

Datum
2021-06-03

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 B

OBS! Justeringar gjorda efter att yttrandet i sin helhet sändes 2021-04-30.

2021-05-07: Beskrivning av Åtgärd 2 i kapitel 3 är justerad.

2021-05-28: Tillägg av saknad sista rad i sista mening avsnitt 2.5.

2021-06-03: 11.3 h ska vara 11.3 a i avsnitt 2.3, sid 16, andra stycket, sista meningen.

Yttrande över vattenmyndighetens förslag till Åtgärdsprogram 2021-2027

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Övergripande synpunkter på åtgärdsprogrammet	5
1.1 Åtgärdsprogrammets funktion	5
1.2 Allvarliga avvikelser	6
1.3 Tänkbara orsaker till avvikelser	12
2. Specifika synpunkter på åtgärdsprogrammet	13
2.1 Åtgärdsprogram ska baseras på avrinningsområdesvisa analyser.....	13
2.2 Bedömning av krav på förbättringar	14
2.3 Ökad tydlighet i beskrivning av styrmedel	15
2.4 Åtgärder riktade till att reducera utsläpp och spill av miljögifter	17
2.5 Synpunkter på specifika åtgärder i förslag till åtgärdsprogram	18
3. Synpunkter på åtgärder som är riktade till Havs- och vattenmyndigheten	19
Åtgärd 1: Tillsynsvägledning små avlopp	19
Åtgärd 2: Vägledning om kalkning	20
Åtgärd 3: Vägledning vattenkraft	21

Åtgärd 4: Nationell strategi för ofinansierad vattenverksamhet	21
Åtgärd 5: Vägledning för vattenskyddsområden	22
Åtgärd 6: Invasiva främmande arter	24
Åtgärd 7: Prioritering av LOVA-medel	26
Åtgärd 8: Egenkontroll vattenverksamhet och vattenuttag	27
Åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdsamordnare	28

Havs- och	Besök och leverans	Telefon 010-698 60 00
Bankgiro 199-6669 vattenmyndigheten	Gullbergs Strandgata 15	Fax 010-698 61 11
Organisationsnummer		
Box 11 930	411 04 GÖTEBORG	havochvatten@havochvatten.se 202100-6420
404 39 Göteborg	www.havochvatten.se	

4. Samordning med åtgärdsprogram för havsmiljön	29
5. Synpunkter på beskrivningen av åtgärdsprogrammets konsekvenser	29
5.1 Redovisning av kostnader	30
5.2 Redovisning av miljöeffekter, nyttor och andra konsekvenser	30
5.3 Redovisning av kostnader för grundläggande och kompletterande åtgärder	31

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har i sin granskning av samrådsunderlaget för åtgärdsprogrammen funnit att vattendistriktets förslag till åtgärdsprogram allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen och direktiv 2000/60/EG.

Havs- och vattenmyndigheten begär därför att, enligt 6 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, vattenmyndigheten ger regeringen möjlighet att pröva om förslagen till åtgärdsprogram ska beslutas som åtgärdsprogram för Sveriges vattendistrikt för den tredje förvaltningscykeln 2021-2027.

Sverige nu går in i tredje vattenförvaltningscykeln och det framgår inte av vattenmyndigheternas samrådsmaterial om åtgärder i föregående åtgärdsprogram har lett till förbättringar i vattenförekomsternas status. Därför anser Havs- och vattenmyndigheten att det är avgörande att de åtgärdsprogram som ska fastställas för 2021 -2027 uppfyller de formella kraven i lagstiftningen, att de åtgärder som föreslås är konkreta och effektiva och ger förutsättningar för att målen och miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Havs- och vattenmyndigheten anser att om åtgärdsprogrammen uppfyller de formella kraven blir de även mer ändamålsenliga underlag för en hållbar vattenanvändning i de fem vattendistrikten.

De huvudsakliga avvikelserna, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 1.2 nedan.

Havs-och vattenmyndigheten anser att åtgärdsprogrammen behöver kompletteras med avrinningsområdesvisa eller vattendistriktvisa sammanställningar av krav på förbättringar fördelade på källor till påverkan och på åtgärder. I fråga om åtgärder för att

följa miljö kvalitetsnormer för kemisk status, behöver åtgärdsprogrammen även innehålla kompletterande uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs i enlighet med vad som krävs enligt 5 kap. 9 § andra stycket 3 och 4 miljöbalken.

Bristerna i denna del är en följd av, så som det framstår av tillgängligt underlag, att vattenmyndigheten inte synes i tillräcklig utsträckning har fullgjort och beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. vattenförvaltningsförordningen samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen.

Det leder till att ¹²förslaget till åtgärdsprogram behöver kompletteras med uppgifter för att fylla syftet att ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden vid tillämpning av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna.

Att de beskrivningar, kartläggningar och analyser som ska ligga till grund för åtgärdsprogrammet inte beaktats som avsett och att uppgifter därmed saknas har framförts tidigare av Havs- och vattenmyndigheten i yttrandet under samrådet av åtgärdsprogrammen 2016-2021 ¹ och vid svar på regeringens frågor vid prövningen av åtgärdsprogrammen 2016-2021.² Dessa brister på uppgifter framförs även av regeringen vid beslut efter prövning av åtgärdsprogrammen 2009 och 2016.^{3 45}

Vid samråd om vattenmyndighetens åtgärdsprogram för nya prioriterade ämnen 2018 ⁵ framförde Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheten behöver fortsätta att samla uppgifter om utsläpp och spill av prioriterade ämnen och hålla uppgifterna uppdaterade i det register över utsläpp och spill av prioriterade ämnen som vattenmyndigheten ska upprätta enligt 3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen och 12 § HVMFS 2017:20. Detta för att kunna rikta ämnesspecifika åtgärder mot prioriterade ämnen och för att kunna utvärdera om utsläpp och spill reduceras.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det är särskilt viktigt att den tredje förvaltningscykelns förvaltningsplaner kompletteras med uppgifter från kartläggning och analys som gör det möjligt att i åtgärdsprogram ange ämnesspecifika åtgärder för att fasa ut prioriterade ämnen och att reducera särskilda förorenande ämnen (SFÄ) där de släpps ut i betydande mängd. Detta får även stöd av vad EU-kommissionen anger i en andra EU Pilot om att den tredje cyklens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska innehålla dessa uppgifter för att Sverige ska anses ha genomfört vattendirektivet.⁶

Havs- och vattenmyndigheten ska inom sitt och Sveriges geologiska undersöknings ansvarsområden fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till EU-kommissionen som följer av vattendirektivet (direktiv 2000/60/EG), grundvattendirektivet (direktiv 2006/118/EG) och prioämnesdirektivet (direktiv 2008/105/EG). Detta anges i 9 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen. Utifrån Havs- och vattenmyndigheten granskning av samrådsmaterialet bedöms att det blir svårt att fullgöra dessa uppgifter i fråga om den information som ska finnas.

I november 2020 sände EU-kommissionen en så kallad EU Pilot till samtliga medlemsländer med frågor kring hur de nationella systemen säkerställer efterlevnad av

¹ -04-28 HaV Dnr 4189-14, 3536-14, 3683-14, 3550-14, 3512-14 Yttrande över vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan, miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivning

² -03-07 HaV Dnr 496-2016 Yttrande över vattenmyndigheternas reviderad förslag till åtgärdsprogram

³ M2009/3330/Na, M2009/3342/Na, M2009/3384/Na, M2009/3386/Na, M2009/3429/Na, M2009/3667.

⁴ M2015/01776/Nm m fl

⁵ -05-02 HaV 03340-2017 Dnr Yttrande över arbetsprogram, väsentliga frågor samt MKN och åtgärdsprogram för nya prioriterade ämnen.

⁶ SVERIGE – EU PILOT (2021)9898

vattendirektivet.⁷ I mars 2021 återkom EU-kommissionen med en andra EU Pilot med frågor specifikt riktade till Sverige baserade på den granskningsrapport EU-kommissionen lade fram för rådet och parlamentet 2019.⁸ Samtliga frågor behöver behandlas i den tredje cykelns förvaltningsplaner som håller på att utarbetas.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att genomförandet av åtgärder ökar om åtgärdsprogrammet uppfyller de formella kraven. Ett åtgärdsprogram som motsvarar de formella kraven leder sannolikt till att:

- Åtgärdsprogrammen fyller funktionen att, baserat på avrinningsområdesvisa och vattendistriktssvisa natur- och samhällsvetenskapliga analyser, ge underlag för prövnings- och tillsynsmyndigheter att fatta beslut i de enskilda fallen med stöd av miljöbalkens regler för att följa miljökvalitetsnormer.
- Tydliga och underbyggda beskrivningar av vad åtgärder och kostnader för åtgärder ger för miljönytta i form av att förhindra försämring och uppfylla god status.
- Det går att lätt att följa hur analyser har utförts och hur uppgifter tagits fram.
- Det går lätt att bedöma hur avvägningar mellan olika intressen är utförda och därmed underlättas bedömningar av 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.
- Det underlättar för myndigheter och kommuner, Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheten att redovisa hur åtgärderna leder till att miljömål och miljökvalitetsnormer följs, till riksdag och regering.
- Det underlättar för Sverige att redovisa hur det svenska vattenförvaltningsarbetet leder till förväntat resultat vid rapportering till EU-kommissionen.

⁸ Bryssel den 26.2.2019 SWD(2019) 57 draft ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR. De andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt - Medlemsstat: Sverige Följedokument till RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)

⁷ EU Pilot (2020)9800-skrivelse om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet - Sverige

1. Övergripande synpunkter på åtgärdsprogrammet

1.1 Åtgärdsprogrammets funktion

Havs- och vattenmyndigheten anser att det upplägg av åtgärdsprogram som vattenmyndigheten har inte ger åtgärdsprogrammet dess avsedda funktion. Ett viktigt syfte med vattenförvaltningens åtgärdsprogram är att de ska ge ett helhetsperspektiv och vara ett övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden vid tillämpning av de olika styrmedel som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna.⁸

För att åtgärdsprogrammen ska kunna fylla sin funktion så behöver de kompletteras med de uppgifter Havs- och vattenmyndigheten beskriver i mer detalj nedan.

Vattendirektivets fullständiga benämning är *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område*. Vilka åtgärder som följer av andra direktiv som vattenförvaltningens åtgärdsprogram ska utgöra en ram för anges i direktivets bilaga VI. Förutom att leda till att vattendirektivets mål och normer följs ska vattenförvaltningens åtgärdsprogram koordinera och skapa samordning mellan åtgärder som behövs för att uppfylla mål och normer som följer av andra EU-direktiv, till exempel art- och habitatdirektivet och dricksvattendirektivet.

De mål och normer som ska koordineras inom ramen för vattenförvaltningens åtgärdsprogram framgår även av tabell 1 i vattenmyndighetens samrådsmaterial *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* bilaga 1 till åtgärdsprogram.

Havs- och vattenmyndigheten anser dock att vattenmyndighetens *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i samrådsmaterialens bilaga 1 till åtgärdsprogram inte uppfyller de krav som ställs från artikel 11.3 och 11.4. Motivet till det anges i avsnitt 1.2 nedan.

Beskrivning av vattenförvaltningssystemet

Havs- vattenmyndigheten konstaterar att det är viktigt att åtgärdsprogrammen är läsbara för myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av dem. Åtgärdsprogrammen ska också uppnå syftet att vara de officiella dokument som rapporteras till EU-kommissionen. Vilka termer och begrepp som används i de fastställda programmen behöver därför vara kompatibla med de som används vid rapportering till EU-kommissionen. För att underlätta läsbarheten behöver dokumenten kompletteras med uppgifter och bli mer stringenta och sammanhängande. Havs- och vattenmyndigheten uppmanar till kvalitetssäkring så att en genomtänkt och konsekvent terminologi används för samtliga dokument som utgör delar av åtgärdsprogrammen. Detta för att beskriva hur det svenska vattenförvaltningssystemet är tänkt att fungera både för en bred allmänhet och för EU-kommissionen.

1.2 Allvarliga avvikelser

De formella krav som styr vad vattenförvaltningens åtgärdsprogram ska innehålla och hur åtgärder 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.

⁸ Proposition 2009/10:184, Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer, s. 36.

Havs- och vattenmyndigheten har till skillnad från andra moment i framtagandet av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram inte föreskriftsrätt enligt vattenförvaltningsförordningen för vad åtgärdsprogram ska innehålla. Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt begränsas till hur åtgärdsprogrammen ska redovisas. Detta anges i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Uppgifter som ska finnas enligt 5 kap. 9 § 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 miljökvalitetsnormer som ska följas.**

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

- **Uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna 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 åtgärderna och uppfyllande av miljökvalitetsnormerna 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 miljökvalitetsnorm 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 miljökvalitetsnormerna redovisas. Av programmen bör det därför tydligt framgå på vilket sätt en åtgärd bidrar till att en miljökvalitetsnorm 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 miljökvalitetsnormer. 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormerna 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormerna 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 miljökvalitetsnorm 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 miljökvalitetsnormer 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.”⁹

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.

Uppgifter som ska finnas enligt 6 kap. 1 § i vattenförvaltningsförordningen Av 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen framgår:

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 miljö kvalitetsnormerna som avses i 4 kap. ska kunna uppfyllas. I 5 kap. 7-11 §§ miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är särskilt viktigt att vattenmyndigheten beaktar

- **de beskrivningar, kartläggningar och analyser enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen** som ska ge de uppgifter om krav på förbättringar som behövs för att uppfylla miljö kvalitetsnormer fördelat på källor till påverkan (5 kap. 9 § andra stycket 3 och 4 miljöbalken).
- **de beskrivningar, kartläggningar och analyser enligt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG** som ska ge uppgifter om de styrmedel som behövs för att fördela krav på förbättringar för att uppfylla miljö kvalitetsnormer på åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten anser, att det inte framgår av samrådsmaterialet hur vattenmyndigheten har beaktat dessa bestämmelser. Detta framförde Havs- och

⁹ SVERIGE – EU PILOT (2021)9898

vattenmyndigheten i yttrande över vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram 2016–2021.¹⁰

En förutsättning för en väl riktad åtgärd är en väl utförd problembeskrivning är att den baseras på en distriktsvis eller avrinningsområdesvis kartläggning och analys av påverkan från mänskliga verksamheter. (3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen).

Det ska även göras en ekonomisk analys av vattenanvändningen för respektive vattendistrikt som ska ligga till grund för att bedöma risken för att samhällets behov av vatten under förvaltningsperioden kommer att leda till miljökonsekvenser i form av att miljökvalitetsnormerna inte kan följas. Den ekonomiska analysen ligger även till grund för de samhällsekonomiska analyser som utförs vid avvägningar då undantag ska fastställas.

Därefter ska vattenmyndigheten göra en bedömning av om det finns risk för att den kartlagda påverkan är så betydande att den leder till att mål och miljökvalitetsnormer inte kan följas. I 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen finns en hänvisning till artikel 5 och bilaga II 1.4 och 1.5 i direktivet med en mer utförlig beskrivning av hur Fastställande av påverkan (bilaga II 1.4) och Bedömning av miljökonsekvenser (bilaga II 1.5) ska utföras.

Betydande påverkan är den påverkan från mänsklig verksamhet som ensam eller tillsammans med annan påverkan, sannolikt leder till att miljökvalitetsnormen inte kan följas. (HVMFS 2017:20). Om betydande påverkan fastställs uppstår behov av förbättringar som ska fördelas på åtgärder som ska genomföras med tillgängliga styrmedel.

Beskrivningar, kartläggningar och analyser enligt artikel 11 i vattendirektivet Av 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen framgår:

- **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 vattenmyndigheten ska komplettera åtgärdsprogrammet med uppgifter om hur de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i artikel 11. 3, 11.4 har beaktats. Havs- och vattenmyndigheten anser, i likhet med vad som framfördes i yttrande över vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram 2016–2021, att vattenmyndigheten inte beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i artikel 11.3 och 11.4.

Artikel 11, framförallt 11.3 och 11.4, i vattendirektivet är styrande för utformningen av åtgärdsprogrammet. Om vattenmyndigheten som resultat av analys enligt 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen, har fastställt betydande påverkan uppstår behov av förbättringar. Dessa behov av förbättringar ska fördelas på åtgärder som ska genomföras med tillgängliga styrmedel. Vattenmyndigheten ska först uppskatta hur förbättringsbehovet kan fördelas på genomförande genom styrmedel som befintlig lagstiftning samt bedöma hur effektiv den är för att hantera de krav på förbättringar som behövs för att följa kvalitetskraven enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten beskriver hur detta lämpligen kan utföras i vägledning om Grundläggande och kompletterande åtgärder för god vattenkvalitet [2016:34](#).

¹⁰ HaV Havs- vattenmyndigheten Dnr 4189-14, 3536-14, 3683-14, 3550-14, 3512-14

Artikel 11.3 a, 11.3 b samt 11.4 syftar till leda till samordnade och kostnadseffektiva åtgärder med hjälp av styrmedelsanalyser.^{11 13}

Med en kombination av grundläggande och kompletterande åtgärder ska de mest kostnadseffektiva åtgärderna vidtas för att nå miljökvalitetsnormerna. Detta följer av vattendirektivets artikel 11.3 b och den hänvisning som finns där till artikel 9 om ekonomiska incitament för en effektiv vattenanvändning.¹² När förslag till miljökvalitetsnormer tas fram, ska detta baseras på analyser av vad som är möjligt och ekonomiskt rimligt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (om det inte finns annan EU-rätt som ställer strängare krav).

Detta innebär mer konkret att åtgärdsprogrammen ska innehålla uppgifter om vilka styrmedel som använts och planeras att användas för att uppfylla mål och normer i de direktiv som förtecknas i vattendirektivets bilaga VI del A.

Om det återstår krav på förbättringar ska myndigheter och kommuner använda de styrmedel med vilka det är möjligt att ställa längre gående krav för att följa miljökvalitetsnormerna. Utöver grundläggande krav (art. 11.3 a) behöver strängare krav ställas om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska kunna följas (art. 11.3 b-l). Dessa grundläggande åtgärder är t ex reglering av vattenuttag, regleringar av utsläpp av föroreningar från avloppsreningsverk och industrier, samt miljöhänsyn inom jord- och skogsbruk (artikel 11.3 e, 11.3 g och 11.3 h).

Om det kvarstår behov av förbättringar ska vattenmyndigheten även bedöma möjligheten att använda kompletterande åtgärder enligt artikel 11.4 och hur dessa relaterar till kraven på förbättringar för att följa miljökvalitetsnormerna.

Det kan vara så att vattenmyndigheten under åtgärdsanalysen enligt artikel 11, kommer fram till att förbättringsbehovet inte kan genomföras med de rättsliga och ekonomiska styrmedel som är tillgängliga. Vattenmyndigheten ska då överväga om undantag ska tillämpas.

Åtgärdsprogrammen ska innehålla åtgärder och hänvisningar till lagstiftning

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten ska komplettera åtgärdsprogrammen med de uppgifter om åtgärder och hänvisningar till lagstiftning som avses i artikel 11 i vattendirektivet. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det i bilaga 1 till åtgärdsprogrammet finns uppgifter om den svenska författning som inför artikel 11 (se vattendistriktens bilaga 1 till åtgärdsprogrammen). Detta kan dock inte anses fullt ut uppfylla 6 kap. 1 § och 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Först måste vattenmyndigheten beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 6 kap. 1 § för att kunna lämna uppgifter om de åtgärder och göra de hänvisningar som avses i 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen.

I 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen anges att

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

¹¹ SOU 2002:107 Bestämmelser om miljökvalitet – Ramdirektivet för vatten, kapitel 12, s. 177 – 194. ¹³ Josefsson, H 2017 Vattenrättslig samordning, Nordisk Miljörättslig Tidskrift, avsnitt 7.4 och kapitel 8, s. 56-57.

¹² I 6 kap. 1 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen hänvisar till artikel 11.3 och 11.4. Artikel 11.3 b hänvisar till artikel 9 som i sin tur hänvisar till bilaga III.

Dessa uppgifter om åtgärder och uppgifter som behövs för uppföljningen av genomförandet av dem ska sedan lämnas till Havs- och vattenmyndigheten inför rapportering till Europeiska kommissionen enligt det Allmänna rådet till 9 kap. 2 § i VFF i HVMFS 2016:34.

Av regeringsbeslut M2015/01776/Nm m.fl. från 2016-10-06 framgår att:

”Åtgärdsprogrammen ska innehålla alla de grundläggande och kompletterande åtgärder som följer av artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG. Av artikel 11.6 följer att åtgärderna ska utformas så att förorening av den marina miljön inte ökar. Det finns inget uttryckligt krav på att i programmen redovisa vilken åtgärd som faller under vilken punkt i artikel 11.3. I syfte att tydliggöra att åtgärdsprogrammen möter de krav som följer av direktivet anser dock regeringen att en samlad redovisning bör ingå i ett åtgärdsprogram. Redovisningen bör inte inskränkas till de beslutade åtgärderna som genom åtgärdsprogrammen riktas till kommuner och myndigheter, utan utformas så att den ger en fullständig bild av den reglering som säkerställer att beslutade miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas i rätt tid.”

EU-kommissionen framför i en EU Pilot-skrivelse från mars 2021, efter att ha bedömt gällande förvaltningsplan och åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt:

”Kommissionen anser att den bedömda förvaltningsplanen (det åtgärdsprogram som ingår i den) inte helt uppfyller kraven i artikel 11 i vattendirektivet, eftersom det inte framgår av den bedömda förvaltningsplanen att den omfattar alla åtgärder för att förebygga eller begränsa tillförseln av förorenande ämnen (artikel 11.3 g och h), liksom åtgärder för att eliminera förorening av ytvatten genom prioriterade ämnen som man kommit överens om och för att progressivt minska förorening genom andra ämnen som annars skulle hindra medlemsstaterna från att uppnå sina mål (artikel 11.3 k). Dessutom innehåller den bedömda förvaltningsplanen ingen hänvisning till kontroller av uttag och uppdämning av vatten för jordbruksändamål, i strid med artikel 11.3 e.

Genom att inte ta med denna information i förvaltningsplanerna har Sverige dessutom överträtt artikel 13.4 och del A punkterna 7.4, 7.5 och 7.7 i bilaga VII.

Kommissionen uppmanar myndigheterna att klargöra hur dessa brister kommer att åtgärdas i den tredje cykelns förvaltningsplaner.”

Havs- och vattenmyndigheten anser därför att det är viktigt att vattenmyndigheten kompletterar förslaget till åtgärdsprogram med de uppgifter som redogörs för enligt ovan. Som följd av detta behöver vattenmyndigheten se över och vid behov ändra hur uppgifter om grundläggande och kompletterande åtgärder redovisas i nuvarande förslag till åtgärdsprogram (kapitel 2 och kapitel 3) samt övriga dokument och IT-stöd som lämnar uppgifter om åtgärder enligt vattenförvaltningsförordningen. Det är viktigt att dessa termer och begrepp är tydligt definierade och används entydigt och konsekvent i enlighet med bestämmelserna. När vattenmyndigheten gör dessa kompletteringar och översyn inför eventuella ändringar ska Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och företrädesvis allmänna råd användas.¹³ I det allmänna rådet uppmanas vattenmyndigheten att använda aktuell EU-gemensam vägledning för rapportering enligt vattendirektivet 2022.¹⁴

¹³ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

¹⁴ [WFD Reporting Guidance 2022 FINAL DRAFT V4 30-04-2020](#)

1.3 Tänkbara orsaker till avvikelser

Uppgifter saknas

Att uppgifter saknas om betydande påverkan är omständigheter som vattenmyndigheten endast delvis råder över. För att fastställa betydande påverkan och bedöma om det finns risk för att miljökvalitetsnormer inte kan följas, behövs uppgifter om utsläpp från punkt- och diffusa källor till föroreningar, vattenuttag och fysisk påverkan på vattenförekomster. Dessa uppgifter behöver vattenmyndigheten hämta från verksamhetsutövares egenkontroll, framförallt via Svenska miljörapporteringsportalen och tillsynsmyndigheterna (länsstyrelser och kommuner). Vattenmyndigheten använder även beräkningar utförda av Svenska MiljöEmissionsData (SMED) bland annat de så kallade PLC-beräkningarna (Pollution Load Compilations) för att bedöma betydande påverkan av kväve, fosfor och miljögifter. Syftet med dessa beräkningar är att ligga till grund för uppgifter om Sveriges transporter av föroreningar till Östersjön inom HELCOM-arbetet och resultaten är ofta behäftade med osäkerheter då de tillämpas för enskilda vattenförekomster och tillrinningsområden för vattenförekomster. Dessa nationella beräkningar behöver jämföras och eventuellt justeras med lokala och regionala uppgifter, exempelvis uppgifter om verkliga utsläpp från verksamhetsutövares egenkontroll.

Havs- och vattenmyndigheten har uppmärksammat att datatillgängligheten till verksamhetsutövarnas miljörapporter och uppgifter från egenkontrollen behöver öka.¹⁵ I rapporten föreslås att en ny förvaltningsorganisation för samordning av vattenrecipienternas datahantering skapas (med Havs- och vattenmyndigheten som ansvarig) inom samverkansformen Smartare miljöinformation med Naturvårdsverket som ansvarig. Havs- och vattenmyndigheten föreslår vidare att den existerande nationella infrastrukturen för central datalagring återanvänds och utvecklas även för verksamheternas recipientkontrolldata och att en central dataförvaltning säkerställs för all vattenrelaterad recipientkontrolldata som utpekas i vattenförvaltningsförordningen, havsmiljöförordningen, uppföljningen av miljökvalitetsmålen samt internationella åtaganden (Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ansvariga).¹⁶

Analysen behöver utvecklas

Att vattenmyndigheten inte kan beakta de kartläggningar, beskrivningar och analyser som anges i 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen är omständigheter som vattenmyndigheten endast delvis råder över, och flera analyser kräver samverkan mellan olika parter.

Havs- och vattenmyndigheten bidrar gärna till att utveckla nya sätt att ta fram de analyser som är svåra att genomföra idag. Ökad samordning av nationella myndigheter, institut och universitet med avseende på resurser och kapacitet för beräkningar och beslutsunderlag kan behövas. Ett första steg är en utvärdering av vilken analyskapacitet som ligger utanför vattenmyndighetens rimliga möjligheter i form av resurser i dagens organisation.

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2015. Vattenanknuten recipientkontroll

¹⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2016. Ökad tillgänglighet för data från vattenanknuten recipientkontroll. Redovisning av regeringsuppdrag gällande data från verksamheternas recipientkontroll.

2. Specifika synpunkter på åtgärdsprogrammet

2.1 Åtgärdsprogram ska 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.¹⁷

Avrinningsdistrikt definieras i artikel 2 i vattendirektivet som det land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten. Avrinningsdistriktet ska enligt artikel 3.1 i vattendirektivet identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden.

Det framgår inte av vattenmyndighetens samrådsmaterial om och i så fall hur åtgärderna som anges i vattendistriktens åtgärdsprogram har beaktat de avrinningsområdesvisa kartläggningarna och analyserna av de naturmässiga och samhällsekonomiska förutsättningar för vattenanvändningen som råder i respektive vattendistrikt.

Uppgifter från dessa avrinningsområdesvisa analyser är en förutsättning för att myndigheter, domstolar, kommuner, verksamhetsutövare och frivilliga organisationer ska kunna fatta beslut om väl riktade åtgärder.

2.2 Bedömning av krav på förbättringar

I Diagram 1 på s. 177 i åtgärdsprogram för Södra Östersjön anges att behovet av förbättringar för att reducera jordbrukets läckage av fosfor och kväve för samtliga vattendistrikt är 405 ton fosfor och 1960 ton kväve enligt vattenmyndighetens beräkningar.

Det anges en beräknad effekt för prioriterade åtgärder för att minska läckaget med totalt 275 ton fosfor och 920 ton kväve. Denna åtgärdseffekt fördelas på två förvaltningscykler 2021-2027 samt 2027-2033. Orsaken till detta anges på s. 176 vara underskott i finansiering på 1 900 000 kr över en förvaltningscykel eller som ett årligt underskott på ca 320 miljoner kr utifrån antaganden om finansiering som baseras på finansiering 2014-2020 via den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och statliga lokala vattenvårdsmedel (LOVA). Vattenmyndigheten anger vidare att, utöver underskott i finansiering kan det uppstå fysiska begränsningar för att utföra samtliga åtgärder fram till 2027 såsom tillgång till utrustning, material och projektörer.

Vattenmyndigheten anger att endast cirka 70 procent av åtgärdsbehovet nås med de framprioriterade åtgärderna för fosfor. För kväve nås cirka 50 procent av det återstående behovet för kustvatten.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i vattenmyndighetens beskrivning av att behovet av finansiering är stort men ser behov av att utveckla underlagen och beräkningarna. Samt att analysen av vad som är omöjligt att genomföra på grund av begränsad finansiering behöver slutföras. På grund av att vattenmyndigheten inte bedömt rimligheten i omfattningen att föreslå ekologisk status som miljökvalitetsnorm och inte tillämpat betydande negativ påverkan på jordbruksproduktionen är det sannolikt att vattenmyndigheten landar i krav på förbättringar som är samhällsekonomiskt orimliga.

Konsekvensen av att inte göra en åtgärdsanalys inför framtagande av miljökvalitetsnormer leder till orimliga förbättringsbehov och förslag till åtgärder som inte är genomförbara.

¹⁷ Skäl 33 i vattendirektivet.

Vattenmyndigheterna anger också att det finns stora osäkerheter kring åtgärdsbehovens storlek. Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärdsprogrammet bör innehålla uppgifter om hur dessa osäkerheter ser ut.

Miljökonsekvenserna av att kvävebelastningen till kustenvattenförekomsterna inte kan reduceras till mer än 50 % bör beskrivas.

2.3 Ökad tydlighet i beskrivning av styrmedel

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt för vattenförvaltningens samtliga aktörer, att förvaltningsplaner och åtgärdsprogram får en ökad tydlighet i användning av termer och begrepp som är kopplade till styrmedel. Myndigheten anser att det är centralt för förståelsen för vilka typer av styrmedel som är tillgängliga för de svenska myndigheterna och kommunerna när åtgärder ska genomföras för att följa miljö kvalitetsnormer.

Uppgifter om åtgärder och uppgifter som behövs för uppföljningen av genomförandet av dem ska vattenmyndigheten sedan lämna till Havs- och vattenmyndigheten inför rapportering till Europeiska kommissionen enligt det allmänna rådet till 9 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen i HVMFS 2016:34. Vilka termer och begrepp som används i de fastställda programmen ska därför vara kompatibla med de som används vid rapportering till EU-kommissionen.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det finns diskrepanser i samrådsmaterialets kapitel 1, kapitel 2 och kapitel 3, mellan hur vattenmyndigheten beskriver de administrativa styrmedeln enligt miljöbalken (prövning, tillsyn och omprövning).

Den förteckning över styrmedel enligt miljöbalken som finns redovisad i tabell 1 och 2 i *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammen används inte eller hänvisas till från kapitel 1,2 eller 3.

Vattenmyndigheten använder begreppet administrativa åtgärder för

”.....åtgärder som ska genomföras av myndigheter och kommuner och är av administrativ karaktär som till exempel ta fram en vägledning eller genomföra tillsyn. Dessa åtgärder ger de förutsättningar som behövs för att de fysiska åtgärderna ska kunna genomföras.”

Havs- och vattenmyndigheten anser att syftet med de listor över författningar som vattenmyndigheten redovisar i tabell 1 och 2 är att **utifrån kraven i artikel 11. 3 a och b** redogöra för de administrativa styrmedel svenska myndigheter har till hands för att genomföra åtgärder för att nå målen i direktivet. Vattenmyndigheten behöver vara tydlig med vilka åtgärder som är **administrativa styrmedel** som följer av tabell 1 och 2 i *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammen. Därutöver finns i de nu föreslagna åtgärderna, åtgärder som inte kan anses vara administrativa styrmedel enligt direktivets mening.¹⁸

Skilj på administrativa åtgärder och administrativa styrmedel

Havs- och vattenmyndigheten anser att det blir otydligt när vattenmyndigheten använder **administrativa åtgärder** som ett samlingsbegrepp för åtgärderna som föreslås i åtgärdsprogrammen. Det innebär att det som är **åtgärder och styrmedel rent**

¹⁸ Naturvårdsverkets 2012. Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen En kartläggning rapport 6415.

formellt (enligt 6 kap. vattenförvaltningsförordningen och 5 kap. miljöbalken samt tillhörande författning som inför kraven i vattendirektivets artikel 11¹⁹) blandas med åtgärder som inte uppfyller kraven och rent formellt.

Tillsyn är ett administrativt styrmedel enligt Naturvårdsverkets definitioner.²⁰ Tillsyn är en grundläggande åtgärd enligt vattendirektivets artikel 11.3 a om den exempelvis följer av Sveriges införande av nitratdirektivet, som Jordsbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn inom jordbruket gör. Detta är då en grundläggande åtgärd som följer av artikel 11.3 a i vattendirektivet.

Då ett styrmedel ställer längre gående krav på att reducera fosfor från jordbruket för att en miljökvalitetsnorm ska kunna följas, är det en grundläggande åtgärd som följer av artikel 11.3 h i vattendirektivet.

Konsekvens i beskrivning av grundläggande och kompletterande åtgärder

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten behöver se över samtliga samrådsdokument så att användningen av begreppen ”grundläggande åtgärder” och ”kompletterande åtgärder” blir mer entydig. I texterna blandas nu användningen av begreppen grundläggande och kompletterande åtgärder vilket leder till förvirring. Användningen behöver vara samstämmig med hur de används i *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* som finns i samrådsmaterialens bilaga 1 till åtgärdsprogram.

Det ska av åtgärdsprogrammen framgå att och hur myndigheter och kommuner förväntas använda den författning som listas i bilaga 1 till åtgärdsprogrammen för att genomföra de åtgärder som ska leda till att miljökvalitetsnormerna kan följas. Detta följer av 6 kap. vattenförvaltningsförordningen och 5 kap. 9 § miljöbalken.

Enligt vattendirektivet finns det grundläggande åtgärder respektive kompletterande åtgärder. Av bilaga VI B vattendirektivet framgår det att kompletterande åtgärder även inkluderar ”*andra relevanta åtgärder*” utöver de övriga som specificeras i listan. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att vattenmyndigheten därför inte har med ytterligare en kategori med ”*övriga åtgärder*”, utan att de åtgärder som presenteras inkluderas antingen i grundläggande eller kompletterande åtgärder.

Då tillsyn är nödvändigt för att säkerställa att de krav och villkor som ställs på verksamhetsutövare genomförs, så bedömer Havs- och vattenmyndigheten att tillsynen är en del av de minimikrav som anges i artikel 11.3, och att det alltså är en grundläggande åtgärd.

Forskning är inkluderad i listan över kompletterande åtgärder i bilaga VI B.

Vattenvårdande åtgärder som finansieras av ideella fonder kan inte anses vara grundläggande åtgärder, och är då alltså en kompletterande åtgärd.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att miljöövervakning vare sig är ett styrmedel eller en fysisk åtgärd och anser därför att miljöövervakning inte bör inkluderas i beskrivningen av åtgärder. Miljöövervakning nämns inte som ett exempel på en kompletterande åtgärd i bilaga VI B.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att även tillsynsvägledning med syfte att följa miljökvalitetsnormer rent formellt kan anses vara ett administrativt styrmedel eftersom miljötillsynsförordningen är den del av den författning som inför kraven i

¹⁹ Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet som finns i samrådsmaterialens bilaga 1 till åtgärdsprogram.

²⁰ [Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen- En kartläggning ISBN 978-91-620-6415-0 \(naturvardsverket.se\)](#)

vattendirektivets artikel 11.²¹ Dock gäller att åtgärder i åtgärdsprogram även ska uppfylla de formella kraven i 5 kap. 9 § miljöbalken och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen, vilket innebär att åtgärder som innebär tillsynsvägledning ska vara relaterade till en betydande påverkan som ska reduceras och att det är möjligt att följa hur åtgärdernas genomförande leder till att miljökvalitetsnormer följs. Uppföljningen av hur tillsynsvägledningen leder till fysiska åtgärder behöver utvecklas i samordning mellan de myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning och de myndigheter som ansvarar för uppföljning av åtgärder i fastställda åtgärdsprogram.

2.4 Åtgärder riktade till att reducera utsläpp och spill av miljögifter

I åtgärdsprogrammen för vattendistriktet finns ett tiotal åtgärder som vattenmyndigheten riktar till att reducera miljögifter. Dessa åtgärder är desamma för samtliga vattendistrikt och det framgår inte om och hur de baseras på en avrinningsområdesvis eller distriktsvis analys enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen eller artikel 5 och bilaga II i vattendirektivet.

Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet finns ett uppdaterat register över utsläpp och spill av prioriterade ämnen enligt artikel 5 i direktiv 2008/105/EG. (3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen). Syftet med registret enligt EU-gemensam vägledning²² är att EU-kommissionen kommer enligt vattendirektivet att använda registren för att kontrollera efterlevnaden av vattendirektivets miljömål enligt artikel 4 för minskning av utsläpp och spill (tillförsel) av prioriterade ämnen och upphörande eller stegvis eliminering av prioriterade farliga ämnen samt de åtta andra förorenande ämnen som anges i bilaga I till direktiv 2008/105/EG (även kallat prioämnesdirektivet eller MKN-direktivet).

Vattenmyndigheten anger i samrådsmaterialets bilaga 3, att ett arbete genomförts för att vidareutveckla register över utsläpp och spill av prioriterade ämnen under åren 2016–2021, men att det finns brister i tillgången till nationella utsläppsdata och information om utsläppskällor. Vattenmyndigheten ser det därför inte som möjligt att vidareutveckla registret ytterligare innan dessa brister åtgärdas. På grund av detta har vattendelegationerna beslutat att register för utsläpp och spill avgränsas till att huvudsakligen omfatta den information som ingår nu. Vidare anger vattenmyndigheten att en *”andra version av registret kommer att tas fram i dialog med Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning. Registret kommer att rapporteras till europeiska kommissionen år 2022.”*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i att det behövs en lagändring för att hantera brister i tillgången till nationella utsläppsdata och information om utsläppskällor, se andra stycket avsnitt 1.3 ovan. Myndigheten bedömer dock att vattenmyndigheterna hade kunnat uppdatera de uppgifter som togs fram inför rapporteringen 2016.

Konsekvensen är att Sverige tappar förmågan att följa trender i emissionsdata och i koncentrationerna av ämnena i miljön, vilket vi för prioriterat farliga ämnen ska göra enligt vattendirektivet och prioämnesdirektivet.²⁵

Åtgärderna som riktas för att minska utsläpp och förekomst av de prioriterat farliga ämnen riskerar att inte vara kompletta och potentiellt bli felriktade.

²¹ Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet som finns i samrådsmaterialets bilaga 1 till åtgärdsprogram.

²² Vägledning om rapporteringen i samband med ramdirektivet för vatten 2016 och WFD Reporting Guidance 2022.

Havs- och vattenmyndigheten ser allvarligt på att vattenmyndigheterna inte formellt samrått med Havs- och vattenmyndigheten inför de beslut som fattats om register över utsläpp och spill.

2.5 Synpunkter på specifika åtgärder i förslag till åtgärdsprogram

För att åtgärdsprogrammen tydligt ska styra åtgärder för att följa miljökvalitetsnormer behöver de formella kraven uppfyllas. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram ska uppfylla de formella kraven enligt vattenförvaltningsförordningen och vattendirektivet, vilket innebär att följande tre principer måste vara vägledande då åtgärder utformas:

- Åtgärden är riktad mot ett behov av förbättringar som uppstår av att det finns en risk för betydande påverkan som leder till att en miljökvalitetsnorm inte kan följas.
- Det ska framgå hur åtgärden finansieras exempelvis som ett administrativt styrmedel som miljöbalken.²⁵
- Det framgår hur det är möjligt att följa upp hur åtgärden leder till att betydande påverkan reduceras och miljökvalitetsnormerna kan följas

För att exemplifiera vad det får för konsekvenser om dessa principer tillämpas på förslagen på åtgärder i åtgärdsprogrammen tar Havs- och vattenmyndigheten upp några exempel nedan.

Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärd 1 *Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner*, inte är en åtgärd i åtgärdsprogram enligt de principerna ovan

²⁵ Enligt artikel 5 i prioämnesdirektivet (2008/105/EG) ska medlemsstaterna på grundval av den information som har samlats in i enlighet med artiklarna 5 och 8 i vattendirektivet samt andra tillgängliga uppgifter, t.ex. de uppgifter som samlas in i enlighet med förordning (EG) nr 166/2006, upprätta ett register över utsläpp och spill för alla de prioriterade ämnen och de åtta andra förorenande ämnen som uppräknas i del A i bilaga I till prioämnesdirektivet, för varje avrinningsdistrikt eller del av ett avrinningsdistrikt inom medlemsstatens territorium. CIS vägledningsdokument nr 28 innehåller anvisningar om hur registren ska utformas för avrinningsdistrikten på nationell nivå.

²⁶ 5 kap. 9 § andra stycket 6. En analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna är avsedda att finansieras. Se även avsnitt 1.2 s. 9 ovan.

och bör därför utgå ur åtgärdsprogrammen. Myndigheten uppfattar att syftet med åtgärden är att utföra delar av den analys av betydande påverkan som ska göras enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen och den åtgärdsanalys som vattenmyndigheten ska göra enligt 6 kap. vattenförvaltningsförordningen som en del av planeringen av åtgärder, det vill säga en del av de analyser som ska utföras innan förslag till åtgärdsprogram tas fram.

"Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner ska.....genomföra sina åtgärder i åtgärdsprogrammet på ett strukturerat och integrerat sätt i den ordinarie verksamheten, i syfte att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten. i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig och strukturerad planering för åtgärdsprogrammets genomförande, samt för att tillgodose att avrinningsområdesperspektivet beaktas där så är viktigt."

Samma bedömning gör Havs- och vattenmyndigheten av åtgärd 1 till länsstyrelserna, att detta inte är en åtgärd i ett fastställt åtgärdsprogram utan en del av att utföra de uppgifter som behövs för att ta fram ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen. Att utföra kartläggning och analys och åtgärdsanalys är uppgifter som vattenmyndigheten kan överlåta till länsstyrelserna enligt 14 och 15 §§ i förordning (2017:872) om vattendelegationer. Det är olämpligt att ha dessa uppgifter som en åtgärd i ett åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen.

Även åtgärd 1 till kommunerna är en del av att utföra de uppgifter som behövs för att ta fram ett åtgärdsprogram. Vattenmyndigheten kan med stöd av 3 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen begära in de underlag från kommuner som innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter.

3. Synpunkter på åtgärder som är riktade till Havs- och vattenmyndigheten

För att exemplifiera konsekvenser av om de tre principerna i avsnitt 2.5 ovan tillämpas på de åtgärder som riktas till Havs- och vattenmyndigheten lämnar myndigheten synpunkter för var och en nedan.

Åtgärd 1: Tillsynsvägledning små avlopp

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att denna åtgärd har stöd i miljöbalken genom miljötillsynsförordningen. Åtgärden syftar till att fysiska åtgärder genomförs som följd av det ansvar en myndighet eller en kommun har enligt 5 kap. 2, 4 och 11 §§ i miljöbalken.

Därmed uppfylls den andra punkten i principen, att åtgärden är finansierad i den utsträckning myndighetens ekonomiska ramar medger. Men för att uppfylla övriga två punkter i principen, behöver motiveringen till åtgärden utvecklas med det vattendistriktssvisa eller avrinningsområdesvisa behovet av förbättringar som uppstår av att det finns en risk för betydande påverkan som leder till att en miljökvalitetsnorm inte kan följas. Det ska även framgå hur det är möjligt att följa hur åtgärden leder till att betydande påverkan reduceras och miljökvalitetsnormerna kan följas.

Av motiveringen bör framgå hur många vattenförekomster i distriktet det finns där små avloppsanläggningar bedöms stå för betydande påverkan. Detta följer av 6 kap. 1 § vattenförvaltningsordningen och 5 kap. 9 § andra stycket 3 miljöbalken, där det framgår att åtgärder ska riktas mot de verksamheter som står för betydande påverkan. För att tydliggöra var i distriktet behovet av tillsyn är som störst hade det varit fördelaktigt om dessa vattenförekomster pekats ut på en eller flera kartor i en bilaga. Detta hade underlättat att identifiera de kommuner till vilka vägledningen behöver riktas och se var tillsynsinsatser behövs med avseende på miljökvalitetsnormer.

I åtgärdsprogrammen för de fem distrikten anges i motiveringen att sammanlagt 43 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på miljögifter - nitrat och ammoniak. Havs- och vattenmyndigheten hade här önskat en beskrivning av vad som indikerar att det är små avloppsanläggningar som bidrar till denna påverkan. På samma sätt pekas 16 grundvattenförekomster ut, där miljökvalitetsnormerna riskerar att inte följas på grund av påverkan från små avlopp. Havs- och vattenmyndigheten har inte hittat något underlag i VISS som styrker denna bedömning.

Uppgifter om vilka fysiska åtgärder som har utförts under föregående förvaltningscykel och vilka förbättringar de beräknas ha lett till saknas i motiveringen. Pedagogiskt sett är det fördelaktigt att ha med dessa uppgifter och det är också uppgifter som krävs enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsordningen och 5 kap. 9 § andra stycket 3 miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten kommer under året att avsluta ett digitaliseringsprojekt för små avloppsanläggningar där även vattenmyndigheterna deltagit. Ett syfte med projektet är att kommunerna automatiserat ska kunna lämna de uppgifter om den prövning som utförts och de fysiska åtgärder som blivit ett resultat. Detta är uppgifter som vattenmyndigheten behöver för att följa upp hur Havs- och vattenmyndighetens tillsynsvägledning leder till att miljökvalitetsnormer kan följas. Detta är i sin tur uppgifter som Havs- och

vattenmyndigheten behöver för att redovisa vad åtgärdsprogrammen leder till för resultat till EU-kommissionen.

Havs- och vattenmyndigheten använder sig av uppgifter från VISS i sin vägledning men har uppmärksammat att det också finns flera nya och mer pedagogiska verktyg, så kallade storymaps, som kan användas. För att dessa verktyg ska vara användbara för vägledning eller planering av tillsyn behöver de dock innehålla tydliga referenser så att det är möjligt att spåra var uppgifterna som de baserar sig på kommer ifrån och hur de har använts i verktyget.

Åtgärd 2: Vägledning om kalkning

Denna åtgärd/uppgift följer inte av miljötillsynsförordningen och kan inte anses uppfylla de formella kraven att det ska vara möjligt att följa upp hur den leder till att betydande påverkan reduceras och miljökvalitetsnormer kan följas.

Åtgärden är formulerad så att Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda och fortbilda länsstyrelser och kommuner i deras kalkningsverksamhet och prioriteringar av densamma, med utgångspunkt i den nationella kalkningsplanen. Kalkningsverksamheten ska planeras så att hänsyn tas till miljökvalitetsnormerna för vatten, och möjligheten att uppnå god ekologisk status ska utgöra en prioriteringsgrund. Åtgärden ska genomföras löpande.

Syftet med åtgärden är alltså vägledning till län och kommuner för att bedöma betydande påverkan av försurande ämnen samt att utforma och prioritera kalkningsinsatser som åtgärder mot försurning. Detta är då formellt sätt ett arbete som följer av 3 kap. och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen och ligger till grund för planering av åtgärder i åtgärdsprogram och kan därför inte anses vara en åtgärd i sig. Därmed uppfylls inte de tre principerna för formella krav på åtgärder i åtgärdsprogram (se inledningen till detta avsnitt).

Havs- och vattenmyndigheten har under 2022/2023 planerat att vägleda län och kommuner för att planera kalkningsinsatser i enlighet med vattenmyndighetens förslag som en del av myndighetens instruktion att ansvara för uppföljning och utvärdering av statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag (förordning 1982:840).

Åtgärd 3: Vägledning vattenkraft

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att denna åtgärd har stöd i miljöbalken genom miljötillsynsförordningen. Åtgärden syftar till att fysiska åtgärder genomförs som följd av det ansvar en myndighet eller en kommun har enligt 5 kap. 2, 4 och 11 §§ i miljöbalken. Därmed kan åtgärden anses vara finansierad i någon mån. För att uppfylla de formella kraven behöver motiveringen till åtgärden kompletteras med den betydande påverkan som åtgärden ska reducera samt att det ska vara möjligt att följa upp hur den leder till att betydande påverkan reduceras och miljökvalitetsnormerna kan följas.

Av regeringens beslut gällande den nationella planen för omprövning av vattenkraften framgår bland annat att omprövningarna ska innebära att verksamheterna förses med tillstånd med de villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska kunna uppfylla EU-rättens krav. Planen ger en nationell helhetssyn i frågan om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Utöver den centrala roll som Havs- och vattenmyndigheten haft i framtagandet men också kommer att ha i genomförandet och uppföljningen av planen har myndigheten ett ansvar för tillsynsvägledning gällande vattenverksamhet i allmänhet.

Åtgärden avser mer precist vägledning gällande vattenkraften och framförallt de anläggningar som omfattas av nationella planen och är ett uppdrag för Havs- och vattenmyndigheten och som myndigheten har och kommer att arbeta med oavsett om det ingår i åtgärdsprogrammet eller inte. Övriga myndigheter kommer att ingå i delar av detta arbete.

Åtgärd 4: Nationell strategi för ofinansierad vattenverksamhet

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att denna åtgärd i nuvarande utformning inte följer av miljötillsynsförordningen och att det av motiveringen inte framgår hur stor vattenmyndigheten bedömer att den betydande påverkan är. Därmed är det inte heller möjligt att följa upp om åtgärden leder till att betydande påverkan reduceras och miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Som åtgärden är formulerad kan den ses som en del i en bredare strategi och vägledning för planering och prioritering av åtgärdsarbete i limniska miljöer. Därmed är åtgärden mer av karaktären vägledning med syftet att ligga till grund för planering, prioritering och analys av tillgängliga styrmedel enligt 3 kap. och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen och inte en åtgärd som är en del av ett slutligt fastställt åtgärdsprogram.

Avsikten med åtgärden, som Havs- och vattenmyndigheten uppfattar det, är att åstadkomma restaureringsåtgärder i vatten där påverkan inte tydligt kan kopplas till en ansvarig verksamhetsutövare. Restaurering av flottledsrensade vatten är ett sådant område. Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat ett arbete med en limnisk restaureringsstrategi. Någon separat strategi för flottledsrensade vatten är inte aktuell utan frågan hanteras i en bredare kontext inom den limniska restaureringsstrategin. Detta arbete kan komma att leda till att syftet med den föreslagna åtgärden uppfylls.

Åtgärd 5: Vägledning för vattenskyddsområden

Förslaget till åtgärd/uppgift följer av miljöbalken och miljötillsynsförordningen. För att uppfylla de två övriga punkterna i principerna i avsnitt 2.5 ovan, ska motiveringen till åtgärden kompletteras med uppgifter om den betydande påverkan som ska reduceras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas, samt att det ska vara möjligt att utvärdera hur åtgärden/uppgiften leder till att de föreslagna miljö kvalitetsnormerna kan följas

Det framgår inte av samrådsmaterialet om vattenmyndigheten har föreslagit miljö kvalitetsnormer för skyddade områden på det sätt som anges av 3 kap. 2 § och 4 kap. 6 § i HVMFS 2019:25.

3 kap. 2 § HVMFS 2019:25: *Innan vattenmyndigheten fastställer en miljö kvalitetsnorm för en ytvattenförekomst som utgör, utgör del av eller påverkar ett sådant skyddat område som ingår i register över skyddade områden enligt 3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska vattenmyndigheten bedöma om bestämmelserna för det skyddade området ställer särskilda krav avseende en enskild parameter eller kvalitetsfaktor.*

4 kap. 6 § HVMFS 2019:25: *Om kriterier för skyddade områden enligt 4 kap. 6 och 6 a §§ eller undantag enligt 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och detta kapitel är uppfyllda ska vattenmyndigheten fastställa miljö kvalitetsnormen för ytvattenförekomsten så att det framgår vilken kvalitetsfaktor för ekologisk status alternativt ekologisk potential eller vilken enskild parameter för kemisk ytvattenstatus som är justerad med anledning av de krav som följer av det skyddade området eller undantaget. Den justerade parametern eller kvalitetsfaktorn ska redovisas i av Havs- och vattenmyndigheten angiven databas och i förvaltningsplan och åtgärdsprogram i*

enlighet med 5–7 §§ i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Av artikel 7.3 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten.

Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster. Artikel 7.3 är ännu inte infört i svenska bestämmelser.

Av 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen så framgår att ett åtgärdsprogram för vattendistrikt bland annat ska innehålla:

1. åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten

Vattenskyddsområden har tidigare ansetts gå väl i linje med begreppet säkerhetszon som medlemsstaterna får införa vid behov, men kan inte likställas med begreppet erforderligt skydd. Att därför ensidigt ställa krav på inrättande av vattenskyddsområden för samtliga vattenförekomster som används för uttag av vatten för dricksvattenproduktion anser Havs- och vattenmyndigheten utgör en överimplementering av direktivet.

En förutsättning för att fastställa en miljökvalitetsnorm och åtgärder i ett åtgärdsprogram är att en riskbedömning av om det finns påverkan från mänskliga verksamheter som leder till att mål och normer för vattenförekomsterna inte kan följas. Det vill säga, för vattenförekomster som är skyddade områden för dricksvatten, utifrån risken att behovet av rening ökar för att det ska vara möjligt att producera ett hälsosamt och rent dricksvatten.

Ett sätt att adressera fastställd betydande påverkan från punktkällor och diffusa utsläpp kan vara att inrätta vattenskyddsområden med lokala bestämmelser, vattenskyddsföreskrifter. Vattenskyddsföreskrifter möjliggör en skärpning gentemot gällande regler för vissa verksamheter. Det är emellertid inte givet att alla typer av belastningskällor eller risker kan hanteras med hjälp av vattenskyddsföreskrifter. Vattenskyddsföreskrifter kan till exempel inte ställa krav på aktiva åtgärder (som kan behövas för att sanera ett förorenat område) eller åtgärda diffusa utsläpp som inte har en tydlig adressat, exempelvis dagvatten från urbana ytor.

Vattenmyndigheten motiverar åtgärden med att det finns många äldre beslut om vattenskyddsområden som behöver ses över. Ett stort antal vattentäkter som saknar vattenskyddsområde samt förväntade klimatförändringar som kan komma och ställa krav på dricksvattenförsörjningen.

Vattenmyndigheten anger som motiv till den föreslagna åtgärden att en god vägledning bedöms ge länsstyrelser och kommuner bättre förutsättningar att arbeta effektivt med frågorna som handlar om att skydda utpekade dricksvattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten delar den bedömningen och myndigheten kommer att arbeta med vägledning inom området i enlighet med det förordningsreglerade uppdrag som myndigheten redan har även om detta inte finns specificerat i vattenmyndighetens åtgärdsprogram.

Med det sagt utgör vägledning om vattenskyddsområde ett förordningsreglerat uppdrag för Havs- och vattenmyndigheten enligt miljötillsynsförordningen och myndigheten kommer att arbeta med denna fråga oavsett om det ingår i åtgärdsprogrammet eller inte.

Åtgärd 6: Invasiva främmande arter

Havs- och vattenmyndigheten tolkar åtgärden så att invasiva främmande arter (IAS) identifierats som ett hot mot uppnående av god ytvattenstatus. Det framgår dock inte tydligt, vare sig av åtgärdsprogrammen separat eller av förvaltningsplanerna, var problemen finns, det vill säga på vilket sätt invasiva främmande arter idag utgör ett hot mot god ytvattenstatus uppnås och var eller vilka arter som avses med åtgärden. Detta behöver preciseras för att åtgärden/uppgiften ska uppfylla de formella kraven på en åtgärd.

Under förutsättning att åtgärden avser de arter som listas på EU:s förteckning över invasiva främmande arter med relevans för Sverige samt utöver detta övriga arter som Havs- och vattenmyndigheten bedömer är av nationell betydelse utifrån deras effekt på ekosystem och möjligheten för hanteringsåtgärder ligger åtgärden i linje med det arbete som myndigheten bedriver riktat mot invasiva främmande arter. Havs- och vattenmyndigheten kan då tillstyrka åtgärden om den justeras i enlighet med nedan förslag.

En viktig aspekt är dock att det åligger vattenmyndigheten att i föreliggande fall och genom att länsstyrelsen bidrar med underlag för att visa vilka arterna med påverkan på möjligheten att kunna följa miljö kvalitetsnormerna är och var dessa behöver åtgärdas.

Havs- och vattenmyndighetens förslag på justerad lydelse:

Havs- och vattenmyndigheten ska i sitt arbete med att motverka invasiva främmande arter i vattenmiljöer ta fram:

- a. metodkatalog för bekämpning av akvatiska invasiva främmande arter, bland annat sådana som har en sådan påverkan att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte kunna följas,*
- b. kunskapssammanställningar för akvatiska invasiva främmande arter med stor påverkan på ekosystem i Sverige,*
- c. övervakningsprogram för invasiva främmande arter i vattenmiljöer*

Åtgärden ska genomföras i samråd med länsstyrelserna. Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

Havs- och vattenmyndigheten är enligt den svenska förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter ansvarig i fråga om arter som lever i vatten. Myndigheten arbetar därför med att motverka introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Frågan om att ta fram en metodkatalog för akvatiska arter är ett arbete som myndigheten planerar, likaså arbetar myndigheten med hanteringsprogram för invasiva främmande arter med stor spridning och med övervakningsprogram, särskilt fokus är nu att ta fram övervakningsprogram för invasiva främmande arter i limnisk miljö. Så långt är den åtgärd som vattenmyndigheten tagit fram en avspegling av det arbete som Havs- och vattenmyndigheten redan gör och är förpliktade att göra på grund av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

Det arbete som Havs- och vattenmyndigheten bedriver går dock utöver de arter som klassas som invasiva främmande arter av unionsbetydelse och myndigheten arbetar därför även med andra arter som har stor betydelse nationellt. I denna grupp återfinns bland annat sjögull.

Angående de tre punkterna a, b och c, behandlas de separat nedan:

- a. I vattenmyndighetens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram saknas en närmare bedömning av vilka arter som bedöms inverka negativt på att normerna kan följas. Här behöver Havs- och vattenmyndigheten vattenmyndighetens stöd för att identifiera vilka arter det rör sig om och på vilket sätt de påverkar normuppfyllnad. Kopplingen mellan vattenlevande invasiva främmande växter och miljökvalitetsnormen för ekologisk status är inte självklar bland annat utifrån hur bedömningsgrunderna för ekologisk status ser ut, så här vore det önskvärt med en större tydlighet i vilka arter som identifierats som problematiska, hur de kopplar till en miljökvalitetsnorm och var i landet de är problematiska. Det föreslås att ett bland annat läggs till för att poängtera att arbetet med metodkatalog kommer att bedrivas för olika invasiva främmande arter inte bara de som kan vara problematiska för att inte miljökvalitetsnormer kan följas..
- b. För oss är det oklart vad som avses med ”prioriterade” i denna punkt. Enligt EU-förordningen ska det för arter på unionsförteckningen som konstaterats ha stor spridning i ett land tas fram hanteringsåtgärder. Detta innebär ett alternativ till utrotning för arter där detta bedömts som orealistiskt. Enligt den svenska förordningen ska sådana hanteringsåtgärder samlas i ett hanteringsprogram. I Sverige gäller detta i nuläget för en akvatisk art – signalkräftan, där hanteringsprogrammet är på plats. Arbeta med att ta fram ett hanteringsprogram för smal vattenpest kommer snart att påbörjas. Detta arbete kommer att fortgå och hanteringsprogram kommer tas fram även för eventuella kommande arter av unionsbetydelse som har stor spridning. Kopplingen till normuppfyllnad här är oklar, men länsstyrelserna kommer ha möjlighet att ha synpunkter på de hanteringsåtgärder som föreslås i ordinarie remittering. Att ta fram hanteringsprogram är en arbetskrävande process och Havs och vattenmyndigheten har inte för avsikt att ta fram alternativa hanteringsprogram för arter där detta inte är ett författningskrav. Myndigheten kommer dock, som idag att fortsätta att stötta i frågor som handlar om vilka åtgärder som kan vidtas för att hindra spridning av särskilt besvärliga arter och ta fram kunskapssammanställningar för akvatiska invasiva främmande arter med stor påverkan på ekosystem i Sverige. Detta kommer att ske bland annat för svartmunnad smörbult, en invasiv främmande art som inte finns med på unionsförteckningen. Förslaget är därför att justera punkten utifrån detta.
- c. Havs- och vattenmyndigheten arbetar med övervakningsprogram för invasiva främmande arter. Den svenska förordningen ställer krav på att det för arter i unionsförteckningen finns ett sådant övervakningssystem som avses i artikel 14 i EU-förordningen. Havs- och vattenmyndigheten kan inte av förvaltningsplanen utläsa vilka ytterligare behov vattenförvaltningen har, men avser att ta fram övervakningsprogram enligt de mandat som Havs- och vattenmyndigheten har. Den justerade punkten c, avspeglar bättre detta arbete.

Bakgrundstexten till åtgärd 6 behöver justeras utifrån synpunkterna ovan. Havs- och vattenmyndigheten vill också påpeka

- att medlemsländerna enligt EU-förordning (1143/2014 har möjligheten att fastställa en lista över invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse men inget ansvar att göra så, samt
- att ekosystemtjänstanalysen inte explicit analyserar negativ påverkan på ekologisk status och att det påverkar förutsättningarna att följa miljökvalitetsnormerna. Uppräkningen av arterna som ingick i analysen bör tas bort.

Åtgärd 7: Prioritering av LOVA-medel

Denna åtgärd/uppgift följer av myndighetsinstruktionen (förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten) med samma ansvar. Havs- och vattenmyndigheten anser att LOVA-medel är ett sätt att finansiera åtgärder i åtgärdsprogram och inte en åtgärd i sig. Att lämna uppgifter om hur åtgärder i åtgärdsprogram ska finansieras är en uppgift för vattenmyndigheten som framgår av 5 kap. 9 § andra stycket 6.

Havs- och vattenmyndigheten tycker inte det gör något att denna åtgärd/uppgift förstärker det uppdrag myndigheten redan har men konstaterar att konsekvensen blir ännu ett uppföljningskrav då den ligger i ett åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen. Uppföljning och utvärdering ingår redan i myndighetsinstruktionen, bland annat att ”förbättra kunskapen om åtgärders effektivitet på lokal nivå och implementera denna kunskap i arbetet med LOVA för att underlätta och förbättra planering, effektberäkning och kostnadseffektivitet i det lokala åtgärdsarbetet omfattande hela LOVA-bidragets bredd.”

- Förtydliga att LOVA, LONA och GJP ska komplettera varandra. LOVA-bidraget är styrt av en förordning och är inte underordnat övriga stödformer. LOVA-förordningen har breddats och omfattar fler åtgärder som inte relaterar till övergödning. Meningen är att LONA, LOVA och LBP-stöden ska komplettera varandra i de aspekter de har synergier med varandra avseende åtgärder som berör övergödning.
- Siffrorna behöver justeras. 2020 fördelades 236 600 000 kronor till länsstyrelserna för arbete med LOVA. Av dessa var 70 procent, 165 600 000 kronor, avsedda för arbete med åtgärder mot övergödning. Här kan Havs- och vattenmyndigheten bara styra till viss del och alla de för övergödning avsatta pengarna går inte till övergödning. Länsstyrelsernas interna budgetprocess tar vid när de får pengarna från Havs- och vattenmyndigheten. Det kan innebära att något län tar halva sin LOVA-pott och lägger på något en annan åtgärd som inte avser övergödning eller ett helt annat villkor som inte är LOVA.
- Förtydliga att det är en gemensam information som behövs tas fram och inte en ny vägledning. Lämpligt forum för detta är LEVA:s stödfunktion och Hav- och vattenmyndighetens webbsida. Både LOVA och LONA har redan egna vägledningar. Inom LEVA finns redan nu på Havs- och vattenmyndighetens webb en lathund kring finansiering. Havs- och vattenmyndigheten samordnar även en sammanställning av sin och andra finansiärers stöd och bidrag för vattenåtgärder, som finns nu på Havs- och vattenmyndighetens webb.

Åtgärd 8: Egenkontroll vattenverksamhet och vattenuttag

Enligt 3 kap. 5 § första stycket 4 miljötillsynsförordningen (2011:13) ska Havs- och vattenmyndigheten ge tillsynsvägledning i frågor om vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. På så sätt uppfylls principen att det ska framgå av en åtgärd hur den följer av miljöbalken.

För att fullt ut uppfylla principerna om hur åtgärder i ett åtgärdsprogram ska utformas ska det också finnas uppgifter om den betydande påverkan som riskerar att leda till att miljökvalitetsnormer inte kan följas samt hur det är möjligt att följa hur åtgärden leder till resultat.

Vattenmyndigheten bedömer att Havs- och vattenmyndigheten bör se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egeninitierad tillsyn av vattenverksamhet och

vattenuttag, i syfte att identifiera områden och verksamheter där det kan finnas anledning att ställa krav på exempelvis återställnings- eller förbättringsåtgärder för att förbättra möjligheterna till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

Havs- och vattenmyndigheten har ett aktivt och ständigt pågående arbete med vägledning kring vattenverksamheter vilket går att följa på myndighetens hemsida.

Enligt VISS bedöms 18 vattenförekomster ha betydande påverkan av vattenuttag eller vattenavledning. Dessa vattenförekomster är belägna i de områden som på senare år varit utsatta för torka. Det framgår inte om problemet är själva vattenbortledningen eller om det beror på att vattentillgången minskat av klimatologiska skäl. Det framgår av förslaget att åtgärden ska leda till att påverkan från vattenverksamhet och vattenuttag minskar, så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs. Det är oklart hur vägledningen ska bidra till att dessa vattenförekomster uppnår god status.

Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att tillsyn av vattenuttag är eftersatt vilket beror på bristande resurser hos tillsynsmyndigheten. Hav- och vattenmyndigheten har därför föreslagit till den nationella tillsynsstaten att tillsyn av vattenuttag ska vara ett prioriterat område.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar löpande med tillsynsvägledning för vattenuttag och vattenverksamhet oavsett om det finns med i åtgärdsprogrammet eller inte.

Vägledning om egenkontroll är nyligen uppdaterad och behöver därför inte vara del av en åtgärd.

Åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdssamordnare

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att åtgärden/uppgiften inte kan anses uppfylla de formella kraven i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen att det ska vara möjligt att följa upp hur den leder till att betydande påverkan reduceras och miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Havs- och vattenmyndigheten ser dock ett stort behov av en nationell stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete. Förutsättningar för detta är:

- Att Hav- och vattenmyndigheten får ett långsiktigt finansierat uppdrag att stödja på nationell nivå
- Att länsstyrelserna får ett motsvarande uppdrag att stödja på regional nivå
- Att funktionerna breddas till mer än övergödning för att stödja en tvärspektoriell och integrerad åtgärdsplanering och åtgärdsarbete.

I redovisningen av regeringsuppdraget [Pilotområden mot övergödning](#) som lämnats i mars 2021 föreslår Hav- och vattenmyndigheten:

1. Hav- och vattenmyndigheten föreslår att varje länsstyrelse får uppdrag att bilda en regional stödfunktion för att stödja, samordna och utvärdera lokalt åtgärdsarbetet.

Länsstyrelserna har redan en mycket viktig roll för det lokala åtgärdsarbetet. Hav- och vattenmyndighetens förslag är en ökad tydlighet i den regionala rollen med tydlig koppling till en nationell stödfunktion. Funktionen behöver både vara tvärspektoriell (inom länsstyrelsens ansvarsområden) och utgå från en integrerad åtgärdsplanering som hanterar miljöproblem och samhällsmål samlat. I första hand ser Hav- och vattenmyndigheten att stödfunktionen arbetar med det frivilliga åtgärdsarbetet, det vill säga de informativa och ekonomiska styrmedel som länsstyrelsen ansvarar för. Men en nära kontakt med administrativa styrmedel som väglednings- och tillsynsarbetet är viktigt

för att ha en bra intern samordning som kan stödja ett brett åtgärdsarbete lokalt. Den regionala stödfunktionen har ett viktigt uppdrag att skapa regionalt erfarenhetsutbyte mellan olika lokala åtgärdsaktörer och vara en mötesplats för lokal åtgärdsamordning.

2. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att myndigheten får ett långsiktigt uppdrag att bilda en nationell stödfunktion för att stödja, samordna och utvärdera lokalt åtgärdsarbete.

Uppdraget behöver genomföras tillsammans med andra berörda nationella myndigheter. En nationell stödfunktion kan samordna det regionala stödet genom att ta fram gemensamt informationsmaterial som behövs, stödja arbetet att samla in kunskap, data och resultat, samla internationella erfarenheter, genomföra nationella utbildningar och möten för erfarenhetsutbyte, sprida regionala erfarenheter och arbetssätt, samordna nationella myndigheter samt lyfta utvecklingsbehov för det lokala åtgärdsarbetet till regeringen. Att fortsätta utveckla en digital samverkansyta är en viktig del i detta arbete. Uppdraget behöver breddas till mer än övergödning för att komplettera en tvärsektoriell och integrerad åtgärdsplanering på länsstyrelsernas regionala stödfunktioner, från källa till hav. Även på nationell nivå ser Havs- och vattenmyndigheten att stödfunktionen i första hand arbetar med det frivilliga åtgärdsarbetet, det vill säga en fokus på de informativa och ekonomiska styrmedel som finns. Men samordning med administrativa styrmedel som väglednings- och tillsynsarbetet behöver ske för att skapa en helhetssyn på det lokala åtgärdsarbetet.

4. Samordning med åtgärdsprogram för havsmiljön

Vattenmyndigheten konstaterar i förvaltningsplanens avsnitt 8.4 att havsmiljödirektivet och vattendirektivet överlappar varandra. Havs- och vattenmyndigheten anser att dessa överlappningar behöver utvecklas bland annat för att uppfylla artikel 11.6 i vattendirektivet. Till exempel bör vattenmyndigheten utveckla vilka konsekvenser förslagen till åtgärder får för möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna enligt havsmiljöförordningen. Ett exempel är förslagen på åtgärder riktade till jordbruket. Vattenmyndigheten anger att endast cirka 70 procent av det uppskattade åtgärdsbehovet för fosfor och cirka 50 procent av åtgärdsbehovet för kväve i kustvatten nås med de föreslagna åtgärderna. Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att det är svårt att genomföra de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna i kusten. Myndigheten anser dock att konsekvenserna behöver belysas. Vattenmyndighetens konsekvensanalys bör därför tydligare beskriva hur åtgärderna för att reducera övergödande ämnen, prioriterade ämnen samt särskilda förorenande ämnen på sikt leder till att havsmiljöförordningens miljö kvalitetsnormer följs.

5. Synpunkter på beskrivningen av åtgärdsprogrammets konsekvenser

Av yttrandets avsnitt 1.2 ovan framgår att Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärdsprogrammen inte närmare beskriver vilka åtgärder som behövs, vilka styrmedel som används och inte heller i vilken omfattning som åtgärder och styrmedel behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Att redovisa vilka konsekvenserna blir av åtgärdsprogrammet blir därför mycket svårt. Åtgärdsprogrammet innehåller en stor mängd åtgärder som spänner över många myndigheter, branscher och miljöfrågor. Vattenmyndigheten hänvisar till sju grundläggande kostnadsanalyser med en länk till vattenmyndighetens webbsida (dock till startsidan vilket gör det svårt att hitta information om hur kostnaderna är beräknade). Havs- och vattenmyndigheten anser att dessa kostnadsanalyser är centrala för åtgärdsprogrammet. I nuläget utgör beskrivningen

av kostnaderna den enda tydliga kopplingen mellan åtgärder riktar till myndigheter och kommuner till styrmedel/åtgärder och möjligheterna att bedöma konsekvenser på miljö och samhälle. Beskrivningarna av dessa kopplingar (händelsekedjor/scenarier/blå trådar) borde vara inkluderade i åtgärdsprogrammen, oavsett om styrmedel och fysiska åtgärder är legalt bindande eller ej och vilken myndighet som är ansvarig för genomförandet.

Eftersom betydande påverkanskällor enligt 8 § i HVMFS 2017:20 ska dokumenteras med verksamhetskod enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), anser Havs- och vattenmyndigheten att analysområdena för åtgärdsprogrammet bör följa dessa. Det skulle underlätta att följa ett resonemang om hur kostnader för åtgärder leder till att reducera den betydande påverkan som fastställts (enligt 9 § HVMFS 2017:20).

Utifrån informationen i åtgärdsprogrammen är det inte möjligt för Havs- och vattenmyndigheten att bedöma rimligheten i redovisade konsekvenser. Havs- och vattenmyndighetens bedömning av konsekvensanalysen nedan fokuserar på den information som finns, men myndigheten rekommenderar en komplettering av den information som saknas.

5.1 Redovisning av kostnader

Åtgärdsprogrammets kostnader är redovisade översiktligt på en generell nivå. Kostnaderna fördelas per aktör och analysområde. Kostnaderna fördelas dock inte per åtgärd. I vattenförvaltningsförordningen står det inte uttryckligen att konsekvenserna behöver fördelas per åtgärd. Havs- och vattenmyndigheten anser att det varit lättare att följa konsekvensanalysen om en sådan koppling fanns (se även kommentar ovan).

Havs- och vattenmyndigheten ifrågasätter den använda definitionen av kostnader, dvs. ”kostnader under kommande cykel”, vilken inte brukar användas i dessa sammanhang. Definitionen innebär att kostnaderna egentligen utgör finansieringsbehovet under de närmaste sex åren, snarare än en jämförbar kostnad för olika åtgärder. Det kan finnas stora dolda driftkostnader för åtgärderna i framtiden eller behov av återinvesteringar. Investeringskostnader kommer också att överdrivas eftersom hela kostnaden bokförs år o, det vill säga ingen periodisering. Visserligen redovisas en annuitetskostnad som beräknas på åtgärdernas hela livslängd. Tidshorisonterna för dessa annuiteter är dock oklara och skiljer sig sannolikt åt. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är svårt att jämföra olika kostnader och rekommenderar ett angreppssätt med större transparens och jämförbarhet.

5.2 Redovisning av miljöeffekter, nyttor och andra konsekvenser

Konsekvensanalysen fokuserar främst på kostnader vilket innebär att miljökonsekvenser inte är tydligt redovisade enligt kravet i 5 kap. 9 § andra stycket 6 samt 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten saknar en beskrivning eller hänvisning till de miljökonsekvenser som åtgärdsprogrammet förväntas leda till, det vill säga åtgärdernas miljöeffekt i termer av uppfyllande av miljö kvalitetsnormer.. Myndigheten saknar en närmare beskrivning och motivering till meningar såsom ”Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027 medför betydande positiva effekter för samhälle och miljö”.

Samhällsekonomiska nyttor för vissa miljöförbättringar finns redovisade, men på ett sätt som inte går att koppla till de föreslagna åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Havs- och vattenmyndighet är medveten om att detta kan vara en svår uppgift men anser att beskrivningen av miljönyttan är viktig för att motivera kostnader för åtgärder. Detta framgår även av kravet i 6 kap.5 § i vattenförvaltningsförordning.

Havs- och vattenmyndigheten efterlyser även ett bredare synsätt på konsekvenser. Exempelvis skulle förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning kunna användas som utgångspunkt för ett bredare perspektiv. Såsom Havs- och vattenmyndigheten har förstått det så kommer dock åtgärdsprogrammet att kompletteras med en konsekvensutredning som uppfyller denna förordning i efterhand men den ingår inte i detta samråd. Detta ser myndigheten som en allvarlig brist då det är viktigt att under samrådstiden kunna bedöma vad åtgärdsprogrammen får för konsekvenser för allmänna och enskilda intressen.

5.3 Redovisning av kostnader för grundläggande och kompletterande åtgärder

Tabell 3 anger "grundläggande kostnader" och "kompletterande kostnader". Det är otydligt, och Havs- och vattenmyndigheten undrar om det är kostnader för grundläggande och kompletterande åtgärder man avser i tabellen? Är det kostnader för grundläggande åtgärder enligt 11.3 a (som följer av andra direktiv) eller 11.3 e, f, g eller h (som är längre gående krav för att följa miljökvalitetsnormer)?

Samma fråga gäller även tabell 5 över kostnader för fysiska åtgärder.

Vattenmyndigheten ska skilja på de två typerna av grundläggande åtgärder. Dels de åtgärder som är grundläggande för att de följer av annan EU rätt som skyddar vatten, dels de åtgärder som därutöver behövs för att följa miljökvalitetsnormer.

Det är viktigt för att kostnaderna för grundläggande åtgärder som följer av annan EU-rätt (11.3 a) inte kan ingå i en analys av orimliga kostnader och som motiv för undantag enligt EU-gemensam vägledning CIS Guidance 20.

- *In the end, it is not always possible to distinguish between the water management costs incurred due to the implementation of the WFD, and the costs which would have been incurred in the absence of the WFD. However, this distinction is crucial for performing the different analysis of costs. The costs of basic measures according to existing EC water related directives (UWWDD, IPPC, Nitrate etc.) can not be included in the analysis for justification of exemptions.*