

Remissyttrande

Datum
2021-04-29

Dnr
03230-2020
03228-2020
03227-2020
03226-2020
03225-2020
Direkt
010-698 60 00

Mottagare
Vattenmyndigheten i Bottenvikens distrikt
Vattenmyndigheten i Bottenhavets distrikt
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Västerhavets distrikt

Bilaga F

Yttrande över vattenmyndighetens förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist 2021-2027

Vattenmyndigheterna har tagit fram förslag på distriktsvisa delförvaltningsplaner med åtgärder mot vattenbrist och torka 2021-2027 med hänvisning till 5 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) om delförvaltningsplan.

Bakgrund

Delförvaltningsplanernas tema är angeläget vilket illustrerades tydligt under torrperioden 2016-2018. EU-kommissionen har mot bakgrund av klimatförändringarna påpekat behovet av att medlemsländerna tar fram planer för att hantera torka och vattenbrist, vilket flera länder i Sveriges närhet gjort. I EU-kommissionens utvärdering av Sveriges nuvarande förvaltningsplaner gavs även rekommendationen att Sverige bör överväga att utarbeta planer för hantering av torka för de områden där det finns ett tydligt behov. En EU-gemensam teknisk vägledning om vad en delförvaltningsplan för torka bör innehålla har tagits fram, Technical Report 2008-023, inom EU:s nätverk med experter för vattenbrist och torka.

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten ser positivt på att delförvaltningsplaner för vattenbrist och torka tas fram för områden eller distrikt där vattenbrist eller torka har en betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomster. Delförvaltningsplaner bör avgränsas till de avrinningsområden där det finns en betydande påverkan. Om det inte finns en betydande påverkan i ett distrikt ser Havs- och vattenmyndigheten inget behov av en särskild delförvaltningsplan utan rekommenderar i stället att relevanta analyser kan ingå i ordinarie förvaltningsplan.

Föreslagna åtgärder i delförvaltningsplanen återfinns inte i åtgärdsprogrammen vilket medför en betydande osäkerhet kring föreslagna åtgärders status. Åtgärdernas relevans går i princip inte att bedöma då det saknas koppling till betydande påverkan som orsakas av vattenbrist och torka. Det saknas också konsekvensanalyser.

Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar att vattenmyndigheterna utvecklar delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram för vattenbrist och torka endast inom de vattendistrikt och/eller de avrinningsområden där vattenbrist och torka har en betydande påverkan. Arbetet bör ta stöd i synpunkter nedan och ske i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, SGU och andra berörda aktörer.

De slutliga delförvaltningsplanerna behöver kompletteras med den information som krävs av lagstiftningen och de föreslagna åtgärderna behöver konsekvensbedömas och på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för vattendistriktet. Om åtgärdsprogrammet blir föremål för en regeringsprövning behöver åtgärderna i delförvaltningsplanerna ingå i prövningen.

Övergripande synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten ser positivt på att delförvaltningsplaner för vattenbrist och torka tas fram för områden eller distrikt där tydliga behov finns. Havs- och vattenmyndigheten har också lämnat vägledning till Södra Östersjöns vattendistrikt under arbetet.

De fem vattendistriktet har alla tagit fram planer med i stort samma utseende och disposition. Textmassan i de fem planerna är också i stora delar samma. De fem distrikets planer skiljer sig främst i de delar som beskriver längd av växtsäsong och risk för vattenbrist inom respektive distrikt.

I förordet till delförvaltningsplanerna skriver vattenmyndigheterna att delförvaltningsplanerna tagits fram under en kort tid och enbart ska betraktas som utkast. Remissinstanserna inbjuds att komma med förslag till ytterligare åtgärder, underförstått att åtgärdslistan kan utökas efter remisstidens utgång. Förfarandet skapar osäkerhet kring hur eventuella nya åtgärder omhändertas.

I förvaltningsplanerna omnämns att vattenmyndigheterna tagit fram utkast till delförvaltningsplaner. För att uppfylla kravet enligt 5 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen om att en delförvaltningsplan på lämpligt sätt ska tas in i förvaltningsplanen för vattendistriktet bör hänvisningarna i förvaltningsplanen med avseende på delförvaltningsplanen vidareutvecklas.

Vattenmyndigheterna har valt att utarbeta översiktliga distriktsvisa planer för hela landet, vilket anger att vattenbrist och torka är en betydande påverkan för ekonomin, samhället och miljön i hela Sverige. Det finns inget underlag som bekräftar att vattenbrist och torka utgör en betydande påverkan. Det är svårt att i underlaget hitta en tydlig koppling mellan den betydande påverkan som uppstått till följd av vattenbrist och torka, vilka vattenförekomster som denna problematik berör så att MKN inte kan följas, vad som orsakat vattenbristen och torkan samt föreslagna åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att delförvaltningsplanerna innehåller nödvändig information för att kunna bedöma om de uppfyller det angivna syftet med dem, d.v.s. att minimera negativa effekter av torka på ekonomin, samhället och miljön så att miljö kvalitetsnormerna (MKN) för yt- och grundvatten kan följas.

Delförvaltningsplanerna innehåller ett antal förslag på åtgärder. Dessa åtgärder borde återfinnas i antingen ett åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram enligt 6 kap. i vattenförvaltningsförordningen.

Det finns även krav på information som ska ingå, enligt 6 kap. 5 och 6 §§ vattenförvaltningsförordningen, vilket inte uppfylls. Det råder därför osäkerhet kring vilken status åtgärderna i delförvaltningsplanerna har och huruvida åtgärderna i delförvaltningsplanen kan prövas av regeringen, enligt 6 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

Tanken med en delförvaltningsplan är att den ska komplettera förvaltningsplanen genom att redovisa ett mer detaljerat underlag rörande ett delavrinningsområde, sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen, enligt 5 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen. Någon analys av de ekonomiska respektive de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna redovisas inte och åtgärdsförslagen kopplar inte tydligt till varken betydande påverkan eller innehållande av MKN. Det går därför inte bedöma huruvida delförvaltningsplanerna med åtgärdsförslagen kan bidra till att syftet uppnås.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten är det viktigt att göra en åtskillnad mellan å ena sidan torka som kan ha sin grund i en fullt normal nederbördsfattig period, och å andra sidan vattenbrist som uppstår där det råder en varaktig obalans p.g.a. att för mycket vatten nyttjas i förhållande till tillgången. Havs- och vattenmyndigheten förordar att underlaget vidareutvecklas för att tydliggöra skillnaden och för att öka förståelsen för åtgärdernas relevans.

Vad behöver en delförvaltningsplan innehålla?

Av 5 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen framgår att en delförvaltningsplan kan tas fram för ett avrinningsområde, en sektor, en

specifik fråga eller vattentyp för att beakta särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. Vidare ska delförvaltningsplanen innehålla den information som vattenmyndigheten finner lämplig. Av detta kan man förstå att intentionen med en delförvaltningsplan är att den ska vara en tematiskt eller/och geografiskt avgränsad fördjupning av en förvaltningsplan och att om åtgärder föreslås ska dessa finnas i ett åtgärdsprogram.

Även om vattenmyndigheterna får bestämma den tematiska eller geografiska fördjupningen i delförvaltningsplanerna, kan det ifrågasättas om det är förenligt med gällande bestämmelser att återge de tänkta åtgärderna i själva delförvaltningsplanen.

Uppfyller delförvaltningsplanerna angivet syfte?

Alla föreslagna åtgärder förutom en syftar till att minska förbrukningen av vatten och behålla mer vatten i landskapet för att under torrperioder minska risken för vattenbrist. Åtgärderna kan därför sägas bidra till att uppnå syftet, men det saknas underlag för att bedöma relevansen i åtgärderna och huruvida de är tillräckliga för att syftet ska kunna uppnås.

Är föreslagna åtgärder relevanta?

Delförvaltningsplanerna innehåller förslag på generella åtgärder som på olika sätt förväntas bidra till att innehålla beslutade MKN för yt- och grundvatten, särskilt för god ekologisk status och god kvantitativ status. Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet föreslår samma åtta åtgärder, varav tre åtgärder riktas till Havs- och vattenmyndigheten, tre till länsstyrelserna och två till Jordbruksverket. Vattenmyndigheten i Bottenviken har föreslagit nio åtgärder, varav tre åtgärder riktas till Havs- och vattenmyndigheten, fyra till länsstyrelserna, en till Jordbruksverket och en till Skogsstyrelsen.

Av 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen framgår att åtgärdsprogram ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att MKN ska kunna uppfyllas. Enligt regeringens beslut 2016 vid prövning av åtgärdsprogrammen, ska dessa innehålla åtgärder som syftar till att MKN uppfylls och åtgärderna får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att MKN ska uppfyllas. Vidare anges att det av motiveringarna ska framgå hur åtgärderna kan bidra till att MKN uppfylls.

Åtgärderna i delförvaltningsplanerna är främst av kunskapshöjande och förebyggande karaktär. Det är inte uppenbart att åtgärderna som lagts fram av vattenmyndigheterna i delförvaltningsplanerna för att hantera vattenbrist och torka är vad som krävs för att klara MKN då ingen tydlig koppling redovisas mellan MKN och föreslagna åtgärder. Om det inte går

att påvisa hur åtgärderna bidrar till att MKN uppfylls, kan det ifrågasättas om de kan föreslås. Som ett exempel kan nämnas åtgärden *Rådgivning för vattneffektivisering* som är gemensam för alla distrikt. Åtgärden motiveras av att det i ”I flera vattendistrikt uppstår regelbundet perioder med vattenbrist”.

Enligt 6 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen ska de föreslagna åtgärdernas ekonomiska och miljömässiga konsekvenser redovisas, varvid kostnader och nytta också ska kvantifieras. Detta saknas vilket försvårar bedömningen av åtgärdernas relevans.

Övrigt

Delförvaltningsplanerna saknar de kartor som ska finnas enligt 8 § HVMFS 2015:34 samt avseende delåtgärdsprogram tillhörande Allmänna råd. Av 7 § HVMFS 2015:34 framgår också att om en delförvaltningsplan tagits fram ska en sammanfattning av denna redovisas i Förvaltningsplanen, vilket saknas.

Rekommendation

Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar att vattenmyndigheterna utvecklar och fastställer delförvaltningsplaner för vattenbrist och torka endast inom de vattendistrikt och/eller de avrinningsområden där det har en betydande påverkan.

Delförvaltningsplanerna behöver kompletteras med den information som krävs av lagstiftningen och de föreslagna åtgärderna behöver konsekvensbedömas och på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för vattendistriktet. Arbetet bör ske i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, SGU och andra berörda aktörer. Delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram kan utvecklas, samrådats och beslutas även under en förvaltningscykel.

Myndigheten bedömer inte att de föreslagna åtgärderna ännu uppfyller kriterierna för att vara en åtgärd i ett åtgärdsprogram. Om åtgärdsprogrammet blir föremål för en regeringsprövning kan åtgärderna i delförvaltningsplanen ändå behöva ingå i prövningen, beroende på hur vattenmyndigheterna avser att gå vidare.