

Datum
2020-04-15

m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

En utvecklad vattenförvaltning – Betänkande av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66)

Diarienummer M2019/02246/Nm

Sverige ska ha rent dricksvatten, friska sjöar och hav.

Sammanfattning

- Svenskt Vatten anser att utredaren har gjort ett mycket bra arbete. Genomlysningen av vattenförvaltningen är väl utförd.
- Det är angeläget att kommunal och nationell politik får den roll i styrning och prioritering och på det sätt som utredningen föreslår. Genom att ge kommunerna större betydelse utnyttjas VA-verksamheternas kompetens. Potentialen i möjliga åtgärder tas bättre till vara.
- Vi tillstyrker förslagen till förändrad organisation och att vattenmyndigheterna avskaffas. Förslaget gör organisationen för förvaltningen av Sveriges vattentillgångar mer ändamålsenlig. Dagens organisatoriska lappverk är ineffektivt.
- Vi tillstyrker förslaget om en beslutande partssammansatt nämnd hos Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Svenskt Vatten bidrar gärna med kompetens till nämnden.
- Förslaget att stärka arbetet i avrinningsområden är positivt liksom förslaget att reducera de nuvarande distrikten till en redovisningsgrund för rapporteringen till EU.
- Den 1 april 2022 är en lämplig och väl avvägd tidpunkt för förändringen. Eventuella kompetenstapp bedömer vi som låg risk, möjligen en kortare övergångsfas. Risker för kortvariga tapp får inte hindra en nödvändig och angelägen reform av långsiktig betydelse.
- Svenskt Vatten instämmer i att en vattenavgift bör utredas. Ramdirektivets ambitionsnivå är mycket hög och kostsam. Det behövs en bättre finansiering trots att utredningens förslag medför en effektivare organisation.
- Det avsedda undantaget för verksamhetsutövare i förslaget till 2 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen bör framgå direkt av författningstexten. Både den som äger och den som drifvar en verksamhet kan vara verksamhetsutövare i enskilda ärenden. Eftersom VA-verksamhet alltid ägs kommunalt men ägandet och driften kan utövas i förvaltningsform, bolagsform och kommunalförbund och ägaren kan i sin tur handla upp driften privat behöver avsikten i författningskommentaren att inte tillämpa regeln på verksamhetsutövare göras tydligare.

Bakgrund

Regeringen tillsatte Vattenförvaltningsutredningen 2017 för att utreda och utvärdera ansvarsfördelning, beslutanderätt och organisering av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Utredningens betänkande är nu på remiss.

Hur ansvar fördelas och arbetet bedrivs har stor betydelse för svenska VA-verksamheter och för kvaliteten på landets yt- och grundvatten. Ska den bli bra behöver VA-verksamheterna kunna bidra med kunskap om vilka åtgärder som behöver genomföras, är genomförbara, deras nytta, vad de kostar och vad som bör prioriteras och kan finansieras. Underlagen behöver kunna läggas till grund för statliga beslut om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Saknas kunskapen kan senare beslut om tillstånd för t.ex. utbyggnad av reningsverk eller dagvattenanläggningar påverkas negativt.

Svenskt Vattens synpunkter

Utredningen har gjort ett mycket bra arbete och betänkandet beskriver och analyserar väldigt väl bristerna med den nuvarande organisationen. Förslagen är genomtänkta.

Väl genomarbetat organisationsförslag

Svenskt Vatten tillstyrker förslagen till ändrad organisation. Vi bedömer att den kommer att göra vattenförvaltningen effektivare, samordnad och åtgärderna mer genomförbara.

Vi vill särskilt lyfta fram betydelsen av att kommunal och nationell politik får en roll i styrning och prioritering. Det är regeringen och riksdagen som ska besluta om statlig finansiering och nya styrmedel, styra statliga myndigheter och prioritera mellan nationella politikområden. Den rollen har inte statliga myndigheter under regeringen.

HaV och länsstyrelserna är väl lämpade och länsstyrelserna gör redan det mesta av arbetet. De har regionalt ansvar för genomförandet av EU:s översvämningsdirektiv och för att planera den regionala vattenförsörjningen. Med klimatförändringarna blir det allt viktigare att samla ansvaret och förenkla samverkan med kommunerna och ha en upparbetad dialog med de kommunala VA-organisationerna. Åtgärder som ska vidtas måste vara konkreta och förstådda varför lokal delaktighet och länsstyrelsernas dialog med kommuner, VA-organisationer och näringsidkare m.fl. är nödvändig.

Ett exempel på en viktig kommunal avvägning är hur utbyggt VA enligt vattentjänstlagen ska vägas och prioriteras mot att förbättra befintliga VA anläggningar respektive öka lagkraven på enskildas VA-försörjning. Syftet med det är att vidta åtgärder mot utsläpp av övergödande ämnen, kemiska ämnen, skydd av människors hälsa genom rent dricksvatten och åtgärder mot översvämningar m.m. I den avvägningen har även länsstyrelserna en roll genom sin tillsyn av 6 § vattentjänstlagen samt att vägleda och bedriva tillsyn enligt miljöbalken.

Det är bra att HaV får huvudansvar för att hålla samman vattenförvaltningen och att uppdragen för SGU och SMHI blir tydligare. Utöver kvalitetsaspekterna på vatten kommer frågan om tillgång till yt- och grundvatten öka i betydelse p.g.a. klimatförändringarna.

Dagens organisation är inte ändamålsenlig för den fortsatta förvaltningen av svenska vatten. Den upprättades snabbt innan HaV etablerades och har blivit ett lappverk och provisorium. I denna ovanliga organisation förväntas fem metaregionala vattenmyndigheter med sina delegationer kunna styra den statliga organisationen i konkurrens med regeringens och kommunalpolitikens prioriteringar eftersom deras beslut gör anspråk på andra myndigheters resurser och på kommunernas resurser. Med sitt distriktsperspektiv, långa geografiska avstånd och utan naturliga lokala kontaktytor saknar de förutsättningar för god dialog med de kommunala VA-verksamheterna. Dessa har som samhällsuppdrag att skydda vattenmiljöerna och ska långsiktigt investera mycket stora belopp för det syftet. De besitter en kompetens som bör tas bättre till vara än som sker. De har en naturlig dialog och kontaktytor mot länsstyrelserna, vilka förutom att ha juridisk, teknisk och naturvetenskaplig sakkunskap och praktisk erfarenhet, också ansvarar för dialogen med kommunerna i planeringen av mark och vatten vilket definitivt berör VA-frågorna.

Bra att arbetet i avrinningsområden stärks

Svenskt Vatten är mycket positiv till att arbetet inom avrinningsområdena stärks genom utredningens förslag. Ramdirektivet bygger på att arbetet sker så. Det är bara i dessa som åtgärdsarbetet kan bli konkret och verkningsfullt och gå att samordna med övrigt arbete för god vattenkvalitet samt med planering och hantering av vattenresurserna som sådana. Vattenmyndigheternas främsta fokus är på den övergripande distriktsnivån, varför deras arbete blir mer administrativt än verkningsfullt.

Inrätta en beslutande nämnd på Havs- och vattenmyndigheten

Vi tillstyrker förslaget om en beslutande partssammansatt nämnd hos HaV. Genom den kan tillämpningen av reglerna bli likvärdig och kompetens tillförs från olika delar av samhället. Genom den föreslagna organisationen ökar möjligheten för att nämndens beslut bygger på bra lokala och regionala underlag jämfört med hur det är idag. Regeringen bör kunna överpröva besluten om åtgärdsprogram.

Det är angeläget att HaV och nämndens ledamöter ges bra förutsättningar och att nämnden kan besluta utan långa dröjsmål när den hörs i tillsyns- och tillståndsärenden.

Klassificering av status är ett viktigt beslut

Svenskt Vatten vill lyfta fram samspelet mellan HaV och länsstyrelserna om miljöövervakning, bedömningar av status och möjligheter till undantag. En enklare organisation än den nuvarande underlättar ett sådant samspel och underlättar genomförandet av åtgärder som fordrar miljötillstånd. Vattenmyndigheterna är en onödig mellaninstans.

Som den nuvarande organisationen ser ut ska vattenmyndigheterna se till att miljöövervakningen fyller vattenförvaltningens behov, men det är HaV och länsstyrelserna som ansvarar för övervakningen. De har finansiering över statsbudgeten och kan ställa krav på recipientkontroll och undersökningar. Vattenmyndigheterna saknar styrmedel och beslutskraft.

Det rättsligt normerande beslutet om undantag från regeringens beslut om miljökvalitetsnormer har betydelse för vilket förbättringsarbete som måste ske och vad det arbetet kostar samhället. Kompetens för den bedömningen finns i huvudsak på länsstyrelserna. När åtgärder ska genomföras kan länsstyrelsernas statusklassificering av yt- och grundvatten baserat på data från miljöövervakningen avgöra tillåtligheten för enskilda verksamheter som t.ex. reningsverk och påverka en kommuns utveckling.

Länsstyrelsens klassificering avgör hur stor marginalen blir till gränsen för den sämre statusen. Om en vattenförekomst status med liten marginal bedömts vara t.ex. god löper ett utsläpp större risk att i formell mening försämra statusen än vad som vore fallet om statusen hade bedömts vara något sämre än god, det vill säga måttlig. När ett utsläpp kan försämra statusen ska möjligheterna till s.k. undantag tillämpas och kan inte ett sådant ges ska verksamheten förbjudas.

Båda besluten förutsätter kunskaper om teknik och möjligheter att vidta mer åtgärder.¹ Även den kompetensen finns på länsstyrelserna. Hela frågeställningen som sådan kan uppmärksammas av länsstyrelsen redan i inledningen av ett tillståndsärende under det så kallade samrådet och i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.² Därmed kan handläggningen förenklas jämfört med hur det är nu när vattenmyndigheterna utan erforderlig kompetens riskerar bli ett administrativt nålsöga eller propp sent i beslutsprocessen.

Väl avvägt att ändra organisationen den 1 april 2022

Svenskt Vatten anser att den 1 april 2022 är en väl avvägt och lämplig tidpunkt för när den nya organisationen ska träda i kraft. Då har den innevarande förvaltningscykeln avslutats och nya miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner är beslutade och avrapporterade till EU.

Eventuella kompetenstapp bedömer vi blir snabbt övergående och hanterbara och vi vill påtala att det är länsstyrelserna som redan idag svarar för det huvudsakliga arbetet. Risken för allvarliga tapp bör därför bli begränsade.

Finansieringen behöver förbättras

Svenskt Vatten instämmer i utredningens konstaterande att vattenförvaltningen är både underfinansierad och behöver bli effektivare:

”Dagens vattenförvaltning är underfinansierad och det saknas resurser att bedriva arbetet i den omfattning och takt som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Utredningens förslag innebär effektiviseringar som till en del kompenserar för denna resursbrist. Med nollalternativet uppnås inte dessa effektiviseringar varför åtgärdstakten inte kommer att förändras givet att inte mer resurser tillskjuts.”

Ramdirektivets ambitionsnivå är mycket hög. Förutom ett kostsamt åtgärdsarbete är kraven på miljöövervakning dyra att genomföra. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter med kvalitetskrav för nationella SFÄ (Särskilda Förorenande Ämnen) driver på kostnaderna för en övervakning som redan tidigare var underfinansierad och otillräcklig.

Vi håller med om det som står i utredningens konsekvensutredning att övervakningen kan bli bättre integrerad i arbetet med vattenförvaltning med det förslag som lämnas. Svenskt Vatten instämmer samtidigt i att det därutöver behövs en bättre finansiering och är positiv till att regeringen utreder den vattenavgift som utredningen föreslår. Ska en sådan avgift få legitimitet bör alla som använder vatten i ett avrinningsområde betala och avgiftsmedlen bör gå tillbaka till avgiftskollektivet inom samma område, för att helt eller delvis finansiera åtgärder och övervakning för den gemensamma miljön och kollektivets samfälliga nytta. Det blir möjligt att integrera dagens samordnade recipientkontroll i en större kontext och inkludera fler aktörer som bidrar till finansieringen.

¹ Se 4 kap 9 § pkt 2, 10 § pkt 3 och 12 § pkt 2.

² Se 6 kap 20-32 §§ miljöbalken

Som komplement föreslår vi att utreda en rättslig möjlighet för enskilda att kunna vidta åtgärder i andras verksamhet för att uppnå samma syfte som att vidta åtgärder i sin egen verksamhet. Möjligheten skulle kunna stimulera kostnadseffektiva åtgärder om alla inblandade parter vinner på att vidta dem.

Svenskt Vatten bedömer att den otillräckliga miljöövervakningen inte kommer att bli löst med fler utredningar utifrån direktiv som liknar de som getts tidigare. För att klara kraven behövs statlig finansiering för ett tydligt syfte, kompetens och en statlig organisation för ändamålet. I övrigt hänvisar vi till vårt remissvar på Miljöövervakningsutredningens betänkande (dnr M2019/01011/S).

Förslagen till författning och kommentarer

Svenskt Vatten anser att ett av författningsförslagen bör förtydligas och att några av författningskommentarerna behöver justeras.

2 kap 4 a § vattenförvaltningsförordningen: Kommunal VA-verksamhet utövas i förvaltningsform, bolagsform och i kommunalförbund. VA-huvudmännen kan helt eller delvis handla upp driften privat eller sköta den själv. I bestämmelsen används begreppet myndighet, vilket omfattar i princip all verksamhet i offentlig regi. Men enligt författningskommentaren ska verksamhetsutövare undantas. Såväl ägaren av en verksamhet som den som drifvar den kan bedömas vara verksamhetsutövare i enskilda ärenden. Det blir därför tydligare om undantaget framgår direkt av författningstexten genom tillägget ”samt statliga och kommunala verksamhetsutövare” i den sista meningen.

Författningskommentaren till 6 kap 2 § vattenförvaltningsförordningen: Hänvisa gärna till artikel 11.8 i Ramdirektivet för vatten så att det går att förstå varför den 22 december 2024 är slutdatum.

Författningskommentaren till 8 kap 1 § vattenförvaltningsförordningen: Den nya bestämmelsen finns i 3 § femte stycket och inte som anges i det fjärde stycket.

Författningskommentaren till 5 § i HaV:s instruktion: Även punkten 14 ändras.

Svenskt Vatten



Johan Persson
Ordförande



Pär Dalhielm
VD