



Yttrande över remiss från Miljödepartementet om en utvecklad vattenförvaltning-Betänkande av vattenförvaltningsutredningen. (M2019/02246/Nm)

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, anser att utredningen på ett mycket bra sätt genomlyser vattenförvaltningsarbetet i Sverige, med dess styrkor och svagheter. SLU instämmer till fullo med utredningens syn på att arbetet måste effektiviseras och stärkas, vilket kräver en ökad tydlighet och transparens. I och med att utredningens förslag innebär att Havs- och vattenmyndigheten ges det överordnade ansvaret för vattenförvaltningsarbetet kommer det att innebära ett större ansvar och en mängd nya arbetsuppgifter för myndigheten. Det kommer därför att krävas en förstärkning både i monetära och personella resurser för myndigheten. Även länen som ska utföra huvuddelen av förvaltningsarbetet kommer att behöva en betydande resursförstärkning.

SLU ser vidare det som positivt att utredningen lyfter fram vikten av den politiska styrningen, samt att kommunernas viktiga åtgärdsarbete i högre grad lyfts in och tydliggörs i vattenförvaltningens arbete.

SLU ställer sig positivt till förslaget med en nationell nämnd, vilket minskar risken för att det uppstår regionala skillnader i t ex normsättning och värdering av åtgärdsbehov. Dock behövs en genomarbetad plan för att ta tillvara på den kompetens som utvecklats inom ramen för vattenmyndigheternas arbete.

SLU:s samlade bedömning av förslaget till en ny vattenförvaltningsorganisation är således att vi ser både styrkor och stora utmaningar i förslaget. Förslaget kan ge en tydligare styrning i enlighet med svensk förvaltningstradition, men samtidigt ökar avståndet mellan centrala myndigheter och regionala/lokala aktörer, vilket riskerar att få stora konsekvenser för vattenförvaltningsarbetets effektivitet på kort till medellång sikt och därmed bland annat riskerar Sveriges nästa rapportering till EU.

Generella synpunkter

Utredningen ger en bred genomlysning av vattenförvaltningen, identifierar avgörande problem och föreslår relevanta förslag till lösningar. SLU finner många av dessa förslag vara bra, men vi saknar förslag som säkerställer att kompetensen inom universitetsvärlden tas tillvara. En adaptiv vattenförvaltning förutsätter att erfarenheter av det praktiska arbetet tas till vara och analyseras för att leda till ständig förbättring av beslutsunderlag och de åtgärder som tillämpas. Dessutom är det viktigt att ny kunskap från forskningen löpande omsätts i praktisk tillämpning. SLU föreslår därför att inte bara SMHI och SGU utan även SLU utpekas som ansvariga för att ta fram modellberäknat underlag till övervakning, kartläggning och analys. När det gäller övergödningsunderlag kan ansvaret lyftas till SMED-konsortiet som utgör ett myndighetssamarbete mellan IVL, SCB, SLU och SMHI. Därigenom säkerställs att en bredare kompetens tas tillvara inom vattenförvaltningen. SLU vill även understryka att underlag även behövs för andra typer av påverkan än näringsämnen i våra ytvatten varför även SLU med sin breda och gedigna kompetens inom ytvattenfrågor anser sig kunna bidra till framtagandet av flera olika typer av påverkan.

Bland universiteten har SLU en särställning genom att ha ett särskilt regeringsuppdrag att bedriva fortlöpande miljöanalys vilket omfattar miljöövervakning, datavärdskap, dataanalys och modellering. Miljöanalysen omfattar forskar-kompetens inom områdena jord- och skogsbruk, sötvattensekologi, marinekologi och hydrologi. SLU är ansvarig att löpande ta fram underlag till många typer internationella rapporteringar och den nationella miljömålsuppföljningen kopplat till vattenförvaltningen och för att utveckla bedömningsgrunder för klassning av ekologisk status. Vi föreslår därför att SLU:s miljöanalysuppdrag preciseras till att särskilt ge stöd till vattenförvaltningen.

Utredningen är generellt sett mycket fokuserad kring de två centrala myndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och SGU. Därutöver nämns i olika sammanhang andra centrala myndigheters roll, men SLU önskar att Jordbruksverket och Skogsstyrelsens roll i Vattensverige skulle ha fått ett större utrymme, speciellt dessa myndigheters roll i miljöövervakningen. I utredningen nämns dessa myndigheter främst beträffande åtgärder inom jordbruket respektive skogsbruket (avsnitten 10.2.3 och 10.2.4), samt deras kostnader och finansiering (avsnitten 13.5 och 13.6). För att fullgott åtgärdsarbete inom dessa sektorer ska kunna ske anser SLU att man även behöver en grundläggande miljöövervakning för att fullt ut kunna förstå dessa olika verksamheters miljöpåverkan.

SLU anser vidare att utredningen i många stycken fokuserar på att nationella kunskapsunderlag för statusklassningar mm tas fram av SMHI och SGU. SLU vill i detta sammanhang förtydliga den stora kunskap kring vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag som SLU besitter beträffande såväl biologisk som vattenkemisk status. Denna kunskap utgör ett gott komplement till SMHI (främst kustvatten, samt

hydrologisk och morfologisk kunskap i sjöar och vattendrag) och SGU (grundvatten).

Specifika synpunkter

Sammanfattning s 27 (samt motsvarande delar i kapitel 21)

Vattenförvaltningsutredningens föreslår att de fem vattenmyndigheterna avskaffas och att ansvaret för vattenförvaltningsarbetet fördelas ut på en mängd olika aktörer i samhället. Utredaren föreslår att ” ... *de arbetsuppgifter som de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i dag förs över till regeringen, den föreslagna nationella nämnden för normgivning, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser*”. Vattenförvaltningsarbetet föreslås således centraliseras till Havs- och vattenmyndigheten, samt SGU, men med bidrag från SMHI, sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. De båda senare ska bl.a. bidra med den regionala och lokala kunskap som saknas på nationell nivå. Utredaren skriver att ”*På avrinningsområdesnivå föreslår utredningen att kommunerna ges en tydligare roll, bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen. Länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas, bland annat genom att deras ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljö kvalitetsnormer formaliseras och att de även ges ansvar för att samordna åtgärdsplaneringen i avrinningsområdena och dokumentera detta i en operativ plan, och vid behov i delåtgärdsprogram. Länsstyrelserna ska även följa upp resultaten av de åtgärder som de genomfört och svara för yttranden och statlig kontroll av kommunala beslut i vissa mål och ärenden som avser verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön*”.

Ett av huvudsyftena med EU:s vattendirektiv var att införa en ny modell för förvaltning och beslutsfattande så att de inte skulle ske med utgångspunkt från administrativa förvaltningsgränser utan från naturgeografiska förutsättningar med vattnets flödesvägar och avrinningsområden som gränser. Dessutom betonas i direktivet vikten av att beslut fattas så nära som möjligt till de platser där vattnet påverkas och används, och att besluten sker i samverkan med alla berörda lokala och regionala aktörer. Detta var de främsta skälen till att Sverige i samband med genomförandet av direktivet 2004 indelade landet i fem vattendistrikt och att det infördes en vattenmyndighet per distrikt (SFS 2004:660). EU-kommissionen framhåller också i sin senaste genomföranderapport till parlamentet och rådet, särskilt vikten av en förvaltningsorganisation på distriktsnivå, och konstaterar att alla medlemsstater nu har detta¹. Man skriver på sidan 3 att ”*Appropriate governance at river basin level is an essential precondition for achieving the WFD’s objectives. By now all Member States have designated competent authorities, often several types, and highlight the importance of coordination across them*”.

¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bee2c9d9-39d2-11e9-8d04-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

Mot den bakgrunden anser SLU att utredarens förslag till centraliseringen av vattenförvaltningen inte är i linje med EU-lagstiftningens intentioner.

Avsnitt 9.5.1 Övervakning av akvatiska miljöer (s 294)

I texten anges att ”Naturvårdsverket uppdrar åt SGU att genomföra miljöövervakning av miljögifter” vilket primärt torde avse övervakning i grundvatten. Formuleringen borde ändras till ”Naturvårdsverket uppdrar åt utförare som SGU, SLU och Naturhistoriska riksmuseet att genomföra miljöövervakning av miljögifter”. Detta eftersom miljögiftsövervakning i den akvatiska miljön omfattar mycket mer än bara grundvatten. Miljögiftsövervakning i biota i såväl sötvatten som i kustvatten som utförs av Naturhistoriska riksmuseet på uppdrag av Naturvårdsverket. Även SLU utför inom ramen för miljöövervakningen av sjöar och vattendrag övervakning av bland annat metaller i sjöar och vattendrag (på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten/Naturvårdsverket), samt kemiska bekämpningsmedel (pesticider) i vatten, sediment och luft (på uppdrag av Naturvårdsverket). Dessa data ingår i SLU:s datavärdskap sjöar och vattendrag, respektive jordbruksmark.

Avsnitt 9.5.1 Datavärdskap (s 297)

SLU vill förtydliga att beskrivningen av datavärdskapet för sjöar och vattendrag är utvidgat och inkluderar ”nationell, regional och lokal miljöövervakning, samt alla former av recipientkontroll (såväl samordnad som icke samordnad)”. Även data från grund- och ytvattenövervakningen inom Naturvårdsverkets Integrerad monitoring ingår i datavärdskapet (ingår i Sveriges rapportering till FN:s luftvårdskonvention CLRTAP). SLU vill även tillägga att vissa vattendata även ingår i datavärdskapet för jordbruksmark (uppdrag från Naturvårdsverket) bland annat vattenkemiska data för jordbruksbäckar, samt kemiska bekämpningsmedel (pesticider) i såväl vattendrag som i sediment.

Avsnitt 12 Digital samverkan och digitala verktyg (s 355), samt avsnitt 12.3 Förvaltning av databaser hos SMHI och SGU (s 362-363)

Sammanfattningen och det följande avsnittet om förvaltning av vissa databaser ger en ofullständig bild över datavärdskap kopplade till vattenförvaltningen och riskerar därmed att ge en bristfällig bild av dataförsörjningen (bland annat saknas det mest omfattande datavärdskapet för ytvatten, dvs. sjöar och vattendrag vid SLU, samt vattenförvaltningens metadatabas VISS). För SLU är det oklart vad syftet med såväl avsnittet som skrivningen i sammanfattningen. SLU föreslår därför att den sista meningen i sammanfattningen antingen stryks eller kompletteras med en mer fullständig bild av dataförsörjningen.

Avsnitt 12.2 Verktyg för statusklassificering (s 360)

SLU vill upplysa om att framtagandet av ett verktyg för automatiserade statusklassningar på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten sker genom ett samarbete mellan SMHI, Havsmiljöinstitutet och SLU för att säkerställa att det blir ett

verktyg som fungerar både för kustvatten, sjöar och vattendrag. I dagsläget saknar dock uppdraget motsvarande för grundvatten, samt miljögifter i biota och sediment.

Avsnitt 15.4 Dricksvattendirektivet (s 445-455) och speciellt underrubriken Miljöövervakning är viktig för dricksvattnet (s 453).

SLU vill poängtera att vattenkvaliteten är en viktig fråga för dricksvattenförsörjningen då stort fokus under senare torra år har varit på kvantiteter. Eftersom Livsmedelsverkets bemyndigande är begränsat och SLU besitter stora kunskaper och datatillgång på vattenkvaliteten i våra ytvatten, anser SLU att vi skulle kunna bidra mer till frågor som rör dricksvattenförsörjningen såväl på nationell nivå som på det mer lokala planet.

Avsnitt 15.7 Nitratdirektivet (s 458)

SLU anser att beskrivning är otydlig över ansvaret för ”åtgärdsprogram för åtgärder inom bland annat jordbruket”. Texten skulle kunna uppfattas som att Jordbruksverket är ansvarig myndighet för åtgärdsarbetet såväl inom ramdirektivet för vatten som för HELCOM:s BSAP.

SLU konstaterar att avsnittet tyvärr saknar såväl beskrivning över samordningen med ramdirektivsarbetet och slutsatser därav, samt förslag på hur denna samordning skulle kunna utvecklas.

Avsnitt 16 Utredningens iakttagelser och bedömningar (s 461)

Utredaren anser enligt sista stycket på s 461 att följande behöver förbättras i vattenförvaltningen: ”Mer fokus på åtgärdsarbetet, finansieringen behöver stärkas, uppföljnings- och utvärderingsarbetet behöver förstärkas, rapporteringen till EU behöver underlättas och det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter.”

SLU delar utredarens slutsats och konstaterar att den begränsade finansieringen är ett huvudproblem när det gäller åtgärds-, uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Det har bl.a. lett till kritik från EU över bl.a. otillräcklig övervakning av svenska vattenförekomster. SLU utför övervakningen av sjöar och vattendrag på nationell nivå och finner denna kritik högst relevant. Å andra sidan kan SLU inte se hur förslaget till ny organisation påtagligt skulle kunna påverka detta eftersom finansieringen ligger på regeringens och riksdagens bord. SLU har även svårt att förstå hur den föreslagna nya organisationen skulle underlätta rapporteringen till EU och förstärka vägledningen från nationella myndigheter. Detta är uppgifter som redan är bemyndigade Havs- och vattenmyndigheten. För att råda bot på detta behövs därför en resursförstärkning till Havs- och vattenmyndigheten.

Avsnitt 16.5.2 Kunskapsunderlag, samt avsnitt 21 Förslag om förändrad organisation (s 582), samt 21.2.3 Nationell nivå 594) och Sammanfattning s 27.

SLU vill med avseende på skrivningarna om nationellt modellberäknat underlag till övervakning, kartläggning och analys understryka att vattenförvaltningsarbetet är

mer omfattande än övergödning (näringsämnen) och vattenflöden, vilket är de områden som SMHI främst modellerar för ytvatten. Även andra miljöproblem måste adresseras i arbetet, vilket inte framgår med önskad tydlighet (jfr. 9.3.1). Inom ramen för åtgärdsarbetet finansierar t.ex. staten årligen ca 150 miljoner kronor till kalkning av sjöar och vattendrag för att motverka effekter av försurning. SLU anser vidare att om man ska kunna gruppera vattenförekomster effektivt så måste denna gruppering kunna vara flexibel beroende på vilket miljöproblem som är i fokus, annars riskerar man att blanda ”äpplen och päron”. Övergödningens problematiken är ett betydande miljöproblem i våra ytvatten, i synnerhet i den södra delen av landet, men att gruppera vattenförekomster enligt näringspåverkan behöver inte medföra att samma gruppering kan användas för t ex försurning, vattenkraftspåverkan, eller miljögifter, utan snarare tvärtom då det kan medföra att miljöproblem inte uppmärksammas eller på felaktiga grunder förstärks. Om man däremot jämför med skrivningarna på sidan 361 där det står: ”*Det har framförts förslag om att SMHI, SGU och SLU bör ges särskilda uppdrag att tillhandahålla dessa verktyg och tjänster för att stödja förvaltningen.*” Vi förslår att detta förslag ingår i samtliga delar av utredningens förslag, samt lyfts fram till sammanfattningen.

Avsnitt 18.11 Vägledning (s 562-564)

SLU har under lång tid haft en stor roll i arbetet med föreskrifter och vägledningar inom vattenförvaltningsarbetet framförallt för inlandsvatten och vi ser att vi även i framtiden kan spela en fortsatt betydande roll i detta arbete. Arbetet består bland annat i att ta fram merparten av bedömningsgrunderna för miljö kvalitet för ytvatten och därtill kopplade normer, föreskrifter och vägledningar, främst på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Därför är SLU frågande till varför inte SLU nämns likt SMHI (ffa kustvatten) som en central expertmyndighet som har denna vägledande roll.

Avsnitt 21 Förslag om förändrad organisation (s 581-582), samt 21.2.1 (avrinningsområdesnivå 584-587, samt 599-600)

SLU ser det som mycket positivt att kommunernas roll i vattenförvaltningsarbetet förtydligas och stärks.

23.3.1 Konsekvenser av utredningens förslag (s 652)

Utredaren anger att orsaken till förslaget att avveckla vattenmyndigheterna är att ”*Dagens organisation är otydlig och arbetet bör i stället organiseras utifrån ordinarie förvaltningsstruktur. Den nuvarande organisationen kan inte fullt ut säkerställa lokal förankring eller ett arbete på avrinningsområdesnivå*”.

Av konsekvensanalysen framgår att utredaren anser att förslaget leder till en ökad tydlighet om vattenförvaltningsarbetet integreras i den befintliga förvaltningsstrukturen och att det förbättrar förutsättningarna för samordning med andra förvaltningsområden. Utredaren skriver att ”*Utredningens förslag utgår från den*

svenska förvaltningsmodellen och vikten av en helhetssyn inom vattenförvaltningen. En mer ändamålsenlig organisation och styrning, där vattenförvaltningsarbetet integreras på ett tydligare sätt i den befintliga förvaltningsstrukturen, leder enligt vår bedömning till ökad tydlighet och förutsägbarhet. Syftet är att ge tydligare förutsättningar för den samordning av olika intressen som ska ske inom vattenförvaltningen i syfte att skydda och förbättra yt- och grundvattnet, främja en hållbar vattenanvändning och mildra effekterna av översvämning och torka, samt att förbättra förutsättningarna för samordning med andra förvaltningsområden.”

Av förslaget framgår att alla 21 länsstyrelser ska var och en för sig ansvara för samordning, samverkan och framtagande av kunskapsunderlag för hela vattenförvaltningsarbetet. Den samordning och vägledning kring metoder, underlag, föreskrifter och arbetssätt som behövs ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten för ytvatten och SGU för grundvatten. SMHI ska ansvara för samordning av arbetet rörande vattenförekomstindelning. Alla länsstyrelser kommer att behöva involveras både när det gäller samordning och samverkan med andra länsstyrelser när avrinningsområden korsar länsgränser, och när det gäller dialog och kontaktytor för tolkning och tillämpning av föreskrifter, vägledningar, arbetsmetoder m.m. i det dagliga arbetet.

En av orsakerna till att vattenförvaltningen kan upplevas som otydlig är att lagstiftningen och myndighetsutövningen omfattar komplexa naturvetenskapliga samband. Detta är i grund och botten kritik mot vattendirektivet och EU-domstolens tolkningar, oberoende av vilken statlig myndighet som är ansvarig. SLU, vars forskare och miljöanalytiker med avancerade statistiska modeller utvecklat många av de index och andra bedömningsgrunder som används i förvaltningsarbetet, har full förståelse för att detta hos icke-experter kan leda till osäkerhet och uppfattningen av otydlighet. En förutsättning för att minska osäkerheten och öka tydligheten för samhället är att kompetensen hos ansvarig myndighet är tillräckligt hög för att på ett vetenskapligt korrekt och förtroendeskapande sätt kunna förklara tillstånds- och påverkansbedömningarna och var det föreligger behov av åtgärder.

En annan orsak till att vattenförvaltningen kan upplevas som otydlig är att lagstiftningen och myndighetsutövningen omfattar samhällets beroende av och påverkan på vatten. Det leder ofta till målkonflikter och svåra avvägningar som kan beröra stora delar av samhället. Ett exempel är vattenkraften och samhällets behov av reglerkraft som ställs emot de akvatiska organismernas behov av naturlig flödesregim och fria vandringsvägar². Ett annat exempel är samhällets behov av livsmedel och jordbrukets behov av dränering, gödsling, bekämpningsmedel etc. för att producera dessa. Detta leder vanligtvis till hydromorfologiska förändringar,

² <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/samverkansomraden/program-vattenmiljo-och-vattenkraft/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft.html>

förhöjda näringsläckage och påverkan på akvatiska organismer³. Även dessa exempel åskådliggör behovet av att ansvarig myndighet besitter tillräckligt hög kompetens för att på ett vetenskapligt korrekt och förtroendeskapande sätt kunna förklara förutsättningarna för de målkonflikter och svåra avvägningar som krävs.

SLU konstaterar att samma komplexa och omfattande arbetsuppgifter föreligger oberoende av vattenförvaltningens organisation. Det är därför viktigt att de myndigheter som ansvarar för vattenförvaltningen besitter tillräckligt hög expertkompetens för att kunna hantera dessa frågor. Av den anledningen behövs en väl genomtänkt plan för hur den befintliga kompetensen inom Vattenmyndigheterna ska tas tillvara inom den nationella och den regionala vattenförvaltningen.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av forskningsledarna Stefan Löfgren och Jens Fölster, samt forskaren Lars Sonesten vid institutionen för vatten och miljö, samt universitetslektor Kjell Leonardsson vid institutionen för vilt, fisk och miljö.

Torleif Härd

Fredrika von Sydow

³https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6e46bb716fc11d726428c61/1579522601742/ra19_23.pdf