

Miljöenheten
Ann-Louise Haglund
Direkt 010-2250284
ann-louise.haglund@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet

Yttrande över En utvecklad vattenförvaltning – Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen

Övergripande synpunkter gällande ny organisation för en mer effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att det är särskilt viktigt att följande förslag genomförs för en mer effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning:

- Tydlig politisk styrning
- Bättre samverkan mellan länsstyrelserna och VM/HaV gällande prioritering av insatser och tidplaner
- Avvägning av vattenförvaltningen mot andra samhällsintressen i större utsträckning
- Förenklad kartläggning, effektivare arbetsverktyg och kontinuitet i arbetet för att frigöra tid för åtgärdsarbete och stöd till kommuner och intressenter

En viktig förutsättning för en effektiv vattenförvaltning och för länsstyrelsernas arbetsmiljö är att centrala myndigheter är lyhörda för hur arbetet fungerar hos genomförande myndighet.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att stora övergripande frågor exempelvis gällande klimatanpassning, översvämningar och torka behöver få mer utrymme inom vattenförvaltningsarbetet. Vattenvårdsarbetet har blivit mer komplext och kräver ett myndighetsövergripande arbete i större utsträckning.

Eftersom regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna är vana att hantera målsättningar/målkonflikter inom olika sakområden och direktiv kan möjligen utredningens organisationsförslag skapa bättre förutsättningar för att åstadkomma en sådant arbetssätt.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att SGU bör ha ansvar för grundvattenfrågorna. SGU är med sin omfattande expertkunskap ett bra och viktigt stöd för länsstyrelserna inom vattenförvaltningsarbetet.

Vattenmyndigheterna har en svår roll mitt emellan föreskrivande och genomförande myndighet. Havs- och vattenmyndigheten har hittills inte måttat med att leverera den vägledning som behövs gällande vattenförvaltningsarbetet. Det har resulterat i att Vattenmyndigheterna tagit en vägledande roll utöver den som samordnande som inte visat sig vare sig resurseffektivt eller väl fungerande.

Länsstyrelsen vill dock poängtera att många av de förändringar som utredningen föreslår kan genomföras utan en organisationsförändring.

Detaljerade synpunkter

Tydlig politisk styrning

Länsstyrelsen anser att det är bra om regering och riksdag får en tydligare roll i arbetet med vattenförvaltningen. Det har sedan länge saknats strategiska politiska beslut vilket medför att åtgärdsarbetet bromsas upp. Det är speciellt tydligt då det gäller svåra målkonflikter som exempelvis livsmedelsproduktion kontra övergödningssproblematik eller vattenkraftproduktion kontra bevarande av naturvärden i vatten.

En bred politisk förankring av en nationell handlingsplan för vattenarbetet ger bättre förutsättningar för en jämnare finansiering och skapar en långsiktighet i planeringen som är viktig för åtgärdsarbetet.

En stor utmaning, som även utredningen identifierat, är att hitta rätt nivå på styrning så att vattenförvaltningsarbetet genomförs på ett likartat sätt i hela Sverige, men ändå medger att länsstyrelserna har möjlighet att prioritera vilka insatser som ger mest miljönytta i deras geografiska ansvarsområde.

Vattenmyndigheternas roll och mandat

Länsstyrelsen delar utredningens syn att vattenförvaltningens organisation är otydlig och svår att förstå. Vattenmyndigheterna hamnar mellan länsstyrelser och nationella myndigheter. Samarbetet mellan Vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten har inte fungerat tillfredställande, exempelvis gällande i vilken ordning vägledning och föreskrifter ska produceras, vilket resulterat i att Vattenmyndigheterna tagit en vägledande roll utöver den samordnande. För länsstyrelserna har det medfört merarbete på grund av en otydlighet i vad som gäller.

Vattenmyndigheterna har dock medverkat till bra förutsättningar för en utvecklad samverkan mellan länsstyrelserna. Den har medfört erfarenhetsutbyten mellan länen och att länsstyrelserna samarbetar om resurser vid behov, speciellt inom distrikten. Det är viktigt för framtiden, oavsett organisation, att den goda samverkan som byggts upp mellan länen bibehålls.

Utveckling av arbetssätt

Länsstyrelsen vill särskilt peka på att länsstyrelsens erfarenheter av det praktiska genomförandet av vattenförvaltningen behöver tas tillvara i det framtida utvecklingsarbetet. Dels är det nödvändigt för att effektivisera arbetet, dels för att komma tillrätta med de arbetsmiljöproblem som beredningssekretariaten upplever på grund av långa perioder av mycket hög arbetsbelastning.

Länsstyrelserna behöver bli mer delaktiga i planering och prioriteringar av arbetet för att kunna arbeta effektivt med de personella resurser som finns och samtidigt upprätthålla en god arbetsmiljö. En organisationsförändring kommer inte att lösa arbetsmiljöproblemen som finns utan det behövs en förändring av arbetssättet i stort.

Vattenförvaltningen innebär en avvägning mellan olika intressen

Länsstyrelsen delar utredningens syn att vattenförvaltningen behöver breddas och ta hänsyn till andra samhällsintressen i större utsträckning. Hittills har vattenförvaltningen fokuserat till stor del på miljöperspektivet, men ambitionen i EU:s vattendirektiv är en avvägning mellan olika samhällsintressen för att skapa ett hållbart nyttjande av våra vattenresurser. Länsstyrelsen anser att det är viktigt för vattenförvaltningens framtida trovärdighet att helhetsperspektivet lyfts i större utsträckning, vilket skapar ett större engagemang i åtgärdsarbetet. Det kommande arbetet med omprövning av vattenkraften för att åstadkomma moderna miljövillkor förutsätter avvägningar mellan natur-, kultur- och energivärden. Erfarenheter som även kan appliceras på andra problemområden.

Kommunernas viktiga roll

Länsstyrelsen håller med om att kommunerna har en mycket viktig roll i åtgärdsarbetet. Med rätt stöd kan de arbeta mer aktivt med olika vattenvårdande insatser. Det är dock viktigt att komma ihåg att alla Sveriges kommuner inte har samma förutsättningar att arbeta med vattenvårdsfrågor. Endast de två största kommunerna i Dalarna har möjlighet att anställa en vattensamordnare. Mindre kommuner har i dagsläget små resurser, både gällande finansiering och personal. Länsstyrelsen upplever att kommunerna efterfrågar mer stöd från länsstyrelsen i dessa frågor.

Länsstyrelsen bifaller därför att förslaget om extra medel ska avsättas till kommunstödjare. Det är speciellt viktigt i ett län som Dalarna med många mindre kommuner. Vår bedömning är dock att det behövs en mer långsiktig finansiering än tre år.

Vattenråd och referensgrupper

Länsstyrelsen anser att vattenråden kan spela en viktig roll för att åstadkomma en samverkan med intressenter utanför myndighetsvärlden. Vattenrådets roll är idag otydlig och fungerar på olika sätt runt om i Sverige. Dalälvens vattenråd har funnits i över ett decennium och fungerar som en arena för intressenter att mötas för att diskutera olika frågeställningar kopplat till vatten. I dagsläget får det endast finnas ett formellt vattenråd per avrinningsområde som samrådspart till Vattenmyndigheten. Dalälven sträcker sig från fjäll till hav vilket gör det för stort för att skapa ett gemensamt engagemang. Möjlighet att bilda flera vattenråd inom ett stort avrinningsområde skulle skapa ett större intresse för de lokala vattenfrågorna som är relevanta i just den delen av Dalälven.

Utredningen har uppmärksammat problematiken genom att föreslå att en eller flera referensgrupper kan bildas inom ett avrinningsområde. Status och mandat är dock oklart för dessa referensgrupper.

Kartläggning och analys

Länsstyrelsen delar utredarnas uppfattning att kunskapsnivån om våra vatten har höjts avsevärt sedan arbetet med vattenförvaltningen påbörjades. Det behövs fortfarande insatser gällande kartläggning och analys, speciellt gällande vatten med hydromorfologisk påverkan. Inom andra miljöproblem behöver fokus flyttas mer mot genomförande av åtgärder. Länsstyrelsen efterlyser en större flexibilitet i arbetet med kartläggning och analys.

Ett sätt att skapa en större flexibilitet och utnyttja resurserna mer effektivt kan vara att vattenförekomsterna delas in i kategorier (kartläggning och analys, åtgärdsutredning, uppföljning) utifrån hur långt arbetet fortskridit. Olika vatten behöver olika insatser gällande kartläggning och analys och åtgärdsutredning. För vissa vatten är det relativt okomplicerat att bedöma status och påverkan medan andra vatten behöver mycket provtagning eller en noggrann påverkansanalys för att nå samma säkerhet i bedömningarna. I dagsläget ställs samma krav på kartläggning för alla vatten. Det har resulterat i att vatten som vi identifierat som åtgärdsobjekt redan i första vattenförvaltningscykeln och som egentligen behöver en ordentlig åtgärdsutredning, måste fortsätta provas för att möta föreskrifternas krav för en säker statusklassning. Arbetet skulle bli mer resurseffektivt om länsstyrelserna kunde bedöma när det är dags att avsluta provtagningen och gå in i kategorin åtgärdsutredning, då vattnet inte behöver någon ytterligare kartläggning. Behov finns av ett mer långsiktigt arbete där varje steg tar hänsyn till det som tidigare gjorts för att snabbare komma till åtgärd.

Vi delar utredarnas bedömning att den administrativa delen av kartläggningsarbetet och rapporteringen behöver förenklas. Beredningssekretariatets kompetens behövs även för att informera, utbilda och inspirera de som ska genomföra åtgärder och för att bevaka att MKN följs i olika miljöprovningar och planarbeten. Beredningssekretariatet skulle vinna tid på effektivare arbetsverktyg. I dagsläget tar inrapporteringen i databasen VISS lika mycket tid i anspråk som analysarbetet. Vi vill lyfta fram det viktiga arbetet med "Akva" som Havs- och vattenmyndigheten startat och som ska resultera i ett nytt förvaltningsstöd för vatten- och havsförvaltning genom att bland annat förbättra VISS.

Länsstyrelsen är positiv till vidare utveckling av verktyg och nationella modeller för kartläggning från SMHI och SGU, där sådana behövs. SMHI arbetar redan idag med att ta fram nationella underlag baserat på GIS-analyser. Vi bedömer dock att automatklassning av mätdata och gruppering av vattenförekomster för klassning inte kommer att minska tidsåtgången för kartläggning och analys för länsstyrelserna i någon större utsträckning. Kvalitetssäkring av automatklassningar tar sannolikt lika lång tid som att göra klassningen från början då all indata som ligger till grund för automatklassningen måste kvalitetsgranskas var för sig. Det är viktigt att bedömningarna blir rätt eftersom de i förlängningen kan avgöra om en verksamhet bedöms tillåtlig eller inte.

Vi vill även framhäva datavärdarnas, exempelvis SLUs, viktiga roll i arbetet med att beräkna index för biologiska data. De har stor erfarenhet av att bedöma biologiska data och bidrar redan idag med denna service.

Ytterligare ett sätt att frigöra tid från kartläggning och analys kan vara att ta bort länsstyrelsernas arbete med att ta fram förslag till åtgärder per vattenförekomst. I praktiken måste genomförandet av åtgärder alltid föregås av en mycket mer detaljerad åtgärdsutredning, än beredningssekretariatet kan göra, för att fastställa vilken åtgärd som är mest lämpligt för att uppnå MKN.

Beredningssekretariatets arbete med åtgärdsförslag överensstämmer inte riktigt med hur länsstyrelsen och verksamhetsutövare sedan länge arbetar med åtgärder inom tillsyn och prövning. I arbetet med MKB:er är det alltid verksamhetsutövarna som tar fram åtgärdsförslag och myndigheterna som bedömer om dessa är tillräckliga för att uppnå MKN. Länsstyrelsernas roll i vattenförvaltningen bör inrikta sig på statusbedömningar samt att definiera lämplig målnivå för vattenkvaliteten, MKN, inte på att föreslå åtgärder.

Länsstyrelsen anser inte att ansvaret för den ekonomiska analysen ska ligga på länsstyrelserna eftersom huvuddelen av underlaget finns på en övergripande nivå hos centrala myndigheter. Hittills har, vad vi känner till, inte länsstyrelserna haft någon input till Vattenmyndigheterna gällande underlag för den ekonomiska analysen och vi ser inte att analysen kommer att kunna göras på en så detaljerad nivå att vi kan få någon praktisk nytta av den inom åtgärdsarbetet. Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för den ekonomiska analysen på distriktsnivå och att istället de länsstyrelser och kommuner som möjligen har underlag levererar detta till Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärdsprogrammen

Länsstyrelsen delar utredarnas bedömning att åtgärdsprogrammen, i nuvarande utformning, har liten betydelse för genomförandet av konkreta åtgärder. Förslaget att åtgärdsplanering bör delas upp i en nationell strategisk del och en regional/lokal konkret del är bra. Den tid som länsstyrelserna lägger på att ta fram åtgärdsförslag per vattenförekomst (se ovan) kan med fördel istället läggas på att tillsammans med kommuner och andra verksamhetsutövare ta fram ett konkret åtgärdsprogram per avrinningsområde.

Utredningen anger att åtgärdsprogrammet på avrinningsområdesnivå ska innehålla åtgärder som kommuner och länsstyrelser har rådighet över. Det innebär att det blir många administrativa åtgärder som endast indirekt bidrar till att MKN nås. Många av de åtgärder som behövs för att klara MKN har inte myndigheter och kommuner rådighet över, exempelvis biotopåtgärder som ofta genomförs av fiskevårdsområdesföreningar. Vi arbetar idag med att inspirera och stötta exempelvis fiskevårdsområdesföreningar för att få till stånd åtgärder. Åtgärdsprogrammet kan förstås innehålla sådana insatser, men den insatsen i sig är inte tillräcklig för att klara MKN, även om förutsättningarna förbättras.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med extra medel för samordningen mellan myndigheter och kommuner inom ett avrinningsområde. Ofta har kommunerna och länsstyrelserna rådighet över olika sakområden/insatser och mer resurser att arbeta för en samsyn/samverkan gällande prioriterade insatser inom ett avrinningsområde kommer sannolikt att öka åtgärdstakten.

Ylva Thörn

Landsbövding i Dalarnas län

Ann-Louise Haglund

Enbetschef