



Regeringskansliet

En utvecklad vattenförvaltning - Betänkande av vattenförvaltningsutredning (SOU 2019:66)

M2019/02246/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig huvudsakligen bakom de förslag som utredningen presenterar.

Övergripande

Länsstyrelsen i Stockholms län kan konstatera att utredningen på ett bra och väl genomarbetat sätt beskrivit problematik och viktiga frågeställningar kring hur arbetet med vattenförvaltning bedrivs idag och bör utvecklas framöver.

Utredningen är omfattande varför yttrandet fokuseras på följande delar:

- Åtgärdsplanering med starkare avrinningsområdesperspektiv
- Utvecklad miljöövervakning för tillräckliga underlag
- Effektivare administration med tydligare ansvar
- Behov av resursförstärkningar

När utredningen besökte Länsstyrelsen i Stockholm i början av 2018 så uttryckte Länsstyrelsen analyser och förslag i den riktning som utredningen nu lägger fram. Länsstyrelsen vill betona vikten av att tillse att central kompetens inte går förlorad, och att åtgärdsarbetet inte försenas nämnvärt, om utredningens förslag genomförs. Detta för att inte fördröja det resultatriktade arbete som vattenförvaltningen kräver.

Två syften med vattenförvaltningen

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att arbetet med vattenförvaltning har två huvudsyften;

1. Genomföra krav enligt Ramdirektiv för vatten (förvaltningen) och rapportering till EU.
2. Genomföra åtgärder så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Utredningen konstaterar att: *Vattenförvaltningen står inför olika utmaningar som det finns olika orsaker till, bland annat organisation, beslutanderätt, arbetsformer*

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

och finansiering. Grunden till detta ligger i den överordnade faktorn att Sverige inte uppfyllde de mål som direktivet satt upp, detta efter 20 års arbete med Ramdirektivet. I Stockholms län finns exempelvis ca 330 ytvattenförekomster varav upp mot 80 % inte når fastställd miljökvalitetsnorm. Sedan vattenförvaltningsförordningen (2004:660) antogs för ca 16 år sedan har organisation och arbetsmodell i stort sett varit oförändrad även om metoder och arbetssätt utvecklats över tid. Det svenska vattenförvaltningsarbetet har i mångt och mycket inte kunnat nå samverkan i alla led för att säkerställa tillräckligt underlag eller samordna åtgärdsarbetet för att följa miljökvalitetsnormerna. Det senare ger skäl till förändring.

Åtgärdsplanering med starkare avrinningsområdesperspektiv

Vattenförvaltningen kan inte hanteras som enbart en vattenfråga. Vatten är vårt viktigaste livsmedel och en förutsättning för liv. Direktivets mål är tydligt, Europa ska ha hållbart nyttjande och skydd av våra vatten för nuvarande och kommande generationer. Därför kan vattenförvaltningen inte begränsas till enbart genomförande av de olika naturvetenskapliga krav som vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen fastställt, såsom bedömningsgrunder, referensvärden med mera. Genomförande av vattendirektivets krav är bland annat en förutsättning för en hållbar vattenförsörjning och samhällsplanering samt för våra näringar, för rekreation och ekosystemtjänster. Ett mer tvärvetenskapligt angreppssätt blir därför nödvändigt för att nå målen i direktivet. Klimatförändringar utmanar också vattenplaneringen med risk för översvämningar, skyfall och torka. Sammantaget kommer också vattenförvaltningens genomförande att påverka måluppfyllelsen i en rad andra direktiv om dricksvatten, översvämningar, havsplanering för att nämna några. Uppdraget handlar till sist om samhällets vattenplanering i stort och det krävs god samverkan mellan flera aktörer för att få till stånd ett mer effektivt resursnyttjande, där fler perspektiv än det naturvetenskapliga vävs samman. Detta är en förutsättning för ett lyckosamt arbete.

Utredningens förslag om ett starkare avrinningsområdesperspektiv i åtgärdsplaneringen, där ansvar förflyttas från vattenmyndigheter till länsstyrelser och kommuner, är därför bra. Genom att anta ett avrinningsområdesperspektiv, som också är ett huvudargument i Ramdirektivet för vatten, blir det enklare att väga samman och att prioritera olika samhällsintressen. Sådana sammanvägningar görs bäst med tillgång till lokal kunskap. De flesta åtgärder som krävs, vare sig de är administrativa styrmedelsåtgärder eller praktiska åtgärder, är kopplade till kommunerna. Länsstyrelsen anser att förslaget om samordnare för olika administrativa nivåer är bra, och att detta ska stöttas med särskild finansiering. Förslaget om avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner (istället för vattendistrikt) är också bra eftersom planerna blir mer konkreta och avvägda utifrån lokala förutsättningar. Flera lärdomar av sådana samordnare och sådant angreppssätt för åtgärdsplanering kan dras från de så kallade LEVA-samordnare som Havs- och vattenmyndigheten koordinerar för lokalt åtgärdsarbete. Lärdomar kan också hämtas in från länsstyrelsernas vattensamordnare eller från kommuner som

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

arbetar med lokala åtgärdsprogram för vatten. En ökad samverkan mellan aktörer ger bättre förutsättningar för att ta fram tillräckligt underlag, planera och genomföra rätt åtgärd på rätt plats. Det i sin tur bidrar till att det blir rätt från början vilket leder till besparingar i åtgärdsarbetet. Konceptet med LEVA-samordnare kan bidra till att till den centrala nivån (som Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår ska koordinera LEVA-samordnare) enklare får insyn i arbetet på regional och lokal nivå.

Utredningens förslag om operativa planer ger bättre förutsättningar för att den lokala kunskapen ska komma till pass vid planeringen av olika åtgärder. Länsstyrelsen tror även att det stärker sammanvägningen mellan ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter på såväl lokal som regional nivå. Det bör nämnas att det finns vissa risker med de operativa planer för åtgärdsplanering som föreslås då dessa inte blir rättsligt bindande. Länsstyrelsen delar utredningens förslag rörande länsstyrelsernas ansvar för de operativa planerna men anser att deras rättsliga status behöver förtydligas. De lokala åtgärdsprogram som flera kommuner i Stockholms län har utarbetat är exempel på operativa planer. Det finns därmed redan viss rutin för att planera och prioritera åtgärder både inom en kommun, men också mellan kommuner som berörs. Lärdomar från det arbetet kan vara till nytta i diskussionerna om operativa planer och delåtgärdsprogram.

Utvecklad miljöövervakning för tillräckliga underlag

Länsstyrelsen har nyligen besvarat remissen ”Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)” och hänvisar till det yttrandet. Det är viktigt att harmonisera dessa två utredningars förslag avseende justeringar i den akvatiska miljöövervakningen innan eventuella beslut tas. Miljöövervakningen är en mycket viktig komponent i arbetet med vattenförvaltning. Länsstyrelsen anser att en strategisk och nationell plan behöver beslutas för svensk miljöövervakning. Idag finns brister i den akvatiska miljöövervakningen. Det saknas data i förhållande till vattenförvaltningens behov. Länsstyrelsen anser samtidigt att förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten tar fram distriktvisa övervakningsprogram tillsammans med SGU, Naturvårdsverket och länsstyrelserna är bra.

Utredningens förslag om att länsstyrelserna tar fram förslag till operativ och undersökande övervakning och beskriver detta i övervakningsprogram är bra. Det ger ökad möjlighet till samordning med den kommunala miljöövervakningen samt den som sker inom vattenförbund av olika slag. Den vattenförvaltningsavgift som föreslås bör inkludera frågan om samordning kring den akvatiska miljöövervakningen. Kommunernas roll vad gäller kunskapsinsamling behöver också förtydligas.

Effektivare administration med tydligare ansvar

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om ny organisation ger ett helhetsperspektiv som kommer att gynna utvecklingen av vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen delar utredningens åsikt att den nuvarande organisationen kan anses vara otydlig, framför allt vad gäller

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

Vattenmyndigheternas rättsliga ställning. Utredningen nämner även att organisationsformen innebär en inbyggd jävsproblematik. Detta mot bakgrund av att landshövdingen både är ordförande i den vattendelegation som beslutar om de åtgärder som länsstyrelserna ska genomföra och chef för en av de länsstyrelser som ska genomföra åtgärderna. Även om landshövdingens möjlighet att påverka vattendelegationens beslut kan vara begränsad bör en sådan organisationsform i möjligaste mån undvikas. Länsstyrelsen noterar vidare att utredningen inte förordar en organisation med en samordnande central myndighet samt regionkontor. Länsstyrelsen anser att detta är positivt.

Nedan följer några exempel på förslag som Länsstyrelsen i Stockholms län stödjer:

- att Havs- och vattenmyndigheten fortsatt är samordnande myndighet tillsammans med SGU med ansvar för vägledningsarbetet, rapportering till EU, ansvarig för utvärdering av såväl vattenförvaltningsarbetet i stort samt den samlade effekten av de operativa planerna etc. Länsstyrelsen anser också att Havs- och vattenmyndigheten ska samordna den nationella referensgruppen för arbetet och samordna länsstyrelserna i deras avrinningsområdesvisa åtgärdsplanering. Detta för att förenkla erfarenhetsutbyte och enas om gemensamma riktlinjer och rutiner där detta är möjligt.
- att regeringen tar fram en skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen som anger inriktning för arbetet samt avvägningar mellan olika samhällsintressen,
- att regeringen beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten,
- att länsstyrelserna får ett särskilt uppdrag om att bedöma om åtgärderna i en operativ plan är tillräckliga för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Detta förutsatt att medel skjuts till för denna tillkommande uppgift.

Direktivet betonar också att beslut ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas och i samverkan med de aktörer som påverkar vatten på olika vis. Därför anser Länsstyrelsen att det är i rätt linje att låta länsstyrelserna och kommunerna arbeta fram olika underlag som behövs för såväl förvaltningen som för åtgärdsplaneringen men att förvaltningsplanerna beslutas av SGU och Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelsen anser att förslaget om att länsstyrelserna får ansvaret för olika moment i vattenförvaltningen så som exempelvis kartläggning och analys, förslag på statusklassning och förslag till normsättning är bra. Detta med utgångspunkt i den samverkan som länsstyrelserna har med kommuner och med det avrinningsområdesperspektiv länsstyrelsen arbetar utifrån idag.

Vattenförvaltningsutredningen konstaterar att vattenförvaltningen behöver bli mer åtgärdsinriktad om målen i vattendirektivet ska kunna nås. Länsstyrelsen menar att fokus har varit på statusklassningar och miljö kvalitetsnormer under lång tid utan att egentligen generera kraft till åtgärdsarbetet. De faktiska åtgärderna

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

genomförs främst på lokal/kommunal nivå och att det är länsstyrelserna som har det närmaste samarbetet och kontakten med kommunerna. Enligt utredningen är det en avsikt att kanalisera mer av resurserna till regional och lokal nivå och att länsstyrelserna får ökat ansvar för samordning och samverkan. Länsstyrelsen i Stockholm stödjer utredningens förslag i denna del. Länsstyrelserna har lång erfarenhet att genomföra de allra flesta moment som vattenförvaltningsförordningen beskriver och många uppgifter utförs redan av beredningssekretariaten.

Utredningen skriver att *"uppgiften att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer innebär att avvägningar behöver göras mellan olika samhällsintressen. För denna uppgift krävs en bred kompetens även utanför vattenområdet. Länsstyrelsens tvärsektoriella uppdrag och kompetens gör att de har goda förutsättningar för uppgiften att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer"* (sida 588). Länsstyrelsen delar utredningens mening kring detta. I miljöprövningsärenden har länsstyrelserna mandat och expertiskunskap för att yttra sig som en viktig remissinstans rörande olika miljöaspekter. Som lagstiftningen ser ut (från 1 jan 2019) ska domstolarna höra Vattenmyndigheten i frågor om miljö kvalitetsnormer för vatten. Vattenmyndigheten i sin tur behöver vända sig till berörd länsstyrelse som besitter expertiskunskapen om den eller de berörda vattenförekomsterna. Detta är en krånglig och onödig omväg i frågor rörande MKN-vatten i miljöprövningsärenden. Med utredningens förslag kan detta förfarande förenklas och ensas i miljöprövningsmål så att länsstyrelserna hanterar yttrande om miljö kvalitetsnormer för vatten, liksom andra miljöaspekter.

Utredningen slår fast att samarbetet över administrativa gränser också behöver utvecklas. Det organisationsförslag som utredningen lagt fram kan bidra till ett minskat organisatoriskt avstånd mellan de centrala och de regionala och lokala aktörerna och att samarbetet kring avvägningar och bedömningar i olika frågor underlättas. Förslagen om förtydligande eller utökat ansvar för kommunerna är därför bra. Kommunerna får en tydligare roll vilket förenklar för kommunerna att förankra, planera, genomföra och följa upp vattenarbetet samt samarbeta med länsstyrelsen för att genomföra olika moment i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det ger goda förutsättningar för att genomföra rätt åtgärd på rätt plats.

För att följa målen i direktivet behöver åtgärdsplaneringen ske i samverkan på flera nivåer: Nationell nivå (vissa strategiska ställningstaganden), på avrinningsområdesnivå och på lokal nivå. Genom att lyfta upp vissa beslut om vattenförvaltningsarbetet till regeringsnivå sker en tydligare politisk förankring. Detta är positivt för det långsiktiga arbetet då det ger ett ökat deltagande och förståelse för frågorna från våra folkvalda. Det skulle också ge stöd i prioriteringar i genomförandedelen om riksdagen beslutar om en nationell inriktning som regeringen tar fram. Länsstyrelsen i Stockholms län stödjer förslaget om en nationell handlingsplan som ett sätt att anta en mer tvärvetenskaplig och mer heltäckande syn på vattenförvaltningsarbetet. Föreslaget om att det blir obligatoriskt för myndigheter och kommuner att inom sina respektive uppdrag och ansvar, gemensamt genomföra aktiviteter och åtgärder för

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

att följa miljö kvalitetsnormerna är också bra. Det ställer krav på samverkan, både mellan olika regionala och lokala aktörer men också mellankommunala sådana.

Länsstyrelsen i Stockholms län stödjer förslaget om att en nationell nämnd inrättas för att besluta om miljö kvalitetsnormer för vatten så länge det är Havs- och vattenmyndigheten som står värd för den nämnden.

En effektivare hantering av EU-direktiv

Vattenmyndigheten i Norra Östersjön (NÖVD) har haft ett samråd om ”*Viktiga vattenfrågor i Norra Östersjöns vattendistrikt*”. Samrådet avslutades den 1 november 2019 och svar erhöles från ca 90 instanser. Det är framförallt kommuner som har svarat men även länsstyrelser, vattenorganisationer och andra aktörer. Många kommuner påpekar komplexiteten i vattenförvaltningsarbetets upplägg samt resursbristen i systemet. En annan fråga, kanske den viktigaste, är den om kompetensförsörjning. Länsstyrelsen vill poängtera att utifrån ett kommunalt perspektiv är det inte enbart ramdirektivet för vatten som berör vattenfrågor. Till ramdirektivet kan läggas en lång rad andra mål och direktiv med bäring på vattenfrågor, så som havsmiljödirektivet, dricksvattendirektivet, badvattendirektivet, nitratdirektivet, översvänningsdirektivet, art- och habitatdirektivet, miljö kvalitetsmålen och krav kring klimatanpassning m.m. Ett fåtal kommuner har egen kompetens att hantera alla frågeställningar kopplade till vattenfrågor som de förväntas arbeta med. Ett förändrat arbetssätt med en effektivare samverkan mellan kommuner och länsstyrelser är därför nödvändig.

De tre direktiven Vattendirektivet, Havsmiljödirektivet och Art- och habitatdirektivet rör akvatiska miljöer och har många gemensamma utmaningar och mål. Utöver dessa finns även de akvatiska miljö målen och Havsplaneringen som också hör ihop med direktiven i varierande grad.

I olika sammanhang påtalas vikten av att samordna arbetet med dessa direktiv, samt havsplaner och miljö mål, med ambitionen att bland annat använda samma underlag vid miljö övervakning och/eller uppföljning av åtgärder och trender. Samtidigt är ansvaret för Vattendirektivet uppdelat på två olika myndigheter där Havs- och vattenmyndigheten har vägledningsansvaret och de fem vattenmyndigheterna har ansvaret för vattenförvaltningen i sina respektive distrikt. Denna uppdelning kan i sin tur riskera att arbetet med vattenförvaltningen i Sverige inte alltid är synkroniserat. Ett sådant tillfälle skulle kunna uppstå om vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten ännu inte var fastställda, samtidigt som praktiskt arbete med kartläggning- och analys pågår på vattenmyndigheterna. Även samordningen av olika direktiv riskerar att inte vara optimal i och med att ansvaret för de direktiv som har bäring på vatten, är uppdelade på de två myndigheterna. Denna risk kan särskilt gälla vid samordning av påverkansanalys, uppföljning och övervakning av havsmiljö förvaltningen och vattenförvaltningen.

Behov av resursförstärkningar

Finansieringen behöver stärkas för att skapa bättre förutsättningar för att genomföra vattenförvaltningen. Centrala myndigheter som Havs- och

Datum
2020-06-12

Beteckning
101-4802-2020

vattenmyndigheten och SGU behöver förstärkningar så att vägledningsarbetet blir så ändamålsenligt som möjligt och ge bra förutsättningar för Länsstyrelsen att lösa sina uppgifter. Vidare behöver Länsstyrelserna förstärkning för sitt utökade samordningsansvar likväl som kommunerna för sin utökade delaktighet i arbetet. Anslag för arbete med vattenförvaltningen bör vara integrerad i den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen. Förslaget om att tillföra extra medel under tre år till länsstyrelserna för att stödja kommunerna är bra men bör utökas till fem år. Samverkan tar tid att etablera och även om Länsstyrelsen i Stockholms län har lång tradition av samverkan med kommuner kring vattenfrågor så kräver den mellankommunala samordningen extra insatser, särskilt då operativa planer (och vid behov delområdesplaner) ska arbetas fram.

Även kommunerna bör ges bättre ekonomiska förutsättningar för samordning av åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå. Faktiska åtgärder görs främst på lokal och kommunal nivå. Därför är avsikten att kanalisera mer resurser till regional och lokal nivå positiv och en nödvändig utveckling för vattenförvaltningen om vattendirektivets mål ska kunna nås. Flera utvärderingar pekar på att lokalt drivet engagemang och ansvar leder till ett effektivare och inte minst kraftfullare åtgärdsarbete. Underifrånperspektivet i genomförandet av vattenförvaltningen och dess åtgärdsprogram måste utvecklas om åtgärdsarbetet ska kunna effektiviseras och ge genomslag i recipienterna. Det krävs också en grund av nationell likvärdighet för att uppnå rättssäkerhet och konkurrensneutralitet.

Länsstyrelsen tycker även att föreslaget om vattenförvaltningsavgift för att stimulera åtgärdsarbetet på avrinningsområdesnivå är bra. Länsstyrelsen bistår gärna utredande myndighet eller funktion i detta arbete.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Johan von Sydow med handläggare Martin Olgemar som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Lena Pettersson, tf miljödirektör medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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