

Handläggare

Hanna Gustavsson
Vattenmiljöenheten
hanna.gustavsson@havochvatten.se

Datum 2025-09-18

Dnr 2025-00001

Regeringen

Klimat- och näringslivsdepartementet

Uppdrag om Delåtgärdsprogram för effektiv vattenförvaltning

Redovisning av regeringsuppdrag delåtgärdsprogram för effektiv vattenförvaltning.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har fått i uppdrag av regeringen att vägleda länsstyrelser i arbetet med framtagande av delåtgärdsprogram. Uppdraget inkom till myndigheten i Regleringsbrev för budgetåret 2025.

Redovisningen av regeringsuppdraget består av denna slutredovisning samt en [webbaserad vägledning](#). Denna slutredovisning innehåller en redogörelse för uppdragets genomförande. Den inkluderar även de ställningstagande samt motiverar de val som Havs- och vattenmyndigheten har gjort i samband med framtagandet av en vägledning för framtagande av delåtgärdsprogram. Detta för att säkerställa att kommande delåtgärdsprogram aktivt ska bidra till en effektiv vattenförvaltning. Vägledningen som riktar sig till länsstyrelserna beskrivs översiktligt i rapporten och publiceras i sin helhet på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

En effektiv vattenförvaltning med utgångspunkt i principerna för en ekosystembaserad förvaltning förutsätter att planering, genomförande och uppföljning av åtgärder följer vattnets väg genom avrinningsområdet från land ut till kust och hav. Den förutsätter också att andra vattenfrågor såsom översvämning och vattenbrist integreras i arbetet. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att delåtgärdsprogram, det vill säga i det här fallet avrinningsområdesvisa åtgärdsprogram, har en avgörande betydelse för att konkretisera vilka administrativa och fysiska åtgärder som ska genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Havs- och vattenmyndigheten gör också bedömningen att det är nödvändigt att delåtgärdsprogram baseras på avrinningsområdesvisa delförvaltningsplaner med tydliga förankrade mål och behov av åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att delåtgärdsprogrammen blir ett viktigt underlag för prioritering av finansiering för åtgärder. En modell för prioritering av åtgärdsfinansiering kommer att presenteras i redovisningen av regeringsuppdraget att vidareutveckla åtgärdssamordning för avrinningsområden.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Johan Kling. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Eva-Britt Eklöf Petrusson medverkat.



Anna Ledin

Johan Kling

Johan Kling

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Uppdraget och dess beredning	5
	2.1 Uppdragsbeskrivning	5
	2.2 Beredning av regeringsuppdrag	5
	2.3 Avgränsningar	6
3	Inledning	6
4	Utgångspunkter för regeringsuppdraget	10
	4.1 En effektiv vattenförvaltning	10
	4.2 Havs och vattenmyndighetens ställningstaganden angående framtagande av delåtgärdsprogram	11
	4.2.1 Huvudavrinnings- och kustområden med tillhörande grund- och kustvatten som förvaltningsområden	11
	4.2.2 Innehålla uppgifter enligt 5 kap. 9 § miljöbalken	12
	4.2.3 Inkludera fysiska åtgärder och alla verksamheter	13
	4.2.4 Delförvaltningsplan	14
	4.2.5 Koppling till distriktsvisa åtgärdsprogram	15
	4.2.6 Fastställande av delåtgärdsprogram	15
	4.2.7 Redovisning i nyckelåtgärder och indikatorer	16
5	Delåtgärdsprogram (5 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen)	17
	5.1 Delåtgärdsprogram i relation till andra EU-rättsakter	17
	5.2 Delåtgärdsprogrammen vid prövning	18
	5.3 Finansiering av framtagande av delåtgärdsprogram via Havs- och vattenmyndighetens anslag	18
	5.4 Vägledning av framtagande av delåtgärdsprogram	18
	5.5 Genomförande av delåtgärdsprogram	19
6	Slutord	19

1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten fick i sitt regleringsbrev 2025 i uppdrag att ” vägleda länsstyrelser i arbetet med framtagande av delåtgärdsprogram. Havs- och vattenmyndigheten ska i vägledningen fokusera på konkreta fysiska åtgärder, omfatta kust- och avrinningsområden, bidra till en effektivare vattenförvaltning som beaktar ett ”källa till hav-perspektiv” och vara ett stöd för en effektiv miljöprövning”.

Myndighetens bedömning är att vattenförvaltningen ska utgå från en tillämpning av en ekosystembaserad förvaltning, vilket också motsvaras av de grundprinciper som gäller för vattendirektivet. En effektiv vattenförvaltning har ändamålsenligt satta mål som beaktar både en ekologisk hållbarhet och ett hållbart nyttjande av ekosystemtjänsterna. Aktivt deltagande från de som bor och verkar i kust- och avrinningsområden är avgörande för att öka förståelsen och acceptansen för de åtgärder som behöver genomföras för att nå målen. Men också för att kunna genomföra åtgärderna i praktiken.

Havs- och vattenmyndigheten anser att delåtgärdsprogram med både administrativa och fysiska åtgärder säkerställer att miljökvalitetsnormerna kan följas. Havs- och vattenmyndigheten har i samband med genomförandet av detta regeringsuppdrag förtydligat vad myndigheten bedömer att en effektiv vattenförvaltning innebär med hänvisning till delåtgärdsprogram. Myndigheten bedömer att dagens distriktsvisa åtgärdsprogram är för övergripande till sin karaktär och att det är svårt för myndigheter och kommuner att utläsa vilka åtgärder som behövs för att uppnå miljökvalitetsnormerna. Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att delåtgärdsprogram, det vill säga avrinningsområdesvisa åtgärdsprogram¹, kommer att få en avgörande betydelse för att konkretisera vilka administrativa och fysiska åtgärder som ska genomföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Avrinningsområdesvisa delförvaltningsplaner är ett nödvändigt underlag för att ta fram delåtgärdsprogram med väl riktade åtgärder eftersom de beskriver uppgifter om påverkan och tillståndet i avrinningsområde med övergripande målbilder förankrade i området.

För att delåtgärdsprogram ska bli konkreta och effektiva har Havs- och vattenmyndigheten tagit fram ett antal ställningstaganden som förväntas kunna utgöra en gemensam utgångspunkt för fortsatt arbete med framtagande av delåtgärdsprogram i enlighet med vattendirektivets intention². Dessa är:

- Sveriges huvudavrinnings- och kustområden med förbundna grund- och kustvatten är en lämplig förvaltningsnivå för vattenfrågor och därmed en lämplig skala för delförvaltningsplan och delåtgärdsprogram
- nödvändigt att delåtgärdsprogram innehåller uppgifter enligt 5 kap. 9 § miljöbalken
- delåtgärdsprogram ska innehålla en sammanställning av alla åtgärder, såväl administrativa som fysiska, och all verksamhet som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer eller påverka kvaliteten på dricksvatten

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Havs- och vattenmyndigheten Villkor för anslag 1.11 ap. 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Punkt 22.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EG

av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, s.6. p.33

- delåtgärdsprogram baseras på de avrinningsområdesvisa analyserna i delförvaltningsplanen. Delåtgärdsprogram och delförvaltningsplan ska således vara på samma skala
- åtgärderna i delåtgärdsprogrammen utgör underlag för åtgärdsprogram för distriktet. På samma sätt utgör delförvaltningsplanen underlag för förvaltningsplanen för distriktet
- varje delåtgärdsprogram ska redovisas till Havs- och vattenmyndigheten uppdelat på grundläggande och kompletterande åtgärder samt nyckelåtgärder och indikatorer
- delåtgärdsprogrammen ska även ange åtgärder som följer av annan relevant EU-rätt som är införlivad i svensk lagstiftning

Havs- och vattenmyndigheten har inom ramen för detta regeringsuppdrag tagit fram en vägledning för länsstyrelserna som ska vägleda dem i deras arbete med att ta fram delåtgärdsprogram. Vägledningen är webbaserad och nås via Havs- och vattenmyndighetens hemsida. Vid redovisning av regeringsuppdraget består vägledningen av en beskrivning av vad ett delåtgärdsprogram är och vad Havs- och vattenmyndighetens bedömer att det krävs för innehåll. Efter redovisat regeringsuppdrag kommer vägledningen att utvecklas med exempel på, samt hur, länsstyrelsen behöver arbeta med respektive moment. Det kommer bland annat att innebära ett tydliggörande av hur delåtgärdsprogrammen integrerar åtgärder som följer av annan lagstiftning, i synnerhet svensk rätt som följer av havsmiljödirektivet och naturrestaureringsförordningen.

Vägledningen är uppdelad i moment för att uppfylla kraven enligt 5 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 4 § och 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Varje moment i processen samlar relevant stöd i form av författning och vägledning samt en beskrivning av vad som ska göras. Vartefter ny kunskap och underlag finns tillgängligt kommer vägledningen att uppdateras.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten fick i sitt regleringsbrev 2025 i uppdrag att ”*vägleda länsstyrelser i arbetet med framtagande av delåtgärdsprogram. Havs- och vattenmyndigheten ska i vägledningen fokusera på konkreta fysiska åtgärder, omfatta kust- och avrinningsområden, bidra till en effektivare vattenförvaltning som beaktar ett ”källa till hav-perspektiv” och vara ett stöd för en effektiv miljöprövning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 29 augusti 2025*”.

Länsstyrelserna har i sin tur fått ett regeringsuppdrag i sitt regleringsbrev som lyder:

De länsstyrelser som är vattenmyndigheter, och andra berörda länsstyrelser, ska ta fram delåtgärdsprogram för kust- och avrinningsområden. Programmen ska bidra till en effektiv vattenförvaltning och vara ett stöd för en effektiv miljöprövning. Uppdraget ska senast den 31 januari 2028 redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet)

2.2 Beredning av regeringsuppdrag

Redovisningen av regeringsuppdraget består av denna slutredovisning samt en [webbaserad vägledning](#) för framtagande av delåtgärdsprogram.

Denna slutredovisning innehåller en redogörelse för uppdragets genomförande. Den inkluderar även de ställningstagande samt motiverar de val som Havs- och vattenmyndigheten har gjort i samband med framtagandet av en vägledning för framtagande av delåtgärdsprogram. Innehållet i den webbaserade vägledningen till länsstyrelser beskrivs endast översiktligt i denna slutredovisning. Målgruppen för slutredovisningen är i huvudsak regeringskansliet men rapporten kan även utgöra en förklarande grund för länsstyrelser och andra relevanta aktörer i deras arbete med att ta fram delåtgärdsprogram.

Den webbaserade vägledningen för framtagande av delåtgärdsprogram för länsstyrelser publiceras i sin helhet i samband med redovisningen av detta regeringsuppdrag på Havs- och vattenmyndighetens hemsida. Vid tidpunkt för redovisning av uppdraget består vägledningen av de moment som ska ingå i framtagande av delåtgärdsprogram. Vägledningen kommer att utvecklas med exempel på, samt hur, länsstyrelser ska arbeta med respektive moment. Havs- och vattenmyndigheten kommer bland annat att tydliggöra hur delåtgärdsprogrammen ska integrera åtgärder som följer av annan lagstiftning, i synnerhet naturrestaureringsförordningen och havsmiljöförordningen.

För Havs- och vattenmyndigheten kommer delåtgärdsprogrammen bli ett nödvändigt underlag för prioritering av finansiering för åtgärder. En modell för prioritering av åtgärdsfinansiering kommer att presenteras i redovisningen om regeringsuppdrag om att vidareutveckla åtgärdssamordning för avrinningsområden³.

2.3 Avgränsningar

Uppdraget är avgränsat till framtagande av delåtgärdsprogram för vattenförvaltningen och riktar sig till länsstyrelserna. De formella förutsättningarna för delåtgärdsprogram finns idag uttryckta i vattenförvaltningsförordningen. Motsvarande begrepp återfinns inte i havsmiljöförordningen samtidigt som havsmiljöförordningen inte utesluter ett områdesbaserat åtgärdsarbete i kustvatten och havsmiljö. Källa till hav-perspektivet uttrycks i stället genom 12 § havsmiljöförordningen och innebär att havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen ska samarbeta och samverka i vattenområden som särskilt kräver det. I detta uppdrag beaktas havsmiljöförvaltningen genom att se till att vidta alla lämpliga åtgärder för att utsläpp till marina vatten från land inte ska öka. Åtgärder i sötvatten och kustvatten ska gynna kustvatten och havsmiljön.

Havs- och vattenmyndigheten anser att delförvaltningsplaner måste tas fram som stöd för framtagande av delåtgärdsprogram. Uppgifter i delförvaltningsplanerna utgör grund för bedömning av behov och utveckling av delåtgärdsprogram, figur 1. Om alla möjliga åtgärder som identifierats i framtagande av delåtgärdsprogram inte täcker behovet av åtgärder enligt delförvaltningsplanen ska en översyn av gällande miljö kvalitetsnormer ske. Detta för att säkerställa att miljö kvalitetsnormen är fastställd på rätt grunder. Vägledningen hanterar inte översyn av normsättning och därmed inte heller avvägningar mellan miljö, social och ekonomisk hållbarhet eftersom det är en del av delförvaltningsplanerna.

3 Inledning

God tillgång på vatten av god kvalitet är en förutsättning för samhällets utveckling och behövs för ekosystems funktion, energiproduktion, gröna näringar, industri och hushåll. Användningen av

³ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

vattenresurserna måste användas på ett sätt som är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart över tid. Vattendirektivet är ett ramdirektiv som är tänkt att vara ett ramverk för all planering och vård av vattenresurserna inom EU med utgångspunkt från en ekosystembaserad förvaltning. Vattendirektivet omfattar både ytvatten (sjöar och vattendrag, vatten i övergångszon och kustvatten) och grundvatten samt både kvalitet och kvantitet. Syftet är att skapa ett enhetligt ramverk för vattenpolitik för yt- och grundvatten i EU. Alla vattenrelaterade frågor måste beaktas för att bibehålla och nå en god tillgång till vatten av god kvalitet, bibehålla och stärka biologisk mångfald med dess ekosystemtjänster samt uppnå ett hållbart nyttjande.

Ekosystembaserad förvaltning bygger på att hela ekosystemet beaktas och förvaltas som en helhet. Både de biotiska och de abiotiska delarna i ekosystemet måste beaktas. I propositionen Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske (Klimat- och näringslivsdepartementet, Prop. 2023/24:156) betonar regeringen vikten av att ytterligare stärka ekosystemansatsen i havsmiljöarbetet. En ekosystembaserad förvaltning är en praktisk omsättning av ekosystemansatsen och en förutsättning för att de akvatiska ekosystemen ska kunna leverera de ekosystemtjänster som ger bred långsiktig samhällsnytta.

Ekosystembaserad förvaltning är också en kärnprincip i arbetet med vattendirektivet vid utarbetning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för respektive distrikt⁴. Helhetssyn, planering och uppföljning av åtgärder efter vattnets väg är några av de viktiga principerna för effektivt genomförande av vattenförvaltningen. I regeringens proposition⁵ om ett levande hav betonas på flera ställen att det är angeläget med ett helhetsperspektiv och att arbeta med åtgärder från källa till hav, för att nå god miljöstatus i havet. För att få till ett ekosystembaserat arbetssätt är det en förutsättning att distriktsåtgärdsprogram och distriktsförvaltningsplaner byggs upp av delåtgärdsprogram och delförvaltningsplaner för huvudavrinningsområden med tillhörande kust, se figur 1. Att arbeta på en mer detaljerad skala än dagens åtgärdsprogram gynnar samverkan mellan alla de aktörer som berörs i avrinningsområdet. Endast genom att involvera de som berörs av, och kan påverka, vattenkvaliteten i hav, sjöar och vattendrag kan målen i vattenförvaltningsförordningen nås på ett effektivt sätt.

Havs- och vattenmyndigheten vill understryka vikten av att ta fram delförvaltningsplaner på samma geografiska skala för att ha rätt underlag på rätt skala att utgå ifrån dvs. status, påverkan, risk, normer osv. Denna redovisning beskriver hur myndigheten har tagit sig an regeringsuppdraget om att vägleda länsstyrelserna i arbetet med framtagande av delåtgärdsprogram. Myndigheten anser att detta är utgångspunkten i vattendirektivet.

Vidare vill Havs- och vattenmyndigheten peka på vikten av allmänhet och verksamhetsutövare inkluderas löpande, även i beslutsprocesser⁶. Detta för att säkerställa att deras kunskaper och erfarenheter tillvaratas i besluten, för att öka acceptansen och för att stärka den demokratiska legitimiteten. Först när målbilden för vattnet är gemensamt framtagen och förtroende för processen är på plats, blir ansvaret för genomförandet av åtgärder naturligt. Genom att förstå

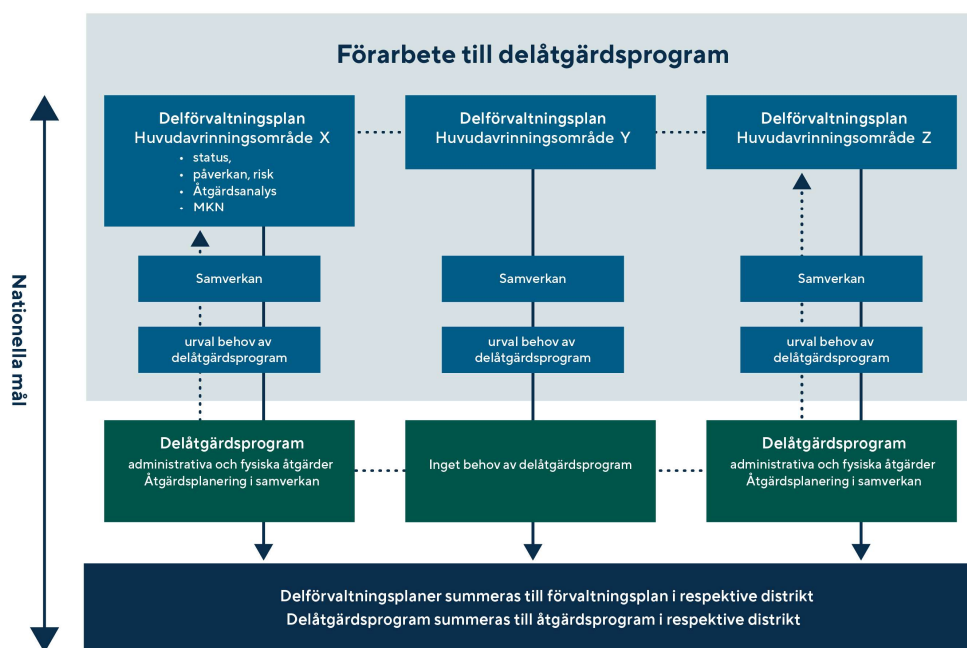
⁴ Vattendirektivet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>, bland annat artikel 1a): hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem, artikel 4 som förutsätter att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring.

⁵ Prop. 2023/24:156, Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

⁶ Kommer till uttryck bl.a. i 2 kap 4§ Vattenförvaltningsförordning (2004:660) samt skäl 14 och artikel 14 i vattendirektivet 2000/60.

behovet och besluten, ökas åtgärdsvilja hos de som har mandat att genomföra åtgärder. Även frivilliga åtgärder gynnas av ökat deltagande.

Ändamålsenliga delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram med väl avvägda miljökvalitetsnormer och beskrivningar av hur åtgärderna relaterar till de krav på förbättringar som behövs är också en förutsättning för en effektiv rättssäker miljöprövning.



Figur 1 Översikt av delåtgärdsprogrammets relation till vattenförvaltningens distriktsvisa planer och program.

En god vattenförvaltning bidrar även till att målen för god miljöstatus i kust- och havsförvaltningen kan nås genom att se helheten från källa till hav. Arbetet utifrån havsmiljöförordningen ska också komplettera med åtgärder i kusten för miljöproblem som inte beaktas i vattendirektivet, till exempel buller, fiske m.m. Åtgärderna inom vattenförvaltningen ska stödja uppnåendet av gynnsam bevarandestatus för arter och naturtyper, en god tillgång på dricksvatten och andra vattenresursfrågor. Vidare kan arbetet med vattenförvaltning ses som ett verktyg att uppnå miljökvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Bara naturlig försurning, Giftfri miljö och Myllrande våtmarker.

EU-kommissionen har sedan 2013 påpekat att Sverige behöver förbättra sitt åtgärdsprogram så att det blir mer utförligt angående de specifika åtgärder som planeras, för att möjliggöra ett

planeringsverktyg⁷. I Sverige når inte 59% av våra vatten god ekologisk status. När det gäller grundvatten har både kvantitativ och kemisk status blivit sämre⁸.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är avgörande att åtgärdsprogram är konkreta, väl förankrade och effektiva för att öka förutsättningarna för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Därmed kan åtgärdsprogrammen också bidra till en hållbar vattenanvändning och andra miljömål. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram har dessutom stor betydelse för havsmiljön⁹ då en stor del av påverkan på havet kommer från land. I regeringens proposition¹⁰ om ett levande hav betonas på flera ställen att det är angeläget med ett helhetsperspektiv och att arbeta med åtgärder från källa till hav, för att nå god miljöstatus i havet. Dagens distriktsvisa åtgärdsprogram är så övergripande till sin karaktär att det är svårt för myndigheter och kommuner att utläsa vilka åtgärder som i första hand behöver vidtas på den lokala nivån.

En effektiv vattenförvaltning förutsätter att planering och uppföljning av åtgärder följer vattnets väg genom avrinningsområdet genom landskapet ut till kust och hav. Det förutsätter också att andra vattenfrågor integreras såsom översvämning och vattenbrist. Av vattenförvaltningsförordningen framgår dessutom att vattenmyndigheten får, om det behövs, fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen.¹¹

Havs- och vattenmyndigheten anser att delåtgärdsprogram, det vill säga avrinningsområdesvisa åtgärdsprogram i det här fallet¹², har en avgörande betydelse för att konkretisera vilka administrativa och fysiska åtgärder som ska genomföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Det är därför nödvändigt att delåtgärdsprogrammen baseras på avrinningsområdesvisa delförvaltningsplaner med uppgifter om behov av åtgärder och omfatta sjöar, vattendrag och kustområden. Ändamålsenliga delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram med väl avvägda miljökvalitetsnormer och beskrivningar av hur åtgärderna relaterar till de krav på förbättringar som behövs är en förutsättning för en effektiv rättssäker miljöprövning.

Havs- och vattenmyndighetens vägledning för framtagande av delåtgärdsprogram riktar sig till länsstyrelserna. För att delåtgärdsprogrammen ska leda till ett effektivt genomförande av vattenförvaltningen är det nödvändigt att allmänhet och verksamhetsutövare inkluderas löpande. Detta för att säkerställa att deras kunskaper och erfarenheter tillvaratas i besluten. Först när målbilden för vattnet är gemensamt framtagen och förtroende för processen är på plats, blir ansvaret för genomförandet av åtgärder tydligare. Genom att förstå behovet och besluten, ökas åtgärdsviljan hos de som har rådighet att genomföra åtgärder.

⁷ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans, Brussels, 14.11.2012
COM(2012) 670 final

⁸ RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och översvämningdirektivet (2007/60/EG) Tredje omgången förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt Andra omgången planer för hantering av översvämningssrisker, Bryssel den 4.2.2025
COM(2025) 2 final

⁹ Havs- och vattenmyndighetens remissyttrande över vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram mm 2021-04-29.

¹⁰ Prop. 2023/24:156, Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

¹¹ 6 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

¹² Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Havs- och vattenmyndigheten Villkor för anslag 1.11 ap. 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Punkt 22.

4 Utgångspunkter för regeringsuppdraget

Enligt uppdraget ska delåtgärdsprogrammen bidra till en effektiv vattenförvaltning. Havs- och vattenmyndigheten har med anledning av det förtydligat vad myndigheten bedömer att en effektiv vattenförvaltning innebär.

För att delåtgärdsprogram ska bli konkreta och effektiva har Havs- och vattenmyndigheten tagit fram ställningstaganden som gemensam utgångspunkt för fortsatt arbete med framtagande av delåtgärdsprogram i enlighet med vattendirektivets intention.

4.1 En effektiv vattenförvaltning

En viktig utgångspunkt i vattendirektivet är att vatten inte är vilken vara som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant¹³. Direktivets syfte är att sätta upp en ram för skydd av våra vatten¹⁴ med de övergripande målen om god status för samtliga vattenförekomster, jämte mål om att förhindra ytterligare försämring av status¹⁵. Ett starkt skydd av vatten samt en hållbar vattenresursanvändning krävs för att nå generationsmålet samt för miljökvalitetsmålen för levande hav, sjöar och vattendrag, nu och för kommande generationer.

Vatten behövs för många olika syften och en holistisk förvaltning, som beaktar egenskaper hos den hydrologiska cykeln och dess interaktion med andra naturresurser och ekosystem, är central. Ekologisk hållbarhet är en förutsättning för social och ekonomisk hållbarhet. Alla syften som vatten behövs för behöver ta hänsyn till dess påverkan på ekosystem och naturresurser.

Utgångspunkt för åtgärdsprogrammen är ett hållbart nyttjande av vatten som ställer krav på fungerande ekosystem i relation till uppsatta samhällsmål. Detta ska ges uttryck i miljökvalitetsnormerna.

En effektiv vattenförvaltning innebär en integrerad förvaltning som främjar samordning av vattenfrågor för att maximera den ekonomiska och sociala välfärden på ett rättvist sätt utan att äventyra hållbarheten hos viktiga ekosystem, såväl terrestra som akvatiska¹⁶. Förvaltning av vattenresurser påverkar såväl ekonomin som samhället och omvänt. Till exempel har energi- och livsmedelsproduktionen en betydande påverkan på vattenresurser¹⁷.

Effektivitet handlar om att nå uppsatta mål med god kvalitet och till en rimlig kostnad¹⁸ enligt gällande rätt och förpliktelser. Vattenförvaltningens mål innefattar att uppnå fastställda miljökvalitetsnormer och att motverka försämring. En effektiv vattenförvaltning har därför ändamålsenligt satta miljökvalitetsnormer med åtgärder som motiverar hur miljökvalitetsnormerna ska uppnås och eller följas på ett kostnadseffektivt sätt samt åtgärder som säkerställer att försämring inte sker. Det kan i vissa fall innebära att delåtgärdsprogram för geografiskt avgränsade områden behöver tas fram. En effektiv vattenförvaltning kräver välfungerande

¹³ Skäl (1) i vattendirektivet.

¹⁴ Artikel 1 i vattendirektivet. Vattendirektivets syfte framgår bland annat i 1 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

¹⁵ Artikel 4 i vattendirektivet och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

¹⁶ IWRM, Global Water Partnership Technical Advisory Committee Background papers NO 4.

¹⁷ IWRM, Global Water Partnership Technical Advisory Committee Background papers NO 4 s. 26.

¹⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

samordningsmekanismer mellan, och inom, olika myndigheter respektive berörda aktörer. Samordningen ska även ske mellan olika lagstiftningar som berör vatten.

För att följa miljökvalitetsnormerna och motverka försämring krävs ett långsiktigt, målmedvetet och harmoniserat arbete hos såväl riksdag, regering och dess myndigheter som kommuner, ideella föreningar samt privata och lokala aktörer. Ett verkligt deltagande som involverar användare, planerare och beslutsfattare på alla nivåer är betydligt mer än samråd och sker först när berörda aktörer är en del av beslutsprocessen.

4.2 Havs och vattenmyndighetens ställningstaganden angående framtagande av delåtgärdsprogram

4.2.1 Huvudavrinnings- och kustområden med tillhörande grund- och kustvatten som förvaltningsområden

Havs- och vattenmyndigheten anser att Sveriges huvudavrinnings- och kustområden med tillhörande grund- och kustvatten, vilket utgör en del av vattendistriktet¹⁹, är en lämplig förvaltningsnivå för vattenfrågor och därmed en lämplig skala för delförvaltningsplan och delåtgärdsprogram.

Motivering

Av vattendirektivets skäl framgår att målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser yt- och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.²⁰ Även i översvämningdirektivet (2007/60/EG) anges att framtagningen av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt enligt direktiv 2000/60/EG och av planer för hantering av översvämningrisker ingår i en enhetlig förvaltning av avrinningsområden. I EU vägledningen CIS guidance document no.7 redogör man för de grundläggande principerna bakom vattendirektivet. I flera av principerna anges avrinningsområdet som den grundläggande skalan för vattenförvaltningen.

Regeringen skriver i propositionen om Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön att det är nödvändigt att anpassa insatserna efter varje avrinningsområdes faktiska behov. Vidare skriver regeringen att miljönyttan med vattendirektivet bland annat ligger i att avrinningsområden bedöms som helheter och att åtgärder därigenom lättare kan sättas in där de gör störst nytta. Kombinationen av helhetstänkande i avrinningsområden, konkreta, regionalt och lokalt förankrade mål för vattenförekomster samt åtgärdsprogram med utgångspunkt i naturvetenskapliga och ekonomiska fakta anges innebära ett betydelsefullt framsteg i vattenmiljöarbetet.²¹

I propositionen om Ett levande hav- ökad skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske skriver regeringen att arbetet på avrinningsområdesnivå med samverkan av olika aktörer har

¹⁹ Jfr prop. 2003/04:2, s. 25.

²⁰ Skäl 33 i vattendirektivet.

²¹ Se prop. 2003/04:2, s. 18.

visat sig framgångsrikt²². Regeringen bedömer att detta arbetssätt ska utvecklas och stärkas. En effektiv vattenförvaltning kräver samverkan över administrativa gränser och mellan olika aktörer för att åtgärdsarbetet ska kunna följa vattnets väg och att åtgärder ska kunna vidtas vid källan, som är utgångspunkter för vattendirektivet.

Att vattenförvaltningens åtgärdsarbete bör utgå från huvudavrinningsområde tas upp i flera utredningar och rapporter; Havet och människan (SOU 2020:83), En utvecklad vattenförvaltning (Vattenförvaltningsutredningen SOU 2019:66), Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10), rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022) samt Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademiens rapporter inom ramen för projektet Hållbar vattenförsörjning (2021).

Havs- och vattenmyndigheten anser att de största huvudavrinningsområdena kan delas in i mindre enheter, exempelvis biflöden, inte minst med avseende att underlätta samverkans- och samrådsprocessen. Det är dock viktigt att det hydrologiska nätverket bibehålls för en sammanhållen förvaltning. Åtgärder som är anpassade till lokala förhållanden och som omfattar samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system behöver samordnas²³.

I vattendirektivets skäl 13 står att olika omständigheter och behov inom EU-gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas, eller används, som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.

Åtgärderna i ett delåtgärdsprogram planeras därför lämpligen, för att säkerställa att de är kostnadseffektiva, med en helhetssyn i avrinningsområdet och med en tydlig koppling till betydande påverkan, förbättringsbehov, nyckelåtgärder och indikatorer.

4.2.2 Innehålla uppgifter enligt 5 kap. 9 § miljöbalken

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är nödvändigt att delåtgärdsprogram innehåller uppgifter enligt 5 kap. 9 § miljöbalken som anger att åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormer eller påverka kvaliteten på dricksvatten samt närmare reglerar programmets innehåll.

Motivering

För att säkerställa att åtgärdsprogram för respektive distrikt innehåller uppgifter enligt miljöbalkens och vattenförvaltningsförordningens krav krävs att uppgifterna tas fram på en mer detaljerad skala.

De uppgifter och åtgärder som föreslås för huvudavrinnings- eller kustområden är det huvudsakliga underlaget till distriktets åtgärdsprogram. Innehållet i ett delåtgärdsprogram bör därför svara mot samma krav som kraven för ett distriktsåtgärdsprogram. Detta innebär att

²² Prop. 2023/24:156, s. 32.

²³ Skäl 33 i vattendirektivet.

distriktsåtgärdsprogrammet är en aggregering av behoven i varje avrinningsområde med kompletterande styrmedelsåtgärder som är generella för samtliga avrinningsområden i distriktet.

4.2.3 Inkludera fysiska åtgärder och alla verksamheter

Havs- och vattenmyndigheten anser att delåtgärdsprogram ska innehålla en sammanställning av alla åtgärder, såväl administrativa som fysiska, och alla verksamheter som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer.

Motivering

Den ekologiska statusen för ytvatten har förbättrats något men det är fortfarande mer än hälften av vattenförekomsterna, 59 %, som inte når god ekologisk status respektive potential. Ingen av ytvattenförekomsterna förväntas nå god kemisk status 2027, vilket har varit fallet sedan den första förvaltningsplanen.²⁴ Kommissionen rekommenderar Sverige att åtgärda den konstaterade bristen på efterlevnad när det gäller att uppnå god status genom att höja ambitionsnivån så mycket som möjligt fram till nästa rapporteringscykel. Kommissionen rekommenderar även att Sverige ska identifiera och införa alla grundläggande åtgärder och nödvändiga kompletterande åtgärder för att minska befintlig kvarstående påverkan som hindrar uppnåendet av god status eftersom dessa påfrestningar kommer att förvärras av klimatförändringarna²⁵. Det finns därför idag ett stort behov av att genomförandet av fysiska åtgärder med noterbar effekt i miljön ökar.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är avgörande att åtgärdsprogrammen görs konkreta och effektiva genom att de underbyggs med detaljerade delåtgärdsprogram och delförvaltningsplaner.

Vattenförvaltningens åtgärdsprogram har dessutom stor betydelse för havsmiljön²⁶. I regeringens proposition om ett levande hav betonas på flera ställen att det är angeläget med ett helhetsperspektiv och att arbeta med åtgärder från källa till hav, för att nå god miljöstatus i havet²⁷.

Kustvattenförekomster ingår i vattenförvaltningen och kopplas till avrinningsområdena men också utsjön genom havsmiljöförordningen. Möjligheten att nå god status påverkas till exempel från såväl övergödande näringsämnen från utsjön som från närliggande avrinningsområden på land. Ett underskott i genomförandet av åtgärder ska hanteras genom såväl administrativa som fysiska åtgärder²⁸.

Det följer av miljöbalken att det är myndigheter och kommuner som inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts.²⁹ Detta innebär att åtgärdsprogrammet inte kan riktas till enskilda. Av miljöbalken framgår även att ett åtgärdsprogram får omfatta *all* verksamhet och *alla* åtgärder som kan påverka möjligheten att

²⁴ Brussels, 4.2.2025SWD(2025) 22 final, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans, Member State: Sweden.

²⁵ Brussels, 4.2.2025SWD(2025) 22 final, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans, Member State: Sweden.

²⁶ HaV remissyttrande över vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram mm 2021-04-29.

²⁷ Prop. 2023/24:156, Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

²⁸ Prop. 2023/24:156, Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.

²⁹ 5 kap. 11 § miljöbalken.

följa miljö kvalitetsnormer.³⁰ Havs- och vattenmyndigheten finner att det således direkt av lag framgår att ett åtgärdsprogram, som får omfatta alla verksamheter och alla åtgärder, kan beskriva vilka enskilda verksamheter som bidrar till att en norm inte följs och alla administrativa och fysiska åtgärder som kan behövas för att komma tillrätta med problemen. Det är dock myndigheters och kommuners ansvar att säkerställa genomförande av de åtgärder som krävs för att nå målen.

Av förarbeten framgår även att *"I åtgärdsprogrammet bör även anges vilka ansökningar om omprövning av villkor för verksamheter som bör göras för att miljö kvalitetsnormen skall uppfyllas. Då bör även kunna anges att framställan om gemensam handläggning av skilda ärenden skall göras i de fall detta bedöms lämpligt"*³¹. Vidare framgår i förarbeten att åtgärdsprogrammen som binder myndigheter och kommuner endast är övergripande dokument som utgör förvaltningsbeslut utan myndighetsutövning mot enskilda. Dessutom lyfts att det finns bestämmelser om samråd i beslutsprocessen som möjliggör insyn och påverkan från såväl myndigheter och kommuner som verksamhetsutövare och allmänheten. Det framgår även att det med stöd av miljöbalkens bestämmelser finns möjlighet att överklaga meddelade beslut när åtgärder vidtas med anledning av ett åtgärdsprogram, till exempel vid tillsyn eller omprövning av tillstånd. Således finns det bestämmelser som garanterar enskildas rättssäkerhet.³²

4.2.4 Delförvaltningsplan

Förvaltningsplanen är det huvudsakliga dokumentet som beskriver tillståndet i vattenmiljöerna, fastställer mål för vattenkvalitet och samordnar de åtgärder som krävs för att uppnå dessa mål. Med samma argument som delåtgärdsprogram är det nödvändigt att förvaltningsplanerna baseras på de avrinningsområdesvisa analyserna i delförvaltningsplaner. Delåtgärdsprogram och delförvaltningsplan måste således vara på samma skala. Delförvaltningsplanen kan sedan aggregeras till den distriktvisa förvaltningsplanen för exempelvis rapportering.

Motivering

För att ett konkretiserat delåtgärdsprogram ska kunna komma till stånd förutsätts att det finns underbyggande uppgifter på tillräcklig detaljeringsnivå. En delförvaltningsplan beskriver på en detaljerad nivå bland annat nuvarande status, gällande normer, den påverkan som finns i området, effekten av det redan pågående och planerade åtgärder samt återstående förbättringsbehov utifrån betydande påverkan som leder till att miljö kvalitetsnormer inte kan följas. En delförvaltningsplan utgör därmed grunden för bedömning av behov och utveckling av delåtgärdsprogram genom detaljerade uppgifter om status, påverkan och risk och tydliga och konkreta mål för huvudavrinnings- och kustområden med förbundna grund- och kustvatten. Uppgifterna i delförvaltningsplanen kan även ligga till grund för myndigheters och kommuners överväganden vid tillämpning av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Det skulle även underlätta för utpekade myndigheter och kommuner att förstå vikten av de enskilda åtgärderna, hur de leder till att mål och normer kan följas och underlätta prioriteringar i arbetet. En delförvaltningsplan skulle således kunna utgöra underlag för att bidra till en effektivare miljöprövning.

³⁰ 5 kap. 9 § miljöbalken.

³¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 52.

³² Prop. 2009/10:184, s. 54.

Enligt skäl 36 i vattendirektivet framgår det att det är nödvändigt att analysera avrinningsområdets karakteristika och konsekvenserna av mänsklig verksamhet samt att göra en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Vidare framgår att utvecklingen av status i våra vatten bör övervakas av medlemsstaterna på en systematisk och jämförbar grund inom hela EU-gemenskapen. Information om avrinningsområdet beskrivs som nödvändig för att skapa en god grund för medlemsstaterna att utarbeta och genomföra åtgärdsprogram för att uppnå de mål som fastställs enligt vattendirektivet.

4.2.5 Koppling till distriktsvisa åtgärdsprogram

Havs- och vattenmyndigheten anser att åtgärderna i delåtgärdsprogrammen i ett senare skede utgör underlag vid framtagande av åtgärdsprogram för distriktet. Vissa åtgärder, till exempel tillämpning av styrmedel, kan vara generella för flera avrinningsområden och därmed inkluderas i det distriktsvisa åtgärdsprogrammet. På samma sätt utgör delförvaltningsplanen underlag till förvaltningsplanen för distriktet.

Motivering

Ett delåtgärdsprogram ska på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet³³ och bör därför innehålla information som följer av 6 kap. 5 och 6 §§ vattenförvaltningsförordningen.

4.2.6 Fastställande av delåtgärdsprogram

Ställningstagande

Havs- och vattenmyndigheten anser att delåtgärdsprogrammen lämpligen utgör underlag till distriktsåtgärdsprogrammen och behöver inte fastställas separat.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att ansvarig länsstyrelse ska kvalitetssäkra delåtgärdsprogrammen innan de skickas till vattenmyndigheten i distriktet senast två månader före fastställande för att säkerställa att underlaget är väl förankrat i lokala förhållanden.

Motivering

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att delåtgärdsprogrammen lämpligen utgör underlag till distriktsåtgärdsprogrammen, delåtgärdsprogrammen behöver således inte fastställas. Ordinarie distriktsvisa åtgärdsprogram ska enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen däremot fastställas. Av 15 § vattendelegationsförordningen framgår även att dessa åtgärdsprogram ska beslutas. Havs- och vattenmyndigheten noterar att till skillnad för åtgärdsprogram för vattendistriktet är 6 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, som rör delåtgärdsprogram, formulerat så att vattenmyndigheterna *får* fastställa delåtgärdsprogram. Det framgår inte heller i vattendelegationsförordningen att beslut ska tas för delåtgärdsprogram.

Delåtgärdsprogrammen sammanfattas och inkluderas i det distriktsvisa åtgärdsprogrammet och de ska i den mån det är möjligt vara tillgängliga i samrådsprocessen. Det är nödvändigt att delåtgärdsprogrammen tas fram i samverkan och länsstyrelsen ansvarar för att tillgängliggöra gällande program.

³³ 6 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

4.2.7 Redovisning i nyckelåtgärder och indikatorer

Varje delåtgärdsprogram ska redovisas till Havs- och vattenmyndigheten uppdelat på grundläggande och kompletterande åtgärder samt nyckelåtgärder och indikatorer.

Motivering

Åtgärdsprogrammen ska innehålla alla de grundläggande och kompletterande åtgärder som följer av artikel 11.3 och 11.4.³⁴ De åtgärder som genom åtgärdsprogrammen specifikt riktas till kommuner och myndigheter utgör endast en delmängd i förhållande till kraven i artikel 11 i vattendirektivet.

Enligt vattenförvaltningsförordningen får Havs- och vattenmyndigheten inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska redovisas³⁵. Havs- och vattenmyndigheten har därför tagit fram föreskrifter³⁶ för att säkerställa att vattenmyndigheterna lämnar till Havs- och vattenmyndigheten erforderligt underlag till Havs- och vattenmyndigheten för rapporteringen till kommissionen. Havs- och vattenmyndigheten måste således ha tillgång till uppgifter om grundläggande och kompletterande åtgärder samt nyckelåtgärder och indikatorer i rapporteringen till kommissionen, vilket bland annat framgår i CIS no. 35 WFD reporting guidance.

Ett mer detaljerat underlag än vad som idag finns beskrivet i ordinarie åtgärdsprogram och förvaltningsplaner är nödvändigt, inte minst vad gäller indikatorer och åtgärder. EU-kommissionen rekommenderar Sverige i sin senaste granskningsrapport att utveckla indikatorer för att identifiera all betydande påverkan på ytvatten och grundvatten samt bedöma hur de planerade åtgärderna kommer att täppa till luckorna till god status³⁷. Kommissionen följer upp Sveriges och övriga medlemsstater arbete om hur det går med genomförande av åtgärder genom nyckelåtgärder och dess indikatorer. Sverige måste kunna visa både kommissionen och nationellt hur det går med åtgärdsarbetet.

4.2.8 Ange åtgärder som följer av annan relevant EU-rätt som är införlivad i svensk lagstiftning

Delåtgärdsprogrammen ska även ange åtgärder som följer av annan relevant EU-rätt som är införlivad i svensk lagstiftning såsom t.ex. dricksvattendirektivet, översvämningsdirektivet, havsmiljödirektivet för att åstadkomma en integrerad vattenförvaltning.

Motivering:

Av artikel 11 i vattendirektivet som genomförts genom vattenförvaltningsförordningen framgår att åtgärdsprogram ska omfatta de åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten (inklusive åtgärder som krävs i artikel 10 och bilaga VI del A- förteckning över åtgärder som ska inkluderas i åtgärdsprogrammen).

Av artikel 4.8 i vattendirektivet som genomförts i vattenförvaltningsförordningen följer att tillämpningen av bestämmelserna för KMV och undantag ska vara "förenlig med genomförandet

³⁴ Se hänvisning till artikel 11.3 och 11.4 i 6 kap. 1 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen.

³⁵ 6 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

³⁶ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

³⁷ Brussels 4.2.2025 SWD (2025) 22 final, Report from the Commission to the council and the European Parliament.

av gemenskapens övriga miljölagstiftning". Av artikel 4.9 i vattendirektivet som genomförts genom vattenförvaltningsförordningen framgår att "åtgärder måste vidtas för att se till att tillämpningen av de nya bestämmelserna, däribland tillämpningen av punkterna 3, 4, 5, 6 och 7, säkerställer åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen.

5 Delåtgärdsprogram (5 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen)

För att konkretisera de distriktsvisa åtgärdsprogrammen är det nödvändigt att delåtgärdsprogram tas fram för huvudavrinningsområden med tillhörande kustområden och förbundna grund- och kustvatten om det i delförvaltningsplanen framgår behov av åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna. Åtgärderna i delåtgärdsprogrammen för vattenförvaltning ska vara förenliga med bestämmelser om skydd av vatten som genomför havsmiljödirektivet, avloppsdirektivet, översvåmningsdirektivet, direktivet om prioriterade ämnen och dricksvattendirektivet och annan relevant EU-lagstiftning eller relevanta internationella avtal. Alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att utsläpp till marina vatten från land inte ska öka. Åtgärder i sötvatten och kustvatten ska gynna kustvatten och havsmiljön.

Ett delåtgärdsprogram ska enligt Havs- och vattenmyndigheten innehålla alla fysiska åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt möjliga att genomföra. En fysisk åtgärd som inkluderas i delåtgärdsprogrammet ska vara samverkad med berörda, platsspecifik, ha en ansvarig utförare, en tidpunkt för genomförande samt en föreslagen finansiering. En möjlig åtgärd kan inte exkluderas till följd av låg åtgärdsvilja eller brist på finansiering. Sådana hinder måste i så fall länsstyrelsen lyfta till de myndigheter som har mandat att lösa dessa via exempelvis administrativa åtgärder.

5.1 Delåtgärdsprogram i relation till andra EU-rättsakter

God vattenkvalitet är ett mål inom vattenförvaltningen men även en förutsättning för att uppfylla krav enligt andra relevanta EU-rättsakter. Av artikel 11.3 a i vattendirektivet framgår att även åtgärder som krävs för att uppfylla viss annan lagstiftning ska tas med i åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen, däribland åtgärder som krävs för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Vidare ska åtgärder som krävs för att uppnå god miljöstatus i havsmiljön och målen i naturrestaureringsförordningen synliggöras i åtgärdsprogrammet. Delåtgärdsprogram har förutsättningar att öka precisionen även i relation till de åtgärder som behöver genomföras för att nå mål i andra rättsakter, vilket kan effektivisera åtgärdsarbetet för till exempel ett enskilt Natura 2000-område.

Inom den pågående uppdateringen av åtgärdsprogrammet för havsmiljön utvecklar Havs- och vattenmyndigheten en modell där områdesbaserade åtgärder ska genomföras i en regional, ekosystembaserad havsförvaltning baserad på erfarenheterna från arbetet i pilotområden i kustmiljöer³⁸. Denna modell bygger på att avrinningsområdesvisa åtgärder ska förstärkas i kusten genom att rikta åtgärder för att följa havsmiljönormerna. Havsmiljönormerna täcker temaområden som inte täcks av vattenförvaltningsförordningen såsom kustfiskbestånd, undervattensbuller, marint skräp och åtgärder mot predation från säl och skarv. Arbetet beskrivs närmare bland annat i den kommande redovisningen om samförvaltningsformer i kusten. Den förbättrade helhetssynen mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön som

³⁸ Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen. HaV Rapport 2021:20. ISBN: 978-91-89329-21-8

åsyftas i Havsmiljöpropositionen (Prop 23/24:156) föreslås därmed genomföras genom att det tydligt framgår av delåtgärdsprogrammen behov av åtgärder som följer av åtgärdsprogrammet för havsmiljön. I det kommande arbetet kommer Havs- och vattenmyndigheten att utveckla sin vägledning ytterligare för att uppnå en ekosystembaserad förvaltning och ett områdesinriktat och effektivare åtgärdsarbete från källa till hav. Detta kommer att bidra till en förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön i såväl planering som genomförande.

Inom ramen för arbetet med att ta fram en nationell restaureringsplan som följer av EU:s naturrestaureringsförordning behöver medlemsstaterna beakta *”åtgärder för att uppnå god kvantitativ, ekologisk och kemisk status hos vattenförekomster som ingår i de åtgärdsprogram och de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som har utarbetats i enlighet med direktiv 2000/60/EG”*.³⁹ Vattenförvaltningens åtgärdsprogram utgör således en grund på vilken arbetet med att ta fram restaureringsåtgärder vilar. För att bli verksam och operativt genomförbar kommer sannolikt den nationella restaureringsplanen behöva brytas ner i genomförandeplaner inom mindre geografiska områden. Sådana mindre geografiska områden skulle bättre svara mot indelningen i delåtgärdsprogram än åtgärdsprogrammen för ett helt vattendistrikt, vilket rimligen borde underlätta samordning vid såväl planering som genomförande åtgärdsarbetet inom vattenförvaltningen och naturrestaureringsförordningen.

5.2 Delåtgärdsprogrammen vid prövning

Ett delåtgärdsprogram med fysiska åtgärder riktade till vattenförekomsterna ökar förutsägbarheten för verksamhetsutövarna. Om dessa dessutom varit delaktiga i processen att ta fram delförvaltningsplan och delåtgärdsprogram ger det möjlighet att förutse förväntningar i prövningar och därmed samordna miljöanpassningar med andra investeringar i verksamheten. Verksamhetsutövarna får också en bild av vilka åtgärder som avses att genomföras uppströms och nedströms och kan därmed analysera hur det kan påverka den egna verksamheten. Myndighetens bedömning är därför att delåtgärdsprogram enligt denna redovisning kommer även underlätta genomförandet av nationella planen för moderna miljövillkor i vattenkraften.

5.3 Finansiering av framtagande av delåtgärdsprogram via Havs- och vattenmyndighetens anslag

Delåtgärdsprogram kommer att utgöra en nödvändig grund en viktig grund för Havs- och vattenmyndigheten prioritering av anslag 1.11. Enligt myndighetens regleringsbrev 2025 får minst 5 000 000 kronor användas för effektivare vattenförvaltning inklusive arbete med delåtgärdsprogram. Utöver det får högst 10 000 000 kronor användas av länsstyrelserna för arbetet med att ta fram delåtgärdsprogram.

5.4 Vägledning av framtagande av delåtgärdsprogram

En vägledning på Havs- och vattenmyndighetens för framtagande av delåtgärdsprogram för länsstyrelsen [finns här](#). Vid redovisning av detta regeringsuppdrag består vägledningen av vad ett delåtgärdsprogram är och vad det ska innehålla. Efter redovisat regeringsuppdrag kommer vägledningen att utvecklas med exempel på, samt hur, länsstyrelsen ska arbeta med respektive

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869, artikel 14.14

moment. Det kommer bland annat att innebära ett arbete för att tydliggöra hur delåtgärdsprogrammen kan integrera åtgärder som följer av annan lagstiftning, i synnerhet naturrestaureringsförordningen och havsmiljöförordningen men även översvåmningsförordningen.

Vägledningen är uppdelad i moment för att uppfylla kraven enligt 5 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 4 § och 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Varje moment i processen samlar relevant stöd i form av lagstiftning och vägledning samt en beskrivning av vad som ska göras. Vartefter ny kunskap och underlag finns tillgängligt kommer vägledningen att uppdateras.

Följande moment ingår i processen;

- Beskriv krav på förbättringar
- Identifiera i samverkan, alla möjliga fysiska åtgärder
- Analys av grundläggande åtgärder
- Analys av kompletterande åtgärder
- Identifiera och integrera åtgärdsbehov från andra vattenrelaterade lagstiftningar
- Analysera konsekvenser och hur åtgärderna är avsedda att finansieras
- Bedöm om befintliga miljökvalitetsnormer kan följas eller om revidering behövs
- Redovisning av delåtgärdsprogrammet
- Genomförande av delåtgärdsprogrammet

5.5 Genomförande av delåtgärdsprogram

Länsstyrelserna har fått i uppdrag att ta fram delåtgärdsprogram för kust- och avrinningsområden. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2028.

Därefter ska åtgärderna genomföras i enlighet med upprättat delåtgärdsprogram.

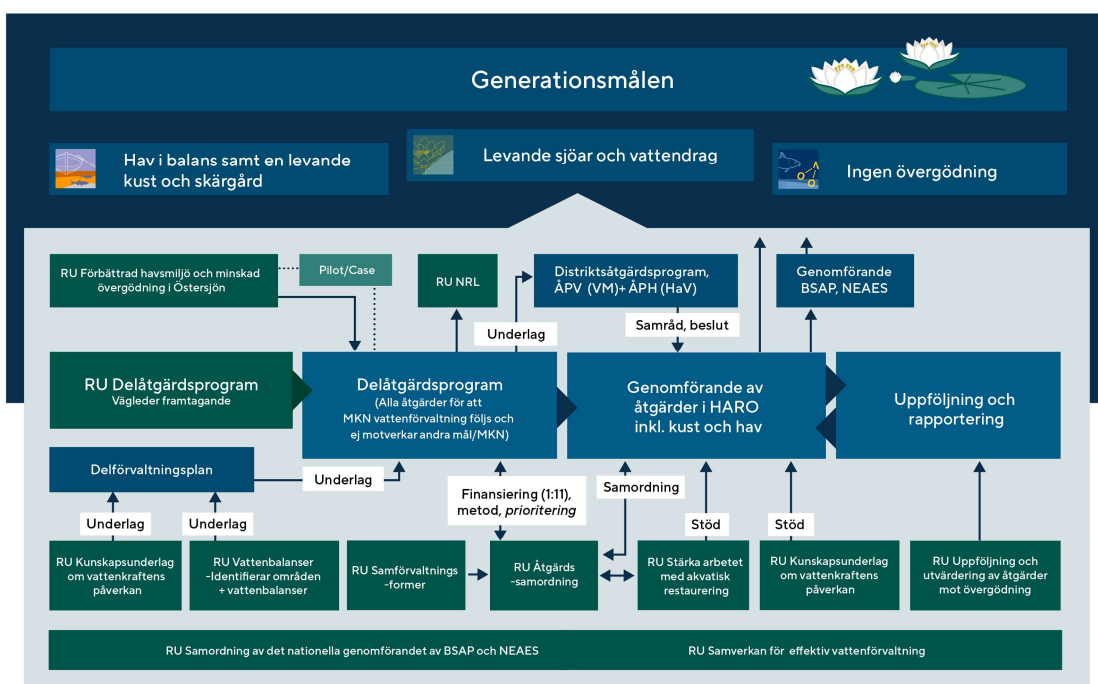
6 Slutord

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att avrinningsområdesvisa delåtgärdsprogram ⁴⁰, kommer att ha en avgörande betydelse för att konkretisera vilka administrativa och fysiska åtgärder som ska genomföras för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Myndigheten gör bedömningen att detta regeringsuppdrag om delåtgärdsprogram är en del i ett system med flera regeringsuppdrag som länkas samman till en helhet. Havs- och vattenmyndigheten har i figur 2 nedan illustrerat hur myndigheten ser att flera av pågående regeringsuppdrag hänger ihop och stöder det ordinarie arbetet med vatten. Resultat från uppdrag om vattenbalanser till exempel, kan utgöra underlag för delförvaltningsplaner som i sin tur blir underlag för delåtgärdsprogram. Myndigheten har flera uppdrag som ska stödja länsstyrelsernas arbete med delåtgärdsprogram. Väl utformade delåtgärdsprogram kan sedan utgöra underlag till i framtagandet av nationell restaureringsplan.

I regeringsuppdrag om samförvaltningsformer analyseras hur det regionala intressentdrivna åtgärdsarbetet kan stärkas, både med avseende på förvaltningsformer, finansiering och kunskapsförsörjning. Resultaten kommer att utgöra underlag till regeringsuppdraget att

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Havs- och vattenmyndigheten Villkor för anslag 1.11 ap. 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Punkt 22.

Vidareutveckla åtgärdssamordning i avrinningsområden, som ska redovisa en modell för prioritering, planering, finansiering och samordning av åtgärder. De kommer att utgöra även underlag till regeringsuppdraget att *Stärka arbetet med akvatisk restaurering*, som syftar till att vidareutveckla processen för fysiskt åtgärdsarbete. Detta uppdrag ska stödja arbetet med genomförande av åtgärder. Uppdraget om kunskapsunderlag om vattenkraftens påverkan ska både stödja genomförandet av åtgärder och underlag till delförvaltningsplaner. En viktig förutsättning för ett effektivt åtgärdsarbete är uppföljning för att kunna följa upp åtgärders effekter och uppdraget om uppföljning och utvärdering av åtgärder mot övergödning bör kunna vara ett stöd.



Figur 2 Översikt Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag som berör delatåtgärdsprogram och regeringsuppdragen stöder den ordinarie förvaltningen.

För att utveckla effektiva delatåtgärdsprogram inom vatten- och havsmiljöförvaltningen behövs god kunskap om vattnet tillstånd och dess påverkan. Delatåtgärdsprogrammen, tillsammans med delförvaltningsplaner, kommer även att stötta länen i att tydliggöra var de största kunskapsluckorna finns. Även om kunskapen om våra vatten har utvecklats betydligt de senaste decennierna saknas fortfarande mycket information om påverkanskällor och dess effekt på ekosystemen.

Åtgärderna behöver vara del i den samlade samhällsplaneringen. Detta kräver målstyrda åtgärder som är anpassade utifrån lokala förhållanden. Det krävs också samordning av vattenfrågor mellan olika aktörer och förordningar så att inte den avrinningsområdesvisa förvaltningen splittras. Eftersom åtgärdsbehovet är omfattande utifrån delatåtgärdsplanerna, behövs en prioritering i tid och rum men också i en konkret handlingsplan för avrinningsområdet. Havs- och vattenmyndigheten avser att utveckla detta genom regeringsuppdraget att vidareutveckla åtgärdssamordning för avrinningsområden.

Samverkan och aktivt deltagande i processen att ta fram delförvaltningsplaner och delåtgärdsprogram, men även genomförande av åtgärder, är avgörande faktorer för att få effektivt genomförande. Förankring och lokal förståelse tillför kunskap och ökar acceptansen och effektiviteten i förvaltningen. De flesta fysiska åtgärder kommer att beröra fastighetsägare och dess äganderätt, men även verksamhetsutövares rättigheter, varför det är viktigt att dessa är involverade i arbetsprocessen. Det behövs också dialog och samarbete mellan sektorer eftersom dessa ofta påverkar varandras förutsättningar. Delaktighet har också stor betydelse för frivilliga åtgärder. Även här finns ett regeringsuppdrag för att stärka denna samverkan.

För att delåtgärdsprogrammen verkligen ska bli genomförda krävs en effektiv samordning mellan nationella, regionala och lokala nivåer. Det behövs också en tydlig samordning i avrinningsområdet, men också ansvarsfördelning kring vem som säkerställa att vissa åtgärder genomförs. En länsstyrelse kan få denna samordnande rollen. Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att ansvarsfördelningen och vattenrådets roll behöver tydliggöras och utvecklas i lagstiftningen.

Även tillräckliga ekonomiska resurser krävs för genomförande, uppföljning och tillsyn. Finansieringen behöver vara långsiktig, vilket kräver tydliga politiska åtaganden lokalt, regionalt och nationellt. Det ska också finnas tydlighet vad som är grundläggande åtgärder och vad som är kompletterande åtgärder.

Utan en ändamålsenlig uppföljning av åtgärder i delåtgärdsprogrammet dess effekt genom miljöövervakning kommer Sverige inte kunna säkerställa effektiviteten och bidraget till att uppnå miljömålen och generationsmålet. Miljöövervakningen behöver utvecklas och samordnas utifrån avrinningsområdet med tillhörande kustområde. Detta behöver ske i samverkan mellan kommuner, myndigheter och verksamhetsutövare.

Myndigheten har påbörjat ett arbete med att standardisera och digitalisera fysiska åtgärder på ett systematiskt sätt, vilket kommer underlätta uppföljningen av åtgärdernas resultat. Även hur olika åtgärdstyper ska följas upp ingår i arbetet. Del av detta arbete kommer att genomföras i regeringsuppdraget Uppföljning och utvärdering av åtgärder mot övergödning (2025).

Slutligen behöver arbetet med vattenförvaltningen och arbetet med åtgärder anpassas efter ny kunskap och nya förutsättningar. Klimatförändringar ändrar förutsättningarna för både ekosystem och nyttjandet, samtidigt som nyttjandet av vattenresurserna utifrån samhällets behov förändras kontinuerligt. Arbetet med förvaltningen av vattenresursen måste ske kontinuerligt där ny kunskap tillförs och nya problem identifieras och åtgärdas, med fokus på effekt för ekosystemen och vattenresursen. Detta förutsätter en effektiv uppföljning. Vattenförvaltningens rapportering vart sjätte år bör fokusera på rapportering av ett effektivt genomförande i avrinningsområden med tillhörande kustområden.