

VATTENFÖRVALTNINGEN OCH AKTÖRSDELTAGANDET I TYSKLAND

Water management and public participation in Germany

av UWE STEPHAN och JAN-ERIK GUSTAFSSON
Institutionen för mark- och vattenteknik, KTH, 100 44 Stockholm
epost: ustephan@kth.se, janerik@kth.se



Abstract

This article intends to describe how the German federal states (Bundesländer) chose to implement the public participation requirements (article 14) of the water framework directive (WFD). We describe which level of ambition they intend to reach, which models and tools they use and what kind of resources they have at their disposal to involve external actors in their water planning cycle. The second part of this article focuses on system of different water charges that the German federal government and the federal states introduced to influence water quality and generate revenues to finance measures that would improve water quality. Furthermore we discuss which conclusions could be drawn from the German experiences on these two subjects and make a suggestion how one could build up a public participation process in Sweden.

Key words – Public participation, participatory process, Germany, Sweden, external actors, EU water framework directive, financing, system of charges, cooperation.

Sammanfattning

I denna artikel kartläggs hur Tysklands delstater valde att genomföra sina deltagandeprocesser som EU:s ramdirektiv för vatten kräver. Artikeln beskriver också vilken ambitionsnivå de eftersträvar, vilka modeller och verktyg de använder och vilka resurser de har till sitt förfogande för att involvera externa aktörer i sitt vattenförvaltningsarbete. Den andra delen av artikeln lägger fokus på de avgiftssystem som finns i Tyskland för att finansiera vattenvårdsarbetet och vilka intäkter som genereras med dessa. Det diskuteras vilka lärdomar man kan dra från Tysklands erfarenheter för både deltagandeprocesser och avgiftssystem i Sverige och presenteras en idé hur man skulle kunna bygga upp en deltagandeprocess i de nya vattendistrikten i Sverige.

1. Introduktion

I början av 90-talet utvecklade EU-kommissionen idén om ett ekologisk orienterat vattenskyddsdirektiv, som skulle leda till en förbättrad vattenmiljö. Detta mötte till en början kritik från flera EU-medlemsländer som påpekade att det redan existerade ett antal vattenskyddsdirektiv (nitratdirektivet, badvattendirektivet, dricksvattendirektivet, fiskevattendirektivet etc.) Ett problem var dock att dessa inte var tillräckligt avstämda mot varandra. EU-kommissionen fortsatte därför med att utveckla ett direktiv som skulle sätta ramarna för vattenskyddet inom EU. Detta ramdirektiv för vatten (EG-

direktiv 2000/60/EG) trädde i kraft den 22 december 2000.

Ramdirektivet för vatten (vattendirektivet) syftade till att harmonisera europeisk rätt för skyddet av alla vatten. Vattenbiologin och morfologin skulle få större vikt vid tillståndsbedömningen av vatten och inte enbart det kemiska tillståndet skulle stå i fokus. Målet är att fram till 2015 uppnå »god status» i alla vattendrag, sjöar, grundvatten liksom kust- och övergångsvatten.

EU-kommissionen har tagit fram en gemensam genomförandestrategi (Common Implementation Strategy CIS) som förväntas leda till att direktivet genomförs enhetligt i hela EU.

Vattendirektivet innehåller flera nya aspekter:

- Vattenplaneringen ska ske avrinningsområdesvis (vilket innebär att administrativa enheter bör koordinera sina vattenplaneringsinsatser)
- Detaljerade anvisningar för en genomskådlig och öppen vattenplaneringsprocess
- Ekonomiska överväganden som t.ex. att åtgärder bör vara kostnadseffektiva och vattenpriset ska vara kostnadsäckande (inklusive naturresurskostnader)
- »Berörda parter» (EU-kommission, 2000) eller externa (icke-förvaltning) aktörer ska vara involverade i planeringsprocessen

Att de som berörs av besluten av vattenförvaltningen ska delta tidigt i vattenplaneringsprocessen har enligt Naturvårdsverkets Handbok för vatten (Naturvårdsverket, 2005) flera grunder som att:

- identifiera och lösa konflikter i ett tidigt skede
- minska antalet överklaganden
- skapa acceptans för de nya reglerna och besluten
- höja genomskinligheten av vattenplaneringsprocessen
- ta till vara kunskaper som de berörda besitter
- klara upp missförstånd (»falska» problem)
- undvika att planer enligt PBL som kommer tas fram står i konflikt med vattendirektivets förvaltningsplan m.m.

Kommuner och länsstyrelser har fått ytterst begränsade resurser till sitt förfogande. I budgetpropositionen för 2005 (Prop. 2004/05:1) avser den svenska regeringen och riksdagen avsätta 50 milj. kronor för genomförandet av vattendirektivet i hela Sverige. Det blir således viktigt att förbereda planeringsprocessen och deltagandet av dem som berörs noggrant och inte väcka orealistiska förväntningar bland de olika externa aktörerna.

En viktig fråga blir alltså, hur kan man organisera deltagandet av externa aktörer i en planeringsprocess med de knappa resurser som står till förfogande för att kunna möta vattendirektivets snäva tidsplan? Hur kan vi i Sverige dra lärdom av hur man i Tyskland har arbetat med organisationen av deltagandeprocessen? Därför har vi valt att titta närmare på följande områden:

- Organisation av deltagandeprocessen
- Verktyg eller metoder som används för att involvera externa aktörer
- Resurser (tid och pengar) som avsätts för deltagandeprocessen
- Deltagandeprocessens ambitionsnivå
- Avgiftssystem för utsläpp av avloppsvatten och uttag av grund- och ytvatten som används i Tyskland och inräkningar som genereras med dessa avgifter

Många myndigheter och forskningsenheter söker ett svar på den här problematiken.

Denna artikel avser emellertid inte att teoretiskt lösa denna komplicerade fråga. Istället syftar artikeln till att ge en empirisk översikt hur problematiken hittills hanterats i Tyskland.

2. Metod

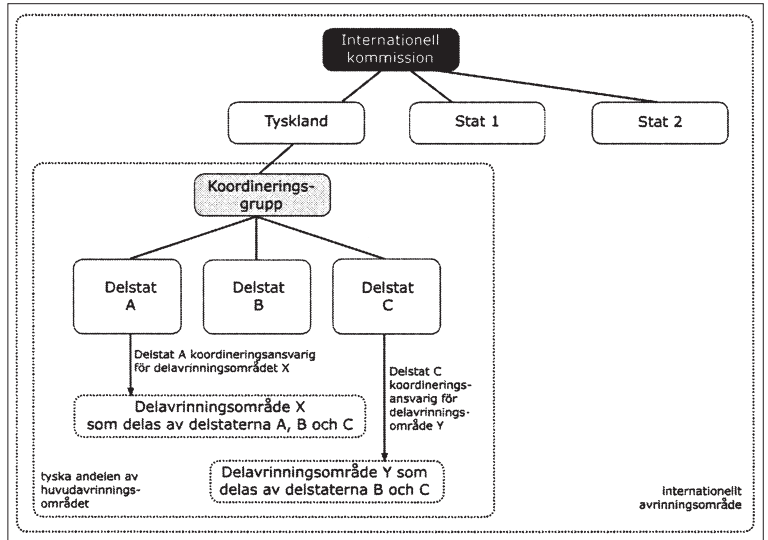
För att ta reda på hur vattendirektivsarbetet i Tyskland är koordinerat och kommunicerat genomförde författaren i mars 2005 sexton semistrukturerade intervjuer med tjänstemän som är ansvariga för både den förvaltningsinterna koordineringen av vattendirektivsarbetet och den externa kommunikationen/deltagandeprocessen. Inför intervjuerna, som utfördes per telefon, hade en mall med frågor sammanställts efter konsultation med en tysk expert på området (Bender, 2005).

Med den metod som valts kan man förvänta sig att den bild av vattenförvaltningsarbetet som målats upp av delstaterna blir mer positiv än vad verkligheten uppvisar, då de intervjuade myndighetsrepresentanterna har ett intresse att visa vad de har åstadkommit. Kontakter med vissa frivilligorganisationer tyder på att så kan vara fallet. Oavsett detta kan emellertid intervjuerna ge en god överblick hur man i Tyskland försöker genomföra den deltagandeprocess som vattendirektivet kräver.

En litteraturstudie genomfördes för att ta reda på vilka avgiftssystem för utsläpp av avloppsvatten och för vilka uttag av grund- och ytvatten det finns i Tyskland.

3. Bakgrund

Maktfördelningen mellan den tyska centrala regeringen¹ och Tysklands delstater² betyder att regeringen bara har behörighet att sätta ramarna för delstaternas vattenlagar. Vattenfrågor ligger traditionellt i delstaternas kompetensområde. Det betyder att det krävs flera lagändringar för att föra in vattendirektivet i tysk lag (McCann, 2005). Regeringen började 2002 med att ändra den tyska vattenhushållningslagen³ (Bundesregierung, 2002) och gav delstaterna uppdraget att komplettera deras vattenlagar med vattendirektivets bestämmelser. Utöver detta var det nödvändigt att komplettera delstaternas vattenlagar med var sin teknisk förordning. En arbetsgrupp med representanter från alla delstater⁴ fick uppdraget från delstaterna att ta fram en mönsterförordning som skulle tjäna som mall för delstaternas egna förordningar. Detta betyder alltså att vattenhushållningslagen, sexton delstatsvattenlagar och sexton förordningar måste ändras eller skrivas för att fullständigt integrera vattendirektivet i tysk lag. En process som fortfarande inte är avslutad i fem delstater, vilket ledde till att EU-kommissionen stämde Tyskland i januari 2005⁵.



Figur 1. Principmodell, koordination av vattendirektivsarbetet på internationell och mellanstatsnivå.

Allmänhetens deltagande har liksom i Sverige en lång tradition i Tyskland. De flesta deltagandeprocesser som används vid planeringsfrågor är formella samrådsförfaranden. Det finns dock planeringsprocesser⁶ som försöker att involvera externa aktörer i själva planeringsarbetet, men de är oftast av lokal natur.

Trots att deltagandet har en lång tradition betyder det inte att allmänhetens deltagande är särskilt populärt i hela landet. Det finns en utpräglad nord-syd skillnad. I norr är det traditionellt enklare som medborgare att ha inflytande i förvaltningen. I södra Tyskland är förvaltningen däremot mindre öppen för medborgarinflytande och van vid att lösa alla uppgifter internt.

4. Deltagande och koordination av vattendirektivsarbetet i Tyskland

På grund av Tysklands federala struktur har den tyska regeringen inte befogenhet att föreskriva delstaterna hur de ska koordinera sitt vattenförvaltningsarbete eller formulera sina deltagandeprocesser. I Umweltbundesamt (motsv. Naturvårdsverket) skulle man gärna ha sett ett ett-till-ett genomförande av artikel 14 i ramdirektivet för vatten. Fast på grund av den tidigare nämnda federala strukturen kan de bara ge råd till delstaterna och hjälpa dem att hitta egna lösningar.

Enligt vattendirektivet och den tyska vattenhushållningslagen⁷ ska den framtida vattenförvaltningen organiseras i »hydrauliska» definierade avrinningsområden. Detta medför problem. Precis som i andra länder stäm-

mer de administrativa och de hydrauliska gränserna inte överens. Nästan alla delstater omfattar flera avrinningsområden, varav de flesta även sträcker sig över Tysklands gränser. Förvaltningsarbetet ska alltså koordineras med såväl grannlandstater såsom grannländer medan det politiska ansvaret stannar kvar hos delstaterna själva.

Det har lett till följande konstruktion, se Figur 1. I centraleuropa existerar sedan 50- och 60-talet en rad internationella kommissioner till skydd av gränsöverskridande älvar som t.ex. i Rhen- och Maas/Saar-avrinningsområden. På 90-talet kompletterades de med kommissioner för Elbe, Oder och Donaus avrinningsområden. Detta är floder som alla delvis flyter genom Östeuropa.

Kommissionerna består av regeringsrepresentanter från de stater som delar på ett avrinningsområde och de koordinerar traditionellt övervaknings- och aktionsprogram i internationella avrinningsområden. Kommissionerna fick nu i uppdrag att också koordinera det nya vattenförvaltningsarbetet på det internationella planet.

Av praktiska och politiska skäl och på grund av huvudavrinningsområdenas storlek är det för kommissionerna omöjligt att samla alla ansvariga inom vattenförvaltningen eller till och med de externa aktörerna vid ett tillfälle.

Medlemsstaterna i kommissionerna valde att tillåta deltagandet av externa aktörer på huvudavrinningsområdesnivå bara i begränsad omfattning. I Elbekommissionen har bara ett fåtal externa aktörer fått tillstånd att iakttä och ställa frågor på kommissionens möten.

Detta plan anses, av Tysklands företrädare i kommissionen, vara för formellt och abstrakt för deltagande. Enligt Michael Bender (Bender, 2005) påpekade de att de tyska delstaterna vill ha kontroll över deltagandet som antas påverka deras vattenförvaltningsarbete.

I Tyskland har man därför valt att bryta ner avrinningsområdena i mindre och översiktligare delar. Tysklands tio huvudavrinningsområden⁸ (varav åtta internationella) indelades nationellt i 28 delavrinningsområden (varav 24 tillhör de internationella avrinningsområdena).

I varje av de 28 delavrinningsområdena övertog en delstat ansvaret att koordinera vattenförvaltningsarbetet mellan de delstater som ingick i området.

De delstater som helt eller delvis ligger i ett av huvudavrinningsområdena bildade, i de avrinningsområden som omfattar mer än två delstater, koordineringsgrupper⁹ som skulle koordinera vattenförvaltningsarbetet mellan delstaterna.

På alla nivåer är det dock delstaterna själva som är politiskt ansvariga för vattenförvaltningen. De internationella kommissionerna och de mellanstatliga koordineringsgrupperna utgör bara plattformarna för att koordinera vattenförvaltningsarbetet.

När det kommer till involveringen av externa aktörer i förvaltningsarbetet har de tyska delstaterna valt att inte överlåta detta till kommissionerna och koordineringsgrupperna utan att organisera detta på egen hand. Varje delstat har tagit fram sin egen strategi för deltagandeprocessen som bäst passar delstatens förutsättningar.

Kraven i delstaternas vattenlagar, hur involverade de externa aktörerna ska vara, skiljer sig från delstat till delstat. Majoriteten (11 av 16 delstater) tog följande formulering rakt av från vattendirektivet – att alla »intresserade» parter ska uppmanas till deltagandet. Fem¹⁰ av 16 delstater har inte formulerat att berörda ska uppmanas »aktivt» att delta i processen i sina vattenlagar. I frågan hur deltagandet ska vara utformad hänvisar hälften av delstaterna till Århusdirektivet medan resten gör mer eller mindre konkreta anvisningar hur delstatsmyndigheterna ska informera externa aktörer. Vad som exakt menas med »deltagande» definieras inte i någon vattenlag och kan därför tolkas fritt av förvaltningarna.

4.1 Deltagandet på delstatsnivå i Tyskland

Delstatens ansvarsområde är vattenförvaltningsarbetet och deltagandet av externa aktörer. Avrinningsområden eller delavrinningsområden sträcker sig dock ofta över delstatens gränser. Delstaternas vattenförvaltning får i sitt arbete och i sina deltagandeprocesser bara behandla

den delen av (del)avrinningsområdet som ligger inom delstatens administrativa gränser. Koordinationen med resten av (del)avrinningsområdet, som ligger i andra delstater, sker officiellt via lednings- och koordineringsgruppen. Samarbete mellan de regionala beredningsgrupperna, som är ansvariga för varsin del av (del)avrinningsområdet, sker dock ofta obyråkratiskt på tjänstemannanivå.

Det betyder att deltagandet av externa aktörer organiseras huvudsakligen delstatsvis och följer delstaternas vattenlagar.

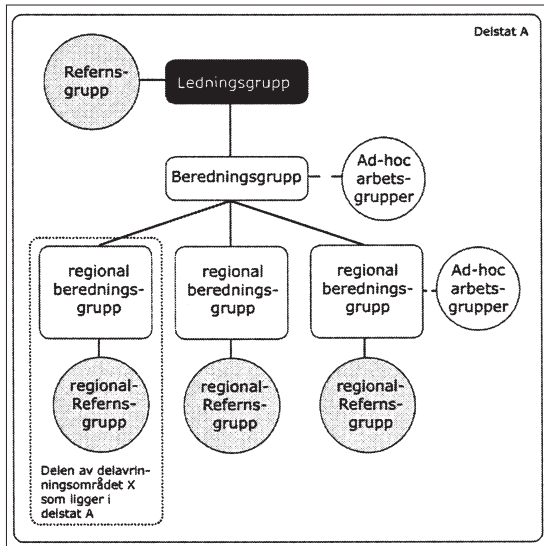
Förvaltningarna tolkar sina vattenlagar rätt olika. Hur deltagandet av externa aktörer organiseras varierar alltså från delstat till delstat. Likaså skiljer det sig hur mycket inflytande de externa aktörerna får av vattenförvaltningen.

Nu skulle man kunna tro, mot bakgrund att tolkningen av delstaternas vattenlagar om deltagandeprocessen skiljer sig, att delstaterna också tar fram olika modeller hur man ska koordinera vattendirektivsarbetet och involvera externa aktörer.

I de intervjuer som vi genomfört kom det fram att alla delstater, med undantag av de som bara utgör en stad (Berlin, Bremen, Hamburg), endast följer *en enda modell*, se Figur 2.

Denna modell är enkel uppbyggd och består av:

- en *ledningsgrupp* av höga tjänstemän från olika delstatsdepartement som koordinerar vattenanknutna sektorverksamheter, som har behörighet att ta beslut och är politiska ansvarigt för implementeringen av vattendirektivet i delstaten
- en *beredningsgrupp* som sköter och koordinerar det fackmannamässiga arbetet på delstatsnivå (har oftast sitt säte hos delstatens naturvårdsmyndighet¹¹ och sköter delstatens informationsinsatser kring vattendirektivet)
- flera *regionala avrinningsområdesbaserade beredningsgrupper* som stöder delstatens beredningsgrupp och sköter och koordinerar det fackmannamässiga arbetet på det regionala planet och är ansvariga för regionala informationsinsatser och material samt organisationen av deltagandet på det regionala planet
- en *referensgrupp på delstatsnivå*, där företrädare för externa aktörer ingår som har en rådgivande funktion gentemot ledningsgruppen i strategiska och policyfrågor
- flera regionala avrinningsområdesbaserade referensgrupper som ger råd till de regionala beredningsgrupperna
- flera *ad-hoc arbetsgrupper/temagrupper* kring olika ämnen (regional och delstatsnivå)



Figur 2. Principmodell hur vattenförvaltningen är organiserad på delstatsnivå.

Ledningsgruppen koordinerar också arbetet med de andra delstaterna som ligger i samma avrinningsområde via koordineringsgruppen. Representanter från ledningsgruppen brukar även delta i de internationella kommissionernas möten (se Figur 1).

I *referensgrupperna* ingår vanligtvis företrädare från industrin, kommunerna, Kreise (motsvarande län), vattenförbund/vattenvårdsförbund, jord- och skogsbruk, VA, fiskeri, miljöorganisationer och ansvariga myndigheter. För referensgrupper på delstatsnivå gäller allmänt lite strängare/snävare regler om vem som får delta, för att kunna hantera sina uppgifter. Här brukar antalet deltagare ligga mellan 30 och 50 personer som träffas två till tre gånger per år.

På regional nivå har man mindre stränga regler. Om referensgruppen liknar en klassisk referensgrupp, som får information och lämnar synpunkter, kan den lätt ha flera hundra deltagare. Om den har mer arbetsgruppkaraktär¹², som ska jobba tätt ihop med förvaltningen, har den sällan mer än ett 10-tal medlemmar som träffas en till tre gånger, i undantagsfall upp till 10 gånger¹³, per år.

Ad-hoc arbetsgrupper/temagrupper bildas när nya arbetsuppgifter och sektoriella frågor dyker upp som inte ingår i det traditionella förvaltningsarbetet. Grupperna är främst för tjänstemän, men det finns också exempel på delstater¹⁴ där externa (sektors)aktörer har fått möjligheten att medverka i grupperna. De bildas såväl på regional nivå kring konkreta problem som på delstatsnivå kring mer strategiska frågor.

Att de tyska flesta delstater använder sig av en ansats att involvera externa aktörer betyder dock inte att ambitionsnivån ligger på samma nivå i hela landet. För det första finns inte referensgrupper på regional- och delstatsplan i alla delstater. Det beror delvis på det politiska beslutet¹⁵ att vänta in hur de andra delstaterna tänker tackla vattendirektivets deltagandekrav eller att förvaltningen hittills inte prioriterat deltagandeprocessen¹⁶. I mindre delstater är det, enligt deras förvaltningsrepresentanter, inte lämpligt att regionalisera deltagandeprocessen.

Om man delar in deltagandeprocessen i de tre nivåer som föreslås i Naturvårdsverkets vägledningsdokument om samverkan¹⁷, »*Information*», »*Konsultation*» och »*Aktiv samverkan*» kan man se skillnader mellan delstaternas ambitionsnivå när det gäller deltagandet av externa aktörer.

Information betyder i det här sammanhanget att förvaltningen informerar externa aktörer om vad som händer i delstaten utan möjligheten att lämna kommentarer eller synpunkter. Information brukar förmedlas genom webbsidor, nyhetsbrev, informationsseminarier, broschyrer och faktablad. Även genom föredrag av tjänstemän på möten av intressegrupperingar eller att förvaltningen är representerad på en mäsia för sportfiske eller en »Älvdag».

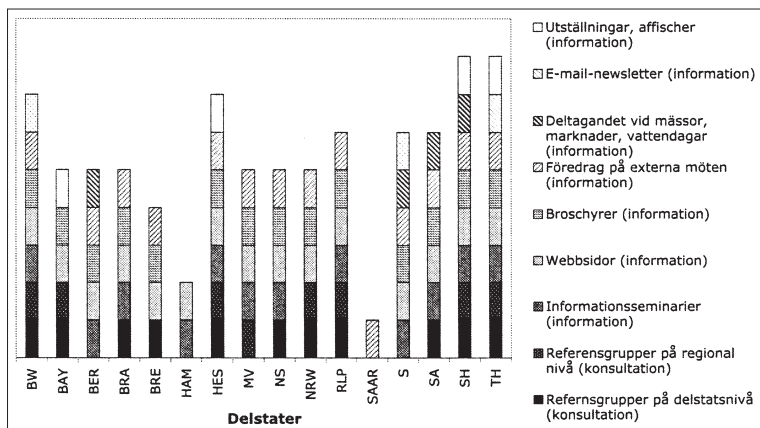
Konsultation innebär att externa aktörer ges möjlighet att reagera och lämna synpunkter på ett förvaltningsförslag. Här är de mest använda metoderna det formella samrådet och referensgrupper, fast intervjuer, enkäter, dialogmöten eller hearings bland »berörda» används också.

Aktiv samverkan betyder att förvaltningen tillsammans med externa aktörer utvecklar i arbetsgrupper eller workshops en gemensam lösning av ett problem. Övergången från reagerande referensgrupper och aktiv samarbete i arbetsgrupper/workshops är flytande. Sammansättningen av grupperna brukar likna varandra och skillnaden ligger bara i utvecklingen av de gemensamma lösningarna.

Det är inte möjligt att fullt tillförlitligt och objektivt mäta en deltagandeprocesses ambitionsnivå. Trots svårigheterna försöker vi i denna artikel ge en översikt över delstaternas användning av olika verktyg eller metoder som förväntas involvera externa aktörer. I de genomförda intervjuerna visades en bild enligt Figur 3.

Figur 3 visar stora skillnader mellan de olika delstaternas ambitionsnivå i deltagandeprocessen.

Hamburgs vattenförvaltning tolkar t.ex. sin vattenlags krav på deltagande så att det behövs en webbsida och några informationsseminarier för att uppfylla den. I Saarland har deltagandeprocessen hittills varit lågt prio-



Figur 3. Användning av olika verktyg för att uppmuntrar externa aktörer till deltagande i vattenplaneringsprocessen i tyska delstater,¹⁸ i parentes står ambitionsnivån enligt Naturvårdsverkets Handbok för vatten (Naturvårdsverket, 2005).

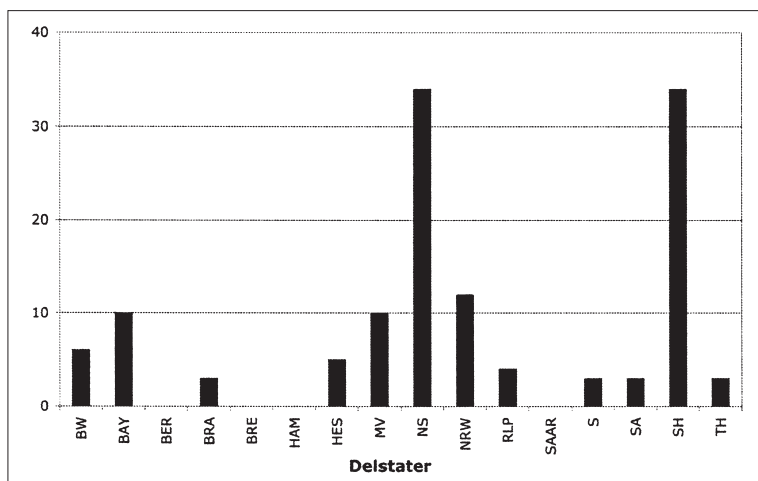
riterat av förvaltningen och man har precis börjat med att informera externa aktörer på deras egna möten.

De flesta delstater använder webbsidor (15 av 16) och broschyrer (14 av 16) för att ge tillgång till information och bakgrundsmaterial. Att hålla föredrag på möten av externa aktörer är i 14 delstater ett sätt att aktivera aktörerna och få in de första kommentarerna på vattenförvaltningens arbete. Tre fjärdedelar av delstaterna informerar på egna informationsseminarier. Att delta med en monter på mässor eller vid marknader är för 25 procent en möjlighet att skapa uppmärksamhet och sprida information. Affischer eller utställningar är ett annat sätt som fyra delstater använder sig av för att översiktligt förklara sammanhangen i vattenarbetet och vattendirektivet. Adressaterna kan här vara andra delar av delstatsförvaltningen som påverkar vattnet genom sitt arbete, men utställningarna används också ofta i samband med infor-

mations- eller referensgruppsmöten. E-mail-newsletters används av ett fåtal delstater för att ge mottagaren en överblick över processen och att uppdatera om de nästa stegen i förvaltningsarbetet.

Det framgår också att de flesta delstaterna använder referensgrupper både på delstats- och på regional nivå. I intervjuerna fastslår flertalet av delstaterna, som saknar referensgrupper, de tänkte inrätta dessa på ena eller båda nivåerna under 2005. Bara stadstaterna Berlin och Hamburg avstår från en institutionalisering av deltagandeprocessen i referensgrupperna.

Figuren 3 visar endast antalet olika verktyg som används av delstaterna. Det finns också skillnader i ambitionsnivå inom användningen av ett och samma verktyg. För att ge en mer detaljerad bild av ambitionsnivån fick de intervjuade också frågan hur många referensgrupper som inrättats i varje delstat (se Figur 4) och hur många



Figur 4. Antalet regionala referensgrupper i delstaterna.¹⁸

olika broschyrer de tryckt upp. Det för att se om det finns skillnader mellan delstaterna även om Figur 3 ger intrycket av att de flesta delstater ligger på ungefär samma nivå.

Antalet regionala referensgrupper varierar mellan noll i små delstater och över 30 i Schleswig-Holstein och Niedersachsen. Ofta stämmer antalet regionala referensgrupper i en delstat överens med antalet regionala delstatsmiljömyndigheter (Umweltämter).

Om man tittar på utgivna broschyrer ser man att nästan alla delstater ger ut allmänna broschyrer om det nya vattenförvaltningsarbetet som senare kompletteras med regionaliserad information om t.ex. delavrinningsområden. Under 2004 fokuserade de flesta nyutgivna broschyrerna på resultaten av karakteriseringen enligt artikel 5 i vattendirektivet.

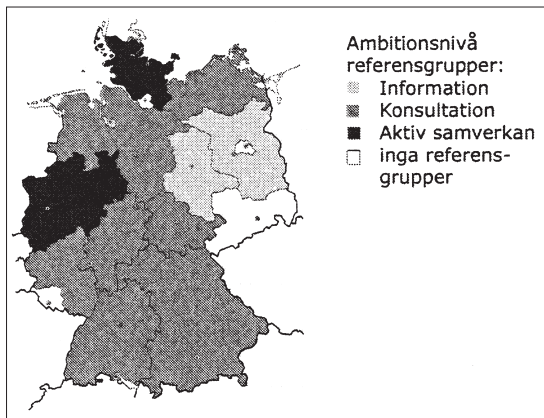
De intervjuade har också tillfrågats vilken uppgift referensgrupperna, som finns i deras delstater, har och vilken ambitionsnivå (*information, konsultation, aktiv samverkan*) referensgrupperna tillhörde, se Figur 5.

Det är tydligt att de flesta delstater använder referensgrupper för att informera och konsultera externa aktörer. I dessa referensgrupper presenterar förvaltningen vad som har hänt och vilka planer man har för framtiden. Det finns möjligheter för externa aktörer att diskutera, ställa djupare frågor och lämna synpunkter på det presenterade materialet.

Brandenburg och Sachsen-Anhalt använder sina referensgrupper än så länge bara för att informera. I dessa två delstater finns hittills referensgrupper bara på delstatsnivå men båda planerar att inrätta regionala referensgrupper senare i år.

Delstaterna Nordrhein-Westfalen och Schleswig-Holstein är än så länge de enda som har tagit sina referensgrupper till nivån »*aktiv samverkan*». I det befolkningsrika Nordrhein-Westfalen (NRW) sitter externa aktörer till och med i den 50 man starka ledningsgruppen och beslutar om delstatens framtida strategi, förvaltningens arbetssätt och om metodiken som förvaltningen ska använda. De nio regionala referensgrupperna, med över 200 deltagare var, har inte lika långtgående rättigheter men deltagarna i dessa använder flitigt sin rätt att lämna synpunkter. Sammanlagt skrev de över 360 remissvar på ett utkast av karakteriseringen. I NRW var förväntningarna alldeles för höga att enskilda medborgare skulle bidra med synpunkter. Bara ett remissvar lämnades in vilket inte tillhörde en intressegrupp eller annan organisation.

Schleswig-Holstein gick ännu längre. Här fick de regionala avrinningsbaserade vattenförbunden uppdraget att samordna en deltagandeprocess på det regionala planet. De var redan vana vid koordinering av arbetet med olika intressegrupperingar och var för förvaltningen ett självklart val. De skapade 34 nya regionala arbetsgrup-



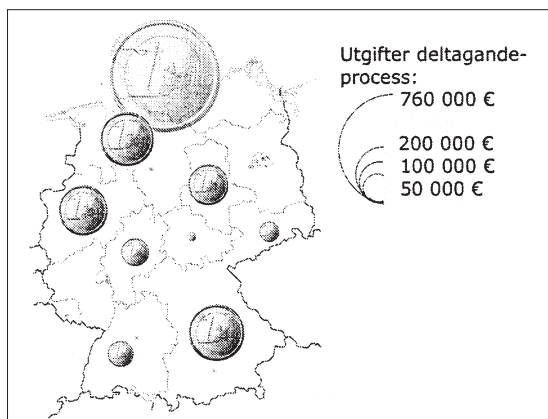
Figur 5. Referensgruppernas ambitionsnivå enligt vattenförvaltningen.

per/referensgrupper vid sidan av sin ordinarie verksamhet bestående av åtta till tio medlemmar av olika intresseorganisationer och kommuner. Uppgiften var i början att verifiera karakteriseringen och redan under 2004 gick de över till planeringen av åtgärder. Arbetsgrupperna jobbar hittills nästan autonomt. Förvaltningen intar bara en övervakande roll. Tanken är att låta grupperna hitta ett arbetssätt som möjliggör att en stor del av avstämningsprocessen, som kan förväntas vara nödvändig vid framtagande av ett åtgärdsprogram, läggs ut på de grupper som själva ska framförhandla lösningar till intressekonflikter bland arbetsgruppens medlemmar.

Detta arbetssätt, dvs. att låta externa aktörer som vattenförbunden sköta organisationen av en regional deltagandeprocess, bidrar enligt Schleswig-Holsteins synsätt, att göra vattenförvaltningsprocessen trovärdigare. Vattenförbunden har sedan flera decennier tillbaka uppgiften att t.ex. sköta avvattningsfrågor åt markägarna, handhar egna maskiner och utrustning och har under senare år genomfört åtgärder åt naturskyddsmyndigheten. De har bra lokal förankring vilket gör det lättare att ta mark i anspråk för olika åtgärder. Vattenförvaltningen valde att låta arbetsgrupperna helt på egen hand ta fram pilotåtgärder, för att testa åtgärdernas effektivitet. Förvaltningen finansierade och tog endast de formella besluten.

Detta arbetssätt kostar pengar. Var och en av de 34 vattenförbunden får en kompensation för koordinering av arbetsgrupperna som uppgår till ca 100 000 SEK/år. Schleswig-Holstein har därför den största budgeten för deltagandeprocessen i Tyskland.

Hur mycket pengar det årligen avsätts för deltagandeprocessen varierar mycket bland delstaterna, se Figur 6. Stadstaten Berlin spenderar endast ca 1300 € (runt



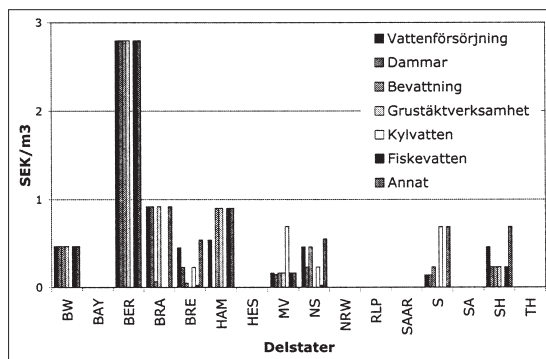
Figur 6. Årliga utgifter för deltagandeprocesser på delstatsnivå (planerad 2005) för några delstater, Baden-Württemberg (30–40000 €), Bayern (200000 €), Berlin (1300 €), Hessen (50000 €), Niedersachsen (180000 €), Nordrhein-Westfalen (150000 €), Sachsen (25000 €), Sachsen-Anhalt (100000 €), Schleswig-Holstein (760000 €), Thüringen (5000 €).

12 000 SEK¹⁹) medan Schleswig-Holstein med något färre invånare än Berlin använder mer än 600 gånger så mycket pengar (760 000 € motsv. 6,6 milj SEK) för deltagandeprocessen. Det betyder per invånare att det är mindre än ett halvt öre i Berlin och mer än 2,50 SEK i Schleswig-Holstein. Andra delstater avsätter mellan 2 och 30 öre per invånare. Här ligger Niedersachsen, Bayern och Sachsen-Anhalt översta på skalan. Nordrhein-Westfalen hamnar, på grund av det höga invånarantalet, i medelfältet (3–8 öre/invånare) tillsammans med Sachsen, Baden-Württemberg, Hessen och Thüringen.

Var kommer dessa pengar ifrån och hur finansieras vattendirektivsarbetet i Tyskland?

5. Avgiftssystem och finansiering av vattenvård i Tyskland

Att svara på frågan hur deltagandeprocessen eller vattendirektivsarbetet i Tyskland är finansierat är inte enkelt. Det beror på skillnaderna mellan delstaternas vattenförvaltningar. Vattendirektivsarbete definieras av några delstater (t.ex. Schleswig-Holstein) som »allt förvaltningsarbete som berör vattnets kvalitet» medan andra delstater (t.ex. Bayern) definierar det som ett projekt inom den traditionella vattenförvaltningen som finns på delstats-, regional- och kommunal nivå. I intervjuerna som genomfördes påpekade vattenförvaltningsrepresentanterna att pengarna som finansierar deras arbete kommer från flera håll. Det traditionella förvaltningsarbetet är enligt de intervjuade finansierat av skattepengar. Åt-



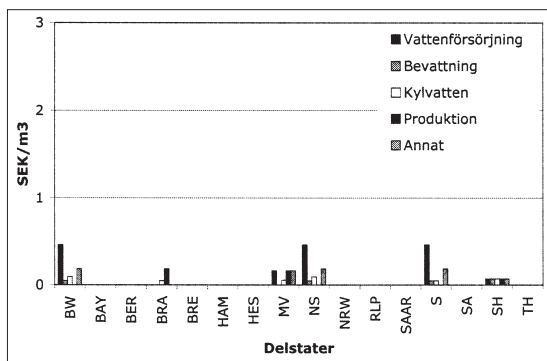
Figur 7. Grundvattenuttagsavgifter i tyska delstater,¹⁸ avgifterna varierar för olika vattenanvändningar (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2003).

gärder finansieras av en blandning av skattemedel, öronmärkta avgifter som utsläpps-/uttagsavgifter och externa medel som t.ex. EU-bidrag.

Utsläppsavgifterna regleras i en förbunds lag (Abwasserabgabengesetz) (Bundesregierung, 1976) och är bindande för alla delstater. Avgiftens storlek beror på skadligheten av det utsläppta vattnet. Avgiften ligger på 35,79 € (runt 322 SEK) per »skadeenhet»²⁰. En skadeenhet är t.ex. utsläppet av 3 kg fosfor, 50 kg COD eller 20 g kvicksilver. Även kväve, AOX, kadmium, krom, nickel, bly, koppar mm ingår i lagen. Intäkterna av utsläppsavgifterna är öronmärkta och får (enligt Abwasserabgabengesetz) bara användas för »åtgärder som gynnar bevarande eller förbättring av vattenkvaliteten» (Gabrielsson, 1996).

Avgifter för uttaget av grund- och ytvatten regleras däremot inte i förbunds lagen utan ingår i delstaternas lagstiftningskompetens. Inte alla delstater har valt att införa uttagsavgifter och det pågår en diskussion om uttagsavgifter är ett lämpligt styrmedel att påverka vattenkvaliteten. I intervjuerna framkom att Hessen avskaffade sin uttagsavgift 2003 som årligen generade intäkter i storleksordningen av 50 milj € (ca 450 milj SEK) (Finanzministerium Hessen, 2005) för att istället gynna den ekonomiska utvecklingen i delstaten. Två år senare valde grannstaten Nordrhein-Westfalen (NRW) att införa en uttagsavgift för grund- och ytvatten som förväntas frambringa intäkter av ca 120 milj €/a (ca 1080 milj SEK). NRW motiverade införandet med kostnaderna för vattendirektivets genomförande (Finanzministerium des Landes NRW, 2004).

År 2003 fanns uttagsavgifter för grundvatten i nio av 16 delstater. Eftersom delstaterna själva får bestämma över avgifternas storlek varierar storleken kraftigt bland delstaterna, se Figur 7. Avgiften ligger t.ex. för grundvatten som används för att odla fisk mellan 0,0025 €/m³



Figur 8. Ytvattenuttagsavgifter i tyska delstater,¹⁸ avgifterna varierar för olika användningar (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2003).

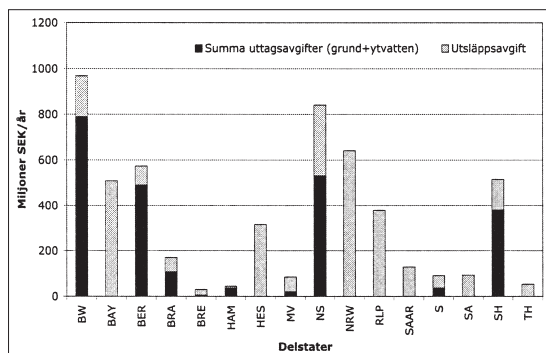
(2,3 öre/m³) i Bremen och 0,31 €/m³ (2,80 SEK/m³) i Berlin. Avgiftens storlek varierar ibland också för olika användningar. I t.ex. Bremen är det billigare att ta ut vatten för bevattningsändamål än för dricksvattenförsörjningen. För att minska antalet potentiella avgiftsskyldiga till ett hanterligt antal införde delstaterna tröskelvärden för minimituttagmängder som ligger mellan 2000 m³/år i Baden-Württemberg (Baden-Württemberg, 2003) och 6000 m³/år i Berlin (Berlin, 1989).

Avgifter för uttag av ytvatten finns bara i sex av 16 delstater. Skillnaderna mellan dem är inte så drastiska som bland grundvattenuttagsavgifterna, fast de är fortfarande långt ifrån lika, se Figur 8. De varierar för uttag för dricksvattenförsörjningen från 0,018 €/m³ (0,16 SEK/m³) för vattenverk i Mecklenburg-Vorpommern till 0,10 €/m³ (0,90 SEK/m³) i Niedersachsen.

Avgifterna för uttaget av grund- och ytvatten genererade sammanlagt 266 milj € (ca 2,4 miljarder SEK) 2003 i de nio delstater var de införts. Under samma tidsperiod generade utsläppsavgifterna intäkter på ca 337 milj € (ca 3 miljarder SEK), se Figur 9.

Som Figur 9 tydliggör varierar intäkterna kraftigt bland delstaterna. Det beror på flera orsaker. Huvudorsaken är att antalet invånare skiljer sig betydligt från delstat till delstat och ligger mellan 0,7 milj. i den minsta delstaten Bremen och 18,1 milj. i det befolkningsrika Nordrhein-Westfalen, se Figur 10. En annan orsak kan vara att förvaltningen får täcka kostnaderna för inkaseringen av avgifterna ur intäkterna. I en mätning från 1997 uppgick förvaltningskostnaderna i Baden-Württemberg till hela 63 procent. I genomsnitt låg förvaltningskostnaderna i delstaterna runt 14 procent, i vissa delstater (Hamburg och Sachsen) till och med på noll (Seidel, 1999).

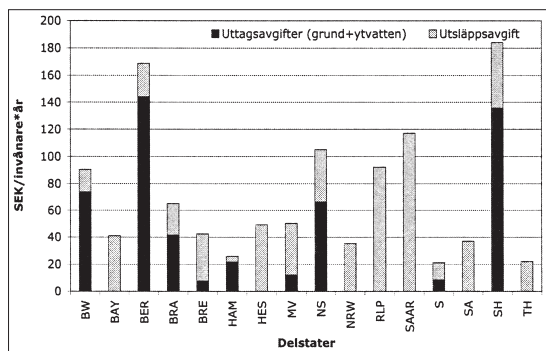
Att Saarland och Rheinland-Pfalz har så höga intäkter av utsläppsavgiften kan bero på de tungindustriella och



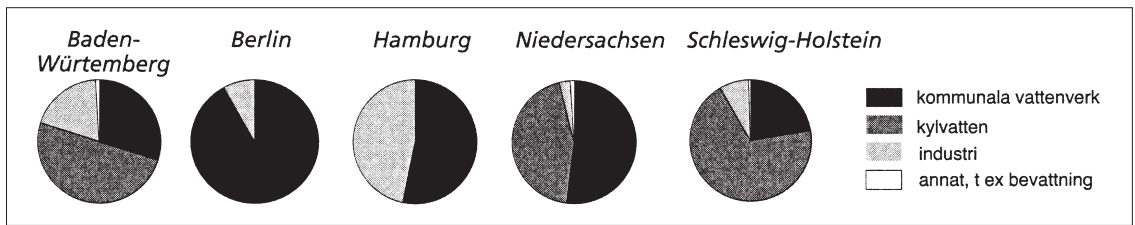
Figur 9. Intäkter från uttagsavgifterna (grund- och ytvatten) och utsläppsavgifterna.¹⁸ Källor: (Dietz 2005, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2004, Senatsverwaltung der Finanzen 2004, Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg 2004, Senator der Finanzen des Landes Bremen 2004, Finanzsenator der freien und Hansestadt Hamburg 2005, Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2004, Niedersächsisches Finanzministerium 2005, Finanzministerium des Landes NRW 2004, Ministerium der Finanzen des Landes RLP 2005, Ministerium der Finanzen Saarland 2004, Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen 2005, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt 2005, Finanzministerium Schleswig-Holstein 2004, Thüringer Finanzministerium 2005).

kemiindustriella centrum som finns i dessa delstater (Günther, 2005).

Som redan nämnts får delstaterna själva bestämma över uttagsavgiftens storlek. Det kan antas att de valt en avgiftsmodell som å ena sidan inte belastar delstatens ekonomiska utveckling allt för mycket men å andra sidan genererar relevanta intäkter.



Figur 10. Intäkter från uttagsavgifterna (grund- och ytvatten) och utsläppsavgifterna per delstatsinvånare.¹⁸



Figur 11. Fördelning av intäkterna ur uttagsavgifter på grund- och ytvatten i utvalda delstater. Källor: (Dietz 2005, Senatsverwaltung für Finanzen 2004, Wikens 2005, Niedersächsisches Finanzministerium 2005, Komdühr 2005).

5.1 Vilka betalar uttagsavgifterna?

Hos fem av de nio delstaterna som infört uttagsavgifter finns data över intäktsfördelningen på de olika användningsområdena, se Figur 11.

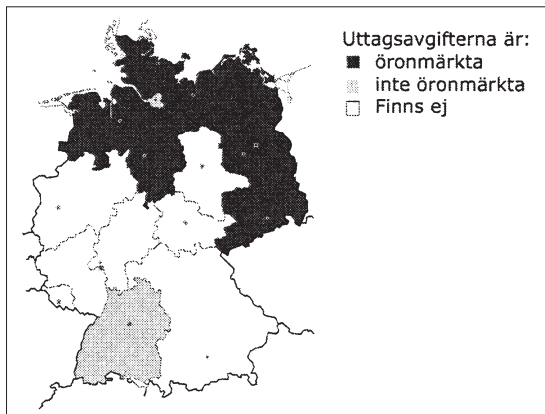
Det framgår att kommunala vattenverk i allmänhet spelar en stor roll som intäktskälla från uttagsavgifterna. Man kan dock också se att i delstaterna som valt att belägga kylvatten (för t.ex. kraftverk) med en avgift står kylvattenintäkten för drygt hälften till 70 procent av den totala intäkten i denna delstat. Schleswig-Holstein införde sin avgift på uttag av ytvatten år 2000. Delstatsregeringen blev hårt kritiserad av oppositionen när det kom fram att 99 % av intäkterna härrörde från avgiften på kylvatten av de tre kärnkraftverk som finns i delstaten.

5.2 Vad händer med intäkterna från uttagsavgifterna?

Intäkterna som genereras genom utsläppsavgifter får bara användas för åtgärder som gynnar vattenkvaliteten (Bundesregierung, 1976). Delstaterna får dock själva bestämma för vilka ändamål de vill använda intäkterna från uttagsavgifterna.

Figur 12 visar att nästan alla delstater som har infört en uttagsavgift på grund- eller ytvatten använder avgifterna också för åtgärder som gynnar vattenkvaliteten. Bara i två delstater (Hamburg och Baden-Württemberg) är intäkterna från avgifterna inte öronmärkta utan ingår i den allmänna delstatsbudgeten. Utgifter för åtgärder som finansieras direkt ur den allmänna budgeten är, enligt en representant för Baden-Württembergs finansdepartement (Dietz, 2005), svåra att spåra tillbaka till uttagsavgifterna. Han antog dock att de låg ungefär på eller t.o.m. över intäkterna från uttagsavgifterna.

6. Diskussion



Figur 12. Är uttagsavgifterna öronmärkta för vattenkvalitetsförbättrande åtgärder? Källor: (Baden-Württemberg 2003, Berlin 1989, Brandenburg 1994, Bremen 2004, Hamburg 1989, Mecklenburg-Vorpommern 2003, Niedersachsen 2003, Sachsen 2004, Schleswig-Holstein 2000 a, Schleswig-Holstein 2000 b).

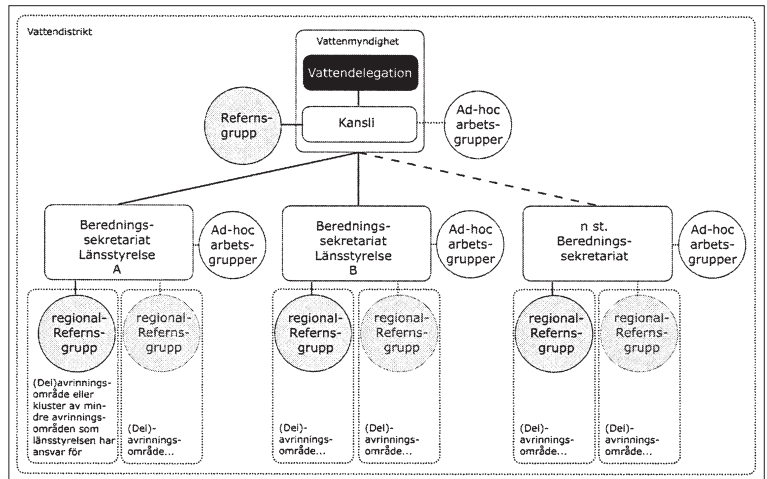
Denna artikel är en förenklad sammanfattning av hur Tyskland och de tyska delstaterna organiserar sitt förvaltningsarbete och vilka avgiftssystem för utsläpp av avloppsvatten och uttag av grund- eller ytvatten det finns samt vilka intäkter genereras med dessa avgifter.

Frågan vi ställde inledningsvis löd hur kan man med de knappa resurser som står till förfogande organisera deltagandet i vattenförvaltningen i Sverige?

Enligt vår bedömning är det möjligt att använda den tyska modellen (se Figur 2) för att involvera externa aktörer i Sveriges vattendistrikt. Figur 13 visar en möjlig uppbyggnad av en deltagandeprocess i ett vattendistrikt.

6.1 Hur skulle man i Sverige kunna bygga upp en deltagandeprocess i ett vattendistrikt?

Högst upp står vattendelegationen som ansvarar för beslut och vattenförvaltningens koordination i distriktet. Delegationen stöds av ett kansli. Ihop bildar de vatten-



Figur 13. Modell för en deltagandeprocess anpassad efter svenska förhållanden i ett vattendistrikt.

myndigheten för distriktet. Enligt den tyska modellen skulle kansliet ta över ansvaret för att organisera:

- en *referensgrupp* med medlemmar från olika sektorer som ger råd och lämnar synpunkter på vattenmyndighetens arbete. Här diskuteras främst strategiska frågor. (mötesfrekvens: 2–3 gånger per år, max 30 medlemmar), dessa möten bör koordineras med vattendelegationens och de regionala referensgruppernas möten
- *Ad-hoc arbetsgrupper/temagrupper* som främst diskuterar sektoriella eller tekniska problemställningar (grundvattengrupp, jordbruksgrupp etc.) på distriktsnivå, de som ingår borde också vara representerade i referensgruppen och på dialogmöten
- gemensamma *dialog- eller informationsmöten* med en bredare grupp aktörer som informeras om det pågående arbetet och ges möjlighet att få en insyn i förvaltningens arbete. Här finns möjlighet att fånga in och omhänderta möjliga konfliktfrågor i ett tidigt skede (mötesfrekvens: en gång per år, obegränsat antal deltagare)
- troligen kan det behövas en koordinering av vattenförvaltningens arbete med sektorsmyndigheter/sektorsaktörer och mellan sektorerna på riksnivå

Vattenmyndigheten stöds i sitt arbete av länsstyrelserna som ligger i distriktet. De skulle kunna axla uppgiften att regionalisera deltagandeprocessen. I princip speglar deltagandet på det regionala planet det på distriktsnivån. Samma uppbyggnad används fast på (del)avrinningsområdesnivå i stället för distriktsnivå.

Uppbyggnaden beror på hur länsstyrelserna väljer att fördela ansvaret för förvaltningen av olika avrinningsområden mellan dem.

I (del)avrinningsområden som länsstyrelsen har ansvar för skulle det kunna finnas:

- en eller flera *referensgrupper* (en per (del)avrinningsområde eller för ett kluster av mindre (del)avrinningsområden (mötesfrekvens: 2–3 gånger per år, koordinerad med de på distriktsnivå, max 50 medlemmar))
- sektoriella ad-hoc arbets- eller temagrupper i sakområden där det behövs samordning både förvaltningsinternt och med externa (sektors)aktörer
- gemensamma dialog- eller informationsmöten med en bredare grupp externa aktörer som har ett intresse att följa arbetet och eventuellt kommentera/lämna synpunkter

Det kan vara nödvändigt att också fortsättningsvis träffa inflytelserika grupper som t.ex. lantbrukarna. Troligen kan det även behövas samordning eller koordinationsmöten mellan länsstyrelsens berörda avdelningar och enheter för att skapa en samsyn åt vilket håll länsstyrelsen ska sträva. Det även med tanke på att länsstyrelserna fungerar som förebild gentemot kommunerna. Kommunerna bör i denna modell inte ses som en extern aktör utan bör pga det kommunala planeringsansvaret ingå som en självklar del av den nya vattenförvaltningen. Det betyder att länsstyrelsen och beredningssekreteriatet bör hitta lösningar att involvera kommunerna så nära som möjligt i sitt arbete och hjälpa dem att samordna sina vattenförvaltningar och övertyga sina politiker att deras väljare trivs bättre med rena och fina vatten. Här kan erfarenheterna från Oxundaåprojektet²¹ och Emåprojektet²² ses som en möjlighet för kommunerna att samordna sina vattenanknutna planeringar. Kommunen

som verksamhetsutövare (t.ex. VA-verk) borde däremot ingå i de referensgrupper/arbetsgrupper som beskrivs ovan.

6.2 Finansiering

Frågan som återstår är, är ovanstående idé av en deltagandeprocess förenligt med de knappa resurser som står till förfogande?

Det som är intressant med utgifterna för deltagandeprocessen i Tyskland är att det inte verkar finnas ett tydligt sammanhang mellan utgifter och ambitionsnivå. Vissa utgifter som att låta en extern aktör koordinera referensgrupperna (Schleswig-Holstein) är väldigt höga. Men att uppnå en bra nivå behöver inte nödvändigtvis vara dyrt. Thüringen är ett sådant exempel. Deras årliga budget för deltagandeprocessen ligger runt 5 000 € (ca 45 000 SEK) som de nästan uteslutande använder för tryck av broschyrer och utställningar. Kostnaderna för resten av deras verksamhet kring deltagande, (d.v.s organisation och genomförandet av referensgruppsmöten på delstats- och regional nivå, informationsseminarier, föredrag på möten av externa aktörer, uppbyggnad av en webbsida och newsletter) är, enligt egna uppgifter, minimalt om befintlig personal och lokaler används. Däremot är det mycket tidskrävande. Den inställningen delas av flera andra delstater (Brandenburg, Bayern, Hessen).

Thüringen är dock en förhållandevist liten delstat (2,4 milj invånare, 16 172 km²). Större delstater (Bayern är t.ex. fem gånger så stort både invånar- och ytmässigt) har fler externa aktörer som ska involveras och det ställer naturligtvis högre krav på resurser. Fast även här är det resurser i form av personer som behövs mest. Förvaltningen i Schleswig-Holstein blev överraskade av hur tidskrävande »populariseringen» och sammanfattningen av informationsmaterial inför referensgruppsmöten var. Referensgruppernas medlemmar är i de flesta fall inte experter i vattenfrågor och har krävt korta förståliga sammanfattningar och översiktliga kartor som förklarar problematiken som ska diskuteras på mötet. Erfarenheter i Schleswig-Holstein visar att utan »popularisering» av förvaltningsdokument blir arbetet i dessa grupper ineffektivt och frustrerande för medlemmarna.

Det verkar alltså finnas en möjlighet att få till stånd en deltagandeprocess med begränsade medel. Det som inte är med i ekvationen är dock tiden som krävs för att hålla processen rullande. Beroende på delstatens ambitionsnivå avsätter de tyska delstaterna mellan 0,2 och 0,7 tjänster per miljon invånare för deltagandeprocessen. I intervjuerna framkom att tjänsterna brukar fördela sig på ett flertal personer varav en har huvudansvaret för koordinationen och genomförandet av processen. Bland de som bidrar bara i liten utsträckning till deltagande-

processen (t.ex. genom att ta fram kartor eller hålla fördrag) anses detta ingå i deras normala arbetsuppgifter.

Schleswig-Holstein har valt en intressant ansats till finansieringen av vattendirektivsarbetet. I början av 2002 gick delstaten igenom de årliga utgifterna för alla tidigare åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten och som antogs falla under vattendirektivet i framtiden. Man kom fram till att man årligen gav ut runt 45 milj € (ca 405 milj SEK) för dessa åtgärder. Därefter uppskattades de åtgärds kostnader som behövdes för att nå god status i deras vatten. Med en generös användning av de undantagsregler som finns inskrivna i vattendirektivet kom man fram till att det behövdes 688 milj € under en 15-års period fram till 2015 eller 45 milj € per år. Det sistnämnda var exakt den summan som de redan spenderade på vattenrelaterade åtgärder.

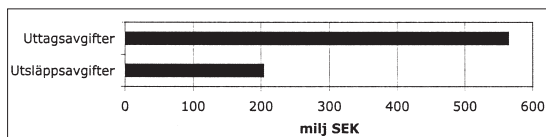
Om man bortser från de vanliga resurserna (skatter, EU-bidrag etc.) som står till förfogande, vad finns det för andra möjligheter att finansiera de vattenkvalitetsförbättrande åtgärder som vattendirektivet implicerar?

I artikeln har vi försökt att beskriva det tyska avgiftssystemet samt ge en översikt över de intäkter som genereras med dessa avgifter. Vi vill nu försöka uppskatta storleksordningen på intäkterna om man använder det tyska systemet i Sverige. Uppskattningen är grov och tar inte hänsyn till effekterna på vattenförbrukning eller framtida minskningar av utsläpp av olika ämnen. Tanken med följande stycke är att illustrera vilka intäkter ett avgiftssystem (t.ex. det tyska) skulle generera i Sverige. Det betyder inte att det tyska systemet ska användas rakt av i Sverige

En utsläppsavgift, använd på svenska utsläppsmängder på 1995 års nivå av kväve, fosfor och kemisk syreförbrukning (COD), som beräknas enligt den tyska avloppsvattenavgiftslagen (Abwasserabgabengesetz), skulle kunna leda till intäkter på ca 200 milj. kronor för bara dessa tre ämnen, se Figur 14.

Om man bara tar hänsyn till sötvattenuttag av kommunala vattenverk och för kylvattenändamål och använder den genomsnittliga tyska avgiften på uttag för dessa ändamål leder det med 1996 års värden till intäkter över 560 milj kronor.

Dessa intäkter skulle kunna utgöra »smörjmedlet» som underlättar arbetet, speciellt på det kommunala



Figur 14. Grov uppskattning av potentiella intäkter från avgifter på utsläpp av avloppsvatten och uttag av grund- och ytvatten i Sverige.

planet. Det skulle kunna leda till en höjning av ambitionsnivån, inte bara i deltagandeprocessen som beskrivits i denna artikel, utan också av vidtagandet av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammet. Intäkterna skulle kunna minska pressen på kommunerna att av ekonomiska skäl göra så många undantag som möjligt och leda till en förbättrad vattenkvalitet i vattendirektivets anda.

6.3 Vilka lärdomar kan man dra av Tysklands sätt att arbeta med deltagande?

I förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön 2 kap 4 § (VFF) (SFS 2004:660) står att vattenmyndigheten skall möjliggöra och uppmuntra till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Enligt Naturvårdsverkets Handbok för vatten (Naturvårdsverket, 2005) grundas allt deltagande på information. De två ambitionsnivåerna som följer (konsultation och aktiv samverkan) bygger på att alla »berörda» externa aktörer har fått tillgång till information. I handboken står det vidare att dessa två ambitionsnivåer utgör det som kallas »deltagande» i VFF, som skall möjliggöras och uppmuntras.

Om man bortser från de formella samråden (Naturvårdsverket, 2005) som ska genomföras återstår att vattenmyndigheterna skall konsultera och aktivt samverka med de externa aktörerna.

De flesta tyska delstater har trots olika ekonomiska och juridiska förutsättningar kommit fram till att använda referensgrupper på regional- och delstatsnivå. Detta tyder på att det är lämpligt och effektivt, (d.v.s. resurssparande) att konsultera och samverka med externa aktörer som berörs av beslut av vattenförvaltningen.

Erfarenheter i Tyskland tyder på att det inte räcker med att bara inrätta en plattform för deltagandet (referensgrupper) utan att det är nödvändig att förbereda processen noggrant. Det behövs utbildningsinsatser för företrädare för externa aktörer som kommer ingå i dessa grupper för att göra deras arbete i grupperna effektivt och minska frustrationen bland medlemmarna. Likväl behöver grupperna en tydlig ram för sitt arbete för att undvika besvikelse som t.o.m. kan leda till att gruppen upplöses. Det räcker dock inte med utbildning för dem som ingår i referensgrupperna. Också deras organisationer behöver information om arbetet med vattendirektivet för att fortsätta stödja sina företrädares arbete i referensgrupperna. Arbetet i grupperna förutsätter att förvaltningen levererar översiktlig och förståelig informationsmaterial inför möten, en uppgift som kan vara väldigt tidskrävande. Desto mindre man förbereder inför möten desto mindre effektivt jobbar grupperna. Ambitionsnivån skulle sjunka till information och kravet i

VFF att möjliggöra och uppmuntra externa aktörer till deltagandet skulle inte längre vara uppnått.

Förvaltningsplanens liksom deltagandeprocessens ambitionsnivå beror, enligt vår åsikt, inte bara på hur mycket pengar det tillförs till systemet. Detta blir först viktigt när man ska vidta åtgärder. För ambitionsnivån är det tid som är den avgörande faktorn. Desto mer tid man kan lägga ner på att få externa och förvaltningsin-terna aktörer att träffas och desto mer tid de är beredda att sätta av för samordnad planering desto effektivare kommer man använda resurserna som ska leda till bättre vattenkvalitet i svenska vatten.

Referenser

- Baden-Württemberg*, 2003: *Wassergesetz für Baden-Württemberg*, 83 p.
- Bayrisches Staatsministerium der Finanzen*, 2004: *Haushaltsplan 2004/2005 – Einzelplan 12*, 296 p.
- Bender, M.*, 2005: *Telefonsamtal den 2005-02-21*, Bundeskontaktstelle Wasser der Grünen Liga e.V, Berlin.
- Berlin*, 1989: *Berliner Wassergesetz*, 68 p.
- Brandenburg*, 1994: *Brandenburgisches Wassergesetz*, 77 p.
- Bremen*, 2004: *Gesetz über die Erhebung einer Grundwasserentnahmegebühr*, 12 p.
- Bundesregierung*, 1976: *Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz)*, 9 p.
- Bundesregierung*, 2002: *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz WHG)*, 32 p.
- Dietz, Hr.*, 2005: tjänsteman på »Finanzministerium Baden-Württemberg». Telefonsamtal den 2005-04-05.
- EU kommission*, 2000: *Ramdirektivet för vatten*, 2000/60/EG, 72 p.
- Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 2004: *Haushaltsplan 2004/2005 – Einzelplan 13*, 234 p.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2004: *Haushaltsplan 2004/2005 – Kapitel 10*, 230 p.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein*, 2004: *Haushaltsplan 2004/2005 – Einzelplan 13*, 267 p.
- Finanzsenator der freien und Hansestadt Hamburg*, 2005: *Haushaltsplan 2005/2006 – Einzelplan 6*, 506 p.
- Gabrielsson, N.*, 1996: *Miljöavgifter för avloppsvattenutsläpp i Tyskland*, KTH, Avdelning för mark och vattenresurser, Examensarbetesserie 1996:11, 73 p.
- Günther, G.* 2005: tjänsteman på Bundesumweltministerium, Telefonsamtal den 2005-04-12.
- Hamburg*, 1989: *Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen*, 11 p.
- Jekel, H.*, 2005: Umweltbundesamt, arbetsgrupp ramdirektivet för vatten – allmänhetens deltagande Telefonsamtal den 2005-03-21.
- Komdühr*, 2005: tjänsteman på Umweltministerium Schleswig-Holstein, Telefonsamtal 2004-04-11.
- McCann, B.*, 2005: *Forward with the framework*, Water 21, IWA Publishing, London, pp 23–25.
- Mecklenburg-Vorpommern*, 2003: *Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, 44 p.
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg*, 2004: *Haushaltsplan 2004 – Einzelplan 10*, 332 p.

- Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz*, 2005: *Haushaltsplan 2005 – Einzelplan 14*, 288 p.
- Ministerium der Finanzen Saarland*, 2004: *Haushaltsplan 2004- Einzelplan 9*, 307 p.
- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt*, 2005: *Haushaltsplan 2005/2006 – Einzelplan 15*, 138 p.
- Naturvårdsverket*, 2005: *Handbok för vatten – ytterligare vägledning om samverkan*,
- Naturvårdsverkets*, SGU och Boverkets Vattenportal: www.vattenportal.se, 49 p.
- Niedersachsen*, 2003: *Niedersächsisches Landeswassergesetz*, 30 p.
- Niedersächsisches Finanzministerium*, 2005: *Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005 – Einzelplan 15*, 180 p.
- Sachsen*, 2004: *Sächsisches Wassergesetz*, 53 p.
- Schleswig-Holstein*, 2000 a: *Gesetz über die Erhebung einer Grundwasserentnahmeabgabe*, 11 p.
- Schleswig-Holstein*, 2000 b: *Gesetz über die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme aus oberirdischen Gewässern*, 7 p.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 2003: *Drucksache 15/2560*, 208 p.
- Seidel, K.-H.*, 1999: *Macht die Abwasserabgabe heute noch Sinn?*, wwt – Wasserwirtschaft Wassertechnik, vol 1/99, Verlag für Bauwesen, pp 10–16.
- Senator der Finanzen des Landes Bremen*, 2004: *Haushaltsplan 2004/2005*, 1486 p.
- Senatsverwaltung für Finanzen*, 2004: *Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2004/2005*, 2163 p.
- SFS 2004: 660*, 2004: *Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön*, 22 p.
- Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen*, 2005: *Entwurf des Haushaltsplanes 2005/2006 – Einzelplan 5*, 351 p.
- Wikens*, 2005: tjänsteman på Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg, Telefonsamtal 2005-04-14.
- Thüringer Finanzministerium*, 2005: *Haushaltsplan, 2005 – Einzelplan 9*, 395 p.
- 1 Bundesregierung
 - 2 Bundesländer
 - 3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
 - 4 Landesarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)
 - 5 Pressmedelände EU-kommission 2005-01-19 (www.eu-kommission.de)
 - 6 t.ex. Naturschutzgrossprojekt »Lenzer Elbtalau« (www.burg-lenzen.de)
 - 7 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
 - 8 Donau, Rhein, Maas, Ems, Elbe, Oder, Eider, Schlei/Trave, Warnow/Peene, Weeser
 - 9 Flussgebietsgemeinschaften (FGG)
 - 10 Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
 - 11 Landesumweltamt
 - 12 som i Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern eller Niedersachsen
 - 13 Schleswig-Holstein
 - 14 Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen
 - 15 t.ex. i Sachsen-Anhalt
 - 16 t.ex. Brandenburg
 - 17 Naturvårdsverket, 2005, Handbok för vatten – samverkan
 - 18 Baden-Württemberg=BW, Bayern=BAY, Berlin=BER, Brandenburg=BRA, Bremen=BRE, Hamburg=HAM, Hessen=HES, Mecklenburg-Vorpommern=MV, Niedersachsen=NS, Nordrhein-Westfalen=NRW, Rheinland-Pfalz=RLP, Saarland=SAAR, Sachsen=S, Sachsen-Anhalt=SA, Schleswig-Holstein=SH, Thüringen=TH
 - 19 Valutakurs 9,0106 SEK = 1 € enligt www.Nordea.se den 2005-03-31
 - 20 det finns dock möjligheter att få upp till 75 % rabatt på avgiften om vissa gränsvärden inte överskridits
 - 21 Oxunadaåprojekt www.oxunda.com
 - 22 Emåprojektet www.ema.se