



Stockholm 2020-04-30

Miljödepartementet

Synpunkter på vattenförvaltningsutredningens betänkande En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66).

Sveriges hembygdsförbund (SHF) lämnar här – i egenskap av landets största ideella organisation för hållbar utveckling av natur- och kulturlandskapen – synpunkter på rubricerad remiss.

Remissen handlar om vattenförvaltningsutredningens (utredningen) förslag på hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig vattenförvaltning.

Vårt remissvar utgår från vår syn på hållbar utveckling av landets vattenlandskap och hur detta motsvaras i utredningens förslag, med grund i den utvecklingspotential som vi ser för dagens vattenförvaltning. Mer om våra ställningstaganden om hållbarhet redovisas i vårt program för hållbar utveckling av natur- och kulturlandskapet (www.hembygd.se/hallbaralandskap).

SHF:s utgångspunkter

Levande sjö- och vattenlandskap

SHF vill se levande sjö- och vattenlandskap, där en mångfald av ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella värden används och utvecklas tillsammans på ett hållbart sätt. Detta synsätt har sitt stöd i europeiska landskapskonventionen (ELC), som tydliggör det breda landskapsbegreppet och syftar till bl.a. lokalt inflytande över landskapets förändring, och i Århuskonventionen, vars syfte är att garantera inflytandet. Vår syn är också en komplettering av miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag med en tydligare social dimension.

Propositionen Vattenmiljö och vattenkraft

Politiken har i prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft (vattenpropositionen) gett vattenmyndigheterna en tydlig riktning (i det följande ”politikens inriktning”) att fullt ut uppmärksamma och ta tillvara också andra värden och verksamheter än de rent akvatiska i vattenlandskapen utifrån vad EU:s vattendirektiv medger. Detta tydliggörs sedan 2019 i

författning, bl.a. i 4 kap. 3 vattenförvaltningsförordningen om att vattenmyndigheten ska förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade istället för *får*, som det tidigare uttrycktes i bestämmelsen.

Vår syn på utvecklingspotential för vattenförvaltningen

Enligt vår bedömning är vattenförvaltningen av idag så fokuserad på att skapa fri konnektivitet i vattendragen att den ser själva vattnet som skilt från det lokala vattenlandskapet, dess andra värden för hållbarhet och de människor som bor och verkar i det. Ett sådant fokus gör att dessa värden, människor och verksamheter inte uppmärksammas eller beaktas. Vår tolkning av politikens inriktning är att den syftar bl.a. till att bredda vattenförvaltningens synsätt, arbetssätt och verksamhet så vattenlandskapet kan utvecklas hållbart inom ramen för vad EU:s vattendirektiv också syftar till och medger.

Den utvecklingspotential som vi ser för vattenförvaltningen är att den behöver

- bredda sin landskaps- eller miljösyn från endast själva vattnet och de akvatiska värden som kan finnas i strömmande vatten, till det landskap som användningen av vattnet är upphov till och de människor som bor och verkar i detta landskap,
- ta fram kunskapsunderlag och värdera miljöer utifrån helhetssynen på vattenlandskapet och dess värden och verksamheter, bl.a. utifrån en dialog med lokala organisationer och de människor som bor i och brukar landskapet och genom detta
- tillse att de krav som EU:s vattendirektiv medför, möts med åtgärder som även gynnar sjö- och vattenlandskapens olika sociala, kulturella, ekonomiska och befintliga ekologiska värden, dess verksamheter, människor och deras livsmiljö och utifrån vad direktivet syftar till och medger.

SHF:s synpunkter på betänkandet

Utredningens uppdrag och förslag

Vattenförvaltningsutredningens uppdrag från regeringen har varit att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Utredningen ska också föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas samt lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har ingått att lämna förslag på hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Utredningen ska ta

särskild hänsyn till behovet av en tydlig ansvarsfördelning och en legitim och öppen beslutsprocess.

En central utgångspunkt för utredningen har varit att de förslag till förändringar som tas fram ska syfta till att utveckla, effektivisera och förstärka den svenska vattenförvaltningen och säkerställa att ramdirektivet för vatten följs. Utredningen föreslår att syftet med vattenförvaltningen är "...att skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser och mildra effekterna av översvämning och torka".

Våra synpunkter

Vi anser att utredningen likt den vattenförvaltning den föreslår att utveckla, utgår från synsättet att vatten är något skilt från det vattenlandskap som den månghundraåriga användningen av vattnet är upphov till och de människor som bor i, använder och lever av detta landskap idag. Detta blir tydligt redan i det föreslagna syftet för vattenförvaltningen. Här anges att det smala synsättet ska gälla, fast nu med tillägg av effekter av översvämning och torka. Flertalet av utredningens förslag gör att synsättet för den framtida vattenförvaltningen smalnas av ytterligare.

Ett exempel på utredningens smala vattenmiljöorienterade synsätt och språkbruk är att vattenlandskapens andra värden, människor och verksamheter förminskas radikalt genom användandet av de genom utredningen helt nya begreppen "diffus och historisk påverkan", "historisk påverkan" och "historiskt påverkade områden".

Ett annat exempel på smalt synsätt är att utredningen erinrar särskilt om att "...vatten är det viktigaste livsmedlet, en förutsättning för många samhällsviktiga verksamheter, fisket, sjöfarten och turismen samt en avgörande resurs för industrin, jordbruket och stora delar av energiproduktionen. Vattenmiljöerna är nödvändiga för den biologiska mångfalden, och de står för en lång rad viktiga och värdefulla ekosystemtjänster". Det är sant, men inte hela sanningen om vattenmiljön. Här nämns inte de befintliga vattenmiljöernas betydelse för, och de kulturarvstjänster de erbjuder, de människor som bor i, besöker, använder eller bedriver verksamheter där. De ekonomiska kulturarvstjänsterna, bl.a. i form av mervärden för boenden och fastigheter samt besöksmål, hotell, restauranger och caféer, hembygdsgårdar och arbetslivsmuseer i vattenmiljöerna har sannolikt större ekonomiskt värde och större omsättning än fisketurism i strömmande vatten. Vilka konsekvenser en utvecklad vattenförvaltning enligt förslaget har för dessa värden och verksamheter skulle också kunna framgå av konsekvensanalysen, men där upprepas orden om bl.a. presumtiv fiske- och naturturism och hur positiv en välförvaltd vattenmiljö kan vara för den.

Politiken har genom vattenpropositionen visat en bredare inriktning för vattenförvaltningens verksamhet. Denna inriktning återspeglas i mycket liten omfattning explicit i utredningens förslag. Vi utgår från att den bredare inriktningen kommer att tas upp i den föreslagna skrivelsen från regeringen till riksdagen och den nationella plan, som ska vara ett inriktningsdokument som bland annat anger inriktning, övergripande avvägningar, omfattning samt utvärdering av vattenförvaltningens resultat. Utredningen föreslår den nationella planen eftersom det är de folkvalda som ytterst bör stå för den inriktning som vattenförvaltningsarbetet ska ha och bedöma vilka övergripande avvägningar mellan olika samhällsmål som bör göras, inom de ramar som regelverket ger möjlighet till.

Utredningens förslag kan tolkas som att vattenförvaltningens kärnvärden och kärnverksamhet som fanns innan vattenpropositionen, fortsatt ändå kan gälla, bara själva verksamhetsstrukturen och verksamhetsprocessen utvecklas och blir mer effektiv med fokus på att öka åtgärdstakten. Detta blir tydligt i förslaget innehåll och deltagare i "Kartläggning och analys och förslag till miljökvalitetsnormer"; "Kunskapsunderlag"; "Övervakningsprogram"; "Vägledning"; "Åtgärdsplanering" (särskilt regionalt och lokalt); "Rapporterings- och uppföljningsarbetet och "Organisationsförslag" (särskilt vilka myndigheter samt regionalt och lokalt);

Utredningen föreslår att länsstyrelsernas roll ska förtydligas och utökas, bland annat genom att deras ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer formaliseras. De ges även ansvar för att samordna en myndighetsgemensam åtgärdsplanering i avrinningsområdena och dokumentera detta i en operativ plan och vid behov ta fram delåtgärdsprogram. Här föreslår utredningen också utvecklad finansiering. Vi konstaterar att innan vattenpropositionen, lade vattenförvaltningen vid länsstyrelsen i princip mycket små resurser på andra värden än de akvatiska i vattendrag.

Om länsstyrelsen ska kunna utföra sina uppdrag enligt förslaget, så måste en kraftig resursförstärkning ske. Att följa vattenförvaltningsförordningens bestämmelse om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten, kräver sannolikt en stor resursförstärkning till vattenförvaltningsarbetet. Enbart insatsen att ta fram relevanta kunskapsunderlag om värdena i miljön i stort (inklusive kulturmiljön), rekreationsintressen och andra lika viktiga samhällsnyttiga verksamheter inför klassning av vattenförekomster och för beslut om miljökvalitetsnormer utifrån detta kräver ökade resurser och utvecklade kompetenser.

Detta gör att vi anser utredningens förslag som tydligt utvecklingsbara när det gäller verksamhetsformen, verksamhetslogiken och verksamhetens grundläggande synsätt för vattenförvaltningen, inklusive de i utredningen implicita ingångsvärdena för verksamhetsprocessen, så att de hamnar i linje med den politiska inriktningen enligt

vattenpropositionen, intentionerna med europeiska landskapskonventionen och den hållbara utveckling vi vill se för levande sjö- och vattenlandskap.

Utifrån våra utgångspunkter och utredningens uppdrag tillstyrker vi övergripande utredningens

- "Iakttagelser och bedömningar", som är i linje med både politikens inriktning och vår syn på vattenförvaltningen,
- förslag om vattenförvaltningens verksamhetsprocess som process, även om en processkarta hade varit på sin plats, och att verksamhetslogiken kan utvecklas enligt ovan,
- förslag om förvaltningens verksamhetsstruktur som struktur, då den blir enklare än idag och styrningen enligt politikens inriktning kan bli bättre, även om dess innehåll behöver utvecklas enligt ovan,
- "Förslag om syfte och områdesindelning", när det gäller indelningen i de tio avrinningsområdena,
- "Förslag om planeringsarbetet" när det gäller "Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen" med tydligare styrning från regeringen; "Samråd och samverkan", särskilt vad gäller "Nationell referensgrupp"; "Lokala referensgrupper", även om vi ser dem även som regionala; "Vattenråden som samverkansform" om deras verksamhet styrs upp och även lokala och regionala kulturarvsorganisationer omfattas från början (annars behövs en ny lokal och regional samverkansform) samt "Beslut om miljö kvalitetsnormer bör fattas samlat på nationell nivå" – och om ideella kulturarvsorganisationer verksamma för hållbar utveckling av vattenlandskapet ingår i utredningens begrepp "relevanta organisationer från det civila samhället".
- "Förslag om åtgärdsarbetet" när det gäller "En utvecklad åtgärdsplanering ger goda förutsättningar"; "Samverkan som drivkraft", under förutsättning att även civilsamhällets organisationer utanför den traditionella vattenvården ges utrymme, särskilt regionalt och lokalt och med beaktande av vår synpunkt ovan om vattenrådets funktion.

Vi ser det som centralt att den nya nationella planen för vattenförvaltningen relateras till regeringens ännu inte beslutade nationella plan för omprövning av vattenkraften (NAP), inklusive dess genomförande i regionala samverkansprocesser, prövningsgrupper och enskilda prövningar. Denna relation tas inte upp av utredningen i den omfattning som behövs. Förslaget till NAP och dess genomförande är varken helt i linje med politikens inriktning eller i enlighet med den breda landskapsynen enligt ELC. I genomförandet av NAP sker idag ingen samverkan som omfattar civilsamhällets aktörer.

Det finns idag inga centrala sektorsmyndigheter som i vattenförvaltningsfrågan har ansvar för och kan hävda intressena för

- miljön i stort, som också kan vara människors livsmiljö och de befintliga ekologiska värdena,
- rekreationsintressena, som kan vara besök i, exkursioner och turism i exempelvis en äldre kvarn- eller bruksmiljö, och
- andra samhällsnyttiga verksamheter, som kan vara verksamheten i hundratals hembygdsföreningar och arbetslivsmuseer,

enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen och som vattenförvaltningen kan ha konsekvenser för. Utredningen lämnar inga förslag som tillgodoser detta behov, men som behöver tydliggöras i nästa steg av utvecklingen av vattenförvaltningen, i syfte att vattenförvaltningen ska bli också ekonomiskt och socialt/kulturellt hållbar.

Slutord

För att utvecklingen i vattenlandskapen ska bli hållbar anser vi att vattenförvaltningen behöver uppmärksamma, beakta och utveckla den betydelse som sjö- och vattenlandskapen har för människors livsmiljö, inkluderat kulturmiljön, rekreationsintressen och andra samhällsnyttiga verksamheter, d.v.s. följa den inriktning för vattenförvaltningen som riksdagen och regeringen angett i vattenpropositionen.

Landet behöver en vattenförvaltning som ser inte bara till själva vattnets värden, utan också till vattenlandskapets värden, dess människor och verksamheter som vattenförvaltningen har konsekvenser för. Då kan vattenlandskapens kulturella, sociala, ekonomiska värden och befintliga ekologiska värden också medvetet och effektivt uppmärksammas och användas som kulturarvstjänster för en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling, välfärd och god livsmiljö.

En vattenförvaltning som tar tillvara och utvecklar många vattenlandskapsvärden samtidigt vore att se som effektiv ur ett modernt hållbarhetsperspektiv och brett landskapsperspektiv, och i linje med vad vattendirektivet medger. Utifrån detta inspel har utredningens förslag enligt betänkandet en betydande utvecklingspotential.

För Sveriges Hembygdsförbund, på styrelsens uppdrag

Jan Nordwall
Generalsekreterare

Michael Lehorst
Kulturmiljöstrateg