

Vattenmyndigheten Södra Östersjön
Samordnare
Matilda Valman
010-223 86 26
matilda.valman@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remiss av betänkande Havet och människan (SOU 2020:83)

Länsstyrelsen Kalmar län tillika Vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt (nedan Vattenmyndigheten) har tagit emot Regeringskansliets begäran om yttrande angående remiss av delbetänkandet Havet och människan (SOU 2020:83) (nedan betänkandet).

Nedan följer en sammanfattning av Vattenmyndighetens synpunkter. Därefter följer mer detaljerade synpunkter på utvalda kapitel i betänkandet. Yttrandet kompletterar Länsstyrelsen Kalmar läns yttrande genom att fokusera de delar av utredningens kapitel och förslag som berör Vattenmyndighetens roll i havs- och vattenförvaltningsarbetet.

Vattenmyndigheten har valt att svara detaljerat för utredningens kap. Även om förslagen i utredningen inte pekar ut en lika tydlig riktning som SOU 2019:66 när det gäller konkreta förändringar i exempelvis organisationsstrukturen för havs- och vattenförvaltningen, ger de båda utredningarnas förslag likartade negativa effekter i centrala delar av vattenförvaltningen om de genomförs. Vi hänvisar till våra remissyttranden angående den tidigare utredningen och upprepar därför endast några synpunkter i detta yttrande. Mot denna bakgrund vill Vattenmyndigheten särskilt framhålla följande synpunkter på utredningens förslag:

- Ett huvudförslag i betänkandet är att en harmonisering av samtliga steg i förvaltningen av havsmiljödirektivet (2008/56/EG), vattendirektivet (2000/60/EG) samt art- och habitatdirektivet (1992/43/EEG) förespråkas. Vattenmyndigheten anser att utredningen pekar på ett viktigt behov av ökad harmonisering och tydliggörande av miljö kvalitetsnormernas rättsliga status. Samtidigt vill vi 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 vi inte att utredningens förslag är tydliga i alla delar. Vattenmyndigheten menar att ansatsen i ett utvecklingsarbete bör vara att förstärka och bygga vidare på 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. Vattenmyndigheten avstyrker förslag om förändrad organisation.
- 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.
- Vattenmyndigheten instämmer i utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten respektive vattenmyndigheterna ska behålla ansvaret för att ta fram underlag och förslag till förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, miljö kvalitetsnormer samt övervakningsprogram. Vattenmyndigheten avstyrker dock förslaget om ett *generellt* centraliserat beslutsförfarandebeslutsförfarande och anser att beslut om vattenförvaltningens förvaltningsplan, övervakningsprogram och miljö kvalitetsnormer ska tas per distrikt. Däremot tillstyrker Vattenmyndigheten att fastställandet av de distriktsvisa åtgärdsprogrammen och havsmiljöns åtgärdsprogram kan göras av regeringen. Vattenmyndigheten noterar också att ett generellt centraliserat beslutsförfarande frångår ekosystemansatsen och den för

vattenförvaltningens, och vattendirektivets, grundläggande principen om 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.

- Flertalet av utredningens förslag som kopplar till övergödning (kap 14) tillstyrks av Vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten vill dock påpeka att flera av utredningens förslag redan genomförs eller kommer att genomföras via vattenförvaltningens och havsmiljöförvaltningens respektive åtgärdsprogram.
- 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. 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.

, kap. 2 Miljömålsberedningens uppdrag och arbete, kap. 12 Miljökvalitetsnormer, kap. 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete, kap. 14 Ingen gödning till havet, kap.

15 Farliga ämnen, kap. 21 Kusthavet – där alla vill vara och kap. 22 Havsmiljödata. För att kunna följa våra kommentarer har vi utgått ifrån samma rubriksättning och rubriknumrering som i betänkandet.

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' och 'Ingen övergödning'.

Vattenmyndigheten anser att utredningen ger en ingående bild av havets olika miljöproblem. 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 generellt ser positivt på och tillstyrker.

Vattenmyndigheten håller med om att det krävs en integrerad, tvärspektoriell och samordnad ansats för att ta tag i problemen, som är kopplade till havsmiljön. Detta är nödvändigt för att våra hav ska få en långsiktigt hållbar förvaltning. Ekosystemansatsen, som betonas i utredningen och föreslås skrivas in i ny lag, 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. Dessa bedömningar håller Vattenmyndigheten med om.

Vattenmyndigheten kan samtidigt konstatera att just omfattningen på betänkandet har gjort det 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. Utredningen beskriver historia och nuläget men i mindre grad framåtsyftande beskrivningar av konkreta lösningsförslag. 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, *En utvecklad vattenförvaltning* (SOU 2019:66), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, men ännu inte har resulterat i några förslag.

Även om förslagen i utredningen inte pekar ut en lika tydlig riktning som SOU 2019:66 när det gäller konkreta förändringar i exempelvis organisationsstrukturen för havs- och vattenförvaltningen, ger de båda utredningarnas förslag likartade negativa effekter i centrala delar av vattenförvaltningen om de genomförs. Vi hänvisar till våra remissyttranden angående den tidigare utredningen¹ och upprepar därför endast några synpunkter i detta yttrande. Mot denna bakgrund vill Vattenmyndigheten särskilt framhålla följande synpunkter på utredningens förslag:

- Ett huvudförslag i betänkandet är att en harmonisering av samtliga steg i förvaltningen av havsmiljödirektivet (2008/56/EG), vattendirektivet (2000/60/EG) samt art- och habitatdirektivet (1992/43/EEG) förespråkas. 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, 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 menar att ansatsen i ett utvecklingsarbete bör vara att förstärka och bygga vidare på befintlig organisation av vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen, eftersom det är där kunskap och erfarenheten finns samlad. Detta kan ske genom att

¹ Vattenmyndigheten Södra Östersjöns samt Länsstyrelsen Kalmar läns yttrande över SOU 2019:66 finns att läsa på Regeringskansliets webbsida, <https://www.regeringen.se/remisser/2020/02/remiss-sou-201966-betankade-av-vattenforvaltningsutredningen/>

skapa ett tydligare politiskt ansvarstagande för Sveriges havs- och vattenförvaltningsarbete, såsom utredningen påpekar. Vattenmyndigheten avstyrker förslag om förändrad organisation.

- 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.
- Vattenmyndigheten instämmer i utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten respektive vattenmyndigheterna ska behålla ansvaret för att ta fram underlag och förslag till förvaltningsplaner, åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer samt övervakningsprogram. Vattenmyndigheten avstyrker dock förslaget om ett *generellt* centraliserat beslutsförfarandebeslutsförfarande och anser att beslut om vattenförvaltningens förvaltningsplan, övervakningsprogram och miljökvalitetsnormer ska tas per distrikt. Däremot tillstyrker Vattenmyndigheten att fastställandet av de distriktsvisa åtgärdsprogrammen och havsmiljöns åtgärdsprogram kan göras av regeringen. Vattenmyndigheten noterar också att ett generellt centraliserat beslutsförfarande frångår ekosystemansatsen och den för vattenförvaltningens, och vattendirektivets, grundläggande principen om 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.
- Flertalet av utredningens förslag som kopplar till övergödning (kap 14) tillstyrks av Vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten vill dock påpeka att flera av utredningens förslag redan genomförs eller kommer att genomföras via vattenförvaltningens och havsmiljöförvaltningens respektive åtgärdsprogram.
- 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. 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.

Detaljerade synpunkter

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 att lyfta in ekosystemansatsen i lagstiftning, men anser att definitionen som föreslås är otillräcklig och behöver kompletteras. Till definition av ekosystemansatsen bör

en hänvisning göras till Malawi-principerna². I synnerhet bör det framgå att ekosystemansatsen utgår ifrån att förvaltningen ska decentraliseras och skötas på lämplig nivå (princip 2, 6, 7). Dessutom bör det i definitionen ingå att förvaltningen ska vara adaptiv (princip 9) och 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 1 kap. 1 § miljöbalken).

1.3 Förslag till ändringar i miljöbalken.

Vattenmyndigheten tillstyrker förslagen om att förtydliga betydelsen av havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i bestämmelserna om strandskydd i miljöbalken (MB). 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 miljö kvalitetsnormer för vattenmiljön (5 kap 4§ MB) 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 (PBL), innebärande att det på ett tydligt sätt framgår av hänvisningen i 2 kap 10 § PBL, att hela 5 kap MB gäller vid tillämpningen av PBL och inte bara den nuvarande hänvisningen till miljö kvalitetsnormerna.

² 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),

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.

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

Vattenmyndigheten anser att det utifrån förslaget bland annat är oklart vem som ska genomföra det lagstadgade samrådet, 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 utvecklas nedan i kap. 12.5.2, men redan här vill vi nämna vikten av att arbetet med att ta fram miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan är nära sammankopplat. Med denna regionala arbetsprocess i åtanke tillstyrker Vattenmyndigheten förslaget att de distriktsvisa åtgärdsprogrammen fastställs av Regeringen. Samtidigt 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. Vattenmyndigheten avstyrker därmed förslaget att vattenmyndigheterna ska kungöra de fastställda åtgärdsprogrammen.

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 miljökvalitetsnormer. 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 likt andra prioriterade frågor för länsstyrelserna.

2 Miljömålsberedningens uppdrag och arbete

Vattenmyndigheten anser inte att beskrivningen av beredningens uppdrag och arbete är 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 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 svårförståelig 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 klargöras, 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 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 miljö kvalitetsnormer

Vattenmyndigheten anser att utredningen pekar på ett viktigt behov av ökad harmonisering och tydliggörande av miljö kvalitetsnormernas rättsliga status. Samtidigt vill vi 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 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 miljö kvalitetsnormer 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 samlat kan redogöra för sin påverkan på miljö kvalitetsnormen 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 miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormerna 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 miljö kvalitetsnormer. 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

Vattenmyndigheten avstyrker förslaget om ett centraliserat beslutsförfarande av miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och övervakningsprogram, men tillstyrker att åtgärdsprogrammen fastställs av regeringen. 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 även tydligt återupprepa att en generell centralisering av besluten vore mycket olycklig. Här vill vi återigen särskilt peka på vikten av att beredningen, likväl som det generella beslutsfattandet, i regionala och lokala frågor inom vattenförvaltningen, inte förskjuts till den nationella nivån. Som påtalats ovan är en av grundprinciperna i vattendirektivet och ekosystemansatsen 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. 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 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.

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 § MB 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 2016.³

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 miljö kvalitetsnormer för vatten ska kunna nås.

13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

Kapitel 13 innehåller en bra beskrivning av havsmiljöns åtgärdsprogram, vattenförvaltningens åtgärdsprogram och kopplingen till 5 kap. MB. Mer detaljerade kommentarer per underkapitel redovisas nedan.

³ Se Beslut om prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015-2021 på Regeringskansliets webbplats, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/10/viktigt-steg-for-att-na-eus-ramdirektiv-for-vatten/>

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 vattenförvaltningens och havsmiljöns åtgärdsprogram fungerar bra i dagsläget. 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 relevant samordning, vilket redan sker idag genom hänvisningar och samverkan mellan berörda myndigheter.

13.9.2 Regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheten avstyrker att regeringen ska besluta om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenförvaltningen (se ovan under 13.9.1). Däremot tillstyrker Vattenmyndigheten att regeringen fastställer de respektive distriktsvisa åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen samt åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

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 miljökvalitetsnormerna för vatten, trots att både miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram är rättsligt bindande att följa för myndigheter och kommuner enligt 5 kap MB.

Att regeringen fastställer åtgärdsprogrammen anser Vattenmyndigheten vara en viktig del i öka åtgärdstakten i vattenförvaltningsarbetet genom möjligheten att skriva in uppdragen i regleringsbrev till de statliga myndigheterna. I detta sammanhang behöver även finansieringsfrågan från staten tas upp i statsbudgeten.

13.9.3 Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheten avstyrker att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram underlag och förslag till ett gemensamt åtgärdsprogram som sedan ska beslutas av regeringen i den nuvarande utformningen. Vattenmyndigheten tillstyrker dock att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram förslag till havsmiljöns åtgärdsprogram respektive de distriktsvisa åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen, som sedan fastställs av regeringen.

Förslaget är dock inte tydligt i sitt genomförande och i fördelningen av roller och ansvar i hur framtagandet av åtgärdsprogram ska gå till. Inte minst sammanblandas exempelvis vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas nuvarande roller på ett olyckligt sätt, som innebär att förslaget inte bottenar.

13.9.4 Uppgifterna ska framgå av länsstyrelseinstruktionen

Vattenmyndigheten tillstyrker att länsstyrelsernas uppgifter i fråga om havs- och vattenmiljöförvaltning ska regleras i länsstyrelseinstruktionen.

13.9.5 Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna

I detta sammanhang vill Vattenmyndigheten lyfta fram att i förslagen till Åtgärdsprogram för perioden 2021–2027, har ansvaret för samordningen av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna 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 övergödningens problematiken 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 övergödningens problemen." (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:

"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. Vattenmyndigheten anser att förslaget behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

"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 Vattenmyndigheten att förslaget behöver tydliggöras innan vi kan ta ställning i frågan.

"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.

”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.

14.18.2 Mål för minskad övergödning

Vattenmyndigheten avstyrker att Jordbruksverket föreslås som ny miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet 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 framtagen 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.

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 vatten-åtgärder” (s.662) Vattenmyndigheten tillstyrker detta förslag. Detta förslag är även förenlig med förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 för vattenförvaltning som varit på samråd 1 nov till 30 april (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 förenlig med förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 för vattenförvaltning som varit på samråd 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). Vattenmyndigheten 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) Vattenmyndigheten tillstyrker detta förslag men vill påtala att detta upplägg delvis finns med i vattenmyndigheternas förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027 som samråds varit ute på samråd 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 övergödning känsliga 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.

”Jordbruksverket kompletterar 20 § i föreskriften (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, så att, inom känsliga områden, även fosfor ingår i kravet på dokumentation, genom växtodlingsplaner eller motsvarande.” (s. 672) Vattenmyndigheten håller med om att en växtodlingsplan eller motsvarande dokumentation även kan vara en effektiv åtgärd för att förhindra att åkermarken tillförs mer fosfor än nödvändigt. Det saknas dock tydliga motargument till de synpunkter som Jordbruksverket och LRF tidigare beskrivit avseende eventuella krav på markkartering och extrakostnader för lantbruket.

”om kvävegödning 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 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). Vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att utföra analys om effekterna av försämringsförbudet i 5 kap 4§ MB och implementeringen av Weserdomen. Vattenmyndigheten vill dock påtala att det inte enbart bör vara den negativa påverkan på miljö tillståndet som ska analyseras. Vattenmyndigheten 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§ MB. Men 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 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 VISS⁴. 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 kemikalieregler

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 ciprofloxacina). Dessutom ingår imidakloprid som främst använts som växtskyddsmedel, men som dessutom används som djurläkemedel.

För SFÄ, liksom för de prioriterade ämnena gäller att miljö kvalitetsnormerna 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 verksamhetens 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.

⁴ <https://viss.lansstyrelsen.se/>

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.

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 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 (till exempel 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 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

Vattenmyndigheten tillstyrker förslagen som läggs fram under kap. 21. Vattenmyndigheten gläds åt att flera av förslagen dessutom ligger i linje med åtgärderna i Vattenmyndighetens förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027, som varit ute på samråd 1 november till 30 april.

Vattenmyndigheten uppskattar därutöver extra mycket förslaget att strandskyddets syfte förtydligas med skrivningen "att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)" (s. 1196).

22 Havsmiljödata

I betänkandet anges att "För den övervakning som behövs enligt ramdirektivet för vatten har Sverige utgått från befintliga övervakningsprogram och i så stor utsträckning som möjligt anpassat dessa till vattenförvaltningens behov. Någon analys som resulterat i nya programförslag har inte gjorts." (s. 1224). Vattenmyndigheten vill här påpeka att det pågår analyser av kraven utifrån vattenförvaltningens behov inom det myndighetsgemensamma arbetet med "Full koll på våra vatten" (Vattenmyndigheterna, SGU, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, & Länsstyrelserna, 2019).

Nedan listas förslagen i utredningen. De förslag som inte tas upp nedan tillstyrks utan kommentar av Vattenmyndigheten.

22.7.1 Ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion

Vattenmyndigheten är tveksamma till den delen av förslaget som anger "att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för den akvatiska övervakningen inklusive miljögifter, samt arter i den akvatiska miljön med undantag för grundvatten" (s.1287), eftersom SGU redan idag är ansvariga för sedimentundersökningar, undersökning av sedimentens fysiska beskaffenhet och kemiska karaktär samt miljögifter. Vidare undrar Vattenmyndigheten hur och om den föreslagna ändringen i Havs- och vattenmyndighetens instruktion påverkar vattenmyndigheternas ansvar för att ta fram övervakningsprogram och se till att de genomförs? När det gäller övervakning krävs en stark lokal förankring för att nå effektivitet och legitimitet. Övriga förslag i kapitel 22.7.1 tillstyrks av Vattenmyndigheten.

22.7.2 Ändringar i SGU:s instruktion

Vattenmyndigheten tillstyrker förslaget "att SGU ska vara nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter biota och screening av miljögifter." (s. 1289). Vattenmyndigheten frågar sig dock hur detta förslag relaterar till ändringen i Havs- och vattenmyndighetens instruktion (se 22.7.1 ovan) och vem som blir ansvarig för övervakningen och karteringen av marina sediment? Vattenmyndigheten föreslår att detta ansvar tydliggörs och ligger kvar hos SGU.

22.7.3 Ändring i Kustbevakningens instruktion

Vattenmyndigheten tillstyrker förslaget "att Kustbevakningen ska rapportera till Havs- och vattenmyndigheten när de i sin tillsyns- och övervakningsverksamhet upptäcker avfall, marint skräp eller annan negativ påverkan i havsmiljön som inte är försumbar" (s. 1290), men vill tillägga att Kustbevakningens tillsyns- och övervakningsverksamhet ska samordnas med och ha bäring på den undersökande övervakning i samband med olyckor och spill.

22.7.4 Sekretessen av geografisk information och försvarets roll

Vattenmyndigheten tillstyrker förslagen, och vill påpeka att dagens sekretesskydd är mycket inkonsekvent och i behov av samordning. Vattenmyndigheten hoppas därför på att den föreslagna utredningen kommer

råda bot på problemet med att myndigheter har olika system och krav för sekretesskydd gällande vad de registerhåller och sprider.

22.7.6 Ny finansieringsmodell för geografisk information

Vattenmyndighet tillstyrker förslaget och hoppas att de "offentliga myndigheter", som omnämns i förslaget inkluderar alla statliga och regionala myndigheter och bolag och i synnerhet Metrias och Lantmäteriets geografiska information.

22.7.7 Sammanhållen marin kartering

Vattenmyndigheten tillstyrker förslaget, men vill belysa vikten av att detta är ett långsiktigt arbete. Långsiktig finansiering och tydliga ansvarsområden och samarbetsformer myndigheterna emellan behöver säkerställas.

Beslut om detta yttrande har fattats av ordförande för Vattendelegationen för Södra Östersjöns vattendistrikt Peter Sandwall efter redogörelse av Irene Bohman, Vattenvårdsdirektör. I handläggningen av ärendet deltog också Katrin Herrlin Sjöberg, Niklas Holmgren, Martin Rappe George, Jan Petersson, Daniel Smith och Matilda Valman, alla Vattenmyndigheten Södra Östersjön.

Peter Sandwall

Irene Bohman

Denna handling har godkänts elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.