

SEXTON ÅR SENARE, KOMMENTARER TILL DEBATTARTIKEL VATTEN – DEMOKRATI OCH INFLYTANDE MED ETT NYTT EG-DIREKTIV (VATTEN 56:51-55)

Sixteen year later, comments on the article Water –
democracy and influence with a new EC-directive

av ANDERS KARLSSON, Bollmoravägen 4, 135 40 Tyresö
e-post: anderskum@gmail.com



Inledning

Med anledning av arbetet med EUs vattendirektiv skrev jag 2000 en debattartikel med titeln »Vatten – demokrati och inflytande med ett nytt EG-direktiv» (Karlsson 2000). Eftersom vattendirektivet hade en tidplan med flera delmål kändes det då frestande att beskriva ett framtidsscenario. Artikeln andas enorm optimism och entusiasm – svår att förstå så här i efterhand.

Att tidplanen skulle spricka var väntat, men att så lite har hänt under den tid som passerat känns i dag mycket märkligt. Trots att miljön ideligen uppmärksammas är EUs ramdirektiv för vatten med dess goda och viktiga intentioner ett nästintill okänt begrepp för många. Syftet med denna nya debattartikel är att göra en uppföljning av den gamla artikeln och att kommentera mina prediktioner av framtiden med facit på hand.

Historik

Tiden före EUs vattendirektiv

I början av nittioalet pågick debatten om krav att reducera kväveutsläppen med 50 % för kustnära avloppsreningsverk från Strömstad till Norrtälje. En utbyggnad av reningsverket i Nyköping kostnadsberäknades till 100 miljoner. Samtidigt konstaterades att tillsammans med tre år som mynnar ut i Örsbaken, en vik i Norra Östersjön, uppmättes 1200 ton kväve varav reningsverkets belastning utgjorde 180 ton. Myndighetskravet innebar

en halvering av den senare delen – alltså 90 ton, en reduktion på 7,5 %. Att i stället undersöka hela avrinningsområdet och därefter åtgärda och investera i mer kostnadseffektiva objekt kändes mycket viktigare.

Implementeringen av vattendirektivet i Sverige

När det blev aktuellt att införa EUs ramdirektiv för vatten i alla EUs medlemsstater tillsatte dåvarande miljöminister Anna Lindh i juli 1996 en nationell utredare, riksdagsledamoten Eva Eriksson. Uppdraget innebar att utarbeta ett administrativt system för avrinningsområdesvis hantering av vattenanknutna miljö- och resursfrågor. Utredningen var klar 1997 med delbetänkandet »En ny vattenadministration» och betänkandet »Miljösamverkan i vattenvärden».

Regeringen beslutade i oktober 2001 att utse generaldirektör Joakim Ollén till särskild utredare för att lämna förslag till en myndighetsorganisation som behövs för genomförandet av vattendirektivet. Förslaget, daterat december 2002 innebar att Sverige indelades i fem vattendistrikt till en början knutna till fem länsstyrelser.

Projekt Örsbaken 1997–2002

Efter samråd med regeringens utredare Eva Eriksson beslutade kommunstyrelsen i Nyköping i maj 1997 att starta Projekt Örsbaken, som senare samma år utsågs till nationellt pilotprojekt av regeringen. Målet innebar att

förbereda införandet av EUs ramdirektiv för vatten, att organisera bred samverkan mellan avrinningsområdets tretton kommuner och tre län plus flera intresseorganisationer, myndigheter, skolor mm samt initiera och stödja frivilliga krafter så att den lokala befolkningen fick ansvar för och möjlighet att påverka miljöarbetet i det egna området.

Kommentarer till VATTEN 2000 – demokrati och inflytande med ett nytt EG-direktiv

Nedan citeras valda delar av texten i min artikel från 2000 (Karlsson 2000). I citaten finns kommentarer på mina prediktioner insprängda.

Som tidigare nämnts kan aldrig en riktig vattenmiljö skapas om inte allt som kan påverka vattnet är med i bedömningen. Det måste alltså finnas ett beslutsunderlag som innefattar hela avrinningsområdet och med alla dess beståndsdelar. EG-direktivet ger oss den möjligheten och tidsfristen som är nödvändig. Det är först om tio år som medlemsstaterna ska presentera en åtgärdsplan för EU. Här visas den ordningsföljd som ska leda till en god vattenstatus år 2016.

1. undersöka med hjälp av inventeringar och mätningar
2. planera fram till åtgärds- och förvaltningsplan som ska godkännas och
3. först därefter utföra arbeten för att uppnå maximal kostnadseffektivitet

Kommentar. Att arbeta med hela avrinningsområdet var visserligen den stora nyheten, men att systematiskt undersöka, planera och först sedan det är klart »sätta spaden i marken» – det kändes viktigt att få dokumenterat.

Varför så viktigt med den folkliga förankringen?

För att nå en bestående god vattenstatus i ett avrinningsområde är det helt nödvändigt att människor som bor och verkar i området är med och bestämmer hur de vill att närmiljön ska se ut. Då först kommer det långsiktiga miljöengagemanget. Om alla får vara med och påverka planeringsarbetet startar en process som leder till ett större intresse för att verkligen nå det uppställda målet. Jämför detta med hur det ser ut idag där myndigheten ställer kraven, ofta utan att kunna visa att miljön verkligen kommer att bli så mycket bättre.

Kommentar. I en slutlig version efter EUs Vattendirektörens möte december 2002 »Handledning gällande allmänhetens deltagande i förhållande till ramdirektivet för vatten» nämns i 7.4 Slutsats: »Vattendirektivets inledning inkluderar ett mycket tydligt uttalande: aktiv medverkan från allmänheten är sannolikt nyckeln till

framgång när det gäller att uppnå de önskvärda vattenkvalitetsmålen. Detta uttalande reflekterar flera år av samlade erfarenheter från europeisk vattenförvaltning. Påbörja allmänhetens deltagande snarast möjligt, vänta inte till år 2006.»

Året är 2016

Sverige klarade sig bra. Vi behövde inte vidta alltför stora åtaganden för att uppnå målet god vattenstatus nu i år. Vårt arbete med punktsatser under senare hälften av 1900-talet och att vi bor och lever glest jämfört med ex Holland och Belgien visade sig vara till stor fördel för vår vattenstatus. Visserligen ligger vårt klimat oss i fatet genom att nedbrytningen av näringsämnen går långsammare här uppe i Norden, men vårt jordbruk hämtade sig snabbare än vad som först antogs genom ett bättre hushållande med gödslingen. GPS-styrningen av spridningen av gödning som kom igång redan på nittitalet har förfinats. Tidigare gamla synder med övergödning av åkrar har nu avklingat på ett mycket märkbart sätt. Lite oroande är att vissa sjöar är så näringsfattiga att fisken nästan är utdöd. Med det följer den övriga biologiska mångfaldens utarmning.

Kommentar. I Holland bor 412 invånare på varje kvadratkilometer – i Sverige 22 (Globalis befolkningsstatistik 2015). »Fiskdöden» var kanske väl drastiskt, men vissa miljöengagerade menade att det aldrig blir för rent i våra sjöar hur långt vi än minskar tillflöden av näringsämnen. Den uppfattningen verkar ha fått ge vika i dag. I en annonsbilaga 2015 från Initiativet Hållbara Hav skriver fågelforskare Martin Green under rubriken »Östersjöns egna mätinstrument». »— Ejderbeståndet ökade då kvävetillförseln ökade i mitten av 1900-talet, troligen för att musslor och kräftdjur, deras favoritmat, gynnades av övergödningen. Sedan har beståndet krympt i samma takt som kvävetillförseln har minskat. Det är många faktorer som spelar roll, men sannolikt är detta en av de mest betydelsefulla.»

DARO – Delavrinningsområden och ARO – avrinningsområden

Hjärtat av allt vattenmiljöarbete. Här finns det vitala och levande engagemanget. Varje DARO kan i princip vara en enhet, men redan till en början blev det så att flera DARO slog sig samman. Det som håller ihop helheten är i många fall de gamla vatten(vårds)förbunden från nittonhundratalet. De har givetvis fått en modernare design organisatoriskt sett och högre status och utgör basen som är avrinningsområdet – ARO.

Numera är kravet alltid att utredningsmaterialet med en fullständig miljökonsekvensbeskrivning ska vara helt begripligt för samtliga intressenter som vill engagera sig. Det har även politikerna tacksamt noterat. De var först oroliga för en maktförskjutning, men insåg snart fördelen med att

även de fick ett lättbegripligt material att användas som beslutsunderlag. Det här har vitaliserat hela samhället. Inte minst skolans framträdande och aktiva roll i samhället har betytt mycket för att lyfta fram miljöfrågorna. Elever och lärare har starkt bidragit till att människor kommit till insikt om hela miljöproblematiken.

Eftersom allmänheten har tillgång till vettig information som visar att närmiljön klassas som god vattenstatus går det givetvis att också konstatera motsatsen. När vattnet mår dåligt kan vem som helst se var orsaken finns och varför vattnet har blivit sämre. På det sättet är det följaktligen mycket lättare att övertyga förorenaren om att det behövs en miljöinsats för att rätta till det hela.

Kommentar. Återigen. I dag känns beskrivningen lite naiv med anledning av det magra resultatet som hittills uppnåtts, men i möten med entusiastiska deltagare på den tiden fanns ett hopp om förändring. Och om Sveriges vattensektor arbetat i den riktningen hade kanske målet varit nära att uppfyllas idag.

En viktig förändring har givetvis även skett när det gäller ekonomin. Den egenkontroll som utgör grunden för det ansvar som överförs från myndigheter till frivilligorganisationer kostar en del men jämfört med tidigare bara en bråkdel. Numera får ARO- och DARO-ansvariga del av de avgifter som direktivet beskriver, att användas till egenkontrollverksamhet med mätningar, drift, underhåll och förnyelse i sina respektive områden.

Utformningen av avgiftssystemet med PPP (Polluter Pay Principle) som grund fick ett genialt utseende, som accepterades av i stort sett samtliga inblandade. Striden om vem som skulle bestämma över fördelningen av intäkterna vanns av förespråkarna till modellen »Varje AD är självständig». Finansdepartementet fick ge sig. Där vurmades man traditionellt för att staten skulle indriva avgifterna som om det vore skattemedel.

Kommentar. Då var avgiftsfrågan högaktuell men miljömyndigheterna på kommun- och länsnivå tvivlade över allmänhetens deltagande i miljöarbetet. Deras argument om att folk inte vill engagera sig kunde försvararna möta med att då kostar det mer att uppfylla miljökraven. Det är precis som för en bostadsrättsförening som lejer bort all drift och underhåll. Det blir dyrt jämfört med den styrelse som kan entusiasmera medlemmarna att jobba själva. Inom ett DARO finns alltid en outnyttjad kunskaps- och erfarenhetsbank i lantbrukare, fiskeföreningar, hembygdsentusiaster mm finns. Vem slår ortsbefolkningen i lokalkännedom?

Svenskt vatten

En intresseorganisation med alla professioner inblandade som har anknytning till vatten bildades under de första

åren efter sekelskiftet. Från att de olika yrkeskategorierna umgicks var för sig och idkade inbördes beundran, präglade träffarna numera av diskussioner som skärper argumenteringen inom alla områden. Att få konfronteras med biologer, limnologer, hydrologer, agronomer, läkare m.fl. blev även för VA-folket ett välbehövligt uppvaknande. Det här har gynnat Sveriges position i den stora organisationen »EuropWater».

Kommentar. Trots allt fanns på den tiden en vilja till förnyelse i delar av organisationen. En genomarbetad skrift »Ramdirektivet för vatten – en kommunal utmaning» publicerades i juni 2002, men blev den bara en »hyllvärmare?»

EuropWater

På nittitalet spred sig skrällen för de engelska och franska bolagen som gjorde en framstöt för att få överta driften av svenska VA-verk. I Malmö avbröts förhandlingarna några centimeter från målnöret. VA-verken pustade ut och tyvärr, lutade sig tillbaka och fortsatte i gamla upptrampade hjulspår.

Nu är det en helt ny syn på övriga europeiska VA-aktörer. Flera anläggningar sköts idag av utländska driftsbolag med mycket nöjda beställare. Vi är med i samfundet Europwater som är en intresseorganisation till hjälp för olika bolag som vill ut och konkurrera om de stora vattenprojekten utanför Europa. Det går inte att ta hem en order av den storlek som exempelvis sydafrikasatsningen där landets största avrinningsdistrikt Oranje blev så väl genomförd. Med all den kunskap som EU-länderna skaffat sig sedan vattendirektivet genomfördes, är vi nästan oslagbara i att hitta lösningar på världens vattenmiljöproblem. EU har på det här sättet hjälpt till att förstärka FN:s fredsarbete i olika sammanhang. Flera svåra tvister med krigshot främst avseende vattenfrågan har kunnat undvikas med vår hjälp.

Kommentar. Ja, vad ska man säga? Brist på fantasi var det inte – kanske en obotlig EU-entusiasts våta dröm.

1900-talets kommunala VA-verk

För att kunna matcha de utländska konkurrenterna är kommunernas gamla VA-verk helt ombildade. De har byggts upp till lagom stora »driftsbolag» med flera kommuner som delägare. I Sverige finns för närvarande ett 25-tal som harmonierar geografiskt med ett eller flera avrinningsområden. De är en resurs i vattenbranschen vad avser drift och utförande av det som frivilligkrafterna inte orkar med och/eller behärskar. Och då menas allt som har med vatten att göra. Som EG-direktivet säger »Yt- grund- och kustvatten». »Driftsbolagen» har därför en mängd olika yrkesgrupper anlitade som eget folk eller ännu vanligare som konsulter och entreprenörer. Förutom traditionella VA-medarbetare anlitas naturvårdare, landskapsarkitekter,

sjörestaurerare, jordbrukare, skogsfolk, fiskare, m.fl. utöver de yrkesgrupper som omnämns under »Svenskt vatten».

Kommentar. Att greppa över allt som berör vattnet skulle enklare klargöra ansvarsfrågan när det till exempel gäller översvämningproblematiken. Även om det går att visa på dåligt underhåll av dagvattendiken/rännstensbrunnar blir det inte sällan VA-verket som får bära skulden när villakällaren står halvfull. Här skulle ett heltäckande ansvar lättare hitta optimala lösningar och åtgärder för framtiden. Med egen plankunskap ges större möjlighet att påverka nyexploateringar.

Funderingar kring EG-direktivets tillkomst

När frågan om varför ett EG-direktiv om en ny vattenpolitik införlivades i medlemsstaterna finns det åtminstone tre anledningar, nämligen

- *fredsaspekten*
- *marknaden*
- *rättvisetanken*

Alla vet ju att EU startade som ett fredsarbete. Det skulle bli ett slut på krigen åtminstone i Europa. Redan i sista delen av nittonhundratalet visste vi att flera av de konflikter som utbröt i världen hade till stor del sitt ursprung i kampen om vattnet. Därför behövdes regler som kunde minska risken för osämja, vilket författaren ännu hoppas och tror var den största anledningen till framväxten av det här övergripande direktivet.

Den andra anledningen till regelverkets tillkomst hade med marknadskrafterna att göra. För att Europas medlemsstater skulle kunna producera och sälja varor och tjänster till övriga världen behövdes en viktig komponent vid tillverkningen – ett användbart vatten. Hos oss fanns också funderingar om att Sverige och Finland med tiden skulle bli vattenleverantörer till mellan- och Sydeuropa genom sinnrika rörsystem. Här pågår fortfarande bara lösa planer.

Den tredje anledningen – rättvisetanken – var inte uppenbar vid införandet av direktivet. Rätt snart kom dock signalerna, men det var först när kommissionsrapporten publicerades 2012 som det stod klart vilka skillnader vattenmiljön uppvisade i de olika medlemsstaterna. Konsekvenserna blev att Sverige inte behövde satsa lika hårt på att nå de europeiska miljömålen som de flesta andra länderna blev tvingade till. Det innebar i sin tur konkurrensfördelar för jordbruket och industrin. Vi kunde med rätta invänta de övriga ländernas åtaganden som innebar byggande av reningsanläggningar, förändra gödselhanteringen m.m. VA-avgifter och övriga offentliga utgifter i Sverige kunde tom minskas till förmån för vår export.

Kommentar. Det var ett annat EU på den tiden förutom att vi 28 medlemsstater då var 15.

Den första, den om fredsaspekten. Numera sägs det

att vattenfrågan inte bara skapar osämja – den kan också förena områden och länder.

Den andra som handlar om den gemensamma marknaden är nog mindre känd för de flesta. Det där med Finland och Sverige som vattenleverantörer fanns i långsiktiga planer – stänga av Bottenviken för att istället bli en sötvattenreservoar.

Den tredje anledningen kan fortfarande debatteras.

Slutsatser

Införandet av EG-direktivet i vårt land och i övriga Europa har inneburit en stor framgång för vattenmiljön. Två väsentliga delar som bidragit till dessa framgångar är:

- *Helhetsperspektivet – att genomförandet har skett med avrinningsområdets förutsättningar*
- *Den förändrade attityd som människor upplevde när traditionell myndighetsutövning övergick till frivilligverksamhet har slagit samtliga berörda med häpnad. Engagemang och ansvarstagande från lokala krafter runt sjöar och vattendrag har blivit mycket större än någon kunde ana. Eftersom åtgärds- och förvaltningsplaner främst har utarbetats av lokalbefolkningen har därför utförandedelen kunnat accepteras och genomföras med förståelse och med insikt om behov av resurser.*

Resultatet av allt detta arbete leder till ett säkerställande av vattenhushållningen för många generationer framåt.

Kommentar. För snart tjugo år sedan blev den utredning klar som miljöminister Anna Lindh begärde och som föreslog en ny vattenadministration med anledning av EUs ramdirektiv för vatten. Ett kraftfullt motstånd från tjänstemannahåll i Sveriges länsstyrelser noterades. Det bidrog troligtvis att utredningsarbetet fördröjdes med flera år. I dag är det fem länsstyrelser som ansvarar för genomförandet av Sveriges vattenförvaltning genom att kallas vattenmyndigheter, nu med stöd av Havs- och vattenmyndigheten sedan starten 2011. Har implementeringen av vattendirektivet skett på ett optimalt tillvägagångssätt? Det tycker inte alla. Ordföranden i tre tunga organisationer skrev i SvDs Brännpunkt 29 april 2015 under rubriken »Hur ska vi säkra rent vatten?». Lena Micko, SKL, Agneta Granberg, Svenskt Vatten och Helena Jonsson, LRF uttalar från kritik mot hur arbetet med EUs vattendirektiv hittills har genomförts. Hoppet lever.

Referenser

- Karlsson, A. (2000) Vatten – demokrati och inflytande med ett nytt EG-direktiv. Vatten 56: 51-55.
- KOM (97) 49 Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. EU-kommissionen, Bryssel, 1999 10 08.

SOU 1997: 99 En ny vattenadministration – Vatten är livet. Delbetänkande av Utredningen om avrinningsområden, Miljödepartementet. Stockholm, 144 ss.
SOU 1997: 155 Miljösamverkan i vattenvården. Slutbetänkande av Utredningen om avrinningsområden, Miljödepartementet, Stockholm, 144 ss.
SOU 2002:105 Klart som vatten. Betänkande av Utredningen om svensk vattenadministration.
Slutlig version efter Vattendirektörernas möte december 2002.

Handledning gällande allmänhetens deltagande i förhållande till ramdirektivet för vatten.
Globalis befolkningstäthet. <http://www.globalis.se/Statistik/Befolkningstaethet>.
Initiativet Hållbara hav (annonsbilaga 2015) Östersjöns egna mätinstrument.
Svenskt Vatten Meddelande M126 Ramdirektivet för vatten – en kommunal utmaning.
SvDs Brännpunkt 29 april 2015. Hur ska vi säkra rent vatten?