



REGERINGEN

Regeringsbeslut

I:9

2016-10-06

M2015/01776/Nm m.fl.

Se bilaga 1

Miljö- och energidepartementet

Vattenmyndigheterna

Prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015-2021 enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

2 bilagor

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att vattenmyndigheterna ska fastställa de åtgärdsprogram som ska gälla för 2017–2021. Åtgärdsprogrammen ska ändras så att de uppfyller kraven i punkterna a–h.

a. Programmen ska inte innehålla åtgärder som riktas till kommuner och myndigheter i deras egenskap av verksamhetsutövare.

b. Programmen ska endast innehålla åtgärder som syftar till att de miljökvalitetsnormer som beslutats med stöd av 4 kap. 1 § förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön ska kunna uppfyllas.

c. Av motiveringen till åtgärder ska framgå på vilket sätt de beslutade åtgärder kan bidra till att miljökvalitetsnormerna uppfylls.

d. Beslutade åtgärder ska sammantaget inte vara mer långtgående än vad som krävs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas.

e. Åtgärder riktade till Statens jordbruksverk ska ha den lydelse som följer av *bilaga 2*.

f. När ekonomiska konsekvenser av att genomföra en åtgärd redovisas ska kostnader för kommuner och myndigheter i deras myndighetsutövande roll, för verksamhetsutövare och för enskilda redovisas särskilt. Redovisningen ska även innehålla en samlad redovisning av kostnaderna för respektive myndighet och för kommunerna.

g. Konsekvensanalysen i programmen ska utformas så att konsekvenserna för energisystemet vad gäller produktion av vattenkraft samt balans-

och reglerkraft redovisas på ett mer överskådligt sätt och inkluderar de produktionsanläggningar som kan komma att beröras av de föreslagna åtgärderna.

h. Åtgärdsprogrammen ska innehålla en samlad redovisning av på vilket sätt beslutade åtgärder samt övrig lagstiftning säkerställer uppfyllande av de krav som följer av artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i direktiv 2000/60/EG. Nuvarande redovisning under respektive åtgärds punkt som rubricerats ”Grundläggande eller kompletterande åtgärd” ska tas bort.

Regeringen beslutar även att de åtgärdsprogram som avser 2009–2015 för de fem vattendistrikten ska fortsätta att gälla i de delar som åtgärderna ännu är aktuella till och med utgången av 2016 eller till dess att vattenmyndigheterna har fastställt de åtgärdsprogram som ska gälla för 2017–2021.

Ärendet

Vattenmyndigheterna för Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt har i enlighet med 6 kap. 4 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) gett regeringen möjlighet att pröva vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015–2021.

Av 6 kap. 4 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen följer att en begäran om regeringens prövning av åtgärdsprogram ska lämnas till regeringen inom en vecka från samrådstidens utgång. Begäran har kommit in i rätt tid.

Åtgärdsprogrammen överlämnades till regeringen dels på eget initiativ av vattenmyndigheterna med stöd av 6 kap. 4 § första stycket 1 vattenförvaltningsförordningen, dels med stöd av 6 kap. 4 § första stycket 3 vattenförvaltningsförordningen efter begäran från Jordbruksverket och i fråga om *Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt* efter begäran från Falköpings, Munkedals, Orust, Storfors, Säffle, Torsby, Tranemo, Växjö och Åmåls kommuner samt Miljönämnden Östra Skaraborg, i fråga om *Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt* efter begäran från Alvesta, Mjölby, Svedala, Växjö och Ödeshögs kommuner samt Miljönämnden Östra Skaraborg och VA SYD, samt i fråga om *Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt* efter begäran från Krokoms och Åre kommuner. Till regeringen har även inkommit skrivelser avseende åtgärdsprogrammets utformning från Svenskt Vatten, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och LRF Skåne.

Vattenmyndigheterna har, efter överlämnandet av remissversionerna av åtgärdsprogrammen, omarbetat förslagen med utgångspunkt i de syn-

punkter som kommit in till myndigheterna under samrådsförfarandet. Regeringen begärde under november 2015 in de omarbetade förslagen.

Regeringen meddelade i beslut den 19 november 2015 att regeringen avser att pröva förslagen till åtgärdsprogram och att det är de omarbetade förslagen som ska ligga till grund för prövningen.

Regeringen beslutade den 17 december 2015 att de åtgärdsprogram som avser perioden 2009–2015 för de fem vattendistrikten ska fortsätta att gälla i de delar som åtgärderna ännu är aktuella till dess att nya åtgärdsprogram har fastställts.

Regeringen har kommunicerat handlingarna i ärendet med vattenmyndigheterna och Jordbruksverket samt de kommuner och kommunalförbund som har begärt regeringens prövning. Dessutom har regeringen hämtat in yttranden från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) i deras egenskap av föreskrivande myndigheter enligt 6 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

Skälen för regeringens beslut

Vatten är vårt viktigaste livsmedel. Vårt vatten bidrar med många ekosystemtjänster som upprätthåller eller förbättrar våra levnadsvillkor, både socialt och ekonomiskt. Vatten är en avgörande resurs för att hela vårt samhälle ska kunna fungera och för vår välfärd. Vatten är också en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar som vi delar med våra grannländer. Ett bevarande och förbättrande av grund- och ytvattnets kvalitet och kvantitet är grundläggande för att ur ett långsiktigt perspektiv kunna säkerställa fortsatt välfärd.

Vattenmyndigheternas ansvar enligt 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram i syfte att ange de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att uppfylla miljökvalitetsnormerna är centralt för genomförandet av vattenförvaltningen i Sverige.

Vattenmyndigheterna bör fastställa åtgärdsprogrammen för 2017–2021. Programmen bör uppfylla de krav som anges i punkterna a–h.

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

Regeringen erinrar vattenmyndigheterna om skyldigheten att i enlighet med 5 kap. 7 § miljöbalken vid behov ompröva ett åtgärdsprogram. Ett exempel på när sådant behov kan uppkomma är om de miljökvalitetsnormer som ligger till grund för beslutade åtgärder ändras under förvaltningsperioden på ett sådant sätt att en tidigare beslutad åtgärd behöver ändras för att den ska anses vara korrekt utformad.

Av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen följer en möjlighet att förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, vilket innebär en lägre kravnivå i förhållande till vad som gäller enligt huvudregeln. Enligt samma kapitel ges även möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att kvalitetskrav ska uppfyllas vid en senare tidpunkt eller att mindre stränga krav ska gälla. Regeringen noterar att vattenmyndigheterna, vad gäller de kvalitetskrav som ligger till grund för de åtgärdsprogram regeringen nu har att pröva, har förklarat fler vattenförekomster än under tidigare förvaltningscykel som konstgjorda eller kraftigt modifierade med stöd av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. Vattenmyndigheterna har även använt möjligheten att i enlighet med 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen besluta om att kvalitetskrav ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som är huvudregeln. Havs- och vattenmyndighetens vägledning för tillämpning av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav tycks ge utrymme för beslut om mindre stränga krav till följd av påverkan från bl.a. storskalig vattenkraftproduktion. Regeringen finner det angeläget att hitta rätt balans när krav ska ställas och har för avsikt att uppdra åt de länsstyrelser som är vattenmyndigheter att se över om det finns ytterligare vattenförekomster där förutsättningarna för tillämpning av 4 kap. 3 §, 9 § och 10 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda.

Regeringen redogör nedan närmare för de ställningstaganden som ligger till grund för regeringens bedömning och beslut.

Adressat för åtgärderna (a)

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs. Ansvaret omfattar inte myndigheter och kommuner i dess egenskap av verksamhetsutövare (prop. 2009/10:184, s. 74–75).

De åtgärdsprogram som är föremål för regeringens prövning innehåller åtgärder som bör ändras så att det inte ställs krav på kommun eller myndighet att i egenskap av verksamhetsutövare genomföra fysiska åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är Trafikverkets åtgärd 1 att genomföra åtgärder för att öka vandringsbarheten vid vägpassager och kommunernas åtgärd 6 punkten c där kommunerna åläggs ett ansvar att bedriva verksamhet, t.ex. musselodling, i syfte att minska övergödningen.

Åtgärder för att miljö kvalitetsnormer ska kunna uppfyllas (b–d)

Grunden för att besluta om åtgärder i ett åtgärdsprogram är att säkerställa ett genomförande av de åtgärder som krävs för att de miljö kvalitetsnormer som beslutats som ett led i vattenförvaltningsarbetet med stöd av 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen ska kunna uppfyllas.

Åtgärder som formulerats på ett sådant sätt att de får anses huvudsakligen syfta till genomförande av andra vattenrättsliga åtaganden än uppfyllande av de miljö kvalitetsnormer som beslutats med stöd av 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen bör inte ingå i åtgärdsprogrammen. Exempel på en sådan åtgärd är Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 9 om att ta fram handlingsplaner för invasiva främmande arter.

Regeringen anser att det är centralt för förståelsen och acceptansen av de beslutade åtgärderna att kopplingen mellan åtgärderna och uppfyllande av miljö kvalitetsnormerna redovisas. Av programmen bör det därför tydligt framgå på vilket sätt en åtgärd bidrar till att en miljö kvalitetsnorm ska kunna uppfyllas. Åtgärder mot miljögifter bör tydligare motiveras utifrån resultatet av påverkansanalysen. Det bör framgå vilka ämnen som utgör de största problemen i distriktet och vilka åtgärder som bedöms vara viktigast för att åtgärda dessa problem. Det bör framgå om ämnena ingår i kemisk eller ekologisk status. Beslutade åtgärder bör sammantaget inte vara mer långtgående än vad som krävs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas.

Frågan om förvaltningsplanernas närmare utformning är inte föremål för regeringens prövning inom ramen för detta ärende. Med hänsyn till den koppling som finns mellan åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna vill regeringen ändå understryka följande. Samtliga åtgärder som vattenmyndigheterna bedömer behöver genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas bör framgå av åtgärdsprogrammen. Att i förvaltningsplanen lista aktiviteter under benämningen ”förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande” är otydligt i förhållande till de åtgärder som omfattas av åtgärdsprogrammen. Texten kan tolkas så att endast del av de åtgärder som behöver genomföras framgår av åtgärdsprogrammen.

Åtgärder riktade till Statens jordbruksverk (e)

I det svenska landsbygdsprogrammet finns åtgärder för att bl.a. minska växtnäringsförluster från jordbruksmark. Det är åtgärder som t.ex. investeringsstöd till strukturkalkning, kalkfilterdike, våtmarker, fosfordammar och tvåstegsdike för näringsretention, miljöersättningar till skyddszoner längs vattendrag och för anpassade skyddszoner samt rådgivningsåtgärder. Det svenska landsbygdsprogrammet utgör ett viktigt styrmedel för såväl fysiska åtgärder som åtgärder inom kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet riktad till jordbrukare. Åtgärderna bidrar till att miljö kvalitetsnormerna kan

uppfyllas. Det gäller även åtgärder om vidareutvecklad vägledning för egenkontroll vid jordbruksföretag och tillsynsvägledning för att minska jordbrukets påverkan på vattenförekomster. Regeringen anser därför att åtgärdsprogrammen bör förtydligas i de delar som avser åtgärder riktade till Jordbruksverket. Åtgärder riktade till Jordbruksverk bör därför ha den lydelse som följer av *bilaga 2* till beslutet.

Konsekvensanalys (f)

Åtgärdsprogrammen anger de åtgärder som behöver vidtas för att miljö-kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas. Inför beslut om åtgärder är det av största vikt att det finns en grundlig och heltäckande redovisning av konsekvenserna av respektive åtgärd från såväl allmän som enskild synpunkt. Regeringen anser att åtgärdsprogrammen bör förtydligas i förhållande till kraven i 5 kap. 6 § andra stycket 6 miljöbalken, dvs. avseende analys av programmens konsekvenser och hur åtgärderna är avsedda att finansieras. Åtgärdsprogrammen bör därför före fastställande kompletteras på så sätt att det vid redovisning av de ekonomiska konsekvenser som ett genomförande av en åtgärd kan resultera i tydligt framgår hur kostnader för kommuner, berörda myndigheter, verksamhetsutövare och enskilda förväntas fördelas. Administrativa kostnader bör här särredovisas i förhållande till övriga kostnader för åtgärdernas genomförande. Det är vidare viktigt att de samlade kostnaderna för respektive myndighet och kommunerna går att utläsa av analysen. Konsekvensanalysen bör därför kompletteras även i denna del. Vidare bör osäkerhetsfaktorer vid uppskattade konsekvenser redovisas, liksom hur beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna har gjorts.

Konsekvensanalys - vattenkraft (g)

Värnande av vattenkraftens balans- och reglerförmåga vid genomförande av vattenförvaltningens olika moment är av stor vikt. Mot bakgrund av detta bör konsekvensanalysen även kompletteras på sådant sätt att de samlade konsekvenserna för energisystemet avseende produktion och balans- och reglerförmåga redovisas på ett tydligt och överskådligt sätt och inkluderar de produktionsanläggningar som kan komma att beröras åtgärderna i programmen. Regeringen erinrar om att effekterna av att vidta åtgärder för att miljöanpassa dammar och vattenkraftverk, inklusive konsekvenser för kulturmiljön, kan skilja markant beroende på placering och typ av anläggning. Detta behöver tydliggöras i konsekvensanalysen.

Redovisning av uppfyllande av krav enligt artikel 11 i direktiv 2000/60/EG (h)

Krav på vad åtgärdsprogrammen ska innehålla framgår av artikel 11 i direktiv 2000/60/EG. Dessa krav genomförs i svensk rätt i huvudsak genom 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen som även innehåller en hänvisning till nämnda artikel. Artikeln syftar till att medlemsstaterna sammantaget ska ha en reglering som säkerställer att beslutade miljö-kvalitetsnormer nås i rätt tid. De åtgärder som genom åtgärdsprogrammen specifikt riktas till kommuner och myndigheter utgör

således endast en delmängd i förhållande till kraven i artikel 11 i direktivet.

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

Övrigt

Samverkan mellan samtliga berörda aktörer är centralt för en väl fungerande vattenförvaltning och ska genomsyra och vara en integrerad del av vattenmyndighetens arbete. Av 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen framgår att vattenmyndigheterna ska planera vattenförvaltningsarbetet så att det möjliggör och uppmuntrar till att alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön kan delta i arbetet. En inkluderande process är central för såväl kvaliteten på som förståelsen för och acceptansen av kommande beslut och därmed även för att säkerställa att beslutade åtgärder ryms inom respektive myndighet och kommuners ansvarsområde och kan genomföras kostnadseffektivt och i tid.

På regeringens vägnar


Karolina Skog



Annika Nilsson

Kopia till

Boverket
Generalläkaren

Havs-och vattenmyndigheten
Jordbruksverket
Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen
Kustbevakningen
Lantmäteriet
Livsmedelsverket
Läkemedelsverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Skogsstyrelsen
Sveriges geologiska undersökning
Trafikverket
Alvesta kommun
Falköping kommun
Hjo kommun
Karlsborg kommun
Krokom kommun
Mjölby kommun
Munkedal kommun
Orust kommun
Skövde kommun
Storfors kommun
Svedala kommun
Säffle kommun
Tibro kommun
Torsby kommun
Tranemo kommun
Växjö kommun
Åmål kommun
Åre kommun
Ödeshögs kommun
Miljönämnden Östra Skaraborg
VA SYD
Svenskt Vatten
Lantbrukarnas riksförbund
LRF Skåne

Bilaga 1 till regeringens beslut I:9 6 oktober 2016

Diarienummer:

M2015/01776/Nm

M2015/02052/Nm

M2015/02053/Nm

M2015/02054/Nm

M2015/02134/Nm

M2015/02160/Nm

M2015/02171/Nm

M2015/02226/Nm

M2015/02334/Nm

M2016/01763/Nm

Åtgärder i åtgärdsprogram i enlighet med ramdirektivet för vatten riktade till Jordbruksverket

Åtgärder som riktas till Jordbruksverket ska ha lydelse enligt åtgärd 1-6 nedan. Gemensamt för samtliga åtgärder är att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten ska uppfyllas samt att föroreningen av marina vatten inte ska öka.

Jordbruksverket, åtgärd 1

Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014-2020¹, fokusområde 4B, för att minska växtnäringsförluster till områden där det finns risk att miljökvalitetsnormer för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande. Det innebär att Jordbruksverket tillsammans med länsstyrelserna senast vid den tidpunkten ska ha identifierat vilka områden som berörs av åtgärden och att rådgivning bedrivs i syfte att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Jordbruksverket, åtgärd 2

Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014-2020², fokusområde 4B för att minska påverkan från användning av växtskyddsmedel i områden där det finns risk att miljökvalitetsnormer för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande. Det innebär att Jordbruksverket tillsammans med

¹ Kommissionens beslut C(2015) 3485 final. Kommissionens genomförandebeslut av den 26.5.2015 om godkännande av Sveriges landsbygdsprogram för stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (CCI 2014SE06RDNP001), och därefter gällande beslut om programändring.

² Kommissionens beslut C(2015) 3485 final. Kommissionens genomförandebeslut av den 26.5.2015 om godkännande av Sveriges landsbygdsprogram för stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (CCI 2014SE06RDNP001), och därefter gällande beslut om programändring.

länsstyrelserna senast vid den tidpunkten ska ha identifierat områden som berörs av åtgärden och att rådgivning bedrivs i syfte att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

Jordbruksverket, åtgärd 3

Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2014-2020³, fokusområde 4B, för att minska negativ påverkan från markavvattning och bevattningsuttag. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Jordbruksverket, åtgärd 4

Jordbruksverket ska inom ramen för Landsbygdsprogrammet särskilt uppmärksamma åtgärderna

- a) strukturkalkning
- b) kalkfilterdike
- c) anpassad skyddszon
- d) skyddszon
- e) våtmark
- f) fosfordamm, och
- g) tvåstegsdiken

för att dessa ska bidra till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Jordbruksverket, åtgärd 5

Jordbruksverket ska vidareutveckla sin vägledning för den egenkontroll som jordbruksföretag ska utföra med utgångspunkt i 26 kap. 19 § miljöbalken och 6 § egenkontrollförförordningen (1998:901).

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Arbetet ska genomföras tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket.

³ Kommissionens beslut C(2015) 3485 final. Kommissionens genomförandebeslut av den 26.5.2015 om godkännande av Sveriges landsbygdsprogram för stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (CCI 2014SE06RDNP001), och därefter gällande beslut om programändring.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Jordbruksverket, åtgärd 6

Jordbruksverket ska vidareutveckla sin tillsynsvägledning för länsstyrelser, kommuner och företag för att minska växtnäringsförluster till och påverkan från användning av växtskyddsmedel på vattenförekomster så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.