplanen på detta sätt. Länsstyrelsen bedömer att detta kan vara en kompetensfråga och anser därför att det är väsentligt att det finns bra vägledning om hur miljökvalitetsnormer för vatten ska hanteras i översiktsplaner men även i detaljplaner.

18.10 Samråd och samverkan

Ökad samverkan är nyckeln till en förbättrad vattenförvaltning och de stora utmaningar vi står inför. Det ökade trycket på våra vattenresurser, kombinerat med de påfrestningar som klimatförändringarna kommer att innebära, gör att vi är helt beroende av att samarbeta och samverka över administrativa och geografiska gränser för att kunna bevara hållbara ekosystem och få en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

En förutsättning för att det ska fungera, är att det finns tydligt utpekade ansvar för ledning och samordning av arbetet på geografisk och förvaltningsmässig nivå. Den nationella nivån kan i vissa frågor vara alltför övergripande och storskalig för att kunna fungera i hela landet på likvärdigt sätt, och den lokala och regionala nivån kan vara alltför avgränsad. För att möjliggöra samverkan mellan olika nivåer så anser Länsstyrelsen att det kan behövas vägledning. En väl fungerande samverkan kräver tid, kontinuitet och kan inte endast byggas på frivillighet.

När det gäller samverkan på regional nivå har länsstyrelserna en central roll. Samverkan kräver dock resurser och när arbetsuppgifter behöver prioriteras så har hitintills de uppdrag som kommit från vattenmyndigheterna behövt prioriteras vilket fått till följd att samverkan både med vattenråd och andra organisationer fått prioriteras ner. Länsstyrelsen tillstyrker därför de förslag på medel för samverkan (avrinningsområdessamordning och kommunstödjure) som utredningen kommit fram till.

2020-05-13

500-796-2020

När det gäller den regionala och lokala dialogen så anser Länsstyrelsen att det inte finns behov av ytterligare obligatorium om att bilda lokala referensgrupper för varje avrinningsområde. Vi instämmer dock i utredningens syn på vikten av att samverka med lokala aktörer med stor bredd, för att lyssna på och anpassa åtgärder utefter de som bor och verkar längs vattendragen. Det är viktigt för att legitimera processen och en viktig demokratisk funktion att ge de boende möjlighet att påverka sin livsmiljö. Vattenråden är i det lokala och regionala perspektivet en viktig samverkanspart och Länsstyrelsen bör liksom nu ha möjlighet att utforma den regionala och lokala dialogen på det sätt som är mest funktionellt.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att bygga vidare på de redan existerande vattenråden och utöka dialogen med dessa. I viljan av att säkerställa att alla intressenter finns med i samverkansforum får man inte köra över befintliga organisationer med ett ovanifrånperspektiv och toppstyra vattenråden för att ombilda dem till något som bättre faller in under kategorin lokal referensgrupp. Samtidigt som det är väsentligt att alla verksamhetsområden ges möjlighet till dialog så är det också av största vikt att initiativet i vattenråden behålls av vattenråden själva. I de fall ytterligare dialog behövs kan det finnas fog för att Länsstyrelsen vid något tillfälle kompletterar befintliga vattenråd med någon lokal referensgrupp för någon särskild fråga.

För att behålla väl fungerade vattenråd är det av vikt att de även fortsättningsvis kan finansieras med bidrag på motsvarande sätt som tidigare från Vattenmyndigheten. Att istället använda dessa medel till lokala referensgrupper riskerar att motverka det engagemang och det arbete som byggts upp i vattenråden.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att en avgörande framgångsfaktor är resurser och kompetens för att kunna driva på arbetet i vattenråden vilket ofta kan möjliggöras genom kommunal medverkan, antingen genom medverkan från tjänstepersoner med möjlighet att avsätta tid eller med finansiering. Kommunernas engagemang är av stor vikt för framgångsrikt arbete i vattenråden. En riktad finansiering av vattenrådets administration är mycket önskvärd. Lokala åtgärdssamordnare som arbetar systematiskt genom LEVA är ett gott exempel.

19. Förslag om åtgärdsarbetet

19.4 Stärkta förutsättningar för administrativt åtgärdsarbete

Länsstyrelsen instämmer i att förutsättningarna för att kunna genomföra ett effektivt administrativt åtgärdsarbete behöver stärkas. Det behövs såväl förstärkt finansiering för åtgärdsarbetet som tillgång till nya styrmedel.

19.5 Särskilda insatser för att stimulera fysiskt åtgärdsarbete

Utredningen bedömer att det är angeläget att uppmuntra till och stödja fysiskt åtgärdsarbete i projektform och att pågående arbetet med åtgärdssamordnare bör

2020-05-13

500-796-2020

kunna vidareutvecklas. Länsstyrelsen instämmer i att det är bra med projektform men vill tydligt trycka på det avgörande i att det finns personal som kan samordna detta. Erfarenheter från bland annat landsbygdsprogrammet och arbetet med åtgärdsamordnare visar att ett stort och varierat utbud av projektmöjligheter ibland bidrar till att budgetmedel inte utnyttjas, ofta i brist på information, brist på kontinuitet, snäva villkor och ansökningsperioder.

Om man på allvar vill skapa långsiktiga arbetssätt, så krävs det längre horisonter än två år. I områden där det redan finns intresse, möjligheter och påbörjade projekt är två år ingen orimlig period. Ska man börja från början med identifiering av åtgärder, bygga nätverk och sedan dessutom få till projekt som är sökbara, är två år en kort tid. Det behövs ett rimligt utbud av projektmöjligheter som sträcker sig över längre perioder.

20. Förslag om rapporterings-och uppföljningsarbetet

20.2. Uppföljning och utvärdering vidareutvecklas

Utredningen menar att uppföljning av vattenförvaltningens resultat är en viktig del av den statliga styrningen och föreslår en årlig uppföljning samt en fördjupad redovisning vart 6:e år. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att hålla nere omfattningen av den årliga redovisningen. Man bör i första hand utreda möjligheterna att följa upp resultaten genom de databaser som används för att lägga in åtgärdsbehov, åtgärdsförslag samt planerade och genomförda åtgärder. En fördjupad redovisning vart 6:e år kan dock vara lämpligt för såväl nationell, regional som lokal nivå.

21. Förslag om förändrad organisation

21.2. Utredningens organisationsförslag

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak utredningens förslag på omorganisation av vattenförvaltningen. Erfarenheter hittills har varit att samverkan mellan myndigheter fungerat otillfredsställande och att vattenmyndigheterna som var tänkt att vara regionala myndigheter har fått ett gradvis ökande nationellt ansvar som borde ha mantlats av nationella myndigheter. Länsstyrelsen ser även problem med att samordningen för vattendirektivet och havsmiljödirektivet ligger på olika myndigheter. Med en enda myndighet blir rollfördelningen tydligare.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att avskaffa vattenmyndigheterna och organisera statens arbete på samma sätt utifrån ordinarie förvaltningsstruktur, med statliga verk på nationell nivå, länsstyrelser på regional nivå och kommunerna med ansvar för verksamheter, planering av mark och vatten samt miljötillsyn och lokala kontakter.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att riksdagen och regeringen ges mer framskjutna roller inom vattenförvaltningen. Detta kommer ge en tydligare politisk och långsiktigt strategisk styrning av vattenförvaltningen och en bättre koppling mellan åtgärdsbehov, styrning och

2020-05-13

500-796-2020

finansiering av myndigheters arbete. Det ger också regeringen bättre förutsättningar att bedöma och väga in behovet av särskild finansiering för genomförande av olika typer av fysiska åtgärder, där det i dag inte finns någon tydlig finansieringskälla. Det kan även innebära bättre förutsättningar för att lösa målkonflikter av nationell karaktär tidigare i processen samt att fatta nödvändiga beslut för avvägningar.

Att kommunerna blir mer involverade i vattenförvaltningsarbetet genom organisationsförslaget ser Länsstyrelsen också som positivt.

Då förslaget innebär att vattenmyndigheterna läggs ned så är det enligt Länsstyrelsens bedömning angeläget att säkerställa att en omorganisation kan ske utan att den kompetens och den erfarenhet som dagens vattenmyndigheter har utvecklat går förlorad. Vattenmyndigheterna har idag ett väl utvecklat arbete och vid en eventuell kompetensförlust kan det bli en utmaning att bemanna upp den nya organisationen vilket kan leda till att vattenförvaltningsarbetet tappar fart.

21.3. Särskilt om beslutsinstanser

Utredningen föreslår att en nationell nämnd ersätter vattendelegationernas ansvar för beslut om miljö kvalitetsnormer. Länsstyrelsen tillstyrker att beslut av miljö kvalitetsnormer flyttas till en ny myndighet men ser samtidigt att det finns en risk att den regionala kopplingen förloras. Sverige har många vattenförekomster och för att nämnden ska ha kapacitet att ta hand om de ärenden som kan följa med den kommande nationella prövningsplanen för vattenkraft så anser Länsstyrelsen att det bör finnas fler än en nämnd. Dessutom så finns det stora regionala skillnader mellan till exempel industri, arell näring, andra samhällsintressen och miljöproblem. Utifrån det perspektivet vore det bättre med fler nämnder så att sammansättningen av nämnden speglar förutsättningarna i regionen.

Förslaget om att åtgärdsplanerna beslutas av regeringen välkomnas särskilt då åtgärderna ligger som grund för styrning och finansiering.

22. Förslag om finansiering

Länsstyrelsen delar utredningens bild av att vattenförvaltningsarbetet är underfinansierat och välkomnar förslagen på förstärkningar av medel till alla myndigheter som arbetar med vattenförvaltningsfrågor i dag. Samverkan kommer att behöva utökas med utredningens förslag och samverkan kräver resurser och kontinuitet. Därför anser Länsstyrelsen att de tillfälliga medlen på tre år för en kommunstödare till länsstyrelserna istället bör utvärderas efter tre år med möjlighet till fortsatt finansiering. Det måste tillses att även kulturmiljövården har tillräckliga resurser och tillräckligt stark lagstiftning i praktiken.

Behovet av fysiska åtgärder är stort och utredningen föreslår att se vidare på en möjlig vattenförvaltningsavgift för att finansiera åtgärder som inte omfattas av verksamhetsutövaransvaret. Länsstyrelsen håller med om att en sådan avgift kan bidra till en högre åtgärdstakt och ser gärna att man ser vidare på den frågan.

2020-05-13

500-796-2020

Beslutande

Beslutet har fattats av vikarierande landshövding Jörgen Peters efter föredragning av vattenförvaltningssamordnare Petra Bragé.

I yttrandet har även deltagit vikarierande länsråd Lovisa Ljungberg, biträdande enhetschef Naturvårdsenheten Karin Valtinat, enhetschef Samhällsbyggnadsenheten Cecilia Engström, enhetschef Landsbygdsenheten Kristin Ovik, vattenförvaltare Marie-Helene Bergstrand och antikvarie Torbjörn Svan.

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.