



Miljödepartementet, Naturmiljöenheten  
103 33 Stockholm

## Remiss om Havet och människan – delbetänkande av miljömålsberedningen (SOU 2020:83)

Er beteckning: diarienummer M2021/00092

Länsstyrelsen i Västmanlands län, tillika vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt, lämnar härmed både övergripande och detaljerade synpunkter på utredningens förslag.

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Miljömålsberedningen vill med denna utredning presentera en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Ingen övergödning*.

Länsstyrelsen anser att utredningen ger en ingående bild av havets olika miljöproblem. Den innehåller flera omfattande redogörelser och många förslag för att hitta lösningar på de komplexa miljöutmaningar som finns. Den tar upp både stora komplexa frågor och problem på mer lokal nivå. Utredningen lyfter exempelvis att det är nödvändigt med en helhetssyn när det gäller allt miljöarbete och att det behövs samarbete mellan flera politikområden. Även vikten av tvärvetenskap lyfts fram. Flera viktiga förstärkningar i regelverket föreslås, som Länsstyrelsen ser positivt på och tillstyrker.

Länsstyrelsen håller generellt med 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 vattendragen hänger ihop med vad som händer på land. Ekosystemansatsen som betonas i utredningen är därför central och måste integreras i allt miljöarbete. Detsamma gäller även klimatfrågorna. Utredningen lyfter även att övergödningen är en central fråga och ett stort komplext problem, som kommer ta lång tid att åtgärda. Denna bedömning håller länsstyrelsen med om.

Länsstyrelsen kan samtidigt konstatera att just omfattningen på betänkandet gjorde det stundtals svårt att orientera sig i, samt att det, trots det gedigna omfånget, i många delar saknas viktiga pusselbitar i detaljerna kring och analyserna av de förslag som lämnas. Inte minst ser vi det som en brist att utredningen förefaller ha hämtat stora delar av sina resonemang, sin bakgrundsanalys och problembeskrivning samt delar av sina konkreta förslag inom vattenförvaltningen från en annan statlig utredning, Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66), som för närvarande bereds inom

Regeringskansliet men ännu inte har resulterat i några skarpa förslag. Detta gäller särskilt i de fall där utredningen själv inte grundligt analyserat nuläget eller effekterna av framlagda förslag.

Även om förslagen i denna utredning, ”Havet och människan”, inte pekar ut en lika tydlig riktning när det gäller konkreta förändringar i exempelvis organisationsstrukturen, ger de båda utredningarnas förslag likartade negativa effekter i centrala delar av vattenförvaltningen om de genomförs. Det blir därför svårt för Länsstyrelsen att inte betrakta de två utredningarnas förslag som nära sammankopplade och vi önskar därför med detta yttrande upprepa vissa viktiga synpunkter på förslagen ur vattendirektivets och vattenförvaltningens perspektiv.

Mot denna bakgrund vill länsstyrelsen särskilt framhålla följande synpunkter på utredningens förslag:

Ett huvudförslag i betänkandet är att man förespråkar 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 viss ökad harmonisering kan vara nödvändig i och med att vissa steg i genomförandet av de olika direktiven är beroende av varandra. Däremot anser Länsstyrelsen inte att betänkandet i tillräcklig omfattning lyckas beakta de förutsättningar som råder, samt de många processer som redan idag pågår för att lösa just de problem man identifierat. Det innebär att flera av de framlagda förslagen istället riskerar att motverka det redan pågående utvecklingsarbetet, och därtill till stora omställningskostnader, innan man på sikt eventuellt kan börja ta nya steg framåt. Länsstyrelsen avstyrker därför flertalet av de förslag som handlar om harmonisering. Se mer utvecklade resonemang till varför nedan.

- Länsstyrelsen menar att ansatsen istället bör vara att förstärka och bygga vidare på redan pågående utvecklingsarbete inom befintlig organisation av vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen, eftersom det är där kunskap och erfarenheten finns samlad. Detta kan ske genom att skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges havs- och vattenförvaltningsarbete, såsom utredningen påpekar. Med en ökad politisk styrning från riksdag och regering, tydliggörande av roller och ansvar i författning, i kombination med välriktade finansieringssatsningar och resursförstärkningar, framförallt till vattenförvaltningens organisation för samordningen och till länsstyrelser och kommuner för åtgärdsarbetet, anser Länsstyrelsen att förutsättningarna finns för en förbättrad och mer effektiv havs- och vattenförvaltning inom ramarna för dagens system och organisation.
- På basis av sin nulägesanalys och det upplevda problemet, där man gällande landvatten främst vilar på Vattenförvaltningsutredningens antaganden, lägger betänkandet fram flera förslag som vi ser leder till grundläggande förändringar i hur vattenförvaltningen är strukturerad och fungerar idag, men utan att tydliggöra roller och ansvar på önskvärt sätt.

Exempelvis föreslås att lyfta beslutsansvar för miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram från vattendelegationerna till olika nationella instanser, trots att dessa beslut hänger nära samman. Länsstyrelsen avstyrker därför detta förslag.

- Länsstyrelsen avstyrker även förslaget om ett samlat åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, då det inte tar hänsyn till det grundläggande kravet i vattendirektivet om att *ett åtgärdsprogram ska tas fram för varje vattendistrikt*. Förslaget innebär även en oklar roll- och ansvarsfördelning mellan vattendelegationerna och regeringen kring beslut om åtgärdsprogram och det nationella beslutsorganet för beslut om miljö kvalitetsnormerna. Den eftersträvade harmoniseringen och tydligheten i havs- och vattenförvaltningen riskerar därför gå förlorad med anledning av denna otydlighet i roller och ansvar i förslagen. Detta identifieras inte heller i konsekvensanalysen.
- Länsstyrelsen avstyrker betänkandets förslag till ett centraliserat beslutsfattande. 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. Ytterligare en grundprincip i vattendirektivet är att besluten ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt, att de ska anpassas till regionala och lokala förhållanden och att det krävs samarbete och samverkan med berörda lokala och regionala aktörer.<sup>1</sup>
- För att tydliggöra roller och ansvar föreslår Länsstyrelsen istället att statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet tydliggörs i författning. Åtgärderna till myndigheter enligt nu gällande åtgärdsprogram bör vara inkluderade i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner samt finansierade i myndigheternas budgetar. Även uppföljningen bör stärkas genom att Vattenmyndigheterna för vattendistriktens åtgärdsprogram, likväl som Havs- och vattenmyndigheten för havets åtgärdsprogram, får formellt bemyndigande att årligen samla, följa upp och utvärdera myndigheters och kommuners arbete med att genomföra åtgärderna enligt gällande åtgärdsprogram kvantitativt och kvalitativt och rapportera det till regeringen. Uppföljning och utvärdering är en mycket central del av den

---

<sup>1</sup> Direktiv 2000/60/EG, preambel 13 och 14.

adaptiva förvaltningsmodell som vattendirektivet föreskriver, men som saknar formellt stöd och utformning i det svenska regelverket idag.

- Ytterligare ett viktigt utvecklingsområde som utredningen identifierar är miljöövervakningen. Här ser länsstyrelsen att det pågående arbetet med att anpassa den svenska miljöövervakningen till vattenförvaltningens behov behöver fortsätta, och den akvatiska övervakningen behöver förstärkas för att säkerställa en sådan anpassning. Vattenmyndigheterna behöver få mandat och resurser att säkerställa en tillräcklig övervakning för vattenförvaltningens behov. Det bör införas ett tydligare ansvar för att utarbeta och besluta om övervakningsprogram för vattendistriktet, och en tydligare reglering av kopplingen mellan dessa övervakningsprogram och den befintliga nationella, regionala och övriga övervakning som redan genomförs.

Sammanfattningsvis ska det framhållas att det inom ramen för befintlig organisation pågår ett omfattande samordningsarbete som är i stark utveckling och som kan stärkas genom ytterligare resurser för samordning, till både vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten som huvudansvariga för samordningen av de två direktiven, samt till Sveriges geologiska undersökning, övriga myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna som alla har nyckelroller i genomförandet.

Länsstyrelsen ser betydande risker för förlust av kompetens och tempo i det pågående arbetet om alltför stora förändringar i organisation, administration och arbetssätt genomförs i detta läge av arbetet. Det är viktigt att påminna sig om att Havs- och vattenförvaltningsarbetet utifrån EU-direktivens krav är ett nytt arbetssätt med fokus på att långsiktigt uppnå hållbar vattenanvändning och förvaltning, där stegvisa framsteg mot bättre vatten tas för varje sexårig förvaltningscykel av direktivens genomförande. Med rätt långsiktiga satsningar för åtgärdsarbete och tydliggörande av roller och ansvar i författning, har Sverige en bra grund att utgå ifrån samt bygga vidare på för att komma ännu längre.

## **De som medverkat i beslutet**

I detta ärende har Landshövding Mino Akhtarzand beslutat och vattensamordnare Malin Willför varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även Länsråd Ulrica Gradin och Vattenvårdsdirektör Anna Linusson deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Detaljerade synpunkter på specifika kapitel och förslag

Under denna del lämnar Länsstyrelsen detaljerade synpunkter på valda delar i utredningens förslag men inte på alla delar av betänkandet. För att det ska vara enkelt att följa våra kommentarer har vi utgått ifrån samma rubriksättning som i betänkandet.

### 1 Författningsförslag

#### 1.1 Förslag till havsmiljölag

I förslaget definieras i 3 § ”ekosystemansatsen”:

I sitt havsmiljöarbete ska regeringen tillämpa ekosystemansatsen som en utgångspunkt. Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget, men skulle gärna se en komplettering av den definition som föreslås. Till definition av ekosystemansatsen bör en hänvisning göras till Malawi-principerna<sup>2</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 §).

#### 1.3 Förslag till ändringar i miljöbalken.

Länsstyrelsen ser positivt på att betydelsen av havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) förtydligas i bestämmelserna om strandskydd i miljöbalken. Däremot anser Länsstyrelsen att beredningens förslag att ändra lydelsen av miljöbalkens sjunde kapitel §2 innebär att vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen får stort utrymme i förhållande till andra bestämmelser och till strandskyddets ursprungliga syfte. Länsstyrelsen föreslår istället att en ny paragraf läggs till under ”Intresseprövning” i sjunde kapitlet. Paragrafen bör ange att förutsättningarna att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen samt god ekologisk status och god kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen ska beaktas i samband med prövning av dispens enligt 7 kapitlet miljöbalken. På detta sätt vägs dessa intressen in tillsammans med andra vid en prövning.

#### 1.4 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 §§). Detta är ett viktigt tillägg

---

<sup>2</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),

som möjliggör för kommunerna att föreskriva skyddsåtgärder som handlar om att begränsa ytterligare försämringar av havs- och vattenmiljön med tydligt stöd i författning.

Trots de ändringar som gjordes i lagstiftningen 2019 med anledning av propositionen om vattenmiljö och vattenkraft (2017/18:243) framgår det med nuvarande författningsbestämmelser inte tydligt att exempelvis försämringsförbudet för miljö kvalitetsnormer för vattenmiljön (5 kap 4§ miljöbalken) ska tillämpas parallellt med hela plan- och bygglagen. Det är därför viktigt att detta tydliggörs gentemot kommunerna. Länsstyrelsen ser därför att det vore önskvärt med ett ytterligare tillägg i plan- och bygglagen, innebärande att det på ett tydligt sätt framgår av hänvisningen i 2 kap 10 § PBL, att hela 5 kap MB gäller vid tillämpningen av plan- och bygglagen och inte bara den nuvarande hänvisningen till miljö kvalitetsnormerna.

*1.7 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. 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.

Länsstyrelsen anser att det utifrån förslaget bland annat är oklart vem som ska genomföra det lagstadgade samråd, som beslut om åtgärdsprogram måste föregås av. Ett samrådsförfarande är mycket omfattande och i hanteringen ingår att avväga vilka synpunkter som ska, eller inte ska, beaktas i den slutliga versionen. Detta görs idag, på regeringens direkta uppdrag, av vattenmyndigheterna och vattendelegationerna. Resonemanget kring vattendelegationernas roll och funktion som beslutsorgan utvecklas nedan i kap. 12.5.2, men redan här vill vi lyfta fram vikten av att besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammankopplade och därför bör beslutas i ett sammanhang och inte separerade från varandra. Detta lyftes även som en huvudsaklig synpunkt i vårt remissvar till vattenförvaltningsutredningen.

Det framgår heller inte av förslagen hur processen är tänkt att fungera mellan vattenmyndigheterna och regeringen i den löpande förvaltningen, exempelvis från vilken instans som domstolarna ska inhämta yttrande kring miljö kvalitetsnormer för vatten i enlighet med nu gällande 22 kap 13 § miljöbalken.

Däremot föreslås i 6 kap 8 § Vattenförvaltningsförordningen att vattenmyndigheten ska ansvara för kungörelse av beslutat åtgärdsprogram. Länsstyrelsen menar att det är principiellt märkligt att vattenmyndigheten ska kungöra ett beslut som tagits av regeringen. Om förflyttningen av själva beslutet är avsett att stärka statusen hos åtgärdsprogrammet, finns det betydligt mindre ingripande sätt att lösa detta, exempelvis genom förstärkningar i det formella regelverket kring genomförande och uppföljning samt i finansieringen av åtgärdernas genomförande.

*1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk*

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna lydelse i 4 och 19 §§, om ett förtydligande om att Jordbruksverket ska se till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vattenmiljön följer beslutade miljö kvalitetsnormer. Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten till samverkan i samband med att Jordbruksverket utvecklar sina rådgivnings- och stödfunktion tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.

*1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till komplettering av 3 §, att arbetet med Havs- och vattenmiljöförvaltning regleras som en prioriterad fråga att hantera för samtliga länsstyrelser samt att en beredningsfunktion ska finnas för dessa frågor likt andra prioriterade frågor för länsstyrelserna. Detta under förutsättning att resurser för detta läggs till.

## 2 Miljömålsberedningens uppdrag och arbete

Länsstyrelsen anser inte att beskrivningen av beredningens uppdrag och arbete är helt tydlig. Kapitel 2.2 inleds med en text som går att läsa som syftesbeskrivning, vilken följs av en uppdragsbeskrivning (punktlista). Det är oklart hur den inledande texten förhåller sig till punktlistan och därmed till vilka frågor och problem som delbetänkandet egentligen syftar till att besvara. Dessutom utreds mycket mer än vad uppdragsbeskrivningen anger.

I punktlistan anges bland annat att ”det havsregionala samarbetet [ska värderas]” (s. 115). Formuleringen upplevs något otydlig eftersom de havsregionala samarbetena är flera (HELCOM och OSPAR). Länsstyrelsen förutsätter att alla samarbeten inkluderas i värderingen och hade gärna sett att det framhållits tydligare. Vidare anger utredningen att ”Miljömålsberedningen har /.../ valt att inte göra en generell genomlysning av Sveriges prioriteringar och behov av insatser inom det havsregionala samarbetet.” (s 120). Detta är en något anmärkningsvärd avgränsning med tanke på att Miljömålsberedningen fått i uppdrag (punktlistan nr. 6) att utreda just detta.

Vidare anges att ”Det finns också myndigheter som i dag inte arbetar aktivt med havsmiljöfrågor som behöver involveras i arbetet.” (s. 122) Länsstyrelsen saknar en beskrivning av hur dessa myndigheter har eller kommer att identifieras.

## 12 Miljö kvalitetsnormer

### 12.4.1 Tillstånd och tillsyn

Delbetänkandet anger bland annat att det finns en viss skillnad i tillämpningen av miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet jämfört med miljö kvalitetsnormer enligt havsmiljö direktivet. Länsstyrelsens analys är att detta troligtvis beror på att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön inte ännu fått genomslag i rättspraxis på samma sätt som miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Att vattendirektivets miljö kvalitetsnormer ska ha en tydlig rättsverkan i tillsyn och prövning fick genomslag i den s.k. Weserdomen från EU-domstolen 2015. Domen tydliggjorde främst för myndigheter och kommuner att beslut om att tillåta verksamheter eller åtgärder som innebär att miljö kvalitetsnormen för vatten motverkas inte får fattas.

Om avsaknad av vägledning och/eller praxis från EU-domstol innebär att myndigheter och kommuner har svårt att tillämpa havsmiljödirektivets miljö kvalitetsnormer bör dessa normers rättsliga status klarläggas, inte minst utifrån gällande EU-rätt. Eftersom kustvattenförekomster övergår i havsvattenförekomster, ser Länsstyrelsen att det är viktigt att myndigheter och kommuner har underlag för att ställa motsvarande krav i sjöar, vattendrag och kustvatten som i havet. Detta blir särskilt viktigt för kustkommuner i deras fysiska planering, vilket beskrivs i avsnitt 12.4.2, nedan.

#### *12.4.2 Fysisk planering av kust och hav*

Länsstyrelsen instämmer i att Länsstyrelserna har en viktig roll i att stötta kommuner i deras fysiska planering och att hänsyn behöver tas både till vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen i det sammanhanget. Eftersom resurser och kompetens varierar kommuner emellan och samverkan nått olika långt sker planering och hänsyn till kust och hav på olika sätt i olika delar av landet. Här ser Länsstyrelsen att det finns behov av ytterligare nationell vägledning samt ökade resurser till länsstyrelserna för att prioritera de kommuner som har kustvatten i sitt väglednings- och tillsynsarbete ytterligare.

#### *12.4.3 Överlappande direktiv*

Länsstyrelsen instämmer i bedömningen att ett förtydligande av miljö kvalitetsnormernas bindande verkan, oavsett vilket direktiv de härstammar från, kan sätta ytterligare press på att inkludera miljö hänsyn i samhällsutvecklingen. Länsstyrelsen instämmer även i problembeskrivningen av att när hänsyn till miljö kvalitetsnormer nämns i viss speciallagstiftning, som exempelvis plan- och bygglagen (PBL), kan det tolkas som att miljö kvalitetsnormerna endast gäller i den lagstiftning där det klart anges att hänsyn ska tas. Som utredningen förtjänstfullt påpekar ska miljö kvalitetsnormer tillämpas parallellt med annan lag även om det uttryckligen anges i speciallagstiftningen.

Att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten idag har en större inverkan på miljö förvaltning än vad miljö kvalitetsnormer för havskvaliteten har, bedömer Länsstyrelsen beror på att vattendirektivet implementerades i svensk rätt flera år tidigare än havsmiljödirektivet och inte minst, att de miljö kvalitetsnormernas rättsliga status klargjorts i både rättspraxis och lagstiftning.

#### *12.5.1 Harmonisering av miljö kvalitetsnormer*

Länsstyrelsen anser att utredningen pekar på ett viktigt behov av ökad harmonisering och tydliggörande av miljö kvalitetsnormernas rättsliga status.



Samtidigt vill länsstyrelsen betona vikten av att inte, i en eftersträvan om ökad harmonisering, tappa bort viktiga formella krav och förutsättningar som råder enligt de olika EU-direktiven. Här ser länsstyrelsen inte att utredningens förslag är tydliga i alla delar.

Länsstyrelsen ser även att förslagen kring ökad samordning och harmonisering behöver ske i samverkan med alla berörda aktörer, och önskar inte en så tydlig centralisering som utredningen föreslår. Länsstyrelsen förespråkar istället ett alternativ med gemensamt ansvar för harmonisering mellan redan idag berörda myndigheter. Detta kan säkerställas genom ökade resurser till det arbetet.

Målet med en ökad harmonisering behöver vara att normerna för kustvatten och havet inte står i strid med varandra och att andra ska kunna lita på att sådan harmonisering är genomförd innan respektive norm beslutas. Viktigt att påpeka är även att innan ett harmoniserat genomförande av miljökvalitetsnormer kan ske, behöver harmonisering ske av bedömningsgrunder. Om exempelvis en kunskapsinventering resulterar i att bedömningsgrunderna kan harmoniseras inför normsättning som då bättre kan samordnas, kan även exempelvis tillståndsprövningar underlättas i senare steg, där verksamheter samlat kan redogöra för sin påverkan på miljökvalitetsnormen för kustvattenförekomsten och havsförekomsten.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget harmonisering även framhålla ett par viktiga synpunkter. Vi delar utredningens bild att direktiven överlappar varandra, men samtidigt har de olika perspektiv och inriktning som behöver beaktas. Det innebär bland annat att vissa steg enligt ett direktiv kan vara nödvändiga att genomföra innan ett steg enligt ett annat direktiv kan tas. Ett exempel är att det är en förutsättning att besluta om vad gynnsam bevarandestatus är för ett Natura 2000-område, innan miljökvalitetsnormer enligt vattendirektivet kan fastställas. Detta eftersom normerna för vatten, inklusive möjligheten till att bevilja undantag, inte får motverka de mål som gynnsam bevarandestatus syftar till att uppnå. Samma princip är applicerbar för miljökvalitetsnormerna för vatten och hav, det vill säga normerna enligt det ena direktivet får inte motverka normerna enligt det andra direktivet.

Utredningen anger att omständigheten att miljökvalitetsnormerna baseras på bedömningsgrunder som Havs- och vattenmyndigheten tar fram innebär en begränsning och medför att andra störningar och föroreningar än de som omfattas av bedömningsgrunderna, som påverkar status, inte fångas in. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att bedömningarna för statusklassificeringen inom vattenförvaltningen görs utifrån kvalitetsfaktorer med underliggande parametrar och inte från särskilda typer av störningar eller föroreningar. I arbetet med att harmonisera bedömningsgrunderna är det med andra ord viktigt att tillgodose de formella kraven i respektive direktiv.

Viktigt att lyfta fram är även att det redan idag pågår dialog mellan berörda myndigheter för att harmonisera åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer. Inför

förvaltningscykel 2021–2027 har havsmiljöarbetet och vattenförvaltningsarbetet bland annat harmoniserats genom att samråd genomförs parallellt under samma tidsperiod.

#### *12.5.2 Utformning och beslut om miljö kvalitetsnormer*

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ett centraliserat beslutsorgan som handhar miljö kvalitetsnormer för sig, då vi anser att besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammankopplade och behöver beslutas i ett sammanhang. Sammanfattningsvis föreslås i delbetänkandet att ett samordnat beslutsfattande för kustvatten och havsvatten behöver finnas och att en gemensam beslutsordning för dessa två typer av normer ska införas, men inget av de tre alternativen känns vare sig genomtänkta eller tydliga. Länsstyrelsen anser istället att ökad samverkan är ett bättre första steg i en utvecklad harmonisering av dessa normer istället för en gemensam beslutsordning. Detta eftersom normerna för kustvatten och havsvatten idag utgår från olika bedömningsgrunder, som först behöver harmoniseras.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget framhålla och återupprepa vikten av att besluten om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammanhängande och bör tas i ett sammanhang och av samma beslutsorgan. Länsstyrelsen anser även att en centralisering av besluten vore olycklig. Här vill vi särskilt peka på vikten av att beslutsfattandet i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen inte förskjuts till en nationell myndighet. Som påtalats ovan är en av grundprinciperna i vattendirektivet att besluten ska fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt, att de ska anpassas till regionala och lokala förhållanden och att det krävs samarbete och samverkan med berörda lokala och regionala aktörer.<sup>3</sup> Att besluten fattas på en regional nivå är också en förutsättning för implementeringen av ekosystemansatsen, som betänkandet föreslår i föreslagen havsmiljölag. Mot den bakgrunden är det mycket olämpligt att flytta en väsentlig del av besluten och styrningen inom vattenförvaltningen till nationella aktörer på det sätt som föreslås i betänkandet. Länsstyrelsen bedömer att förutsättningarna för lokalt och regionalt perspektiv och inflytande i vattenförvaltningsarbetet kommer att försämrats avsevärt med de förslag till förändrade beslutsordningar som läggs fram.

De nuvarande vattendelegationerna består av representanter från en mängd olika samhällsaktörer, såsom universitet och andra myndigheter, verksamhetsutövare, bransch- och frivilligorganisationer och inte minst kommunerna. Deras sammansättning 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. Delegationernas sammansättning sker därutöver utifrån

---

<sup>3</sup> Direktiv 2000/60/EG, preambel 13 och 14.

ett geografiskt perspektiv, där urvalet av ledamöter till stor del utgår från de utmaningar och frågeställningar som är mest aktuella i respektive vattendistrikt, och utifrån att olika delar av distriktet ska finnas representerade i delegationen. Därigenom säkerställs att besluten fattas med utgångspunkt från ett lokalt och regionalt perspektiv, där beslutsfattarna har särskild kunskap om de frågor som är viktigast att hantera i respektive distrikt.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning har vattendelegationen i sin nuvarande utformning haft en central roll i genomförandet av vattenförvaltningen i samtliga vattendistrikt. 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 haft mycket goda förutsättningar att fatta de beslut rörande vattenförvaltningen som har behövts under de senaste förvaltningscyklerna.

Länsstyrelsen avstyrker även förslaget om att regeringen ska ge Havs-och vattenmyndigheten i uppdrag att se över att miljökvalitetsnormerna i större utsträckning utformas så att åtgärder enligt 5 kap 9 § miljöbalken kan genomföras och målen kan nås, då det inte är förenligt med kraven i vattendirektivet och en adaptiv förvaltningsmodell, där *miljökvalitetsnormerna styr vilka åtgärder som genomförs och inte tvärtom*. De miljökvalitetsnormer som vattendelegationerna beslutar är att likställa med de miljökvalitetsmål som ska nås enligt vattendirektivet. Medlemsländerna är alltså skyldiga att vidta åtgärder så att normerna kan nås och inte tvärt om (se artikel 4 i vattendirektivet). På det sättet är åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen uppbyggda idag och den viktiga kopplingen till miljökvalitetsnormernas uppfyllande har även regeringen påpekat i prövningen av åtgärdsprogrammet 2016.

Här är det därför snarare den svenska konstruktionen med åtgärdsprogram innehållande administrativa åtgärder och som endast kan rikta sig till myndigheter och kommuner, som inte är helt förenlig med direktivets modell. Detta trots att det främst är fysiska åtgärder i vattenmiljön som i praktiken krävs för att målen ska nås.

Ett eventuellt uppdrag bör därför istället formuleras på följande sätt:

- Regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över regleringen av åtgärdsprogram, så att rätt åtgärder kan föreskrivas och genomföras i tillräcklig utsträckning för att beslutade miljökvalitetsnormer för vatten ska kunna nås.

### 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

Kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete innehåller en bra beskrivning av havsmiljöns åtgärdsprogram, vattenförvaltningsförordningens åtgärdsprogram och kopplingen mot 5 kap. miljöbalken. Mer detaljerade kommentarer per underkapitel redovisas nedan.

### **13.9.1 Det behövs ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön**

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om *ett* gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, inte minst då det förefaller som att det föreslagna gemensamma åtgärdsprogrammet ska ersätta de nuvarande distriktsvisa åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen, vilket vore mycket olyckligt. Länsstyrelsen vill också hänvisa till att det i vattendirektivet (2000/60/EG), artikel 11, punkt 1 regleras att varje medlemsstat ska upprätta ett åtgärdsprogram för *varje* avrinningsdistrikt. Detta är ett krav som måste uppfyllas.

Delbetänkandet konstaterar att samverkan kring åtgärdsprogrammen fungerar bra i dagsläget och Länsstyrelsen ser inget behov av att samordna dessa ytterligare. Havsmiljöns åtgärdsprogram är på en mer övergripande nivå och ligger närmre arbetet med OSPAR och HELCOM/BSAP varvid detta arbete har en tydligare hemvist på Havs- och vattenmyndigheten och det betydligt mer lokalt nära arbetet med 27 000 vattenförekomster på en annan skala och därför behöver fortsätta hanteras regionalt av vattenmyndigheter och länsstyrelser.

Det viktigaste är att åtgärdsprogrammen inte motsäger varandra och innehåller nödvändiga hänvisningar, vilket sker redan idag genom hänvisningar och samverkan mellan berörda myndigheter. Under samrådet våren 2021 hölls även gemensamma samrådsmöten på nationella nivå och på distrikten (dvs. HaV och Vattenmyndigheterna gemensamt) för att tydliggöra hur vattendirektivet och havsmiljödirektivet och förslagen hänger samman men även skiljer sig mellan varandra.

### **13.9.2 Regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet**

Länsstyrelsen avstyrker att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammen i förslagets nuvarande utformning. Detta främst då förslaget är både otydligt och ogenomtänkt utifrån ett distriktsperspektiv kontra nationellt perspektiv. Det är helt enkelt otydligt vad betänkandet egentligen föreslår att regeringen ska besluta om och hur förslaget förhåller sig till det nuvarande systemet. Se ytterligare motivering till att inte centralisera besluten ovan under avsnitt 12.5.2.

Länsstyrelsen håller med om att det största problemet i genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram är att det åtgärdsprogram som tas fram inte har tillämpats i den utsträckning som krävs för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten, trots att både miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är rättsligt bindande att följa för myndigheter och kommuner enligt 5 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen vill här lyfta fram det förslag om ökad politisk styrning som vattenförvaltningsutredningen lyfte som en viktig del för att just öka åtgärdstakten i vattenförvaltningsarbetet. En sådan ökad tydlighet från regeringen sida skulle kunna vara att tydligt markera genomförandet av åtgärdsprogrammet genom att skriva in detta i regleringsbrev till de statliga myndigheterna och länsstyrelserna. I detta sammanhang behöver även finansieringsfrågan från staten tas upp i statsbudgeten. Dessa delar kring ett ökat politiskt ansvarstagande för

vattenförvaltningen har Länsstyrelsen även lyft och utvecklat i remissvaren till SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning.

### ***13.9.3 Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet***

Länsstyrelsen avstyrker att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram underlag och förslag till åtgärdsprogrammet som sedan ska beslutas av regeringen i den nuvarande utformningen.

Länsstyrelsen anser likt ovan att förslaget inte är helt tydligt i sitt genomförande och i fördelningen av roller och ansvar. Inte minst sammanblandas exempelvis vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas nuvarande roller på ett olyckligt sätt, som innebär att förslaget inte riktigt bottnar. Det framstår även som oklart för oss, vilket ansvar länsstyrelsen i rollen som vattenmyndighet förväntas ha i framarbetandet av underlag till åtgärdsprogrammet.

### ***13.9.5 Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna***

I förslagen till kommande Åtgärdsprogram 2021–2027 som samråds 1 nov 2020–30 april 2021 har detta ansvar förtydligats på det sätt som avses med miljömålsberedningens förslag, (Länsstyrelsernas åtgärd nr 1, Åtgärdsprogram 2021–2027).

### ***13.9.6 Finansiering av åtgärdsprogrammet***

Länsstyrelsen tillstyrker att åtgärdsprogrammen ska innehålla en analys och beskrivning av hur åtgärderna i programmet ska finansieras men anser att frågan behöver utredas ytterligare. I grunden håller länsstyrelsen med om att frågor kopplade till finansieringen av åtgärdsprogram behöver uppmärksammas. Beskrivningen av förslaget är dock något oklar och det är svårt att utläsa om den innebär några nya regleringar utöver det som finns idag. Det viktigaste bör vara att de statliga myndigheter som ska genomföra åtgärder får ett tydligt uppdrag att göra så och att resurser till detta finns samt att det görs långsiktiga strategiska satsningar. Vid äskande av medel bör det uppskattade behovet inom respektive län, alternativt nationellt för de centrala myndigheterna, för att klara sitt åtagande att nå miljökvalitetsnormerna, beskrivas.

## **14 Ingen gödning till havet**

Kapitel 14 innehåller en beskrivning av nuvarande problematik kring åtgärderna som krävs, men enligt länsstyrelsen presenteras ingen tydlig lösning på hur övergödningens problematiken ska kunna åtgärdas från ett helhetsperspektiv. Det är dessutom oklart om de etappmål som föreslås i andra utredningar, och som delbetänkandet ingående beskriver också stöds i förslagen. Förslagen slutar i ett antal mindre åtgärder som Länsstyrelsen inte tydligt ser har någon tydlig effekt på problematiken i sjöar, vattendrag och havet. Dessa förslag går igenom nedan.

### ***14.18.1 Ett helhetsgrepp på styrmedel och åtgärder för att nå Ingen övergödning***

Länsstyrelsen instämmer i analysen att det även fortsättningsvis ska vara prioriterat att säkerställa att inte mer gödsel tillförs jord- eller skogsmark än vad

som behövs samt att alla nödvändiga åtgärder för att minska läckage av fosfor och kväva genomförs. Länsstyrelsen ser dock inte att utredningen svarar på frågan *hur* detta ska gå till.

Länsstyrelsen instämmer även i betänkandets bedömning att det internationella samarbetet inom HELCOM är nödvändigt för att komma till rätta med övergödningens problematik. Länsstyrelsen anser att även arbetet med Nordsjön och OSPAR bör tas med.

Delbetänkandet anger i kap. 14.18.1 fyra förslag som kommenteras nedan:

”1. styra mot cirkulära flöden av fosfor och kväve” (s. 629). Denna åtgärd handlar om hållbar resurshandling och inte hur övergödning till havet ska minska. Det är heller inte beskrivet *hur* vi ska kunna åstadkomma cirkulära flöden. Länsstyrelsen anser att förslaget behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

”2. öka återföringen av och effektiviteten vid användningen av växtnäringsämnen” (s. 629). Denna åtgärd har samma innebörd som åtgärd 1 ovan och handlar om hållbar resurshandling och inte hur övergödning till havet ska minska. Därutöver, igen, ingen beskrivning av *hur* vi ska lyckas med detta. Därmed anser länsstyrelsen att förslaget behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

”3. stärka åtgärdsarbetet för att minimera tillförsel av fosfor och kväve till vatten och hav samt,” (s. 629). Detta är inget nytt utan det som åtgärdsprogrammen för både vattenförvaltning och havsmiljön har som sitt mål.

”4. utveckla kust- och havsmiljöförvaltningen för att minska effekterna av övergödningen på arter och livsmiljöer, snabba på återställningstakten och öka havets resiliens.” (s. 629). Länsstyrelsen anser att det är oklart vad detta innebär utöver de åtgärder som redan finns inom vattenförvaltning och havsmiljöns åtgärdsprogram. Exempelvis är det oklart vad ”utveckla” betyder i sammanhanget och hur denna utveckling i så fall ska gå till.

#### **14.18.2 Mål för minskad övergödning**

Länsstyrelsen avstyrker att Jordbruksverket föreslås som ny miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning (s. 638).

Länsstyrelsen håller med om att jordbruket är det viktigaste området att komma åt för att klara målen för minskad övergödning till sjöar, vattendrag och havet och att Jordbruksverket har en viktig roll i detta arbete. Länsstyrelsen ser inte vilka fördelar eller effektivitetsförbättringar som skulle skapas vid ett byte 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 miljömålet Ingen övergödning framgent.

#### 14.18.3 Öka återföringen av fosfor och kväve

Länsstyrelsen anser att förslaget att användningen av jungfrulig fosfor och nyproducerat kväve framtagna med fossila energikällor ska minska och en större andel använt fosfor och kväve återförs till jordbrukets livsmedelsproduktion behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

Länsstyrelsen vill dock poängtera att öka återföringen av fosfor och kväve är viktigt, men kopplingen till hur detta innebär en minskad övergödning inte framgår av resonemanget, utan detta snarare är en resursplaneringsfråga.

Länsstyrelsen ser inte att sådan innovation och teknikutveckling, som har fokus på effektiv återföring av redan avskilda näringsämnen till livsmedelsproduktion, har en avgörande betydelse för att minska övergödningen. Näringsläckaget från jordbruket behöver fortfarande minska.

#### 14.18.4 Minimera tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten

Delbetänkandet anger en rad förslag för hur tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten ska minska:

- ”länsstyrelserna får en instruktionsenlig uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder” (s.662)  
Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag. Detta förslag är även förenligt med förslaget till Åtgärdsprogram 2021-2027, (se Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdssamordnare.)
- ”Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får till uppgift att tillsammans tillhandahålla en nationell rådgivnings- och stödfunktion för det lokala åtgärdsarbetet.” (s. 668). Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag. Detta förslag är även förenligt med förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 för vattenförvaltning som samråds 1 nov till 30 april (se Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdssamordnare.)
- ”Jordbruksverksverkets instruktion kompletteras så att det framgår att Jordbruksverket ska bidra till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer de beslutade miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken.” (s. 670). Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag men anser att förslaget riskerar att innebära dubbelreglering eftersom detta redan regleras i vattenförvaltningens Åtgärdsprogram 2016–2021.
- ”Jordbruksverket får till uppgift i sin instruktion att samverka med Vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och övriga berörda myndigheter i arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341), i frågor och åtgärder som rör miljö kvalitetsmålet Ingen Övergödning.” (s. 670) Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag men vill påtala att detta upplägg delvis finns med i vattenmyndigheternas förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027 som samråds 1 nov till 30 april (se vidare Jordbruksverkets åtgärd 4, Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 7 och

länsstyrelsernas åtgärder 8 och 9.) Skillnaden mellan förslaget och befintlig förvaltning är att miljömålet Ingen övergödning inte har samma juridiska tyngd som miljö kvalitetsnormerna för vatten.

- ”regeringen kompletterar 5 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket (1998:915) med ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som är övergödningssensibla områden med hänsyn till risk för att miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) inte nås.” (s. 672) Länsstyrelserna tillstyrker förslaget, under förutsättning att förslaget kan genomföras utan dubbelreglering, eftersom det är oklart vad förslaget skulle bidra till utöver det som redan görs inom vattenförvaltningen.
- ”om kvävegödsling i skogsbruket ökar så behöver regeringen följa upp effekterna på kväveläckage till vatten och hav, och utvärdera behovet av åtgärder.” (s. 677) Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men vill poängtera att ansvaret för att följa upp effekterna av kväveläckage redan ligger inom vattenförvaltningen. Om ytterligare uppföljning ska göras av regeringen behöver sådant mandat tydligt förklaras och hur det ska harmoniseras med det arbete som redan görs när status och påverkan ska bedömas, åtgärder föreslås och miljö kvalitetsnormer fastställas.
- ”regeringen genomför en noggrann analys av potentiella och långsiktiga negativa effekter på miljö tillståndet i vatten och hav [på grund] av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljö balken, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen.” (s. 677). Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att utföra analys om effekterna av försämringsförbudet i 5 kap 4§ miljö balken och implementeringen av Weserdomen. Länsstyrelsen vill dock påtala att det inte enbart bör vara den negativa påverkan på miljö tillståndet som ska analyseras. Länsstyrelsen är medvetna om att försämringsförbudet innebär problematik för avloppsreningsverk som ska omprövas eller tillståndsprövas och att det i praktiken kan hindra utvecklingen av miljö vänlig teknik men frågan behöver analyseras bredare än så. Det är inte i alltid ett enskilt avloppsreningsverk som bidrar till försämring i en vattenförekomst, andra påverkanskällor omfattas också av försämringsförbudet i 5 kap 4§ miljö balken. Det är oftast den verksamhet som är föremål för prövning som drabbas av ”negativa effekter” i den aktuella rimlighetsavvägningen. Det behöver inte alltid vara begränsningar eller krav på det reningsverk som tillståndsprövas som är den åtgärden som bidrar till att försämringsförbudet av miljö kvalitetsnormen *inte* motverkas. Översynen bör därför också omfatta hur hanteringen av andra påverkanskällor som inte är föremål för prövning ska hanteras för att en verksamhet som prövas inte ska drabbas orimligt hårt.



- ”regeringen ska verka inom Helcom för att det tas fram och beslutas om en Helcom-rekommendation för att minska spill av gödselmedel i vatten vid lastning och lossning.” (s. 681). Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

## 15 Farliga ämnen

### 15.4.1 Status i kustvatten

I avsnittet beskrivs kemisk status i kustvatten enligt vattenförvaltningen, baserat på en rapport från Naturvårdsverket. Däremot beskrivs inte statusen för särskilda förorenande ämnen (SFÄ) som ingår i ekologisk status.

Precisering 2 för miljömålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” lyder ”GOD EKOLOGISK OCH KEMISK STATUS: Kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.”

Inom ekologisk status bedöms för närvarande tillståndet för 31 ämnen eller ämnesgrupper inom kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (SFÄ) för kustvatten, se HVMFS 2019:25.

Statusbedömningar för både prioriterade ämnen och SFÄ i kustvatten finns i databasen VISS **Den källa som angetts är ogiltig.** Påverkan, status och risk för prioriterade och särskilda förorenande ämnen i kustvatten finns också beskrivet i Vattenmyndigheternas förslag till Förvaltningsplan 2021–2027 (kapitel 3).

### 15.5.3 EU:s kemikalierregler

Under rubriken EU:s prioämnesdirektiv konstateras bland annat att inga läkemedel för närvarande listas som prioriterade ämnen.

Däremot framgår inte, varken här eller under rubriken ”Utrymmet för nationell lagstiftning” att medlemsstaterna, inom ramen för vattenförvaltningen, kan lägga till kemiska ämnen under ekologisk status. Dessa ämnen ingår i kvalitetsfaktorn särskilda förorenade ämnen (se kommentar under rubrik 15.4.1). För närvarande finns fyra läkemedel med som SFÄ (två östradioler, diklofenak och ciprofloxacin). Dessutom ingår imidaklopid som främst använts som växtskyddsmedel, men som dessutom används som djurläkemedel.

För SFÄ, liksom för de prioriterade ämnena gäller att miljökvalitetsnormerna ska följas och att statusen inte får försämrats.

### 15.6 Miljöövervakning och omvärldsbevakning

En viktig del i arbetet med att fånga upp den påverkan som finns är verksamheters kontrollprogram, det vill säga egenkontroll och recipientkontroll. Här behövs utveckling och tydlig vägledning så att det ställs krav på kontrollprogram som är relevanta för alla verksamheter. Idag är det vanligt att ämnen som släpps ut inte ingår i kontrollprogrammen.

Här vill Länsstyrelsen också påpeka att för att kunna klassificera ekologisk status (SFÄ-ämnen) och kemisk status (prioriterade ämnen) behövs löpande

övervakning. Screeningdata uppfyller normalt sett inte kraven för att användas vid statusklassificering.

#### *15.7 Pågående och genomförda åtgärder*

I avsnittet beskrivs åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2016–2021. Några av de åtgärder som berör prioriterade och särskilda förorenande ämnen listas, men de åtgärder som riktas till Länsstyrelser och kommuner och som bland annat riktas in sig på tillsyn av miljöfarlig verksamhet och förorenade områden är inte listade.

Det finns också ett kompletterande Åtgärdsprogram 2018–2021 som berör nya prioriterade ämnen. I detta ingår bland annat nya åtgärder för PFOS och dioxiner, som ställs till Naturvårdsverket, MSB och kommunerna. Detta åtgärdsprogram berörs inte alls i rapporten.

Under 2021 ska vattendelationerna besluta om nya åtgärdsprogram, som sedan ska gälla fram till 2027. I dessa åtgärdsprogram (som samråds 1 nov till 30 april) finns både utvecklade och nya åtgärder som berör prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen.

#### *15.9.5 Miljökvalitetsnormer för grupper av farliga ämnen*

Länsstyrelsen tillstyrker förslag 15.9.5, men ser behov av förtydliganden.

Länsstyrelsen instämmer i att det är en utmaning att det finns en stor mängd olika ämnen som påverkar vattenmiljön. Länsstyrelsen stödjer intentionen att Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och vattenmyndigheterna bör samverka för att undersöka möjligheten att inkludera miljöpåverkan från flera ämnen genom utveckling av bedömningsgrunder. En sådan utredning kan också bistå i arbetet med gruppvis riskbedömning av farliga ämnen som initierats inom EU. Vi anser dock att även Läkemedelsverket bör vara inkluderade i arbetet.

Länsstyrelsen anser att det är oklart vad beredningen avser med formuleringen ”miljökvalitetsnormer för grupper av ämnen” (s. 735). Begreppet miljökvalitetsnorm kan betyda olika saker inom olika delar av förvaltningen. Vattenförvaltningens miljökvalitetsnormer är målen för det tillstånd som ska råda vid slutet av en definierad förvaltningscykel. För att uppnå miljökvalitetsnormen god kemisk status inom vattenförvaltningen krävs att koncentrationer i en matris (t.ex. vatten, sediment eller biota) understiger angivna gränsvärden. Inom havsmiljöförvaltningen finns miljökvalitetsnormer både för tillstånd och för påverkan och belastning. Havsmiljödirektivet syftar till att uppnå tillståndet god miljöstatus, vilket bedöms utifrån så kallade deskriptorer, som bland annat kan avse trender, till exempel minskande tillförsel av farliga ämnen.

Länsstyrelsen tolkar intentionen med förslaget som att det som avses är att utvärdera möjligheten att ta fram och använda

gränsvärden/bedömningsgrunder/tröskelvärden för grupper av ämnen inklusive effektbaserade metoder inom statusklassificeringen.

Länsstyrelsen föreslår därför följande ändringar och tillägg (i kursivt) av beredningens förslag (s. 735):

- att regeringen ger Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och *Läkemedelsverket* i uppdrag att sammanställa kunskapsunderlag för att bedöma om det finns tekniska möjligheter att:
- *utveckla gränsvärden, bedömningsgrunder och tröskelvärden för grupper av ämnen för statusklassificering och i så fall ta fram förslag på sådana värden.*
- *utveckla och vidareutveckla metoder för att bedöma tillståndet i miljön utifrån biologiska effekter.*
- *inom detta arbete ta hänsyn till om och i så fall hur ovanstående kan implementeras, regulatoriskt och resursmässigt*

Länsstyrelsen vill påminna om att för att det ska vara möjligt att utreda vilka åtgärder som behöver genomföras inom vattenförvaltningen behöver det vara tydligt vilka utsläpp eller tillförsel det är som behöver åtgärdas. För att åtgärder ska komma till stånd behövs därför antingen tydliga kopplingar mellan specifika ämnen/utsläpp och gruppvisa/effektbaserade bedömningsgrunder, eller så behövs även i fortsättningen bedömningsgrunder för enskilda ämnen, som kan kopplas till utsläpp/tillförsel.

## **Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).