



YTTRANDE  
2020-04-27

Dnr 4.1.17-01604/20

Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## **Betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning”, SOU 2019:66**

Ert dnr; M2019/002246/Nm

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda betänkande.

### **Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag**

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag, men har några kommentarer och kompletteringar som vi återkommer till längre ner. Vi delar i huvudsak utredningens analys av bristerna i nuvarande organisation och anser att en förändring är nödvändig. Föreslagna förändringar är viktiga förutsättningar, men för att uppnå en ändamålsenlig vattenförvaltning så kommer genomförandet av förändringen att bli avgörande. I yttrandet lyfter vi fram de delar i utredningens förslag som vi bedömer vara viktiga för ett framgångsrikt vattenarbete och ger förslag på hur de kan utvecklas ytterligare i samband med genomförandet av organisationsförändringen.

### **Problemen i nuvarande vattenförvaltning**

I vår bedömning av utredningens förslag utgår vi ifrån tre grundläggande problem i nuvarande vattenförvaltning. Vi beskriver varför den föreslagna organisationen har bättre förutsättningar att hantera dessa problem och vad som krävs av den nya organisationen för att Sverige ska nå målen i vattendirektivet.

- 1. Vattenförvaltningen är för ensidigt inriktad på att uppnå förbättringar i vattenmiljön och brister i avvägningar mot övriga miljömål och andra viktiga samhällsmål.*

Målen i vattenförvaltningen måste avvägas mot andra mål. God status är utgångspunkten, men eftersom undantag ska göras med hänsyn till övriga miljömål och andra samhällsmål så är det övergripande målet att vattnet ska uppnå en status som är avvägd med hänsyn till andra mål.

Vattenförvaltningen behöver anpassas till principerna i agenda 2030. En av principerna är att de tre aspekterna av hållbarhet, den miljömässiga, sociala och ekonomiska måste balanseras. En annan att målen är integrerade och odelbara och behöver hanteras i ett sammanhang. Vattendirektivet kom till i en tid då vi försökte hantera ett miljöproblem i taget. Vattenförvaltningen bildar ett eget stuprör med bristfällig koppling till övrigt miljöarbete och arbetet för att nå andra viktiga samhällsmål som omfattas av agenda 2030, såsom energi- och livsmedelsförsörjning. Vattendelegationerna beslutar om mål för vattenmiljön men tar inte ansvar för hur nödvändiga åtgärder ska finansieras.

Resultatet blir att miljö kvalitetsnormerna, målen för kvaliteten på våra vatten, sätts utan tillräcklig hänsyn till övriga miljömål och andra viktiga samhällsmål. De åtgärder som krävs för att nå målen saknar tillräcklig finansiering och är dåligt förankrade hos berörda verksamhetsutövare och markägare. Det leder till att det konkreta åtgärdsarbetet går trögt och att tilliten till vattenförvaltningen undermineras. Därmed äventyras både de miljömässiga, ekonomiska och sociala hållbarhetsaspekterna.

Utredningens förslag innebär att regeringen styr de statliga myndigheternas arbete med vattenförvaltningsfrågor på samma sätt som regeringen styr myndigheternas verksamhet i övrigt. Styrningen utgår direkt från riksdag och regering. Förslaget utnyttjar styrkan i den svenska myndighetsstrukturen med lokal och regional förankring. Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI svarar för nationell samordning. Övriga centrala myndigheter kan bidra med den bredd som behövs för att göra avvägningar mot övriga miljömål och andra samhällsmål. Länsstyrelserna kan mobilisera både bred och djup kompetens inom vattenområdet men även inom exempelvis jordbruk, vattenbruk och fysisk planering. I länsstyrelsens roll ligger att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen vilket gör dem lämpade för att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer. Jordbruksverket bedömer att detta sammantaget ger goda förutsättningar för ett vattenarbete som är bättre integrerat med övrigt hållbarhetsarbete och ger en bättre avvägning mellan olika mål.

2. *Miljö kvalitetsnormer, det vill säga mål för vattenkvaliteten och tidpunkt då målet ska vara uppnått, bestäms utan tillräcklig hänsyn till de praktiska möjligheterna att genomföra fysiska åtgärder och har ofta otillräcklig finansiering.*

Resultatet blir orealistiska åtgärdsplaner som riskerar att leda till uppgivenhet hos de som arbetar med åtgärder och bristande tillit till vattenförvaltningen.

Jordbruksverkets uppfattning är att nuvarande bedömning av åtgärdsbehov som ligger till grund för att bestämma när målen ska vara uppfyllda i för hög grad bygger på centralt fastställda schabloner. Utredningens förslag om ökad betoning av lokal åtgärdsplanering som tar tillvara lokal kunskap ökar förutsättningen för mera realistiska tidplaner för åtgärdsarbetet.

Utredningens förslag med en nationell handlingsplan förankrad i riksdagen ger politiskt förankrade ekonomiska ramar som kan ligga till grund för att sätta realistiska mål.

3. *Arbetet med att genomföra konkreta fysiska åtgärder som leder till förbättringar i miljön går för långsamt.*

En del av förklaringen till detta ligger i de båda förgående punkterna ovan. Ytterligare en förklaring ligger i att nuvarande vattenförvaltning lägger för stora resurser på komplexa och detaljerade analyser för att fastställa miljö kvalitetsnormer. Eftersom analyserna ofta görs på bristfälligt dataunderlag är vår uppfattning att tillförlitligheten i bedömningarna, trots den höga ambitionen, är låg. Lösningen är inte att samla in mer data detta skede utan att öka detaljeringsgraden i samband med det lokala åtgärdsarbetet. Vi föreslår därför att metodiken för att fastställa miljö kvalitetsnormer förenklas och att möjligheterna att ompröva dem i anslutning

till åtgärdsarbetet utnyttjas mer. Det ger bättre möjlighet att ta tillvara lokal kunskap och ger bättre förutsättningar att välja rätt åtgärd på rätt plats.

Utredningens förslag med nationella myndigheter som tar ansvarar för att utveckla vägledning och en ökad betoning på lokalt förankrat åtgärdsarbete skapar möjligheter att utveckla ett sådant arbetssätt. Vårt förslag nedan om ”Integrerat åtgärdsarbete” är ett exempel på hur detta praktiskt skulle kunna gå till för vattenförekomster i jordbrukslandskapet.

Även om det finns kostnader och risker med en organisationsförändring så är alternativet att behålla nuvarande organisation sämre. Att mot bakgrund av de brister som beskrivs i betänkandet och de problem som vi belyser i det här yttrande, behålla nuvarande organisation riskerar att ytterligare undergräva förtroendet för den svenska vattenförvaltningen. Det ger sämre förutsättningar för att nå vattendirektivets mål och övriga miljömål samt andra viktiga samhällsmål.

## **Jordbruksverket förslag till kompletteringar av utredningens förslag**

### ***Uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten och SGU***

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utveckla utredningens förslag i de delar som rör åtgärdsplanering och åtgärdsprogram i samband med genomförandet av ny organisation. Skälen för förslaget utvecklas nedan under rubriken *18.6-18.8 Planering av åtgärder, förslag om åtgärdsprogram på olika nivåer*.

### ***Integrerat åtgärdsarbete***

Vi föreslår något vi kallar ”integrerat åtgärdsarbete” som innebär planering av åtgärder för förbättrad dränering, minskad övergödning och minskad fysisk påverkan på vattendragen i ett sammanhang. Det handlar om att samordna arbetet med att nå livsmedelsstrategins mål om ett konkurrenskraftigt, hållbart jordbruk och arbetet för en vattenmiljö som lever upp till kraven i vattendirektivet. Det finns tre huvudproblem för att nå dessa mål: Bristfällig dränering, övergödning och fysisk påverkan på vattendragen. Idag hanterar vi problemen var för sig. Vi behöver hitta angreppssätt för att hantera problemen i ett sammanhang. I jordbruksområden är den naturliga utgångspunkten att titta på hur marken är dränerad. Var behöver dräneringen förbättras, var är det bättre att sluta odla och använda marken till något annat? Vilka åtgärder är möjliga för att förbättra fysisk status och minska växtnäring-förluster? Räcker det för att nå miljö kvalitetsnormen eller krävs ytterligare åtgärder som innebär påverkan på jordbruket? Om ytterligare åtgärder krävs, är det i så fall en grund för att ompröva miljö kvalitetsnormen? Jordbruksverket ser en möjlighet att utveckla nuvarande pilotprojekt med åtgärdssamordnare för övergödning åtgärder till att omfatta ett integrerat åtgärdsarbete som beskrivs här. Det här är ett exempel på ett koncept som kan utvecklas av Jordbruksverket, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter inom ramen för det genomförande projekt som vi förslagit ovan.

### ***Den nationella nämnden för beslut om miljökvalitetsnormer bör utökas***

Jordbruksverket föreslår att nämnden utökas från tio till elva ledamöter för att ge utrymme för en ledamot med erfarenhet av jordbruk. Skälen för förslaget utvecklas under rubriken *21.3 Särskilt om beslutsinstanser*, nedan.

## **Synpunkter och kommentarer till några av utredningens förslag**

### **Kapitel 18 Förslag om planeringsarbetet**

#### ***18.2 Kartläggning och analys och förslag till miljökvalitetsnormer***

Jordbruksverket är positivt till förslaget om att ge länsstyrelserna en huvudroll i att ta fram kunskapsunderlag och se över och ge förslag på statusklassning, förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster och miljökvalitetsnormer.

Vi vill särskilt poängtera vikten av att ta till vara all den kompetens som finns på länsstyrelsen. Länsstyrelsens samlade kompetens omfattar inte bara den som finns på nuvarande beredningssekretariat och inom länsstyrelsens övriga miljöarbete. Det handlar även om kompetens inom samhällsplanering, näringslivsutveckling, vattenbruk och jordbruk. Beslut om miljökvalitetsnormer innebär avvägningar mellan olika samhällsmål och kräver en bred kompetens även utanför vattenområdet. I länsstyrelsens roll ligger att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen vilket gör dem lämpade för att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer.

Av samma skäl vill vi understryka behovet av att övriga centrala myndigheter bidrar med den kunskap och de underlag som behövs för att göra nödvändiga avvägningar. Jordbruksverket kan exempelvis bidra med kunskap om markavvattnings funktion och ge vägledning kring olika åtgärders påverkan på förutsättningarna för jordbruksproduktion.

#### ***18.3 Beredning och beslut om miljökvalitetsnormer***

Jordbruksverket är positivt till förslaget att Havs- och vattenmyndigheten respektive SGU ska kvalitetssäkra och bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer inför beslut och att de vid beredningen ska ta in synpunkter från övriga berörda centrala myndigheter.

Ett av skälen till att miljökvalitetsnormerna behöver beredas på nationell nivå i samverkan med centrala myndigheter är att en del avvägningar mellan vattenmål och andra samhällsmål behöver göras på den nationella nivån. Det gäller exempelvis bedömningen av vad som är betydande negativ påverkan på jordbruket vid förklarandet av kraftigt modifierade vatten.

#### ***18.4 Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen***

Jordbruksverket är positivt till förslaget att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. En nationell handlingsplan förankrad i riksdagen ger förutsättningar för en bättre samordning med andra politikområden och är viktig för att få en bättre avvägning mot andra mål och anpassning till tillgängliga resurser. Planen är framför allt viktig för att ange politiskt förankrade ramar för avvägningar vid normsättning, ekonomiska ramar för den administrativa delen av arbetet samt vilket ekonomiskt utrymme som finns för finansiering av fysiska åtgärder. Det handlar inte bara om offentlig finansiering utan om en bedömning av hur stora resurser samhället som helhet är berett att lägga på att förbättra vattenmiljön i konkurrens med andra behov.

### ***18.6-18.8 Planering av åtgärder, förslag om åtgärdsprogram på olika nivåer***

Jordbruksverket delar utredningens uppfattning om att åtgärdsplaneringen behöver utvecklas och att åtgärdsplaner behöver tas fram på flera nivåer. Exempelvis kan flertalet åtgärder riktade till myndigheter i dagens åtgärdsprogram, med fördel hanteras på nationell nivå.

Vi anser dock att utredningens förslag i den här delen är otydligt och bygger på en förenklad analys av åtgärder och åtgärdsarbete. Det här området behöver därför utvecklas ytterligare inom ramen för den nya organisationen.

Förslaget är otydligt när det gäller skillnad mellan administrativa åtgärder och fysiska åtgärder. Vi ser även en otydlighet mellan det åtgärdsprogram som ska fastställas av en myndighet (6 kap VFF) och det åtgärdsarbete som genomförs av myndigheter i rollen som projektägare eller verksamhetsutövare och enskilda verksamhetsutövare.

När det kommer till fysiska åtgärder förefaller förslaget utgå ifrån åtgärder i form av anläggningar, exempelvis våtmarker, finansierade med offentliga medel och begränsa sig till anläggningsfasen. Åtgärdsplanering och åtgärdsarbete behöver även ta hänsyn till att anläggningen som regel behöver framtida tillsyn och underhåll för att ge avsedd effekt. När det gäller åtgärder i jordbrukslandskapet är det vanligtvis markägaren som blir huvudman för anläggningen även om den finansieras med offentliga medel. Inom jordbruket kan åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten även handla om hur den enskilde lantbrukaren bedriver sitt jordbruk. En viktig förutsättning för framgång med åtgärdsplanering och åtgärdsarbete i jordbruksområden är därför att lantbrukare och markägare deltar. Mot denna bakgrund är Jordbruksverket tveksamt till att det är ändamålsenligt att samla alla lokala åtgärder i en plan. Vi anser att det inom vissa områden är mera ändamålsenligt med sektorsvisa planer eftersom olika typer av åtgärder och olika sammanhang kan behöva hanteras på olika sätt.

Det är inte heller självklart att en åtgärdsplan enbart ska begränsas till åtgärder för att nå vattenförvaltningens mål. Utredningen öppnar för att åtgärdsplanen kan inrymma åtgärder för att hantera andra miljömål. Vi föreslår att åtgärdsprogrammen, där det är ändamålsenligt, utvidgas till att även omfatta mål som ligger utanför miljömålen, exempelvis på det sätt vi beskriver i vårt förslag om integrerat åtgärdsarbete.

Jordbruksverket är positivt till förslaget att avsätta medel för åtgärdscoordinatorer. Vi är dock tveksamma till om det är ändamålsenligt att alla typer av åtgärder i ett område hanteras av en samordnare. Kanske är det i vissa fall bättre med sektorsvis samordning. Här borde man kunna dra nytta av erfarenheter från pågående pilotprojekt med åtgärdssamordnare för övergödningsåtgärder.

Trots dessa brister bedömer Jordbruksverket att föreslagen organisation ger goda förutsättningar för att Havs- och vattenmyndigheten och SGU, tillsammans med övriga berörda myndigheter, ska kunna utveckla en ändamålsenlig planering av åtgärder av olika slag och på olika nivåer.

### ***18.11 Vägledning***

Jordbruksverket är positivt till förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten och SGU även fortsättningsvis ska ansvara för att ta fram föreskrifter och vägleda övriga myndigheter och kommuner om hur vattenförvaltningsarbetet ska bedrivas samt att även andra centrala

myndigheter ska ha vägledande uppgifter. Vi vill särskilt betona vikten av att övriga myndigheter bidrar med den kunskap och det underlag som behövs för att göra nödvändiga avvägningar mot andra miljö- och samhällsmål.

Jordbruksverket är positivt till förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten ska svara för uppgiften att länka ihop CIS-arbetet<sup>1</sup> med det svenska vattenförvaltningsarbetet. Eftersom CIS-arbetet har en betydande påverkan på tillämpningen av vattendirektivet är det viktigt att behovet av avvägning mot andra miljö- och samhällsmål och metodik för att hantera detta får genomslag även i detta arbete. Jordbruksverket vill därför understryka behovet av att Havs- och vattenmyndigheten samverkar med berörda myndigheter även i CIS-arbetet.

## **Kapitel 21 Förslag om förändrad organisation**

### ***21.3 Särskilt om beslutsinstanser***

Jordbruksverket är positivt till förslaget om att inrätta en särskild nämndmyndighet för beslut om miljö kvalitetsnormer. För att kunna fastställa miljö kvalitetsnormer behövs kunskap både om förhållandena i miljön och om de verksamheter som påverkas av de åtgärder som krävs för att nå normerna. Det är därför viktigt att ledamöterna tillsammans har en bred kompetens med kunskap inom viktiga näringar, exempelvis jordbruk och vattenbruk.

Utredningen föreslår att nämnden ska bestå av tio ledamöter, varav en med erfarenhet av areell verksamhet. Jordbruksverket anser att nämnden behöver utökas från tio till elva ledamöter för att ge utrymme för en ledamot med erfarenhet av jordbruk. Jordbruket har mycket stor påverkan på förhållandena i vattnet. De har också stor betydelse för Sveriges försörjning, ekonomi och för sysselsättningen i hela landet. Detta manifesteras bl. a. i miljöbalkens 3 kap. 4§. Jordbruket intar en särställning genom dess betydelse för livsmedelsproduktionen och har samtidigt en stor betydelse för det odlade landskapet med dess kulturvärden och biologiska mångfald, vilket framgår av miljömålet ett rikt odlingslandskap och en livsmedelsstrategi för Sverige. Jordbruket är beroende av vatten av tillräcklig mängd och kvalitet men medför samtidigt en stor påverkan på vattnet.

Förutsättningarna för att bedriva skogsbruk och att bedriva jordbruk är olika. Odlingsförutsättningar, odlingsmetoder, företagsstruktur, marknader, regleringar m.m. skiljer sig åt. Förutsättningarna för övriga areella näringar, såsom fiske och rennäring, skiljer sig än mer. Jordbruksverket bedömer därför att det inte är möjligt att hitta en ledamot som har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att behärska hela detta område.

## **Kapitel 22 Förslag om finansiering**

### ***22.6 Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas***

Jordbruksverket är tveksamt till förslaget om att låta utreda ett förslag på utformning av en vattenförvaltningsavgift som ska användas för att stimulera arbete med fysiska åtgärder som

---

<sup>1</sup> Den gemensamma implementeringsstrategin (Common Implementation Strategy, CIS) är ett samarbete mellan EU:s medlemsländer och Europeiska kommissionen.

inte kan finansieras på annat sätt. Vi anser att utredaren på ett bra sätt har belyst nackdelar och begränsningar med en vattenförvaltningsavgift.

Om frågan ska utredas vidare anser Jordbruksverket att uppdraget bör ges till en särskild utredare eftersom utredningen inte ger tillräckligt underlag för att uppdra åt en enskild myndighet att ta fram ett förslag till hur en sådan avgift ska utformas.

### **Kapitel 23 Samlad konsekvensbedömning**

#### ***23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen***

Utredningen har bara tagit upp ekonomiska konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, länsstyrelserna och kommunerna.

När det gäller länsstyrelserna vill Jordbruksverket särskilt betona behovet av resurser för att förstärka kompetensen inom jordbrukets vattenhantering och värdering av jordbruksmark som behövs för att kunna göra nödvändiga avvägningar mellan målen för vattenmiljön och målen för jordbruket.

Jordbruksverket har till utredningen framfört en uppskattning om att resursbehovet för verkets del ökar med 1 000 – 2 000 tkr eller 1 – 2 årsarbetskrafter.

Bland annat med hänvisning till behovet av kunskap för avvägningar mellan olika samhällsmål som vi har framfört i yttrandet, är det viktigt att regeringen i arbetet med den nationella planen tar höjd för resursbehovet hos berörda myndigheter.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Tomas Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Anna Blomquist, Magnus Bång, Izabela Alias och Pär Åkesson deltagit.

Christina Nordin

Tomas Johansson

*Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.*

Kopia till:

Miljödepartementet, (m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

Näringsdepartementet (n.registrator@regeringskansliet.se)