



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

Synpunkter på betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning – Volym 1 och 2” SOU 2019:66

Detta yttrande är synpunkter på betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning – Volym 1 och 2”, SOU 2019:66 från Vattendelegationen i Södra Östersjöns vattendistrikt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Vattendelegationen i Södra Östersjön att vattenförvaltningsutredningens förslag att avskaffa vattenmyndigheterna och fördela ut ansvaret för vattenförvaltningsarbetet på olika aktörer i samhället riskerar att leda till sämre förutsättningar för ett samordnat och sammanhållet arbete, avsevärda effektivitets- och kompetensförluster, ett mycket stort behov av ökade samordnings- och samverkansinsatser från alla aktörer och betydligt högre kostnader än idag.

Vattendelegationen är tveksam till en centralisering av ett i grunden regionalt uppdrag såsom utredningen föreslår, och som tycks frångå vattendirektivets grundläggande tanke om en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser. Det finns ingenting i den delen av förslaget som talar för att detta leder till bättre vattenkvalitet eller ett ökat åtgärds genomförande.

Enligt Vattendelegationens mening löses de faktiska utmaningarna istället bäst genom att genomföra andra delar i betänkandet, framförallt de som handlar om att skapa en bättre politisk styrning och ledning av Sveriges vattenförvaltningsarbete och en ökad tydlighet av roller och ansvar i författning.

Vattendelegationen föreslår att därför följande delar av förslaget genomförs:

- Riksdagen beslutar om vattenförvaltningens inriktning i stort.
- Regeringen beslutar om de nationella åtgärdsprogrammen och tillser att andra politiska beslut, uppdrag, mål och handlingsplaner går hand i hand med åtgärdsprogrammet.
- Regeringen ansvarar för att åtgärderna är framskrivna i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner samt finansierade i myndigheternas budgetar.



- Statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet tydliggörs i författning, exempelvis avseende åtgärdsgenomförande, uppföljning, sanktioner vid uteblivna hänsynstaganden och överskridanden av MKN.
- Länsstyrelsernas nuvarande ansvar för att ta fram underlag för och genomföra en stor del av det grundläggande vattenförvaltningsarbetet förtydligas i författning.
- Finansieringen av förvaltningsarbetet förstärks på alla nivåer, så att respektive organisation kan ta det ansvar som åligger dem.
- Särskilda insatser behöver genomföras för att öka åtgärdstakten, främst finansiering av åtgärdsgenomförande som inte omfattas av verksamhetsutövaransvaret.
- Miljöövervakning, dataförsörjning och datavärdskap behöver utvecklas och anpassas efter vattenförvaltningens behov.

Om förslagen med denna inriktning genomförs anser Vattendelegationen att det kommer att finnas mycket goda förutsättningar för en förbättrad och mer effektiv vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation.

Sveriges vattenförvaltning i ett EU-perspektiv

Vattenförvaltningen i Sverige grundas på vattendirektivet (direktiv 2000/60/EG), som föreskriver en modell för vattenförvaltning som utgår från vattnets naturliga flöden och gränser. Ett av huvudsyftena med vattendirektivet var att införa just en sådan ny modell, där förvaltning och beslutsfattande inte ska ske med utgångspunkt från administrativa förvaltningsgränser utan från naturgeografiska förutsättningar och behov. Denna förutsättning, tillsammans med utgångspunkten att besluten ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas och används som möjligt och i samverkan med alla berörda lokala och regionala aktörer, var de främsta skälen till att vattendistrikt och distriktsvisa vattenmyndigheter infördes 2004. Det är värt att påpeka att EU-kommissionen särskilt framhåller vikten av en förvaltningsorganisation på distriktsnivå, och konstaterar att alla medlemsstater nu har detta (se [EU-kommissionens genomföranderapport till parlamentet och rådet](#), s. 3).

Det har framförts i utredningen att det är besvärligt och ovant att arbeta på detta sätt, tvärs över kommun- och länsgränser. Vattendelegationen anser att det inte påvisats skäl för att överge denna utgångspunkt för förvaltningen och grundprincip i vattendirektivet. Tvärtom anser vi att det behövs en organisation med vattnets geografi som bas och med regional förankring om vattenförvaltningsarbetet ska kunna vara effektivt.



Omfattande och långsiktigt arbete med små resurser

Vattenförvaltning är ett långsiktigt och systematiskt arbete som syftar till en hållbar vattenanvändning som utvecklas för varje sexårig förvaltningscykel. Sverige har över 20 % av EU:s samlade vattenförekomster – alltså drygt en femtedel. Och det är ett mycket stort och omfattande arbete att både statusklassa, bedöma påverkan och åtgärdsbehov och därefter besluta om miljökvalitetsnormer för alla dessa vattenförekomster. Samtidigt har Sveriges vattenförvaltning knappast tillgång till en femtedel av EU:s resurser för vattenförvaltning.

Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och kunna bedöma åtgärdsbehov ur ett helhetsperspektiv – både sektorsövergripande och inom avrinningsområden.

Vattendelegationen anser att en omorganisation och omfördelning av arbetsuppgifter på många olika aktörer riskerar det arbete och den erfarenhet som byggts upp.

Sveriges vattenförvaltning fungerar tillfredställande

I EU-kommissionens senaste utvärdering får Sverige i huvudsak godkänt för det arbete som har genomförts hittills. En tydlig indikation på detta är också att EU-kommissionen valt att avsluta överträdelseärendet mot Sverige angående genomförandet av vattendirektivet. Till skillnad från flera andra EU-länder har Sverige alltså inte längre något pågående överträdelseärende gällande vattenförvaltningen.

Det finns förbättringspotential

Det finns utvecklingsbehov i det svenska vattenförvaltningssystemet. De viktigaste rekommendationerna från EU-kommissionen kan kopplas till följande områden: brister i Sveriges vattenmiljöövervakning, outvecklade finansieringssystem, alltför litet åtgärdsgenomförande samt för många undantag från God status.

Vattendelegationen anser att det är just inom dessa utvecklingsområden som förändringar behövs och att utredningen därför skulle kunnat utveckla sina förslag med bäring på EU-rekommendationerna mer.

Miljöövervakning

Övervakningen utreddes nyligen i en särskild utredning och det råder konsensus om att miljöövervakningen behöver förstärkas i Sverige. Utan korrekta och relevanta miljöövervakningsdata och fungerade dataflöden försvåras mycket av arbetet med



våra vatten. Kopplat till detta finns stora utmaningar i frågor som roll- och ansvarsfördelning för övervakningen, dataförsörjning och datavårdskap.

Vattendelegationen stödjer utredningens slutsats att distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram för vattenförvaltningens behov, men tycker inte att det beskrivs tillräckligt ingående i betänkandet hur detta kan åstadkommas.

För många undantag

I utredningen lyfts synpunkter som uttrycker att vattenförvaltningen inte gör avvägningar mellan olika intressen och att inte undantagsmöjligheten används i tillräcklig omfattning, i motsats till EU-kritiken.

Vi ser inte att utredningen belyst denna fråga i förhållande den nyligen ändrade lagstiftningen som pekar på att maximalt utnyttja undantagsmöjligheterna där så är motiverat. Tillämpningen av reglerna kräver tillgång på relevanta data för påverkan, status och risk i varje vattenförekomst och per kvalitetsfaktor, vilket inte alltid finns att tillgå. Svårigheter kan kopplas till brister i miljöövervakningen.

Vattendelegationen vill lyfta att det under innevarande förvaltningscykel har ett stort utvecklingsarbete genomförts för att möta de skärpta kraven i lagstiftningen.

Finansiering

Vattendelegationen instämmer med utredningen i behovet av att finansieringen i hela vattenförvaltningskedjan stärks. Vi instämmer också i att genomförande av fysiska åtgärder är i hög grad kopplat till finansieringsmöjligheter och lagstiftningskrav.

Vattendelegationen lämnar sina synpunkter kring finansiering i ett avsnitt nedan.

Utredningens bristande problemanalys leder till fel åtgärdsförslag

Utredningen fokuserar i stort på en förändrad organisation, men har inte tydligt beskrivit varför organisationen skulle behöva förändras. I avsaknad av en tydlig, väl analyserad problembeskrivning kan utredningen inte heller vilka förbättringar som uppnås med de delarna av förslaget.

I utredningen beskrivs att kommuner och andra aktörer upplever organisationen som ”otydlig” och udda och detta förefaller vara ett av de starkaste argumenten för en förändring, eftersom organisationen är ovanlig och inte följer ordinarie administrativa gränser. En stor förändring baserad på det argumentet förefaller orimlig, det som behövs är snarare förtydliganden och bättre förklaringar till varför



systemet ser ut som det gör. Som det har påpekats ovan är administration med bas i vattnets geografi en av själva grundpoängerna med vattenförvaltningen.

Utredningen lyfter att det finns de som anser att kraven som vattenmyndigheterna ställer är orealistiska och svåra att uppnå. Detta är egentligen kritik mot vattendirektivet och de tolkningar EU-domstolen har gjort. Dessa krav är desamma oavsett vilken statlig myndighet som ansvarar för vattenförvaltningen.

Det framförs också synpunkter om att vattenförvaltningen är krånglig och svår att förstå. Inte heller det påverkas av en förändring av organisationen, eftersom precis samma system för vattenförvaltning ska tillämpas i den nya organisationen, med precis samma komplexa och omfattande arbetsuppgifter.

Vattendelegationen anser att en omorganisation riskerar att bli en kostsam åtgärd som kommer att leda till besvikelse eftersom det delar av dagens kritik går ut på inte kommer att förändras. Sverige måste trots allt följa den gemensamma EU-lagstiftningen på området.

Det finns risker med några av utredningens förslag

Vattendelegationen har identifierat delar av utredningens förslag som onödiga och riskabla, eftersom de sannolikt inte stärker och utvecklar svensk vattenförvaltning. En större omorganisation och utspridning av ansvar på många olika aktörer kan komma att leda till att:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner stannar upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet,
- förvaltningsarbetet blir svårt att hålla ihop, vilket riskerar helhetsperspektivet försvagas och leder till minskad effektivitet
- delar av nästa förvaltningscykel kommer behöva tas i anspråk för att hitta nya roller, ansvar och befogenheter för inblandade myndigheter och aktörer,
- samordningsansvaret blir otydligare än idag och nya samverkansformer på nationell och regional nivå behöver byggas upp,
- den kompetens som byggts upp under mer än 15 år inom vattenförvaltningen riskerar att försvinna och måste byggas upp på nytt,
- kostnader för de rent administrativa delarna kan komma att flerdubblas i jämfört med idag

Sammantaget riskeras en försening i vattenförvaltningsarbetet att Sverige kan få svårt leva upp till kraven i ramdirektivet och inte heller nå de förbättringar i vattenmiljön som långsiktigt gagnar samhällsutvecklingen.



Omorganisationer kostar i tid och pengar

Omfattande omorganisationer tar alltid tid och resurser i anspråk. Dessutom leder de oundvikligen till att organisationen inte presterar under en tid som den gamla är upptagen med att avveckla sig och den nya med att starta upp. De medför också risk för ett omfattande kompetenstapp i synnerhet när man omlokaliserar verksamheten geografiskt. Vattenförvaltningsarbetet är beroende av expertkompetens som byggs upp över tid och förslaget innebär en risk för att kompetens förloras. Det kommer sannolikt att bli svårare och gå mycket långsammare att genomföra vattenförvaltningsarbetet på grund av brist på erfarenhet och kunskap om de olika arbetsmomenten i många av de organisationer som får nya roller och ansvarsområden.

Vattenförvaltningen står inför sin största utmaning hittills i och med den nationella plan för omprövning av vattenkraft som skickades till regeringen i december 2019. Förarbetet har redan dragits igång och tidplanen har inte några marginaler för att i detta läge organisera om de myndigheter som deltar i arbetet.

Av dessa skäl behöver en omorganisation vara mycket tydligt motiverad. Det behöver finnas stora fördelar att vinna på längre sikt – så stora att de resurser och det produktionsbortfall som omorganisationen riskerar att leda till uppvägs. Vattendelegationen ser inte att utredningen kunnat beskriva sådana fördelar med en omorganisation.

Ökad frivillig samverkan leder till stort behov av samordning

Utredningens förslag att fördela ut vattenmyndigheternas uppdrag på flera andra myndigheter kan innebära att omfattningen och behovet av samverkan mellan alla olika aktörer kommer att öka för att åstadkomma den samordning som utredningen förutsätter och som vattenförvaltningsarbetet förutsätter. Detta kommer troligen att kräva mer resurser i alla led, och kommer alltså att innebära betydligt högre kostnader för själva förvaltningsarbetet än idag.

Utredningens förslag förutsätter att nödvändig samverkan inom avrinningsområden och inom sektorer kommer att ske på frivillig väg, men det är uppenbart att länsstyrelserna kommer behöva vara drivande i de processerna, vilket kommer att medföra ökade kostnader.

Det förtjänas att påpekas att vattenfrågorna i samhället innehåller betydande målkonflikter där olika parter har motsatta drivkrafter och önskemål. Det är också stora summor pengar som berörs. Även om mycket omfattande samverkan



genomförs mellan parter som står långt ifrån varandra är det långtifrån säkert att frågorna förs framåt.

Mer administration med oklar innebörd och omfattning föreslås

Utredningen lyfter på ett flertal ställen att en förenkling av vattenförvaltningsarbetet är nödvändig och att fokus måste riktas om från administration till reellt åtgärdsarbete. Vi är tveksamma till att förslaget om att länsstyrelserna ska samordna arbetet med konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå i en s.k. operativ plan verkar i denna riktning.

Planen bygger på att alla myndigheter och kommuner identifierar vilka åtgärder man behöver genomföra och tillsammans hittar de kombinationer av åtgärder som är mest verkningsfulla (s. 535). Detta är alltså en ny typ av plan som ska tillskapas för samtliga 119 avrinningsområden i Sverige i samverkan med alla berörda kommuner och berörda statliga myndigheter. Det är samtidigt oklart vilken rättslig status och innebörd dessa planer har, då de enligt utredningen inte är rättsligt bindande. Det är oklart vilka åtgärder som ska ingå i planen, vem som berörs, vad som händer om man inte genomför planen och vilken koppling planerna egentligen har till åtgärdsprogrammet som tas fram på nationell nivå.

Vattendelegationen ser att det finns en risk för att arbetet inte blir tillräckligt behovsstyrt utifrån vad vattnet faktiskt kräver, då inte alla aktörer kommer att kunna analysera kostnadseffektivitet i ett avrinningsområdesperspektiv eller hur åtgärderna sammantaget leder till att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Ökat organisatoriskt avstånd

Genom förslaget kommer alla länsstyrelser att få ansvara själva för samordning, samverkan och framtagande av underlag för hela vattenförvaltningsarbetet. Den samordning och vägledning kring metoder, underlag, föreskrifter och arbetssätt som behövs kommer att ske från Havs- och vattenmyndigheten i Göteborg (för ytvatten) och SGU i Uppsala (för grundvatten). SMHI kommer att ansvara för samordning av arbetet rörande vattenförekomstindelning.

Vattendelegationen ser en risk för att regionala skillnader och perspektiv får mindre utrymme i det föreslagna systemet. Vi menar att det regionala perspektivet är mycket viktigt i vattenförvaltningsarbetet, inte minst för samverkan med regionala och lokala aktörer samt för kunskapen om de regionala förhållandena.



Flera förslag behöver genomföras för att stärka vattenförvaltningen

Vattendelegationen vill särskilt betona de förslag i utredningen som vi ser skulle stärka vattenförvaltningsarbetet. Om dessa åtgärder genomförs skulle vattenförvaltningen stärkas och effektiviseras utan att arbetstakten påverkas negativt. Ett genomförande av dessa åtgärder skulle dessutom kunna påskynda åtgärdsgenomförandet och möjliggöra att målen med vattenförvaltningen nås samt bidra till att de svenska miljömålen kan nås.

Här listas några av de viktigaste förslagen som Vattendelegationen anser bör genomföras:

- Riksdagen beslutar om vattenförvaltningens inriktning i stort.
- Regeringen beslutar om de nationella åtgärdsprogrammen och tillser att andra politiska beslut, uppdrag, mål och handlingsplaner går hand i hand med åtgärdsprogrammet.
- Regeringen ansvarar för att åtgärderna är framskrivna i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner samt finansierade i myndigheternas budgetar.
- Statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet tydliggörs i författning, exempelvis avseende åtgärdsgenomförande, uppföljning, sanktioner vid uteblivna hänsynstaganden och överskridanden av MKN.
- Länsstyrelsernas nuvarande ansvar för att ta fram underlag för och genomföra en stor del av det grundläggande vattenförvaltningsarbetet förtydligas i författning.
- De grundläggande kraven på förbud mot försämring av vattnets status och målet att uppnå god vattenstatus bör anges uttryckligen i vattenförvaltningsförordningen.
- Finansieringen av förvaltningsarbetet förstärks på alla nivåer, så att respektive organisation kan ta det ansvar som åligger dem.
- Särskilda insatser behöver genomföras för att öka åtgärdstakten, främst finansiering av åtgärdsgenomförande som inte omfattas av verksamhetsutövaransvaret.
- Miljöövervakning, dataförsörjning och datavärdskap behöver utvecklas och anpassas efter vattenförvaltningens behov.



Behåll dagens ordning med fem vattendistrikt och fem vattenmyndigheter

Vi anser att, med förtydliganden på några punkter, så kommer dagens system med fem vattenmyndigheter att fortsatt vara ändamålsenligt. Vattendelegationen anser att distriktvisa beslutsorgan krävs för att behålla en regional förankring, bred kompetens från både samhällssektorer, myndigheter och kommuner i respektive distrikt.

Vi bedömer att det är mest effektivt att framtagande av kunskapsunderlag samordnas och tas fram på samlat sätt i respektive vattendistrikt. Genom att lägga ut det operativa planeringsarbetet på 290 kommuner, 21 län och 14 myndigheter kommer det sannolikt uppstå en stor spretighet, ökad risk för böter från EU och konkurrensskillnader för näringslivet.

Vattenmyndigheternas ansvar för att besluta om förvaltningsplaner, övervakningsprogram och operativa åtgärdsprogram för berörda myndigheter och kommuner inom distriktet bör kvarstå. Sådana beslut kräver god regional förankring och behöver inte arbetas fram av centrala myndigheter för att sedan brytas ner och förmedlas till EU per distrikt.

Vi tror också att det kan bli mindre effektivt om myndigheterna och kommuner själva bestämmer hur den lokala samverkan i åtgärdsplaneringen ska utformas i varje avrinningsområde, eftersom de olika aktörerna har mycket olika förutsättningar att kunna ta ett sådant ansvar.

Vi är tveksamma till behovet av en nationell normgivningsnämnd för att besluta om miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Sådana beslut kan tas av distriktvisa beslutsorgan i fall man önskar behålla regionala skillnader i distrikten.

Finansieringen behöver förstärkas och tydliggöras

Vattendelegationen instämmer med utredningen i behovet av att finansieringen i hela vattenförvaltningskedjan behöver stärkas; både vad gäller de vägledande myndigheterna (Havs- och vattenmyndigheten och SGU), vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat. Förslaget att regeringen tar ansvar för finansiering de ökade kostnader för myndigheternas genomförande av det nationella åtgärdsprogrammet är också väsentligt.

Med en stärkt finansiering och förbättrad vägledning kommer åtgärdsfokus, och förbättrad uppföljning, utvärdering och rapportering till EU att kunna åstadkommas i de befintliga redan uppbyggda arbetsstrukturerna.



Finansieringssystem för fysiska åtgärder inte tillräckligt belyst

Vi instämmer också med utredningen i att genomförande av fysiska åtgärder är i hög grad kopplad till finansieringsmöjligheter och lagstiftningskrav. Det är bra att utredningen beskriver det åtgärdsunderskott som finns i dagens vattenförvaltning.

Vi vill särskilt betona att det behövs finansiering av åtgärdsarbete är det saknar självklar ansvarig, till exempel för historiska miljöproblem såsom näringsrika bottensediment, återställning av flottleder och för verksamhetsutövare i branscher som har jämförelsevis svaga finansiella möjligheter.

Vattendelegationen noterar att i utredningens direktiv framgår att ”föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas” och därför saknar vi en djupare genomlysning av på vilket sätt fysiska åtgärder ska finansieras. Vi saknar också en genomgång av de statliga möjligheterna att finansiera åtgärder och hur den statliga finansieringen kan optimeras och styras mot de största åtgärdsbehoven.

Utredningen kommer fram till att en vattenavgift skulle kunna vara en lösning för att stärka finansieringen, men att en sådan lösning behöver utredas mer grundligt. Vattendelegationen tillstyrker att en sådan utredning genomförs.

Mer samverkan är också en resursfråga

Inom vattenförvaltningen har det under åren byggts upp en betydande samverkan med ett stort antal nationella myndigheter, alla länsstyrelser, kommuner, branschorganisationer, referensgrupper och vattenråd, då vattendirektivet har krav på just detta. Det har framförts i utredningen önskemål om mer samverkan med lokala organisationer och om att samordnare på avrinningsområdesnivån ska kunna verka kontinuerligt.

Vattendelegationen tycker att närhetsprincipen och samverkan bör utvecklas, men att detta i allt väsentligt är en resursfråga.

Beslut om yttrande

Beslut om yttrande har fattats av Vattendelegationen för Södra Östersjöns vattendistrikt: Sverker Thorén, Otto von Arnold, Annelie Johansson, Marianne Andersson, Roine Morin, Akko Karlsson, Catherine Legrand, Jan Persson, Anders Johnsson, Anneli Wirtén och Cecilia Schelin Seidegård, ordförande. Vattenvårdsdirektör Irene Bohman var föredragande.