



Er ref/dnr: M2019/002246/Nm

Vårt dnr: 325

Miljödepartementet  
Regeringskansliet

Stockholm den 30 april 2020

## **Yttrande över betänkande En utvecklad vattenförvaltning SOU 2019:66**

### **Sammanfattning**

- Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens slutsats att det behöver vidtas fler konkreta åtgärder för att förbättra vattenmiljön i landet och att detta kräver förstärkt finansiering, alldeles oavsett vattenförvaltningsstruktur.
- Naturskyddsföreningen delar däremot inte utredningens slutsats att en nedläggning av Vattenmyndigheterna, och en överföring av det huvudsakliga ansvaret för vattenförvaltningen i Sverige till Havs- och Vattenmyndigheten, skulle avhjälpa det grundläggande problemet med för låg och otillräcklig åtgärdstakt.
- Naturskyddsföreningen befarar att en omorganisation av vattenförvaltningen sannolikt skulle leda till att viktig tid i arbetet med att implementera ramdirektivet för vatten i Sverige går förlorad och inverka negativt på möjligheten att nå målet om god status i landets vattenförekomster till år 2027.
- Naturskyddsföreningen befarar dessutom att förslaget, om det genomförs, kommer att leda till sämre transparens och sämre lokal förankring. Det är t ex oklart hur det civila samhället ska ges möjlighet till delaktighet i den lokala och regionala vattenförvaltningen.
- Föreningen vill i sammanhanget påpeka att enligt ramdirektivet för vatten bör beslut fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Föreningen finner det motsägelsefullt att utredningen presenterar ett förslag som i högre utsträckning än idag koncentrerar ansvaret för vattenförvaltningen hos ett fåtal nationella myndigheter.
- Naturskyddsföreningen välkomnar utredningens förslag om att riksdag och regering ska ta större ansvar för vattenförvaltningen till exempel genom att ta fram en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen, besluta om åtgärdsprogrammen etc.
- Naturskyddsföreningen är positiv till utredningens förslag om att tillsätta en nämndmyndighet som beslutar om miljökvalitetsnormer.

- Naturskyddsföreningen är positiv till förslaget att utreda en vattenförvaltningsavgift som ska användas för att öka åtgärdstakten av skador där ansvarig verksamhetsutövare saknas. Användandet av en sådan avgift får dock inte sätta principen om att förorenaren ska betala och skadelindringshierarkin ur spel.

## **Inledning**

Enligt den statliga utredningen *En utvecklad vattenförvaltning* (SOU 2019:66) är vattenförvaltningen i Sverige inte organiserad på ett sådant sätt att ansvar och mandat hänger ihop. Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur organisationen ska utformas för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller kraven i EU:s ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) samt föreslå hur finansieringen av nödvändiga åtgärder bäst kan säkerställas.

Syftet med ramdirektiv för vatten (vattendirektivet) är att skydda och förbättra statusen i kust-, inlands- och grundvatten och att hindra ytterligare försämringar. Målet är att vattnet ska uppnå god status senast till år 2027. Direktivet är implementerat i svensk lagstiftning genom bland annat miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.

Sedan direktivet började tillämpas i Sverige har det riktats kritik mot vattenförvaltningen vad gäller bland annat åtgärdstakt, organisering av myndigheterna, ansvarsfördelning och beslutanderätt. Den befintliga myndighetsstrukturen har diskuterats utifrån såväl förvaltningsmässiga som verksamhetsrelaterade utgångspunkter. Både *Miljömålsberedningen* (M 2010:04) och *Miljömyndighetsutredningen* (M 2013:02) har ifrågasatt om vattenmyndigheternas beslutanderätt bidrar till en tydlig ansvarsfördelning inom vattenförvaltningen och den statliga utredningen *Vägar till ett effektivare miljöarbete* från 2015 (SOU 2015:43) föreslog att vattenmyndigheterna och vattendelegationerna skulle avskaffas och deras uppgifter flyttas över till Havs- och vattenmyndigheten. Ifrågavarande utredning tillsattes för att utreda dessa frågor på nytt och föreslå hur vattenförvaltningen i Sverige ska organiseras för att bli så effektiv som möjligt.

## **Allmänna synpunkter**

Naturskyddsföreningen välkomnar utredningens förslag om att det bör regleras i miljöbalken att Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas i syfte att skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser och mildra effekterna av översvämning och torka.

Utredningen påpekar att det finns behov av att utveckla och effektivisera vattenförvaltningens organisation i syfte att öka åtgärdstakten i arbetet. Naturskyddsföreningen instämmer i att fler konkreta åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten måste komma till stånd men är inte övertygad om att

utredningens förslag som innebär ett omfattande omorganisationsarbete är rätt väg för öka åtgärdstakten och nå vattendirektivets mål i Sverige.

### **En omorganisation är inte lösningen**

Utredningen föreslår att länsstyrelsernas uppdrag som vattenmyndigheter upphör. Utredningen uppger att det i deras utvärdering tydligt har framkommit att den distriktsvisa organiseringen av vattenförvaltningsarbetet uppfattas som avvikande och otydlig. Det har också framkommit synpunkter om att arbetsuppgifter av nationell karaktär inom vattenförvaltningen bör utföras av centrala myndigheter. Men utifrån de synpunkter från olika aktörer inom vattenförvaltningsområdet som ingår i utredningens omfattande material är det uppenbart att det inte finns någon enhetlig syn på hur vattenförvaltningen fungerar och vilka styrkor och svagheter som den nuvarande organisationen har.

Naturskyddsföreningen anser inte att förslaget om att lägga ned vattenmyndigheterna är rätt väg att gå. Föreningen gör bedömningen att det inte är organisationen av vattenförvaltningen som har lett till en låg åtgärdstakt utan framför allt bristen på resurser och politisk vilja. Naturskyddsföreningen delar till en del utredningens slutsats att dagens organisation är otydlig och att nuvarande organisationen inte fullt ut kan säkerställa lokal förankring. Naturskyddsföreningen håller också med om att det finns behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen och att arbetet med kunskapsunderlag behöver utvecklas. Men Naturskyddsföreningen tror inte att en omorganisation löser dessa problem, utan anser att nödvändiga förbättringar istället bör göras inom befintlig vattenförvaltningsstruktur. I detta förbättringsarbete bör också en förstärkt samordning av miljökvalitetsnormer för både havs- och vattenförvaltningen ingå.

Naturskyddsföreningen anser att en omorganisation skulle innebära att Sverige riskerar att förlora värdefull tid i det faktiska åtgärdsarbetet. Föreningen finner det svårt att se hur en tidskrävande omorganisation med start 2022, under innevarande vattencykels sista 5 år, skulle resultera i en högre åtgärdstakt och måluppfyllelse. En omorganisation innebär dessutom en risk för att värdefull kompetens inom nuvarande vattenförvaltning går förlorad.

Det är ännu inte beslutat om ramdirektivet för vatten ska öppnas upp för översyn eller inte. Målet med direktivet är alltså att unionens vatten ska uppnå god ekologisk status till år 2027. Det är således inte klart vad som händer efter denna sista förvaltningscykel, även om mycket talar för att sista dag för uppfyllande kommer att förlängas. Utredningen lyfter i detta sammanhang fram att det är viktigt att en omorganisation av vattenförvaltningen inte försenar det pågående åtgärdsarbetet, men

Naturskyddsföreningen är av den uppfattningen att det är tidsineffektivt att göra om organisationen när det återstår sju år innan målen ska vara uppnådda.

Utredningen för fram att det samlade formella ansvaret för vattenförvaltningsarbetet bör tas av regeringen. Det framhålls att planering av åtgärder behöver ske både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå. För att planeringen på nationell nivå ska bli effektiv föreslår man att det ska finnas en nationell handlingsplan för vattenförvaltning som ska ligga till grund för planeringen av åtgärder. Detta förslag påminner om ett förslag som diskuteras i övergödningsutredningen (SOU 2020:10), men som utredningen valde att inte gå vidare med, bland annat eftersom det redan finns förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för en majoritet av de vattenförekomster som har problem med övergödning.

Naturskyddsföreningen instämmer med de båda utredningarnas slutsats att det behövs en tydligare nationell styrning av hur vattenförvaltningen bedrivs i landet och att riksdag och regering bör ta större ansvar för vilka åtgärder som ska prioriteras och hur de ska finansieras. Föreningen välkomnar därför förslaget om en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen eftersom en sådan plan skulle förtydliga statens övergripande ansvar för vattenmiljön i Sverige och genomförandet av vattendirektivets mål, inklusive ansvaret för finansiering av nödvändiga åtgärder.

### **Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram**

Styrningen av vattenförvaltningsarbetet sker i dag framför allt genom de miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram och vattendelegationerna beslutar om. Det är uppenbart, genom de synpunkter som förs fram av olika intressenter i utredningen, att det finns olika uppfattningar om vem som bör besluta om miljökvalitetsnormer. Det påpekas bland annat att de normer som finns ibland ifrågasätts och att det är viktigt att det finns ett centralt ansvar för normgivningen så att den sker på samma sätt i hela landet.

Naturskyddsföreningen anser att det är grundläggande för förtroende och legitimitet att normsättningen sker på ett enhetligt sätt och att staten tydligt står bakom de normer som ska gälla. Föreningen gör bedömningen att en nationell nämnd som beslutar om miljökvalitetsnormerna så som föreslås i utredningen skulle kunna vara en möjlig lösning för att öka samstämmigheten och legitimiteten för miljökvalitetsnormerna. Samtidigt anser föreningen att ansvaret för att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer fortsatt ska ligga på vattenmyndigheterna.

I vattendirektivet anges varken hur ett åtgärdsprogram ska antas eller vilken rättslig funktion som ska kunna tillskrivas ett sådant dokument. Istället är upp till varje enskild medlemsstat att besluta om hur direktivets övergripande

miljömål ska nås (Ekelund Entson & Gipperth 2010). Idag tar vattenmyndigheter fram åtgärdsprogrammen för de fem vattendistrikten som därefter beslutas av vattendelegationerna. Utredningen påpekar att denna modell innebär att riksdagens och regeringens styrning av vattenförvaltningen och åtgärdsarbete är svag. För att förstärka den politiska styrningen föreslår utredningen att det i framtiden ska vara regeringen som tar fram och beslutar om åtgärdsprogrammen. I utredningen förs dessutom fram att det är en svaghet i dagens system att vattenmyndigheterna beslutar om åtgärdsprogram utan att ha mandat att visa hur åtgärder ska finansieras samt att åtgärder inte är kopplade till miljö kvalitetsnormerna.

Naturskyddsföreningen är positiv till utredningens förslag om att beslut om åtgärdsprogram ska föras över till regeringen. Fördelen med att regeringen beslutar om åtgärdsprogrammen är att styrningen genom åtgärdsprogrammen kan och bör kompletteras med styrning genom instruktioner, regleringsbrev och andra regeringsbeslut. Naturskyddsföreningen håller också med om att det bör finnas en tydligare koppling mellan åtgärdsprogram och finansieringen av de nödvändiga åtgärder. Därför anser föreningen att utredningens förslag om en nationell handlingsplan för vattenförvaltning som beslutas av riksdagen är bra. En nationell handlingsplan skulle tydliggöra det statliga ansvaret för att Sverige ska leva upp till vattendirektivets mål och att nödvändiga åtgärder för att förbättra vattnets status i landet också kräver finansiering.

Naturskyddsföreningen är tveksam till förslaget om att länsstyrelserna ska få en ny uppgift att ta fram delåtgärdsprogram. Ett sådant arbete riskerar att ge ytterligare administrativ börda till redan belastade myndigheter som kommer att äventyra det faktiska åtgärdsarbetet. Det är också oklart vilken egentlig nytta delåtgärdsprogram kommer ge och vilken rättslig status de kommer att ha.

### **Kommunernas roll**

I utredningen påpekas att även om reglerna är tydliga vad gäller att kommunerna är skyldiga att följa miljö kvalitetsnormerna, saknas det stödjande regler om detta i plan- och bygglagen (PBL) och flera aktörer har framfört till utredningen att det har varit svårt att få genomslag för miljö kvalitetsnormerna i den fysiska planeringen. Synpunkter om att det skulle behövas mer krav från staten som stöd för kommunerna i arbetet med översiktsplaneringen har också framförts till utredningen. Utredningen föreslår att kommunerna ska ges en tydligare roll i vattenförvaltningsarbetet bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen.

Naturskyddsföreningen håller med utredningen om att det är viktigt att kommunerna får ett större ansvar och att de ska delta mer aktivt i åtgärdsplaneringsarbetet. Redan i dag är det många kommuner i Sverige som har upprättat egna så kallade vattenplaner med konkreta mål och

åtgärdsförslag för kommunens vatten. Vattenplanerna fungerar som styrdokument för lokala vattenförvaltningsfrågor, vilket Naturskyddsföreningen anser är utmärkt. Föreningen vill i detta sammanhang påpeka att vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen ska miljö kvalitetsnormerna enligt miljöbalkens regelsystem följas.

### **Vattendistrikt eller avrinningsdistrikt?**

Utredningen föreslår att den nuvarande indelningen av Sverige i fem vattendistrikt med en vattenmyndighet för varje distrikt görs om så att indelningen istället utgår från de tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i och att fokus på avrinningsområden ska öka. Man påpekar att många aktörer anser att avrinningsområdesvis organisation är helt avgörande och att det är viktigt att utgå från vattnets väg och inte från administrativa gränser.

Naturskyddsföreningen håller med om att avrinningsområdet är den mest naturliga och ändamålsenliga förvaltningsenheten när det till exempel gäller att föreslå åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen, men vill samtidigt påpeka att det redan är indelningen i avrinningsområden som används vid upprättande av åtgärdsplaner. Vattenmyndigheternas egen indelning i åtgärdsområden är också avgränsad utifrån vattnets väg i landskapet. Avrinningsområden är alltså en förvaltningsenhet som används frekvent redan idag inom det rådande vattenförvaltningssystemet. Söderasp (2018) framhåller i sin avhandling att den rådande administrativa strukturen som vattenmyndigheterna har är adekvat. Naturskyddsföreningen kan inte se att en förändrad indelning i tio avrinningsdistrikt istället för dagens fem vattendistrikt skulle medföra några förbättringar.

### **Lokal förankring**

Vikten av regional och lokal förankring i vattenförvaltningsarbetet framhålls av många som lämnat synpunkter till utredningen. Värdet av lokal förankring påpekas även i ramdirektivet för vatten, där det framgår att beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt (punkt 13). En av vattendirektivets ambitioner är att medborgarna ska bli mer involverade i vattenförvaltningen (Söderasp 2018). Därför är det förvånande att utredningen presenterar ett förslag som i högre utsträckning än idag koncentrerar ansvaret för vattenförvaltningen hos ett fåtal centrala myndigheter. Det är också oklart hur det civila samhället ska ges möjlighet till delaktighet i den lokala och regionala vattenförvaltningen.

I utredningen föreslås att länsstyrelserna bör ansvara för lokala referensgrupper för vattenförvaltningsarbetet på avrinningsområdesnivå. Om det finns ett vattenråd för det område som avses så bör medlemmarna i vattenrådet kunna utgöra grund för den lokala referensgruppen. Föreningen är positiv till detta förslag. Systemet med vattenråd är etablerat och i länsstyrelsernas uppdrag ingår redan att stötta och medverka till att vattenråd

bildas. Vattenrådets styrka är att de har god lokal kännedom om vattenmiljön eftersom de är sammansatta av aktörer som använder vattnet och lever nära vattnet. Vattenråden har för närvarande ingen formell makt, det finns ingen enhetlig form för hur de ska organiseras och deras roll uppfattas ofta som oklar (Michanek et al 2016). Om vattenråden ska få utökade arbetsuppgifter i form av att agera som lokala referensgrupper bör vattenråden även få ökat stöd från länsstyrelserna. Råden bör emellertid inte betungas med ökad administrativ börda eller formaliserat arbetssätt eftersom deltagandet ofta bygger på ideella insatser och frivillighet.

### **Förstärkt analysarbete**

Utredningen framhåller att kartläggnings- och analysarbetet är viktigt men svårt och att det behöver utvecklas. Det påpekas bland annat att det inte görs någon ekonomisk analys av vattenanvändningen. Vattenmyndigheterna varken beslutar, finansierar eller genomför miljöövervakning men de är i hög grad beroende av resultat från miljöövervakningen av vatten och att det finns fungerade dataflöden som ger underlag till de bedömningar och beslut som ska fattas. Vattenmyndigheterna har påtalat att dataunderlag för att kunna göra statusklassificeringar och andra bedömningar ibland saknas. EU-kommissionen rekommenderade Sverige i den senaste granskningen att fortsätta att förbättra övervakningen av både yt- och grundvatten (Miljödepartementet 2019). I utredningen Sveriges miljöövervakning (SOU 2019:22) framhålls att uppbyggnad och utveckling av de nationella datavärdarna för miljöövervakningen har gått alldeles för långsamt och uppvisar flera brister som har stora konsekvenser för miljöövervakningens möjlighet att fungera effektivt.

Naturskyddsföreningen håller med om att brist på dataunderlag är en allvarlig svaghet då det gäller att göra välgrundade analyser av miljösituationen och ta fram effektiva åtgärdsplaner, men, så som tidigare har angivits, ifrågasätter föreningen att detta löses genom att vattenförvaltningen görs om på det sätt som utredningen föreslår. Behovet är snarare att datavärdarnas uppgifter att samla in och förmedla miljöövervakningsdata behöver stärkas och att samutnyttjande av data och användarvänlighet kan öka precis som utredningen om Sveriges miljöövervakning påpekar (SOU 2019:22).

### **Vattenförvaltningsavgift**

Flera olika utredningar har konstaterat att det saknas finansiering av åtgärder för att nå miljömålen (se t ex SOU 2002:105, SOU 2010:17). I den nyligen presenterade utredningen *Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning* (SOU 2020:10) påpekas att det finns möjlighet för myndigheter att finansiera en del av sin verksamhet via avgifter som bygger på principen om att förorenaren betalar (PPP) men att denna möjlighet inte utnyttjas fullt ut. Även EU-kommissionen rekommenderade Sverige i den senaste

granskningen att använda kostnadstäckning för vattenanvändning som har en betydande påverkan på vattenförekomster eller motivera undantag med stöd av art. 9(4). I utredningen påpekas att vattenmyndigheterna betonar att de inte äger frågan om hur åtgärder ska finansieras och vattenmyndigheterna konstaterar samtidigt att det skulle behövas mer pengar.

Utredningen föreslår att regeringen bör ge en myndighet eller en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift skulle kunna utformas. Avgiften skulle vara avsedd att stimulera arbetet med vissa fysiska åtgärder. Huvudregeln inom miljöretten är att förorenaren ska betala och således stå för kostnaden för miljöskadan. Som utredningen påpekar finns det emellertid vissa typer av påverkanskällor där ansvaret för att vidta och finansiera åtgärder inte är möjligt att hänföra till någon verksamhetsutövare och där en utökad statlig finansiering skulle kunna bidra till ökad åtgärdstakt. Exempel på sådan påverkan är diffusa utsläpp och historiska utsläpp eller miljöskador.

Naturskyddsföreningen är positiv till utredningens förslag om att utreda en vattenförvaltningsavgift. Åtgärdstakten behöver öka i syfte att uppnå god kemisk och ekologisk status i våra vatten. Föreningen delar utredningens syn att en avgift kan skapa incitament för en ansvarsfull användning av vatten och få användare och verksamhetsutövare att ändra sitt beteende så att vattnets kvalitet och tillgängliga kvantiteter skyddas. En vattenförvaltningsavgift borde också kunna bli aktuell när bördefördelningen av exempelvis utsläpp i ett vattendrag är oklar. Föreningen vill dock särskilt påpeka att huvudregeln att principen om förorenaren ska betala för miljöskadan inte får åsidosättas.

Vid anläggande av vattenverksamheter, företrädesvis vattenkraftverk, finns möjlighet att förordna om att verksamhetsutövaren ska erlagga bygdemedel och fiskeavgift i syfte att delvis kompensera för den skada som uppkommer av verksamheten. Naturskyddsföreningen vill särskilt framhålla att en vattenförvaltningsavgift inte på något sätt får beaktas i samband med en tillståndsprövning av en verksamhet enligt miljöbalken i syfte att mildra förväntade skador av verksamheten. En sådan hänsyn skulle riskera att sätta skadelindringshierarkin ur spel och dessutom göra undantag från principen om att förorenaren ska betala.

Sammanfattningsvis anser Naturskyddsföreningen att vattenmyndigheterna ska finnas kvar och att en omorganisation av vattenförvaltningen enligt utredningens förslag riskerar att leda till att genomförandet av vattendirektivets mål försenas ytterligare. Vidare anser föreningen att vattenförvaltningens distriktsindelning inte behöver göras om och att arbetet med avrinningsområden i fokus kan fortsätta utan att indelningen förändras. Föreningen anser också att ett system med lokala referensgrupper (vattenråd) är bra men att utökat stöd från länsstyrelserna behövs för att ta tillvara de



lokala referensgruppernas fulla potential. Slutligen vill Naturskyddsföreningen att staten ska ta ett större övergripande ansvar för vattenförvaltningen i Sverige och finansieringen av de åtgärder som krävs för att vattendirektivets mål om god kemisk och ekologisk status ska nås.

## Litteratur

Ekelund Entson, M. & Gipperth, L. (2010): Mot samma mål? Implementeringen av EU:s ram-direktiv för vatten i Skandinavien. Juridiska institutionens skriftserie Handelshögskolan vid Göteborgs universitet 007.

Michanek G., Darpö, j., Jagers, s., Söderholm, P., Sundblad, E-L. & Gipperth, L. (2016): Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer. SPEQS

Miljödepartementet (2015): Vägar till ett effektivare miljöarbete. SOU 2015:43

Miljödepartementet (2019): Rapport om genomförande av vattendirektivet och översvämningdirektivet. Faktapromemoria 2018/19:FPM41

Miljödepartementet (2020): Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. SOU 2020:10

Södersasp J. (2018): Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive. Doctoral thesis Luleå University of Technology 2018

*Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnig i vattenfrågor och Rebecca Nordenstam, miljöjurist vid Naturskyddsföreningens rikskansli.*

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Johanna Sandahl  
ordförande

Therese Jacobson  
chef för avdelningen för Hav,  
Vatten och Miljögifter