



Naturmiljöenheten, Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över betänkandet Havet och människan (SOU 2020:83)

Er beteckning: diarienummer M2021/00092

Vattenmyndighet för Bottenvikens vattendistrikt (nedan Vattenmyndigheten), vid Länstyrelsen i Norrbottens län, har tagit emot Regeringskansliets begäran om yttrande angående remiss av delbetänkandet Havet och människan (SOU 2020:83) (nedan betänkandet/utredningen).

Vattenmyndigheten Bottenviken har valt att lämna ett särskilt yttrande på betänkandets förslag, vid sidan av Länstyrelsen Norrbotten, då utredningens förslag är viktiga ur ett vattenförvaltningsperspektiv. Detta eftersom flera av förslagen berör det svenska genomförandet av EU:s vattendirektiv (2000/60/EG), där Länstyrelsen Norrbotten i rollen som Vattenmyndighet har en särskild samordnande funktion och formellt utpekat ansvar.

De båda yttrandena från Länstyrelsen Norrbotten och Vattenmyndigheten Bottenviken kompletterar varandra dels genom att de fokuserar på olika delar av utredningens kapitel och förslag i de detaljerade synpunkterna och dels genom att de lyfter fram våra olika roller i havs- och vattenförvaltningsarbetet. Vattenmyndighetens yttrande fokuserar i första hand på de delar av betänkandet som berör vattenförvaltningens genomförande, organisation och beslutsstruktur samt den samordning som idag sker med havsförvaltningens genomförande. Länstyrelsen Norrbotten fokuserar i yttrandet framförallt på de delar som rör länsstyrelsens roll och ansvar för havs- och vattenförvaltning.

Nedan följer en sammanfattning och Vattenmyndighetens övergripande synpunkter på betänkandet. Därefter följer mer detaljerade synpunkter på utvalda kapitel i utredningen, med särskilt fokus på de förslag som rör vattenförvaltningen och genomförandet av vattendirektivet i Sverige.

### 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*.

Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndigheten ser positivt på och tillstyrker.

Vattenmyndigheten håller generellt med om att det krävs en integrerad, tvärspektoriell 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 Vattenmyndigheten med om.

Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndigheten 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). Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndigheten inte att betänkandet i tillräcklig mån 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. Vattenmyndigheten avstyrker därför flertalet av de förslag som handlar om harmonisering. Se mer utvecklade resonemang till varför nedan.

- Vattenmyndigheten 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 samlat. 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 Vattenmyndigheten 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 miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram från vattendelegationerna till olika nationella instanser, trots att dessa beslut hänger nära samman. Vattenmyndigheten *avstyrker* detta förslag.
- Vattenmyndigheten *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 miljökvalitetsnormerna. Den eftersträlvade 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.

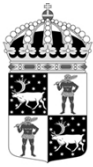


- Vattenmyndigheten *avstyrker* betänkandets förslag till ett centraliserat beslutsfattande i den form som utredningen föreslår. Länsstyrelsen anser att en centralisering av beslutsfattande och genomförandet på det sätt som utredningen föreslår, ger sämre förutsättningar för ett regionalt och lokalt 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 Vattenmyndigheten istället att statliga myndigheters och kommuners ansvar och roller i vattenförvaltningsarbetet bör tydliggöras 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 samlat kvantitativt och kvalitativt följa upp myndigheters och kommuners arbete med att genomföra åtgärderna enligt gällande åtgärdsprogram och rapportera det till regeringen. Uppföljning och utvärdering är en mycket central del av den 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 Vattenmyndigheterna 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

---

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



genom ytterligare resurser för samordning, till både vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten som huvudansvariga för samordningen av de två direktiven, samt till övriga myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna som alla har nyckelroller i genomförandet.

Vattenmyndigheten 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 bygga vidare på de kommande åren för att komma ännu längre.

## Detaljerade synpunkter på specifika kapitel och förslag

Under denna del av yttrandet lämnar Vattenmyndigheten mer detaljerade synpunkter på valda delar av utredningens förslag, men inte på samtliga 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”:

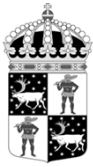
I sitt havsmiljöarbete ska regeringen tillämpa ekosystemansatsen som en utgångspunkt. Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

Vattenmyndigheten är positiv till förslaget, men skulle gärna se en komplettering av den definitionen 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.

---

<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),



Vattenmyndigheten *tillstyrker* förslagen om att förtydliga betydelsen av havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i bestämmelserna om strandskydd i miljöbalken. Förslaget till ny lydelse av 7 kap 13 § MB är ett viktigt förtydligande som bör genomföras.

#### 1.4 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.

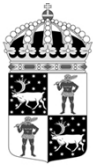
Trots de ändringar som gjordes i lagstiftningen 2019 med anledning av propositionen om vattenmiljö och vattenkraft (2017/18:243) framgår det med nuvarande författningsbestämmelser inte tydligt att exempelvis försämringsförbudet för miljökvalitetsnormer för vattenmiljön (5 kap 4§ miljöbalken) ska tillämpas parallellt med hela plan- och bygglagen. Det är därför viktigt att detta tydliggörs gentemot kommunerna. Vattenmyndigheten 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 miljökvalitetsnormerna.

#### 1.7 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 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.

Vattenmyndigheten 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 förankras hos vattendelegationerna. Resonemanget kring vattendelegationernas roll och funktion som beslutsorgan utvecklas nedan i kap. 12.5.2, men redan här vill vi återupprepa vikten av att besluten om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammankopplade och därför bör beslutas i ett sammanhang och inte separerade ifrån 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 vattenmyndigheterna ska ansvara för kungörelse av beslutat åtgärdsprogram. Här menar vi att det är principiellt märkligt att en annan myndighet ska kungöra ett beslut som tagits av en annan myndighet, nämligen 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

Vattenmyndigheten *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. Vattenmyndigheten ser positivt på möjligheten till ytterligare samverkan i samband med att Jordbruksverket utvecklar sina rådgivnings- och stödfunktion tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.

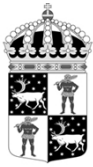
#### 1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Vattenmyndigheten *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 liksom andra prioriterade frågor för länsstyrelserna.

## 2. Miljömålsberedningens uppdrag och arbete

Vattenmyndigheten 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). Vattenmyndigheten 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) Vattenmyndigheten saknar en beskrivning av hur dessa myndigheter har eller kommer att identifieras.

## 12. Miljökvalitetsnormer

### 12.4.1 Tillstånd och tillsyn

Vattenmyndigheten lyfter i detta avsnitt ett par kommentarer till utredningens analys och slutsatser vad gäller miljökvalitetsnormer. Utredningen anger bland annat att det finns en viss skillnad i tillämpningen av miljökvalitetsnormer enligt vattendirektivet jämfört med miljökvalitetsnormer enligt havsmiljödirektivet. Vattenmyndighetens analys är att detta troligtvis beror på att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön inte ännu fått genomslag i rättspraxis på samma sätt som miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Att vattendirektivets miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormen 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 miljökvalitetsnormer bör dessa normers rättsliga status klarläggas, inte minst utifrån gällande EU-rätt. Eftersom kustvattenförekomster övergår i havsvattenförekomster, ser Vattenmyndigheten 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 nästa avsnitt (12.4.2).

### 12.4.2 Fysisk planering av kust och hav

Vattenmyndigheten instämmer i att länsstyrelserna har en mycket 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 har nått olika långt, sker planering och hänsyn till kust och hav på olika sätt i olika delar av landet. Här ser Vattenmyndigheten 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

Vattenmyndigheten instämmer i bedömningen att ett förtydligande av miljökvalitetsnormernas bindande verkan, oavsett vilket direktiv de härstammar från, kan sätta ytterligare press på att inkludera miljöhänsyn i samhällsutvecklingen. Vattenmyndigheten instämmer även i problembeskrivningen av att när hänsyn till





miljökvalitetsnormer nämns i viss speciallagstiftning, som exempelvis plan- och bygglagen (PBL), kan det tolkas som att miljökvalitetsnormerna endast gäller i den lagstiftning där det klart anges att sådan hänsyn ska tas. Som utredningen förtjänstfullt påpekar, ska miljökvalitetsnormer tillämpas parallellt med annan lag även om det uttryckligen anges i speciallagstiftningen.

Att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten idag har en större inverkan på miljöförvaltning än vad miljökvalitetsnormer för havskvaliteten har, bedömer Vattenmyndigheten bero på att vattendirektivet implementerades i svensk rätt flera år tidigare än havsmiljödirektivet och, inte minst, att de miljökvalitetsnormernas rättsliga status klargjorts i både rättspraxis och lagstiftning.

#### 12.5.1 Harmonisering av miljökvalitetsnormer

Vattenmyndigheten anser att utredningen pekar på ett viktigt behov av ökad harmonisering och tydliggörande av miljökvalitetsnormernas rättsliga status. Samtidigt vill vi betona vikten av att inte, i en eftersträvan om ökad harmonisering, inte tappa bort viktiga formella krav och förutsättningar som råder enligt de olika EU-direktiven. Här ser vi inte att utredningens förslag är tydliga i alla delar.

Vattenmyndigheten 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. Vattenmyndigheten förespråkar istället ett alternativ med gemensamt ansvar för harmonisering mellan redan idag berörda myndigheter, som 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 synkas, kan även exempelvis tillståndsprövningar underlättas i senare steg, där verksamhet samlad kan redogöra för sin påverkan på miljökvalitetsnormen för kustvattenförekomsten och havsförekomsten.

Vattenmyndigheten 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 miljökvalitetsnormer

Vattenmyndigheten *avstyrker* förslaget om ett centraliserat beslutsorgan, då vi anser att besluten om miljökvalitetsnormer, 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.

Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten vill här återupprepa vikten av att besluten om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammanhängande och bör tas i ett sammanhang och av samma beslutsorgan. Vattenmyndigheten vill även tydligt återupprepa att en centralisering av besluten vore mycket olycklig. Här vill vi särskilt peka på vikten av att beredningen, likväl som beslutsfattandet i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen, inte förskjuts till nationella myndigheter. 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

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



besluten och beredningen inom vattenförvaltningen till nationella aktörer på det sätt som föreslås i betänkandet. Vattenmyndigheten 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 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 Vattenmyndighetens 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.

Vattenmyndigheten *avstyrker* även förslaget om att regeringen ska ge Havs-och vattenmyndigheten i uppdrag att se över att miljö kvalitetsnormerna 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 *miljö kvalitetsnormerna styr vilka åtgärder som genomförs och inte tvärtom*. Enligt vattendirektivet är de miljö kvalitetsmål som ska nås motsvarande de miljö kvalitetsnormer som vattendelegationerna beslutar om. 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 miljö kvalitetsnormernas 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, trots att det främst är fysiska åtgärder i vattenmiljön som i praktiken krävs för att målen



ska nås, som inte är helt förenlig med vattendirektivets modell och krav för utformningen av åtgärdsprogram i syfte att nå vattendirektivets kvalitetskrav.

Ett eventuellt uppdrag bör därför istället formuleras på följande:

- 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, men Vattenmyndigheten avstyrker förslagen i centrala delar. Mer detaljerade kommentarer per underkapitel redovisas nedan.

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

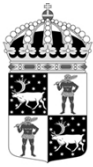
Vattenmyndigheten avstyrker förslaget om *ett* gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, inte minst då det förefaller som att det föreslagna gemensamma åtgärdsprogrammet ska ersätta de nuvarande distriktsvisa åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen. Vattenmyndigheten vill här hänvisa till 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 inte heller Vattenmyndigheten ser något behov av att samordna dessa i större utsträckning än som redan sker idag. 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, samtidigt som det betydligt mer lokalt nära arbetet med 27 000 vattenförekomster sker 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

Vattenmyndigheten *avstyrker* att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammen i förslagets nuvarande utformning. Detta främst då utformningen av 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.

Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten 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 vattenförvaltningens åtgärdsgenomförande, har Vattenmyndigheten även lyft och utvecklat i remissvaren till SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning.

### 13.9.3 Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet

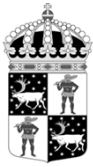
Vattenmyndigheten *avstyrker* att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram underlag och förslag till åtgärdsprogrammet som sedan ska beslutas av regeringen i förslagets nuvarande utformning. Framförallt anser vi att förslaget inte är helt tydligt i sitt genomförande och i fördelningen av roller och ansvar. Inte minst sammanblandas exempelvis vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas nuvarande roller på ett olyckligt sätt, som innebär att förslaget inte riktigt bottenar. Det framstår även som oklart för oss, vilket ansvar vi som Vattenmyndighet förväntas ha i framarbetandet av underlag till åtgärdsprogrammet.

### 13.9.5 Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna

I detta sammanhang vill Vattenmyndigheten lyfta fram att i förslagen till reviderat Åtgärdsprogram för perioden 2021–2027, 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

Vattenmyndigheten *tillstyrker* att åtgärdsprogrammen behöver innehålla en analys och beskrivning av hur åtgärderna i programmet ska finansieras, men ser att frågan behöver utredas vidare. I grunden håller Vattenmyndigheten med om att frågor kopplade till finansieringen av åtgärdsprogram behöver uppmärksammas mer. Beskrivningen av förslaget är dock oklar och det är svårt att utläsa om den innebär några nya regleringar utöver det som finns idag. Det viktigaste bör vara att statliga myndigheter har möjlighet att äska medel under budgetprocessen från regeringen, i kombination med långsiktiga strategiska satsningar. Vid sådant äskande bör det uppskattade behovet inom respektive



län, alternativt nationellt för de centrala myndigheterna, för att klara sitt åtagande att nå miljö kvalitetsnormerna, beskrivas.

#### 14. Ingen gödning till havet

Kapitel 14 innehåller en beskrivning av nuvarande problematik kring åtgärderna som krävs, men enligt Vattenmyndigheten presenteras ingen tydlig lösning på hur övergödningssproblematiken ska kunna åtgärdas från ett helhetsperspektiv. Det är även 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 Vattenmyndigheten inte tydligt ser inte har någon tydlig effekt på problematiken i sjöar, vattendrag och havet. Resonemangen utvecklas i följande avsnitt.

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

Delbetänkandet anger:

”Miljömålsberedningen poängterar att även om beredningen förespråkat betydelsen av en helhetssyn i hanteringen av fosfor och kväve, så måste det även fortsättningsvis vara prioriterat att:

1. säkerställa att inte mer gödsel tillförs jordbruks- eller skogsmark än vad som behövs, och
2. att samtliga nödvändiga åtgärder för att minska läckage av fosfor och kväve till vatten och hav genomförs.” (s. 631)

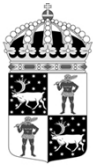
Vattenmyndigheten instämmer i analysen, men ser inte att förslaget besvarar frågan kring *hur* detta ska gå till. Hur ska det exempelvis säkerställas att inte mer gödsel tillförs än vad som behövs samt hur ska "samtliga nödvändiga åtgärder" identifieras?

Delbetänkandets samlade bedömning anger ”att det internationella samarbetet och i synnerhet det havsregionala samarbetet inom Helcom, är nödvändigt för att komma till rätta med övergödningssproblemen.” (s. 632). Vattenmyndigheten instämmer, men undrar samtidigt varför inte arbetet med Nordsjön och OSPAR nämns på motsvarande sätt som HELCOM görs? Problemen med övergödning är inte lika omfattande i Nordsjön, men förtjänar att tas med.

Delbetänkandet anger i kap. 14.18.1 fyra förslag:

”1. styra mot cirkulära flöden av fosfor och kväve” (s. 629). Denna åtgärd handlar om hållbar resurshantering 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 resurshantering 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).

Vattenmyndigheten 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. Förslagen behöver utvecklas i dessa delar.

#### 14.18.2 Mål för minskad övergödning

Vattenmyndigheten *avstyrker* att Jordbruksverket föreslås som ny miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning (s. 638), då frågan är komplex och fler påverkanskällor bidrar än endast jordbruket.

Vattenmyndigheten 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. Vattenmyndigheten ser dock 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

Vattenmyndigheten 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 återföras till jordbrukets livsmedelsproduktion behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

Vattenmyndigheten vill dock poängtera att öka återföringen av fosfor och kväve är viktigt, men att kopplingen till hur detta innebär en minskad övergödning inte framgår av resonemanget. Vattenmyndigheten ser inte att innovation och teknikutveckling, nödvändig för effektiv återföring av näringsämnen till livsmedelsproduktion, har en avgörande betydelse för att minska övergödningen.

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

Betänkandet anger en rad förslag för hur tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten ska minska, som samtliga *tillstyrks* av Vattenmyndigheten, med följande motiveringar och tillägg:



- ”länsstyrelserna får en instruktionsenlig uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder”. (s.662)  
Vattenmyndigheten *tillstyrker* detta förslag och anser att detta är ett viktigt och nödvändigt steg för det lokala åtgärdsarbetet. Detta förslag är även förenligt med förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 för vattenförvaltning (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). Vattenmyndigheten *tillstyrker* detta förslag. Detta förslag är även förenligt med förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 för vattenförvaltning (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). Vattenmyndigheten *tillstyrker* detta förslag, men ser samtidigt 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) Vattenmyndigheten *tillstyrker* detta förslag, men vill påtala att detta upplägg delvis finns med i Vattenmyndigheternas förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027 (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 miljö hänsyn i jordbruket (1998:915) med ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som är övergödning skänliga områden med hänsyn till risk för att miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) inte nås.” (s. 672)  
Vattenmyndigheten *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) Vattenmyndigheten *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 miljökvalitetsnormer fastställas.

- ”regeringen genomför en noggrann analys av potentiella och långsiktiga negativa effekter på miljötillståndet i vatten och hav [på grund] av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen.” (s. 677). Vattenmyndigheten *tillstyrker* förslaget att utföra analys om effekterna av försämringsförbudet i 5 kap 4§ miljöbalken och implementeringen av Weserdomen. Vattenmyndigheten vill dock framhålla att det inte enbart bör vara den negativa påverkan på miljötillståndet som ska analyseras. Vattenmyndigheten är medveten om att försämringsförbudet innebär problematik för avloppsreningsverk som ska omprövas eller tillståndsprövas och att det i praktiken kan hindra utvecklingen av miljövänlig 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§ miljöbalken. 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 miljökvalitetsnormen *inte* motverkas. Översynen bör därför också omfatta hur hanteringen av andra påverkanskällor som inte är föremål för prövning ska hanteras för att en verksamhet 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). Vattenmyndigheten *tillstyrker* förslaget.

## 15. Farliga ämnen

### 15.4.1 Status i kustvatten

I kapitlet 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. 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 kemikaliereregler

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 imidakloprid 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 försämrans.

### 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 Vattenmyndigheten 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 riktar 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 vattendelegationerna 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

Vattenmyndigheten *tillstyrker* förslag 15.9.5, men ser behov av förtydliganden enligt nedan.

Vattenmyndigheten instämmer i att det är en utmaning att det finns en stor mängd olika ämnen som påverkar vattenmiljön. Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten anser däremot 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.

Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten 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*

Vattenmyndigheten 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.

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

Utredningen lyfter att det finns risk för att strandskyddets syften inte nås (kapitel 21.7.2) och det föreslås även skärpta krav på strandskydd (kapitel 21.10.8).

Vattenmyndigheten håller med utredningen om att strandskyddet idag brister i ambitionen när det gäller att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, men anser att resonemanget behöver förtydligas. Det finns inga konkreta förslag i utredningen som visar hur problemen med dagens strandskydd ska hanteras.

Det förslag till ändring i miljöbalken som föreslås i kapitel 1.3 i utredningen är visserligen ett steg i rätt riktning, men inte ett tillräckligt konkret verktyg.

Vattenmyndigheten är väl medveten om att det pågår en parallell process kring utredning av strandskyddet. Det är önskvärt att de båda utredningarna samordnas så att budskapen inte blir motsägelsefulla.

I kapitel 21.10.2 och kapitel 21.10.3 föreslås att länsstyrelserna bör få ett uttalat ansvar för samordning samt tillhandahållande av underlag för kustplanering.

Vattenmyndigheten *tillstyrker* och välkomnar förslaget om att länsstyrelsen ska få detta ansvar.

## **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med vattenvårdsdirektör Johanna Söderasp som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Johan Antti, chefsjurist Karin Hansson, kommunikationschef Fredrik Hedlund samt avdelningscheferna Eva Sundin, Susanne Friberg och Karin Börjesson 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).