

m-remissvar@regeringskansliet.se

kopia:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remiss av Havet och människan (SOU 2020:83)

Diarienummer M2021/00092

Bakgrund

Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté som på regeringens uppdrag utrett och föreslagit en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för att bevara och hållbart nyttja hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att nå relevanta delar av Riksdagens generationsmål, berörda miljökvalitetsmål och mål 14 i FN:s Agenda 2030 om att bevara och hållbart nyttja haven och de marina resurserna.

Regeringen vill ha synpunkter på förslagen och det remitterade materialet.

Svenskt Vattens synpunkter

Svenskt Vatten anser att beredningen på ett imponerande sätt har samlat, förklarat och analyserat miljöproblemen i våra omgivande hav och hur de påverkas. Det gäller även beskrivning och analys av de mycket omfattande internationella, europeiska och nationella regelverken som ska följas och den vildvuxna florin av politiska mål som ska uppnås.

Svenskt Vatten begränsar vårt svar till sådana förslag och uttalanden i betänkandet som berör eller kan återverka på kommunalt VA. Vi tar inte ställning till övriga förslag och uttalanden.

Svenskt Vatten tillstyrker

- att regeringen fastställer ett samlat åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön enligt förslaget till 5 kap. 8a § miljöbalken. Vi förutsätter att regeringen också beslutar om miljökvalitetsnormer och att åtgärder för vatten utreds och konsekvensanalyseras med en högre geografisk upplösning än nation och vattendistrikt och åtminstone avser avrinningsområde. Bestämmelsen behöver kompletteras med att en myndighet under regeringen får besluta om undantag och revidera åtgärdsprogrammet utifrån undantagen samt att även en kommun kan få revidera ett lokalt åtgärdsprogram utifrån undantagen. Beslut om undantag måste kunna fattas snabbt när frågan aktualiseras i tillstånds- och tillsynsärenden.

Vi anser att ansvarerna för kravnivå/mål, åtgärder, styrmedel, finansiering och organisation måste hållas samman om målen ska kunna nås. Idag är det inte så, vilket är en viktig förklaring till varför havs- och vattenmiljöarbetet är ineffektivt och att även genomförbara åtgärder uteblir.

- att HaV ges ett särskilt ansvar (12.5.1) för att säkerställa ett samordnat genomförande av havs- och vattenmiljöförvaltningen och i uppdrag (12.5.2) att se över att miljö kvalitetsnormerna utformas så att åtgärder enligt 5 kap. 9 § miljöbalken kan genomföras och leda till att målen nås.

Svenskt Vatten anser att MKN:s gränsvärden måste beakta naturliga bakgrundshalter, nationella gränsvärden för ammonium i HaV:s föreskrifter måste harmoniseras med gränsvärdena för samma ämne i regeringens förordning om fisk- och musselvärderna eftersom värdena syftar till samma skydd men HaV:s mycket strängare föreskrifter riskerar att göra reningsverk otillåtna eller driva på orimligt kostsamma åtgärder utan miljönytta såsom längre ledningar för utspädning i vattenförekomster som inte tidigare direktbelastats med avloppsutsläpp. Läkemedelssubstanser och organiska ämnen som regleras i HaV:s föreskrifter måste kunna mätas och bedömas rättssäkert och sättas så att MKN kan nås och de s.k. referensvärdena och ekologiska kvoterna som reglerar hur status bedöms och MKN sätts måste ses över och jämföras med våra grannländers samt att alla möjligheter till s.k. undantag som gör MKN genomförbara måste tillämpas i enlighet med EU:s och Sveriges lagstiftning.

- ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktionen och att minst 50 % fosfor och 15 % kväve från avlopp återförs (14.18.3).
- att regeringen verkar inom EU för en kvotplikt på inblandning av en minsta mängd återvunnen fosfor och kväve i mineralgödsel (14.18.3).
- att regeringen ska genomföra en noggrann analys av potentiella och långsiktigt negativa effekter på miljötillståndet i vatten och hav av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen. (14.18.4). Vi anser att det är angeläget att regeringen tidigt i EU-kommissionens arbetsprocess via Naturvårdsverket verkar för att EU:s avloppsdirektiv säkerställer tillkomst och utbyggnad av miljöskyddande reningsverk med bästa möjliga teknik på orter med växande befolkning där en alternativ recipient som är tillräckligt tålig saknas. Riskerna blir för stora för miljö- och samhällsutvecklingen av att avstå.
- att regeringen ska skjuta fram slutåret till 2030 för när bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester ska upphöra (15.9.6).

Svenskt Vatten är kritisk till och föreslår förändring av

- förslaget till havsmiljölag. En särskild lag för ett av riksdagens miljömål riskerar få miljö-målssystemet att kantra och utformningen riskerar att snedvrider miljöbalkens tillämpning.

Vi anser att vatten på land och vattenförvaltningen har ett egenvärde för naturmiljön, människor och verksamheter även om vattenförvaltningen har betydelse också för haven. Förslaget med en särskild lag för ett av riksdagens miljömål riskerar medföra att politiken för havet regleras starkare än politiken för vatten, en risk som blir påtaglig om regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för både hav och vatten.

Genomförande av så omfattande direktiv som de för hav, vatten och art- och habitat förutsätter avvägningar. Resultaten av en snedvriden styrning kan bli oförenliga med direktiven. Förslaget att via en speciallag för havsmiljön i syfte att styra regeringen även styra tillämpningen av miljöbalken på det sätt som föreslås är att frångå grundtanken med en miljöbalk som skulle samla den tidigare spretiga miljö- och hälsoskyddslagstiftningen och EU:s miljölagstiftning. Miljöbalkens tillämpning bör inte styras genom en annan lag.

Om havsmiljölagen ändå genomförs bör utformningen markera att den bara ska styra regeringens allmänna politik och inte kunna användas för att styra miljöbalkens tillämpning. Därför föreslår Svenskt Vatten att ordet "politiska" införs före ordet "havsmiljöarbete" i samtliga paragrafer och att avsikten med detta förklaras i kommande proposition. Då får havsmiljölagen en utformning som liknar klimatlagen (2017:720).

Svenskt Vatten avstyrker

- förslaget i 1 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen om att förvalta vattenmiljön på land utifrån en ekosystemansats för havet enligt 3 § i den föreslagna havsmiljölagen samt förslaget till tillägg i 8 § i instruktionen för HaV.

Ekosystemansatsen finns som begrepp i EU:s havsmiljödirektiv men inte i vattendirektivet. Visserligen får Sverige ha en högre ambitionsnivå än ramdirektivet för vatten reglerar, men vi anser att vattenförvaltningens betydelse för havet inte bör innebära att inordna den rättsligt under havsmiljöförvaltningen på det sätt som utredningen föreslår. Som vi påpekat ovan är förslaget ett exempel på hur miljöbalkens tillämpning riskerar att kunna snedvridas på ett olämpligt och ogenomtänkt sätt genom den föreslagna havsmiljölagen.

Miljömålsberedningen har inte analyserat förslagets konsekvenser för vattenförvaltningens genomförande och verksamhetsutövare som påverkas av vattenförvaltningsförordningens tillämpning. Exempelvis tycks Miljömålsberedningen genomgående i betänkandet utgå från att inga undantag i form av mindre stränga krav ska meddelas trots att vattenmyndigheterna är skyldiga enligt samma förordning att fatta sådana beslut som följd av EU-domstolens Weserdom och riksdagens krav på regeringen – alla kustvatten förväntas ändå uppnå god ekologisk och kemisk status eller god ekologisk potential. En vattenförvaltning som inte medger undantag p.g.a. hänsynen till en svensk havsmiljölag av det föreslagna slaget vore katastrofal för reningsverk med hög teknisk nivå men utan tillgång till tillräckligt tåliga recipienter. De skulle löpa risk att bli otillåtna p.g.a. EU-rättens och miljöbalkens icke-försämringskrav, vilket skulle missgynna även havsmiljön.

- förslagen i 6 kap 1, 3 och 8 §§ vattenförvaltningsförordningen om vattenmyndigheternas fortsatta ansvar för förslag till åtgärder och åtgärdsprogram m.m. Vi har tidigare tillstyrkt Vattenförvaltningsutredningens förslag om att lägga ner vattenmyndigheterna. Den utredningens förslag har fått förnyad aktualitet efter den nyligen genomförda samrådsremissen.
- förslaget i 4 § punkt 2 förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk.

Vi anser att tilliten i statens målstyrning av samhälle och verksamheter är viktig. Samordningsansvaret för miljömålet Ingen övergödning bör därför ligga kvar på Havs- och vattenmyndigheten som till skillnad från Jordbruksverket har ett sektorsneutralt grunduppdrag. Kommunala reningsverks behov och kommunala ansvar för att åtgärda andra övergödande utsläpp får inte riskera, eller kunna uppfattas snedvridas på grund av regeringens livsmedelsstrategi och EU:s jordbrukspolitik CAP, som otillräckligt beaktar havs- och vattenförvaltningen till förmån för de europeiska jordbrukens och andra nationers behov.

Det vore att införa en ny princip för fördelning av miljömålsansvar att lägga det på centrala myndigheter med ansvar inom den samhällssektor som mest påverkar ett visst miljömål. Det vore bättre att stärka Jordbruksverkets åtgärdsansvar.

Svenskt Vatten håller med Miljömålsberedningen

- Vi kan inte förvänta oss att få tillbaka en havsmiljö som är lik den som fanns för 100 år sedan (3.1). Svenskt Vatten anser att det är en tragisk följd av att ekonomi och politik i och utanför Sverige under lång tid inte respekterat den marina ekologins gränser, en parallell till att gränserna för vilka utsläpp jordens klimat tål inte har respekterats.
- Målen i havsmiljödirektivet, vattendirektivet och art- och habitatsdirektivet styr i praktiken mer än riksdagens havsmiljömål (11.5). Svenskt Vatten ser det som naturligt att styreffekten från riksdagens miljömål minskar eller uteblir när EU inför rättsligt bindande mål och EU:s miljölagstiftning i allt högre grad dominerar över den nationella.
- Åtgärdsunderskottet och åtgärdsprogrammets svaga styrning beror på dålig förankring av åtgärderna, omfattande brister i innehållet samt att programmen är alltför lika trots att åtgärderna rör hela landet med problem, behov och förutsättningar som varierar lokalt och mellan regioner. Svenskt Vatten anser att Sveriges havs- och vattenförvaltningen lider av systemfel, vilka återigen slog igenom i vattenmyndigheternas samrådsremiss våren 2021.
- Användningen av jungfrulig fosfor och nyproducerat kväve framtagen med fossila energikällor behöver minska och en större andel använt fosfor och kväve bör återföras till jordbrukets livsmedelsproduktion. Så länge införsel av fosfor och kväve överstiger utförseln uppstår ett kvittblivningsproblem som, om det är kvar och inte hanteras som en ekonomiskt värdefull resurs, kommer medföra att tillförseln till mark och vatten kommer att överstiga de miljömässigt tillåtna mängderna. (14.18.3).
- Regeringen behöver verka för att EU:s kemikalielagstiftning harmoniseras med EU:s vatten- och havsmiljölagstiftning (15.9.2).

Svenskt Vatten håller inte med Miljömålsberedningen

- Den redovisade arbetsgången för att ta fram åtgärdsprogram (13.1.2) är orealistisk och måste ändras. Miljökvalitetsnormer bör omprövas löpande och systematiskt betas av vattenförekomst för vattenförekomst liksom åtgärdsprogrammen. Den möjligheten finns redan i 5 kap. 2 och 9 §§ men utnyttjas inte. För återstående vattenförekomster bör konkreta åtgärder, kostnader och konsekvenser identifieras och kommuniceras med berörda aktörer tidigt i den sexåriga vattencykeln för att skapa underlag för bedömning av undantag innan förslag till MKN och åtgärdsprogram med en genomarbetad konsekvensanalys upprättas. Det beskrivna teoretiska upplägget av arbetsprocessen kan fungera i länder med färre vattenförekomster men passar sämre i Sverige med mest vattenförekomster inom EU (27 000 st) utspridda över en stor landyta och med en av Europas längsta kuststräckor.

Om ett ofullständigt material skickas ut på samrådsremiss efter fem års arbete finns ingen möjlighet att under samrådet och det resterande halvåret efter samrådet och före beslut rätta till alla brister som potentiellt kan påverka 100 000 tals verksamhetsutövare inkl. 1 700 kommunala reningsverk och 1 900 kommunala vattenuttag, många hundratusen fastighetsägare på landsbygden, 290 kommuner, en lång rad myndigheter, 27 000 vattenförekomster och flera havsbassänger. Materialet måste vara i ett sådant genomarbetat skick och ha sådan kvalitet att det lämpar sig för ett samråd som kan åstadkomma förankring och en konstruktiv diskussion snarare än den återkommande skarpa kritiken om ofullständighet, låg datakvalitet, otillräckliga underlag, ogenomtänkta åtgärder, brist på konkretion, dåligt utredda konsekvenser och finansiering, svag genomförbarhet och andra upprepade brister.

- Samhällets totalkostnad för att under hela förvaltningscykeln 2021 - 2027 täcka åtgärdsbehovet mot övergödningen – inklusive nödvändiga investeringar – är betydligt större än de av beredningen återgivna beloppet 6,85 miljarder kronor som vattenmyndigheterna bedömt (14.10.1). Vattenmyndigheternas förslag som var på samrådsremiss till 30 april innehöll åtgärder som kan påverka kommunalt VA och då medföra kostnader på många tiotals miljarder kronor och omfattande negativ miljöpåverkan utan att vara konsekvensbeskrivna.

Svenskt Vatten anser att följande förslag behöver utvecklas eller förändras

- Den andra preciseringen (11.5.1) av riksdagens mål Hav i balans samt levande kust och skärgård anser vi bör lyda:

Kustvattnen har minst den status som regleras genom förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Vår motivering till att omformulera preciseringen är att målet blir ouppnåeligt om förutsättningen för att nå målet är att Sverige aldrig ska följa EU-rätten och skyldigheten att meddela undantag från vattendirektivets kvalitetskrav så snart undantag är möjliga att meddela.

- Det är bra att regeringen ska verka inom EU och IMO för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten från fartygsskrubbar och att Transportstyrelsen och HaV ska få i uppdrag att föreslå ett nationellt förbud mot sådana utsläpp på svenskt inre vatten.

Svenskt Vatten påtalar att det måste vara tydligt när frågan drivs att sådant skrubbevatten ska hamnen enligt gällande lagstiftning hantera som farligt avfall när det landas. Ansvarsgränserna är tydliga mellan hamnarnas skyldigheter och de kommunala reningsverkens skyldigheter. Detta har även en tidigare miljöminister klargjort i svar på en skrivelse från Sveriges Hamnar, Sveriges Redareförening och Världsnaturfonden.¹ Hamnavgifterna ska finansiera hanteringen. Avfallsvattnen kan inte ledas till det kommunala avloppsnätet och det är inte hushållen på orten som ska finansiera omhändertagandet genom VA-avgifter.

Skrubbevatten eller andra avfalls- eller vattenströmmar från fartyg (ballastvatten, maskinrumsvatten, avloppsvatten, vatten från matavfallsvarnar eller blandningar av dessa) innehåller ofta höga metall- och oljehalter och i skrubbevattnet finns svavel som kan medföra att giftigt svavelväte bildas som blir en arbetsmiljöfara för VA-personalen. De kommunala reningsverken är inte gjorda för att rena föroreningarna, vilka därför släpps ut i den vattenmiljö som förbudet skulle skydda.



Elisabeth Unell
Ordförande
Svenskt Vatten AB:s styrelse



Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB

¹ Svar 2013-09-23, dnr M2012/3369/R