



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66) (M2019/002246/Nm)

Ärendet

Länsstyrelsen Kalmar, tillika vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt, har givits möjlighet att yttra sig över betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning”, SOU 2019:66. Nedan redovisas våra synpunkter på betänkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter	2
Övergripande kommentarer och huvudsakliga synpunkter	3
Utredningen presenterar flera förslag som kan leda till en utvecklad vattenförvaltning	10
Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av sina förslag	14
De som medverkat i beslutet.....	20

Bilaga 1 Synpunkter på enskilda kapitel i betänkandet



Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen anser att vattenförvaltningsutredningens förslag att avskaffa vattenmyndigheterna och fördela ut ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på en rad olika aktörer i samhället riskerar att leda till otillräckliga förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, till betydande effektivitets- och kompetensförluster, till ett stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och till sannolikt högre kostnader än idag. Länsstyrelsen är inte heller övertygad om att detta leder till bättre vattenkvalitet eller ett ökat åtgärds genomförande.

Utredningens förslag innebär också i flera avseenden ändrade förutsättningar för ett i grunden regionalt uppdrag, och tycks på flera sätt frångå vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser. Länsstyrelsen ser inte att förslaget ligger i linje med vattendirektivets intentioner avseende fokus på vattendistrikt och beslut på regional nivå. Dessutom kan förslaget ge minskade förutsättningar för ett regionalt och lokalt perspektiv på och inflytande över förvaltningen av vattenresurserna i olika delar av landet.

Enligt länsstyrelsens mening är det centralt att komma ihåg att vattenförvaltningsarbetet är ett långsiktigt arbete som syftar till en hållbar vattenanvändning, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel. En organisationsförändring av det slag som genomfördes i syfte att implementera vattendirektivet 2004 tar tid och måste få ta tid.

Länsstyrelsen bedömer liksom utredningen att det finns förbättringspotential inom den svenska vattenförvaltningen, men vi är tveksamma till att huvudförslagen angående organisation som betänkandet lämnar löser de identifierade problemen.

Enligt vår mening hanteras dessa problem istället bäst genom att andra delar i betänkandet genomförs. Vi anser att fokus bör ligga på att lösa de huvudsakliga problem som utredningen identifierar, nämligen behov av:

- ett ökat politiskt ansvarstagande,
- ett större fokus på åtgärdsarbetet,
- en mer strategisk och samordnad miljöövervakning
- en stärkt finansiering,
- ett förbättrat uppföljnings- och utvärderingsarbete,
- förbättrade förutsättningar för dialog och samverkan på regional och lokal nivå, och
- förstärkt vägledning från nationella myndigheter.



Övergripande kommentarer och huvudsakliga synpunkter

Inledande kommentarer

Länsstyrelsen ser risker med Vattenförvaltningsutredningens förslag att avskaffa vattenmyndigheterna och fördela ut ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på en mängd olika aktörer i samhället. Vi menar att dessa delar av förslaget kan innebära otillräckliga förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och betydligt högre kostnader än idag. Vi ser också en risk att en sådan förändring skulle kunna försena vattenförvaltningsarbetet då tid och kraft måste läggas på organisatoriska frågor istället för annat förbättringsarbete och genomförande av åtgärder. Framförallt har utredningen inte kunnat redovisa hur de eventuella fördelar som förslaget kan innebära överväger de omfattande nackdelar och ökade kostnader som kommer att uppstå för vattenförvaltningsarbetet under lång tid framöver om en stor omorganisation genomförs.

Dessvärre lägger utredningen alltför stor tilltro och tyngd i bedömningen att en ökad differentiering av ansvar och beslutsmandat för olika frågor i vattenförvaltningsarbetet kommer att leda till ett ökat ansvarstagande från alla aktörer, vilket i förlängningen antas öka effektiviteten i arbetet och åtgärdstakten. Hela grundförutsättningen för utredningens antagande att förslaget skulle leda till en effektivare och mer ändamålsenlig vattenförvaltning är att alla berörda myndigheter och kommuner ska lösa frågorna i frivillig samverkan. Länsstyrelsen menar att det kan räcka med att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer förtydligas inom dagens system, så att befarade risker för försämrad effektivitet, lägre grad av genomförande i åtgärdsarbetet och skillnader i rättstillämpning minimeras.

Utredningens förslag innebär också i flera avseenden ändrade förutsättningar för ett i grunden regionalt uppdrag, och tycks på flera sätt frångå vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser. Länsstyrelsen är tveksam till om detta ligger i linje med vattendirektivets grundprinciper. Det som nu föreslås är en regionalisering på annat sätt, inom befintliga administrativa gränser, där länsstyrelserna och kommunerna får ökat ansvar. Vi instämmer med utredningen att det är bra om särskilt kommunerna får förbättrade förutsättningar att ta ett större ansvar för sina delar av vattenförvaltningen. Utmaningen att kunna ta ansvar utanför sin geografiska gräns kvarstår och betänkandet lämnar frågan delvis olöst.



En effektiv och sammanhållen vattenförvaltning förutsätter en samlande, samordnande aktör med regional kunskap och förankring som har ett samlat mandat att fatta beslut i centrala frågor som rör planering, åtgärder och miljökvalitetsnormer. Länsstyrelsen vill betona att samordning och beslut inom vattendistrikt är väsentligt även i den framtida vattenförvaltningen och ser därför med oro på utredningsförslaget där samordningen inom vattendistriktet försvagas.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att just vattenmyndigheternas tvärspektoriella uppdrag hittills har varit avgörande för vattenförvaltningens uppbyggnad i Sverige, så att alla de frågor och sakområden som påverkar kvaliteten på vattenmiljön och länkas ihop. Däremot har vi sett utmaningar i införlivandet av direktivet hos svenska myndigheter i den ”ordinarie” inarbetade linjära förvaltningsstruktur med sektorsansvar som finns idag. Om utredningens förslag kan lösa dessa utmaningar är svårt att bedöma, men om Vattenmyndighetens roll förstärktes med föreskriftsrätt och vägledningssuppdrag eller om Havs- och vattenmyndigheten bättre tog sitt ansvar så skulle arbetet på länsstyrelserna förenklas.

Enligt länsstyrelsens mening är det också centralt att komma ihåg att vattenförvaltningsarbetet är ett långsiktigt arbete som syftar till en hållbar vattenanvändning för såväl samhället som ekosystemen, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Eftersom det har handlat om att införa en helt ny förvaltningsmodell har det tagit tid att genom samverkan och dialog klargöra olika aktörers roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden och att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka åtgärder som behövs. Det är också viktigt att förstå att arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler får successivt genomslag. Den organisationsförändring som genomfördes i syfte att implementera vattendirektivet 2004 tar tid och måste få ta tid.

Länsstyrelsen bedömer liksom utredningen att det finns förbättringspotential inom den svenska vattenförvaltningen, men vi är tveksamma till att förslagen om organisationsförändringar, som betänkandet lämnar, löser de identifierade problemen. Istället anser vi att fokus ligga på förslagen till lösningar på de huvudsakliga problem som utredningen lyfter, nämligen behov av ett ökat politiskt ansvarstagande, mer fokus på åtgärdsarbetet, en stärkt finansiering, ett förbättrat uppföljnings- och



utvärderingsarbete, förbättrade förutsättningar för dialog och samverkan på regional och lokal nivå, och förstärkt vägledning från nationella myndigheter.

Synpunkter på utredningens utgångspunkter

Länsstyrelsen anser att den problembild som beskrivs är oklar och att delar av kritiken som förs fram som motiv till förändringarna, till stor del återspeglar problematik som uppstått till följd av de grundläggande krav som vattendirektivets förvaltningsmodell har inneburit.

Vattenförvaltning ur ett EU-perspektiv utgår från vattnets geografi och decentraliserade beslut

Vattenförvaltningen i Sverige grundas på vattendirektivets modell för vattenförvaltning, vilken utgår från vattnets naturliga flöden och gränser som bas för de administrativa arrangemangen.

Ett av huvudsyftena med direktivet var att införa just en sådan ny modell, där förvaltning och beslutsfattande inte ska ske med utgångspunkt från befintliga administrativa förvaltningsgränser utan från naturgeografiska förutsättningar och behov. Dessutom betonas i direktivet vikten av att beslut fattas så nära de platser där vattnet påverkas och används som möjligt, och i samverkan med alla berörda lokala och regionala aktörer. Detta var de främsta skälen till att vattendistrikt och distriktsvisa vattenmyndigheter infördes i Sverige i samband med införlivandet av direktivet 2004.¹

Det har framförts till utredningen att det är besvärligt och ovant att arbeta på detta sätt, tvärs över kommun- och länsgränser, men detta är trots allt en av de viktigaste förutsättningarna i vattendirektivet. EU-kommissionen framhåller också särskilt vikten av en förvaltningsorganisation på distriktsnivå, och konstaterar i den senaste utvärderingen att alla medlemsstater nu har detta.²

Syftet är att Sveriges vattenförvaltning, i enlighet med vattendirektivets intentioner och krav, ska följa vattnets väg och därmed gå på tvärs över befintliga administrativa

¹ Som regeringen betonade när vattenmyndigheterna utsågs skulle en lösning där en central myndighet fick uppdraget att samordna vattenförvaltningsarbetet, ”försvåra det viktiga samarbetet mellan vattenmyndigheten och lokala och regionala intressenter”, se prop. 2003/04:57 s. 11.

² [EU-kommissionens genomföranderapport till parlamentet och rådet](#), s. 3.



och geografiska gränser.³ Länsstyrelsen ser inte att det i betänkande framkommit tillräckliga skäl till att denna utgångspunkt för förvaltningen borde överges.

I utredningens förslag kommer beslut och styrning i huvudsak att ske på nationell nivå. Länsstyrelsen är tveksam till att detta är förenligt med vattendirektivets grundtankar. Dessutom kan förslaget bidra till ett ökat avstånd mellan nationella respektive regionala och lokala bedömningar och avvägningar.

Oklar beskrivning av svensk förvaltningsstruktur

Utredningen menar att ett skäl för organisationsförändring är att vattenförvaltningen såsom den är organiserad idag inte stämmer med den svenska ordinarie förvaltningsstrukturen. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till detta påstående då förvaltningsstrukturen i Sverige är långt ifrån enhetlig. Indelningskommittén⁴ hade i uppgift att lägga förslag på en enhetlig regional geografi för staten, men deras förslag har inte genomförts ännu. Bakgrunden till uppdraget var just bristen på enhetlig struktur.

Vi instämmer inte i utredningens beskrivning att det finns tre nivåer inom svensk statsförvaltning; nationell, regional och kommunal. I princip finns två nivåer – staten och kommunerna. Alla statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna, är självständiga, sidoordnade varandra och lyder under regeringen.⁵ Vidare har länsstyrelserna inom olika sakområden olika geografisk indelning – så kallade koncentrerade arbetsuppgifter. Här har vissa länsstyrelser fått uppgifter inom flera län. Exempel på koncentrerade frågor är miljöprövningsdelegationerna, bekämpning av penningtvätt och tillsyn av stiftelser. Länsstyrelserna har lång erfarenhet av att leda och samordna i tvärsektoriella frågor samt över regiongränserna. Länsstyrelserna som myndighetsgrupp har även en god lokal kännedom och hög grad av legitimitet hos befolkningen.

Mot denna bakgrund delar inte Länsstyrelsen utredningens argumentation att nuvarande ordning helt strider mot en ordinarie princip. Vi ser inte heller att

³ Prop. 2003/04:57 s. 8: ”En indelning av Sverige i vattendistrikt lägger grunden för ett ändamålsenligt och effektivt framtida vattenarbete. En struktur för vattenarbetet baserad på denna indelning är en vidareutveckling av miljöarbetet där miljöproblemen och naturens förhållanden får väga tyngre än befintliga administrativa gränser.”

⁴ SOU 2018:10

⁵ Regeringsformen 12 kap 1 §.



utredningens förslag alltigenom följer sin egen uppfattning av vad som är en ordinarie princip.

Sveriges vattenförvaltning fungerar i huvudsak bra

Precis som utredningen konstaterar är det även Länsstyrelsens mening att Sverige idag har en i allt väsentligt väl fungerande vattenförvaltning och att en stabil grund har byggts upp för det fortsatta arbetet, vilken bör tillvaratas och utvecklas vidare.⁶ Utredarna konstaterar bland annat att:

*”Vår utvärdering visar att genom vattenförvaltningsarbetet har vattenfrågorna lyfts fram och ett strukturerat arbetssätt med åtgärdsprogram och årliga rapporteringar har skapats. Systematiken i vattenförvaltningsarbetet har varit värdefull för vattenvårdsarbetet. Flera aktörer har i vår utvärdering tagit upp att vattenförvaltningsarbetet har skapat engagemang och mötesplatser.”*⁷

I EU-kommissionens senaste utvärdering får Sverige också i huvudsak godkänt för det arbete som har genomförts hittills. Där framförs det inte någon särskild kritik mot hur vårt förvaltningssystem eller vår organisation fungerar. En tydlig indikation på detta är också att EU-kommissionen valt att avsluta överträdelseärendet mot Sverige angående genomförandet av vattendirektivet. Till skillnad från flera andra EU-länder har Sverige alltså inte längre något pågående överträdelseärende gällande ramdirektivet för vatten.

Länsstyrelsen anser också att det i sammanhanget är viktigt att notera att vårt land omfattar över 20 % av EU:s samlade vattenförekomster. Det är alltså ett mycket stort och omfattande arbete att statusklassa, bedöma påverkan och åtgärdsbehov och därefter besluta om miljökvalitetsnormer för alla dessa vattenförekomster. Samtidigt har Sveriges vattenförvaltning knappast tillgång till motsvarande en femtedel av EU:s resurser för vattenförvaltningsarbetet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att vi ändå löser de uppgifter som följer av direktivet, får svensk vattenförvaltning betraktas som effektiv enligt Länsstyrelsens mening.

Det framgår också av utredningen att det finns aktörer som anser att kraven som vattenmyndigheternas miljökvalitetsnormer ställer är orealistiska och svåra att uppnå. Detta menar Länsstyrelsen egentligen är kritik mot själva vattendirektivet och de tolkningar som EU-domstolen har gjort. Kraven från vattendirektivet på olika aktörer

⁶ SOU 2019:66 s. 464.

⁷ SOU 2019:66 s. 463.



kommer rimligtvis vara desamma oavsett vilken statlig myndighet som har huvudansvaret för vattenförvaltningens genomförande.

Även länsstyrelsernas tillsyn- och prövningsmyndigheter har utmaningar med använda vattenförvaltningens verktyg, vilket främst grundar sig i brist på väl underbyggda statusklassningar. Detta kan ta sig uttryck i osäkerhet åt båda håll; onödigt stränga normer eller att beslutade normer kanske medger onödigt stora utsläpp. Orsaken är det i många fall inte finns tillräckligt med matchande miljöövervakning. Inte heller detta påverkas av en förändring av organisationen, eftersom Sverige måste trots allt följa den gemensamma EU-lagstiftningen på området.

Det lyfts också synpunkter i utredningen om att vattenförvaltningen är krånglig och svår att förstå. Länsstyrelsen anser att implementeringen måste bli bättre och där behöver ansvar riktas mot nationella myndigheter. Betänkandets förslag om nationell handlingsplan är i sammanhanget en bra idé som kan lyfta vattenförvaltningen.

Externa parter återkopplar via återrapportering och samråd

I de återkommande årliga rapporteringar av genomförda åtgärder som vattenmyndigheterna har genomfört och tagit del av under de senaste tolv åren har det inte heller framförts några starka invändningar mot den nuvarande organisationen. Det har inte heller framförts några synpunkter som handlar om att själva vattenförvaltningsorganisationen är svår att förstå eller har påverkat möjligheterna att genomföra åtgärder eller bidra med sin del i vattenförvaltningsarbetet. Snarare efterfrågas ökade resurser till åtgärdsgenomförande av myndigheter och kommuner.

Det bör också tilläggas att det vid olika tillfällen under de hittillsvarande förvaltningscyklerna har genomförts ett flertal allmänna samråd där alla berörda aktörer har fått tillfälle att lämna synpunkter på vattenförvaltningsarbetet. Det har också i en mängd olika samråd lyfts frågor om komplexiteten i arbetet, om brister i underlag och analyser, om bristande resurser och finansiering och om svårigheter i åtgärdsgenomförandet. Särskilt har det förts fram synpunkter som handlar om kommunernas roll och ansvar i vattenförvaltningen kopplat till genomförandet av åtgärder. Det är vanligt att många aktörer önskar få mer stöd och hjälp från vattenmyndigheten för sitt eget vattenarbete.



Det tar tid att bygga upp en ny förvaltningsstruktur

Utredningen konstaterar att det ”tar tid för alla berörda myndigheter och kommuner att anpassa och förändra sitt eget arbetssätt till det nya arbetssätt som har införts genom vattenförvaltningen.”⁸ Länsstyrelsens instämmer i detta och påminner om att vattenförvaltning är ett långsiktigt och systematiskt arbete, och att en organisationsförändring av det slag som genomfördes i syfte att implementera vattendirektivet 2004 tar tid och måste få ta tid. Vi vet även från forskning kring spårbindenhet (*'path dependence'*)⁹ att en förändring av ett sådant slag som infördes med vattendirektivets implementering tar tid och att tålmod därför är viktigt. Vattenförvaltning enligt EU:s modell syftar till en hållbar vattenanvändning på lång sikt, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel i genomförandet. Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det därför helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt, samla in relevanta data och kunna bedöma behov av åtgärder i vattenmiljön.

Sedan 2004 har rutiner och arbetssätt byggts upp och förbättrats för varje cykel, samtidigt som samverkan mellan involverade myndigheter etablerats och utvecklats. Även om grundläggande föreskrifter och vägledningar inte alltid funnits på plats har metoder och processer ändå tagits fram av de fem vattenmyndigheterna för att säkerställa ett enhetligt arbetssätt i hela landet. Dessa metoder och processer har sedan förankrats med vägledande myndigheter för att kunna avspeglas i föreskrifter och vägledande material på nationell nivå. De fem vattenmyndigheternas kanslier, tillsammans med den kompetens som länsstyrelsernas beredningssekretariat besitter om distriktens vatten, fungerar idag som en samlande kraft i vattenförvaltningsarbetet, med både en bred och djup kompetens inom en mängd olika sakområden.

Mot denna bakgrund ser Länsstyrelsen en avsevärd risk för att kompetens, rutiner och metoder för genomförandet och de samverkansformer som har byggts upp kan gå förlorade med en organisationsförändring.

⁸ SOU 2019:66 s. 465.

⁹ James Mahoney & Kathleen Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, Cambridge University Press, 2010

¹⁰ Ian Greener, *The Potential of Path Dependence in Political Studies*, *Politics* vol 25, nr 1, 2005



Tillämpning av ny lagstiftning och utveckling av motiv för undantag

Lagstiftningen inom vattenförvaltningens ansvarområde utvecklas fortlöpande. Exempelvis infördes det s.k. försämringsförbudet i svensk lagstiftning den 1/1 2019¹¹. Vattenmyndigheterna följer noga den pågående utvecklingen av rättspraxis. Tillämpningen av reglerna kräver tillgång på relevanta data för påverkan, status och risk i varje vattenförekomst och per kvalitetsfaktor, vilket inte alltid finnas att tillgå. Detta kopplar i sin tur, åtminstone delvis, till brister i övervakningen.

EU-kommissionen har framfört att Sverige tillämpar för många (tids-)undantag. Medan i den nyligen ändrade lagstiftningen tydliggörs de krav som ställs för att kunna tillämpa undantagsmöjligheterna där så är motiverat. Länsstyrelsen är väl medveten om att det i tidigare förvaltningscykler inte funnits resurser, underlag och regelverk som medgivit annat än frekvent tillämpning av tidsundantag.

Länsstyrelsen saknar i betänkandet en beskrivning av det utvecklingsarbete som genomförts under innevarande förvaltningscykel för att möta de skärpta kraven i lagstiftningen genom bland annat metoder för hur undantag ska sättas och motiveras.

Det framförs i utredningens intervjuer med olika aktörer att de avvägningar som tillämpas vid normsättningen inte är tillräckligt väl underbyggda och därav kommer utredningen till slutsatsen att normsättningen är vattenförvaltningens största utmaning¹². Länsstyrelsen vill återigen peka på det utvecklingsarbete som genomförts och fortfarande pågår samt att avvägningen vid tillämpningen av undantag är starkt regelstyrd. Detta innebär att framförd kritik kring normsättningen inte är helt aktuell.

Utredningen presenterar flera förslag som kan leda till en utvecklad vattenförvaltning

Utredningen betonar följande förbättringsbehov i svensk vattenförvaltning¹³:

- mer ansvar behöver läggas på Regeringen
- större fokus på åtgärdsarbetet,
- stärkt finansiering,
- utveckling av uppföljnings- och utvärderingsarbetet,
- underlätta rapporteringen till EU och
- förstärkt vägledning från nationella myndigheter.

¹¹ MB kap 5

¹² SOU 2019:66 sid 277

¹³ SOU 2019:66, sid 461



Länsstyrelsen instämmer i behovet av dessa förbättringar och konstaterar samtidigt att kritik som framförs mot vattenförvaltningen ofta har sitt ursprung i något dessa av problem. Länsstyrelsen håller med om utredningens slutsats att det finns förbättringspotential när det gäller framtagandet av nationella vägledningar, underlag och metoder som kan användas av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat i vattenförvaltningsarbetet.

Vi anser vidare att förslag om förbättringar av själva förvaltningsarbetet också bör utgå från de rekommendationer EU-kommissionen lämnar; exempelvis att förbättra övervakningen av våra vatten, minska antalet undantag och förstärka genomförandet av fysiska åtgärder.

En central utgångspunkt för att både öka förankringen och genomslaget för åtgärdsarbetet och säkerställa genomförandet av nödvändiga åtgärder, är enligt Länsstyrelsens mening att stärka det politiska ansvarstagandet och åstadkomma en tydlig koppling mellan åtgärdsbehovet och finansieringen av myndigheters och kommuners åtgärdsarbete. Utredningen pekar på att det saknas strategisk styrning från regering och riksdag där styr signaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Här delar Länsstyrelsen utredningens förslag om att lägga mer ansvar på Regeringen och därmed de statliga verkens deltagande och ansvar för vattenförvaltningen.

Nedan lyfter vi särskilt de delar av betänkandet som enligt Länsstyrelsens bedömning skulle leda till mycket goda förutsättningar för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation:

- Riksdagen bör besluta om vattenförvaltningens inriktning i stort, och regeringen bör besluta om åtgärdsprogrammen i de delar som inte kan beslutas på distriktsnivå. De statliga myndigheterna bör få åtgärderna i sina regleringsbrev för att stärka vattenförvaltningen.
- Statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet bör tydliggöras i författning. Detta bör bland annat innebära att lagstiftningen kring genomförande och uppföljning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram förstärks så att åtgärdsmyndigheter och kommuner får ett mer konkretiserat ansvar för planering, genomförande och utvärdering av arbetet,
- Länsstyrelsernas nuvarande ansvar för att ta fram underlag för och genomföra en stor del av det grundläggande vattenförvaltningsarbetet bör också förtydligas ytterligare i författning. Detta kan även underlätta för länsstyrelserna att äska medel för uppdraget,
- De grundläggande kraven på förbud mot försämring av vattnets status och målet att uppnå god vattenstatus bör anges uttryckligen i både miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.
- Det är nödvändigt att miljöövervakningen förstärks och anpassas till vattenförvaltningens behov.



- Det behövs förstärkt finansiering av både förvaltningsarbetet och åtgärds genomförandet.

Förstärkning av miljöövervakningen

Miljöövervakningen utreddes nyligen i en särskild utredning och det råder konsensus om att miljöövervakningen behöver förstärkas i Sverige¹⁴. Utan korrekta och relevanta miljöövervakningsdata försvåras mycket av arbetet med att förebygga och åtgärda negativ påverkan på våra vatten. Kopplat till detta finns stora utmaningar i frågor som roll- och ansvarsfördelning för övervakningen, dataförsörjning och datavårdskap. Utredningens tilläggsuppdrag handlar om att peka på vad som behöver göras för att få en övervakning av vatten som fyller de krav som vattenförvaltningen har så att distriktsvisa övervakningsprogram kan tas fram och genomföras.

Betänkandet har identifierat de största bristerna i dagens miljöövervakning¹⁵ och identifierar behovet av mer samordning mellan olika aktörer. Länsstyrelsen delar utredningens problembeskrivning, men menar att samordningen mellan olika aktörer bör ligga just på distriktsnivå eftersom det är distriktsvisa övervakningsprogram som ska tas fram och koppling till regional miljöövervakning därmed stärks.

Länsstyrelserna vill i sammanhanget understryka att även miljöövervakning av referensvatten och inte bara vatten kopplat till tydlig påverkan måste finnas. Utan referenser och långa tidserier kan utvärderingar och jämförelser inte göras.

Länsstyrelsen vill särskilt betona att miljöövervakningen snarast måste byggas ut för en för en förbättrad vattenförvaltning.

Förbättrade samarbetsformer

Vi instämmer i att det finns behov av att stärka möjligheter till samverkan och dialog mellan olika aktörer¹⁶, särskilt när det gäller regional och lokal nivå med kommuner och vattenråd. Samverkan och förtroendefullt samarbete är resurskrävande, och tar lång tid att både etablera och vidmakthålla. Vi tror att befintliga samverkansformer har goda möjligheter att fortsätta att utvecklas. Länsstyrelsens uppfattning är att förstärkning och utveckling av samverkansformer i allt väsentligt är en fråga om resurser och tålamod.

I samverkan ingår att säkerställa att själva förvaltningsarbetet genomförs på likartat sätt så att alla delar går att aggregera i en sammanhållen rapportering till EU för respektive vattendistrikt med hänsyn till de olika vattendistriktens förutsättningar. I fråga om detta så ser Länsstyrelsen med oro på att utredningens lagda förslag om

¹⁴ SOU 2019:22

¹⁵ SOU 2019:66, sid543-544

¹⁶ SOU 2019:66, sid 554



fördelning av arbetsuppgifter istället kan komma att leda till att både roller och ansvar förändras så mycket att det blir otydligt vilken aktör som kommer att kunna säkerställa att arbetet hänger ihop både nationellt och lokalt.

Finansiering i alla led är nyckeln till bättre vattenförvaltning

Länsstyrelsen instämmer i att finansieringen i hela vattenförvaltningskedjan behöver stärkas; både vad gäller de vägledande myndigheterna (Havs- och vattenmyndigheten och SGU), vattenmyndigheterna, länsstyrelsernas beredningssekretariat och kommunerna. Med en stärkt finansiering och förbättrad vägledning kommer ökat åtgärdsfokus, förbättrad uppföljning och rapportering till EU att kunna åstadkommas.

Förutom finansiering av det administrativa arbetet behövs förtydligad finansiering för själva åtgärdsarbetet. Inte minst gäller detta det åtgärdsarbete som saknar självklar ansvarig, till exempel för historiska miljöproblem såsom näringsrika bottensediment, återställning av flottleder och för verksamhetsutövare i branscher som har jämförelsevis svaga finansiella möjligheter.

Länsstyrelsen instämmer med utredningen i att genomförande av fysiska åtgärder är i hög grad kopplad till finansieringsmöjligheter och lagstiftningskrav. Det är bra att utredningen beskriver det åtgärdsunderskott som finns i dagens vattenförvaltning, eftersom oavsett organisation måste hela kedjan utvärderas om vattenförvaltningens effektivitet ska bedömas. Det har på flera ställen i betänkandet skrivits fram kritik om att vattenförvaltningen inte leder till att åtgärder genomförs. Vissa framför att det är vattenmyndigheterna som brister i detta avseende och därför vill Länsstyrelsen betona att det är andra myndigheter och kommunerna som ansvarar för åtgärdsarbetet¹⁷.

Länsstyrelsen noterar att i utredningens direktiv framgår att ”föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas” och eftersom åtgärdsprogrammets styrmedel ska leda till fysiska åtgärder hade vi gärna sett en genomlysning av hur fysiska åtgärder ska finansieras. Vi anser att det krävs en översyn av hur tillämpningen av att förorenaren ska betala för åtgärdskostnader (Polluters Pay Principle, PPP) skulle kunna förbättras och av möjligheten att införa en avgift för att använda vatten som täcker in fler branscher än VA-kollektivet (Users Pay Principle, UPP) även i Sverige. Båda dessa finansieringsformer är förutsättningar för en fungerande vattenförvaltning enligt vattendirektivet.

¹⁷ MB 5 kap, §11



Vi saknar också en djupare genomgång av de statliga möjligheterna att finansiera åtgärder och hur den statliga finansieringen kan optimeras och styras mot de största åtgärdsbehoven.

Vi instämmer med utredningen i att förutsättningarna för att införa en vattenförvaltningsavgift som bästa möjligheten för att säkerställa långsiktig finansiering bör utredas vidare.

Utredningen har inte fullt ut redovisat konsekvenserna av sina förslag

Länsstyrelsen menar att utredningen inte har redovisat konsekvenserna av de lagda förslagen eller de olika alternativa lösningsmodellerna tillräckligt väl. I uppdraget ingick att beskriva konsekvenser för alla alternativa förslag som övervägts. Detta borde innebära att även utomstående ska ha möjlighet att jämföra de olika alternativen för att kunna förstå varför utredningen landar i sitt ställningstagande.

Länsstyrelsen ser inte att utredningen beskriver vilka förbättringar i Sveriges implementering av vattendirektivet som förväntas av förändringsförslagen som rör ansvarsfördelningen och organisationen inom vattenförvaltningen.

Vi har istället vissa farhågor om negativa konsekvenser:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner riskerar att fördröjas i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet,
- stora delar av kommande förvaltningscykel kan behöva tas i anspråk för att hitta nya roller, ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter och aktörer,
- det behöver troligen byggas upp nya samverkansformer på nationell och regional nivå,
- det finns en risk att dialogen inom vattendistriktet och lite större regionala arenan, som följer av vattnets geografi, försvåras
- det ändrade ansvaret för samordning och sammanhållning av vattenförvaltningens processer kan leda till större otydlighet jämfört med idag,
- den kompetens som byggts upp under mer än 15 år inom vattenförvaltningen riskerar att inte kunna behållas och måste byggas upp på nytt,
- kostnaderna för de rent administrativa delarna av vattenförvaltningen flerdubblas i jämfört med idag

De delar i förslaget som berör den regionala samordningen, att avveckla vattenmyndigheterna, riskerar enligt vår mening att leda till en försening i vattenförvaltningsarbetet och att Sverige kanske inte kan leva upp till kraven i ramdirektivet. Konsekvenserna av omfattande förändringar i genomförande och ansvarsfördelning kan också leda till att de förbättringar i vattenmiljön som långsiktigt gagnar samhällsutvecklingen förskjuts framåt och samtidigt försenar



arbetet med att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen. För att minska negativ påverkan på människors hälsa och på levnadsvillkor för växter och djur i våra vatten behövs istället en ökad åtgärdstakt utan omvägar.

Vi saknar en mer genomarbetad analys av vilka konsekvenser en omorganisation kommer att få för vattenförvaltningsarbetet under den kommande förvaltningscykeln. Ett exempel på detta är att utredningen inte har adresserat frågan om vattenförvaltningens roll i arbetet med omprövning av vattenkraftsverksamheter för moderna miljövillkor. Vattenförvaltningen står inför sin kanske största utmaning hittills i och med den nationella plan för omprövning av vattenkraftsverksamheter som regeringen väntas besluta om inom kort. En central del i genomförandet av den nationella planen kommer att vara vattenmyndigheternas förmåga att hantera översyn av miljö kvalitetsnormer och utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster i de avrinningsområden som påverkas av vattenkraft. Som tidplanen formuleras det förslag som ligger på regeringens bord finns inte några marginaler för förseningar på grund av ändrade ansvarsfördelningar och omlokalisering av personal.

En stor omorganisation måste vara så bra att förändringskostnaden motiveras

Länsstyrelsen anser att utgångspunkten för förändringar av svensk vattenförvaltning måste vara att det finns ett bättre alternativ än dagens. Med bättre alternativ menar vi ett alternativ som på ett bättre och säkrare sätt skapar de av vattendirektivet önskade resultaten i Sveriges vattenförekomster. Det nya alternativet måste dessutom på sikt vara så mycket bättre än befintlig organisation att det motiverar den kostnad i tid och pengar som själva förändringen medför.

Omfattande omorganisationer tar alltid tid och resurser i anspråk. Dessutom leder de oundvikligen till att organisationen inte presterar under en tid som den gamla är upptagen med att avveckla sig och den nya med att starta upp. De medför alltid risk för ett omfattande kompetenstapp i synnerhet när man omlokaliserar verksamheten geografiskt. Riksrevisionens rapport om flytt av statliga myndigheter visar att det tar minst fyra år innan verksamheten återfår samma funktion som tidigare¹⁸. Och då har hänsyn inte tagits till de omställningskostnader som en förändring av roller och ansvar för olika myndigheter skulle innebära, utan det avser enbart konsekvenserna av en geografisk förändring för samma myndighet med i stort sett samma verksamhet.

¹⁸ [Omlokalisering av myndigheter \(RiR 2009:30\)](#)



I avsaknad av tydlig beskrivning av vilka förbättringar som kan förväntas med fördelningen av vattenmyndigheternas ansvar på många olika aktörer, menar Länsstyrelsen att betänkanudet inte visar hur sådana eventuella förbättringar skulle överväga de nackdelar som kommer att uppstå i form av försämrat genomförande av vattenförvaltningen och ökade kostnader under lång tid framöver. Framförallt belyses inte noll-alternativet eller fördelarna med nuvarande organisation i tillräcklig utsträckning.

Utspridning av beslutsfattandet är en riskfaktor

Länsstyrelsen är tveksam till att en mer utspridd roll- och ansvarsfördelning med kan leda till att ökad möjlighet för olika aktörer att få en överblick och förståelse för den samlade vattenförvaltningen. Vi vill hellre se att gränsdragningarna mellan olika ansvariga i dagens system reds ut så att risken för otydlighet och missuppfattningar minskar.

Länsstyrelsen ser med stor oro på betänkanuets förslag att dela upp besluten för miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan på flera olika aktörer. Vi anser att det behöver finnas en tydlig koppling mellan kartläggningsarbetet, normsättning och åtgärdsplanering. I förslaget ska kartläggningsarbetet ske hos län och kommuner, länsstyrelserna ska i samverkan med alla berörda stå för åtgärdsplanering och länsstyrelserna ska lämna förslag på miljö kvalitetsnormer. HaV och SGU ska besluta förvaltningsplaner och övervakningsprogram per distrikt och regeringen besluta om nationellt åtgärdsprogram, medan en nationell nämnd tar beslut om normer. Vår erfarenhet visar att normsättning styr åtgärdsplaneringen och samtidigt är beroende av den. Dessutom behövs vanligen en växelverkan med påverkansanalys och statusklassning för att hela kedjan i arbetet ska hänga ihop och bli konsekvent och transparent. Länsstyrelsen ställer sig frågan hur man ska få ihop helheten i ett förvaltningssystem när det är många olika aktörer som ansvarar för var sina delar?

Beslutsfunktioner och vattenmyndigheter per distrikt bör behållas

Länsstyrelsen anser att distriktvisa beslutsorgan krävs för att behålla en regional förankring, bred kompetens från både samhällssektorer, myndigheter och kommuner i respektive distrikt. Vi anser att med några anpassningar så kommer dagens system med fem vattenmyndigheter att fortsatt vara ändamålsenligt.

Vi menar vidare att det är mest effektivt att framtagande av kunskapsunderlag samordnas och tas fram på samlat sätt i respektive vattendistrikt. Genom att lägga ut det operativa planeringsarbetet på 290 kommuner, 21 län och 14 myndigheter kan det



uppstå en större spretighet, ökad risk för böter från EU och konkurrensskillnader för näringslivet.

Vattenmyndigheternas ansvar för att besluta om förvaltningsplaner, övervakningsprogram och operativa delar av åtgärdsprogram för berörda myndigheter och kommuner inom distriktet bör kvarstå. Sådana beslut kräver god regional förankring och behöver inte arbetas fram av centrala myndigheter för att sedan brytas ner och förmedlas till EU per distrikt.

När det gäller åtgärdsprogram riktade till myndigheter så instämmer Lännsstyrelsen att det ytterst är regeringen som bör vara beslutande, just för att regeringen ansvarar för budget och beslut om eventuell annan styrning av myndigheter och kommuner. Vi anser dock att ett sådant regeringsbeslut bör beredas på distriktsnivå med förslag på och motivering till åtgärder som baseras på kartläggningsarbetet och hänger ihop med normsättning.

Vi ser en risk att det kan bli mindre effektivt om myndigheterna och kommuner själva bestämmer hur den lokala samverkan i åtgärdsplaneringen ska utformas i varje avrinningsområde, eftersom de olika aktörerna har mycket olika förutsättningar att kunna ta ett sådant ansvar.

Vi är tveksamma till om det behövs någon nationell normgivningsnämnd för att besluta om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Sådana beslut kan tas av distriktvisa beslutsorgan med kunskap om regionala skillnader i distrikten.

Utredningens alternativ om nämndmyndigheter¹⁹ som beslutsfunktion vid de länsstyrelser som är vattenmyndigheter eller motsvarande skulle kunna vara en bra lösning för att fatta oberoende beslut om normer per distrikt. Alternativt vattendelegationerna finnas kvar med landshövdingen som ordförande, men att det regleras att alla frågor som rör beslut där risk för jäv föreligger ska lyftas till regeringen.

Ökade kostnader delvis utan finansiering

Utredningens förslag att fördela ut vattenmyndigheternas uppdrag på flera andra myndigheter innebär att omfattningen och behovet av samverkan mellan alla olika aktörer kommer att öka avsevärt för att åstadkomma den samordning som utredningen förutser och som vattenförvaltningsarbetet förutsätter. Lännsstyrelsen vill påtala att

¹⁹ SOU 2019:66, sid 605



detta sannolikt kommer att innebära betydligt högre kostnader för själva förvaltningsarbetet än idag.

Vi ser att förslagen kommer att leda till behov av väsentligt mycket större samverkans- och samordningsinsatser för alla länsstyrelser jämfört med idag. Utredningen förutsätter att nödvändig samverkan inom avrinningsområden och inom sektorer kommer att ske på frivillig väg, men det är troligt att länsstyrelserna kommer behöva vara drivande i de processerna. Detta kommer att medföra ökade kostnader. Vi anser att de förslag om hur detta ska finansieras inte täcker de behov som kommer att uppstå. En heltidstjänst för varje länsstyrelse och en kommunstödare under en treårsperiod täcker möjligen det behov av förstärkning som redan finns på dagens beredningssekretariat och en del av behovet för att hjälpa kommunerna att ta det ökade ansvar för deltagande i vattenförvaltningsarbetet som utredningen föreslår. Det bör också påpekas att antalet kommuner och därmed behov av finansiering varierar stort mellan olika län. Samtidigt föreslås att inrätta samverkansforum med särskild personal per avrinningsområde, men hur ansvar och finansiering ska se ut beskrivs inte.

Länsstyrelsen vill poängtera att vi är positiva till att involvera kommunerna mer i både kartläggningsarbetet och i åtgärds genomförandet och att därför kan det generella statsstödet till kommunerna behöva öka. Vi saknar dock en uppskattning av kostnaderna för detta.

Vi vill också framhålla att vattenfrågorna i samhället innehåller betydande målkonflikter där olika parter har motsatta drivkrafter och önskemål. Det är också stora summor pengar som berörs. Även om mycket omfattande samverkan genomförs mellan parter som står långt ifrån varandra är det långtifrån säkert att frågorna förs framåt.

Mer administration med oklar innebörd och omfattning

Utredningen lyfter på ett flertal ställen att en förenkling av vattenförvaltningsarbetet är nödvändigt och att fokus måste riktas om från administration till reellt åtgärdsarbete. Samtidigt föreslås åtgärder som verkar leda i motsatt riktning. Ett exempel är förslaget om att länsstyrelserna ska samordna arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå i en s.k. operativ plan. Planen bygger på att alla statliga myndigheter och kommuner identifierar vilka åtgärder man behöver



genomföra och tillsammans hittar de kombinationer av åtgärder som är mest verkningsfulla²⁰.

Planen har likheter med ett i dag utpekade uppdrag till länsstyrelserna (Vattenmyndigheternas Åtgärd 5) som bygger på att samla sina verksamheter i en gemensam plan för att nå miljö kvalitetsnormerna inom avrinningsområdena. Utredningen lägger ett således förslag på en ny typ av plan som ska tillskapas för samtliga 119 avrinningsområden i Sverige i samverkan med alla berörda. Det är samtidigt oklart vilken rättslig status och innebörd dessa planer ska ha, då de enligt utredningen inte är rättsligt bindande. Det är oklart vilka åtgärder som ska ingå i planen, vem som berörs, vad som händer om man inte genomför planen och vilken koppling planerna egentligen har till åtgärdsprogrammet som tas fram på nationell nivå. I förslaget får Länsstyrelserna samordningsansvaret men det regleras inte vem som ska ha huvudansvaret. Länsstyrelsen ser att det finns en risk för att arbetet inte blir tillräckligt behovsstyrt utifrån vad vattnet faktiskt kräver, då inte alla aktörer kommer att kunna analysera kostnadseffektivitet i ett avrinningsområdesperspektiv eller hur åtgärderna sammantaget leder till att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Länsstyrelsen ser att detta förslag riskerar att leda till ökad administration utan tydligt krav på genomförande eller uppföljning. Det kan också bli också en utmaning att sammanställa 119 lokala planer till ett format som kommer att uppfylla EU:s rapporteringskrav, eftersom arbetssätten kommer att variera stort över landet. Vi ser hellre att fokus riktas mot att stimulera ett reellt åtgärds genomförande.

Ökat organisatoriskt avstånd och ytterligare mer samordning i alla led

Alla länsstyrelser har i nuvarande förvaltning en hög grad av samordning inom sig och med Vattenmyndigheten och de sektorsansvariga myndigheterna. Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna själva ansvarar för samordning, samverkan och framtagande av underlag för hela vattenförvaltningsarbetet. Vägledning kring metoder, underlag, föreskrifter och arbetssätt som behövs kommer att ske från Havs- och vattenmyndigheten för ytvatten och SGU för grundvatten. SMHI kommer att ansvara för samordning av arbetet rörande vattenförekomstindelning.

Vi ser en risk för att varje länsstyrelse kommer få en avsevärt ökad arbetsbörda både när det gäller samordning och samverkan med andra länsstyrelser när avrinningsområden korsar länsgränser, och när det gäller dialog och kontaktytor för

²⁰ SOU 2019:66, sid 535



tolkning och tillämpning av föreskrifter, vägledning, arbetsmetoder med mera i det dagliga arbetet. Det finns också en risk för att regionala perspektiv får mindre utrymme i ett system med starkare nationell styrning. Det är Länsstyrelsens mening att det regionala perspektivet är mycket viktigt i vattenförvaltningsarbetet, inte minst för samverkan med regionala och lokala aktörer samt för kunskapen om de regionala förhållandena. Redan i dag upplevs avståndet till Havs- och vattenmyndigheten långt för den enskilda tjänstepersonen länsstyrelsen i vissa frågor och beredningssekretariatet ser att avståndet kan komma att försvåra det nya samordnande uppdraget.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med avdelningschef Eva Brynolf som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Malin Almkvist medverkat.

Cecilia Schelin Seidegård

Eva Brynolf

Beslutet har signerats elektroniskt.



Bilaga 1 Synpunkter på enskilda kapitel i betänkandet

I denna del lämnas mer specifika synpunkter på enskilda kapitel och förslag i betänkandet. Enligt Lännsstyrelsens mening att det är svårt att bemöta och kommentera framförda synpunkter, eftersom skrivningar som ”*Det har påpekats att...*” ”*Det har framförts att...*” ”*Flera anser att...*” används genomgående i hela betänkandet.

Lännsstyrelsen anser att det hade varit önskvärt att konkreta problem och missuppfattningar särskilts på ett bättre sätt. Nedan följer synpunkter som utgör exempel, då det omfattande betänkandet inte varit möjligt att kommentera i sin helhet.

Kapitel 1 och 24 Författningsförslag och författningskommentarer

Lännsstyrelsen väljer att inte kommentera författningsförslagen på detaljnivå, men vill lyfta fram ett par övergripande synpunkter på författningsförslagen.

Först och främst konstaterar Lännsstyrelsen att endast ytterst grundläggande författningsförslag lämnas, men däremot mycket få förtydliganden eller förstärkningar av regelverket som skulle kunna förbättra genomförande och tillämpning. Exempelvis föreslås inga förstärkningar av 5 kap MB kring miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Här hade Lännsstyrelsen gärna sett att utredningen föreslagit förtydliganden i lagstiftningen, som skulle kunna leda till förbättringar i genomförandet av instrumenten i Sverige. Exempelvis saknar Lännsstyrelsen ett förtydligande kring åtgärdsmyndigheters ansvar för uppföljning och rapportering av genomförda åtgärder direkt i 5 kap MB.

På liknande sätt föreslås att det ska bli ”obligatoriskt” för myndigheter och kommuner att genomföra en samordnad planering av de åtgärder de behöver vidta för att fastställda miljökvalitetsnormer ska kunna följas. Enligt Lännsstyrelsens uppfattning är det otydligt i förslaget vad som händer om sådan planering inte sker och vem som egentligen ansvarar för kontrollen av de föreslagna operativa planerna.

När det gäller författningsförslagen kring operativa planer finner Lännsstyrelsen att det är mycket oklart i förslaget vilken rättslig status dessa ska anses ha, vilket enligt Lännsstyrelsens uppfattning riskerar att försvåra både framtagande, genomförande och uppföljning av planerna. Lännsstyrelsen saknar kopplingen till de rättsligt bindande åtgärdsprogrammen i författningsbestämmelsen till förslaget om operativa planer. Det är även oklart i författningsförslaget vilken länsstyrelse som ska ansvara för



samordningen i avrinningsområden som inkluderar flera länsstyrelser. Här anges endast att planeringsarbetet ska ”samordnas av en länsstyrelse”. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är detta inte ett förtydligande jämfört med vad som gäller idag, där vattenmyndigheterna ansvarar för samordningen i respektive vattendistrikt.

Kapitel 2 Uppdraget och hur det genomförts

I kapitel 2 redovisas sex olika organisationsalternativ, varav tre direkt väljs bort. Det framhålls att för- och nackdelar har tagits fram och vilka konsekvenser som kan uppstå om de olika alternativen genomförs. Redovisning av detta arbete för de sex alternativen saknas dock och därför är det svårt att förstå på vilka grunder utredningens olika bedömningar görs i de följande delarna av betänkandet. Länsstyrelsen kan även konstatera att utredningens slutliga organisationsförslag inte bottenar i något av de övervägda förslag som redovisas i kapitel två.

Resonemangen om begrepp på sid 114-115 leder heller inte till förtydliganden, utan ger snarare upphov till frågor. Utredningen väljer exempelvis att använda begreppet ’vattenförvaltning’ för både arbetsuppgifter som följer av ramdirektivet för vatten och som beteckning på den organisation som arbetar med uppgifterna. Dessutom används begreppet ’berörda myndigheter’ för myndigheter som på något sätt berörs. Länsstyrelsen vill här betona att begreppet ’åtgärdsmyndigheter’ är ett vedertaget begrepp inom vattenförvaltningen idag, som innefattar alla myndigheter som har åtgärder riktade till sig i åtgärdsprogrammen. Det är oklart vilka ytterligare myndigheter som utredningen anser vara berörda.

Begreppet åtgärdsarbete avser i utredningen genomförande av åtgärder, men det är inte tydligt om utredningen avser både administrativa och fysiska åtgärder eller bara de senare.

Kapitel 3 Förvaltningen av vatten

Beskrivningen av den svenska vattenförvaltningen och hur ramdirektivet implementerats i kapitel 3 är mycket summarisk och hjälper inte till att öka förståelsen för den som inte redan är insatt. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av det faktiska syftet med vattenförvaltningsarbetet samt en problematisering av den rättsliga regleringen och det svenska finansieringssystemet redan i detta kapitel. Detta för att tidigt visa på de utmaningar och de områden som utgör bakgrund till de problem som utredarna senare lyfter i betänkandet. Detta gäller till exempel försämringsförbudet, regleringen av miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogrammets rättsliga begränsning till administrativa åtgärder riktade mot



myndigheter, begränsad kostnadstäckning och finansiering av åtgärder, samt vattenförvaltning i förhållande till kommunernas självbestämmande.

Kapitel 4 Utredningar och annat utvecklingsarbete

I detta kapitel finns en informativ del om bakgrunden till dagens ansvarsfördelning och organisation inom svensk vattenförvaltning. Dock lyfts huvudsakligen exempel som redan här styrker utredningens kommande val av förslag. Detta ger inte förståelse för vilka avvägningar av för- och nackdelar som tidigare utredningar gjort och det framstår som att utredningen redan tidigt haft en klar uppfattning om att det är de regionala vattenmyndigheterna som är problemet i svensk vattenförvaltning. Trots att det framgår i direktivet till denna utredning att Miljömyndighetsutredningens betänkandet Väger till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) brister i sin problembeskrivning och -analys så väljer utredarna i detta betänkande att lyfta upp deras slutsats om avveckling av vattenmyndigheterna till rubriknivå (sid 139).

I beskrivningen av miljöövervakningsutredningen anges att den utredningen avgränsade sig och lämnade mycket av vattenövervakningen till vattenförvaltningsutredningen. Vi hade önskat en tydligare koppling mellan utredningarnas förslag. Exempelvis föreslår miljöövervakningsutredningen att en plan ska göras för miljöövervakningen vart fjärde år. Det finns ingenstans i föreliggande utredning någon kommentar om detta, trots att en plan vart fjärde år inte stämmer med vattenförvaltningscyklerna.

Kapitel 5 Styrning

I inledningen av detta kapitel sägs följande om styrning: ”*Verksamhet kan styras på olika sätt, bland annat genom regler, formulering av mål och resultatkrav, organisering av verksamheten, ekonomiska incitament och genom informationsinsatser*”. Länsstyrelsen kan notera att sanktioner inte nämns eller diskuteras. Det har i andra sammanhang lyfts att en viktig orsak till att åtgärdsmyndigheterna inte alltid genomför sina åtgärder är bristen på sanktioner, då detta inte är tradition i Sverige.²¹ Det hade därför varit önskvärt med en diskussion om sanktioners eventuella roll i arbetet för ökat genomförande av åtgärder i kapitlet om styrmedel. Ett resonemang om kopplingen mellan finansiering och sanktioner hade också varit bra. Med tanke på att ett ökat genomförande av åtgärder är ett viktigt

²¹ Se till exempel Lundin Olle, 2015, Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner, <https://eso.expertgrupp.se/rapporter/kommunalt-trots/>; Michanek Gabriel m.fl ”Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer, 2016; SOU 2015:43 ”Väger till ett effektivare miljöarbete”.



skäl till att utreda vattenförvaltningen så är det olyckligt att detta styrmedel inte alls berörs.

Betänkandet lyfter frågor kring kommunalt självstyre och konstaterar att detta har en framträdande plats, men är innehållsmässigt lite reglerat. Det uttrycks också att statens styrning av kommunernas behov studeras samt att olika förutsättningar kan leda till att många kommuner kommer att ha svårt att hantera de krav vattenförvaltningen ställer (sid 168). Vi saknar en närmare beskrivning av hur vattenförvaltning med bas i vattnets geografi i förhållande till kommunernas ansvar bör utvecklas. Kommunernas olika förutsättningar att kunna ta sitt ansvar inom vattenförvaltningen ser vi som risk i förhållande till utredningens lagda förslag, men vi konstaterar att djupare analys av konsekvenserna saknas.

På sidan 168 lyfts synpunkter där det efterfrågas mer politisk styrning. De framförda synpunkterna verkar vara av blandad karaktär och så vitt vi kan utläsa är den samlade bilden inte tydlig. Det är oklart om det som efterfrågas ytterligare en politisk nivå för just vattenförvaltningen. I avsnittet borde det förtydligas att politisk styrning av myndigheter sker i Sverige via lagstiftning som manifesterar demokratiskt fattade beslut. Regelverken som styr vattenförvaltningen är beslutade i politisk församling och borde inte behöva omprövas. Om det finns målkonflikter mellan olika regelverk ska de hanteras av regeringen. Intresseavvägningar mellan enskilda verksamhetsutövare hanteras i domstol.

Som vi ser det har regeringen delegerat sitt beslutsmandat till vattendelegationerna, vilket är en naturlig följd av att Sverige valt att ha små departement som verkar via sina myndigheter. Detta borde inte upplevas som konstigt, då det följer av svensk förvaltningskonstruktion.

Kapitel 6 Vattendistrikt och avrinningsområden

Utredningens ambition är uttalat att stärka det nationella perspektivet och avrinningsområdesperspektivet. Ramdirektivet utgår ifrån distriktsplanering som en grundläggande princip för att binda ihop ett centralt nationellt och lokalt perspektiv och en förvaltning baserad på vattnets naturliga flöden och gränser. Den svenska indelningen baseras på naturgivna och socioekonomiska förhållanden. Vi anser att denna indelning är motiverad av än flera skäl – klimat, havsbassängernas känslighet för påverkan, effektivitet i förvaltningsarbetet i fem områden i stället för förslaget 119 huvudavrinningsområden. Avrinningsområden varierar dessutom mycket i



storlek över landet (stora i norr och små i söder, undantaget Göta älv) och för att hitta en ”lagom” och hanterbar geografisk nivå behövs vattendistrikt.

Vi ser inte att det framförs några synpunkter som stödjer förslaget om att tona ner betydelsen av vattendistriktet. En hänvisning till en rapport från miljövarddirektörerna från 2003 finns på sidan 188 i betänkandet. Rapporten är framtagen före bildandet av dagens vattendistrikt och vi tycker att det är tveksamt om den utgör grund för ett ställningstagande. Efter bildande av vattendistriktet har, som utredningen också nämner, flera olika indelningar i tex delavrinningsområden och åtgärdsområden tagits fram i samverkan med länsstyrelserna för att vid behov etablera operativa enheter.

Vi noterar också att det framförs att det kan vara svårt att arbeta utanför läns- och kommungränser, vilket dock är helt avgörande för att nå en effektiv vattenförvaltning. I ljuset av dessa synpunkter blir utredningens förslag om frivillig samverkan i vattenförvaltning per huvudavrinningsområden svår att förstå.

Kapitel 7 Internationella avrinningsdistrikt

Inte aktuellt i Södra Östersjöns distrikt.

Kapitel 8 Organisation

Det anges i detta kapitel att mycket upplevs som otydligt i organisationen av vattenförvaltningen samt att det framförallt är länsstyrelser och kommuner som har denna upplevelse. Vi delar inte den bilden. Alla länsstyrelser ett beredningssekretariat och där vet man väl hur organisationen fungerar. I senaste åiterrapporteringen över hur det går med åtgärdsarbetet redovisade 261 kommuner sitt arbete till Vattenmyndigheterna. För dessa var det tydligt vad de redovisade och till vem.

Vidare framförs att organisationen upplevs som komplicerad. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att mer specifikt försöka utröna vad det är som upplevs komplicerat – att arbeta över administrativa gränser, vattendirektivets metodik, regeringens beslutsdelegation till vattendelegationerna, de fem länsstyrelsernas uppdrag att vara vattenmyndigheter eller något annat. Vi tror att sannolikheten är hög att vattenförvaltning, även i ny kostym, kan komma upplevas som komplex och kanske otydlig av dem som inte har nära kontakt med den i sitt dagliga arbete.

På sidan 233 står det ”*Det har framförts att det är mycket få personer som förstår vattenförvaltningen, hur den är uppbyggd och vilka kvalitetskrav som gäller. Även inom länsstyrelserna ses vattenförvaltningen som en stor utmaning. Det har även*



framförts att alla inte behöver veta allt, och att de flesta som behöver veta hur allt hänger ihop också gör det.” Vi skulle gärna ha sett att detta hade fått ett större genomslag i betänkandet. Utredningen skulle i ett tidigt skede kunnat försäkrat sig om att de som inte förstår vattenförvaltningen, och som kanske inte heller behöver förstå vattenförvaltningen, inte tillmäts för stor betydelse i jämförelse med de som är insatta i frågan. Kunskap om formaliteterna i vattenförvaltningen är inte allmängods och behöver inte heller vara det.

I kapitlet beskrivs även olika aktörers ansvarsområden både i själva vattenförvaltningsarbetet och åtgärdsgenomförandet samt även ansvar för att ta fram underlag. Utredningen lyfter några exempel på att vattenarbetet behöver vara tvärsektoriellt. Vi tycker att det behöver betonas tydligare att vattenförvaltningen inte bara är en miljöfråga utan en samhällsfråga som därför kräver samverkan över olika sektorsgränser inom regeringen, mellan sektorsmyndigheter, inom länsstyrelser och inom kommuner. Länsstyrelsen saknar här förslag på hur sådan samverkan skulle bedrivas och styras.

På sidan 232 och framåt diskuteras organisationen. Vi noterar att de framförda synpunkterna verkar vara av blandad karaktär och så vitt vi kan utläsa är den samlade bilden inte tydlig. Vi skulle gärna sett en koppling redan här till de två skäl som sammanvägts för att komma fram till nuvarande organisationslösning, vilka beskrivs både i tidigare utredningar och Bremdahls konstitutionella analys (bilaga 2 till utredningen). De två skälen är att det behövs en organisation som dels har ett ansvar med bas i vattnets geografi som direktivet kräver, dels har samtidig koppling till annat vattenarbete på regional nivå (länsstyrelsenivå). Länsstyrelsen menar att denna kombination av skäl för organisationen fortfarande är relevant och att andra lösningar ger upphov till avsteg från endera av de två perspektiven.

Vi delar synpunkten att kommunerna är mycket viktiga inom vattenförvaltningen samtidigt som de har mycket olika förutsättningar. Det behövs ett förtydligande om synpunkterna om kommunernas roll avser uppgifter som att göra kartläggnings- och analysarbete eller genomförande av åtgärder, administrativa och fysiska, för att förstå vilken slutsats som kan dras.

När det gäller vattendelegationernas roll och de fem länsstyrelsernas roll som vattenmyndigheter kan konstateras att det lyfts både för- och nackdelar där ingen tydlig slutsats framkommer i framskrivna synpunkter. Det mest konkreta förändringsbehovet som beskrivs är landshövdingens dubbla roller som myndighetschef och ordförande i vattendelegationen. Utredningen lyfter på flera



ställen en jävsproblematik för landshövdingen. Det beskrivs dock inte mer exakt vad jävsproblematiken består i då delegationen inte fattar några beslut som påverkar till exempel resurstillskott eller motsvarande i den egna organisationen.

Vi saknar dock en notering om en potentiell jävsproblematik som skulle kunna uppstå för Havs- och vattenmyndighetens eller SGU's generaldirektörer.

Vattendelegationerna beslutar om åtgärder för bland annat statliga myndigheter och i den nuvarande förvaltningsplanen riktas åtgärder riktade till dessa myndigheter. Problematikeringen skulle kunna leda vidare till frågan om inte åtgärder inom havsmiljöförvaltningens åtgärdsprogram på motsvarande sätt borde beslutas av regeringen för att undvika jäv.

När det gäller vattenförvaltningen hos centrala myndigheter så instämmer Länsstyrelsen i utredningens noteringar om att det har prioriterats för lite resurser till det arbete som behöver göras, att det finns otydligheter mellan olika sektorsmyndigheters ansvarområden, att vägledning kommer sent i förhållande till behov och att de ofta behöver anpassas för att bli användbara i praktiken.

I ett mycket kort avsnitt (sid 244) lyfts att SMHIs roll i vattenförvaltningen behöver bli tydligare, men inget sägs om vad och varför. Länsstyrelsen är frågande till att detta ligga till grund för utveckling av ett förslag.

Kapitel 9 Planeringsarbete

I kapitlet redogörs för ett antal synpunkter som framförts till utredningen.

Länsstyrelsen kan inledningsvis konstatera att de framförda synpunkterna är av blandad karaktär och så vitt vi kan utläsa är den samlade bilden inte entydig. Det framförs heller ingen uppenbar kritik som kan anses allvarlig. Implementering av direktivet är ändå en utmaning för länsstyrelsen när det gäller både i den rena myndighetsutövningen, i åtgärdsarbetet samt planeringen. Det faktum att föreskriftsrätt och vägledning ligger på sektorsmyndigheter har komplicerat statusklassning och normsättning.

I kapitlets sammanfattning uttrycks bland annat kritik mot att åtgärdsprogrammen innehåller ”inga konkreta åtgärder” (sidan 261). Det är oklart vad exakt utredningen menar med detta, då det är en naturlig följd av den rättsliga konstruktion kring åtgärdsprogram som finns i Sverige. Länsstyrelsen förutsätter att utredningen känner till att vattenmyndigheterna enligt gällande regler endast får rikta administrativa åtgärder till myndigheter och kommuner. Länsstyrelsen anser dock att även denna del av åtgärdsarbetet är konkret och viktig. Åtgärdena som åtgärdsprogrammen



innehåller syftar till visa vad som krävs för att myndigheten ska kunna ta sitt ansvar för att miljö kvalitetsnormerna följs och att myndigheten i sin tur påverkar verksamhetsutövare.

Förslag till konkreta fysiska åtgärder utifrån påverkansanalys och riskbedömning finns att hämta i databasen VISS. Förslagen i VISS är inte rättsligt bindande och det är med andra ord är det upp till de som ska genomföra fysiska åtgärder att konkretisera åtgärderna i den enskilda situationen och avgöra vilken åtgärd som är lämpligast att vidta utifrån lokal kunskap och lokala förutsättningar.

Avsnitt 9.1.7 har rubriken ”Det finns för många vattenförekomster”. Även om utredningen har en överrubrik ”framförda synpunkter” så menar vi att läsaren av underrubrikernas utformning kan få uppfattningen att detta är ett faktum. Flera särskilda yttranden trycker på att Sverige har för många vattenförekomster samt att detta leder till en stor administrativ börda. Länsstyrelsen vill i sammanhanget framföra att den gällande vattenförekomstindelningen följer HaVs föreskrifter som i sin tur följer EUs regelverk. För närvarande genomförs också ett projekt för att återigen se över vattenförekomstindelningen. Oavsett vad det totala antalet vattenförekomster är har Sverige utan tvekan mycket vatten jämfört med de flesta andra EU-länder. Såvitt vi kan se har den enda kritik som framförts från EU till Sverige varit den om att vi hade en för högt satt storleksgräns för vilka sjöar vi klassade som vattenförekomster. Detta påpekande ledde till en förändrad vägledning hos HaV och fler vattenförekomster i Sverige.

På sidan 270 och framåt noteras att statusklassning är en svår uppgift då det ofta saknas data. Länsstyrelsen tycker att denna slutsats behöver modifieras då det i påverkade vatten ofta finns data men att de inte alltid är framtagna med en enhetlig metodik. I beskrivningen framstår det också som att en expertbedömning är av sämre kvalitet, vilket inte behöver vara fallet. Vi tycker att även den skrivningen behöver nyanseras. Dessutom skulle det redan här behöva kopplas de brister som finns inom miljöövervakningen i förhållande till kraven i Ramdirektivet för vatten. Bristerna i miljöövervakningen har länsstyrelser och vattenmyndigheter påpekat vid flertal tillfällen.

Länsstyrelsens beredningssekreteriat anser att statusklassningen är svår eftersom bedömningsgrunderna hela tiden ändras. Det är en ständig avvägning mellan att å ena sidan ta tillvara all ny kunskap och göra en bättre bedömning och å andra sidan göra bedömningarna jämförbara. Målet måste vara att samma analyser och metoder ska



gälla mellan cyklerna. Ny kunskap kommer alltid att spela en roll, men Länsstyrelsen vill peka på det orimliga i, och mindre trovärdiga, att bygga om systemet hela tiden.

Sidan 271. I ett mycket kort avsnitt lyfts att det framförts att det inte görs någon ekonomisk analys av vattenanvändningen, men inget sägs om vad som saknas och varför. Vi ställer oss frågande till om detta kan ligga till grund för utveckling av ett förslag.

På sid 273 framgår att det behövs nationell vägledning. Det är oklart vilka slutsatser som går att komma fram till av denna information – det framstår som att centrala myndigheter å ena sidan vill ha mer samordning i statusklassningen och å andra sidan att inte vill detaljstyra arbetet med statusklassningar. Detta för att länsstyrelserna *”behöver få känna att de centrala myndigheterna har förtroende för att de gör ett bra arbete”*. Länsstyrelsens åsikt är att det är viktigt att statusklassningen görs på ett genomtänkt och likvärdigt sätt över landet.

I avsnitt 9.2 om miljö kvalitetsnormer instämmer vi i utredningens notering att normsättningen är starkt regelstyrd och att tillämpningen ska vara lika i hela landet. Till denna notering skulle kunna läggas att de fem vattenmyndigheternas nära samarbete bland annat resulterar i en samstämmig tillämpning.

I avsnitt 9.3.2 sammanfattas synpunkter på åtgärdsprogrammen. Bland annat framförs kritik mot att åtgärdsprogrammen är lika mellan distrikten och att åtgärdsprogrammen inte innehåller några konkreta åtgärder. Det är inte definierat vad som avses med ordet ”konkret”. En tolkning skulle kunna vara att utredningen avser fysiska åtgärder, eller åtminstone åtgärder riktade till verksamhetsutövare. I detta sammanhang saknas noteringen att det svenska systemet begränsar åtgärdsprogrammen att riktas till myndigheter och kommuner samt att programmen syftar till att visa vad myndigheter och kommuner behöver göra för att kunna följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Det borde kunna beskrivas att det inom dagens system finns möjlighet inom vattenförvaltningen att i samarbete med till exempel vattenråd och verksamhetsutövare skapa frivilliga åtgärdsplaner och söka stöd för åtgärder inom den statliga tilldelningen för ex LOVA, LONA och Landsbygdsprogrammet. Detta arbetssätt har länsstyrelsen i Kalmar framgångsrikt tillämpat.

Det är också viktigt för förståelsen att betona att miljö kvalitetsnormerna är framtagna per vattenförekomst, vilket innebär att behovet av åtgärder tydligt skiljer sig mellan olika delar av landet och för olika problemområden. Detta preciseras även av de förslag till åtgärder som lämnas i VISS. Däremot är åtgärdena till exempelvis



Kemikalieinspektionen eller Boverket naturligtvis lika i hela landet eftersom det rör sig om administrativa åtgärder riktade till en och samma myndighet.

Några aktörer har tagit upp frågan om vattenförvaltningen har någon praktisk betydelse för det arbete som myndigheter och kommuner utför. Bland annat från kommunerna har uppgetts att man inte utgår från åtgärdsprogrammen eller använder material från vattenförvaltningen. Detta är ett exempel på hur svagt vattenförvaltningen ofta är implementerad, men illustrerar även många kommuners resursbrist. Förslaget om att öka kommunernas ansvar och roll är i ljuset av dessa kommentarer bra och bör utvecklas.

Avsnitt 9.5. När det gäller svensk vattenmiljöövervakning instämmer Länsstyrelsen i att den har stora brister och inte har anpassats till kraven i Ramdirektivet för vatten.

Avsnitt 9.6. Beskrivningen av synpunkter på samråd och information till allmänheten är schablonartade och otydliga. Exempelvis skrivs ”det behövs någon form av omtag”, ”det är viktigt med en positiv anda” och ”det behöver diskuteras på vilken nivå samverkan med allmänheten ska vara”. Länsstyrelsen anser att det är svårt att utläsa vilken slutsats som kan dras av detta.

Kapitel 10 Åtgärdsarbete

I detta kapitel saknar Länsstyrelsen en beskrivning av den nuvarande ”den blå tråden” i åtgärdsprogrammen med syfte att få centrala myndigheters, länsstyrelsernas och kommunernas styrmedel att hänga ihop mot ett gemensamt mål. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är en sådan samordning viktig, då den leder till en ökad effektivitet och bra förutsättningar att genomföra fysiska åtgärder där de bäst behövs.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det finns potential att förbättra plan- och bygglagen så att regelverket stödjer tillämpningen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Länsstyrelsen instämmer även i att finansieringssystemen för både administrativa och fysiska åtgärder behöver utvecklas med långsiktighet.

Kapitel 11 Rapporterings- och uppföljningsarbete

Länsstyrelsen väljer att yttra sig i förslagen till förändringar som diskuteras i kapitel 20 nedan.

Kapitel 12 Digital samverkan och digitala verktyg

Länsstyrelsens övergripande kommentar är att kapitlet saknar en beskrivning av det utvecklingsarbete som hittills genomförts och vilken komplexitet som finns det



existerande datavärdssystemet i Sverige så att läsaren kan få en förståelse för sammanhanget. Det nämns exempelvis inte att vattenmyndigheterna under två förvaltningscykler drivit dataförsörjningsprojekt för att få tillgång till aktuellt underlag och till och med behövt köpa data från konsulter för få dataflöden att fungera.

I avsnitt 12.4 lämnas många synpunkter på VISS. Det förtjänar också att påpekas att det pågår ett ständigt utvecklingsarbete och att brister åtgärdas kontinuerligt. Från EU-nivå har Sverige fått gott betyg för sitt system och många länder har tagit inspiration och utvecklat system med VISS som modell.

Kapitel 13 Kostnader och finansiering

Länsstyrelsen instämmer i utredningens notering att finansieringen av svensk vattenförvaltning är ett lapptäcke och att det behövs ett helhetsgrepp. Särskilt åtgärdsfinansieringen behöver fokuseras. Olika finansieringskällor behöver samordnas på ett strategiskt sätt så att effektiva åtgärder på rätt plats gynnas och att miljökvalitetsnormerna därmed följs.

Kapitel 14 Exempel från andra länder

Vi instämmer med utredningen att det är svårt att jämföra olika länder då vattenförvaltningens organisation i de studerade länderna är avhängig respektive förvaltningstradition, regional självständighet, regionala indelningar och lagstiftning. Dessutom har olika länder olika naturgivna förutsättningar och olika utmaningar avseende vattenfrågor och påverkantryck. För att kunna dra slutsatser av de internationella jämförelserna hade det varit önskvärt att få en beskrivning av för- och nackdelar med vald organisation från respektive land. Varje organisationslösning har givetvis sina för- och nackdelar.

Kapitel 15 Samordning med andra direktiv

Länsstyrelsen väl medveten om att Sverige valt att organisera de olika direktiven på olika sätt och att Ramdirektivet ska vara samlande. Utredningen har dock inte fördjupat sig i hur framgångsrikt arbetet med de andra direktiven bedrivs så att det går att få en rättvisande bild och dra några säkra slutsatser. Ändå lyfts flera gånger att vattenmyndigheterna inte samordnat sitt arbete med de andra direktiven och låter det bli ett argument för behov av förändring av ansvarsfördelning. Det bör också noteras att direktiven införts i svensk lagstiftning vid olika tidpunkter som en del av förklaringen till att samordningen inte är fullt utvecklad. Länsstyrelsen instämmer i att samordningen behöver förstärkas.



Kapitel 16 Utredarens iakttagelser och bedömningar

Enligt Länsstyrelsens uppfattning finns i detta kapitel flera exempel på oklarheter och bristande transparens i vad utredningens iakttagelser och bedömningar grundas i. Länsstyrelsen vill även betona vikten av att redovisa rätt orsak till ett problem. Exempelvis kan inte omorganisering inte motiveras av problem som orsakas av till exempel bristande finansiering, svårighet att implementera vattendirektivet eller andra myndigheters tillkortakommanden. Vi uppfattar också en sammanblandning av ansvaret för administrativa åtgärder och vem som utför fysiska åtgärder.

Länsstyrelsen sig frågande till utredningens resonemang om att vattendelegationerna skulle vara problematiska från styrningssynpunkt (sid. 474). Det framstår som oklart hur och i vilka frågor utredaren menar att regeringen skulle styra den del av vattenmyndighetens verksamhet som vattendelegationen ansvarar för, på annat sätt än genom de bestämmelser för delegationens beslutsfattande och ansvarsområde som följer av gällande förordningar och föreskrifter eller i sedvanlig ordning genom regeringsuppdrag. Vattendelegationens ansvarsområde omfattar tillämpning av bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och de myndighetsföreskrifter som har beslutats med stöd av bestämmelser i den förordningen. Den ”normala” beslutsordningen i svensk förvaltning är att varje myndighet är självständig i sin tillämpning av gällande lagstiftning, och regeringen är förhindrad att direkt styra hur myndigheterna sköter den uppgiften (12 kap 2 § regeringsformen).

På sidan 466 står följande: ”*Vår bedömning är att det är viktigt att vattenförvaltningen är organiserad på ett sådant sätt att det möjliggör en god samordning av det svenska arbetet med att genomföra de direktiv som omfattas av eller knyter an till ramdirektivet för vatten och det åtgärdsarbete som behöver utföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. För att få en effektiv, samordnad och förankrad yt- och grundvattenförvaltning är det viktigt att man inom vattenförvaltningen kan hantera alla frågor med koppling till dessa direktiv, särskilt nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, dricksvattendirektivet, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet, prioämnesdirektivet, grundvattendirektivet och översvämningdirektivet. Även kopplingen mellan vattenförvaltningen och havsförvaltningen samt den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara tydlig. Det är också viktigt att vattenförvaltningen länkas samman med miljömåls-, klimat- och Agenda 2030-arbetet samt med arbete med tillväxtfrågor och fysisk planering.*”



Orden ”hantera” och ”länkas samman” är inte specificerade och kan betyda olika saker beroende på vad man vill åstadkomma. Länsstyrelsen instämmer i frågorna är viktiga, men saknar konkreta förslag på lösningar. Om man med ”hantera” menar ”praktiskt genomföra” så skisserar utredningen här en supermyndighet.

På sidan 478 beskrivs vattenrådets roll. Det sägs bland annat att vattenråden saknar enhetlig organisationsform och har olika uppgifter. Länsstyrelsen vill betona att vattenråden är frivilliga sammanslutningar. Det gör att vattenråden har möjlighet att anta olika roller och man kan öka sannolikheten för att de ikläder sig dessa roller genom finansiellt och administrativt stöd, men man kan aldrig avkräva dem en roll de inte vill ha. Skulle vattenråden ”tvingas” in i en roll man inte önskar så kan medlemmarna upplösa vattenrådet. Vidare är det inte tydligt vad utredningen vill att vattenråden ska göra. Det står på flera ställen att vattenråden är viktiga och behöver stärkas, men de konkreta förslagen är få eller motsägelsefulla. Det skrivs på sidan 478 ”På avrinningsområdesnivå bör vattenråden även fortsättningsvis kunna utgöra viktiga forum för samverkan mellan privata och offentliga aktörer och utgöra referensgrupp till vattenförvaltningen”, medan det på s 728 uttrycks följande: ”Samråd och samverkan med verksamhetsutövare i ett område bör ske direkt med dessa och inte via vattenråd för att bli effektiva.”

Länsstyrelsen instämmer i utredningens konstaterande att *”Vår utvärdering visar samtidigt att det inte finns en enhetlig syn bland de olika aktörerna på hur vattenförvaltningen uppfattas eller vilka styrkor och svagheter som den nuvarande organisationen har. Olika aktörer relaterar till vattenförvaltningens organisation och arbetsuppgifter på olika sätt utifrån sina egna behov och uppfattningar”*.

På sidan 469 sägs att *”Vi menar även att det bör finnas en tydligare reglering och finansiering av vattenförvaltningsarbetet, en tydligare uppföljning och kontroll via regeringen till riksdagen samt ett tydligare uttalat krav på att länsstyrelser, kommuner och berörda centrala myndigheter ska driva och utföra arbetet inom sina respektive verksamhetsområden på ett sådant sätt att det samlade vattenförvaltningsarbetet leder till att miljökvalitetsnormerna kan följas.”*

Länsstyrelsen välkomnar förslagen om ett ökat ansvar för regering och riksdag, liksom om tydliggörande av krav på olika aktörer med ansvar inom vattenförvaltningen. I frågor där det finns tydliga målkonflikter måste någon prioritera och detta är traditionellt politikens uppgift. I dagsläget har regeringen genom bildandet av vattenmyndigheterna delegerat detta till vattendelegationerna, med en möjlighet att lyfta åtgärdsprogrammet till regeringen för överprövning. Detta



sker sent i cykeln och bara ” vid behov”. Vi håller med om att det är positivt om regeringen kan staka ut en riktning och göra politiska avvägningar tidigt i cykeln istället för att i efterhand överpröva åtgärdsprogrammet.

Det är också vår förhoppning att skrivningen ”*en tydligare finansiering*” betyder antingen mer pengar eller en tydligare styrning av befintliga medel så att de riktas till vattenförvaltningsåtgärder. Kravet på att myndigheterna ska arbeta så att miljökvalitetsnormerna följs finns redan, men det är utmärkt om detta förtydligas. Detta förtydligande får gärna förstärkas genom riktade medel och/eller sanktioner.

Länsstyrelsen tror dock att det är svårt att helt lyfta alla beslut som idag tas av vattendelegationerna till regeringen, då det skulle kunna innebära en alltför stor detaljeringsnivå för regeringen. Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att istället uppdra åt vattendelegationerna att lyfta de principiellt viktiga frågorna till regeringen. I samband med detta kunde även de åtgärder som riktar sig till länsstyrelserna lyftas till regeringen och på det viset undviks all eventuell jävsproblematik för landshövdingarna i sin roll som ordförande för vattendelegationen.

Kapitel 17 Förslag om syfte och områdesindelning

Övergripande bedömning: Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag om att tydligt reglera i miljöbalken att Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas i syfte att skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen, främja en hållbar vattenanvändning och milda effekterna av översvämning och torka. Länsstyrelsen ställer sig även positiv till att tydliggöra kopplingen till EU:s ramdirektiv för vatten direkt i författningstext. Precis som utredningen konstaterar är det viktigt att påminna och tydligt redovisa i svensk författningstext att vattenförvaltningsarbetet följer av EU:s vattendirektiv, likväl som att lyfta fram aspekterna kring torka och vattenbrist tydligare. Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på förslaget till indelning i åtgärdsområden, förutom att förslagen i kapitel 17 är något otydliga och att kopplingen till de föreslagna operativa planerna saknas i texten.

Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet

Övergripande bedömning: Länsstyrelsens bedömer att det är orimligt att så pass genomgripande förändringar kan genomföras redan till nästkommande förvaltningscykel (2022-2017). Vi tror att behövs en övergångsperiod på en hel förvaltningscykel och förändringarna bör ske stegvis, om organisationsförändringen beslutas.



Avsnitt 18.2.2. Utredningen uttrycker önskemål om att den lokala kunskap och information om avrinningsområdena som finns hos kommuner, verksamhetsutövare och andra aktörer ska tas tillvara. Enligt Länsstyrelsen är det bästa sättet att lämna in data till nationella datavärddar. Länsstyrelsen håller med om att mer automatklassning behövs likväl som tydliga krav på att data ska levereras till nationella datavärddar, så att dessa har tillgång till miljöövervakningsdata.

Utredningen menar att den samordning som idag sköts av vattenmyndigheterna lika gärna kan göras av samtliga länsstyrelser i samverkan. Utredningen bortser då ifrån att den samordning som idag sker av vattenmyndigheterna också innebär en styrning så att arbetet utförs på ett sätt som går att aggregera. Länsstyrelsen anser att ansvaret för att säkra kvaliteten i beslutsunderlagen behöver ensas, antingen nationellt eller på distriktsnivå genom vattenmyndigheterna såsom idag och att det inte kommer att fungera utifrån frivillig samordning. Länsstyrelsen ansvar idag inte för att ta fram underlag för ekonomisk analys och saknar i dagsläget sådan kompetens.

Avsnitt 18.5. Utredningens förslag är att HaV ska ansvara för att ta fram förvaltningsplaner för samtliga vattendistrikt, inklusive de nya föreslagna internationella distrikten. Det framgår dock inte av förslaget hur dessa ska förankras regionalt och lokalt. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att förvaltningsplanerna tas fram i samråd med länsstyrelserna i distrikten, samt att även andra regionala och lokala aktörer har möjlighet att delta och lämna synpunkter.

Avsnitt 18.7. Utredningen föreslår att regeringen bör ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt. Länsstyrelsen är tveksam till att det är rätt detaljeringnivå för regeringens beslut, samtidigt som länsstyrelsen stödjer tanken att vissa beslut krävs på regeringsnivå där till exempel avvägning av samhällsintressen på övergripande nivå behöver göras. Här kan en möjlighet vara att vattendelegationerna får möjlighet att med god framförhållning lyfta principiellt viktiga eller resurskrävande beslut till regeringsnivå. Samtidigt skulle även de beslut som rör länsstyrelserna och där utredningen framfört farhågor om jäv för landshövdingarna i sin roll som delegationens ordförande kunna lyftas till regeringen för att undvika eventuell jävsproblematik.

Sidan 531. Förslaget kring kommunerna roll är otydligt formulerat och kommer inte att leda till någon skillnad mot idag. Om man vill ha en förändring måste man våga ställa tydliga ska-krav. Länsstyrelsen tycker att det är bättre om kraven på kommuner och SKR gäller att ta fram förslag på åtgärder.



Avsnitt 18.7.4. Utredningen menar att det faktum att flera myndigheter under olika departement skulle stå bakom förslagen skulle ge det en större tyngd än dagens förslag. Länsstyrelsen funderar på vad den faktiska skillnaden blir mot dagens arbetssätt. Alla åtgärdsförslag tas idag fram i dialog med de berörda åtgärdsmyndigheterna. Önskar regeringen tydliggöra att detta är viktigt finns alltid möjligheten att ge ett tydligt sådant uppdrag i respektive regleringsbrev.

Avsnitt 18.8–11. När det gäller förslaget att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering, anser länsstyrelsen att det är osannolikt att detta kan ske om ingen aktör får ett tydligt uttalat ansvar. I vissa fall skulle det vara bra med avrinningsområdesplaner/operativa planer i enlighet med utredningens förslag, men förslaget även i denna del är enligt Länsstyrelsens mening alltför otydligt och oskarpt formulerat för att faktiskt leda till förbättringar i miljön. Vi vill även att uppmärksamma att det blir en mycket stor skillnad i arbetsbelastning jämfört med idag och det är därför viktigt att fundera över om det verkligen är en rimlig arbetsbörda i förhållande till nyttan. Även om planerna tar fram konkreta åtgärder föreslås vare sig planerna eller de åtgärder som tas fram att vara bindande att genomföra. Kopplingen till åtgärdsprogrammet, som är juridiskt bindande, är dessutom oklar både i lagtexten och i förslaget. Länsstyrelsen anser att det istället är behoven i miljön som ska styra vilka åtgärder som sätts in, och här bör man därför, precis som idag, nyttja VISS och de förslag på åtgärder som anges där, för att prioritera mellan åtgärder och områden. Länsstyrelsen anser att det bör finnas möjlighet till distriktsvisa planer som alternativ eller andra skärningar där det bedöms lämpligt.

Utredningen föreslår vidare att myndigheter och kommuner ska göra åtgärdsanalys per avrinningsområde. Länsstyrelsen vill framhålla att det kräver relativt avancerade analyser att göra källfördelning och identifiera de mest kostnadseffektiva åtgärderna och att det därför är tveksamt om de flesta kommuner kommer att kunna utföra den. Detta obeaktat så bedömer vi det som osannolikt att förslaget innebär ett kostnadseffektivt sätt att utreda åtgärdsbehovet.

Vidare lyfter utredningen i detta avsnitt att ”*många upplever*” att dagens vattenförvaltning är alltför inriktad på att ta fram övergripande åtgärdsprogram samt att kopplingen mellan dessa och fysiskt åtgärdsarbete är svag. Varje länsstyrelse har dock redan i uppdrag att konkretisera faktiska åtgärder inom sitt ansvarsområde och detta dokumenteras per vattenförekomst i VISS.



Sid 536. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om samordningsansvarig för samverkan ur ett avrinningsområdesperspektiv, men har lite svårt att utläsa vad förslaget egentligen avser och vi anser att perspektivet *huvudavrinningsområde* och inte bara avrinningsområde behöver förtydligas. Förslaget kräver resurser, men skulle kunna öka delaktigheten från kommunerna.

Sid 538–539. Det saknas en beskrivning av hur utredningen tänker sig att framtagandet av delåtgärdsprogram ska synkroniseras med framtagandet av det åtgärdsprogram som regeringen ska besluta om. Båda kan riktas till myndigheter och kommuner, så det är lämpligt att de är samordnade och dessutom har en gemensam samrådsperiod för att bespara myndigheter och kommuner arbete med deltagande i samråd.

Sid 539–540. Utredningen föreslår att HaV och SGU ska bedöma om framtagna operativa planer och delåtgärdsprogram inom varje distrikt är i linje med det som har uttryckts i den nationella handlingsplanen och det av regeringen beslutade åtgärdsprogrammet. Det framgår inte av utredningen varför denna bedömning ska göras i efterhand och inte samtidigt inför beslut av samtliga åtgärdsprogram. Inte heller framgår det vad som händer om HaV och SGU bedömer att de inte är i linje med eller tillräckliga för att nå nationella handlingsplanen och det av regeringen beslutade åtgärdsprogrammet.

Sid 541. Förslaget om en kommunstödjare förefaller inte helt genomtänkt. En jämförelse mellan till exempel Västra Götaland med 49 kommuner medan det närliggande Halland med sex kommuner visar att det blir en mycket ojämn arbetsbörda för dessa kommunstödjare. Det kan finnas en poäng med en kompetenshöjning hos kommunerna men det skulle i så fall vara bättre om man lade dessa medel direkt till kommunerna. Man har till exempel framgångsrikt ökat kompetens och aktivitet hos landets kommuner i energirådgivningsfrågan genom att ge riktade anslag till kommunerna. Vi tror att en motsvarande lösning sannolikt skulle ge bättre effekt. Det är också oklart varför medlen till kommunstödjarna endast avser tre år. Vattenförvaltning är ett långsiktigt arbete och det är knappast klart efter tre år.

Sid 545 och framåt. Länsstyrelsen håller med om att riskbaserad miljöövervakning behövs, samt att det behövs tydligare krav på rapportera data till nationella datavårdar. Länsstyrelsen vill dock framhålla att det samtidigt behövs en basövervakning av miljön och att långa tidserier i numer relativt opåverkade vatten inte ska avbrytas. Dessa referenser är viktiga för helheten och bedömning av trender. Utredningen menar att distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram av HaV och



SGU, inom deras ansvarsområden för yt- respektive grundvatten. Det borde även ha framgått att ansvaret för övervakning av dricksvatten och grundvattenberoende ekosystem behöver fördelas då båda dessa områden berör både yt- och grundvatten.

Sid 562–563. Länsstyrelsen har erfårit att det behövs detaljerade metodbeskrivningar per påverkanskälla och kompetensnätverk för varje miljöproblem för att samordna beredningssekretariatens arbete. Vattenmyndigheterna har hittills tagit det ansvaret eftersom nationella föreskrifter inte kan beskriva detta tillräckligt ingående och då nationella vägledningarna saknats i flera fall. Vi ser att det också behövs en vägledning för verksamhetsutövare som bedriver recipientkontroll och vilka data och frekvenser som behövs för att kunna bedriva tillsyn mot miljökvalitetsnormerna. Det skulle spara mycket tid för tillsynen och för verksamhetsutövarna om det fanns en vägledning om recipientkontroll så det blir fokus på tillsyn mot miljökvalitetsnormerna och inte på kontrollprogrammets uppbyggnad.

Kapitel 19 Förslag om åtgärdsarbetet

Länsstyrelsen tycker att det är bra att utredningen beskriver det åtgärdsunderskott som finns i dagens vattenförvaltning, eftersom oavsett organisation måste hela kedjan utvärderas om vattenförvaltningens effektivitet ska bedömas. Det har på många ställen i betänkandet skrivits fram kritik om att vattenförvaltningen inte leder till att åtgärder genomförs. I detta sammanhang finns det skäl att betona att det är andra myndigheter och kommuner som ansvarar för åtgärdsarbetet, medan vattenmyndigheterna endast har en samordnande roll. Med dagens regelkonstruktion i 5 kap MB är det inte heller möjligt för vattenmyndigheterna att besluta om konkreta åtgärder i enskilda fall. Det kan finnas många olika skäl till att de ansvariga ligger efter i åtgärdsarbetet, men länsstyrelsen delar utredningens bedömning att bristande finansiering är en huvudledning.

Länsstyrelsen anser att ett åtgärdsarbete måste samordnas mellan olika aktörer inom ett avrinningsområde och att hela systemet behöver styra mot ”Rätt åtgärd på rätt plats” för bästa kostnadseffektivitet. Eftersom vatten rör sig så hamnar ofta kostnader och krav på åtgärder skilt från nyttan/vinsten, vilket innebär att både kommun och län kan vara en för liten geografisk planeringsnivå. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att sådana underlag kan tas fram genom frivillig samverkan och utan att roller och ansvar för den planeringen är tydligt definierade i författning. Vi delar heller inte uppfattningen att genom att koppla planerings- och genomförandearbetet med automatik leder till ”att all personal ser helheten i arbetet” (sid 569) eller att



stat, kommun och privata aktörer kommer att, utan tydligare krav, kunna ta ansvar för att det finns tillräcklig kompetens och finansiering.

Utredningen saknar en djupare genomgång av möjligheter att finansiera åtgärder och hur finansieringen kan bli mer effektiv. Vi instämmer i att idén om att införa en vattenförvaltningsavgift som bästa möjligheten för att säkerställa långsiktig finansiering behöver utredas.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att systemet med åtgärdssamordnare (sid 574), som utvecklar samarbetsformer kring åtgärder mot övergödning är en god idé, medan själva åtgärdsgenomförandet ändå är avhängigt att det finns medel att söka.

Kapitel 20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet

Länsstyrelsen instämmer i att uppföljningsarbetet behöver utvecklas, men konstaterar att kapitlet innehåller få tydliga eller konkreta förslag kring uppföljning av åtgärdsgenomförandet. Uppföljning är en central del av den förvaltningsmodell som ramdirektivet föreskriver och tanken är att genomförandet ska utvecklas och utvärderas stegvis i sexåriga cykler. Uppföljning och utvärdering av åtgärder i ljuset av de miljömål i form av miljö kvalitetsnormer som ska uppnås är således av yttersta vikt. Betänkandet lämnar heller inga förslag till författningsändringar på området, exempelvis genom tydligare regler i 5 kap MB eller i vattenförvaltningsförordningen.

Utredningen föreslår att dagens återrapporteringssystem till vattenmyndigheterna ska ersättas av en årlig resultatuppföljning från myndigheterna till regeringen.

Länsstyrelsen ser inget hinder mot att en sådan resultatuppföljning genomförs, men saknar beskrivning i betänkandet hur och om de föreslagna s.k. operativa planerna ska följas upp eller rapporteras och i så fall till vem. Det är också oklart i förslaget hur och till vem kommunerna ska följa upp resultatet av sitt åtgärdsarbete.

Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation

Övergripande bedömning Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att organisatoriska förändringar är nödvändiga för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller vattendirektivets krav. Länsstyrelsen ser tvärtom att en omfattande organisationsförändring riskerar att leda till sämre förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och betydligt högre kostnader än idag.



Vi delar utredningens syn att det är viktigt att en omorganisation inte stoppar upp det pågående arbetet (sid 583). Länsstyrelsen finner inte att det presenteras tillräckliga förslag som motverkar sådana negativa konsekvenser för det pågående arbetet. Vi bedömer exempelvis inte att det är tillräckligt med en övergångslösning på tre år, där Havs- och vattenmyndigheter behåller regionala kontor såsom utredningen föreslår.

På sidan 583 lyfter utredningen även vikten av ett avrinningsområdesperspektiv i kombination med ett nationellt perspektiv i arbetet med våra vatten. Länsstyrelsen ser nackdelar med att distriktperspektivet försvinner vad gäller möjligheterna till samordning och anpassning efter respektive vattendistrikts förutsättningar och behov. Med utredningens förslag finns det ingen aktör som tydligt ansvarar för samordningen i vattendistriktet.

På sidan 585-586 diskuteras kommunernas roll i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen håller med om att det är bra om kommunernas roll stärks och förtydligas, men anser inte att det tydligt framgår av förslaget *hur* kommunernas roll ska stärkas. Kommunerna har under många år efterfrågat mer resurser för att öka engagemanget inom vattenförvaltningen. Precis som utredningen konstaterar är det en administrativ och resursmässig utmaning att få dagens 290 kommuner delaktiga i vattenförvaltningsarbetet.

När det gäller länsstyrelsernas roll i vattenförvaltningen (sid 587-590) anser Länsstyrelsen att det är positivt om länsstyrelsens nuvarande roll och ansvar för att ta fram kunskapsunderlag förslag till miljö kvalitetsnormer och åtgärder formaliseras i författning. Det underlättar och tydliggör ansvaret och arbetsuppgifternas betydelse, och förstärker möjligheterna att äska medel för genomförandet.

Länsstyrelsen är dock tveksam till förslaget om att samtliga länsstyrelser ska åläggas att samordna det myndighetsgemensamma arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och dokumentera detta i en operativ plan. Enligt Länsstyrelsens bedömning kommer det att ta mycket tid i anspråk för inblandade aktörer att på nytt hitta sina roller och ansvar, samtidigt som den konkreta nyttan riskerar att utebli i avsaknad av tydlighet kring genomförande och uppföljning. Det finns i dag goda exempel på motsvarande operativa planer där vattenråd, kommuner och även länsstyrelserna kan vara drivande. Vi anser att dessa planer fortsatt behöver vara goda exempel som tas fram på frivillig basis.

Länsstyrelsen anser att även de statliga myndigheternas ansvar (sid 590-591) för att delta i den avrinningsområdesvisa planeringen är vagt beskrivet i förslaget och



behöver klargöras. Utredningen beskriver endast att så ska ske, men lämnar helt obesvarat hur och i vilken utsträckning samt vilken aktör som egentligen ska ansvara för att avgöra det.

Sammantaget är Länsstyrelsens bedömning att utredningens förslag i dessa delar riskerar att leda till en ökad administrativ börda för länsstyrelser och kommuner, vilken riskerar att ta fokus från det konkreta åtgärdsarbetet istället för att stärka åtgärdstakten.

Kapitel 22 Förslag om finansiering

Utredningen framför (s 629) att vattenförvaltningen länge varit underfinansierad, vilket Länsstyrelsen instämmer i. Inledningsvis konstateras att utredningen inte har fått mandat att lägga fram förslag angående finansiering av miljöövervakning. Detta är beklagligt eftersom bristande miljöövervakning är ett betydande problem. Vi hade gärna sett åtminstone ett konkret förslag till fortsatt utredning av finansieringen. Från projektet Full koll på våra vatten kommer inom kort att finnas konkreta förslag på hur miljöövervakningen ska utformas för att fylla vattenförvaltningens krav (<https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljoovervakning/full-koll-pa-vara-vatten.html>), medan finansieringsfrågan inte kommer att kunna lösas av projektet.

Utredningen har i kapitel 19 pekat på vikten av att det vidtas fysiska åtgärder för att främja vattenkvaliteten och vikten av att det finns tillräcklig finansiering för sådana åtgärder. Länsstyrelsen håller med om att det är angeläget att finansiering för de fysiska åtgärderna tydliggörs och är positiv till alla förslag som ger ett konkret tillskott till finansieringen. Här föreslår utredningen att ytterligare en utredning tillsätts för att utreda en eventuell vattenförvaltningsavgift. Länsstyrelsen instämmer i att en sådan utredning kan vara bra.

Utredningen har noterat att vattenförvaltningen inte är sammanlänkad med den statliga budgetprocessen och att de ansvariga myndigheterna inte har mandat att besluta om finansiering av övervakning och åtgärdsprogram. Detta innebär att uppgifter läggs på myndigheter vid sidan av den normala budgetprocessen utan att finansiering följer med. Utredningen bedömer dock att de administrativa åtgärderna som idag finns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram utgör arbete som ingår i de berörda myndigheternas ordinarie förvaltningsuppgifter och därmed läggs inga förslag läggs därför för att förstärka finansieringen av myndigheternas administrativa åtgärder. Länsstyrelsen anser att, i avsaknad av öronmärkta pengar för dessa



uppgifter, är risken stor att genomförandetakten även i framtiden blir lägre än önskvärt.

Däremot är länsstyrelsen positiv till att man knyter åtgärderna närmare till budgetprocessen. Utredningen påpekar att eftersom vattenfrågorna berör ett flertal sakområden och departement kan det även finnas anledning att redan under budgetprocessen följa upp om de årliga budgetförslagen överensstämmer med den långsiktiga inriktning som anges i den nationella handlingsplanen.

Utredningen bedömer att finansieringen av vattenförvaltningens planerings- och uppföljningsfaser kommer att behöva både förändras och utökas, vilket vi instämmer i. Vi noterar att utredningen föreslår omfördelningar av de medel som i dag finansierar vattenmyndigheterna verksamhet, att det finns vinster att erhållas genom de effektiviseringar av förvaltningen som bedöms uppstå genom utredningens förslag, att del bör tillföras genom ytterligare medel från andra anslag inom utgiftsområde 20 samt att en mindre del bör tillföras i form av överföringar från andra utgiftsområden. Länsstyrelsen anser att finansieringsförslagen inte står i proportion till behoven, exempelvis när det gäller de ökade kostnader för mer samordning. Vi saknar en närmare redogörelse för vilka effektiviseringsvinster utredningen bedömer kan göras. Istället ser vi en risk att det kommer att krävas större administrativa insatser för att få ihop underlag till regeringens beslut och till rapporteringen till EU, än idag.

Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning

Länsstyrelsen tycker inte att utredningen har redovisat konsekvenserna för olika lösningsmodeller tillräckligt väl. I uppdraget ingick att beskriva konsekvenser för de alternativa förslag som övervägts. Rimligen borde detta innebära att även utomstående ska ha möjlighet att jämföra de olika alternativen för att kunna förstå varför utredningen landar i sitt ställningstagande. Även motåtgärder för att motverka negativa konsekvenser av förslagen ska, enligt uppdraget, redovisas. Det borde vara möjligt att beskriva vad som skulle som behövda hanteras som motåtgärder även vid de alternativa förslagen som övervägts, så att det går jämföra olika lösningar med varandra. Nu finns ett kortare kapitel (kap 23.4) med alternativa modeller.

I avsnitt 23.2 skrivs ”För att ta nästa steg i vattenförvaltningsarbetet ser utredningen att det finns ett behov av att utveckla och effektivisera vattenförvaltningens organisation i syfte att öka åtgärdstakten i arbetet. Detta gäller särskilt fysiska åtgärder som konkret bidrar till en bättre vattenkvalitet eller bättre tillgänglighet till vatten.” Vi vill återigen betona att det inte är Vattenmyndighetens uppgift att



genomföra fysiska åtgärder. Genomförandet av fysiska åtgärder hindras av faktorer så som bristande finansiering, målkonflikter och brist på sanktioner för de som inte sköter sitt uppdrag.

Avsnitt 23.3.2. Länsstyrelsen menar att det kommer att följa negativa konsekvenser av ett förslag som innebär att man lägger ner en myndighet och överför ansvaret till en annan myndighet som dessutom är lokaliserad på en annan ort. Enligt riksrevisionens rapport [Omlokalisering av myndigheter \(RiR 2009:30\)](#) så kan omlokalisering leda till effektivitetstapp under fyra år innan man var tillbaka på den kvantitet i arbetet som man haft innan omlokaliseringen. Avsevärda effekter sågs också under det år som föregick själva omlokaliseringen. En av effekterna var till exempel att erfaren personal slutade och tog med sig både kompetens och personliga nätverk. I föreliggande utredning föreslås inte bara en sådan omlokalisering utan också övergång till en annan organisation, vilket rimligen ökar risken för större konsekvenser.

Utredningen lyfter fram att en försening av omorganisationen skulle kunna inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla ramdirektivets krav. Länsstyrelsen instämmer i detta, men befarar att de förändrade förutsättningar som förslaget ger eventuellt också kan innebära risk för både kritik och böter från Europeiska kommissionen.

Den samlade kompetens som finns på de fem vattenmyndigheterna är på många sätt unik och har byggts upp över tid för att uppnå full förståelse för alla krav och arbetsmoment. Utredningens förslag förefaller bygga på att huvuddelen av alla som arbetar på vattenmyndigheterna idag övergår till Havs- och Vattenmyndigheten. Länsstyrelsen saknar analys av vad konsekvenserna blir om endast enstaka medarbetare flyttar med. Vi ser även att förslaget kan få liknande konsekvenser redan under nuvarande förvaltningscykel och detta perspektiv saknas i utredningen.

Vattenförvaltningen står just nu inför en stor utmaning i och med lanserandet av den nationella prövningsplanen för att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Denna plan kommer sannolikt att antas inom kort. Ett led i arbetet mot moderna miljövillkor var de lagändringar som trädde ikraft i januari 2019. Ett exempel är ändringen i miljöbalken som innebär att en verksamhetsutövare i samband med en prövning begära att miljökvalitetsnormen ska ses över (MB kap 22 § 13). Förseningar i vattenförvaltningsarbetet till följd av utredningens förslag kan komma att påverka även den nationella prövningsplanens genomförande enligt föreslagen tidplan.



Avsnitt 23.4.1 Utredningen anger här att alternativet att behålla nuvarande organisation skulle ge upphov till konsekvenser i form av att de utmaningar och problem som identifierats skulle fortgå. I fråga om bristande resurser, otillräcklig miljöövervakning och lågt åtgärds genomförande delar vi den bedömningen, men avseende själva förvaltningsarbetet vill vi peka på att vattenförvaltningsarbetet förändrats och förbättrats i varje förvaltningscykel och kommer göra så även framöver.

Utredningen anger att det saknas resurser för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten (sid 673) och menar att (organisations)förslaget innehåller effektiviseringar som kompenserar för denna resursbrist. Länsstyrelsen behöver ytterligare en gång påpeka att det inte är vattenmyndigheten eller den alternativt ansvariga myndigheten som ska se till att normerna följs och att utredningen inte tydligt särskiljer de olika ansvarsområdena.

Länsstyrelsernas beredningssekretariat skulle behöva omfattande resurstillskott för att både arbeta med kartläggning, påverkansanalys och samtidigt ha tid att bidra i arbetet med åtgärds genomförande. Vi tror att ett betydligt lägre resurstillskott än det som skulle krävas för att genomföra utredningens förslag, skulle kunna åstadkomma stora förbättringar inom ramen för nuvarande system.

Avsnitt 23.6. Utredningen föreslår att HaV får en utökad organisation som nästan motsvarar 90% av vattenmyndigheternas organisation samt att SGU får 10%. Därutöver föreslås 21 årsarbetskrafter till länsstyrelserna permanent för att finansiera avrinningsområdes samordning och 21 årsarbetskrafter under 3 år för kommunstödande insatser.

Vi noterar att utredningen inte räknat med några kostnader för omorganisation, inte heller redovisat någon uppskattning av kostnader för ökad statlig finansiering av kommunernas uppdrag inom vattenförvaltning. Dessutom har utredningen föreslagit ett antal ytterligare behov av samverkansuppdrag som lämnas ofinansierade och okommenterade. Exempelvis föreslås att inrätta Samverkansforum per huvudavrinningsområde/delavrinningsområde (ca 119 st) med särskild personal och Lokala referensgrupper per huvudavrinningsområde (ca 119 st). Om de lokala referensgrupperna ska kunna arbeta med kontinuitet behövs sannolikt finansiellt stöd. Det mycket begränsade samverkansstöd som vattenmyndigheterna idag har möjlighet att ge vattenråden kommer inte alls täcka de kostnader som följer av de föreslagna uppdragen.



Om utredningens förslag beslutas i sin helhet anser vi att en mer realistisk tidplan för genomförande är snarare i början av den cykel som inleds 2028, förutsatt att noggranna planer arbetats fram i god tid under perioden innan.