

Miljödepartementet
Stockholm

Yttrande över SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) ser mycket positivt i utredningen En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66). Det gäller den grundliga genomgången av nuvarande vattenförvaltnings framväxt och funktionssätt, de internationella utblickarna liksom utredningens iakttagelser, bedömningar och mycket av de framförda förslagen. Men med tanke på hur komplex frågan är och de stora brister som finns i dagens vattenförvaltning ser SVAF anledning att på en del punkter utveckla utredningens förslag och på andra föra fram alternativa lösningar.

SVAF tar enbart upp ytvatten och lämnar grundvattenfrågorna därhän; vi vet dock att t ex dammar kan påverka mark- och grundvatten.

Vattenförvaltning handlar om mycket mer än vattenmiljö

En grundläggande svaghet i vattenförvaltningen är att den i stort sett enbart fokuserar på vattenmiljön. Även om utredningen framhåller att "Det finns många olika intressen kring vatten som på olika sätt måste balanseras", är det ändå i allt väsentligt vattenmiljöarbetet den behandlar. I själva verket finns ju många vitala samhällsintressen av hur vattnet används. Redan EU:s vattendirektiv artikel 4.3 och vattenförvaltningsförordningen 4 kap 3 § räknar upp ett tiotal: Miljön i stort där kulturmiljö, landskapsbild och klimatet inkluderas, rekreation, vattenförsörjning, kraftproduktion, översvämning, andra lika viktiga hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter m m. Detta kräver vad som framför allt i EU-sammanhang kallas en *integrerad vattenförvaltning*.

En effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig vattenförvaltning kräver att alla dessa samhällsintressen beaktas och avvägs mot varandra. Att få genomslag för den nödvändiga helhetssynen är en stor och svår utmaning eftersom förvaltningsstrukturen bygger på en funktionsspecialisering. Utmaningen blir än större av att tjänstemännen har en utbildning och kompetens inom ett av de många områden som ska beaktas.

Mycket av vattenförvaltningens misslyckande de gångna 15 åren har sin grund i att man nonchalerar alla andra samhällsintressen av hur vattnet används utom vattenmiljön. Här kunde utredningen varit tydligare i sina iakttagelser och gått längre i sina förslag till förändringar av förvaltningsstruktur och arbetsformer.

Denna ensidiga uppbyggnad av vattenförvaltningen förstärks dramatiskt av det extrema sätt på vilket myndigheterna valt att tolka och tillämpa EU:s materiella regler. Denna fråga ingår förvisso inte i utredningens uppdrag men SVAF vill åtminstone peka på de stora resurser som lagts på vägledningar, andra styrdokument, uppdelningen i ett mycket stort antal vattenförekomster och parametrar m m som i stort sett varit kontraproduktivt eftersom det hotar många samhällsintressen, inte minst vattenkraften, och dessutom strider mot de politiska besluten och avsikterna.

Det kanske tydligaste exemplet är motståndet mot att tillämpa de två mekanismer som finns i vattendirektivet för att avväga de olika samhällsintressena mot varandra: att klassa en vattenförekomst som kraftigt modifierad (KMV) och undantaget mindre stränga kvalitetskrav (MSK). Genom att godkänna propositionen 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft har riksdagen bestämt att dessa två möjligheter ska utnyttjas "fullt ut". Trots detta beslut och flera regeringsuppdrag har inga fler KMV-klassningar tillkommit. Sverige har fortfarande bara 3 % (enbart storskalig vattenkraft) mot EU-genomsnittet 14 %.

Eftersom utredningen inte diskuterar denna svaghet i vattenförvaltningens uppbyggnad blir förslagen till förändringar inte tillräckligt långtgående; SVAF återkommer till detta på flera ställen längre fram.

En ökad politisk styrning är nödvändig

Vattenförvaltningens ensidiga uppbyggnad och arbetsätt är i sin tur resultatet av en annan grundläggande svaghet, att den fått utvecklas på egen hand utan någon politisk styrning. Det är först de senaste åren som politikernas intresse väckts men trots flera riksdags- och regeringsbeslut arbetar myndigheterna vidare som om inget hade hänt. Förklaringen är enkel, myndigheterna har kommit att befolkas av tjänstemän uppfyllda av tanken att utrivning av kraftverk är nödvändig oavsett vilken den biologiska nyttan är och oavsett konsekvenserna för alla andra vitala samhällsintressen som beror av hur vi använder vattnet i våra vattendrag.

Mot den bakgrunden är utredningens förslag om en starkare politisk styrning från riksdag och regering mycket välkomna. Det gäller den nationella handlingsplan liksom de nationella åtgärdsprogram m m som regeringen ska besluta.

Också förslagen att mera involvera kommunerna i förvaltningen av våra vatten välkomnas. Det förstärker den nödvändiga lokala förankringen av skyddet för våra vatten och kan ge en bättre avvägning mellan alla de många vitala samhällsintressena av att använda vattnet. En fara är att kommunerna kan komma att företrädas av vattenvårdare med samma ensidiga inriktning som kännetecknar de statliga myndigheterna, detta trots att kommunerna i allra högsta grad har många olika intressen av hur vattnet används.

SVAF ställer alltså helt upp på att vattenförvaltningen behöver mera politisk styrning från riksdag och regering. Den nationella nivåns strategiska styrning ska förstärkas. SVAF stödjer också inriktningen att den lokala förankringen och det avrinningsområdesvisa arbetet på den lokala nivån behöver stärkas.

Normsättning och åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå måste mycket mer än nu avvägas mot och mellan olika intressen. Det måste också vara klart att detta i grunden är politiska beslut. Detta har inte varit ett övergripande syfte för vattenförvaltningen under de två första planeringsperioderna av genomförandet av vattendirektivet i Sverige. Tvärtom, och i strid mot Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG och där angivna skäl och syften med direktivet (exempelvis punkt 16 i inledningen), har Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna vid normsättning huvudsakligen bara tagit hänsyn till vattenmiljön. Den småskaliga vattenkraften har helt åsidosatts som en samhällsnyttig verksamhet. Hänsyn till vattenkraftproduktion har bara tagits i ett nationellt perspektiv.

(16) Det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport,

jordbruk, fiskeri, regional politik och turism. Detta direktiv bör ligga till grund för en fortsatt dialog och för utvecklingen av strategier för ytterligare integration av olika politikområden.

Bristen på integration med andra politikerområden kan åskådliggöras med att i vattenmyndigheternas samrådsunderlag 2009 till den första planeringscykeln stod det att ”God vattenstatus ska avvägas mot andra samhällsintressen”. I den fastställda förvaltningsplanen var denna mening borttagen och har inte heller återkommit i förvaltningsplanen för 2015–2021.

SVAF tillstyrker en styrmodell för vattenförvaltningen som direkt utgår från regeringen. Regeringen beslutar om en nationell handlingsplan och beslutar om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Ett grundläggande krav är att ett helhetsperspektiv anläggs när det gäller målkonflikter och att det även kommer in i länsstyrelsernas hantering av vattenfrågorna.

Organisation: Riksdag och regering

SVAF välkomnar utredningens förslag om interdepartementala arbetsgrupper och andra samarbetsformer i regeringskansliet. Detta måste bli ett stående inslag samtidigt som det vardagliga samarbetet mellan olika berörda departement kan behöva utvecklas.

Organisation: Centrala myndigheter

När det gäller de centrala myndigheterna måste flera ses som berörda och viktiga. Utöver HaV är åtminstone Energimyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet och Svenska kraftnät påtagligt berörda av hur vattnet används. Också här krävs stående arbetsgrupper samtidigt som det vardagliga samarbetet utvecklas.

Att reformera HaV är svårare, där har heller inte utredningen något att säga [?]. Även om HaV är en miljömyndighet ser SVAF det som nödvändigt att HaV på ett helt annat sätt än i dag beaktar också alla andra vitala samhällsintressen av hur våra vatten används. Detta kan åstadkommas genom en ändrad instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det svåra blir att bygga upp en personell och organisatorisk bas, som någorlunda kan balansera de rena miljöintressena.

En måhända radikal tanke är att dela Havs- och vattenmyndigheten och bilda en ny tvärssektoriell myndighet för våra inlandsvatten, som då också måste ha en intern organisation som lever upp till det tvärssektoriella uppdraget. Invändningen mot en sådan tanke är att man då skulle dra en gräns i vattnet - fast nu drar HaV en gräns mot alla andra samhällsintressen än vattenmiljö.

Organisation: Vattenmyndigheterna

SVAF instämmer i kritiken av vattenmyndigheterna. De kännetecknas inte bara av samma ensidighet som den övriga vattenförvaltningen utan även av en administrativ/konstitutionell konstruktion som strider mot svensk förvaltningspraxis. Särskilt problematiska är vattendelegationerna, och då inte främst landshövdingarnas dubbla roller. Det stora problemet är att vattendelegationerna är ett beslutsorgan som inte återfinns i Sveriges övriga förvaltningsstruktur och att sammansättningen av ledamöter inte möjliggör den mål- och intresseavvägning som vattendirektivet förutsätter. När man dessutom lyckats göra sina viktigaste beslut omöjliga att överklaga och systematiskt nonchalerar riksdagens och regeringens beslut visar det att man gjort sig till en stat i staten. Vattenmyndigheterna och vattendelegationerna måste avskaffas så fort som möjligt och innan omprövningsprocesserna för vattenkraften kommer i gång. Nedläggningen frigör dessutom betydande finansiella resurser, som hittills mest använts på ett kontraproduktivt sätt.

Organisation: länsstyrelserna

I motsats till HaV har länsstyrelserna redan ett tvärssektoriellt uppdrag. När det gäller vattenfrågor är det dock på de flesta länsstyrelser vattenvårdsenheterna som totalt dominerar; enheterna

för beredskap, energi, kulturmiljö, landsbygdsutveckling m m får stå i skymundan. Även länsledningarna underordnar sig oftast vad vattenvårdsenheterna anser. Länsstyrelserna måste reformeras genom ändrad instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. I grunden behövs en annan intern organisation där vattenfrågorna handläggs av en tvärfunktionell enhet med alla de samhällsintressen som länsstyrelserna har att bevaka. I synnerhet i början kan det vara en poäng att chefen har en annan bakgrund än vattenvård i den snävare meningen.

Arbetet på distriktsnivå

SVAF avstyrker den föreslagna ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och andra myndigheter. Det framgår inte klart hur ansvar mellan olika myndigheter ska fördelas och varför. Ett exempel är indelningen i vattenförekomster. Länsstyrelserna ska svara för kartläggning och analys, men inte indelningen i vattenförekomster. Det ska HaV och SGU göra. Ett annat exempel är att länsstyrelserna ska ta fram underlag för utpekande av KMV och mindre strängt kvalitetskrav. Beslut om MKN ska enligt utredningen beredas av HaV och fastställas av en normgivningsnämnd.

SVAF föreslår att länsstyrelserna får mandat att besluta om indelning i vattenförekomster och att besluta om normsättning. För det senare förordas alternativ 1 s. 605, där man bygger vidare på den organisation med beredningssekretariat, som finns i dag på länsstyrelserna. Båda momenten bör vara delar av det uppdrag som länsstyrelserna ska utföra. De ska avgöra referensförhållanden, analysera, intresseavväga, samverka med kommuner och verksamhetsutövare och ska dessutom i samverkan utarbeta operativa åtgärdsplaner. Indelning i vattenförekomster och normsättning ingår praktiskt och kunskapsmässigt i de bedömningsmoment som vattendirektivet förutsätter. HaV ska fortsatt kalibrera länsstyrelserna med vägledningar och andra aktiviteter. Länsstyrelserna (tillsammans med kommunerna) är de myndigheter som har bäst kunskap om avrinningsområdena. Detta utgår vattenmyndigheterna från i dag och ändrar mycket marginellt på länsstyrelsernas statusklassningar och normförslag. Se f.ö. Joakim Kruses särskilda yttrande s. 750 i utredningen.

SVAF tillstyrker att avrinningsområdesperspektivet betonas mera och att kommunernas roll förstärks och tydliggörs i den konkreta åtgärdsplaneringen. Finansiering av kommunstödjare verkar vara välbetänkt.

SVAF är positiv till att vattenråden utvecklas informellt och frivilligt. Det handlar till stor del om tillgängliga resurser. Erfarenheterna av offentligt finansierade vattensamordnare är goda.

SVAF tillstyrker utredningens förslag om lokala referensgrupper under förutsättning att de blir verksamhetsinriktade efter teman som areella näringar, vattenkraft och kulturmiljö.

SVAF avstyrker att vattenråden kan vara grunden för de lokala referensgrupperna. SVAF erinrar om den samverkansprocess mellan länsstyrelserna och vattenkraftsägare, som den Nationella planen för omprövning av vattenkraft föreslår. Den bör rimligen ersätta frivilligt deltagande i en lokal referensgrupp.

Planeringsarbetet: Övervakning

Mätdata saknas om de biologiska indikatorerna som utgör de biologiska kvalitetsfaktorerna. Sambanden mellan den hydromorfologiska påverkan och de bestämmande biologiska kvalitetsfaktorerna är bristfälligt klarlagd. Åtgärdseffekter på den biologiska nyttan är många gånger rena gissningar. Hur ska bristen på data och osäkerheterna i expertbedömningarna hanteras?

SVAF avstyrker att ännu en utredning om vattenavgifter ska tillsättas. Bilaga 8 visar att frågan har utretts ur alla aspekter i en mängd utredningar. Övervakningskostnader ska bekostas av samhället, inte enskilda verksamhetsutövare. Egenkontrollens krav är skilt från vattendirektivets övervakningsdata. Ingen regering har velat föreslå att ytterligare datainsamling och avgifter ska ingå i egenkontroll eller villkoras vid tillståndsgivning.

Planeringsarbetet: Kunskapsunderlag

SVAF tillstyrker att analysarbetet i åtgärdsprogrammen behöver förstärkas framför allt avseende den ekonomiska analysen. Åtgärdsprogrammen bör sikta på att möjliggöra ekonomiska analyser på avrinningsområdesnivå med hänsyn till de specifika förhållanden som föreligger i varje avrinningsområde. Det har stor betydelse för hur samverkansprocesserna för vattenkraften ska kunna komma fram till överenskomna åtgärdsplaner mellan parterna (länsstyrelsen, vattenkraftsägarna och Vattenkraftens Miljöfond).

SVAF tillstyrker att lokal kunskap från kommuner och verksamhetsutövare ska komplettera länsstyrelsernas underlag. Det är ett viktigt sätt att tillföra kunskaper, erfarenheter och värderingar till bedömningar om status, normer och kostnadseffektiva åtgärder. Åtgärdsplaner handlar om ”rätt åtgärd på rätt plats”.

SVAF avstyrker att kartläggningen av vattenförekomster görs med grupperad och automatiserad vattenförekomstindelning och statusklassning (inkl. KMV). Samtidigt instämmer SVAF i utredningens uppfattning att det är viktigt med korrekt statusklassning och normsättning utifrån förhållandena i den enskilda vattenförekomsten.

Planeringsarbetet: Beslut om miljö kvalitetsnormer

SVAF har en avvikande mening om när och i vilken planeringsfas som miljö kvalitetsnormerna ska fastställas.

När det gäller miljö kvalitetsnormer har utredningen en allvarlig felsyn. Man skriver på flera ställen att (operativa) åtgärdsplaner ska tas fram av länsstyrelserna för att uppnå fastställd MKN. Vattendirektivet bygger på att MKN (med/utan KMV och undantag) fastställs även med hänsyn till möjliga och rimliga åtgärder. Åtgärderna ska bedömas och prioriteras utifrån referensförhållande, den biologiska nyttan, produktionspåverkan, kostnadseffektivitet och orimliga kostnader. För vattenkraft kan tilläggas avrinningsområdesvisa riktvärden för produktionsminskningar, största möjliga reglerförmåga, behov av ökad effekt, elberedskap och kulturmiljö värden. Att bedöma och fastställa en MKN är en iterativ process som förutsätter en adaptiv förvaltning. Det går inte att utgå från en tidsaxel, där först sätts en MKN och sedan ska åtgärderna anpassas till den. Det är mera logiskt att börja med åtgärdsåtgärder utifrån någon mer eller mindre överenskommen målbild. För vattenkraft är referensförhållanden för vandringsbenägna fiskarter, bedömning av biologisk nytta och kostnadseffektivitet av fiskpassager en av många frågor, som behöver redas ut före MKN-bedömningen.

Det står i texterna att MKN ska uppnås. Det går att förstå om det är en MKN, som anger haltgränser för prioriterade kemiska ämnen eller särskilt förorenande ämnen. För ekologisk status i ytvatten är det högst oklart vad God ekologisk status i naturliga vatten betyder. Statusen bestäms och definieras av de biologiska kvalitetsfaktorerna med de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna som stöd. I vattenmyndigheternas beslut för kvalitetskrav i naturliga vatten anges bara God ekologisk status som norm, ofta med tidsundantag. Besluten om GES fattas utan att specificera

ra åtgärder. Det är i princip omöjligt att veta vilka åtgärder som verkligen behövs och leder till förbättring av den biologiska statusen. Förslag finns i VISS och åtgärdsplaner men de är inte bindande. En verksamhetsutövare vet inte om planerade åtgärder räcker för att nå MKN. Det är dessutom uppenbart att vattenmyndigheterna inte fullt ut har utnyttjat möjligheterna att använda Kraftigt modifierat vatten eller Mindre strängt kvalitetskrav.

I vattenmyndigheternas KMV- och undantagsbeslut anges vilka åtgärder som krävs. Det handlar om fiskvandring (0/1) och flödesanpassningar. Beslutet kan inte överklagas. Detaljerna ska avgöras i en omprövningsprocess. En fördel med KMV och undantag är naturligtvis att åtgärdskraven mildras. Verksamhetsutövaren vet också vilka specifika åtgärder som MKN-beslutet avser. Mycket talar för att det är även så MKN-beslut i naturliga vatten kommer att formuleras efter 2027. EU-kommissionen kom i december 2019 med en ”*Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive*”. För att komma närmare miljökvalitetsmålen behöver medlemsstaterna bättre utnyttja sin rätt att identifiera lokalspecifika åtgärder. Det är en avvägning mellan lokala kostnadseffektiva åtgärder och kravet att nå resultat. Den självklara avvägningen inkl. hänsyn till kostnadseffektivitet görs med KMV och undantag. Frågan kan ställas: Vad kommer först? Åtgärdskostnader eller MKN?

There is a trade-off between enabling location-specific water management and enforceability
The analysis in this fitness check finds that there is a trade-off between the flexibility of the Directives, which is needed to enable Member States to implement the most cost-effective measures, and the complexity that this flexibility creates, which forms an impediment to enforceability and achieving better results. Many of the pressures on water, and the measures required to mitigate them, are locationspecific. This is why, in line with the principle of subsidiarity, the Directives covered by this fitness check have introduced an integrated water management approach which leaves considerable discretion to the Member States to identify location-specific measures to meet the objectives, while at the same time ensuring sufficient harmonisation and a level playing field.

SVAF föreslår med stöd av ovanstående utläggning att beslut om miljökvalitetsnormer decentraliseras till länsstyrelsen. SVAF avstyrker att den nationella nämnden fattar beslut som första instans om miljökvalitetsnormer. Det är inte ändamålsenligt och troligt att nämnden och inte heller HaV i praktiken ska ägna någon tid för analys av varje vattenförekomstsnormer, som länsstyrelserna har föreslagit. SVAF tillstyrker att nämnden tar hand om överprövningar av miljökvalitetsnormer enl. miljöbalken och de förslag på översyn av normer, som kan tas fram i samverkansprocesserna för vattenkraften.

SVAF tillstyrker att länsstyrelserna fattar beslut om yttrande i mål om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Planeringsarbetet: Åtgärdsprogram

SVAF understryker att för såväl den nationella handlingsplanen och förvaltningsplanerna gäller att komma med skrivningar som möjliggör avvägningar mellan olika samhällsintressen och samhällsmål. Det samma gäller åtgärdsprogrammen.

SVAF tillstyrker att HaV och SGU tar fram underlag för de distriktsvisa åtgärdsprogrammen och att regeringen tar beslut om åtgärdsprogrammen. (På s. 532 står att HaV fastställer åtgärdsprogrammen och sedan lämnar dem till regeringen. Hur ska det vara?) Ett konkret skäl är att regeringen inför pågående cykel fick en begäran från bl. a Jordbruksverket att ta bort vattenmyndigheternas åtgärdsförslag om Ekologiskt funktionella kantzoner. Regeringen följde JV:s förslag. Det finns en risk att HaV och SGU, liksom vattenmyndigheterna i dag, plockar åtgärder från åtgärdsbiblioteket till en bruttolista, utan hänsyn till kostnader.

Det finns ett hittills föga utfört uppdrag enligt vattenförvaltningsförordningen, att i åtgärdsprogrammen ska analyseras och bedömas den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder med hänsyn till olika åtgärders kostnader. I gällande åtgärdsprogram finns inte ett spår av detta. Bedömningen av kostnadseffektiva åtgärds kombinationer måste kopplas till både normsättning och åtgärdsplaner.

VFF 3 kap. Kartläggning och analys. 1 § Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs 3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

RDV bilaga III. b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen (water uses) som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

SVAF har en avvikande mening om åtgärdsplanerna på avrinningsområdesnivå, som också här kopplar till i vilken ordning program och planer ska utarbetas. I den bästa av världar tas de fram parallellt med de distriktsvisa åtgärdsprogrammen. Det är inte en ändamålsenlig utgångspunkt att de operativa planerna ska vara bundna av på förhand fastställda statusklassningar och miljö kvalitetsnormer. Planerna ska tas fram med förankring hos berörda kommuner, referensgrupper, vattenråd och verksamhetsutövare. Visserligen har både kommuner och verksamhetsutövare möjlighet att lämna synpunkter vid det obligatoriska samrådet. Men påverkansmöjligheten i den processen är lika med noll.

SVAF föreslår att de åtgärdsplaner, som om möjligt ska läggas fram gemensamt av länsstyrelser och vattenkraftsägare i samverkansprocessen enligt den Nationella planen för omprövning av vattenkraft, likställs med operativa planer. De kommer att presenteras successivt efter tidsplanen för NAP. Åtgärdsprogrammen har liksom miljö kvalitetsnormerna en viktig funktion för avvägningar och prioriteringar. Det kan gälla synen på kostnadseffektiva åtgärds kombinationer, orimliga kostnader eller prioriteringar mellan olika intressen. Men hur ska de synkroniseras med de avrinningsområdesvisa åtgärdsplanerna? Åtgärdsprogrammen utarbetas än så länge vart sjätte år. SVAF föreslår att åtgärdsplaner framtagna i en samverkansprocess för omprövning av vattenkraften också, precis som för normer, ska vara underlag för kontinuerlig översyn av åtgärdsprogram.

Uppsala och Valdemarsvik 30 april 2020

Thomas Sandberg
Ordförande

Rune Hallgren
Sekreterare