



Regeringen
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande avseende Havs- och vattenmyndighetens begäran om prövning av förslag till åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt 2021–2027

(ert dnr M2021/00975/Nm)

Sammanfattning

Vattenmyndigheten anser att förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 inte strider mot gällande regelverk eller allvarligt avviker från miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Vattenmyndigheten har vid framtagandet av förslaget till åtgärdsprogram utgått ifrån gällande regelverk och strukturen för befintliga åtgärdsprogram, i enlighet med det som anges i regeringens beslut 2016 om Åtgärdsprogram 2016–2021 (M2015/01776/Nm m.fl). Vattenmyndighetens bedömning är att de synpunkter som inkommit kan tillgodoses genom förtydliganden och tillägg i Åtgärdsprogram 2021–2027 innan beslut i vattendelegationerna i december 2021. Enligt myndighetens samlade bedömning finns därmed inte skäl för regeringen att ta upp förslaget till åtgärdsprogram till prövning enligt Havs- och vattenmyndighetens begäran.

I vattenförvaltningsförordningen, 6 kap 4 § anges att grunden för Havs- och vattenmyndighetens begäran om prövning ska vara att Vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram ”allvarligt avviker från bestämmelserna i denna förordning eller i direktiv 2000/60/EG”.

Vattenmyndigheten konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten (nedan HaV) angivit att skälen för deras begäran om prövning finns i missivet och specificeras i bilaga C. Det finns enligt Vattenmyndighetens bedömning flera synpunkter angivna i bilaga C som inte utgör grund för prövning. Vattenmyndigheten har därför i detta yttrande valt att fokusera på att besvara de synpunkter från HaV som finns i bilaga C och som skulle kunna utgöra grund för prövning. Övriga synpunkter från HaV kommer att hanteras i den ordinarie processen för alla synpunkter som inkommit under samrådet.

Vattenmyndigheten delar inte HaV:s bedömning att det föreslagna Åtgärdsprogrammet 2021–2027 strider mot gällande regelverk. Enligt

Vattenmyndigheten har HaV i sitt yttrande inte visat att förslaget till åtgärdsprogram allvarligt avviker från gällande lagstiftning. Vattenmyndigheten bedömer att en del av de synpunkter som HaV lämnat som grund för att regeringen bör pröva åtgärdsprogrammet, visar på behov för Vattenmyndigheten att omarbeta och på ett bättre sätt tydliggöra till exempel hur åtgärdsprogrammet kommer att bidra till att miljö kvalitetsnormerna nås.

HaV anger bland annat att Vattenmyndigheten ”valt att formulera åtgärderna som styrmedelsåtgärder utan att konkretisera vilka fysiska åtgärder som kommer att vidtas som följd av åtgärderna i åtgärdsprogrammet” (Bilaga C, s. 2). Vattenmyndigheten menar att det tydligt framgår av gällande regelverk samt följer av regeringsbeslutet från 2016-10-06 (M2015/01776/Nm m.fl.) att det är så åtgärdsprogrammen för vattendistriktet **ska** vara utformade. Skälen för detta utvecklas vidare nedan.

Värt att framhålla är även att HaV inte i sitt yttrande har påstått att det föreslagna åtgärdsprogrammet skulle innehålla felaktiga eller missriktade åtgärder. HaV har heller inte pekat på några ytterligare åtgärder till myndigheter som saknas och borde tillföras för att åtgärdsprogrammen ska nå sitt syfte.

Vattenmyndigheten konstaterar att det i flera fall är otydligt vad HaV menar utgör de egentliga grunderna för att regeringen ska ta upp åtgärdsprogrammet till prövning. Det saknas ofta konkreta och specifika synpunkter som styrker de generella argumenten i sak. Till exempel anger HaV i sitt missiv (s.1) att åtgärdsprogrammen borde vara mer ”konkreta och effektiva”. Vattenmyndigheten menar att det är konkret vad olika myndigheter förväntas göra och att avsaknad av effektivitet snarare är att hänföra till genomförandefasen av åtgärdsprogrammen, ett ansvar som ligger på de myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammet.

Yttrandet innehåller även synpunkter i frågor som går utanför Vattenmyndigheternas rådighet och snarare handlar om Sveriges vattenförvaltnings-system och den svenska implementeringen av vattendirektivet (2000/60/EG). Vattenmyndigheten delar visserligen HaV:s uppfattning om att det finns förbättringspotential i svensk vattenförvaltning, vilket Vattenmyndigheten fört fram vid ett flertal tillfällen, bland annat i olika remissvar till statliga utredningar och i särskilda PM till miljöministern. Det är Vattenmyndighetens bestämda uppfattning att dessa förbättringar inte hanteras eller åstadkommas genom regeringens prövning av åtgärdsprogrammet. Förslag till förbättringar behöver istället hanteras i dialog med HaV och andra myndigheter inom svensk vattenförvaltning för att sedan gemensamt lyftas till regeringen.

Inledning

Enligt 6 kap 4 § 1st 2 vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (VFF) finns möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten (HaV) att begära prövning av åtgärdsprogrammet om de finner att förslaget allvarligt avviker från VFF eller vattendirektivet. Även Sveriges geologiska undersökning (SGU) har, i sin roll som vägledande myndighet inom vattenförvaltningen, möjlighet att på samma sätt inkomma med en sådan begäran. SGU har dock inte funnit några skäl att begära en sådan prövning.

Vattenmyndigheterna i samtliga fem vattendistrikt mottog den 30 april 2021 en begäran från HaV om att regeringen ska pröva de respektive förslagen till åtgärdsprogram. HaV har i sitt yttrande angett en mängd samrådssynpunkter i olika delar av materialet, men de frågor som är relevanta för regeringens eventuella prövning är de som rör ifall åtgärdsprogrammen allvarligt avviker från gällande regelverk. Vattenmyndigheten kommer därför att begränsa detta yttrande till att svara på de samrådssynpunkter från HaV som gör gällande för just detta. Dessa avvikelser presenterar HaV i Bilaga C till sitt yttrande över samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021–2027. Övriga synpunkter från HaV hanteras i den ordinarie processen för hantering av samrådssynpunkter.

Vattenmyndigheten vill framhålla att Vattenmyndigheterna i samverkan vid framarbetandet av förslagen till åtgärdsprogram för perioden 2021–2027 har genomfört myndighetsdialoger med samtliga myndigheter som föreslås omfattas av åtgärdsprogrammet, i syfte att både förankra och förbättra förslagen i samverkan med berörd åtgärdsmyndighet. Arbetet har inkluderat ett stort antal dialoger med HaV kring de olika åtgärder som HaV föreslås genomföra. Utöver ordinarie myndighetsdialog med HaV har det hållits kontinuerliga möten på olika nivåer, både övergripande strategiska möten på högsta chefsnivå och specifika möten om särskilda frågor mellan experter på tjänstemannanivå. Mot bakgrund av den omfattande samverkan, är flera av de synpunkter som HaV framför i sitt yttrande överraskande för Vattenmyndigheten. Det gäller inte minst frågor som varit uppe till diskussion och där vattenmyndigheterna uppfattat att det funnits samsyn. Det gäller även frågor som över huvud taget inte tagits upp till diskussion trots att det funnits möjlighet i pågående dialoger. Vattenmyndigheterna har kontaktat HaV för att få till stånd möten för att reda ut de frågor där det är oklart vad som avses och behöver ett förtydligande, eller där vattenmyndigheterna bedömer att det finns goda skäl för de förslag som lämnats i åtgärdsprogrammet.

Vattenmyndighetens synpunkter

I slutet av Bilaga C till HaV:s yttrande över samråd om Förvaltningsplan, Åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021–2027, under rubriken Sammanfattning, har HaV i fem punkter sammanfattat sina huvudsakliga skäl till

att regeringen bör pröva åtgärdsprogrammet (Bilaga C, s. 13). Denna punktlista inleds med formuleringen ”Havs- och vattenmyndigheten anser att regeringen bör pröva vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram ur följande aspekter”. Vattenmyndigheten har utgått från dessa fem punkter i redogörelsen för hur myndigheten ser på HaV:s resonemang och synpunkter i Bilaga C. Synpunkter redovisas i den ordningen, men berör samtliga delar av Bilaga C.

Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 1

HaV har angett att myndigheten anser att regeringen bör pröva förslagen till åtgärdsprogram utifrån följande aspekt:

- Om och hur åtgärdsprogrammen bör omarbetas för att uppfylla krav i lagstiftningen. (Bilaga C, s. 13)

De närmare skälen för HaV:s bedömning att förslagen till åtgärdsprogram inte uppfyller kraven i gällande lagstiftning redovisas i avsnittet ”Krav enligt miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen” i Bilaga C (s. 3–11).

Vattenmyndighetens bemötande

Vattenmyndigheten uppfattar att HaV anser att förslaget till åtgärdsprogram avviker från bestämmelserna i 5 kap. 9 § miljöbalken samt 6 kap. 1 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen, och även från bestämmelserna i artikel 11 i ramdirektivet för vatten.

Vattenmyndigheten delar inte HaV:s uppfattning, utan bedömer att förslaget till åtgärdsprogram uppfyller kraven på innehåll så långt som det är möjligt inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen och utifrån hur vattendirektivet har införlivats i det nationella regelverket. Vattenmyndigheten anser att förslaget till åtgärdsprogram inte avviker allvarligt från någon av de ovan angivna bestämmelserna, vilket är en förutsättning för att förslaget ska kunna prövas av regeringen. Bedömningen som Vattenmyndigheten gör är att de eventuella oklarheter och brister som HaV har pekat på kan omhändertas inom den pågående processen för beredning av samrådssynpunkter. Detta gäller framför allt hur kopplingen mellan åtgärder i åtgärdsprogrammet och de underlag som ska ligga till grund för genomförandet av åtgärder kan tydliggöras.

Vid framtagandet av förslaget till åtgärdsprogram har Vattenmyndigheten utgått från gällande regelverk och från den struktur som har använts i nu gällande åtgärdsprogram (Åtgärdsprogram 2016–2021). Gällande åtgärdsprogram är utformade och anpassade i enlighet med regeringens beslut om prövning av det förslag till åtgärdsprogram som Vattenmyndigheten redovisade i samrådet 2014–2015 (2016, M2015/01776/Nm m.fl.). En likartad struktur och utformning av åtgärdsprogrammet användes också i den föregående förvaltningscykelns åtgärdsprogram (Åtgärdsprogram 2009–2015). Regeringen har inte tidigare bedömt att något av dessa åtgärdsprogram på något väsentligt sätt har avvikit från

vare sig miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Detta har inte heller gjorts gällande av HaV tidigare, och det är inte heller någon annan myndighet som har påstått att själva utformningen av åtgärdsprogrammet skulle strida mot gällande lagstiftning.

Åtgärdsprogrammen innehåller övergripande, administrativa åtgärder riktade till statliga och kommunala myndigheter, som genom dessa åtgärder får i uppdrag att se till att det genomförs faktiska, konkreta förbättringsåtgärder för att uppnå god status där det finns ett förbättringsbehov. Huvudsyftet med åtgärdsprogrammet är alltså att ge myndigheter och kommuner styrning och vägledning i fråga om vilka styrmedel de behöver använda sig av för att se till att dessa faktiska, konkreta förbättringsåtgärder blir genomförda (se prop. 2009/10:184, s. 52). Av 5 kap. 11 § miljöbalken följer att myndigheter inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna beslutar om.

I databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) kan man för varje vattenförekomst och kvalitetsfaktor/parameter utläsa vilka påverkanskällor som bidrar till att det finns risk för att god status inte nås (se även bemötande av HaV:s synpunkt om ”Betydelsen av kopplingarna mellan statusklassificering, påverkan, riskbedömning, krav på förbättringar, miljökvalitetsnormer och åtgärder” nedan).

I samrådsversionen av åtgärdsprogrammet hänvisas till VISS, men inför beslut kommer förtydligande beskrivning lämnas av hur åtgärderna kopplar till miljökvalitetsnormerna, samt vilken negativ påverkan det är som förväntas minska med de olika åtgärderna.

Nedan följer ett mer detaljerat bemötande av HaV:s synpunkter på förslagets förenlighet med bestämmelserna i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och ramdirektivet för vatten.

Krav enligt miljöbalken

Av 5 kap. 9 § miljöbalken framgår det vad ett åtgärdsprogram enligt miljöbalken ska innehålla. Dessa bestämmelser är generella och gäller för alla typer av åtgärdsprogram. Bestämmelserna behöver tolkas och tillämpas med hänsyn till vilken sorts åtgärdsprogram det rör sig om och mot bakgrund av dess omfattning, såväl geografiskt som innehållsmässigt. Av naturliga skäl kan ett lokalt avgränsat åtgärdsprogram, innehålla helt andra slags uppgifter och detaljer än ett åtgärdsprogram som omfattar alla typer av påverkan på samtliga vattendrag och sjöar i ett helt vattendistrikt kan göra. Vattenmyndigheten anser att det är nödvändigt att ta hänsyn till detta vid bedömningen av de resonemang som HaV har redovisat för respektive punkt i 5 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Nedan följer synpunkter på HaV:s resonemang under respektive punkt i bestämmelsen.

1. Uppgifter om den eller de miljö kvalitetsnormer som ska följas

Vattenmyndigheten bedömer att det inte är vare sig ändamålsenligt eller nödvändigt att i själva åtgärdsprogrammet redovisa alla miljö kvalitetsnormer som kommer att gälla för samtliga vattenförekomster i vattendistriktet. Det skulle innebära en uppräknings på hundratals sidor med uppgifter om detaljer för enskilda vattenförekomster, som gör materialet mycket omfattande och svåröverskådligt och ändå inte tillför någon ökad tydlighet eller förståelse för varför olika administrativa åtgärder behöver genomföras.

Enligt Vattenmyndighetens bedömning innebär bestämmelsen i 5 kap. 9 § miljöbalken inte att samtliga miljö kvalitetsnormer behöver anges i själva åtgärdsprogrammet för dess genomförande. Det som krävs är snarare att det för respektive myndighet eller kommun tydliggörs hur varje åtgärd ska bidra till att olika miljö kvalitetsnormer i distriktet uppnås och i vilken omfattning det finns behov av att genomföra åtgärder för att se till att normerna följs.

Vattenmyndigheten bedömer därför att det finns ett behov och ett värde i att förtydliga kopplingen mellan miljö kvalitetsnormerna i distriktet och behovet av att genomföra de administrativa åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet.

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

Förslaget till åtgärdsprogram innehåller de uppgifter som framgår av denna bestämmelse. Det framgår av åtgärdsprogrammet vilka administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner i distriktet behöver vidta, och när dessa åtgärder behöver vara genomförda. Vattenmyndigheten kan inte heller se att HaV har påstått att förslaget till åtgärdsprogram står i direkt strid med denna bestämmelse. Det som HaV framför under denna punkt i sitt yttrande är snarare synpunkter kring hur detaljerade dessa uppgifter bör vara

Vattenmyndigheten vill särskilt kommentera det faktum att de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet för samtliga fem vattendistrikt har en likartad utformning och formulering. HaV ifrågasätter att det aggregerade åtgärdsbehovet för varje distrikt skulle kunna leda till så snarlika övergripande åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna har dock utformat de övergripande, administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet med utgångspunkt från vilka styrmedel respektive myndighet och kommun har möjlighet att tillämpa för att se till att konkreta förbättrande eller förebyggande åtgärder kommer till stånd. Och i det avseendet skiljer sig inte förhållandena åt mellan distrikten – svenska myndigheter och kommuner tillämpar samma rättsregler och har, i allt väsentligt, tillgång till samma administrativa verktyg och styrmedel oavsett vilket distrikt de verkar i. Det är alltså inte de uppdrag vattenmyndigheterna ger myndigheter och kommuner i åtgärdsprogrammen som behöver vara olika mellan distrikten, utan det faktiska genomförandet av dessa uppdrag. Där det verkligen föreligger olika

förutsättningar avspeglas detta i åtgärdsprogrammen: Region Stockholm och Region Skåne har ett särskilt ansvar för fysisk planering, enligt Plan och bygglagen 7 kap. 1 §, som andra regioner inte har. Därav följer att åtgärdsprogrammen för Södra Östersjön och Västerhavet (som omfattar var sina delar av Region Skåne) och Norra Östersjön (som omfattar Region Stockholm) innehåller en åtgärd som riktar sig till just dessa regioner.

Vattenmyndigheten vill också påpeka att det av konstitutionella skäl finns begränsningar i hur specifika åtgärder till myndigheter och kommuner som ett åtgärdsprogram kan innehålla. Av 12 kap. 2 § regeringsformen följer det att en myndighet inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Det innebär att vattenmyndigheterna inte har möjlighet att, inom ramen för ett åtgärdsprogram, ange i detalj hur andra myndigheter ska tillämpa de styrmedel som de använder för att se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Ett åtgärdsprogram får alltså inte bli så detaljerat att det i praktiken styr hur enskilda myndigheter ska genomföra sin verksamhet och genomdriva krav på konkreta förbättringsåtgärder gentemot enskilda verksamhetsutövare. Motsvarande principer gäller för kommunerna, enligt grunderna för det kommunala självstyret som framgår av 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § regeringsformen.

I det här avseendet är det också viktigt att skilja på åtgärder till centrala myndigheter med övergripande uppgifter på nationell nivå, och åtgärder till mer operativt inriktade myndigheter som länsstyrelserna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö samt kommunerna.

De centrala myndigheterna har, i allt väsentligt, nationellt övergripande uppdrag i åtgärdsprogrammen som avser åtgärder av utredande, vägledande, kunskapsuppbyggande, rådgivande och strategisk karaktär, vilka i sin tur riktar sig till operativa tillsynsmyndigheter eller till kommunerna i deras samhällsplanerande roll. Den praktiska tillämpningen av dessa utredningar, vägledningar, kunskaps-sammanställningar och råd kommer sedan att variera mellan distrikten, beroende på behov och förutsättningar, när myndighetsutövningen sker i förhållande till miljö kvalitetsnormerna i specifika vattenförekomster. Men det förändrar inte behovet av att utforma de flesta av åtgärderna till centrala myndigheter på likartade sätt i samtliga distrikts åtgärdsprogram, eftersom de är gemensamma för hela landet och inte påverkas direkt av distriktspecifika förhållanden. Det är sannolikt också ineffektivt att en och samma myndighet ska behöva anpassa sin verksamhet till fem formuleringar som är olika, men snarlika. Eftersom både innehåll och formulering av en åtgärd är föremål för omfattande dialog med aktuell myndighet inses snabbt att det blir ineffektivt om vart och ett av de fem distrikten ska ta fram egna åtgärdsförslag som fyller ett syfte som i allt väsentligt ser likadant ut i samtliga distrikt.

Vattenmyndigheterna har dock strävat efter att i varje distrikts förslag till åtgärdsprogram redovisa vilken typ av problem/miljö kvalitetsnormer och

åtgärdsbehov som dessa övergripande, nationella åtgärder i förlängningen behöver ta sikte på och hur omfattande dessa problem är i respektive distrikt. Detta har bedömts viktigt för att kunna visa på behovet av åtgärderna i distriktet. För den här typen av åtgärder är det dock inte möjligt att redovisa någon direkt koppling till specifika miljö kvalitetsnormer i enskilda vattenförekomster, eftersom åtgärderna bara indirekt förväntas leda till konkreta förbättrande eller förebyggande åtgärder i miljön. Inte desto mindre visar vattenmyndigheternas analyser och åtgärdsdialoger med samtliga myndigheter att det finns ett stort behov av just dessa nationella, övergripande åtgärder för att säkerställa att det i förlängningen genomförs rätt konkreta åtgärder på rätt plats.

För de myndigheter som får i uppdrag att genomföra mer operativt inriktade åtgärder, som tar sikte på att mer direkt åstadkomma konkreta förbättrande eller förebyggande åtgärder, har vattenmyndigheterna beskrivit själva åtgärderna på likartade sätt i samtliga distrikt. Det beror, som nämnts ovan, på att det på en övergripande nivå handlar om tillämpning av samma bakomliggande bestämmelser och styrmedel i samtliga distrikt. Men i den praktiska tillämpningen för varje enskild länsstyrelse eller kommun, eller för Försvarsinspektören för hälsa och miljö, kommer både omfattning och karaktär på åtgärds genomförandet att variera i stor utsträckning beroende på vilket distrikt eller del av distrikt det handlar om.

Enligt vattenmyndigheternas bedömning behöver samtliga åtgärder för centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner som anges i de fem förslagen till åtgärdsprogram genomföras i åtminstone någon del av varje vattendistrikt. Var och i vilken omfattning olika åtgärder behöver genomföras i respektive distrikt framgår av de underlag som vattenmyndigheterna har använt till grund för framtagandet av åtgärdsprogrammet. Dessa underlag finns i sin allra mest detaljerade form i databasen VISS, men har för länsstyrelser och kommuner även sammanställts i nya digitaliserade verktyg som vattenmyndigheterna har utvecklat gemensamt, kallade StoryMaps. I dessa StoryMaps redovisas det för ett visst geografiskt område (exempelvis en kommun eller ett län) var de olika administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet behöver tillämpas för att de ska leda till att miljö kvalitetsnormerna för berörda vattenförekomster ska kunna följas. Dessa StoryMaps har utvecklats utifrån tidigare inkomna önskemål om att underlätta användningen av VISS, och kan sägas utgöra länken mellan den detaljerade information på vattenförekomstnivå som finns i VISS och de övergripande administrativa åtgärder som beskrivs i åtgärdsprogrammen.

Mot denna bakgrund bedömer Vattenmyndigheten att det förslag till åtgärdsprogram som har varit ute på samråd är förenligt med kraven i 5 kap. 9 § andra stycket 2 miljöbalken. Inom ramen för det förvaltningsrättsliga system som vattenförvaltningen verkar i, och med hänsyn till att vattenförvaltningens underlag, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram omfattar alla vattenförekomster i hela Sverige, finns det inte rättsliga eller praktiska förutsättningar för att i detalj i åtgärdsprogrammen ange exakt vilka åtgärder varje enskild myndighet eller kommun ska vidta i varje enskilt fall för att se till att miljö-

kvalitetsnormerna ska följas. Det behövs och krävs ett handlingsutrymme för myndigheter och kommuner att välja det genomförande av åtgärderna som de bedömer är mest effektivt utifrån förutsättningarna och behoven inom deras respektive administrativa och geografiska ansvarsområde. Det skulle också bli ett överskådligt och mycket svårtillgängligt åtgärdsprogram om det skulle behöva omfatta alla underlag som har legat till grund för vattenmyndigheternas överväganden och beslut.

Mot bakgrund av de synpunkter som har framförts av såväl HaV som andra samrådsinstanser i denna del, har Vattenmyndigheten påbörjat ett arbete med att i åtgärdsprogrammet förtydliga och ytterligare förklara hur kopplingen ser ut mellan åtgärdsprogrammets administrativa åtgärder och de krav på faktiska, konkreta förbättrande eller förebyggande åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna.

3. Uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder

Vattenmyndigheten har svårt att avgöra på vilket sätt, i vilken omfattning och i vilka delar HaV anser att förslaget till åtgärdsprogram avviker från denna bestämmelse. Det framgår inte av HaV:s skrivelse och är därför inte möjligt för oss att bemöta på något konkret sätt.

Enligt Vattenmyndighetens bedömning har vi redogjort för de generella förbättringsbehov som finns för olika typer av påverkanskällor, i de motiveringstexter som finns för respektive åtgärd i förslaget till åtgärdsprogram. I dessa texter och i de genomförandebeskrivningar som finns för respektive åtgärd har Vattenmyndigheten också redogjort för hur åtgärden förväntas leda till att det genomförs sådana förbättringsåtgärder som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska följas.

Av de skäl som har angetts ovan håller sig dock dessa beskrivningar på en relativt övergripande nivå i de distriktsvisa åtgärdsprogrammen, och det är först i de mer konkreta underlagen för åtgärdsprogrammets genomförande som det finns mer detaljerade beskrivningar av förbättringsbehov och förslag på lämpliga åtgärder för olika påverkanskällor och vattenförekomster.

Vattenmyndigheten vill också återupprepa att vi inte ser det som vare sig möjligt eller lämpligt att vattenmyndigheterna i detalj anger vilka fysiska åtgärder som ska vidtas på olika platser. Utöver att det saknas rättsliga möjligheter för att i detalj styra hur och var konkreta förbättringsåtgärder genomförs, finns det också flera praktiska hinder mot det. Bedömningar och beslut om specifika fysiska åtgärder för olika påverkanskällor måste ske efter en mycket mer noggrann och detaljerad åtgärdsanalys än vattenmyndigheterna kan genomföra. Detta behöver göras lokalt inom ramen för tillsyn och prövning och kan inte göras i detalj på nationell nivå eller distriktsnivå. Vattenmyndigheterna har varken resurser eller tillgång till de underlag som krävs för sådana bedömningar. I många fall behövs

också en föregående prövning för att se till att konkreta åtgärder genomförs, exempelvis hos tillsynsmyndigheten eller inom ramen för en tillståndsprövning i miljöprövningsdelegation eller hos en mark- och miljödomstol. Vattenmyndigheterna kan inte föregå resultatet av dessa bedömningar och prövningar, och ska givetvis inte heller överta den lokala tillsynsmyndighetens roll.

Vattenmyndigheterna kommer inför besluten i december att se över möjligheten att förtydliga och utveckla beskrivningarna av kopplingarna mellan miljö-kvalitetsnormer, förbättringsbehov, möjliga och lämpliga förbättringsåtgärder och de administrativa styrmedelsåtgärderna i åtgärdsprogrammet.

4. 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

Vattenmyndigheten bedömer att HaV:s synpunkter även i den här delen i huvudsak handlar om att myndigheten har en något annan bild än vår av hur detaljerade redogörelserna för olika konkreta förbättrande och förebyggande åtgärder bör och kan vara i ett distriktsövergripande åtgärdsprogram innehållande administrativa styrmedelsåtgärder. HaV verkar inte heller här ha gjort någon skillnad i synen på åtgärder för centrala myndigheter på en övergripande, nationell nivå, och åtgärder för regionalt och lokalt operativa myndigheter som Forsvarsinspektören för miljö och hälsa, länsstyrelserna och kommunerna.

Som vattenmyndigheten har påpekat ovan framgår inte detaljer om påverkan, status, risk och åtgärdsbehov för enskilda vattenförekomster i åtgärdsprogrammet. Den informationen finns istället i databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS), där det för varje vattenförekomst och kvalitetsfaktor/parameter går att utläsa vilken eller vilka påverkanskällor som bidrar till att det finns risk att god status inte nås. De påverkanskällor som anges i VISS överensstämmer med de typer av källor som anges i 8 och 9 §§ i HaV:s föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (HVMFS 2017:20). I VISS redovisas också vattenmyndigheternas bedömningar av vilka slags åtgärder som bedöms vara möjliga och lämpliga att genomföra för att åtgärda dessa påverkanstryck, utifrån det underlag som vattenmyndigheterna har tillgång till och de analyser som dessa underlag möjliggör. (Se även avsnittet under Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 2 nedan, angående betydelsen av kopplingarna mellan statusklassificering, påverkan, riskbedömning, krav på förbättringar, miljökvalitetsnormer och åtgärder).

Dessa underlag behöver ligga till grund för de olika myndigheternas och kommunernas egen planering och genomförande av sina åtgärder i åtgärdsprogrammet. Det är först då, i planeringen och den praktiska tillämpningen av de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet, som det går att bedöma mer i detalj vilka konkreta förbättringar i enskilda vattenförekomster varje åtgärd kan

förväntas leda till. Med de underlag vattenmyndigheten har tillgång till går det att analysera och beskriva de förväntade förbättringseffekterna av åtgärderna i åtgärdsprogrammet på samlad och övergripande nivå, men det är inte möjligt att i detalj bedöma vilka förbättringar som kan förväntas för enskilda vattenförekomster i förhållande till varje styrmedelsåtgärd.

Rent generellt bör det dock framhållas att vattenmyndigheterna i våra beräkningar, bedömningar och förslag syftar till att den samlade effekten av genomförandet av åtgärderna i åtgärdsprogrammet för respektive typ av påverkanskälla kommer att leda till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Den bedömningen utgår ifrån antagandet att varje åtgärdsmyndighet och kommun genomdriver åtgärderna i åtgärdsprogrammet fullt ut i enlighet med de prioriteringar och underlag som framgår av vattenmyndigheternas samlade material i VISS, miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster och åtgärdsprogrammet.

Hur väl det faller ut i praktiken, och hur mycket var och en av åtgärderna bidrar till detta, är därför i stor utsträckning beroende av faktorer i genomförandet som vattenmyndigheterna inte råder över. Faktorer som myndigheternas och kommunernas resurser och prioriteringar i genomförandet av åtgärdsprogrammet, den slutliga utformningen och omfattningen på åtgärdsprogrammet, vilka bedömningar och beslut som blir utfallet i tillsyns- och tillståndsärenden m.m.

Vattenmyndigheten vill också hänvisa till Sveriges svar till EU-kommissionen med anledning av de EU-piloter som riktades till Sverige under hösten 2020 och våren 2021. Där redovisas i allt väsentligt ovanstående beskrivning av hur åtgärdsprogram i Sverige är avsedda att fungera. Bland annat framgår följande:

”Åtgärdsprogrammen innehåller åtgärder riktade till myndigheter och kommuner för att uppnå god status i fråga om alla prioriterade ämnen och alla särskilda förorenande ämnen där det finns ett förbättringsbehov. Av 5 kap. 11 § miljöbalken följer att myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna beslutar om.”

”Tillsyn och tillsynsvägledning som åtgärd i åtgärdsprogrammen utgör således åtgärder i form av styrmedel för att fysiska eller tekniska åtgärder ska genomföras i nästföljande led. För en beskrivning av tillsynens och tillsynsvägledningens roll i genomförandet av vattendirektivet, se avsnitt 2.4 på sida 37 och bilaga 4 och 5 till Sveriges svar på EU pilot-skrivelse om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet 2020(9800) (M2020/01951 2021-04-01). Kommunerna har i egenskap av bl.a. tillsynsmyndigheter ansvar för att miljökvalitetsnormer följs (se 5 kap. 3 § miljöbalken). En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Vid behov kan tillsynsmyndigheten också fatta beslut om ytterligare åtgärder och sanktioner. En sådan åtgärd kan vara att initiera omprövning av

verksamhetens tillstånd, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs, se avsnitt 2.3.2.1 på sida 33 i Sveriges svar på EU pilot-skrivelse om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet 2020(9800) (M2020/01951 2021-04-01). Genom ovannämnda ordning - med åtgärder i åtgärdsprogrammet riktade till tillsynsmyndigheten i stället för direkt till verksamhetsutövaren – säkerställs att kraven på åtgärder kan anpassas till förutsättningarna för varje enskild verksamhet, dess påverkan på vattenförekomsten och möjligheterna till specifika fysiska eller tekniska åtgärder.”

”När det gäller fysiska och tekniska åtgärder varierar förutsättningarna för påverkanskällor och vattenförekomster och de behöver därför vara anpassade för att få avsedd effekt. Fördjupade undersökningar kan behövas lokalt för specifika påverkanskällor. Det följer alltså inte av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram hur t.ex. saneringen av förorenad mark ska ske eller vilken fysisk eller teknisk åtgärd som tillsynsmyndigheten ska tillgripa för specifika objekt.”

Vattenmyndigheterna har sett ett behov av att tydliggöra dessa utgångspunkter ytterligare i åtgärdsprogrammet, och att också ge myndigheter och kommuner stöd i arbetet med att planera och genomföra åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Vi har därför påbörjat arbetet med att ta fram underlag och sammanställningar som länsstyrelser och kommuner kan använda som stöd i genomförandet av sina åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska följas. Detta kommer att tydliggöras i de kommande åtgärdsprogram som vattendelegationerna ska besluta om i december.

Mot denna bakgrund bedömer Vattenmyndigheten att förslaget till åtgärdsprogram, med de tillägg och förtydliganden som kommer att göras, tillgodoser kraven i denna punkt så långt det är praktiskt och rättsligt möjligt inom ramen för det svenska förvaltningsrättsliga ramverket. Vi bedömer att det också är väl förenligt med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten. Vattenmyndighetens bedömning är också att vi i såväl det nu gällande åtgärdsprogrammet som de förslag till åtgärdsprogram som har samrått, har tillgodosett de synpunkter som regeringen lämnade i sitt yttrande i samband med prövningen av förslagen till åtgärdsprogram 2016. Vatten-myndigheten bedömer att de förtydliganden och klargöranden om kopplingarna mellan åtgärdsprogrammen och planeringsunderlagen i VISS m.m. som kommer att göras kommer att tillgodose den kritik som har riktats mot Sverige från EU-kommissionen i den här delen. Detta har också noterats av regeringen i svaret på EU-piloterna, där det anges följande:

”Vattenmyndigheterna uppger till regeringen att de i åtgärdsprogrammen som ingår i den tredje cykelns förvaltningsplaner har för avsikt att förtydliga hur åtgärderna riktade till myndigheter och kommuner är avsedda att leda till fysiska och tekniska åtgärder i fråga om särskilda förorenande ämnen och prioriterade ämnen.”

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

När det gäller redovisning av kostnader för de administrativa och konkreta (fysiska) åtgärder som förväntas bli resultatet av åtgärdsprogrammet, har Vattenmyndigheten redovisat våra samlade bedömningar av kostnaderna för olika aktörer och grupper i samhället. Dessa har utgått ifrån mer detaljerade underlag och beräkningar som dessvärre inte var möjliga att fullt ut tillgängliggöra digitalt i samband med övriga samrådshandlingar, på grund av bestämmelser om digitalisering och tillgänglighetsanpassning. Det har dock varit fullt möjligt att ta del av dessa underlag genom att kontakta Vattenmyndigheten. Detta har under samrådstitiden också framförts vid samrådsmöten och andra samverkanstillfällen. Vattenmyndigheten kan dock inte se att den omständigheten att underlagsrapporterna inte har varit digitalt lättillgängliga kan anses innebära att det saknas en analys och redovisning av de beräknade kostnaderna för åtgärdsprogrammets genomförande i samrådsmaterialet. Vi anser inte heller att det utgör en brist i förhållande till kraven i 5 kap. 9 § miljöbalken.

I konsekvensanalysen av förslaget till åtgärdsprogram redovisas kostnaderna för olika aktörer som grupp, exempelvis kommuner, länsstyrelser, verksamhetsutövare och enskild. Denna uppdelning kom till efter regeringens prövning 2016 av Åtgärdsprogram 2016–2021, och har vidareutvecklats i analysen för åtgärdsprogram 2021–2027. Vattenmyndigheten bedömer att det knappast är vare sig möjligt eller rimligt att redovisa de kostnadsmissiga konsekvenserna för olika aktörer på en mer detaljerad nivå i åtgärdsprogram som har den utformning och den nivå som de nu aktuella förslagen. Konsekvensanalysens detaljeringsgrad och precision följer helt enkelt den som gäller för åtgärdsprogrammet över lag.

Vattenmyndigheten har svårt att bedöma HaV:s synpunkt på redovisningen av de miljömässiga konsekvenserna av förslaget till åtgärdsprogram. Enligt vår bedömning är de miljömässiga konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna i allt väsentligt att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Det är också det som utgör ”den kvantifierade nyttan” med åtgärderna, som har beskrivits i föregående avsnitt. I miljökonsekvensbeskrivningen avseende förslaget till åtgärdsprogram, som ingick i samrådsmaterialet, redovisas också de förväntade miljömässiga konsekvenserna av åtgärdsprogrammet.

Ett uppnående av detta förutsätter dock, såsom framhållits ovan, att åtgärderna i åtgärdsprogrammet genomförs fullt ut av samtliga berörda myndigheter och kommuner. Detta genomförande behöver ske i linje med de underlag som Vattenmyndigheten har tagit fram och med utgångspunkt från de faktiska åtgärdsbehov i miljön som finns inom varje myndighets eller kommuns geografiska ansvarsområde. För centrala myndigheter handlar det till största delen om att genomföra åtgärderna på ett sådant sätt att det skapar förutsättningar för att i ett nästa skede – genom tillsyn, rådgivning, utbildning, information, bidragsgivning eller tillämpning av andra styrmedel – se till att det genomförs

konkreta förbättrande eller förebyggande åtgärder så att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Krav enligt vattenförvaltningsförordningen

6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen

Vattenmyndigheten delar inte HaV:s uppfattning att vi i vårt arbete inte har beaktat de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i de bestämmelser som anges i 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen. Tvärtom menar Vattenmyndigheten att vi har utgått från alla dessa underlag i framtagandet av förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Framtagandet av förslag till administrativa styrmedelsåtgärder i åtgärdsprogrammet har självklart utgått ifrån identifierad påverkan och åtgärdsbehov (se beskrivningarna av detta nedan). I själva förslaget till åtgärdsprogram beskrivs detta relativt kortfattat under rubriken ”Motivering” i varje styrmedelsåtgärd, där åtgärdsbehovet för distriktet beskrivs på en övergripande nivå utifrån påverkansanalys och riskbedömning. Hur påverkansanalysen och riskbedömningen har genomförts i distriktet, och resultatet av dem, beskrivs i sin tur i kapitel 3 i förvaltningsplanen, inklusive referenser till de vägledningar och riktlinjer som använts. Detta är också en redovisning på en övergripande nivå för hela distriktet. Enskilda detaljer för enskilda vattenförekomster redovisas i VISS.

Vattenmyndigheten uppfattar det som att HaV:s kritik i denna del i huvudsak handlar om att det inte har gjorts (eller redovisats) avrinningsområdesvisa analyser av påverkan, risk och åtgärdsbehov. HaV anger också att målet att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde. Vattenmyndigheten vill för det första påpeka att påverkans- och åtgärdsanalyser och normsättning i mycket stor utsträckning har gjorts utifrån avrinningsområdesvisa analyser av påverkan, effekter i vattenmiljön och behov av åtgärder. Detta framgår av de riktlinjer och metodbeskrivningar för påverkans- och åtgärdsanalyser och normsättning som vi har använt. Det finns hänvisningar till dem i relevanta avsnitt av förslaget till Förvaltningsplan 2021–2027 där de olika arbetsmomenten beskrivs. Mot bakgrund av att vattenförvaltningens utgångspunkt är tillstånd och förbättringsbehov i enskilda vattenförekomster, har alla bedömningar av påverkan, risk, status, förbättringsbehov och åtgärdsbehov fördelats ut och angetts för enskilda vattenförekomster. Miljö kvalitetsnormer gäller också för enskilda vattenförekomster, inte för hela avrinningsområden. Vattenmyndigheten ställer sig därför något frågande till HaV:s synpunkt att analyser och beslut borde utgå från avrinningsområden i dessa delar.

Det är dock givetvis fullt möjligt att sammanställa de analyser och bedömningar vi har gjort även på avrinningsområdesnivå. Enligt Vattenmyndighetens uppfattning är det snarare en fråga om vad som kan anses vara en lämplig

geografisk skala för redovisning av underlag och analyser, än om att vi inte har gjort relevanta analyser och bedömningar och beaktat dem i vårt arbete med att ta fram förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Vattenmyndigheten instämmer dock i att det kan vara värdefullt att bli tydligare i det här avseendet i åtgärdsprogrammet. Förtydliganden av hur vi tagit fram åtgärderna i åtgärdsprogrammet som ett resultat av kartläggning och analysarbetet har också efterfrågats av flera remissinstanser. Vattenmyndigheten planerar därför att utveckla åtgärdsprogrammet, genom att bland annat lägga till en tydligare förklaring om hur vi kommit fram till de åtgärder som anges där.

Vattenmyndigheten kan inte se att det finns något krav på att i åtgärdsprogrammet koppla kostnader för olika åtgärder till verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen, som HaV anger i sitt yttrande. Det är också oklart på vilket sätt det skulle innebära ett avsteg från 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen att inte redovisa en sådan koppling i åtgärdsprogrammet.

Vattenmyndigheten har inte heller möjlighet att bedöma vad HaV tycker saknas när det gäller beskrivningar och analyser som avses i artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet. HaV:s synpunkter i denna del är så vaga och svepande att det helt enkelt inte går att bedöma på vilket sätt och i vilka delar de anser att våra förslag väsentligen avviker från bestämmelserna. Det framgår inte heller vilket underlag och vilka analyser HaV stödjer sig på i bedömningen av att Vattenmyndigheten har föreslagit miljökvalitetsnormer som sannolikt landar i krav på förbättringar som är samhällsekonomiskt orimliga.

Vattenmyndigheten kan inte heller bedöma på vilket sätt en tydligare uppdelning mellan olika kategorier av grundläggande åtgärder, eller mellan grundläggande och kompletterande åtgärder, skulle leda till några avgörande skillnader i fråga om vilka styrmedelsåtgärder som myndigheter och kommuner behöver genomföra för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Enligt Vattenmyndighetens bedömning har vi redovisat förhållandevis tydligt vilka styrmedel som kan anses utgöra grundläggande åtgärder enligt de olika bestämmelserna i artikel 11.3 i vattendirektivet, och hur det kopplar till myndigheters och kommuners åtgärder i förslaget till åtgärdsprogram. Det framgår av bilaga 1 till förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

6 kap 5 § vattenförvaltningsförordningen

Som Vattenmyndigheten uppfattar HaV i denna del, handlar kritiken framförallt om att det inte framgår tillräckligt tydligt av förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 (inklusive Bilaga 1) i vilken utsträckning en tillämpning av de styrmedel som anges i förslaget leder till att miljökvalitetsnormerna för enskilda vattenförekomster kommer att kunna följas. Vattenmyndigheten uppfattar också att HaV anser att det bör framgå tydligare hur vi förväntar oss att genomförandet av konkreta åtgärder för att följa miljökvalitetsnormer fördelas på tillämpning av olika styrmedel.

Som Vattenmyndigheten har angett ovan, kommer vi att förtydliga hur åtgärderna riktade till myndigheter och kommuner är avsedda att leda till fysiska och tekniska åtgärder. Som det har påpekats ovan, kommer det dock inte vara möjligt att ange i detalj hur och i vilken omfattning genomförandet av en administrativ styrmedelsåtgärd kommer att leda till att miljö kvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster följs. Det kommer som sagt vara beroende av en mängd olika omständigheter och förutsättningar som Vattenmyndigheten inte råder över och inte heller kan förutse för hela den kommande sexårsperioden.

I den mån det behövs ett förtydligande av de aspekter och förhållanden som HaV tar upp i denna del, bedömer Vattenmyndigheten att det kan tillgodoses genom de förändringar som vi kommer att göra inför beslutsversionerna i december. Vi kan inte heller se att detta skulle utgöra sådana allvarliga avvikelser från vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet att det utgör skäl för regeringen att pröva förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 2

HaV har vidare angett att myndigheten anser att regeringen bör pröva förslagen till åtgärdsprogram utifrån följande aspekt:

- Betydelsen av kopplingarna mellan statusklassificering, påverkan, riskbedömning, krav på förbättringar, miljö kvalitetsnormer och åtgärder. (Bilaga C, s. 13)

Vattenmyndighetens bemötande

Vattenmyndigheten delar inte HaV:s uppfattning om att kopplingen mellan betydande påverkan, åtgärderna i åtgärdsprogrammet och fysiska åtgärdsförslag i VISS i förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Kartläggning och analys har, precis som under tidigare förvaltningscykler, genomförts i enlighet med 3 kap. VFF och resultaten har i enlighet med de formella kraven beaktats i framtagandet av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Framtagandet av administrativa styrmedelsåtgärder i åtgärdsprogrammet har därmed utgått ifrån och baserats på identifierad påverkan och åtgärdsbehov. Såsom framhållits ovan, beskrivs detta under rubriken ”Motivering” i varje föreslagna styrmedelsåtgärd i åtgärdsprogrammet, där åtgärdsbehovet för distriktet beskrivs utifrån påverkansanalys och riskbedömning. Hur påverkansanalysen och riskbedömningen genomförts beskrivs i sin tur mer ingående i förvaltningsplanen för respektive distrikt. Där finns även referenser till de olika vägledningarna och riktlinjerna som använts i arbetet hos beredningssekreteriaten och vattenmyndigheterna.

Vattenmyndigheten avser dock, mot bakgrund av bland annat den kritik som HaV för fram i sitt yttrande om bristande tydlighet i detta avseende, att ytterligare

tydliggöra dessa kopplingar vid revideringen av åtgärdsprogram och förvaltningsplan utifrån inkomna samrådssynpunkter inför beslut. Framförallt avser Vattenmyndigheten att förtydliga beskrivningarna av hur vi arbetat fram åtgärderna i åtgärdsprogrammet som ett resultat av kartläggnings- och analysarbetet. Utöver detta avser vattenmyndigheterna, som ett led i att utveckla och förbättra åtgärdsprogram och förvaltningsplan utifrån inkomna samrådssynpunkter, att utveckla beskrivningen av kartläggning och analys i Förvaltningsplan 2021–2027 och utveckla beskrivningen av hur miljö kvalitetsnormerna tagits fram i Förvaltningsplan 2021–2027.

Vattenmyndigheten vill i sammanhanget framhålla att vi under den innevarande förvaltningsperioden 2016–2021 har vidareutvecklat arbetssättet och databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) för att tydliggöra kopplingen mellan påverkansanalys, statusklassificering, riskbedömning, förbättringsbehov och åtgärder. Utvecklingsarbetet har skett i samverkan mellan ett flertal myndigheter och med utgångspunkt i HaV:s vägledning *Statusklassificering och hantering av osäkerhet* (2018) och HaV:s vägledning *Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus* (2016). Vattenmyndigheterna har som ett komplement till dessa vägledningar tagit fram kompletterande riktlinjer för påverkansanalys och för statusklassificering och riskbedömning. Det utvecklade arbetssättet förklaras här kortfattat.

I det första steget, påverkansanalysen, pekas påverkan ut per parameter (ämne) för respektive vattenförekomst. I påverkansanalysen används alla tillgängliga underlag för att bedöma påverkanskällor (både punktkällor och diffusa källor) som kan tänkas påverka tillståndet i en vattenförekomst, med syftet att identifiera all så kallad *betydande påverkan*.

Där påverkan identifierats genomförs statusklassificering för alla parametrar med påverkan, baserat på data som inte var med i påverkansanalysen.

Riskbedömningen utförs i nästa steg för alla parametrar med utpekad betydande påverkan, baserat på nuvarande status och förväntad utveckling av status till 2027. I riskbedömningen ingår att bedöma vilka påverkanskällor det är som bidrar till risken att inte nå god status för varje enskilt ämne/parameter. Resultatet av riskbedömningen används sedan för att identifiera behovet av åtgärder. Beroende av underlagets kvalitet bedöms risken för ytvattenförekomster som säker eller osäker.

Därpå följer en analys av genomförda, pågående och möjliga åtgärder, vilket i sin tur ligger till grund för att föreslå miljö kvalitetsnormer och möjliga åtgärder i VISS. De riktlinjer som använts för detta är framtagna för att motsvara behoven och förutsättningarna för olika påverkanstyper, vilket resulterat i ett antal så kallade ”metoder”ⁱ som finns publicerade i VISS, samt i referenslista här nedan. Bedömningen av betydande påverkan, status, risk, åtgärdsbehov och föreslagen miljö kvalitetsnorm dokumenteras i databasen VISS, för varje vattenförekomst.

Sammanfattningsvis ser Vattenmyndigheten mot denna bakgrund inte att det saknas kopplingar mellan statusklassificering, påverkan, riskbedömning, krav på förbättringar, miljökvalitetsnormer och åtgärder, och kan därmed inte se att det ur den aspekten finns någon grund för regeringen att pröva förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 3

HaV har även angett att myndigheten anser att regeringen bör pröva förslagen till åtgärdsprogram utifrån följande aspekt:

- Om åtgärdsprogrammen ska kompletteras med delåtgärdsprogram enligt 6 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen för att bättre motsvara kraven genom att bearbeta de underlag som finns och prioritera vissa konkreta insatser. (Bilaga C, s. 13)

Vattenmyndighetens bemötande

Vattenförvaltningsförordningen anger i 6 kap 3 § följande:

Om det behövs får vattenmyndigheten fastställa delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen. Ett delåtgärdsprogram skall på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för distriktet.

Vattenmyndighetens uppfattning om ovanstående lagrum är att delåtgärdsprogram är en möjlighet, men inte ett krav, och vi kan därför inte se att avsaknad av potentiella delåtgärdsprogram är något som allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Även ur denna aspekt saknas därmed grund för att regeringen ska pröva förslaget till åtgärdsprogram.

Vattenmyndigheten önskar dock att i sammanhanget framhålla att samrådspaketet i samtliga vattendistrikt inkluderade ett förslag till delförvaltningsplan för vattenbrist och torka. I denna delförvaltningsplan finns även förslag på kompletterande åtgärder inom området. Avsikten med att samråda dessa dokument var att lyfta upp frågan och få in synpunkter i samrådet på ett antal åtgärder av främst förebyggande karaktär som skulle kunna övervägas. Efter analys av inkomna samrådssynpunkter och i dialog med bland annat HaV och SGU, har bara ett distrikt (Södra Östersjön) valt att gå vidare med att ta fram en delförvaltningsplan och ett delåtgärdsprogram för torka och vattenbrist. Övriga distrikt avser istället att arbeta in perspektivet torka och vattenbrist i befintliga kapitel i förvaltningsplan och förtydliga behovet av förebyggande arbete på detta område i förslagen till styrmedelsåtgärder. Detta eftersom analysen och dialogen visar att problemen för övriga vattendistrikt inte är så pass stora att en delförvaltningsplan bedöms som nödvändig i detta skede. Däremot bedömer Vattenmyndigheten att det är viktigt att lyfta fram vikten av det förebyggande

arbete som behöver ske under förvaltningscykel 2021–2027, för att undvika torka och vattenbrist i framtiden, exempelvis på grund av ett förändrat klimat.

Vad gäller delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs, har Vattenmyndigheten hittills inte identifierat några sådana områden som motiverar särskilda delåtgärdsprogram. HaV lyfter heller inte fram några exempel på sådana områden i sitt yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 4

HaV har ytterligare angett att myndigheten anser att regeringen bör pröva förslagen till åtgärdsprogram utifrån följande aspekt:

- Om möjligt, huruvida prövningen av åtgärdsprogrammen visar på behov av förtydliganden i lagstiftning och i myndigheters instruktioner. (Bilaga C, s. 13)

Vattenmyndighetens bemötande

Vattenmyndigheten kan inte se att ovanstående synpunkt utgör grund till att regeringen ska pröva förslaget till åtgärdsprogram. Visserligen delar vi uppfattningen att det kan finnas behov av att förtydliga lagstiftning och myndighetsinstruktioner inom vattenförvaltningen, men vi anser inte att det kan ske genom förtydliganden direkt i förslagen till åtgärdsprogram 2021–2027. Alternativa förslag på hur detta istället kan göras har lämnats av vattenmyndigheterna i remissvar till olika statliga utredningar, bland annat till betänkandena *En utvecklad vattenförvaltning* (SOU 2019:66) och *Havet och människan* (SOU 2020:83). Vattenmyndigheten diskuterar gärna detta vidare med regeringen och berörda myndigheter inom vattenförvaltningen. Vi anser dock inte de förtydliganden som HaV efterfrågar i lagstiftning och myndigheters instruktion ligger inom vattenmyndigheternas rådighet, varför vår bedömning är att denna synpunkt inte utgör skäl för att regeringen ska pröva förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Havs- och vattenmyndighetens sammanfattande synpunkt 5

HaV har slutligen angett att myndigheten anser att regeringen bör pröva förslagen till åtgärdsprogram utifrån följande aspekt:

- Om de svenska myndigheter som ansvarar för att ta fram vattenförvaltningens åtgärdsprogram samt de myndigheter och kommuner som ansvarar för att genomföra åtgärder som följer av vattenförvaltningens åtgärdsprogram har tillgång till tillräckligt effektiva styrmedel för att nå målen till 2027. (Bilaga C, s. 14)

Vattenmyndighetens bemötande

Vattenmyndigheten kan inte se att frågan om tillräckliga styrmedel inom vattenförvaltningen är en fråga som kan lösas genom att regeringen prövar förslaget till åtgärdsprogram. Även om Vattenmyndigheten delar bilden av att det finns behov av att utveckla styrmedel i syfte att förbättra åtgärdsprogrammet, kan vi inte se hur regeringen ska åstadkomma detta inom ramen för en prövning av åtgärdsprogrammet. Sådana förslag till förbättringar har Vattenmyndigheten framfört i remissvar till bland annat de statliga utredningarna *En utvecklad vattenförvaltning* (SOU 2019:66) och *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet ingen övergödning* (SOU 2020:10). Det är inte lagligen möjligt för vattenmyndigheterna att basera ett åtgärdsprogram på styrmedel som myndigheter önskar skulle finnas, men inte har rådighet över att införa. Detta är snarast en fråga som regering och riksdag äger.

Vattenmyndigheten diskuterar gärna behov av utvecklade styrmedel och åtgärdsåtgärder vidare med regeringen och berörda myndigheter inom vattenförvaltningen. Om HaV önskar delta i dessa diskussioner är det välkommet. Vi kan däremot inte se att en prövning av förslaget till åtgärdsprogram är vägen framåt för att nå och få igenom nya styrmedel i den svenska förvaltningen.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis och avslutningsvis anser inte Vattenmyndigheten mot den angivna bakgrunden att förslaget till Åtgärdsprogram 2021–2027 strider mot gällande regelverk eller allvarligt avviker från miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Vattenmyndigheten har vid framtagandet av förslaget till åtgärdsprogram utgått ifrån gällande regelverk och strukturen för befintliga åtgärdsprogram, vilka är anpassade i enlighet med de rekommendationer som regeringen gav i beslutet 2016 om Åtgärdsprogram 2016–2021. Vattenmyndighetens bedömning är att vi kan tillgodose de synpunkter som inkommit genom förtydliganden och tillägg i åtgärdsprogrammet innan beslut i vattendelegationerna i december 2021. Enligt vår uppfattning finns det därför inte skäl för regeringen att ta upp förslaget till åtgärdsprogram till prövning enligt Havs- och vattenmyndighetens begäran.

I detta ärende där Landshövding Mino Akhtarzand beslutat har vattenvårdsdirektör Anna Linusson varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även Länsråd Ulrica Gradin och vattensamordnare Teresia Wällstedt medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar personuppgifter finns på

www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

ⁱ Vattenmyndigheternas metoddokument:

1. (Manual betydande påverkan: HyMo GIS-metod bilaga 2, 2020)
2. (Manual betydande påverkan: HyMo GIS-metod, bilaga 3 (utkast), 2020g)
3. (Metod betydande påverkan näringsämnen kustvatten 2016-2021 (utkast), 2020h)
4. (Metod betydande påverkan näringsämnen sjöar och vattendrag 2016-2021 (utkast), 2020i)
5. (Metod för Sjöfart och båtliv: Åtgärder och undantag, 2020x)
6. (Metod för bedömning av betydande påverkan grundvatten – vattenförvaltningscykel 2016-2021 (utkast), 2020j)
7. (Metod för bedömning av betydande påverkan och statusklassificering hydrologisk regim, LW RW – vattenförvaltningscykel 2016-2021 (utkast), 2020k)
8. (Metod för bedömning av betydande påverkan och statusklassificering hydromorfologi – vattenförvaltningscykel 2016-2021 (utkast), 2020l)
9. (Metod för bedömning av betydande påverkan och statusklassificering konnektivitet, LW RW – vattenförvaltningscykel 2016-2021 (utkast), 2020m)
10. (Metod för bedömning av betydande påverkan och statusklassificering morfologiskt tillstånd – vattenförvaltningscykel 2016-2021 (utkast), 2020n)
11. (Metod för bedömning betydande påverkan av försurning (utkast), 2020o)
12. (Metod för beräkning av åtgärdsbehovet för övergödning, 2020)
13. (Metod för ekonomisk analys - Avloppshantering: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
14. (Metod för ekonomisk analys - Miljöfarlig verksamhet: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
15. (Metod för ekonomisk analys - Miljöfarlig verksamhet: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
16. (Metod för ekonomisk analys - Skogsbruk: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
17. (Metod för ekonomisk analys - Tätortsbebyggelse, vägar m.m.: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
18. (Metod för ekonomisk analys - Vattenförsörjning: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
19. (Metod för ekonomisk analys - Vattenkraft: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast), 2020)
20. (Metod för påverkanstypen Atmosfärisk deposition – Försurning: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck), 2020p)
21. (Metod för påverkanstypen Diffusa källor - Jordbruk - Miljögifter: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck), 2020r)
22. (Metod för påverkanstypen Diffusa källor jordbruk - Övergödning: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (utkast), 2020t)

-
23. (Metod för påverkanstypen Diffusa källor – Andra relevanta - Hästgårdar. Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck), 2020q)
 24. (Metod för påverkanstypen Diffusa källor – skogsbruk: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck), 2020s)
 25. (Metod för påverkanstypen Historisk förorening – Internbelastning: Metodbeskrivning - Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar, okända eller föråldrade (kvarndammar) (i tryck), 2020u)
 26. (Metod för påverkanstyperna Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar - okända eller föråldrade, Förändring av morfologiskt tillstånd - okända eller föråldrade samt Förändring av hydrologisk regim – annat (i tryck), 2020v)
 27. (Metod för väg, järnväg och flygplatser: Åtgärder och undantag, 2020y)
 28. (Metodbeskrivning Avloppsreningsverk och avloppsledningsnät: Åtgärdsplanering och tillämpning av miljökvalitetsnormer och undantag (i tryck), 2020z)
 29. (Metodbeskrivning Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar – okända eller föråldrade (kvarndammar) (i tryck), 2020α)
 30. (Metodbeskrivning Punktkällor - lakvatten från gruvdrift: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020δ)
 31. (Metodbeskrivning Punktkällor Deponier: Åtgärder och miljökvalitetsnormer - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020β)
 32. (Metodbeskrivning Punktkällor IED-industrier och inte IED-industrier: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020γ)
 33. (Metodbeskrivning Påverkan - Urban Markanvändning: Åtgärder, undantag och ekonomisk analys - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020ζ)
 34. (Metodbeskrivning Påverkan – Förorenade områden: Åtgärder och undantag: dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020ε)
 35. (Metodbeskrivning Små avlopp: Åtgärdsplanering och tillämpning av miljökvalitetsnormer och undantag (i tryck), 2020η)
 36. (Metodbeskrivning Sura sulfatjordar: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020θ)
 37. (Metodbeskrivning Säkerställd vattenförsörjning: Åtgärder och miljökvalitetsnormer - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck), 2020ι)
 38. (Metodbeskrivning Övriga sektor miljöskydd: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck), 2020κ)
 39. (Metodbeskrivning: Påverkanstyper kopplade till vattenkraft (i tryck), 2020λ)
 40. (Miljögifter i ytvatten: Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer för statusklassificering och riskbedömning under vattenförvaltningscykel 3 (utkast), 2020μ)
 41. (Pilotstudie för projektet Statusklassificering av hydromorfologi i kustvatten (kusthymo): Sammanfattning av metoder, ställningstaganden och GIS-analyser, 2019)