

Till

Miljödepartementet

M2020/02246/Nm

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Norrköping 2020-04-30

Synpunkter på vattenförvaltningsutredningens betänkande En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66) M2020/02246/Nm.

Vattenhistoriskt Nätverk (VhN) omfattar ett antal nationella organisationer vars syfte är att synliggöra och värna kulturmiljön och kulturarvet, sociala värden och människors livsmiljö i svensk vattenförvaltning

Remissen handlar om vattenförvaltningsutredningens 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.

Vattenhistoriskt nätverk lämnar härmed sina synpunkter på rubricerade remiss.

Vattenhistoriskt Nätverk (VhN):s utgångspunkt

Nätverket samverkar för att en helhetssyn beaktas där kulturmiljö vägs på samma vis och på likvärdig grund som naturmiljö och övriga intressen. Vattenlandskapens kulturarv ska uppmärksammas, tas tillvara och utvecklas på bästa sätt. Åtgärder i vatten ska vara konstruktiva och till gagn för både kultur- och naturmiljön.

Propositionen Vattenmiljö och vattenkraft

Politiken har i prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft (vattenpropositionen) gett vattenmyndigheterna en tydlig riktning att 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, inte bara själva vattnet, inom ramen för vad EU:s vattendirektiv också syftar till och medger.

Den utvecklingspotential som vi ser för vattenförvaltningen, med utgångspunkt i ovanstående, är att den behöver:

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

VhN: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 samt en legitim och öppen beslutsprocess. I uppdraget har inte ingått att föreslå inrättande av nya myndigheter.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit att de förslag till förändringar som utredningen tar 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 baserat på dess uttryck, likt den vattenförvaltning utredningen föreslår att utveckla, utgår från synsättet att vatten är något skilt från det vattenlandskap som den månghundraåriga användningen av vattnet är upphov till samt till 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, när de tvärtom behöver vidgas att även innefatta den bebyggda miljön och dess samspel med vattenförekomsterna.

Ett exempel på utredningens snäva vattenorienterade synsätt och språkbruk är att vattenlandskapets andra värden, människor och verksamheter, förminskas radikalt genom användandet av de helt nya begreppen "diffus och historisk påverkan", "historisk påverkan" och "historiskt påverkade områden". Dessa begrepp känns som fackuttryck i vattenförvaltningens kärna precis som att en välbevarad 350-årig spiksmedjedamm kan ses enbart som ett vandringshinder.

Ett annat exempel på utredningens smala synsätt visar följande citat: "...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 den hela sanningen om vattenmiljön. Här nämns inte de befintliga vattenmiljöernas betydelse och de kulturarvstjänster de erbjuder samt de människor som på olika sätt använder eller bedriver verksamheter utmed våra vattendrag. De ekonomiska kulturarvstjänsterna, i form av bl. a. 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 just den.

Politiken har genom vattenpropositionen satt inriktningen för vattenförvaltningens verksamhet. Denna inriktning återspeglas i mycket liten omfattning explicit i utredningens förslag, men antagligen i förslaget om regeringens skrivelse till riksdagen och nationella plan. Denna ska vara ett inriktningsdokument som bland annat anger inriktning, övergripande avvägningar, omfattning samt utvärdering av vattenförvaltningens resultat. Anledningen till förslaget om planen är att 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 och då inom de ramar regelverket ger möjlighet till.

Utredningens förslag kan, trots förslaget om nationell plan och regeringens tydligare styrning, tolkas som att vattenförvaltningens kärn- och ingångsvärden, synsätt, inriktning, och målsättning (verksamhetslogik) innan politikens intervention enligt vattenpropositionen fortsatt ändå kan gälla. Själva verksamhetsstrukturen och verksamhetsprocessen behöver utvecklas för att bli mer effektiv och då med fokus på att öka åtgärdstakten. Att verksamheten trots förändringar kan fortsätta som innan vattenpropositionen, kan först ses när utredningens förslag och konsekvensanalys granskas i detalj. Främst gäller det förslaget om innehåll och deltagare i ”Kartläggning och analys och förslag till miljö kvalitetsnormer”; ”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. Detta kan ske genom att deras ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljö kvalitetsnormer 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 en utvecklad finansiering. Vi konstaterar att även innan vattenpropositionen lade vattenförvaltningen vid länsstyrelsen i princip mycket små resurser på andra värden än de akvatiska i vattendragen, exempelvis de kulturhistoriska värdena i den befintliga miljön.

Om länsstyrelsen ska kunna utföra sina uppdrag enligt förslaget, måste en kraftig resursförstärkning ske. Att följa vattenförvaltningsförordningens bestämmelse om konstgjorda och kraftigt modifierade vatten, lär sannolikt kräva en stor resursförstärkning till vattenförvaltningsarbetet. Enbart insatsen att ta fram relevanta kunskapsunderlag kring de olika värdena i miljön i stort, som exempelvis kulturmiljö- och rekreationsintressen samt andra lika viktiga samhällsnyttiga verksamheter inför klassning av vattenförekomster och för beslut om miljö kvalitetsnormer utifrån detta, ser ut att kräva 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. Även de i utredningen implicita ingångsvärdena för verksamhetsprocessen behöver ligga i linje med den politiska viljan enligt vattenpropositionen samt intentionerna med den europeiska landskapskonventionen och den utveckling vi vill se för vattenförvaltningen.

Utifrån våra utgångspunkter och utredningens uppdrag tillstyrker vi övergripande utredningens

- "lakttagelser 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 utifrån 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) – 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 mer än i svepande ordalag. Förslaget till NAP och dess genomförande är varken i linje med politikens inriktning eller enligt den breda landskapssynen. I genomförandet sker ingen samverkan som omfattar civilsamhällets aktörer.

Det finns idag ingen central sektorsmyndighet som i vattenförvaltningsfrågan har ett samlat ansvar för miljön i stort eller rekreationsintressen. 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 redan angett i den senaste vattenpropositionen.

Landet behöver en vattenförvaltning som ser inte bara till vattnets värden, utan också till hela vattenlandskapets värden, dess människor och verksamheter och som vattenförvaltningen har konsekvenser för. Då kan vattenlandskapens kulturella och sociala 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.

Vattenhistoriskt nätverk

genom

Helena Törnqvist

Arbetslivsintendent

Arbetets museum