



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2020-05-19

Ärendebeteckning
500-901-2020

1(9)

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
e
Annika Nilsson, Regeringskansliet
M2020/02246/Nm

En utvecklad Vattenförvaltning i Sverige

Sou 2019:66

Länsstyrelsen Västerbotten bedömer att utredningen beskriver arbetet med vattenförvaltningen på ett bra och genomgående sätt. Rapporten belyser de olika åsikter och erfarenheter som finns i dagens vattenförvaltningsorganisation.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag är väl genomarbetade och att de kan ligga till grund för utvecklingen av en mer effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav.

Länsstyrelsen anser att nuvarande organisation har bidragit till parallella strukturer för styrning av Länsstyrelsernas verksamhet vilket skapar otydlighet och ibland motstridiga signaler från vattenförvaltning och nationella myndigheter. Länsstyrelsen anser att nuvarande organisation inte har varit tillräckligt effektiv.

Vattenförvaltningsarbetet har inom ramarna för nuvarande organisation bedrivits med tillgängliga resurser och vägledningsinsatser. Arbetet med kartläggning och analys har skett i ett avrinningsområdesperspektiv och i samverkan mellan vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och nationella myndigheter. En viktig förutsättning för en ny organisation är att stärka den regionala kopplingen och inflytandet. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att man behöver ta till vara den kompetens som byggts upp och ser det som en självklarhet att man stärker upp Länsstyrelserna som kommer ha en fortsatt viktig roll i den nya organisationen.

Västerbotten är ett stort län med många och stora vattenförekomster, långa avstånd och är glest befolkat. 43 % länets vattenförekomster har sämre än god status och är i behov av åtgärder. De flesta kommuner har idag begränsat med resurser för vattenförvaltningsarbete. En ny organisation och fördelningen av resurser behöver ta höjd för de lokala och regionala förutsättningarna och behoven.

Kap 17 Syfte och områdesindelning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om syftet med vattenförvaltningsarbetet, om indelning i avrinningsdistrikt och indelning i åtgärdsområden. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att fokus på avrinningsområden behöver ökas. Förslaget att åtgärdsområdenas storlek ska kunna anpassas utifrån regionala och lokala förhållanden ger en förbättrad möjlighet till en effektiv åtgärdsplanering.

Kap 18 Förslag om planeringsarbetet

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen i kapitel 18 och delar utredningens slutsatser om att kartläggnings- och analysarbetet är basen i vattenförvaltningsarbetet för att kunna fastställa miljö kvalitetsnormer (MKN) och åtgärdsprogram. Länsstyrelsen delar också utredningens slutsats att det finns behov av mer resurser samt mer samarbete och dialog, inom länsstyrelserna, med berörda verksamhetsutövare, med kommunerna och andra myndigheter, på nationell och regional nivå.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag till förändring av organisation, styrning och planering.

I åtgärdsarbetet kan det uppstå svåra avvägningar mellan olika samhällsintressen. Det innebär att det behövs en stark intern samverkan mellan alla relevanta verksamhetsområden. Strävan mot helhetsperspektiv, samverkan och förbättrad samordning, både i arbetet med kunskapsunderlag och i planering av åtgärder, ger förutsättningar för ett effektivt åtgärdsarbete.

Länsstyrelsen anser att några förslag i kap 18 behöver utvecklas och framförallt förtydligas när det gäller hur arbetet ska bedrivas så att den regionala kompetensen tas tillvara.

18.2 Kartläggning och analys och förslag till miljö kvalitetsnormer

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ansvarsfördelning av uppgifter inom kartläggning och analys samt förslag till MKN men anser att förslaget utan tillräckliga förutsättningar (ekonomi, kompetens) innebär konsekvenser för länsstyrelsernas möjlighet att genomföra ett effektivt förvaltningsarbete i ett avrinningsområdesperspektiv.

Utredningen menar att den samordning av arbetet som vattenmyndigheterna står för idag kan genomföras av samtliga länsstyrelser i samverkan och med vägledning från de centrala myndigheterna. Länsstyrelserna har stor vana att samverka både på regional och nationell nivå inom alla sakområden och det finns organisationsstrukturer som syftar till att säkerställa att länsstyrelserna så långt relevant samordnar sin verksamhet samt samordnar sin dialog med nationella myndigheter.

En av vattenmyndigheternas stora utmaningar genom åren har varit att tillsammans med länsstyrelserna tolka centrala vägledningar utifrån regionala förhållanden, eller komma framåt i kartläggnings- och

analysarbetet(KA) utan vägledningar. Det har varit värdefullt att detta arbete har drivits av vattenmyndigheterna genom ex förtydligande av riktlinjer och ställningstaganden. I en organisation där hela ansvaret för KA ska ligga på länsstyrelserna, med nationella vägledningar som grund, krävs att det byggs upp en samverkansorganisation mellan länsstyrelserna och HaV som i flera aspekter liknar det arbete som vattenmyndigheterna idag har kring kartläggning och analys (KA). För att detta ska vara möjligt behöver både ekonomiska resurser tillföras för samverkan och relevant kompetens finnas tillgängliga för samtliga länsstyrelser. Kompetensbroar behövs mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna för att bibehålla och utveckla regional kunskap och förståelse för olika regionala förhållanden. Det är viktigt att HAV och SGU samordnar länens arbete.

Förslaget att länsstyrelserna ska genomföra den ekonomiska analysen på regional nivå kan vara problematisk. Den ekonomiska analysen bör ske på nationell nivå utifrån olika branscher. I utredningen framgår att nationella myndigheter ska bistå länsstyrelserna med underlag för den ekonomiska analysen av vattenanvändningen. Länsstyrelsen föreslår i stället att HaV och SGU genomför den ekonomiska analysen och att förslag från nationella myndigheter av den ekonomiska analysen för varje distrikt, skickas på remiss till länen för granskning och komplettering av det regionala perspektivet.

18.4 Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att regeringen beslutar om en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. En politisk förankring av inriktning och prioriteringar ger tydliga styr signaler till de myndigheter som arbetar med vattenförvaltningen. Att arbetets inriktning utgår från regering och riksdag och att planen ger övergripande avvägningar och tydliggör omfattningen av arbetet ger bättre förutsättningar för de myndigheter som ska utföra arbetet. Det är viktigt att det förslag till nationell plan som tas fram av HaV tillsammans med SGU och övriga myndigheter involverar länsstyrelserna i ett tidigt skede i dialogen för att säkerställa att hänsyn tas till regionala förutsättningar och förhållanden.

18.5 Förvaltningsplaner

Länsstyrelsen stödjer utredningens förslag att HaV i samverkan med SGU tar fram och beslutar om förvaltningsplaner för vattendistriktet och att förvaltningsplanerna kan utvecklas till att bestå av en nationell del och en del som redovisar förutsättningar och förhållanden i avrinningsområden per distrikt. Länsstyrelsen stödjer även förslaget om arbetet med att ta fram en översikt över väsentliga frågor(ÖVF). I utredningen framgår inte vilken roll länsstyrelserna ska ha i framtagande av förvaltningsplaner(FP) och ÖVF. Dessa produkter ska samrådas inom distriktet och eftersom länsstyrelserna ska ansvara för samverkan inom avrinningsområden behöver länsstyrelserna tidigt involveras i arbetsprocessen med ÖVP och FP.

18.7 Åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen beslutar om åtgärdsprogram på distriktsnivå. För att åtgärdsprogram med åtgärder riktade till myndigheter och kommuner verkligen ska få genomslag så behöver programmet vara beslutat av en part som har reella mandat att uppdra och följa upp myndigheternas arbete.

18.8 Åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter ska genomföra konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan. Länsstyrelsen ser det som en möjlighet att vidareutveckla det planeringsarbete som redan genomförs idag.

Länsstyrelsen anser att operativa planer och delåtgärdsprogram kan vara viktiga verktyg i åtgärdsarbetet. I utredningen framgår att de operativa planerna och delåtgärdsprogrammen ska beslutas tillsammans av de berörda myndigheterna och kommunerna. Det är oklart hur beslutsprocessen ska gå till och vilket syfte som delåtgärdsprogrammet har och vad det tillför utöver en operativ plan.

Länsstyrelsen tillstyrker det tredje alternativet, att länsstyrelserna i samverkan kommer fram till vilken länsstyrelse som ska ha samordningsansvaret för planeringsarbetet. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget om att det ska avsättas medel till länsstyrelserna för arbetet med avrinningsområdessamordning. Resurserna till länsstyrelserna behöver fördelas, bland annat utifrån åtgärdsbehovet samt antal och storlek på avrinningsområdena.

18.8.8 Kommunstödjare

Utredningen föreslår att det under en treårsperiod ska avsättas medel till länsstyrelserna för att inrätta kommunstödjare, placerade vid länsstyrelserna.

Länsstyrelsen Västerbotten tillstyrker förslaget och anser att det behövs för att få igång ett mer och effektivt åtgärdsarbete på lokal och regional nivå. 3 år är dock en kort tid. Det kommer att behövas stöd under en längre period särskilt, som Västerbotten är stort, har långa avstånd, är glest befolkat och att av våra 15 kommuner så har de flesta små resurser både för administration och åtgärder. Samverkan och förtroendefullt samarbete är resurskrävande, och tar lång tid att både etablera och vidmakthålla.

18.9 Övervakningsprogram

Länsstyrelsen delar utredningens syn att det finns behov av en utökad samordning inom den akvatiska övervakningen.

Resurserna som i dagsläget finns tillgängliga räcker inte för att nå de behov som vattenförvaltningen har. Miljöövervakningsutredningen som nyligen har presenterats visar att det råder konsensus om att miljöövervakningen behöver förstärkas i Sverige, nationellt och regionalt. Frågor om effektiv dataförsörjning, fungerande datavärdskap är viktiga. Bedömningsgrunder

behöver utvecklas för en bättre regional analys. Utan korrekta och relevanta miljöövervakningsdata försvåras mycket av arbetet med våra vatten.

Det finns också ett behov att kunna nyttja miljöövervakningens underlag mer till miljömålsuppföljning. Detta har också lyfts fram i ovanstående utredning och finns som uppdrag i den pågående revisionen av de regionala miljöövervakningsprogrammen.

18.11 Vägledning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Havs- och vattenmyndigheten samt SGU även fortsättningsvis ska ansvara för att ta fram föreskrifter och vägledningar om vattenförvaltningsarbetet. Det är angeläget att vägledningar och metodstöd tar hänsyn till regionala förutsättningar och behov. Hav- och SGU behöver också vägleda länen vid expertbedömningar och samverkan behöver ske med länsstyrelserna under arbetet.

Länsstyrelsen vill betona att vägledning kring samhällsnyttiga verksamheter och förutsättningar för undantag måste utvecklas och vara tydliga för att tillämpningen ska bli lika i landet.

19 Förslag om åtgärdsarbetet

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det behövs såväl stärkt finansiering för ett långsiktigt åtgärdsarbete som nya styrmedel och att det behövs särskilda insatser för att uppmuntra till ökat fysiskt åtgärdsarbete, ex åtgärdssamordnare, bidrag till fysiska åtgärder och åtgärdsarbete i projektform.

Vattenråden är viktiga och Länsstyrelsen vill särskilt påpeka vikten av att kunna stödja kommuner och vattenråd för att kunna få bra kvalitet och fler åtgärder genomförda.

20 Förslag om rapporterings- och uppföljningsarbetet

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att förstärka uppföljnings- och utvärderingsarbetet så att man kan visa vilka effekter vattenförvaltningsarbetet i vatten ger. Det bör ge större möjligheter att få de resurser för åtgärdsarbetet som behövs.

Det är också bra att uppföljning och utvärderingen av vattenförvaltningens resultat kan användas till uppföljning och utvärdering inom miljömålssystemet. Åtgärdsarbetet som initieras av vattenförvaltningsarbetet innebär att möjligheten att uppnå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen. Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning och Grundvatten av god kvalitet, ökar. Vattenförvaltningens statusklassning används också som indikatorer för uppföljningen av miljökvalitetsmålen.

21 Förslag om förändrad organisation

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att vattenförvaltningen på avrinningsområdesnivå organiseras så att kommunerna och länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas. Länsstyrelsen tillstyrker också att de arbetsuppgifter på distriktsnivå som idag hanteras av de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter förs över till dels regeringen, Hav och SGU, dels samtliga länsstyrelser på avrinningsområdesnivå.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om en ny nämndmyndighet på nationell nivå,

Länsstyrelsen delar utredningen syn att det är viktigt att den kompetens som hittills byggs upp inom dagens system tas tillvara.

21.2 Utredningens organisationsförslag

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att förstärka kraften bakom handlingsplaner och åtgärdsprogram genom regeringsbeslut.

Kommunerna

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att ge kommunerna en tydligare roll i vattenförvaltningsarbetet. Planering, genomförande och uppföljning, ta fram underlag till kartläggning- och analysarbetet, att delta i länsstyrelsernas åtgärdsplanering och följa upp resultaten av de åtgärder man har genomföra, på avrinningsområdesnivå.

Att kommunerna ska få en ökad roll och möjligheter till ett större engagemang är viktigt, men för detta behövs finansiering. Många kommuner i Västerbotten är små, har få anställda inte minst inom vattenfrågor. Samverkan om resurser och kompetens över kommungränser kan vara en lösning.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att samtliga länsstyrelser roll inom vattenförvaltningen förtydligas och utökas. Det är angeläget att länsstyrelsernas uppgifter inom vattenförvaltningsarbetet preciseras i vattenförvaltningsförordningen och att bestämmelser om Länsstyrelsens uppdrag enligt vattenförvaltningsförordningen regleras i länsstyrelseinstruktionen.

Med det upplägg som föreslås i utredningen att flera av de uppgifter som vattenmyndigheterna har idag ska föras över till länsstyrelserna kommer det att behövas en förstärkt finansiering. Det innebär också att varje länsstyrelse behöver bygga upp sin kompetens för att kunna ansvara för samtliga uppgifter. Förslaget att ge samtliga länsstyrelser ett ökat ansvar kommer att innebära att strukturer för samverkan och kompetensförsörjning behöver stärkas mellan länsstyrelserna.

Övriga myndigheter engageras

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens förslag att övriga centrala myndigheter med operativt ansvar engageras mer i vattenförvaltningsarbetet på avrinningsområdesnivå. Förutom de myndigheter som nämns i utredningen så anser länsstyrelsen att även Riksantikvarieämbetet bör få en tydlig roll i vattenförvaltningsarbetet.

Lokala grupper

Det finns förhållandevis få aktörer i norra Sverige som har möjlighet och tid att engagera sig i vattenråden, därför kan sammansättning och uppgifter för vattenråden skilja mellan olika avrinningsområden i Sverige. I Bottenvikens vattendistrikt har vi tillsammans med kommuner, myndigheter och organisationer genom åren utvecklat och stöttad etableringen av vattenråd i vattenrådsområden. Kommunerna är viktiga aktörer men det finns idag i flera fall begränsade möjligheter för dem att delta i samverkansarbetet. Förslaget att länsstyrelserna ska inrätta lokala referensgrupper kan vara bra, men vi bedömer att denna lösning inte bör ersätta behovet som finns i länet av att stödja lokal samverkan utanför myndighetsdriven samverkan.

Länsstyrelsens erfarenhet av vattenrådsarbetet är att det fungerar mycket väl i de fall det finns kontaktpersoner som har tid och möjlighet att engagera sig i arbetet. Vattenråden är mycket viktiga för den samverkan som behöver ske i avrinningsområden. Vattenråden och lokala samverkansgrupper behöver fortsätta finnas och utvecklas och de behöver finansiering för att täcka kostnader för arbetstid, möten, arrangemang etc. Lokala åtgärdsgrupper som har bildats är viktiga för det lokala åtgärdsarbetet, flera av dessa har också sökt LOVA bidrag.

Nämndmyndighet för normgivning

Utredningen föreslår en att det inrättas en nationell nämnd för beslut om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om en nationell nämnd.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att ta tillvara regional kompetens i frågan om att ta beslut om miljökvalitetsnormer på avrinningsområdesnivå och enskilda vattenförekomster.

Länsstyrelsen anser att utredningen har överskattat nackdelarna med att fatta beslut om normer inom befintlig myndighetsstruktur och anser att HAV kan vara lämplig som beslutsmyndighet.

Systemet för normsättning behöver utredas ytterligare för att få ett effektivt system som fungerar i praktiken. Ett problem är hur frågan om omprövning av norm i samband med prövning av tillåtlighet för en verksamhet kan

hanteras samordnat, på ett tidigt och effektivt sätt. Länsstyrelsen anser att det kan värdefullt att utreda om det kan ske på regional nivå.

22 Rörande förslag om finansiering

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att, vattenförvaltningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att den politiska styrningen förstärks genom den nationella handlingsplanen och de av regeringen beslutade åtgärdsprogrammen samt att resursfördelningen ses över så att länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten stärks.

Utredningen föreslår att Havs och vattenmyndigheten och SGU ska finansieras via förvaltningsanslag medan Länsstyrelserna och SMHI fortsatt ska finansieras via sakanslag.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i den del som föreslår att Länsstyrelsens förvaltningsarbete ska finansieras med sakanslag. Länsstyrelsen anser att vattenförvaltningsarbetets förvaltningskostnader ska finansieras via förvaltningsanslaget då det är ett långsiktigt och kontinuerligt arbete. Ett annat argument är att medel på sakanslag inte är föremål för den årliga pris- och löneomräkningen. (*som utredningen själv beskriver*). Anslagen till vattenförvaltningsarbetet har i princip varit oförändrat sedan 2012, vilket i praktiken skapar en neddragning av resurserna, trots att uppdraget har ökat i omfattning, och följdaktligen ger en sämre möjlighet att genomföra uppdraget. Det är också viktigt att resurserna till länsstyrelserna inte sker enligt 7-parameternyckeln utan utifrån behov. Kommer resurserna via förvaltningsanslag kan rapportering och uppföljning ske via Länsstyrelsernas regleringsbrev.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det behövs en utökad finansiering för planerings- och åtgärdsarbetet. Bedömningen att det behövs en utredning för att klargöra hur åtgärdsarbetet ska finansieras är bra att genomföra ex någon form av vattenförvaltningsavgift. Styrmedel och tillräckliga resurser behöver avsättas. Prissättningen på vatten är en viktig fråga som behöver nya svar.

Länsstyrelsen anser att det också vore bra att se över möjligheterna att arbeta med ekologisk kompensation. Regeringen sitter just nu och tar fram en proposition om ekologisk kompensation vilket skulle kunna ge ytterligare fart i åtgärdsarbetet.

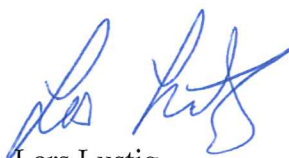
Utredningen bedömer att samtliga myndigheter kan behöva ytterligare resurser för åtgärdsarbete och att de då ska äskas inom den ordinarie budgetprocessen. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att ytterligare medel för åtgärdsarbete blir långsiktiga resurser. För att kunna göra resurseffektivt åtgärdsarbete krävs en långsiktig planering, för att få rätt åtgärd på rätt plats.

Länsstyrelsen delar också utredningen syn att vattenförvaltningsarbetet belyser redan existerande genomförandeunderskott i miljöarbetet.

I ärendet förutom föredragande och beslutande har också Kajsa Berggren enhetschef Landsbygdsenheten, Stina Sjöblom enhetschef Samhällsutvecklingsenheten, Björn Jonsson enhetschef Naturvårdsenheten och Magnus Langendoen enhetschef Miljöenheten, deltagit.



Eva Mikaelsson
Enhetschef Miljöanalys



Lars Lustig
Vikarierande Landshövding