

## Remissyttrande

**Datum**  
2021-04-29

**Dnr**  
03230-2020  
03228-2020  
03227-2020  
03226-2020  
03225-2020  
**Direkt**  
010-698 60 00

**Mottagare**  
Vattenmyndigheten i Bottenvikens distrikt  
Vattenmyndigheten i Bottenhavets distrikt  
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns distrikt  
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns distrikt  
Vattenmyndigheten i Västerhavets distrikt

Bilaga C

## Havs- och vattenmyndighetens begäran att regeringen prövar förslag till åtgärdsprogram för vattendistriktet

### Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten har i sin granskning av samrådsunderlaget funnit att vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen<sup>1</sup> och direktiv 2000/60/EG.<sup>2</sup>

Myndigheten begär därför, i enlighet med 6 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, att regeringen ges möjlighet att pröva förslagen till åtgärdsprogram.

### Skälen för Havs- och vattenmyndighetens inställning

Det är nu den tredje förvaltningscykelns åtgärdsprogram som ska fastställas för de fem vattendistriktet. Det framgår inte av vattenmyndigheternas samrådsmaterial om åtgärder i föregående åtgärdsprogram har lett till förbättringar i vattenförekomsternas status.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det nuvarande vattenförvaltningsystemet har påverkat vattenmyndigheternas möjligheter att fullt ut besluta om ett åtgärdsprogram som leder till en optimal måluppfyllelse. Havs- och vattenmyndigheten bedömer dock att det är fullt möjligt för vattenmyndigheten att ta fram åtgärdsprogram som bättre uppfyller lagstiftningen genom att bearbeta de underlag som finns i form av konkreta åtgärder och

<sup>1</sup> Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

<sup>2</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

kostnader, samt prioritera vissa konkreta insatser och presentera dem i åtgärdsprogrammen aggregerade för avrinningsområden, delar av vattendistriktet eller för respektive vattendistrikt.<sup>3</sup>

Vattenmyndigheterna har, liksom för första och andra cykelns åtgärdsprogram, valt att formulera åtgärderna som styrmedelsåtgärder utan att konkretisera vilka fysiska åtgärder som kommer att vidtas som följd av åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Åtgärdsförslagen i åtgärdsprogrammet blir alltför generellt hållna för att leda till välriktade och avvägda fysiska åtgärder i vattenmiljön. Detta leder till att åtgärdsprogrammen förlorar sin styrande verkan och det är oklart om miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Det framgår inte hur det arbete som ligger bakom beskrivningen av påverkan på vattenmiljön för de enskilda vattenförekomsterna i VISS används då vattenmyndigheterna föreslår åtgärder. Det framgår inte tillräckligt tydligt hur åtgärderna relaterar till statusklassificering, bedömning av påverkan och risken för att miljö kvalitetsnormer inte kan följas och de krav på förbättringar som uppstår som resultat av det.

Detta leder mer konkret till att det i förslagen till åtgärdsprogram finns åtgärder utan koppling till betydande påverkan och att det i VISS finns beskrivningar av betydande påverkan med oklar koppling till de föreslagna åtgärdsprogrammen. Detta gör det svårt för myndigheter och kommuner att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram.

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna redovisats i någon egentlig mening och att den kvantifierade nyttan för vattenmiljön inte redovisats alls. Det innebär att det inte går att bedöma nyttan med angivna åtgärder. Det går därför inte heller att få klarhet i om åtgärderna kommer leda till att miljö kvalitetsnormerna uppfylls.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att vattenmyndigheten har utfört mycket arbete med att utveckla nya IT-stöd för att presentera information om åtgärder. Informationen i VISS och Story maps behöver dock kompletteras med de uppgifter beskrivs mer utförligt nedan, för att kunna anses uppfylla de formella kraven och syftet med vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Slutligen konstaterar Havs- vattenmyndigheten att det är viktigt att dokumenten är läsbara för myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs, men att de även ska fylla

---

<sup>3</sup> 5 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen: *Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. Ett delåtgärdsprogram skall på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet.*

syftet att vara de officiella dokument som rapporteras till EU-kommissionen. Havs- och vattenmyndigheten uppmanar till kvalitetssäkring så att en genomtänkt och konsekvent terminologi används för samtliga dokument som utgör delar av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

I november 2020 och mars 2021 fick regeringen två så kallade EU-Pilot som understryker allvaret i att svenska myndigheter arbetar mer i enlighet med de formella kraven. Syftet med EU-pilotskrivelsen är att presentera slutsatser om efterlevnad av vattendirektivet som identifierades i EU-kommissionens granskningsrapport från 2019, så att Sverige antingen kan rätta till bristerna i den tredje cykelns förvaltningsplaner som ska antas i december 2021 eller göra förtydliganden av hur problemen har åtgärdats eller kan motiveras.

Havs- och vattenmyndigheten anser därför att det nu är viktigt att de förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som ska fastställas för den tredje förvaltningscykeln i högre grad följer de formella kraven och de relevanta EU-gemensamma och nationella vägledningar som finns. Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärdsprogrammen då även blir mer ändamålsenliga underlag för en hållbar vattenanvändning i de fem vattendistrikten.

## Krav enligt miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen

De formella krav som styr vad vattenförvaltningens åtgärdsprogram ska innehålla och hur de ska utformas framgår av 5 kap. 9 § miljöbalken och 6 kap. 1 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen. Det är dessa bestämmelser som inför vattendirektivets artikel 11 om åtgärdsprogram i svensk författning.

### Krav enligt miljöbalken

Av 5 kap. 9 § miljöbalken framgår att åtgärdsprogrammet ska innehålla följande (fetstilad text nedan, med behov av kompletterande uppgifter under varje punkt):

- **Uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas.**

Havs- och vattenmyndigheten anser att förslagen till åtgärdsprogram bör kompletteras med tydliga uppgifter om och hänvisningar till de miljö kvalitetsnormer som vattenmyndigheterna föreslår i respektive vattendistrikt.

- **Uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda.**

Havs- och vattenmyndigheten anser att förslagen till åtgärdsprogram bör kompletteras med mer detaljerade uppgifter så att kopplingen mellan åt-

gärdena och uppfyllande av miljö kvalitetsnormerna säkerställs. Den redovisning som finns idag är i för stor utsträckning av principiell karaktär och behöver kvantifieras. Av programmen bör det därför tydligt framgå på vilket sätt en åtgärd bidrar till att en miljö kvalitetsnorm ska kunna uppfyllas. Av regeringsbeslut M2015/01776/Nm m.fl. från 2016-10-06 framhålls att en *”det är centralt för förståelsen och acceptansen av de beslutade åtgärderna att kopplingen mellan åtgärderna och uppfyllande av miljö kvalitetsnormerna redovisas. Av programmen bör det därför tydligt framgå på vilket sätt en åtgärd bidrar till att en miljö kvalitetsnorm ska kunna uppfyllas.”*

Det ska, enligt vad som framgår om fysiska åtgärder i VISS, ha gjorts en bedömning för varje enskild vattenförekomst i respektive vattendistrikt om vilka åtgärder som behöver vidtas för att i distriktets vattenförekomster kunna följa föreslagna miljö kvalitetsnormer. Havs- och vattenmyndigheten ifrågasätter att de för varje distrikt aggregerade åtgärderna kan resultera i så snarlika övergripande åtgärdsprogram. Syftet med åtgärdsprogram för respektive distrikt är att ge en tydlig bild av vilka åtgärder som behövs för att följa normerna i just det distriktet.

Vattenmyndigheterna anger i samrådsmaterialet att mer konkreta uppgifter om åtgärder finns i VISS men anger samtidigt att dessa inte är bindande för myndigheter och kommuner. Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken är utgångspunkten att myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Det är först vid myndigheters och kommuners tillämpning av miljöbalken som den slutliga fysiska åtgärden genomförs. Den ska då leda till ett visst resultat så att miljö kvalitetsnormer kan följas. Vilket resultat som behöver uppnås i respektive avrinningsområde och vattendistrikt och vilka styrmedel som ska användas ska framgå av uppgifter om krav på förbättringar och avvägningar av genomförbara åtgärder enligt 5 kap. 9 § andra stycket 3 och 4 i miljöbalken. Det innebär inte att kraven på förbättringar i åtgärdsprogrammen gäller med direkt verkan för den enskilde verksamhetsutövaren. Uppgifter enligt 5 kap. 9 § andra stycket 3 och 4 i miljöbalken behövs för att utpekade myndigheter och kommuner ska förstå vikten av de enskilda åtgärderna, hur de leder till att mål och normer kan följas och som en följd därav kan de prioritera sitt arbete.

- **Uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder.**

Av regeringsbeslut M2015/01776/Nm m.fl. från 2016-10-06 framgår att: *”Regeringen anser att en avvägning mellan olika samhällsintressen utgör*

*en viktig del i bedömningen av hur åtgärder bör fördelas mellan olika typer av verksamheter, både utifrån deras påverkan på vattenmiljön och i förhållande till vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva. I detta sammanhang är det viktigt att beakta vilka konkreta nyttor som ett genomförande av åtgärdsprogrammen förväntas leda till i samhället. Avvägning mellan nyttor och kostnader utgör en integrerad del i att fastställa såväl miljö kvalitetsnormer som ändamålsenliga åtgärder.”*

Havs- och vattenmyndigheten anser att det för flera av åtgärderna som vattenmyndigheterna föreslår, behöver kompletteras med uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas på typer av källor. Det behövs för att det ska vara möjligt att bedöma i vilken omfattning åtgärden leder till målet att följa miljö kvalitetsnormerna och om åtgärden är rimlig i förhållande till tillgängliga styrmedel. För vilka typer av källor fördelningen ska göras anges i 8 och 9 §§ HVMFS 2017:20 samt bilaga II avsnitt 1.4 i direktiv 2000/60/EG.

För flera av åtgärderna i förslagen till åtgärdsprogram saknas dessa uppgifter helt.

- **I fråga om åtgärder för att följa en miljö kvalitetsnorm som är en så kallad gränsvärdesnorm, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs.**

Av regeringsbeslut M2015/01776/Nm m.fl. från 2016-10-06 framgår att: *”Åtgärder mot miljögifter bör tydligare motiveras utifrån resultatet av påverkansanalysen. Det bör framgå vilka ämnen som utgör de största problemen i distriktet och vilka åtgärder som bedöms vara viktigast för att åtgärda dessa problem.”*

I förslagen till åtgärdsprogram saknas i allt väsentligt uppgifter som gör det möjligt att bedöma om det finns åtgärder som gör det möjligt att följa de EU-gemensamma gränsvärdesnormerna avseende kemisk ytvattenstatus (direktiv 2008/105 och artikel 11.3 k i vattendirektivet). Vattendistriktens förslag till åtgärdsprogram behöver kompletteras med uppgifter, enligt vad som anges i 5 kap. 9 § andra stycket 4 miljöbalken, i fråga om åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormer för kemisk status, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs.

Som exempel kan anges *Kemikalieinspektionens åtgärd 1* där det saknas uppgifter om den förbättring som åtgärden bedöms medföra och hur denna åtgärd tillsammans med övriga åtgärder som vattenmyndigheterna föreslår för att reducera miljögifter i yt- och grundvatten, bedöms bidra till att normerna kan följas.

EU-kommissionen anger i den EU-Pilot Sverige mottagit 2021 följande:

*”De brister som identifierats av kommissionen när det gäller bristen på tydlighet i fråga om åtgärder som krävs för att särskilt ta itu med prioriterade ämnen som leder till att god status inte nås, pekar på en systematisk, betydande och ihållande bristande efterlevnad av vattendirektivet, vilket framgår av att de brister som identifierades i de första förvaltningsplanerna kvarstår i den andra cykelns förvaltningsplaner.”<sup>4</sup>*

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att de av EU-kommissionen utpekade bristerna kvarstår.

- **En analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna är avsedda att finansieras.**

I 6 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen framgår närmare avseende analysen att: *En sådan analys av åtgärdsprogrammets konsekvenser som avses i 5 kap. 9 § andra stycket 6 miljöbalken ska innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna, varvid kostnader och nytta ska kvantifieras.*

Havs- och vattenmyndigheten anser att kostnader för administrativa och fysiska åtgärder är redovisade i en översiktlig mening, men att vattenmyndigheternas hänvisningar till sju grundläggande kostnadsanalyser med en länk till vattenmyndigheternas startsida på webben gör det svårt att hitta information om hur kostnaderna är beräknade. Havs- och vattenmyndigheten anser att information om hur kostnader för åtgärder är beräknade är central för att under samrådet bedöma åtgärdsprogrammets kostnader och nyttor.

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna redovisats i någon egentlig mening och att den kvantifierade nyttan för vattenmiljön inte redovisats alls. Det innebär att det inte går att bedöma nyttan med angivna åtgärder. Det går därför inte heller att få klarhet i om åtgärderna kommer leda till att miljö kvalitetsnormerna uppfylls. Havs- och vattenmyndigheten anser att en sådan klarhet är det som krävs enligt såväl 5 kap. 9 § miljöbalken som 6 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen.

### **Krav enligt vattenförvaltningsförordningen**

#### *Krav enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen*

Enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen, gäller följande för åtgärdsprogram:

---

<sup>4</sup> SVERIGE – EU PILOT (2021)9898

- **Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. ska kunna uppfyllas.**

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheterna inte kan anses ha beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som krävs för att kunna upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen.

Det framgår inte av förslagen till åtgärdsprogram, om och hur vattenmyndigheterna har beaktat att det i i praktiken finns en fördelning av betydande påverkan från mänskliga verksamheter och samhällsekonomiska behov av att använda vatten, som är specifik för avrinningsområdena i just det vattendistriktet. I 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen anges att varje vattenmyndighet ska se till att det görs en beskrivning och analys av distriktet, en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd och en ekonomisk analys av vattenanvändningen.

Vattenmyndigheterna hänvisar till uppgifter om enskilda vattenförekomster i VISS. Den stora mängden vattenförekomster som finns i VISS gör det dock praktiskt svårt att verifiera uppgifterna. Havs- och vattenmyndigheten har i utvalda delar sökt ut uppgifter i VISS för att stickprovsvis relatera till åtgärdsprogrammets innehåll. Det finns flertalet exempel där betydande påverkan anges utan åtgärd och det finns åtgärder som inte är grundade på en bedömning av betydande påverkan.

För att uppfylla kvalitetskraven behöver relevanta åtgärder riktas mot befintlig påverkan. Havs- och vattenmyndigheten anser att dessa bedömningar bör baseras på avrinningsområdesvisa analyser. Målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.<sup>5</sup>

Ekonomisk analys av vattenanvändningen i vattendistriktet ska ge grund för samhällsekonomiska analyser då vattenförekomster förklaras som kraftigt modifierade vatten (KMV) och då orimliga kostnader bedöms när undantag i form av mindre stränga krav ska övervägas. Havs- och vattenmyndigheten anser att den ekonomiska analysen behöver fånga upp mer av de

---

<sup>5</sup> Skäl 33 i vattendirektivet

olika samhällssektorernas uppskattade behov av vatten inom varje vattendistrikt under kommande förvaltningsperiod för att fylla sitt syfte.<sup>6</sup>

För att uppgifterna lättare ska kunna användas när undantag ska fastställas bör analys av vattenanvändning och redovisning av kostnader för åtgärder kopplas till de verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen som ska användas vid bedömningen av betydande påverkan, (8 § HVMFS 2017:20 med hänvisning till teknisk beskrivning i bilaga III vattendirektivet).

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten inte beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i artikel 11.3 och 11.4. Myndigheten anser att förslagen till åtgärdsprogram behöver kompletteras med uppgifter om hur vattenmyndigheterna har beaktat de beskrivningar och analyser som följer av artikel 11. Dessa uppgifter ska göra det möjligt att uppskatta och utvärdera hur åtgärderna är kopplade till de rättsliga och ekonomiska styrmedel som gör det möjligt att genomföra de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna.<sup>7</sup>

Konsekvensen av att inte göra en åtgärdsanalys enligt artikel 11 inför framtagande av miljö kvalitetsnormer kan leda till orimliga krav på förbättringar och förslag till åtgärder som inte är genomförbara.

Ett exempel på detta är vattenmyndighetens förslag på åtgärder för att reducera föroreningar av fosfor och kväve från jordbruket. Vattenmyndigheten har föreslagit god ekologisk status som miljö kvalitetsnorm utan att ha tillämpat betydande negativ påverkan på jordbruksproduktionen i en omfattning som leder till att vattenmyndigheten sannolikt landar i krav på förbättringar som är samhällsekonomiskt orimliga.

---

<sup>6</sup> Bilaga III vattendirektivet: En ekonomisk analys skall innehålla tillräcklig och tillräckligt detaljerad information (med beaktande av kostnaden för att samla in de relevanta uppgifterna) för att det skall vara möjligt att göra

- a) de relevanta beräkningarna för att i enlighet med artikel 9 beakta principen om täckning av kostnaderna för vattentjänster med hänsyn till långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i avrinningsdistriktet och, om nödvändigt
  - uppskattningar av de volymer, priser och kostnader som är förenade med vattentjänster, och
  - uppskattningar av relevanta investeringar, däri inbegripet prognoser för sådana investeringar,
- b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

<sup>7</sup> [Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:34](#) Grundläggande och kompletterande åtgärder för god vattenkvalitet- Att tillämpa artikel 11(3) och 11(4) i ramdirektivet för vatten.



Vattenförvaltningens åtgärdsprogram ska utgöra en ram för åtgärder på vattenpolitikens område.<sup>8</sup> Vattenmyndigheterna ska därför, som följd av bestämmelserna om åtgärdsprogram i vattendirektivets artikel 11, framförallt skilja på två typer av grundläggande åtgärder. De åtgärder som är grundläggande för att de följer av annan EU-rätt som skyddar vatten (grundläggande 11.3 a) ska skiljas från de åtgärder som därutöver behövs för att följa miljö kvalitetsnormer (grundläggande 11.3 b-l), se mer detaljerad information i bilaga B.

Att särskilja dessa två typer av grundläggande åtgärder ifrån kompletterande åtgärder är även viktigt för hur uppgifter om kostnader för åtgärder ska redovisas och följs upp. Kostnaderna för grundläggande åtgärder som följer av annan EU-rätt (11.3 a) kan inte ingå i en analys av orimliga kostnader och utgöra motiv för undantag i form av mindre stränga krav.

Kompletterande åtgärder kan inte bli aktuella förrän en analys av om alla möjliga (kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt rimliga) grundläggande åtgärder enligt 11.3 b-l har utförts och redovisats. Att dessa analyser genomförs och redovisas på ett transparent och spårbart sätt är en del av att uppfylla 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen om samverkan samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

#### *Krav enligt 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen*

Enligt 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordning, gäller bland annat följande för åtgärdsprogram:

- **Åtgärdsprogram ska innehålla sådana åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i direktiv 2000/60/EG.**

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten inte tillräckligt beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i artikel 11.3 och 11.4. Dessa beskrivningar och analyser är en förutsättning för att åtgärdsprogrammen för vattendistriktet ska kunna ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden vid tillämpning av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna.

Åtgärdsprogrammen behöver därför kompletteras med uppgifter om åtgärder och styrmedel för att förebygga eller begränsa tillförseln av förorenande ämnen (artikel 11.3 g och h i vattendirektivet), liksom åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom prioriterade ämnen (artikel 11.3 k i vat-

---

<sup>8</sup> Bilaga VI, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

tendirektivet). Vidare behövs kompletterande uppgifter om och hänvisningar till kontroller av uttag och uppdamning av vatten för jordbruksändamål enligt artikel 11.3 e.<sup>9</sup>

Den förteckning över rättsliga styrmedel som finns i tabell 1 och 2 i vattenmyndigheternas samrådsmaterial *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i Bilaga 1 till Åtgärdsprogram för vatten 2021–2027, kan inte anses ha fullt ut beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som krävs för att kunna upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram enligt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG.

Det leder till att det inte är möjligt att uppskatta och utvärdera om och hur dessa styrmedel används så att åtgärder genomförs och målen nås.

Tabell 1 och 2 i *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* utgör en lista över den författning (lag, förordning och föreskrifter) som inför vattendirektivets artikel 11. Havs- och vattenmyndigheten anser att, för att fullt ut beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som krävs för att kunna upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram enligt artikel 11.3 och 11.4, behöver vattenmyndigheterna koppla användningen av de administrativa styrmedel som anges i tabell 1 och 2 till de behov av förbättringar som vattenmyndigheterna uppskattar behövs för att följa de föreslagna miljö kvalitetsnormerna.

Ett exempel är de behov av förbättringar i form av reduktion av fosfor som uppstår som följd av de av vattenmyndigheterna föreslagna miljö kvalitetsnormerna som redovisas på s. 176-177 i förslagen till åtgärdsprogram. Dessa behov av förbättringar ska kopplas till den uppskattade möjliga användningen av de administrativa styrmedel i form av grundläggande åtgärder som följer av 11.3 h som förtecknas i tabell 2 *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet*.

Åtgärdsprogrammen behöver innehålla uppskattningar av hur mycket fosfor som kan reduceras genom att tillsyns- och prövningsmyndigheter ställer längre gående krav då en miljö kvalitetsnorm äventyras (längre gående krav än Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn inom jordbruket som inför nitratdirektivet och därmed motsvarar en delmängd av vattendirektivets artikel 11.3 a).

Vattenmyndigheterna behöver redovisa hur de utfört åtgärdsanalysen enligt artikel 11 som bland annat innebär att förbättringsbehovet ska relateras till de administrativa och ekonomiska styrmedel som är tillgängliga. I denna analys ingår att, baserat på uppgifter från ekonomisk analys av vattenanvändningen och kostnader för åtgärderna, göra en bedömning av vad som är samhällsekonomiskt rimligt att genomföra inom förvaltningsperioden.

---

<sup>9</sup> SVERIGE – EU PILOT (2021)9898, s. 26.

Om det framkommer att det inte är samhällsekonomiskt rimligt att genomföra åtgärderna ska undantag övervägas.

## Behov av förändring

### *Vattenförvaltningssystemets utmaningar*

Havs- och vattenmyndigheten är väl medveten om att det svenska genomförandet av vattendirektivet är en komplicerad processtruktur med betydande administrativa utmaningar och begränsningar. Myndigheten har tidigare framfört sina ståndpunkter om fler aspekter av genomförande och finansiering i svar på statliga utredningar om vattenförvaltningens organisation, miljöövervakning, datatillgänglighet för vattenrecipientdata och vattenkontrollavgift.<sup>10 11 12 13</sup> Dessa frågor påverkar arbetet med genomförandet, men ligger utanför ramen för de skäl som myndigheten nu anför som skäl för att begära regeringens prövning.

Exempelvis delar Havs- och vattenmyndigheten vattenförvaltningsutredningens<sup>14</sup> slutsats att beslut om att nya rättsliga och ekonomiska styrmedel behövs för att möjliggöra och finansiera de åtgärder som ska genomföras för att följa miljö kvalitetsnormer.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det nuvarande vattenförvaltningssystemet i vissa delar har påverkat vattenmyndigheternas möjligheter att fullt ut besluta om ett åtgärdsprogram som leder till en optimal måluppfyllelse. Detta till trots finner Havs- och vattenmyndigheten att en rad brister har sin förklaring i vattenmyndigheternas genomförande. Med de resultat Havs- och vattenmyndigheten nu ser i samrådsmaterialet för tredje förvaltningscykelns anser myndigheten inte att det upplägg som valts för åtgärdsprogrammen i praktiken är ändamålsenligt för att säkerställa ett genomförande av de åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att vattenmyndigheterna i högre grad hade kunnat beakta de kartläggningar, analyser och bedömningar som anges i 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen och ta fram fler av de uppgifterna som saknas men som ska finnas i åtgärdsprogrammen enligt 5 kap. 9 § andra stycket 3 och 4 i miljöbalken. På så sätt hade det kunnat undvikas att det i åtgärdsprogrammen finns åtgärder utan koppling till betydande

<sup>10</sup> SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning

<sup>11</sup> HaV yttrande SOU 2019:22, Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. HaV Dnr 03188-2019.

<sup>12</sup> HaV 2015. Vattenanknuten recipientkontroll Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm

<sup>13</sup> HaV 2016. Organisation för god datatillgänglighet inom vattenanknuten recipientkontroll. Redovisning av regeringsuppdrag.

<sup>14</sup> SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning, sid 482

påverkan och att det i VISS finns beskrivningar av betydande påverkan utan åtgärder.

Av tidigare yttranden i föregående förvaltningscykler har Havs- och vattenmyndigheten utvecklat sina ståndpunkter om hur åtgärdsprogrammen bör utformas för att vara ändamålsenliga och i överensstämmelse med gällande bestämmelser. Enligt Havs- och vattenmyndigheten hade vattenmyndigheten i högre utsträckning kunnat följa rekommendationer i tidigare yttranden<sup>15</sup> men även också i högre utsträckning följa Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd<sup>16</sup> och vägledningar.<sup>17</sup> Dessa är visserligen inte rättsligt bindande men utgör likväl en välgrundad syn på hur bestämmelserna ska tillämpas.

### Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att tredje förvaltningscykelns åtgärdsprogram uppfyller miljöbalkens, vattenförvaltningsförordningens och vattendirektivets krav för att ge förutsättningar för en hållbar vattenanvändning i de fem vattendistrikten.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att möjligheten att genomföra åtgärder direkt korresponderar med att åtgärdsprogrammen uppfyller de formella kraven enligt gällande bestämmelser. Ett åtgärdsprogram som motsvarar de formella kraven leder sannolikt till att:

- Åtgärdsprogrammen fyller funktionen att, baserat på avrinningsområdesvisa och vattendistriktvisa natur- och samhällsvetenskapliga analyser, ge underlag för prövnings- och tillsynsmyndigheter att fatta beslut i de enskilda fallen med stöd av 5 kap. 4 och 11 §§ miljöbalken.<sup>18</sup>
- Tydliga och underbyggda beskrivningar av vad åtgärder och kostnader för åtgärder ger för miljönytta i form av att förhindra försämring och följa miljö kvalitetsnormer.
- Det går att lättare att följa hur analyser har utförts och hur uppgifter tagits fram.

<sup>15</sup> HaV yttrande Dnr 4189-2014, 3536-2014, 3683-14, 3550-2014, 3512-2014 samt HaV yttrande Dnr 496-2016

<sup>16</sup> Allmänt råd till 9 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen: *När vattenmyndigheten lämnar de uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att rapportera till Europeiska kommissionen bör det göras i enlighet med vägledning meddelad av Europeiska kommissionen om hur och i vilken form rapportering ska ske.* Se HVMFS 2015:34.

<sup>17</sup> [Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:34](#) Grundläggande och kompletterande åtgärder för god vattenkvalitet- Att tillämpa artikel 11(3) och 11(4) i ramdirektivet för vatten

<sup>18</sup> Proposition 2009/10:184, Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer

- Det går lättare att bedöma hur avvägningar mellan olika intressen är utförda och bedöma vad åtgärderna får för konsekvenser för allmänna och enskilda intressen.
- Det underlättar för utpekade myndigheter och kommuner att förstå vikten av de enskilda åtgärderna, hur de leder till att mål och normer kan följas och som en följd därav kan de prioritera sitt arbete.
- Att kunna visa att åtgärder leder till resultat är ett viktigt incitament för att genomföra åtgärder.
- Det underlättar för myndigheter och kommuner, Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna att redovisa hur åtgärderna leder till att miljömål och miljö kvalitetsnormer följs, till riksdag och regering.
- Det underlättar för Sverige att redovisa hur det svenska vattenförvaltningsarbetet leder till förväntat resultat vid rapportering till EU-kommissionen.

På de skäl som anges ovan begär Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva de föreslagna åtgärdsprogrammen för vattendistriktet.

Havs- och vattenmyndigheten anser att regeringen bör pröva vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram ur följande aspekter:

- Om och hur åtgärdsprogrammen bör omarbetas för att uppfylla krav i lagstiftningen.
- Betydelsen av kopplingarna mellan statusklassificering, påverkan, riskbedömning, krav på förbättringar, miljö kvalitetsnormer och åtgärder.
- Om åtgärdsprogrammen ska kompletteras med delåtgärdsprogram enligt 6 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen för att bättre motsvara kraven genom att bearbeta de underlag som finns och prioritera vissa konkreta insatser.
- Om möjligt, huruvida prövningen av åtgärdsprogrammen visar på behov av förtydliganden i lagstiftning och i myndigheters instruktioner.
- Om de svenska myndigheter som ansvarar för att ta fram vattenförvaltningens åtgärdsprogram samt de myndigheter och kommuner som ansvarar för att genomföra åtgärder som följer av vattenförvaltningens åtgärdsprogram har tillgång till tillräckligt effektiva styrmedel för att nå målen till 2027.

EU-kommissionen har i sin granskning av föregående förvaltningsplaner rekommenderat att tydliggöra hur åtgärderna i åtgärdsprogrammen är finansierade. Havs- och vattenmyndigheten anser att om åtgärdsprogrammen kompletteras med analyser och uppgifter på det sätt som föreslås ovan kommer även finansieringen av åtgärder tydliggöras.

I Bilaga B i Havs- och vattenmyndighetens yttrande över vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, redogör myndigheten för andra delar av granskningen av åtgärdsprogrammen och de åtgärder som riktas till Havs- och vattenmyndigheten.