



## Remissvar angående SOU 2020:83 Havet och människan

Er beteckning: M2021/00092

Länsstyrelsen Västernorrland, som också är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, har tagit del av remiss om Havet och människan (SOU 2020:83).

Nedan följer en sammanfattning och övergripande synpunkter på betänkandet. Därefter följer mer specifika synpunkter på utvalda kapitel i utredningen.

Till detta bifogar vi en sammanställning över samtliga Länsstyrelsens förslag och synpunkter i listform.

### Sammanfattning

Miljömålsberedningens uppdrag i arbetet med denna utredning har varit att göra en översyn av vad som kan göras för att nå miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*. Detta har resulterat i betänkandet där man presenterar sin strategi för ett förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin och utredningens uttalade ambition sträcker sig dock längre än det ursprungliga uppdraget. Man lägger stor betydelse i att kunna presentera förslag som främjar en ekosystembaserad förvaltning samt att integrera och harmonisera målen för flera olika förvaltningsområden om i olika grad överlappar varandra. Betänkandet hanterar och lämnar förslag som berör förvaltningen och styrande direktiv av allt ytvatten, i havet och på land.

Länsstyrelsen menar att utredningen lyckas med att identifiera flera av de grundläggande behov som behöver tillgodoses för att förbättra vatten- och havsmiljöförvaltningen. Tydlig ansvarsfördelning, harmonisering av lagstiftning, samordning mellan aktörer, fokus på åtgärder, finansiering, utvärdering och uppföljning samt datainsamling är alla grundläggande villkor inom förvaltningen som behöver fortsätta förbättras för att kunna nå de uppsatta miljömålen för havs- och vattenmiljön.

Länsstyrelsen håller generellt med utredningen om att det krävs en integrerad, tvärssektoriell och samordnad ansats för att ta tag i problemen. Detta är nödvändigt för att våra hav ska få en långsiktigt hållbar förvaltning. Det som händer i havet och i sjöar, vattendrag och grundvatten hänger ihop med vad

som händer på land. Ekosystemansatsen som betonas i utredningen är därför central och måste integreras i allt vattenmiljöarbete.

Sett till detta finner vi det naturligt att utredningen har utökat omfånget av sitt uppdrag till att beröra den svenska förvaltningen av allt ytvatten och inte bara havsmiljön. Men eftersom den grundläggande problembeskrivningen och nulägesanalysen mycket tydligare begränsat sig till det ursprungliga uppdraget kring havsmiljön anser Länsstyrelsen att detta skapar problem i betänkandets problembeskrivning och analys. Utredningen verkar ha hämtat stora delar av sitt resonemang, sin bakgrundsanalys samt delar av sina konkreta förslag inom vattenförvaltningen från Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66), som är under pågående beredning inom Regeringskansliet och som inte har resulterat i några framlagda förslag ännu. Vattenförvaltningsutredningens influenser blir särskilt tydlig i de fall där Miljömålsberedningen själv inte grundligt analyserat nuläget eller effekterna av framlagda förslag. Och även om förslagen i denna utredning, ”Havet och människan”, inte lika tydligt vill peka ut sin önskade riktning när det gäller konkreta förändringar i förvaltningsstrukturen så skulle de båda utredningarnas förslag ge likartade negativa effekter i centrala delar av dagens vattenförvaltning. Länsstyrelsen vill också peka på att Miljömålsberedningen i sina förslag om en ändrad förvaltningsmodell inte har beaktat hur grundvattenfrågor ska hanteras och hur det arbetet kan påverkas av de föreslagna ändringarna.

Därför blir förslagen i ”Havet och människan” också beroende på utfallet av vattenförvaltningsutredningen, och vice versa. Det medför att vi som remissinstans har svårt att inte se dessa två utredningar som delar av en helhet under pågående behandling.

Vi kommer därför dela upp vårt yttrande i två huvudsakliga avsnitt där det inledande berör våra övergripande synpunkter kring de effekter vi ser av förslagen i SOU 2020:83 på den grundläggande vattenförvaltningsmodellen och dess vägledande principer. Med anledning av vad vi anført ovan kommer detta i stora delar också vara ett upprepande av de synpunkter vi redan fört fram i vårt yttrande till Vattenförvaltningsutredningens betänkande.

I det efterföljande avsnittet för vi fram Länsstyrelsens synpunkter som kopplar till de specifika förslagen inom utredningens ursprungliga uppdrag att nå ett effektivare åtgärdsarbete samt högre måluppfyllnad kring de marina miljömålen.

Mot denna bakgrund vill Länsstyrelsen framhålla följande sammanfattande synpunkter på utredningens förslag:

- Ett av betänkandets huvudförslag är en harmonisering av samtliga steg i förvaltningen av havsmiljödirektivet (2008/56/EG), vattendirektivet (2000/60/EG) samt art-och habitatdirektivet (1992/43/EEG). Länsstyrelsen instämmer i att det finns behov av

harmonisering i vissa delar av direktiven då de i vissa genomförandesteg är beroende av varandra. Däremot anser Länsstyrelsen att utredningen inte lyckas se de pågående processer som redan arbetar med att lösa just de problem som identifieras i betänkandet. Flera av de framlagda förslagen riskerar då istället att motverka det redan pågående utvecklingsarbetet, och därtill till stora omställningskostnader, innan man på sikt eventuellt kan gå framåt på nytt. Länsstyrelsen avstyrker därför flertalet av de förslag som handlar om en reglerad harmonisering och ändrad förvaltning.

- Länsstyrelsen menar att det som istället behövs är en förstärkning och vidareutveckling av redan pågående utvecklingsarbete inom befintlig organisation för vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen. För detta krävs ett tydligare politiskt ansvarstagande för havs- och vattenförvaltningsarbetet, något som utredningen också påpekar och i delar lägger fram förslag för. Med en ökad politisk styrning från riksdag och regering, tydliggörande av roller och ansvar tillsammans med kloka finansieringssatsningar och resursförstärkningar anser vi att förutsättningarna finns för en förbättrad och effektivare havs- och vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation. Länsstyrelsen vill framförallt lyfta behovet av att medel riktas till vattenförvaltningens organisation för samordningen och till länsstyrelser och kommuner för åtgärdsarbetet.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att lyfta beslutsmandatet för miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen från vattendelegationerna till nationella, centraliserade beslutsorgan. Dessa förslag som utredningen presenterar gällande inlandsvatten vilar på Vattenförvaltningsutredningens antaganden och skapar en oklar roll- och ansvarsfördelning mellan vattendelegationerna och regeringen kring beslut om åtgärdsprogram och det nationella beslutsorganet för beslut om miljö kvalitetsnormerna. Det kommer att uppstå oklara gränser och uppenbara gränsdragningsproblem mellan olika beslutsfattares roller och ansvar, som gör att det blir i stort sett omöjligt att få ett helhetsgrepp kring frågorna på det sätt som krävs för att säkerställa den sammanhängande kedja av underlag, information och ställningstaganden som vattenförvaltningen bygger på. Denna otydlighet som kvarstår riskerar då att motverka den eftersträvade harmoniseringen och tydligheten i havs- och vattenförvaltningen. Denna effekt identifieras och analyseras inte i betänkandets konsekvensanalys, vilket är anmärkningsvärt. Länsstyrelsen anser att en centralisering av beslutsfattande och genomförandet på det sätt som utredningen föreslår, ger sämre förutsättningar för ett regionalt och lokalt perspektiv på och inflytande över förvaltningen av vattenresurserna i olika delar av landet.

- Precis som flera av de förvaltningsstrukturella förslagen i Vattenförvaltningsutredningen, tycks dessa förslag i betänkandet även frångå den för vattenförvaltningens, och vattendirektivets, grundläggande principen om *en förvaltning baserad på vattnets väg istället för på befintliga administrativa gränser*. Detta är inte enbart en maxim inom vattenförvaltningen utan även en grundpelare i linje med utredningens ambition om en ekosystembaserad förvaltning. Det är motsägelsefullt att vattenförvaltningen då föreslås återgå till en mer traditionell förvaltning enligt administrativa gränser, vilket innebär en ökad institutionell fragmentering som har svårare att inkludera biodiversitet och komplexa ekologiska och sociala samband i beslutsfattandet.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att Jordbruksverket blir ny miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Förstärkningar och långsiktig finansiering kommer krävas för vattenmiljöåtgärder inom jordbruket så att Sverige kan nå målen inom vatten- och havsmiljön och den nationella livsmedelsstrategin. Jordbruksverket har en viktig roll i detta arbete men frågan kring övergödning är komplex och fler påverkanskällor bidrar än endast jordbruket. Vi ser därför inte fördelarna eller effektivitetsvinsterna med ett byte av miljömålsansvarig myndighet eftersom det ändå kommer behövas koordinering mellan myndigheter. För att särskilja de olika intresseområdena för näring kontra miljö, så är den bästa lösningen att Havs- och vattenmyndigheten behåller sitt ansvar för miljö målet Ingen övergödning.
- Ett viktigt utvecklingsområde som utredningen identifierar är miljöövervakningen och behovet av miljödata är stort för en rad olika verksamheter. Den akvatiska övervakningen behöver förstärkas för att bland annat säkerställa en anpassning till vattenförvaltningens behov. Betydelsen av datavärdsskapens utveckling blir i detta centralt. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Havs- och vattenmyndigheten får ett helhetsansvar för den akvatiska övervakningen som inkluderar miljögifter samt arter i den akvatiska miljön.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att ur miljö kvalitetsmålet Hav i balans och en levande kust- och skärgård ta bort preciseringarna: Bevarande av natur- och kulturmiljö värden, Kulturlämningar under vatten samt, Friluftsliv och buller. En samhällsplanering med ett ekosystemtjänstbaserat synsätt behöver inkludera kulturella värden och det är en dålig signal om detta tas bort ur miljö målet. Kulturmiljö ingår också i det generella miljöbegreppet och finns tydligt med i miljöbalken samt i landets samlade miljö mål, där bevarande och utveckling av kulturmiljöer ingår i målens

preciseringar. Därför behöver också alla delar av miljömålet omfattas av preciseringarna.

## Övergripande synpunkter

Synpunkterna i denna del utgår från Länsstyrelsens sammanvägda bedömning av utredningens nulägesbeskrivning, problemanalys och identifierade behov till förändring, samt de effekter vi ser av förslagen i SOU 2020:83 på den grundläggande vattenförvaltningsmodellen och dess vägledande principer.

Syftet med avsnittet är alltså att ge en samlad bild av hur länsstyrelsen ser på dessa delar samt de effekter vi ser av utredningens förslag på den grundläggande vattenförvaltningsmodellen och dess vägledande principer och de främsta invändningar vi har mot dessa förslag.

### **Betänkandets nulägesanalys och nollalternativ**

Utredningen lägger stor betydelse vid behovet av ökad harmonisering i tillämpningen av havsmiljödirektivet, vattendirektivet och art- och habitatdirektivet samt EU:s gemensamma fiskeripolitik och då särskilt när det kommer till hur man utformar miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Vidare pekar utredningen ut behovet av en effektivare samordning för att få högre fart i åtgärdsarbetet. I kapitel 3.5, med en redogörelse för utredningens bedömning av vad som kommer ske om ingen förändring görs, ges intrycket att det idag inte pågår något fortlöpande utvecklingsarbete för att hantera dessa identifierade utmaningar. Så är inte fallet, och stora steg har tagits i detta de senaste åren just för att tydligare samordna olika myndigheters både enskilda och överlappande ansvarsområden. Ett tydligt exempel på detta är förslagen till åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen som nyligen har varit ute på ett samordnat samråd. Vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten har lagt ned ett omfattande arbete på att samordna förslagen till åtgärdsprogram, just för att så långt som möjligt åstadkomma en sådan harmonisering och samordning som Miljömålsberedningen efterlyser.

Länsstyrelsen håller i delar med utredningens bedömning att det finns förbättringspotential inom havs- och vattenförvaltningen. Men då utredningen missar att ta hänsyn till pågående förbättringsarbete riskerar flera av de framlagda förslagen att ta utvecklingen bakåt, till stora omställningskostnader, och med en osäker prognos för om och när det på sikt eventuellt kan tas nya steg framåt. Vi menar att det krävs en tydligare beskrivning och analys av detta fortlöpande utvecklingsarbete och att förslagen bör vila på ansatsen att förstärka dessa eftersom det är där kunskap och erfarenheten finns samlad. Detta kan ske genom att de delar av betänkandet som handlar om att skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges vattenförvaltningsarbete och en ökad tydlighet kring roller och ansvar genomförs. Därför anser vi att en högre grad av politisk styrning från riksdag och regering samt välriktade finansieringssatsningar och

resursförstärkningar, framförallt till länsstyrelser och kommuner, skulle ge en förbättrad och mer effektiv havs- och vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation, där förutsättningarna redan finns på plats.

### **Myndigheters ansvar och mandat**

På basis av utredningens nulägesanalys och det upplevda problemet, där förslagen gällande inlandsvatten främst vilar på Vattenförvaltningsutredningens antaganden, lägger betänkandet fram flera förslag som leder till grundläggande förändringar i hur vattenförvaltningen är strukturerad och verkar. Genom att lyfta beslutsansvar för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram från vatten-delegationerna till nationella instanser och samtidigt sprida ut samordningsansvaret från vattenmyndigheterna till samtliga länsstyrelser tunnar man ut rollen av Vattenmyndigheterna och dess delegationer utan att svara på vilka roller dessa ska fylla efter detta i relation till nationella instanser och övriga länsstyrelser. Utredningen ger inga svar på hur rollerna mellan t.ex. länsstyrelser, länsstyrelsernas beredningssekretariat och vattenmyndigheterna är tänkta att se ut eller avgränsas. Detsamma gäller roll- och ansvarsfördelningen mellan vattendelegationerna och regeringen för åtgärdsprogram och det nationella beslutsorganet för miljökvalitetsnormerna. Länsstyrelsen anser att förslagen kommer att leda till oklarheter i fråga om roller och ansvar och gränsdragningsproblem och att det kommer att uppstå stora svårigheter att behålla ett helhetsperspektiv och säkerställa den sammanhängande kedja av underlag, information och ställningstaganden som vattenförvaltningen bygger på. Den eftersträlvade harmoniseringen och tydligheten i havs- och vattenförvaltningen riskerar därför gå förlorad med anledning av dessa otydligheter. Detta lyckas utredningen inte identifiera och hantera i konsekvensanalysen. Om utredningen i större utsträckning stått för sin egen nulägesbeskrivning och analys istället för att i flera delar hämtat denna från Vattenförvaltningsutredningens betänkande, hade det kanske varit lättare att se dessa konsekvenser av förslagen, vilket vi tror hade lett till andra slutsatser och förslag än de som nu har presenterats..

I denna utredning, liksom i Vattenförvaltningsutredningens, ser vi att förslagets effekter ger ett ökat antal aktörer ansvar för att samordna olika delar av havs- och vattenförvaltningen. Och genom att lägga ett beslutsansvar på nationell nivå, exempelvis i förslaget om gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, så riskerar beslutsunderlaget – för att över huvudtaget bli möjligt för en aktör att överblicka – behöva bli generaliserat och övergripande i så hög utsträckning att det blir på bekostnad av god lokal anpassning och acceptans. Länsstyrelsen kan i det avseendet konstatera att en stor mängd synpunkter som har kommit in i det nyss avslutade samrådet om vattenförvaltningens förslag till åtgärdsprogram handlar om att åtgärdsprogrammen borde vara betydligt mycket mer konkreta och anpassade till lokala och regionala behov och förutsättningar.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag lägger alltför stor tilltro till bedömningen att en ökad differentiering av ansvar och beslutsmandat för olika

frågor i vattenförvaltningsarbetet kommer att ge ett ökat ansvarstagande från alla aktörer och därigenom ökad effektivitet i arbetet och åtgärdstakten. Länsstyrelsen ser flera problem i detta. Dels förutsätter den att avsevärda resurser läggs på samverkan bara för att enas om och fördela roller och ansvar, dels kommer det att vara den minsta gemensamma nämnaren för alla berörda aktörer som avgör ambitionsnivån i arbetet och åtgärdstakten. Det är vår bedömning att en sådan förvaltningsstruktur istället riskerar att leda till en försämrad effektivitet och en lägre grad av genomförande i åtgärdsarbetet.

### **Utredningen lämnar ”Vattnets väg”**

Betänkandets förslag vill bringa ordning i det man i utredningen kallar för ett ”geografiskt kaos”. Detta är en dålig beskrivning, då det man egentligen menar är ett upplevt administrativt kaos. Geografin för vattnet är given utifrån de avrinningsområden som skall förvaltas och deras ömsesidiga beroende. Däremot kan ansvarsfördelningen inom havs- och vattenförvaltningen upplevas kaosartad med oklarheter och viss dissonans i synen på ansvar och mandat. Det är där värdet av en ledande och samordnande aktör som speglar vattnets geografi kommer in.

Vattenförvaltningen sker utifrån avrinningsområden, det vill säga utifrån principen om Vattnets väg (från fjäll till hav-ansatsen) där vattnets naturliga flöden och gränser fungerar som bas för de administrativa arrangemangen där förvaltning och beslutsfattande sker med utgångspunkt från naturgeografiska förutsättningar och behov.

Vattenmyndigheternas arbete inom vattendistriktet är det exempel där ekosystemsansatsen kommit längst som etablerad förvaltningsmodell i en svensk kontext. Vi ser också hur vårt arbete fortsatt utvecklas i denna riktning, från att fokusera på att återställa eller bevara en god vattenmiljö, till att också i allt större utsträckning behöver arbeta utifrån balansen mellan bevarande- och nyttjandemål. Exempel på detta är omprövningen av moderna miljövillkor som ska ske enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft

Länsstyrelsen upplever det som motsägelsefullt att utredningen förespråkar en övergripande förändring till en ekosystembaserad förvaltning samtidigt som man föreslår att vattenförvaltningen, som kommit längst i detta arbete, återgår till en mer traditionell sektorsförvaltning. Effekten blir det man själv beskriver vara utmaningarna för ekosystemsansatsen nämligen en institutionell fragmentering och att man förlorar en integrerad sektorsövergripande styrning som inkluderar biodiversitet och komplexa ekologiska och sociala samband. (kap. 9, s. 329-330).

Rörande den kritik utredningen riktar mot dagens vattenförvaltning menar Länsstyrelsen att utredningen själv ger en förklaring till de utmaningar som kvarstår:

*” Slutsatsen är att de omorganisationer av såväl förvaltningsmyndigheter som lärosäten som har genomförts under senare år har skapat bättre förutsättningar för integration mellan sektorer och geografiska nivåer, men att det tar tid att etablera nya ansvarsområden och processer som går på tvärs i traditionella arbetssätt. [...] En viktig erfarenhet är att ekosystembaserad förvaltning ställer höga krav på samverkan och kommunikation mellan aktörer och att en stabil och tillräcklig finansiering är en viktig förutsättning”(SOU 2020:83, s. 310).*

Det utredningen här lyfter är både en god beskrivning av det som varit vattenmyndigheternas utmaning att lösa men pekar också ut vilka satsningar som krävs i det fortsatta arbetet. Vattenmyndigheterna har kommit en bra bit på vägen sedan inrättandet 2004 men förvaltningsmodellens legitimitet behöver ytterligare förstärkas vilket skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivt arbete att nå miljömålen.

En sammanhållen och effektiv vattenförvaltning kräver också en samlande och samordnande aktör som också äger helhetsansvaret såväl som mandatet att fatta beslut i centrala frågor; om arbetssätt och metoder, vilka underlag som behövs, mål för åtgärdsarbetet och bedöma vilka åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att säkerställa att målen nås. Just vattenmyndigheternas karaktär av självständiga ”enfrågemyndigheter” har varit avgörande för vattenförvaltningens uppbyggnad och genomslag i Sverige. Precis som flera av de förvaltningsstrukturella förslagen i Vattenförvaltningsutredningen, tycks dessa förslag i betänkandet frångå vattenförvaltningens grundläggande tanke om en förvaltning baserad på Vattnets väg.

I betänkandet verkar man inte ha identifierat, eller åtminstone kunnat redogöra för, denna förändring av förvaltningsmodellen som en konsekvens av förslagen. Vår bedömning är att utredningen, som en följd av sitt utökade omfång, valt att i allt för stor utsträckning vila mot det resonemang som förts inom Vattenförvaltningsutredningen med förslag om förändrade ansvarsförhållanden inom havs- och vattenförvaltningen. Detta leder utredningen till en på förhand given riktning i dessa avseenden. Om avsikten är att överge eller omvärdera ekosystemsansatsen och förvaltningsprincipen för Vattnets väg behövs detta utredas och analyseras. Nu föreslås förändringar som, såväl direkt som indirekt, leder bort från Vattnets väg utan att ha identifierat det som en konsekvens.

För Länsstyrelsen är det centralt att vattenförvaltningsarbetet genomförs som ett långsiktigt arbete som syftar till en hållbar vattenanvändning, där varje ny sexårsperiod medför framsteg utifrån lärdomarna från föregående förvaltningscykel. Den omfattande organisationsförändring som genomfördes i syfte att implementera vattendirektivet 2004 innebar en helt ny förvaltningsmodell som idag fortsätter utvecklas för att nå sin fulla effekt.



Med hänsyn till arbetets omfattning och komplexitet är det helt naturligt att det krävs lång tid för att både etablera ett nytt arbetssätt och kunna bedöma behov av åtgärder och eventuella förändringar i vattenmiljön. Det har tagit tid att genom samverkan och dialog klargöra olika aktörers roller, ansvar och mandat, att bygga upp och organisera kunskapsunderlag och kompetens inom nya sakområden och att etablera en stabil grund för bedömning och beslut om vilka åtgärder som behövs. Därför är det naturligt att det är först nu, när arbetsmomenten inom vattenförvaltningen genomförs för tredje gången, som både arbetssätt och resultat av erfarenheter från tidigare förvaltningscykler börjar få genomslag.

### **Nuvarande vattenförvaltningsmodell behöver fortsätta utvecklas**

I vårt svar till Vattenförvaltningsutredningen beskriver vi de förslag vi anser skulle åstadkomma en både utvecklad och effektivare vattenförvaltning i Sverige om de genomförs. Detta samtidigt som man undviker de risker och nackdelar som en omfattande organisationsförändring skulle innebära. Med anledning av att Havet och Människan ligger i linje med Vattenförvaltningsutredningens förslag vill vi därför på nytt hänvisa till det resonemang och de förslag vi framförde i vårt svar till denna att det beaktas tillsammans med detta yttrande.

Länsstyrelsen delar utredningens övergripande bedömning av att det i flera avseenden behövs förstärkningar och förtydliganden av vattenförvaltningen, främst i form av tydligare regleringar, ett ökat politiskt ansvarstagande och en förstärkt finansiering för att nå satta miljömål.

Men, utifrån vad vi anfört ovan, anser vi att detta endast låter sig göras på ett resurseffektivt och målinriktat sätt om det sker inom den befintliga strukturen för vattenförvaltningen. Utgångs- och startpunkten bör vara det utredningens slår fast i kapitel 24.1, nämligen:

”Myndigheterna ska bara utföra det arbete regeringen har gett dem i uppgift att göra, genom instruktion, i regleringsbrev eller uppdrag. Alternativet att inte skriva in dessa uppgifter i instruktionerna skulle vara att sprida dem i tidsbegränsade uppdrag som ger sämre kontinuitet och överskådlighet. Miljömålsberedningen menar därför att instruktionsändringarna är ett led i att myndigheterna ska kunna bli effektivare i sitt havsmiljöarbete. De får veta med ökad tydlighet vad de förväntas göra och även att arbetet inte är tillfälligt” (s. 1326 i betänkandet).

Denna tydlighet skulle skapa en god grund och stabilitet för det fortsatta utvecklingsarbetet inom och mellan berörda myndigheter och därmed också för att se till de viktigaste utvecklingsbehoven för att stärka vattenförvaltningen. Dessa är

1. Statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet behöver tydliggöras.

2. Finansieringen av arbetet med att genomföra EU:s ramvattendirektiv behöver förstärkas hos alla berörda myndigheter.
3. Miljöövervakning behöver utvecklas och anpassas efter vattendirektivets krav.
4. En ökad långsiktig finansiering behövs för att höja takten på genomförandet av åtgärder. Förstärkningar behövs särskilt för vattenmiljöåtgärder inom jordbruket så att livsmedelsstrategin kan förenas med en hållbar vattenförvaltning.

I utredningen återfinns flera förslag med just dessa ansatser och vi ställer oss bakom de förslagen inom ramen för den befintliga vattenförvaltningsstrukturen.

**Länsstyrelsen avstyrker förslagen om förändringar rörande utformning och beslut om miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram för vatten- och havsmiljöförvaltningen.**

Länsstyrelsen anser att bredden av representerade aktörer i vatten-delegationerna borgar för ett bidrag till beslutsfattandet från många olika kompetenser och perspektiv, och möjliggör en bred förankring i samhället för de beslut som ska fattas. Delegationernas kunskaper och erfarenheter omfattar frågor rörande allt från vattenmiljö, teknik, näringsliv, statlig och kommunal planering och förvaltning, energiproduktion och areella näringar, till forskning och klimatanpassningsarbete.

Länsstyrelsens uppfattning är att vattendelegationen har haft en central roll i genomförandet av vattenförvaltningen. Detta är en aspekt av det hittillsvarande vattenförvaltningsarbetet som betänkandet inte har beskrivit. På grund av sin breda sammansättning, omfattande kunskaper och goda förankring i både olika sakfrågor och olika delar av vattendistriktet rent geografiskt, har delegationen goda förutsättningar att fatta beslut rörande vattenförvaltningen.

Betänkandet föreslår ett samordnat beslutsfattande för miljö kvalitetsnormer i kustvatten och havsvatten och att en gemensam beslutsordning för dessa två typer av normer ska införas. Länsstyrelsen anser att ökad samverkan är ett bättre första steg i en utvecklad harmonisering av dessa normer istället för en gemensam beslutsordning. Detta med tanke på vattendelegationens viktiga roll som beslutsfattare enligt vattnets väg, från fjäll till hav.

Länsstyrelsen avstyrker därför samtliga tre föreslagna alternativ för ändrad beslutsordning avseende miljö kvalitetsnormer och förordar istället att miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet även i fortsättningen ska beslutas av vattendelegationen i distriktet.

## Stärk länsstyrelser och kommuner i deras roller

Länsstyrelsen bifaller utredningens förslag att stärka länsstyrelserna i deras samordnande roll i havs- och vattenmiljöarbetet samt kommunernas inom åtgärdsarbetet. Betänkandet lägger med all rätt stor vikt av att höja åtgärdsstakten vilket är ett måste för kommande förvaltningscykler. Länsstyrelser och kommuner är nyckelaktörer i detta men för att det ska vara möjligt måste det ske välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar, vilket också framgår av länsstyrelsens budgetäskande.

## Synpunkter på specifika kapitel och förslag

I detta avsnitt kommer vi att föra fram Länsstyrelsens synpunkter som kopplar till specifika kapitel eller förslag för att nå ett effektivare åtgärdsarbete samt högre måluppfyllnad kring de marina miljömålen, dvs. det som ursprungligen var Miljömålsberedningens uppdrag.

### Kapitel 1. Författningsförslag

#### *Förslag till havsmiljölag*

Länsstyrelsen är positiv till förslaget, men skulle gärna se en komplettering av definitionen av ekosystemansatsen som föreslås. Till definition av ekosystemansatsen bör en hänvisning göras till Malawi-principerna<sup>1</sup>. I synnerhet bör det framgå att ekosystemansatsen utgår ifrån att förvaltningen ska vara decentraliserad och skötas på lämplig nivå (princip 2, 6, 7). Dessutom bör det i definitionen ingå att förvaltningen ska vara adaptiv (princip 9) genom att ta sin utgångspunkt från ekosystemens struktur och funktion (princip 4 och 8) det vill säga att förvaltningen utgår från naturens förutsättningar och inte människans (jämför MB 1 kap. 1 §).

#### *Förslag till ändringar i plan-och bygglagen (2010:900)*

Vattenmyndigheten tillstyrker förslaget som handlar om att förtydliga att detaljplan som en kommun beslutar om också kan innehålla skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på vattenmiljön (4 kap 12 och 14 §§). Detta är ett mycket viktigt tillägg, som möjliggör för kommunerna att föreskriva skyddsåtgärder som handlar om att begränsa ytterligare försämringar av havs- och vattenmiljön med tydligt stöd i författning.

#### *Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)*

Vattenmyndigheten avstyrker förslagen om ändringar i vattenförvaltningsförordningen då förslagen inte är förenliga med vattendirektivets krav om att

---

<sup>1</sup> Workshop on the Ecosystem Approach (Lilongwe, Malawi, 26-28 januari 1998), vars rapport presenterades på det fjärde COP-mötet (Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity) (Bratislava, Slovakien, 4-15 maj 1998, UNEP/CBD/ COP/4/Inf.9),

ett åtgärdsprogram ska tas fram för varje vattendistrikt. Förslagen väcker även många nya frågor kring hur processen ska gå till och vem som ansvarar för de olika delarna som föregår ett samråd och beslut.

## Kapitel 8. Klimatförändringar

Kapitlet utgör en bra sammanställning av hur havet påverkas av klimatförändringar men saknar förslag på konkreta åtgärder. Analysen av hur Sverige kommer påverkas av ett förändrat klimat och vilka åtgärder vi behöver vidta har pågått sedan början av 2000-talet. Fokus har då legat på mark- och vattenanvändningens påverkan samt dricksvattenförsörjning och vattenkvalité. Däremot har inte frågan om hur vår havsmiljö och dess arter påverkas fått samma uppmärksamhet. Att ta fram en samlad bild kring dessa utmaningar vore därför en viktig insats för att kunna utarbeta konkreta handlingsplaner för arbetet framåt.

Länsstyrelsens förslag är att exempelvis SMHI, i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten och forskarvärlden, ges i uppdrag att ta fram kunskapsunderlaget om hur våra olika havsområden kan komma att påverkas runt hela Sveriges kust. Då tydliggörs även vilka åtgärder som kan behövas för att bibehålla den havsmiljö vi önskar och den biologiska mångfald som är nödvändig för att vi ska kunna ta del av havets alla ekosystemtjänster. Men för att dessa handlingsplaner ska kunna tas fram behöver det tydliggöras var ansvaret ligger när det kommer till åtgärder och förvaltning av havsmiljön.

Det finns redan idag viss kunskap som har arbetats fram i forskarvärlden och hos myndigheter på nationell nivå, men det finns även regionala goda exempel som *EConnect* vilket ska visa på troliga effekter av klimatförändringen i Bottniska viken fram till år 2120.

## Kapitel 11. Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier indikatorer och andra mätetal

Utredningen föreslår att ur miljö kvalitetsmålet Hav i balans och en levande kust- och skärgård tas bort preciseringarna: Bevarande av natur- och kulturmiljövärden, Kulturlämningar under vatten samt, Friluftsliv och buller. Länsstyrelsen avstyrker det förslaget både utifrån perspektiven samhällsplanering, bevarandet av natur- och kulturvärden samt rörande kulturlämningar under vatten. Samhällsplanering med ett ekosystemtjänstbaserat synsätt behöver inkludera kulturella värden och det är en dålig signal om detta tas bort ur miljömålet. Kulturmiljö ingår också i det generella miljöbegreppet och finns tydligt med i miljöbalken samt i landets samlade miljömål, där bevarande och utveckling av kulturmiljöer ingår i målens preciseringar. Med tanke på det att preciseringarna, enligt utredningens text, ska *”vara grunden för att tolka miljö kvalitetsmålen innebär, vara kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljöarbetet”* så måste ju också alla delar av miljömålet omfattas av preciseringarna.

### *Samhällsplanering*

Utän de tre preciseringarna som utredningen föreslår ta bort från miljömålet anser Länsstyrelsen att det skulle motverka både det tvärspektoriella kunskapsbehovet som utredningen själv efterlyser i inledningen av kapitel 23 samt genomförandeunderskottet av åtgärder. Bland annat genom utredningens förslag om det nya anslaget för Havs- och Vattenmiljöforskning (kap. 23.2.4). Vidare anser vi att ett tvärspektoriellt perspektiv tydligare bör ingå som en grund både i förslag om en havsmiljölag (kap. 25.2.1), förslaget om en tvärvetenskaplig funktion (kap. 25.2.2) samt förslaget om samhällsekonomiska analyser (kap. 25.2.3)

För kulturmiljövården, turismen och friluftslivet finns behov av nya statliga planeringsunderlag för kust och hav. Behoven beskrevs av länsstyrelserna i Havs- och vattenmyndighetens Syntesrapport för tre förstudier – förbättrade planeringsunderlag för kust- och havsplanering (Dnr: 408-4281-2021 Länsstyrelsen Västernorrland). Där föreslår Länsstyrelserna i förstudierna ett utökat samarbete kring framtagandet av underlag för kulturmiljö, friluftsliv och turism kopplat till kust- och havsplanering och anser att Riksantikvarieämbetet, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Tillväxtverket och Naturvårdsverket ges detta uppdrag med instruktion och budget för arbetet.

När det gäller den kommunala översiktsplaneringen är det ett av de områden där synergier och målkonflikter för kust och havsmiljön hanteras. Länsstyrelsen tycker att utredningens förslag om ändring i plan- och bygglagen är bra där man förtydligar att kommunernas översiktsplaner ska beskriva hur de tar hänsyn och samordnas med havsplanerna enligt 4 kap. 10 § miljöbalken.

Men som utredningen också beskriver så har kommuner svårt att hantera statliga planeringsunderlag som kommer från olika håll och vi önskar att utredningen i mer detalj hade beskrivit de brister som finns och gett detaljerade förslag på de problem som en god kommunal planering kan lösa. Från år 2020 finns Planeringskatalogen som samlar statliga underlag och där kommunen kan söka ut det underlag som de behöver men problemet är snarare att mindre kommuner inte har kompetens eller resurser att använda dessa underlag. Vi anser att det krävs en bättre samordning mellan myndigheter i framtagandet av underlag till kommunerna och att dessa tillgängliggörs i Planeringskatalogen. Vidare bör Boverkets vägledning för kommunal kust och havsplanering bli mer konkret med goda exempel för att vara en bra hjälp för kommuner i översiktsplaneringen av kust- och havsområden.

*Bevarade natur- och kulturmiljövården samt Kulturlämningar under vatten*  
Länsstyrelsen bedömer att det i utredningen saknats tillräcklig kompetens kring kulturmiljöer. Inte heller verkar Riksantikvarieämbetet ha varit delaktig i framtagandet av rapporten trots att de är nationell myndighet med ansvar för kulturmiljöfrågorna. Vi ser detta som en stor brist då kulturmiljö ingår

också i det generella miljöbegreppet. Att Miljömålsberedningen föreslår att etappmål ersätter befintlig precisering i syfte att effektivisera arbetet finner vi märkligt. Det föreslagna etappmålet omfattar inte kulturmiljö, vilket innebär att området inte längre omfattas av miljömålsuppföljningen. Detta går enligt Länsstyrelsen emot den grundläggande principen för hur miljömålssystemet är organiserat.

Det är avgörande att få fram tillräckliga uppföljningsmått för att hållbart förvalta havsmiljön och bevara dess kulturmiljöer. Uppdraget för att ta fram dessa uppföljningsmått ges rimligtvis till Havs- och vattenmyndigheten då de sedan tidigare getts i uppdrag att ta fram en vägledande strategi för myndighetens arbete med kulturmiljöfrågor. HaV bör då ta stöd hos Riksantikvarieämbetet och Statens Maritima och Transporthistoriska Museer för att både följa upp och bygga upp kunskap i frågan.

Hantering av kulturmiljöer i miljömålssystemet är principiellt viktig för miljömålssystemet som helhet. Då det inte finns något annat system för uppföljningen av kulturmiljövärden skulle den förslaget om att skrota preciseringarna innebära stora negativa konsekvenser för arbetet med en hållbar utveckling avseende kulturmiljöns värden. Befintliga kärnindikatorer för miljö kvalitetsmålen bör utvecklas så att de kan tillämpas för kulturmiljöområdet.

Inte i något annat hav är skeppsvrak så välbevarade som i Östersjön. De unika bevarandeförhållandena med bräckt vatten, kyla, mörker och låg syrehalt gör att vrak från 1600- och 1700-talet, och kanske ännu äldre, står nästan intakta på havets botten och är ett kulturarv värdigt att jämföras med världsarven på UNESCO:s världsarvslista. Kunskaperna om kulturarvet under havet är betydligt sämre än det på land då inventeringar av forn- och kulturlämningar inte skett där i samma omfattning.

## Kapitel 12. Miljö kvalitetsnormer

I utredningen pekar man ut att miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet hittills haft en större inverkan på miljöförvaltning än vad miljö kvalitetsnormer för havsmiljön har. Länsstyrelsen tror detta beror på att vattendirektivet implementerades i svensk rätt flera år tidigare än havsmiljödirektivet. Det har tagit lång tid för vattendirektivet att få genomslag i svensk rätt och vattenmyndigheterna ser en fortsatt utveckling i praxis också efter Weserdomen 2015, som förtydligar hur myndigheter och kommuner ska ta hänsyn till miljö kvalitetsnormer för vatten. Vi förväntar oss att praxis för hänsyn till miljö kvalitetsnormer för havsmiljön också kommer att utvecklas.

Utredningens förslag om att harmonisera miljö kvalitetsnormerna för kustvattnet och havsvatten tror vi idag inte är möjligt eftersom de utgår från olika bedömningsgrunder. Det går därför inte att jämföra bedömningen av

vattenkvalitet enligt de olika direktiven. Harmoniseringens första steg måste vara en samordnad översyn av bedömningsgrunder.

#### **Kapitel 14. Ingen gödning till havet**

Precis som utredningen slår fast finns det över 90 miljoner människor i Östersjöns avrinningsområde som bidrar till övergödningen och det är flera olika källor som bidrar till problemet. Det gör övergödning till ett synnerligen delat problem med de övriga länder eftersom det medför att många övriga åtgärder och investeringar för en god miljöstatus inte kommer få nödvändig effekt. I utredningens figur 14.2 med tillhörande text ser man att den svenska påverkan av fosfor minskat och det vore intressant att även se utvecklingen i andra Östersjöländer. Ett sådant underlag är intressant för att kunna göra avvägningen mellan olika insatser både nationellt och internationellt.

Länsstyrelsen avstyrker att Jordbruksverket föreslås som ny miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Jordbruk kommer behöva genomföra många åtgärder för att minimera sitt näringsläckage och i Sverige har detta arbete pågått under en längre tid. Men frågan är komplex och fler påverkanskällor bidrar än endast jordbruket och även om Jordbruksverket har en viktig roll i detta arbete ser vi inte fördelarna eller effektivitetsvinsterna med ett byte av miljömålsansvarig då koordinering mellan myndigheter ändå kommer behövas. För att särskilja de olika intresseområdena för näring kontra miljö, så är den bästa lösningen att Havs- och vattenmyndigheten behåller sitt ansvar för miljö målet Ingen övergödning även fortsättningsvis.

Att begränsa övergödning till att i allt för stor utsträckning bli blott en jordbruksfråga blir missvisande. För precis som utredningen slår fast är jordbruket en del av lösningen och den enskilt viktigaste sektorn för utvecklingen av kretsloppslösningar för återföring av fosfor och kväve. Åtgärdsförslagen som kan påverka livsmedelsproduktionen behöver därför beräknas utifrån förväntad effekt på vattnets status utifrån de regionala förutsättningarna, tillsammans med påverkan på konkurrenskraften med risken att produktionen flyttar utomlands med lägre krav än de Sverige har idag. Man behöver då kunna svara på vilka utmaningar import av livsmedel medför samt föreslå åtgärder för att minska svinn från den källan

Det är regional skillnad i vad som produceras var i Sverige, till stor del beroende på skillnaderna i klimat och geografi men även jordbrukens storlek och arrondering. Till exempel är den generella påverkan från mjölk- och köttproduktionen mindre i norra delarna av Sverige eftersom den i grunden baseras på vallodling som förädlas till livsmedel av idisslarna, vallen bidrar också till den biologiska mångfalden. Det är viktigt att erkänna att produktionen av animaliska livsmedel i stor utsträckning försörjer övrig livsmedelsproduktion med gödsel och skulle denna livsmedelsgren krympa kommer det innebära en ökad mängd handelsgödsel såvida inte produktionsbortfallet kompenseras med import. Frågan är om det är arealen som

producerar foder till animalierna, som till stor del är flerårig vall, som i huvudsak står för näringsläckaget?

Utredningens förslag om etappmål om effektivare gödselanvändning syftar till att minska andelen mineralgödsel. Den generella trenden i Sverige är att antalet djur inom jordbruket minskar. Resultatet av ett sådant etappmål riskerar att markerna tillförs mindre näring och därmed skördar. Detta påverkar lönsamheten hos jordbrukarna samt tillgången på livsmedel för konsumenter. Utredningen resonerar också kring möjligheten till transportbidrag för flytgödsel, från områden med överskott till områden med underskott. Man behöver då ta hänsyn till att i Sverige sker den djurhållande produktion främst i en del av landet och växtodling i en annan. Transporterna kommer då bli längre än till granngården och de geografiska avstånden skiljer sig markant från Danmark, där kostnadsexemplet är hämtat från.

Det är viktigt att säkerställa att inte mer gödsel tillförs jordbruks- eller skogsmark än vad som behövs, och att relevanta och balanserade åtgärder för att minska läckage av fosfor och kväve till vatten och hav genomförs. Men utredningens beskrivning att det inte finns några företagsekonomiska vinstincitament för lantbrukaren att beakta resursåtgången vid gödsling anser vi är en alltför förenklad bild. Gödsel är för lantbrukaren en insatsvara, precis som det bränsle som krävs för att köra ut den på fälten, vilket motsvarar en kostnad för företaget och det är därför inte företagsmässigt hållbart att inte optimera nyttan med den gödsel man sprider.

Problemet med näringsläckage och övergödning av våra hav och vatten är viktigt att ta itu med och det kommer kräva såväl resurser som bred samverkan för att nå den åtgärdstakt som krävs. Eftersom det i stora delar finns finansiering för många av åtgärderna väcks frågan varför inte tillräckligt genomförs? En ökad möjligheten att kombinera bra åtgärder med nytta för markägaren kanske är nödvändigt, exempelvis en damm som en buffert för att bromsa upp flödet på våren men som vid behov kan användas för bevattning. Utredningens förslag att öka resurserna för Länsstyrelsernas samordning är bra för just detta och att Länsstyrelsen därmed kan vara en bra länk mellan traditionellt myndighetsarbete och de markägare och organisationer som är intresserade av att göra fysiska åtgärder.

## Kapitel 15. Farliga Ämnen

Gällande farliga ämnen vill Länsstyrelsen påpeka att den problembeskrivning som ges i kapitel 15.1.3. om olika källor och flöden inte överensstämmer med resultatet i Vattenmyndighetens påverkansanalys för den tredje förvaltningscykeln 2016-2021. Utredningen hävdar att omkring 80 procent av föroeningarna till havsmiljöer kommer från landbaserade källor medan vår påverkansanalys visar att den största påverkanskällan för prioriterade ämnen i Sverige sker genom atmosfärisk deposition. Vi bedömer att det finns en betydande påverkan från atmosfärisk deposition för kvicksilver och



polybromerade difenyletrar (PBDE) i hela Sverige. Kvicksilver nämns här men vi anser att också PBDE bör lyftas fram i detta sammanhang då det också är ett överallt överskridande ämne. Vi menar också att det här är viktigt att lyfta de lokala källorna till de överallt överskridande ämnena.

Det är mycket bra att betydelsen av förorenade sediment lyfts fram tydligt i utredningen och man bör betona vikten av att även bibehålla och öka åtgärdstakten även av förorenade områden på land för att nå miljö-kvalitetsnormerna i kustvattnet. Vi hade velat se fler konkreta förslag för detta.

All bedömning av kemisk status är beroende på tillgången på data. Därför är det avgörande att satsningar görs kring datavärddar, vägledning för recipient-kontroll samt möjlighet att ställa krav på inrapportering av data för att kunna ha ett målinriktat och effektivt åtgärdsarbete rörande farliga ämnen. Förutom dataunderlag behövs även bedömningsgrunder för fler ämnen i fler matriser samt bättre bedömning av samlad påverkan för olika ämnen för att vattenförvaltning och havsmiljöförvaltning ska kunna visa en så rättvisande bild av situationen som möjligt. Idag saknas till exempel datavärddskap för metaller i kustvatten.

## **Kapitel 20. Marint områdesskydd**

Länsstyrelsen anser att flera av de förslag som utredningen lägger fram kring marint områdesskydd är bra och vi instämmer i utredningens beskrivning att det ska ses som en del i en helhet för ett effektivt havsarbete. Marint områdesskydd är ett av verktygen som vi kan använda oss av i Sverige för att nå målen om god och gynnsam bevarandestatus för arter och ekosystem. Det behövs också, utöver detta, flera andra åtgärder och regleringar för att förvalta och förbättra statusen i havet. Exempel på detta kan vara restaurering, fiskförvaltning, fiskeregleringar, grön infrastruktur, kust- och havsplanering, åtgärder för att minska närsaltstillförsel och övergödning med mera.

Som utredningen påvisar så har utformningen av det marina områdesskyddet tidigare inneburit svagheter avseende vilket faktiskt skydd som åstadkommit. Dock jobbar Sverige idag aktivt med att ta fram ett ramverk för marint skydd och handlingsplaner för våra tre havsområden: Bottniska viken, Egentliga Östersjön och Västerhavet. Syftet är att nå ett ekologiskt representativt, väl fungerande och sammanhängande nätverk av marint skyddade områden längs de svenska kusterna.

Länsstyrelsen vill poängtera att utredningens förslag till ändring i 7 kap. 4§ MB får konsekvenser för reservatsbildningen såväl på land som i havet. Därför kan det finnas behov att gå ut på en bredare remiss kring detta då det också berör terrestert och limniskt områdesskydd. Rörande det förändrade instruktionerna till Sjöfartsverkets, Transportstyrelsens och Försvarsmaktens undrar vi om dessa ändras så att myndigheterna inom sina ansvarsområde får till uppgift att delta i arbetet med skydd av arter, livsmiljöer och

ekosystemtjänster enbart i marina miljöer eller inkluderas även landmiljöer och limniska miljöer?

Länsstyrelsen vill fullt ut instämna i att arbetet med det marina områdesskyddet måste utgå från en adaptiv förvaltning med ett långsiktigt perspektiv vilket kräver en fortsatt resurstilldelning och tydlig ansvarsfördelning. Vi vill särskilt påpeka betydelsen av att det ges kontinuerliga medel för arbete med marint områdesskydd, något som tyvärr saknades helt för länens del i regeringens budget för 2021. Detta är högst olyckligt och försvårar avsevärt de steg som behövs göras.

Det pågående arbetet med att utarbeta förvaltningsplaner för HELCOM MPA-områdena är något positivt, men vi vill även understryka betydelsen av en väl fungerande förvaltning av området efter det att en förvaltningsplan har arbetats fram. Det behövs en god förvaltning samt regelbunden uppföljning och revidering av satta mål och åtgärder i förvaltningsplanen. Det är bara en mindre andel av de svenska MPA-områdena inom Helcom/Ospar som inte redan omfattas av något annat formellt skydd i sin helhet. För ett sådant område är det mycket viktigt att uppdrag och medel avsätts nationellt för att möjliggöra förvaltning av områdets marina värden. I och med HELCOM/OSPAR har Sverige tagit på sig ett internationellt ansvar om en god förvaltning av den marina miljön inom de MPAs som ligger i våra vatten.

Länsstyrelsen anser att det föreslagna etappmålet på 30 procent för marint områdesskydd är positivt samt att det ska vara ekologiskt representativt, väl fungerande och sammanhängande. Det är även bra att det föreslås utredas vad som inkluderas i OECEM. Även när det gäller OECEM-områden är det viktigt med en god och aktiv förvaltning.

## Kapitel 22. Havsmiljödata

Utredningen konstaterar att det idag finns brister i den statligt finansierade miljöövervakningen ur ett flertal perspektiv och behov som inte blir tillgodosedda. Det är en uppfattning som Länsstyrelsen delar med utredaren men knäckfrågan hur finansieringen för ett utökat övervakningsprogram skulle se ut kvarstår. Utredaren belyser också problemet med att länsstyrelsernas regionala miljöövervakning inte har fått en ökad budget på över tio år, det vill säga den verksamhets miljödata som så ofta har varit avgörande för beredningssekretariatens arbete med vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltning. Likt tidigare utredningar ges inget tydligt svar här hur vi löser problemet och detta måste hanteras. Det finns sammantaget ett stort behov av ökad miljöövervakning som fokuserar på vad som behövs för en god vattenförvaltning, därmed sagt är det inte alltid samma sak som att ursprungsbehovet är underordnat.

Utredningen visar att det finns en brist i att miljöövervakningen inte är anpassad för uppföljning av skyddad natur och att detta leder till problem vid internationella rapporteringar. Huruvida utredaren tolkar *miljöövervakning*

så att reservatsförvaltningens uppföljningsverksamhet ingår i begreppet eller om utvärderingen avseende denna brist ligger i tron att det ingår i den regionala/nationella miljöövervakningen är otydlig. Hur som helst så är det beklagligt och vi delar uppfattningen om att uppföljning av skyddade områden och dess natur är bristfällig och ibland inte finns och anser att den i största möjliga utsträckning bör samordnas med den nationella och regionala miljöövervakningen. Dock ligger detta uppdrag idag utanför båda dessa två.

Flera av de brister och finansieringsproblematik som identifieras kan kanske ha lösts bättre om det funnits en bättre samordningen vid implementeringen av havsmiljödirektivet, vattendirektivet och art- och habitatdirektivet. Detta behöver vara ett fortsatt utvecklingsarbete. Att notera är att även om nya behov avseende miljödata ständigt kommer att komma så är det inte helt säkert att tidigare syften är underordnade, detta blir bara en fråga vid kraftig underfinansiering av verksamheter som bedriver miljödatainhämtning.

Vittnesmålen är många om det stora behovet av miljödata för en rad olika verksamheter och betydelsen av datavårdskapens utveckling i detta är centralt. Trots det har mycket lite ännu hänt. Det är angeläget att skyndsamt etablera datavårdskap där sådana inte finns samt uppdatera och bygga system som är robusta över tid. Flertalet av datavårdarnas plattformar är föråldrade och ej användarvänliga. Eftersträvar vi att fler aktörer utanför den statligt finansierade miljöövervakningen skall rapportera in miljöinformation så krävs det både hög användarvänlighet samt att möjligheten till att exportera data förenklas. Digitala system bör också kunna vara applicerbara, användbara och jämförbara med system inom framförallt EU. Idag råder det oklarheter och olikheter hur datavårdarna tolkar sina uppdrag, detta måste förtydligas för att alla aktörer skall kunna veta vad som förväntas och inte av dem.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Havs- och vattenmyndigheten får ett helhetsansvar för den akvatiska övervakningen som inkluderar miljögifter samt arter i den akvatiska miljön. Idag utvärderas många gånger bara ett enskilt delprogramms aktiviteter och tillhörande tidsserier och relaterar inte utvecklingen till omgivningsfaktorer och andra data. Förslaget skulle kunna innebära att utvärderingar av programområdena och tillhörande delprogram, både på nationell och regional nivå, blir mer fullständiga och integrerade i hela miljöövervakningen. Det är en stor utmaning men fullständigt nödvändigt för att förstå helheten och skilja mellan naturlig variation och sådant som är av människan orsakade.

Angående förslaget om att utreda sekretesskyddet av geografisk information, inklusive djupdata samt undervattenbuller, så bör det betonas att det i dagsläget är mycket svårt att få tillstånd från Försvarmakten att utföra inventeringar. Exempelvis har Länsstyrelsen under 2020 försökt få tillstånd för inventering av naturtyper inom ett Natura 2000-område där vi är skyldiga enligt EU att trygga områdets ingående arter och habitat. Försvarmakten var

dock orubbliga och kunde inte bevilja något tillstånd vilket gör att vi inte kan uppfylla EUs krav. Denna problematik behöver lyftas och hanteras.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Berit Högman med vattenvårdsdirektör Joakim Kruse och vattensamordnare Olov Eriksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Daniel Gustafsson, vattensamordnare Lisa Dahlén och medarbetare från enheterna för Hållbar regional utveckling, Miljöanalys och viltförvaltning, Miljötillsyn, Miljö-utredningar och fiske, Samhällsbyggnad och Skyddad natur medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på

[www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

## BILAGA

### Lista över synpunkter från Länsstyrelsen Västernorrland

- Länsstyrelsen anser att utredningens utvidgade omfång sett till det ursprungliga uppdraget verkar ha gjort att man i allt för stor utsträckning hämtat resonemang, bakgrundsanalys samt delar av sina konkreta förslag rörande vattenförvaltningen från Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66).
- Länsstyrelsen avstyrker därför flertalet av de förslag som handlar om harmonisering då utredningen inte lyckas beakta de pågående processer som redan arbetar med att lösa just de problem som identifieras.
- Länsstyrelsen föreslår istället en förstärkning och vidareutveckling av redan pågående utvecklingsarbete inom befintlig organisation av vatten- och havsmiljöförvaltningen.
- Länsstyrelsen anser att flera av de förslag som utredningen lägger fram rörande miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram samt länsstyrelsernas roll skapar en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och beslutsinstanser. Detta motverkar den förbättrade samverkan och samordning samt harmonisering som betänkandet efterfrågar.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att lyfta beslutsmandatet för miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen från vattendelegationerna till nationella, centraliserade beslutsorgan.
- Länsstyrelsen anser att flera av utredningens förslag medför att vattenförvaltningen återgår till en mer traditionell sektorsförvaltning och tar kliv bort från den ekosystembaserade ansatsen som präglar förvaltningen idag. Detta innebär en institutionell fragmentering och att man förlorar en integrerad sektorsövergripande styrning som inkluderar biodiversitet och komplexa ekologiska och sociala samband. Länsstyrelsen avstyrker därmed de förslag i utredningen vi bedömer innebär avsteg från förvaltningsprincipen om Vattnets väg och den ekosystembaserade ansats denna bygger på.
- Länsstyrelsen anser att utredningen inte lyckas identifiera, eller åtminstone kunnat redogöra för, flera av de genomgående förändringarna av vattenförvaltningsmodellen som en konsekvens av

sina förslag.

- Länsstyrelsen menar att om utredningen medvetet har avsikten att överge eller omvärdera ekosystemsansatsen och förvaltningsprincipen om Vattnets väg behövs detta utredas och analyseras ytterligare då detta inte sker i utredningen.
- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att stärka länsstyrelsernas i deras samordnande roll i havs- och vattenmiljöarbetet samt kommunernas inom åtgärdsarbetet. För detta krävs välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar.

## Synpunkter på specifika kapitel och förslag

### Kapitel 1. Författningsförslag

#### *Förslag till havsmiljölag*

- Länsstyrelsen är positiv till förslaget om ny havsmiljölag, men skulle gärna se att den föreslagna definitionen av ekosystemsansatsen bör en hänvisning göras till Malawi-principerna.

#### *Förslag till ändringar i plan-och bygglagen (2010:900)*

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som handlar om att förtydliga att detaljplan som en kommun beslutar om också kan innehålla skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på vattenmiljön (4 kap 12 och 14 §§).

#### *Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)*

- Länsstyrelsen avstyrker förslagen om ändringar i vattenförvaltningsförordningen då förslagen inte är förenliga med vattendirektivets krav om att ett åtgärdsprogram ska tas fram för varje vattendistrikt

### Kapitel 6. EU och havsmiljöarbetet

- Länsstyrelsen anser att tillsynen av verksamheter och över källor till utsläpp behöver utvecklas för förhindrande av fler utsläpp då det redan idag är problem med att härleda vissa utsläpp till viss verksamhet. En viss parameter för en status som ska kontrolleras kan ha sitt ursprung i långväga transporter eller från frigörelse av miljögifter från sediment. Det innebär att verksamheternas delfinansiering av provtagning och analys inte säkert räcker till för kontroll av de parametrar som krävs.

## Kapitel 8. Klimatförändringar

- Länsstyrelsen föreslår att SMHI i samverkan med HaV och forskarvärlden får i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag om hur våra olika havsområden kan komma att påverkas av klimatförändringarna runt Sveriges kuster. Detta för att tydliggöra vilka åtgärder som kan behövas för att bibehålla den havsmiljö vi önskar, den biologiska mångfald som är nödvändig för att vi ska kunna ta del av havets alla ekosystemtjänster

## Kapitel 11. Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier indikatorer och andra mätetal

- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att ur miljö kvalitetsmålet Hav i balans och en levande kust- och skärgård ta bort preciseringarna: Bevarande av natur- och kulturmiljövärden, Kulturlämningar under vatten samt, Friluftsliv och buller. I stället behövs utökade krav på att tillräckliga uppföljningsmått tas fram.
- Länsstyrelsen föreslår att satsningar görs för ett utökat samarbete kring framtagandet och tillhandahållandet av statliga underlag för kulturmiljö, friluftsliv och turism kopplat till kust- och havsplanering.
- Länsstyrelsen anser att Boverkets vägledning skulle behöva bli mer konkret med goda exempel för att vara en bra hjälp för kommunernas översiktsplanering i kust- och havsområden.

## Kapitel 12. Miljö kvalitetsnormer

- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att harmonisera miljö kvalitetsnormerna för kustvatten och havsvatten då vi inte det idag är möjligt då de utgår från olika bedömningsgrunder. Harmoniseringens första steg måste vara en samordnad översyn av bedömningsgrunder.

## Kapitel 14. Ingen gödning till havet

- Länsstyrelsen anser att fråga om övergödning inte får reduceras till en jordbruksfråga utan fler sektorer bidrar till näringsläckage till hav och vattendrag.
- Länsstyrelsen avstyrker därmed förslaget att Jordbruksverket blir ny miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. För att särskilja de olika intresseområdena för näring kontra miljö, så är den bästa lösningen att Havs- och vattenmyndigheten behåller sitt ansvar för miljö målet.
- Länsstyrelsen vill lyfta att åtgärdsförslagen riktat mot livsmedelsproduktionen behöver beräknas utifrån etablerad effekt på

vattnets status utifrån de regionala förutsättningarna, tillsammans med påverkan på konkurrenskraften.

- Länsstyrelsen påpekar att produktionen av animaliska livsmedel i stor utsträckning försörjer övrig livsmedelsproduktion med gödsel och skulle denna livsmedelsgren krympa kommer det innebära en ökas mängd handelsgödsel såvida inte produktionsbortfallet kompenseras med import.
- Länsstyrelsen påpekar att tillsynen och kontrollen med hjälp av miljökvalitetsnormerna behöver fortsätta utvecklas. Det är besvärligt att härröra en viss verksamhet som ansvarig för att MKN inte följs. Vad gäller utsläpp av näring till älvar och kustvatten är flödet i älvarna betydande och älvarnas bidrag av näring är också betydande.
- Länsstyrelsen anser att det behövs bättre myndighetssamordning i genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken och den konkreta handläggningen av miljötillsyn, det vill säga även med kommunernas miljökontor. Eftersom jordbruk klassas som miljöfarlig verksamhet sker tillsyn enligt Miljöbalkens 9 kap, vilket inte nämns i kapitlet. Bättre samordning skulle underlätta för verksamhetsutövaren med färre och samordnade myndighetskontakter
- Länsstyrelsen påpekar att många deponier nu är sluttäckta vilket resulterar i behovet att snabbt lösa problemet med slamöverskott då avloppsreningsverk inte kan stängas och slammet inte kan läggas på upplag.
- Länsstyrelsen anmärker att det inte bara är de statliga kraven som påverkar möjligheten att återföra näring till jordbruksmarken. Även branschen har krav som påverkar förutsättningarna att sprida slam, biogödsel och andra organiska gödselmedel på jordbruksmark som används för produktion av foder till livsmedelsproducerande djur.
- Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att öka resurserna för länsstyrelsernas samordningsarbete för att ge möjlighet till att vara en länk mellan traditionellt myndighetsarbete och de markägare och organisationer som är intresserade av att göra fysiska åtgärder i jordbrukslandskapet.
- Länsstyrelsen poängterar att länsstyrelserna har en tillsynsvägledande roll för kommunernas tillsyn vilket inte framgår i kapitlet. Detta behöver ingå i eventuella kostnadsberäkningarna av förslag.



## Kapitel 15. Farliga ämnen

- Länsstyrelsen anmärker att den problembeskrivning som ges i kapitel 15.1.3. om olika källor och flöden inte överensstämmer med resultatet i Vattenmyndighetens påverkansanalys för den tredje förvaltningscykeln 2016–2021 som visar att den största påverkanskällan för prioriterade ämnen i Sverige sker genom atmosfärisk deposition.
- Länsstyrelsen anser att utredningen i diskussionen kring atmosfärisk deposition tydligare bör lyfta fram PBDE då det är ett överallt överskridande ämne. Vi menar också att det här är viktigt att lyfta de lokala källorna till de överallt överskridande ämnena.
- Det är mycket bra att betydelsen av förorenade sediment lyfts fram tydligt i utredningen. Man bör betona vikten av en öka åtgärdstakt av förorenade områden på land för att nå miljökvalitetsnormerna i kustvattnet och vi hade velat se fler konkreta förslag för detta.
- Länsstyrelsen vill betona vikten av att satsningar görs kring datavårdar, vägledning för recipientkontroll samt möjlighet att ställa krav på inrapportering av data för att kunna ha ett målinriktat och effektivt åtgärdsarbete rörande farliga ämnen.
- Länsstyrelsen vill också poängtera att förutom dataunderlag behövs även bedömningsgrunder för fler ämnen i fler matriser samt bättre bedömning av samlad påverkan för olika ämnen.
- Länsstyrelsen noterar att utsläpp av narkotiska preparat inte tas upp i texten vilka också förorsakar skada i miljön,
- Länsstyrelsen påpekar också att avloppsreningsverken inte ska rena dagvatten då dessa inte är dimensionerade för detta och stora flöden ger sämre eller ingen reningskapacitet.
- Länsstyrelsen anser att tydliga direktiv av vilka läkemedel som ska kontrolleras och åtgärdas i de kommunala avloppsreningsverken. Här behövs en samsyn i frågan såväl nationellt som internationellt.

## Kapitel 16. Marint skräp

- Länsstyrelsen efterfrågar en redogörelse för miljöfarliga verksamheter (främst ARVs) utsläpp av plaster och mikroplaster där mycket kunskap saknas. Det behövs snarast påbörjas en systematisk, samordnad kontroll av dessa utsläpp för att trender ska kunna uppmärksammas. Detta gäller även för bedömning av toxicitet och ekotoxicitet.

## Kapitel 20. Marint områdesskydd

- Länsstyrelsen anser att man marint områdesskydd ses som en del i en helhet för ett effektivt havsarbete. Det är ett av verktygen som vi kan använda oss av i Sverige för att nå målen om god och gynnsam bevarandestatus för arter och ekosystem men det behövs många andra åtgärder och regleringar för att förvalta och förbättra statusen i havet.
- Länsstyrelsen vill lyfta att det arbetas aktivt med utvecklingen av det marina områdesskyddet utformning i och med framtagande av nationellt ramverk för marint skydd, vilket även innehåller handlingsplaner för marint skydd i Sveriges tre havsområden.
- Länsstyrelsen instämmer med Havs- och Vattenmyndigheten att det marina områdesskyddet måste utgå från en adaptiv förvaltning med ett långsiktigt perspektiv vilket kräver en fortsatt resurstilldelning och tydlig ansvarsfördelning. Vi vill särskilt påpeka betydelsen av att det ges kontinuerliga medel för arbete med marint områdesskydd, något som tyvärr saknades helt för länens del i regeringens budget för 2021.
- Länsstyrelsen anser att det pågående arbetet med att utarbeta förvaltningsplaner för HELCOM MPA-områdena är något positivt, men vi vill även understryka betydelsen av en väl fungerande förvaltning av området efter det att en förvaltningsplan har arbetats fram. Det behövs en god förvaltning samt regelbunden uppföljning och revidering av satta mål och åtgärder i förvaltningsplanen
- Länsstyrelsen undrar om Sverige fortsätta att rapportera OSPAR/HELCOM-områden som redan har ett formellt skydd? Eller kommer områden som ej har formellt skydd att pekas ut? Det är då viktigt att de ges medel och uppdrag för framtagande av förvaltningsplan samt förvaltning av området.
- Länsstyrelsen anser att det föreslagna etappmålet på 30 procent för marint områdesskydd är positivt samt att det ska vara ekologiskt representativt, väl fungerande och sammanhängande. Det är även bra att det föreslås utredas vad som inkluderas i OEEM. Även när det gäller OEEM-områden är det viktigt med en god och aktiv förvaltning.
- Länsstyrelsen föreslår att förslaget till ändring i 7 Kap. 4 § miljöbalken går ut på en bredare remiss då inte bara berör reservatsbildning i havet utan också terrestert och limniskt områdesskydd.

- Länsstyrelsen undrar om förslaget om ändringar Sjöfartsverket, Transportstyrelsens och Försvarsmaktens instruktioner innebär att myndigheterna inom sitt ansvarsområde får till uppgift att delta i arbetet med skydd av arter, livsmiljöer och "ekosystemtjänster" enbart i marina miljöer eller inkluderas även landmiljöer och limniska miljöer?

#### Kapitel 21. Kusthavet – där alla vill vara

- Länsstyrelsen anser att det förslagna förtydligande av strandskyddet är mycket bra. Kommer tillägget att "uppnå och bibehålla god miljöstatus" i syftet innebära högre krav på att kumulativa effekter av exploatering vägs in vid strandskyddsärenden? Att bedöma den kumulativa effekten av strandexploatering (tex. bryggor) är ofta svårt. Utifrån ny forskning skulle det vara bra med en vägledning för hur en sådan bedömning bör göras.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten får till uppgift att upprätta ett nationellt register över muddring och dumpningsärenden. Detta ger oss kunskap om hur omfattande påverkan från muddring och dumpning är i ett större perspektiv.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppgift att se över och ta fram förslag för ett system för återvinning av fritidsbåtar. Kostnaderna för att skrota en fritidsbåt behöver bli lägre för att uppmuntra att båtarna samlas in då de är uttjänta.

#### Kapitel 22. Havsmiljödata

- Länsstyrelsen anser att utredningen med rätta sätter fokus på betydelsen av en utvecklad miljöövervakning. Behovet av miljödata är stort för en rad olika verksamheter. Dock kvarstår många frågetecken om hur vi löser de konkreta problemen, bland annat hur finansieringen för ett utökat övervakningsprogram skulle se ut kvarstår
- Länsstyrelsen noterar att utredningen tolkar begreppet "miljöövervakning" relativt brett vilket medför i en viss förvirring i vad den statligt finansierad miljöövervakningens ursprungsuppdrag är. Där behöver utredningen resonemang förtydligas.
- Länsstyrelsen noterar att även om nya behov avseende miljödata ständigt kommer att komma så är det inte helt säkert att tidigare syften är underordnade, detta blir bara en fråga vid kraftig underfinansiering av verksamheter som bedriver miljödatainhämtning.

- Länsstyrelsen anser att den akvatiska övervakningen behöver förstärkas för att bland annat säkerställa en anpassning till vattenförvaltningens behov. Betydelsen av datavårdskapens utveckling blir i detta centralt.
- Länsstyrelsen anser det angeläget att skyndsamt etablera datavårdskap där sådana inte finns samt uppdatera och bygga system som är robusta över tid. Flertalet av datavårdarnas plattformar är föråldrade och ej användarvänliga.
- Länsstyrelsen poängterar att digitala system bör kunna vara applicerbara, användbara och jämförbara med andra system, framförallt inom EU.
- Länsstyrelsen vill påpeka att det idag råder oklarheter och olikheter hur datavårdarna tolkar sina uppdrag, detta måste klargöras för att alla aktörer skall kunna veta vad som förväntas och inte av dem
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Havs- och vattenmyndigheten får ett helhetsansvar för den akvatiska övervakningen som inkluderar miljögifter samt arter i den akvatiska miljön. På så sätt blir utvärderingar av programområdena och tillhörande delprogram, både på nationell och regional nivå, mera fullständiga och integrerade i hela miljöövervakningen.
- Länsstyrelsen vill lyfta svårigheten att i dagsläget få tillstånd att utföra inventeringar från Försvarsmakten med anledning av utredningens förslag om att regeringen bör utreda sekretesskyddet av geografisk information inklusive djupdata samt undervattensbuller. Detta medför att vi inte kan uppfylla kraven som ställs från EU för Natur2000-områden att trygga dessa områdens arter och habitat.

#### Kapitel 24. Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- Länsstyrelsen anser att 1:11-anslaget ska kunna användas för utökade tillsynsuppgifter och tillsynsplanering samt tillsynsvägledning för Havs- och vattenmiljöåtgärder. Det är oklart om det är fallet i utredningens förslag och bör förtydligas.

#### Kapitel 26. Konsekvensanalys

- Länsstyrelsen påpekar att, rörande konsekvensbeskrivningen för kustlänsstyrelserna, Åtgärder genom tillsyn av verksamheter och genomförande planer samt ökad tillsynsvägledning angående miljöfarlig verksamhet till kommunerna innebär en ökad kostnad för tillsynsmyndigheten om planerna ska genomföras och målen nås. Redan idag finns ett stort resursbehov hos länsstyrelsen för tillsynsarbete. Annan lagstadgad tillsyn behöver bedrivas parallellt