

2021-04-23

Ert dnr:

Sektionen för planering säkerhet och miljö  
Maja Högvik

H-RB-Vattenmyndigheten  
Y-RB-Vattenmyndigheten  
BD-RB-Vattenmyndigheten  
U-RB-Vattenmyndigheten i Norra Östersjön  
O-RB-Vattenvård

## Samråd om vattenförvaltning 2021-2027

- Det är självklart att Sveriges alla kommuner och regioner måste arbeta för att skydda och förbättra vattenkvaliteten, men samtidigt måste våra städer få utvecklas och växa på ett hållbart sätt.
- Att ålägga kommunerna nya obligatoriska uppgifter utan finansiering strider mot den kommunala finansieringsprincipen.
- De fem förslagen till åtgärdsprogram är i stort identiska och fungerar som ett nationellt åtgärdsprogram, fast med fem olika avsändare. De ger begränsat med stöd till kommunerna i det praktiska åtgärdsarbetet. För att kunna göra prioriteringar behöver vattenmyndigheterna föra dialog med ledningen i varje kommun, med vattentjänstföretagen och med näringslivet om vilka åtgärder parterna tillsammans behöver kraftsamla kring.
- En felaktig statusklassning och normsättning får allvarliga konsekvenser och påverkar vilka åtgärder som behöver göras, vilka möjligheter till undantag som finns och vilka krav som kommer att ställas på verksamhetsutövare. Därför måste processen kvalitetssäkras och det måste bli mer transparent hur bedömningar görs.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framhåller att Vattenmyndigheterna måste medge de undantag de är skyldiga att meddela när en vattenförekomst påverkas av mänsklig verksamhet som uppfyller samhällsekonomiska nyttor. Detta för att kommunerna ska kunna fokusera på de åtgärder som medför en faktiskt förbättring i vattnen och för att till exempel miljöskyddande reningsverk med bästa möjliga teknik alltid ska kunna tillåtas.
- SKR är kritiskt till att de nya åtgärdsprogrammet innebär ännu fler krav på planer. Vattenmyndigheterna behöver presentera nyttoanalyser av vad de nya planerna förväntas leda till i relation till de administrativa kostnaderna. Det är viktigt att de planer som kommunen väljer att ta fram utgår från de egna behoven och inte utifrån kraven i åtgärdsprogrammen.

## Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

### Övergripande synpunkter

#### Vattenförvaltningens organisation

Rent vatten är en förutsättning för liv och EU:s vattendirektiv har starkt bidragit till att skydda havs- och vattenmiljöerna i Europa. Det är självklart att Sveriges alla kommuner och regioner måste arbeta för att skydda och förbättra vattenkvaliteten, men samtidigt måste våra städer få utvecklas och växa på ett hållbart sätt. De rättsligt bindande miljökvalitetsnormerna för vatten får stora konsekvenser för kommunal verksamhet, inte minst vid tillståndsprövningar av reningsverk och vid planer för ny bebyggelse. Mot den bakgrunden anser SKR att regering och riksdag måste ta ett större ansvar för den strategiska styrningen av vattenförvaltningen på det sätt som föreslogs i vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66). Där föreslogs flera förändringar som SKR ser som nödvändiga för en långsiktigt god vattenförvaltning.

#### Vattenförvaltningens finansiering

Kommunerna bär stora kostnader för åtgärdsprogrammets genomförande. I konsekvensanalysen uppskattar Vattenmyndigheterna den samlade kostnaden under nästa förvaltningscykel till 2 750 miljoner kronor, vilket sannolikt är i underkant. Ett antal av kommunernas åtgärder ska finansieras med tillsynsavgifter eller med statligt LOVA-stöd, men för flera åtgärder presenterar Vattenmyndigheterna överhuvudtaget ingen princip för finansiering. Bland dem kan till exempel tillsyn av förorenade områden, inrättande av vattenskyddsområden samt den nya åtgärden om kommunal vattenplanering (kommunernas åtgärd 1) nämnas. Att ålägga kommunerna nya obligatoriska uppgifter utan att klargöra hur finansieringen ska gå till strider mot den kommunala finansieringsprincipen.<sup>1</sup> Det är dessutom uttryckt i 5 kap 9 § miljöbalken att det ska göras en analys om hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Det är en märklig ordning att Vattenmyndigheterna har rätt att föreskriva kommuner nya åtgärder utan finansiering med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 11 § MB, som är väldigt brett. Precis som det konstateras i den konstitutionella analysen i vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) bör en ”bortre gräns” för vad som kan åläggas kommunerna genom stadgandet i miljöbalken diskuteras.<sup>2</sup>

Precis som Vattenmyndigheterna själva konstaterar i slutsatserna av åtgärdsprogrammen räcker inte dagens finansiering av åtgärder till. Det krävs resursförstärkning hos såväl kommuner som länsstyrelser för att hantera de administrativa åtgärderna men framförallt krävs mer resurser till fysiska åtgärder. SKR håller med Vattenmyndigheterna i slutsatsen att om Sverige ska följa miljökvalitetsnormerna behövs ett nytt statligt finansieringssystem men konstaterar att samrådsmaterialet inte innehåller någon sådan lösning.

---

<sup>1</sup> <https://skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>

<sup>2</sup> Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66), s 804

Ert dnr:

## Behovet av prioriteringar

De fem förslagen till åtgärdsprogram är i stort identiska och fungerar som ett nationellt åtgärdsprogram, fast med fem olika avsändare. De är också hållna på en övergripande nivå och ger därför begränsat stöd till kommunerna i det praktiska åtgärdsarbetet och för att till exempel göra prioriteringar i tillsynen. SKR vill betona att olika åtgärder är olika viktiga i olika avrinningsområden. Ska vattenförvaltningen bli effektiv måste åtgärdsprogrammen ha avrinningsområdesvisa prioriteringar. För att kunna prioritera rätt behöver vattenmyndigheterna föra dialog med ledningen i varje kommun, med vattentjänstföretagen och med näringslivet om vilka åtgärder parterna tillsammans behöver kraftsamla kring.

SKR ställer sig frågande till om programmen följer de krav som finns i MB 5 kap 7 §, där det framgår att åtgärdsprogram ska upprättas om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas. Sveriges 27 000 vattenförekomster har alla specifika miljökvalitetsnormer, vilket också förutsätter att åtgärdsprogrammen behöver göras geografiskt begränsade och uppnå en viss grad av konkretion. För den sakens skull får naturligtvis inte åtgärdsprogrammen bli så detaljerade att de i praktiken innebär beslut mot enskilda verksamhetsutövare.

SKR menar att lösningen för att komma till rätta med det här problemet är att göra verklighet av de förslag som Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) presenterade i slutet av 2019. Där föreslås kommunerna bli mer delaktiga i arbetet med att bedöma vilka åtgärder som är möjliga och nödvändiga att genomföra för att nå god vattenstatus och tillsammans med Länsstyrelsen planera det arbete som behöver genomföras under en förvaltningscykel. Det ger ett handlingsutrymme att anpassa det lokala arbetet utifrån de åtgärder som bedöms viktigast och mest kostnadseffektiva i de olika avrinningsområdena.

## Förslag om konkreta åtgärder finns i VISS

Enligt miljöbalken ska åtgärdsprogrammen innehålla uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna. Någon sådan bördefördelning finns inte i åtgärdsprogrammen. Däremot finns förslag till konkreta åtgärder som behöver genomföras av VA-verksamheter och andra i varje vattenförekomst i Vatteninformationssystem Sverige (VISS). De förslagen är inte bindande och beslutas inte av vattendelegationerna utan är framtagna på tjänstemannanivå. För de här åtgärderna görs ingen konsekvensanalys och det förs ingen diskussion om hur de ska finansieras. Det finns inte heller någon samlad koppling till hur miljökvalitetsnormerna påverkas. SKR anser att det är otydligt hur de konkreta

Ert dnr:

åtgärderna i VISS kopplas ihop med de av vattendelegationerna beslutade åtgärdsprogrammen och menar att det tydligare behöver belysas av Vattenmyndigheterna.

### **Bristande underlag vid statusklassningar**

En felaktig statusklassning och normsättning får allvarliga konsekvenser och påverkar vilka åtgärder som behöver göras, vilka möjligheter till undantag som finns och vilka krav som kommer att ställas på verksamhetsutövare. Mot den bakgrunden är det allvarligt att det inte är transparent hur bedömningar har gjorts i VISS.

Miljöövervakningen behöver förbättras för att säkra bättre underbyggda statusklassificeringar och realistiska miljökvalitetsnormer. Med tanke på vilken inverkan bedömningarna får på kommuner och andras verksamhet menar SKR att det är viktigt att den här processen kvalitetssäkras. I de fall som kommuner har mer detaljerade eller aktuella data måste också den kunna användas.

### **Undantag**

I några vattendistrikt erfar SKR att vattenmyndigheterna i högre grad än i tidigare förvaltningscykler använt sig av de undantagsmöjligheter som direktivet ger, genom till exempel minde stränga krav och förlängd tidsfrist. I andra distrikt är det inte fallet.

SKR framhåller att Vattenmyndigheterna måste medge de undantag de är skyldiga att meddela när förutsättningarna är uppfyllda, inte minst när en vattenförekomst påverkas av mänsklig verksamhet som uppfyller samhällsekonomiska nyttor. Detta för att kommunerna ska kunna fokusera på de åtgärder som medför en faktiskt förbättring i vattnen och för att till exempel miljöskyddande reningsverk med bästa möjliga teknik alltid ska kunna tillåtas.

Förbundet ser också att fler urbana vattenmiljöer bör klassificeras som kraftigt modifierade vatten (KMV) eller ges mindre stränga krav för vissa kvalitetsfaktorer. I många fall är det tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status i stadsmiljöer på grund av bland annat hårdgjorda stränder, kajkanter, skuggningar, kulverteringar osv. Det förutsätter att bebyggelse måste flyttas. Mot den bakgrunden torde det vara självklart att inte tidsatta undantag kan användas för morfologiskt tillstånd.

Det är anmärkningsvärt att Vattenmyndigheterna i förvaltningsplanerna (avsnitt 7.3) skriver att *"Fortsatt arbete återstår för att mer fullständigt definiera vad som kan utgöra skäl för mindre stränga krav. Vattenmyndigheterna inväntar att vägledande myndigheter klargör hur begreppet "miljömässiga och samhällsekonomiska behov" ska tolkas"*. Med tanke på de stora sociala och ekonomiska samhällskonsekvenserna som står på spel är det inte rimligt att vattenmyndigheterna avstår från att tillämpa lagen genom att hänvisa till en annan myndighet.

Ert dnr:

Det framgår också i avsnitt 7.4 i förvaltningsplanen att det i nuläget inte är aktuellt att tillämpa mindre stränga krav för näringsämnen i kustvatten med tanke på den komplexa påverkan från många olika källor i kustmiljön. Vidare står det att *”Först när alla andra påverkanskällor är åtgärdade kan det bli aktuellt med ett mindre strängt krav”*. Det är inte rimligt att till exempel ett reningsverks tillåtlighet blir avhängigt av hur väl andra aktörer, som till exempel jordbruket, lyckas med sina åtgärder.

### **Kommuner måste involveras**

SKR välkomnar att flera centrala myndigheter föreslås ta fram vägledningar inom ett flertal områden, till exempel inom fysisk planering. I åtgärd 1 till Boverket framgår att de ska ta fram vägledningen tillsammans med länsstyrelser och berörda centrala myndigheter. SKR poängterar att det är viktigt att även kommunerna involveras i det arbetet för att säkerställa att viktiga frågeställningar fångas upp.

### **Förslag till nya åtgärdsprogram**

Generellt ställer sig SKR skeptiskt till att de nya åtgärdsprogrammet innebär ännu fler krav på planer, vilka i sin tur väntas leda till krav på fysiska åtgärder i vattenmiljön. Det innebär en byråkratisering av vattenförvaltningen och SKR menar att Vattenmyndigheterna behöver presentera nyttoanalyser av vad de nya planerna förväntas leda till i relation till de administrativa kostnaderna.

SKR kommenterar nedan mer specifikt några av de åtgärder som riktas till kommuner och regioner.

#### **Kommunerna, åtgärd 1: Vattenplanering (ny åtgärd)**

SKR menar att förvaltningsövergripande planering är viktigt och många gånger en förutsättning för att hantera komplexa och tvärgående frågor, som vatten är ett av många exempel på. Det finns redan idag många exempel på kommuner som arbetar framgångsrikt med vattenplanering på det sätt som beskrivs i åtgärden.

SKR tycker att det är viktigt att skyddet av vattnet och miljökvalitetsnormernas betydelse stärks i den kommunala samhällsplaneringen, i tillsynen samt i planeringen enligt PBL, men formen för hur det ska gå till måste kommunerna själva få bestämma. Det är viktigt att de planer som kommunen väljer att ta fram utgår från de egna behoven och inte utifrån kraven i åtgärdsprogrammen. SKR ställer sig därför kritiska till åtgärdens konstruktion.

Vidare menar SKR att det är anmärkningsvärt att Vattenmyndigheten i sin konsekvensanalys helt negligerar frågan om hur finansieringen av uppgiften ska gå till. Som nämnts inledningsvis strider det mot den kommunala finansieringsprincipen att ålägga kommunerna nya obligatoriska uppgifter utan medföljande finansiering.

I sammanhanget bör det också upprepas att kommunerna kostnadsfritt måste få ta del av statens kunskapsunderlag. Vad gäller klimatförändringar är det till exempel fortfarande svårt för kommunerna att ta reda på vilka sårbarheter som råder lokalt. För

Ert dnr:

att kommunerna ska kunna göra en plan för vattenanvändning i ett förändrat klimat måste staten tillhandahålla kostnadsfria och användbara underlag om lokala klimatrisker.

Skrivningen: *"Minimnivån är dock en övergripande beskrivning av var miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller kan följas och hur dessa vattenförekomster avses att förbättras enligt (plan- och bygglag (2010:900) (PBL)) 2 kap. 10 §"* behöver justeras. Miljö kvalitetsnormerna ska följas i en plan, men det finns inget krav på att planlägga för att nå miljö kvalitetsnormerna.

SKR vill också poängtera att tidsfristen för åtgärden (2 år) måste förlängas med tanke på dess omfattning och att kommunerna måste budgetera för resurs sätningen av uppdraget.

### **Kommunerna, åtgärd 2: Miljö tillsyn**

I åtgärdsprogrammen står att kommunerna särskilt ska utöka och prioritera sin tillsyn inom miljö farliga verksamheter enligt MB 9 kap, förorenade områden enligt MB 10 kap och jordbruk och annan verksamhet enligt MB 12 kap.

SKR ser att åtgärden måste formuleras om så att det framgår att tillsynsmyndigheten måste göra lokala bedömningar om var riskerna för vattenkvaliteten är störst och vilka prioriteringar som behöver göras. Det är omöjligt att göra allt lika effektivt överallt och det krävs prioriteringar i tillsyns arbetet.

SKR anser att det är det en försvårande omständighet att vattenarbetet sker i ett eget stuprör och med en annan logik än andra miljö frågor. En lokal tillsyns myndighet har ansvar för tillsyn av verksamheter inom hela miljö balkens område, där vatten är ett av många områden. Om staten anser att de lokala tillsyns myndigheterna ska fokusera och kraftsamla inom specifikt vatten frågor måste de berörda centrala myndigheterna tillsammans göra den prioriteringen. SKR menar att statliga myndigheter måste harmoniera sina prioriteringar och mål med varandra, på det sätt som nu sker i arbetet med den nationella miljö balks strategin. Där kraftsamlar centrala myndigheter och kommuner tillsammans för att få effekt. Dessvärre finns inte Vatten myndigheterna med i det arbetet utan deras prioriteringar ligger vid sidan av. Hur ska den lokala tillsyns myndigheten hantera de nationella prioriteringarna som görs inom ramen för miljö balks strategin i relation till de prioriteringar som görs genom Vatten myndigheternas åtgärdsprogram?

### **Kommunernas åtgärd 3: Dricksvattenskydd**

Enligt miljö balken 7 kap 21 § får ett mark- eller vattenområde förklaras som vattenskyddsområde av länsstyrelsen eller kommunen. Åtgärden i åtgärdsprogrammet måste formuleras om så att den fortsatt är formulerad som en möjlighet och inte en skyldighet för kommunen. Vatten myndigheten har inte rätt att ändra den lagstadgade fördelningen av ansvar.

Länsstyrelserna bör enligt samma logik få en ny motsvarande åtgärd.



Ert dnr:

SKR vill i sammanhanget poängtera att riskerna för dricksvattnet ser olika ut i olika delar av landet och att skydd behöver införas på ett riskbaserat sätt. Det föreligger inte samma risker i hela landet och det är heller inte lika brådskande att införa vattenskyddsområden överallt.

Vattenmyndigheterna behöver också tydligare belysa hur kommunerna ska arbeta med skydd av större enskilda vattentäkter. Det finns ingen nationell vägledning för hur kommunen ska arbeta för att inventera vilka enskilda täkter som behöver skyddas eller hur den riskbedömningen ska gå till.

Staten måste också förtydliga vad som avses med punkt 2 om att bedriva systematisk och regelbunden tillsyn över vattenskyddsområden. Precis som vattenmyndigheterna konstaterar försvåras kommunernas arbete av att riktlinjer och vägledning från centrala myndigheter saknas. Det är till exempel inte ens klarlagt om tillsyn av vattenskyddsområden innebär tillsyn på de objekt som finns inom området eller om det handlar om tillsyn av vattenskyddsområdets funktionalitet.

#### **Kommunernas åtgärd 4: Fysisk planering**

I åtgärden anges att kommunen särskilt ska tydliggöra att miljökvalitetsnormerna för vatten är bindande och därmed ska ligga till grund för planer och beslut, bevaka att lokala prioriteringar enligt översiktsplanen följer de aktuella planeringsunderlagen på lokal, regional och nationell nivå på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas, samt bevaka att de regionala vattenförsörjningsplanerna inarbetas i översiktsplanen.

Att miljökvalitetsnormerna är bindande framgår i lag och behöver inte tydliggöras av kommunen. Regionala underlag ska inte inarbetas i översiktsplanen, utan översiktsplanen ska redogöra för hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen (PBL 3 kap 5 §). Att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas följer redan av PBL 5 kap 4 §.

SKR anser att åtgärden måste formuleras om så att den överensstämmer med gällande lagstiftning enligt PBL.

#### **Kommunernas åtgärd 5: VA-plan inklusive dagvatten**

På samma sätt som med kommunernas åtgärd 1 om vattenplanering ser SKR att många kommuner gör VA-planer utifrån de olika behov som finns i kommunen. Ibland ingår bara VA-huvudmannens verksamhetsområde och ibland ingår även enskilt VA. Planerna görs utifrån kommunernas egna behov och inte enbart för att följa MKN för vatten. Om VA-planen avser vattentjänsterna, underhåll och investeringar kan upprättandet finansieras med VA-avgifter, men ska planen avse vatten och avlopp utanför verksamhetsområden för vattentjänster enligt vattentjänstlagen behöver framtagandet av planen finansieras med andra medel.

Ert dnr:

SKR tycker att det är viktigt att skyddet av vattnet och miljö kvalitetsnormernas betydelse stärks i den kommunala samhällsplaneringen, i tillsynen samt i planeringen enligt PBL, men formen för hur det ska gå till måste kommunerna själva få bestämma. Det är viktigt att de planer som kommunen väljer att ta fram utgår från de egna behoven och inte utifrån kraven i åtgärdsprogrammen. SKR ställer sig därför kritiska till åtgärdens konstruktion.

Vidare menar SKR att det är anmärkningsvärt att Vattenmyndigheten i sin konsekvensanalys helt negligerar frågan om hur finansieringen av uppgiften ska gå till (den del som inte kan finansieras med VA-avgifter). Som nämnts inledningsvis strider det mot den kommunala finansieringsprincipen att ålägga kommunerna nya obligatoriska avgifter utan medföljande finansiering.

### **Regionernas åtgärd 1: vattenplanering (ny åtgärd)**

Från och med den 1 januari 2019 ska regional fysisk planering ske i Region Stockholm och i Region Skåne, enligt 7 kapitlet i Plan- och Bygglagen (PBL). Bland annat ska det i planerna framgå på vilket sätt miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kapitlet i MB har följts.

I åtgärden framgår att ”Region Stockholm och Region Skåne ska ta fram regionplan och genomföra sin regionplanering enligt (plan- och bygglag (2010:900) (PBL)) så att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas”.

Regionplanens roll är inte i första hand att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas, utan den ska hantera strukturbilder och bland annat handla om utveckling, funktionella samband, arbetsmarknadsregioner, elförsörjning, bostadsförsörjning, infrastruktur osv. Miljö kvalitetsnormerna för vatten utgör en av många planeringsförutsättningar som regionen måste förhålla sig till i sin regionplan. SKR menar att åtgärden bör formuleras om så att den stämmer överens med hur kraven är formulerade i PBL.

Det är viktigt att åtgärden inte innebär en ytterligare hantering för regionerna utan att förfarandet följer logiken enligt PBL. Frågorna kring vattenförvaltningen hanteras i första hand på lokal nivå.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe  
Ordförande