

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

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDE EN UTVECKLAD VATTENFÖRVALTNING SOU 2019:66

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om en förändrad organisation för vattenförvaltningen. Länsstyrelsen anser att det bör finnas en ansvarig myndighet för vattenförvaltningen istället för dagens fem vattenmyndigheter. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att vattenförvaltningens organisation behöver förtydligas. Föreslagen organisationsförändring där både regering, centrala myndigheter och kommuner behöver bli mer delaktiga ser vi som bra förändringar. Förändringarna kan ge större genomslag för vattenförvaltningsarbetet både politiskt och inom kommuner och myndigheter.

Att genomföra denna omorganisation inom vattenförvaltningen leder till att arbetet under en längre period kommer att försvåras och försenas. Detta är problematiskt då arbetet med den nationella planen för vattenkraft, som även leder till extra kartläggning och prövning av miljö kvalitetsnormer, ska påbörjas samtidigt, år 2022. Det är därför viktigt att den nya organisationen kan tillgodogöra sig den kompetens som finns på vattenmyndigheterna.

Länsstyrelsen är positiv till utökad samverkan enligt förslaget. Samverkan är både en tids- och resurskrävande process. Det behövs därför tydliga riktlinjer och resurser om samverkan ska fungera. Vi bedömer att merarbetet som utökad samverkan leder till motsvarar två nya heltidstjänster för Länsstyrelsen.

Den ansvariga nationella myndigheten måste ta på sig hela ansvaret att vara samordnande och effektiviserande om vattenförvaltningens arbete ska fungera.

UTVECKLING AV LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER

I följande avsnitt utvecklar vi våra synpunkter mer detaljerat på de olika delarna i betänkandet



KAP 17 FÖRSLAG OM SYFTE OCH OMRÅDESINDELNING

Länsstyrelsen konstaterar att det även i framtiden behöver finnas en indelning av arbetet med vattenförvaltningen i Sverige i olika distrikt eftersom landet ser olika ut. Några sektorer som skiljer sig åt geografiskt är t.ex. vattenkraft, jordbruk och gruvsdrift. Därför är det värdefullt att samla den regionala kompetensen för att underlätta arbetet. Länsstyrelsen anser att uppdelningen i tio avrinningsdistrikt istället för de fem vattendistrikt som finns i dag inte innebär någon större förändring i faktisk indelning då fyra av de fem nya avrinningsdistrikten har marginell utbredning i Sverige.

Länsstyrelsen anser att fokus i det regionala vattenförvaltningsarbetet har legat både på avrinningsområden och områden med miljöproblem. Däremot har samverkan avrinningsområdesvis mellan länsstyrelserna minskat med tiden, både beroende på tidsbrist och avsaknad av tydliga riktlinjer. Vattenmyndigheternas satsning på kompetensnätverk kopplat till miljöproblem har gjort att samverkan mellan länsstyrelser ändå har varit betydande.

KAP 18 FÖRSLAG OM PLANERINGSARBETET

Utredningen gör bedömningen att utvecklingen mot en ökad gruppering och automatiserad klassning samt nationellt framtagna underlag och förslag till vattenförekomstindelning och statusklassning kan innebära att kartläggningsarbetet på sikt kommer att förenklas och arbetsinsatsen minska. Vid det arbete som vi på beredningssekretariaten har utfört har nationellt modellerade underlag tagits fram redan idag. Dessa underlag behöver granskas och är ofta i behov av lokal anpassning. Länsstyrelsen konstaterar att även automatiserade klassningar kräver arbetsinsatser. Utredningens förslag att kommuner och verksamhetsutövare behöver bidra mer med lokalt underlag är bra. Vi delar uppfattningen att mer samverkan behövs mellan kommuner och länsstyrelsen. Av erfarenhet vet vi dock att sådan samverkan är mycket tids- och resurskrävande.

I arbetet med kartläggning och analys fungerar inte bedömningsgrunder och vägledningar fullt ut utan de behöver anpassas för olika situationer och kräver därför framtagande av metodbeskrivningar. Det finns ett behov av att den ansvariga myndigheten för vattenförvaltningen även har ansvar att ta fram anpassningar som fungerar för alla delar av Sverige. I annat fall kommer anpassningarna att göras olika i olika delar av landet. Befintliga nätverk är bra att använda vid samordning, men den ansvariga myndigheten för vattenförvaltningen måste även ansvara för nätverken och driva samordningen, annars är det risk att vattenförvaltningen kommer bli mer kopplad till administrativa gränser, istället för avrinningsområden, än vad det är idag.

Det är bra att regeringen tar fram en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. Detta gör att regeringens styrning av vattenförvaltningen blir tydligare och att styrmedel kan anpassas till inriktningen i handlingsplanen.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ska ta fram och besluta om förvaltningsplaner för varje avrinningsdistrikt. För att kunna ta fram bra förvaltningsplaner för varje avrinningsdistrikt behövs lokal och regional

kännedom. Det är därför av vikt att HaV förankrar och samråder med länsstyrelserna inför beslut.

Utredningen föreslår att HaV ska ansvara för formellt samråd, tidplan, arbetsprogram och förvaltningsplan både för det nationella perspektivet och avrinningsområdesperspektivet. Länsstyrelsen anser att det är bra att en nationell myndighet ansvarar för arbetet. Det kan bli en utmaning för en nationell myndighet att samla samtliga lokala intressenter för samråd med mera. Vattenmyndigheterna har drivit samrådsprocessen distriktsvis, vilket gjort att de kommit närmare och därmed även engagerat lokala aktörer.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning och tycker det är bra att regeringen tar fram och beslutar om åtgärdsprogrammen. Detta innebär att det blir en större politisk styrning och att regeringen även har möjlighet att besluta om olika styrmedel som till exempel ekonomiska.

Länsstyrelsen konstaterar att de 117 avrinningsområdesvisa operativa åtgärdsplaner som utredningen föreslår ska tas fram kommer att kräva stora administrativa resurser. Länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter föreslås ha ett gemensamt ansvar och att en ansvarig länsstyrelse ska driva arbetet i respektive avrinningsområde. I de avrinningsområdesvisa operativa åtgärdsplanerna ska det bedömas om föreslagna åtgärder är tillräckliga för att nå målet för varje vattenförekomst. Om åtgärderna inte bedöms tillräckliga föreslås att det ska finnas en skyldighet för myndigheterna och kommunerna att tillsammans ta fram och besluta om ett delåtgärdsprogram för åtgärdsområdet. Länsstyrelsen bedömer att åtgärdsprogrammen kommer att se olika ut beroende på vilka som är de mest förekommande miljöproblemen i respektive område, men också att det behövs en myndighet som tar fram grundläggande riktlinjer för hur de operativa programmen ska vara strukturerade. Detta eftersom åtgärdsprogrammen kommer att bli mycket komplexa med flera olika åtgärder och ett flertal utförare. De kan annars bli svåra att sammanställa och utvärdera. Det är även viktigt att kulturhistoriskt underlag finns tillgängligt vid framtagande av operativa åtgärdsplaner, det behövs tydlig styrning och riktlinjer för detta. Bra kulturhistoriskt kunskapsunderlag gör det möjligt att genomföra avvägningar mellan motstående intressen på ett hållbart, effektivt och transparent sätt.

Utredningen vill betona vikten av att arbetet med övervakningen blir en integrerad del av vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning. Befintlig övervakning som används inom vattenförvaltningen har andra syften. En stor del av den data som används kommer från den samordnade recipientkontrollen där verksamhetsutövare med punktutsläpp står för kostnaderna. Övervakning av verksamheter med diffusa utsläpp är bristfällig. Så länge inte alla förorenare deltar i den samordnade recipientkontrollen är det inte lämpligt att förändra den så att den uppfyller vattenförvaltningens syften. Länsstyrelsen har förra året och i år fått möjlighet att ansöka om extra medel för regional övervakning. Syftet med dessa extra medel och vad de kan användas till varierar mellan åren. De projekt som Länsstyrelsen fått extra medel för är mer grundläggande dokumentationer än för att tillgodose behovet av långsiktig övervakning. Dessa medel ingår inte heller i de sexårsvisa regionala övervakningsprogram som tas fram av länsstyrelserna. Detta gör det svårt att få

till den långsiktighet och kontinuitet som behövs med övervakningen inom vattenförvaltningen.

Utredningen föreslår betydligt mer samverkan vilket är mycket arbetskrävande. Utredningen pekar på möjligheten att bilda referensgrupper och bedömer att länsstyrelserna bör bilda dessa vid behov. Det anges även att delar av vattenråd kan vara grund till lokala referensgrupper. Länsstyrelsen anser att det är otydligt hur lokala referensgrupper ska vara formerade, hur de ska arbeta och vad som skiljer dem mot befintliga vattenråd. Många befintliga vattenråd är ideella föreningar utan anställd personal och detta innebär att vattenrådets möjligheter att arbeta aktivt med samverkan är begränsad. Utredningen lyfter medverkan av verksamhetsutövare, fastighetsägare och relevanta organisationer från det civila samhället, vilket också motsvarar medlemmar i vattenråd. Det framkommer att lokala referensgrupper skulle kunna behövas i mindre delområden. Länsstyrelsen anser att utformning och arbetsuppgifter för dessa referensgrupper, i förhållande till frivilliga sammanslutningar som vattenråden är, bör tydliggöras. Från kulturhistorisk synpunkt vill vi trycka på vikten av att samverka med lokala aktörer med stor bredd, för att lyssna på och anpassa åtgärder utefter synpunkter från de som bor och verkar längs vattendragen. Att legitimera processen har en viktig demokratisk funktion genom att ge de boende möjlighet att påverka sin livsmiljö. Utredningen påpekar att vattenråden är viktiga, men att deras roll är oklar. Länsstyrelsen anser att det behöver finnas krav på både hur lokala referensgrupper och vattenråd ska vara formerade och vad deras respektive roll ska vara.

Utredningen föreslår att befintliga nätverk ska användas i samverkan mellan länsstyrelser och myndigheter. Länsstyrelsen anser att det är bra att befintliga nätverk används, men för att samverkan ska fungera behöver den ansvariga myndigheten för vattenförvaltningen ansvara för samordningen och sammankalla dessa nätverk. En oklar ansvarsfördelning för samverkan innebär en stor risk för att samverkan inte får önskat resultat.

Utredningen föreslår att HaV och SGU även fortsättningsvis ska ansvara för att ta fram föreskrifter och vägleda myndigheter i arbetet med vattenförvaltningen. Länsstyrelsen anser att det behöver finnas krav på att vägledningar och föreskrifter är klara i god tid innan dessa ska användas. I dagsläget har vattenmyndigheterna fått ta fram informella vägledningar när det inte funnits aktuella vägledningar fastställda av ansvariga myndigheter. Det är också viktigt att vägledningar och föreskrifter (bedömningsgrunder) är så tydliga att de är användbara i det praktiska arbetet. Om metodbeskrivningar behöver tas fram för att anpassa bedömningsgrunderna till olika regioner ska även dessa finnas tillgängliga i god tid.

KAP 19 FÖRSLAG OM ÅTGÄRDSARBETET

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att om beslutanderätten för åtgärdsprogram överförs till regeringen innebär det även att nya styrmedel kan identifieras och att de får större effekt. Det behövs då kommuners och myndigheters arbete kopplat till åtgärder ofta saknar resurser och därför inte prioriteras. Vi vill också påpeka att den nationella planen för vattenkraft kommer

innebära att åtgärdstakten kopplat till vattenkraft kommer att öka. Andra åtgärder som förorenade områden är också en stor del av de åtgärder som behöver genomföras och dessa åtgärder har en egen tidsplan där vattenförvaltningen är en del i prioriteringen. Strukturer för åtgärder av främst övergödningensproblematiken men även försurningsproblem behöver förbättras och intensifieras. Det behövs också styrmedel för att privata aktörer ska genomföra åtgärder för att motverka diffus påverkan från jord- och skogsbruk på våra vattenförekomster.

Länsstyrelsen tycker det är ett bra förslag att kommunerna bör vara mer aktiva när det gäller konkreta åtgärder. Länsstyrelsen delar också utredningens uppfattning att vattenråden kan vara viktiga för samverkan kring åtgärder och genomförandet av dem. För att det ska vara möjligt behöver vattenrådets organisation formaliseras mer. Som det är idag har olika vattenråd helt olika struktur, arbetssätt och inriktning. Vattenrådets engagemang varierar från de som tar upp alla miljöproblem inom avrinningsområdet till de som enbart är intresserade av en fråga.

Länsstyrelsen anser också att åtgärdstakten behöver öka och att finansieringen är viktig. Att arbeta i projektform kan vara bra. För att kunna genomföra de ansökningar som behövs för olika projekt krävs stora resurser och kunskap som inte alltid finns inom vattenförvaltningen. Det gör att det också behövs utökade resurser för att kunna genomföra både ansökningar och de projekt som får finansiering. Kravet på medfinansiering av åtgärdsprojekt kan innebära ett hinder för ideella föreningar, vattenråd och privata aktörer som har en vilja att genomföra åtgärder.

KAP 20 FÖRSLAG OM RAPPORTERINGS- OCH UPPFÖLJNINGSPÅRBEJDET

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är bra om myndigheter årligen redovisar både uppnådda resultat och vad som inte uppnåtts till regeringen. Det kan göra det tydligare var regeringen behöver ställa ökade krav jämfört med den rapportering som görs idag till vattenmyndigheterna.

KAP 21 FÖRSLAG OM ORGANISATION

Länsstyrelsen anser det är bra att regeringen deltar mer aktivt i vattenförvaltningen och beslutar om vissa frågor. Det gör att arbetet blir betydligt tydligare och får en politisk förankring som är bra. Regeringen har också möjlighet att i samband med dessa beslut även besluta om finansiering och fördelning av ansvar mellan kommuner och myndigheter.

All övergripande kunskap och strukturerande av det praktiska arbetet med vattenförvaltningen ligger idag hos vattenmyndigheterna. Att HaV, som inte alls deltagit i det praktiska genomförandet, ska ta över detta arbete kommer innebära både att värdefull kompetens går förlorad och att arbetet fördröjs då det behövs en helt ny struktur. Vattenmyndigheterna har bl.a. tagit fram metodbeskrivningar så att övergripande vägledning har förtydligats och konkretiserats för det praktiska arbetet i samband med kartläggning och analys. Om utredningens förslag till organisation ska fungera måste HaV utföra det viktiga arbete som

vattenmyndigheterna har gjort genom att konkretisera och strukturera arbetet samt samordna och vägleda Länsstyrelserna i arbetet med vattenförvaltningen.

Om HaV ska vara den ansvariga myndigheten för vattenförvaltningen är det viktigt att de jobbar med att följa och uppnå ramdirektivet för vatten i alla sina frågor. En försvårande omständighet är att HaV:s inställning till dricksvatten, skiljer sig från både dricksvattenutredningen och ramdirektivet för vatten. Dricksvattenutredningen kom fram till att "Kommunerna ska ha skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för alla större allmänna vattentäkter som utnyttjas eller förberetts för att utnyttjas för uttag av dricksvatten." I ramdirektivet för vatten står i Artikel 7 "Medlemsstaterna skall säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster." HaV anger däremot i Vägledning om vattenskyddsområden, remissversion, att "Vattenskyddsområden bör inrättas eller revideras för samtliga allmänna vattentäkter, enligt ovanstående avgränsning, som efter riskbedömning bedöms vara i behov av det.", vilket innebär att de vattentäkter med råvatten av god kvalitet och som inte har tillräckligt stora risker inte behöver något skydd, enligt HaV.

Länsstyrelsen anser både att förslaget att centrala myndigheters roll förstärks och att kommunerna ges en tydligare roll är bra. Det kan innebära att sektorsmyndigheter behöver vidga sitt arbetssätt och tydligare se påverkan från olika verksamheter både inom och utanför sin sektor. Det kan dock bli ett tungt arbete, särskilt för små kommuner som berörs av flera avrinningsområden.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får en ökad roll inom vattenförvaltningen. Flera av dessa uppgifter innebär att länsstyrelserna ska ta fram underlag, tillsammans samordna sitt arbete, tar fram uppgifter som behövs nationellt, bedöma vad som är orimliga kostnader m.m. utan att någon har ett extra samordnande ansvar. Detta innebär att alla 21 länsstyrelser behöver ta fram metoder och behöver resurser för att kunna göra egna bedömningar där vattenmyndigheterna är de som har kunskapen idag och anställa miljöekonomer för att göra ekonomiska ställningstaganden. Länsstyrelsen ser en risk med att förslaget kan komma att göra vattenförvaltningsarbetet både mer tidskrävande samt leda till större regionala skillnader.

KAP 22 FÖRSLAG OM FINANSIERING

Utredningen föreslår medel till avrinningsområdessamordning på länsstyrelserna motsvarande 21 tjänster, vilket bedöms vara länsstyrelsernas nya arbetsuppgifter som idag genomförs av de fem vattenmyndigheterna. Länsstyrelsen bedömer att fördelning av resurser motsvarande 21 samordningstjänster på 21 län och samtidigt införa mer samordning per avrinningsområde, inte kommer att räcka till för allt det arbete som samtliga länsstyrelser kommer att behöva lägga ner för detta arbete.

Det föreslås även att länsstyrelserna ska få extra medel motsvarande 21 tjänster under tre år för att inrätta kommunstödjare. Länsstyrelsen anser att dessa stödjare

behövs under betydligt längre tid än tre år. Detta bland annat beroende på att många kommuner är små och saknar resurser att arbeta intensivt med detta. Vi bedömer att merarbetet som utökad samverkan leder till motsvarar två nya heltidstjänster för Länsstyrelsens arbetsinsats.

Utredningen föreslår även att samtliga länsstyrelser bör tillföras medel från anslag 1:11 genom omfördelning. Även med en omfördelning av anslag 1:11 saknas det medel för att ta fram underlag för att göra bedömningar av den kvalitet som krävs som bör ligga till grund för klassning av en vattenförekomsterna. Utöver detta är inte heller de kulturmiljömedel som Länsstyren årligen tilldelas av Riksantikvarieämbetet tillräckliga för att ta fram det kunskapsunderlag som behövs för kulturmiljöer vid vatten.

KAP 23 SAMLAD KONSEKVENSBEDÖMNING

I den samlade konsekvensbedömningen bedömer utredningen att förslagen på lång sikt kommer att ha positiva effekter. En konsekvens av utredningens organisationsförslag är att länsstyrelserna får ett tydligare ägandeskap av vattenförvaltningsfrågorna när ansvaret fördelas på samma sätt till alla länsstyrelser. Utredningen bedömer att förslaget sammantaget innebär ett flertal nya arbetsmoment och att det uppstår ett förhållandevis omfattande behov av möten och samordning inom ramen för planeringsfasen jämfört med i dag.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning av de positiva effekterna som beskrivits i den samlade konsekvensbedömningen. Däremot anser Länsstyrelsen att utredningen inte har utrett de negativa effekterna tillräckligt. Konsekvenser av att flera nya arbetsmoment kommer till, men att föreslagna nya resurser baseras på befintlig verksamhet, behöver tas fram. Det saknas också en bedömning av konsekvenser om vattenmyndigheternas personal inte flyttar över till HaV:s och SGU:s tillfälliga lokalkontor både vad gäller vattenförvaltningen och arbetet med bland annat den nationella planen för vattenkraft. Uppstarten av genomförandet av den nationella planen för vattenkraft sammanfaller med omorganisationen av vattenförvaltningen, år 2022. När andra myndigheter har flyttat så har enbart ett fåtal följt med och eftersom det enbart ska vara tillfälliga lokalkontor är det inte omöjligt att även vattenmyndigheternas personal söker andra arbetsuppgifter som inte är tillfälliga. Det finns en stor risk för att viktig kompetens går förlorad vilket kan försvåra arbetet med vattenförvaltningen under en period. De negativa konsekvenserna av att de 21 länsstyrelsernas ska samordna sina arbetsuppgifter gemensamt utan utpekad samordningsansvar är inte heller tillräckligt utredd. Detta kommer sannolikt att fördröja och försvåra arbetet ytterligare.

DE SOM MEDVERKAT I BESLUTET

Beslutet har fattats av landshövding Maria Arnholm med vattenvårdshandläggare Monica Andersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Kristina Zetterström, chef för vattenvårdsfunktionen Jan Grosen och enhetschef Martin Sjödahl medverkat.

SÅ HÄR HANTERAR LÄNSSTYRELSEN PERSONUPPGIFTER
Information om hur vi hanterar dessa hittar du på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.