



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-05-20

Ärendenummer:
NV-01974-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet *Havet och människan* SOU 2020:83 (M2021/00092)

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på att havsmiljöarbetet stärks och hoppas att förslagen leder till att takten i åtgärdsarbetet ökar så att möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen förbättras. Vi ser även positivt på att myndigheter får ett tydligare utpekat ansvar, då vi tror att det gör att man tar mer ansvar i sitt åtgärdsarbete. Naturvårdsverket tycker därför det är bra att Havs- och vattenmyndighetens roll stärks.

Det är viktigt att beslut om såväl organisation av arbetet som beslut om vilka styrmedel som ska införas eller vilka åtgärder som ska genomföras baseras på kunskap. Naturvårdsverket anser att Miljömålsberedningen hade kunnat komma längre i både styrmedels- och konsekvensanalyser av de förslag som presenteras. I flera fall saknas till exempel beskrivningar av hur Naturvårdsverkets verksamhet påverkas när ansvaret förändras. Genomförandet av förslagen kommer att påverka myndigheternas resursanvändning och prioriteringar.

Sammanfattningsvis vill vi lyfta att:

- Naturvårdsverket ser positivt på införandet av en havsmiljölag som riktar sig till regeringen, och tror att lagen kan skapa incitament för en mer ambitiös havsmiljöpolitik.
- Naturvårdsverket är positivt till en harmonisering och utveckling av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* i enlighet med de tre EU-direktiven, men anser att det är viktigt att säkerställa att även andra aspekter följs upp och anser därför inte att preciseringar ska utgå. Exempelvis omfattar miljökvalitetsmålet såväl havs- som landmiljöer i kust och skärgård, och det är viktigt att aspekter rörande landområden i kust- och skärgårdslandskap fortsatt hanteras i arbetet.
- Naturvårdsverket ser fördelar med att myndigheters ansvar inom miljösystemet stärks och konstaterar att samordningsansvariga

myndigheter kommer att behöva se över och synkronisera uppföljning och rapportering av miljökvalitetsmålen.

- Naturvårdsverket avstyrker ett gemensamt beslutsorgan som ska besluta om referensvärden och miljökvalitetsnormer som består av regeringen eller en gemensam nämnd med myndigheter, näringar och intresseorganisationer.
- Naturvårdsverket anser att organiseringen av åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön samt lämplig beslutsnivå för åtgärdsprogrammen bör ses över.
- Naturvårdsverket avstyrker förslag om förändrat syfte för strandskydd.
- Ett sammanhållet, gemensamt system är grunden för Sveriges samordnade miljöövervakning både nationellt och regionalt. Vi bedömer att ansvaret för genomförande och utveckling av den akvatiska miljögiftsövervakningen behöver samlas till en myndighet som också har väglednings- och föreskriftsansvar.
- Naturvårdsverket anser att forskning rörande akvatiska frågor bör utvecklas, men vill påpeka att nuvarande arbetssätt med samarbete mellan myndigheterna fungerar väl.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Naturvårdsverket ser positivt på att havsmiljöarbetet stärks och vi tycker att det är viktigt att vi och andra myndigheter arbetar tillsammans för att nå miljökvalitetsmålen. Betänkandet innehåller många bra förslag, såsom inrättande av en tvärvetenskaplig expertfunktion, tillgängliggörande av havsmiljödata och kartunderlag samt förslagen om två nya etappmål.

Merparten av förslagen i betänkandet rör organisationen av arbetet och olika myndigheters ansvar. Naturvårdsverket ser positivt på att Havs- och vattenmyndighetens roll stärks genom ett tydliggjort ansvar. Vi anser att även ansvar för samordning av övergripande frågor fortsatt behöver vara tydligt för att systemen för både miljökvalitetsmål och miljöövervakning ska fungera så effektivt som möjligt.

Naturvårdsverket vill betona vikten av styrmedelsanalyser för att utreda hur vi kommer tillrätta med grundorsakerna till miljöproblemen.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att förslag baseras på kunskap. Vi delar Miljömålsberedningens bedömning att det behövs ett långsiktigt och samordnat arbete för att nå miljökvalitetsmålen.

Naturvårdsverket anser att det på flera ställen i betänkandet är svårt att bedöma om det finns andra styrmedel eller åtgärder som skulle kunna vara mer ändamålsenliga än de föreslagna. Vi anser att Miljömålsberedningen inte i tillräcklig utsträckning har utrett vilka styrmedel som är mest effektiva för att komma tillrätta med grundorsakerna till flera av miljöproblemen. Ett exempel är övergödningssproblematiken som särskilt pekas ut av Miljömålsberedningen som ett prioriterat område.

Naturvårdsverket är positivt till förslag om inrättande av en tvärvetenskaplig expertfunktion.

(Förslag i kapitel 25.2.2-3.)

Naturvårdsverket anser att det är angeläget att en tvärvetenskaplig expertfunktion särskilt fokuserar på evidensbaserade styrmedelsanalyser för att nå målen. Eftersom målen redan är beslutade behöver ett arbete med styrmedelsanalyser prioriteras, utöver att analysera havets intäkter och kostnader genom kostnadsnyttoanalyser såsom föreslås i betänkandet. Naturvårdsverket bedömer att det här finns en god möjlighet att säkerställa ett långsiktigt och evidensbaserat arbete inriktat mot målen på såväl kort som lång sikt.

Naturvårdsverket vill inte förespråka *vem* som ska få föreslaget uppdrag, men vill poängtera att det krävs gedigen samhällsekonomisk kompetens för att utföra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Naturvårdsverket ser vissa brister i konsekvensanalysen av förslagen.

Naturvårdsverket noterar bland annat att konsekvensanalysen inte innehåller några effekter på miljön. Det är därmed svårt att utläsa om de föreslagna åtgärderna leder till att miljö kvalitetsmålen nås.

Naturvårdsverket saknar även en bedömning om eventuell påverkan på administrativa kostnader och en beskrivning av hur Naturvårdsverkets verksamhet påverkas av förslagen. Till exempel beskrivs inte vilka konsekvenserna blir för Naturvårdsverket när ansvaret för miljömålssystemet, miljöövervakning och miljöinformationshantering ändras.

Naturvårdsverket tillstyrker en genomlysning av om nivån på anslagsmedlen för åtgärder för havs- och vattenmiljö motsvarar riksdagens och regeringens ambitionsnivå för det offentliga åtagandet i frågor om havs- och vattenmiljö. (Förslag i kapitel 24.11.1).

Förslag om en havsmiljölag

Naturvårdsverket ser positivt på att införa en havsmiljölag som riktar sig till regeringen.

(Förslag i kapitel 25.2.1 samt författningsförslag i 1.1.)

Lagen kan skapa incitament för en mer ambitiös havsmiljöpolitik. En liknande konstruktion finns i klimatlagen. I klimatlagen preciseras att den klimatpolitiska handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits. Någon sådan precisering finns inte för den havsmiljöproposition som enligt förslaget ska lämnas under varje mandatperiod. Naturvårdsverket anser att en precisering med fördel även skulle kunna införas i den föreslagna havsmiljölagen.

Naturvårdsverket ser positivt på att ekosystemansatsen införlivas i en (eventuell) havsmiljölag, men anser att den föreslagna definitionen bör kompletteras för att bli tydligare.

(Förslag i kapitel 9.2.1)

Den föreslagna definitionen skapar en viss otydlighet med skrivningen ”*inom sina gränser*”. Enligt ekosystemansatsen ska målen mycket riktigt sättas

tillsammans med berörda aktörer (vilket är tänkt att säkerställa att ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter av hållbarhet täcks in). Det tydliggörs också i ekosystemansatsens principer att det bör vara ett prioriterat mål att bevara ekosystemens struktur och funktioner för att upprätthålla ekosystemtjänster, att ekosystemen bör förvaltas inom ramen för dess funktioner samt att försiktighetsprincipen ska tillämpas. Naturvårdsverket föreslår därför att definitionen kompletteras med ordet ”ekologiska”:

Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina ekologiska gränser.

Förslag för havsmiljöarbetets mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

Naturvårdsverket är positivt till en harmonisering och utveckling av miljökvalitetsmålet i enlighet med de tre EU-direktiven, men anser att det är viktigt att säkerställa att även andra aspekter behöver följas upp och anser därför inte att preciseringar ska utgå.

(Förslag i kapitel 11.5.1, 11.5.2 samt bedömning i 15.9.3.)

Naturvårdsverket ser positivt på att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* harmoniseras med och utvecklas till att innehålla även de viktiga målsättningarna inom EU:s vatten-, havsmiljö- och art- och habitatdirektiv. Detta torde förenkla arbetet för alla aktörer genom att göra uppföljningen mer transparent och målstyrningen tydligare inom havsmiljöområdet. Naturvårdsverket vill dock lyfta fram följande:

- Enligt förslaget kommer respektive precisering att följas upp vart sjätte år, vilket torde göra det svårt att följa upp miljökvalitetsmålet årligen.
- Ett viktigt syfte med miljökvalitetsmål, preciseringar och etappmål är att de ska vara vägledande för allas miljöarbete. Preciseringarna ska vara styrande för prioriteringar av åtgärder och styrmedel i miljöarbetet. Därför ser vi det som mycket viktigt att säkerställa att även andra aspekter, som till exempel invasiva främmande arter, friluftsliv och buller fångas upp i miljökvalitetsmålets preciseringar.
- Miljökvalitetsmålen är visionära och ska bidra till att aktörer ser möjligheter att nå längre än lagbundna krav, då det är möjligt. Det finns risk för att miljöarbetet inte blir tillräckligt ambitiöst om preciseringar stryks.

Naturvårdsverket ser fördelar med att myndigheters ansvar inom miljömålssystemet stärks, men ser även att förslaget är otydligt i vissa delar.
(Förslag i kapitel 11.5.2.)

Naturvårdsverket ser positivt på att öka fokus på de områden där insatser behövs för att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Vi ser också fördelar med att de myndigheter som i sitt uppdrag har ansvar för frågorna också får ett större ansvar i miljömålssystemets olika delar.

Förslaget innebär att Havs- och vattenmyndigheten får ett samordningsansvar för delar av miljömålssystemet. Det kan innebära mer målinriktad vägledning och

samordning för olika aktörer av vikt för de havsrelaterade frågorna. Vi konstaterar också att miljö kvalitetsmålet utöver havsmiljöer även innehåller landmiljöer i kust och skärgård. Det är viktigt att dessa landmiljöer inte tappas bort i hanteringen av miljö kvalitetsmålet.

Naturvårdsverket konstaterar att samordningsansvariga myndigheter kommer att behöva se över och synkronisera uppföljning och rapportering av miljö kvalitetsmålen.

Naturvårdsverket är positivt till att den målvisa utvärderingen av Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ingen övergödning redovisas till regeringen av respektive ansvarig myndighet.

Naturvårdsverket anser att alla målvisa utvärderingar av miljö kvalitetsmålen med fördel skulle kunna redovisas direkt till regeringen.

Förslag för arbete med Miljö kvalitetsnormer

*Naturvårdsverket instämmer i att det är viktigt att ansvaret för och samordningen av de tre EU-direktiven tydliggörs.
(Förslag i kapitel 12.5.1.)*

Vi anser att det är viktigt att Naturvårdsverket fortsatt har ett samlat ansvar för rapportering enligt art- och habitatdirektivet då format, vägledning och rapportering tas fram och görs samlat inom och till EU för samtliga arter och naturtyper i direktivet. Naturvårdsverket har även en upparbetad organisation kring rapporteringen. Vi anser att det är bra att i Havs- och vattenmyndighetens instruktion förtydliga ansvaret i relation till art- och habitatdirektivet, och vi konstaterar att Naturvårdsverket redan idag har stöd av Havs- och vattenmyndigheten inför rapporteringen.

Vi anser att det är positivt att miljö kvalitetsnormer och bedömningsområden för havsmiljödirektivet och vattendirektivet harmoniseras där det är möjligt.

*Naturvårdsverket avstyrker ett gemensamt beslutsorgan som ska besluta om referensvärden och miljö kvalitetsnormer som består av regeringen eller en gemensam nämnd med myndigheter, näringar och intresseorganisationer.
(Förslag i kapitel 12.5.2.)*

Referensvärden enligt art- och habitatdirektivet ska definieras utifrån vetenskaplig, oberoende kunskap om arter och naturtypers förutsättningar för långsiktig överlevnad. Detta som grund för kunskapsbaserade data och analyser i rapportering till EU samt i andra beslut. Naturvårdsverket anser att dagens förfarande, där Naturvårdsverket har ansvar för att genomföra rapporteringen enligt art- och habitatdirektivet och samverkar i genomförandet med Havs- och vattenmyndigheten, fungerar bra och utgör en tillräcklig grund för beslut.

Det finns risk att akvatiska referensvärden samt miljö kvalitetsnormer blir föremål för politiska beslut istället för att fattas på vetenskaplig grund om ett sådant beslutsorgan skapas. Naturvårdsverket anser att Havs- och vattenmyndigheten ska fortsätta att vara beslutsfattande organ för akvatiska referensvärden och miljö kvalitetsnormer.

Naturvårdsverket tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att se över och vid behov fastställa akvatiskt inriktade miljökvalitetsnormer för att samordna de tre direktiven.

Förslag för arbete med åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

Naturvårdsverket anser att organisering av åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön samt lämplig beslutsnivå för åtgärdsprogrammen bör ses över. (Förslag i kapitel 13.9.1 och 13.9.2.)

Naturvårdsverket har i yttrande över vattenförvaltningsutredning (SOU 2019:66) varit positivt till förslaget om att avveckla de fem vattendelegationerna och anpassa vattenförvaltningens organisation mer till rådande förvaltningsmodell, liksom till förslaget att Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ges ett tydligt drivande och nationellt sammanhållande ansvar i en ny organisation.¹ Givet att vattenförvaltningsutredningens förslag genomförs förstärks förutsättningarna för att samordna de två åtgärdsprogrammen för havs- respektive vattenmiljön. Huruvida en sammanslagning av kommande åtgärdsprogram är det mest effektiva sättet att hantera behovet av samordning bör ses över.

Vad gäller förslaget om att regeringen ska besluta om det gemensamma åtgärdsprogrammet föreslår Naturvårdsverket att lämpliga beslutsnivåer ses över tillsammans med frågan om hur behovet av samordning mellan vattendirektivets och havsmiljödirektivets åtgärdsprogram bäst organiseras. Om Miljömålsberedningen menar att det regeringen ska besluta om motsvarar vattenförvaltningsutredningens förslag om en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen, det vill säga ett övergripande, långsiktigt program som sammanfattar planering, genomförande och effekt, är Naturvårdsverket positivt till det. Om Miljömålsberedningen snarare avser beslut motsvarande dagens åtgärdsprogram inom vatten- respektive havsmiljöförvaltningen anser Naturvårdsverket att beslutsnivån kan sänkas utan att regeringens och riksdagens möjligheter att följa och styra havs- och vattenförvaltningen minskar.

På en övergripande nivå är Naturvårdsverkets hållning att processer utöver vad som krävs av EU-rätten och berörda aktörers behov ger merarbete och därför i möjligaste mån bör undvikas.

Naturvårdsverket anser att även Naturvårdsverkets ansvar bör nämnas i förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram underlag och förslag till åtgärdsprogrammet. (Förslag i kapitel 13.9.3.)

Naturvårdsverket bör listas som berörd myndighet med tanke på vissa terrestra naturtypers behov av vattenkvantitet och -kvalitet samt kretsloppsfrågor och miljöövervakning av miljögifter.²

¹ Naturvårdsverket har lämnat omfattande synpunkter på förslagen i vattenförvaltningsutredningen och hänvisar därför i övrigt till vårt yttrande över betänkandet *En utvecklad vattenförvaltning* (SOU 2019:66). Naturvårdsverkets diarienummer: NV-01141-20.

² Naturvårdsverkets diarienummer: NV-01141-20

Förslag för åtgärder för att komma till rätta med övergödning

Naturvårdsverket instämmer i Miljömålsberednings bedömning att ett helhetsgrepp på styrmedel och åtgärder behövs för att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning samt att det behövs ett långsiktigt och samlat, kraftfullt grepp om arbetet med att nå målet.

(Bedömning i kapitel 14.18.1.)

Naturvårdsverket delar även bedömningen att det är en viktig uppgift att på ett övergripande plan sammanställa det pågående arbetet och nyligen lämnade förslag om exempelvis etappmål och åtgärder inom övergödningens arbetet, och att utifrån detta vidare analysera luckor och behov av ytterligare styrmedelsförslag.

Naturvårdsverket tillstyrker att Jordbruksverket blir miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.

(Förslag i kapitel 14.18.2.)

Naturvårdsverket är överlag positivt till förslagen som syftar till att stärka Jordbruksverkets ansvar och roll i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Naturvårdsverket tillstyrker därför även förslaget om att Jordbruksverket blir miljömålsansvarig myndighet.

Naturvårdsverket är överlag positivt till förslag gällande att öka återföring av fosfor och kväve, men anser att vissa resonemang behöver utvecklas.

(Förslag i kapitel 14.18.3.)

Naturvårdsverket håller med om bedömningen att användningen av jungfrulig fosfor och nyproducerat kväve behöver minska och att en större andel använt fosfor och kväve bör återföras till livsmedelsproduktionen. Naturvårdsverket anser dock att en bredare styrmedelsanalys behöver göras innan ett ställningstagande för eller emot kvotplikt kan göras.

Naturvårdsverket är positivt till såväl ökad återvinning som återföring av näringsämnen, men anser att en förutsättning för att lösa grundproblemet snarare är att sträva efter korrekt prissättning av den jungfruliga råvaran.

Miljömålsberedningens förslag att Sverige ska verka för införande av kvotplikt inom EU på inblandning av minsta mängd återvunnen fosfor och kväve i mineralgödsel styr framförallt mot ökad användning av återvunnen råvara i gödsel, men inte nödvändigtvis mot minskad övergödning. Naturvårdsverket gör bedömningen att Miljömålsberedningen inte i tillräcklig utsträckning jämför kvotplikt med andra styrmedel som strävar efter att internalisera de negativa externa effekterna från användning av fosfor och kväve. Till exempel avfärdas skatt på alltför vaga grunder. Studier, såväl nationella som från OECD, har visat att en skatt är ett effektivt styrmedel som kan minska utsläppen till en låg kostnad. Naturvårdsverket bedömer vidare att Miljömålsberedningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat relevanta utredningar om kostnadseffektiva styrmedel från såväl statliga som myndighetsutredningar.³

³ Se till exempel förslag om avgiftssystem i Vattenprisutredningen (SOU 2010:17), Naturvårdsverkets förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor (2010), Naturvårdsverkets

Naturvårdsverket anser att en lämplig uppgift för den tilltänkta tvärvetenskapliga funktionen (som föreslås i kapitel 25.2.2) skulle kunna vara att analysera och föreslå styrmedel som styr mot de grundläggande orsakerna till övergödning.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till etappmål om ökad återföring av växtnäringsämnen till livsmedelsproduktionen och föreslår ett tillägg om att energi ska tillvaratas där så är möjligt.

Det vore även önskvärt med ett förtydligande om vilka rester från livsmedelsindustrin som avses ingå i strecksatsen om matavfall för etappmålet. Beroende på vilka rester från livsmedelsindustrin som avses så kan det medföra olika behov av ytterligare utveckling av uppföljning och statistik. Naturvårdsverket har idag enbart ett utpekat ansvar för att samla in uppgifter om avfall. Restprodukter kan delas in i avfall respektive biprodukter.

Naturvårdsverket är positivt till förslag om ett regeringsuppdrag om att ta fram förslag på hur stallgödsel, avloppsvatten, avloppsslam samt matavfall kan utvecklas till en högvärdig resurs.

***Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om Jordbruksverkets ansvar och uppgifter för att säkerställa åtgärds genomförandet.
(Förslag i kapitel 14.18.4.)***

Övergödningens bakomliggande orsaker och potentiella lösningar är nära kopplade till verksamheter på land, däribland jordbrukssektorn. Ett aktivt åtgärdsinriktat arbete och hantering av målkonflikter gynnas sannolikt av att Jordbruksverket får ett ökat ansvar.

Eftersom Naturvårdsverket ansvarar för verksamheter med betydande bidrag till utsläpp av näringsämnen bör även vår roll vara tydligare i föreslagna förändringar. Vi förordar därför följande understrukna tillägg:

[...]att Jordbruksverket får till uppgift i sin instruktion att samverka med vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter i arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341)[...].

***Naturvårdsverket är positivt till miljömålsberedningens förslag om att närmare utreda den inbyggda problematik som finns i icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken, men med huvudsakligt syfte att identifiera möjliga lösningar av problemen i både ett kortare och ett längre perspektiv.
(Förslag i kapitel 14.18.4.)***

Naturvårdsverket delar Miljömålsberedningens syn att det finns en inbyggd problematik i hur kravet på icke-försämring, och äventyrande av en norm, kan slå mot avloppsreningsverk. Naturvårdsverket ser dock behov av att dels

utredning om styrmedel för ökad rening från kommunala för reningsverk (2012), Förslag om system för ekologisk kompensation för näringsläckage i Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete (SOU 2020:10) och Havs- och vattenmyndighetens pågående uppdrag om ett internationellt handelssystem.

förtydliga problembeskrivningen, dels att syftet med den föreslagna utredningen tydligare inriktas mot lösningar på kort respektive längre sikt.

Vi vill förtydliga att även om rening av avloppsvatten är en samhällsnyttig åtgärd för att skydda recipienter från utsläpp av näringsämnen och andra föroreningar, så kan en tillståndsprovning för en förbättrad reningsanläggning resultera i att åtgärden är otillåtlig. Detta kan till exempel bli följden i en situation med en ökande befolkning, vars belastning inte fullt ut kan kompenseras genom höjda reningskrav i och med att maximal teknisk prestanda redan har uppnåtts. Detta dilemma behöver få en lösning. Ett alternativ på kort sikt kan vara att utreda den svenska tillämpningen av tillämpliga EU-regelverk och att inom ramen för översynen av avloppsdirektivet verka för bestämmelser som möjliggör fortsatt samhällsutveckling utan brott mot EU-rätten. På längre sikt behövs andra typer av åtgärder för att inte riskera att växande samhällen bidrar till ständigt ökande utsläpp.

Naturvårdsverket ser behov av forskning och utveckling av mer effektiva reningstekniker för näringsämnen. Vi ser också behov av forskning och utveckling på systemnivå, där bland annat frågan om alternativa tekniker och system för att tillhandahålla vatten och avlopp i tätbebyggelse kan adresseras.

Förslag för arbetet med farliga ämnen

Naturvårdsverket delar bedömningarna att regeringen behöver fortsätta att prioritera det internationella kemikaliarbetet samt fortsätta att verka för en utvecklad kemikalielagstiftning inom EU, samt verka för att EU:s kemikalielagstiftning harmoniseras med EU:s vatten- och havsmiljölagstiftning.

(Bedömningar i kapitel 15.9.1 & 15.9.2.)

För att komma till rätta med belastningen av farliga ämnen krävs det att vatten- och havsmiljölagstiftningarnas bedömningar av status återkopplas till de lagstiftningar som reglerar utsläppande på marknaden, användning och utsläpp, och att mekanismer för skärpt reglering finns på plats och vid behov tillämpas.

Ett sätt att arbeta med frågan mer strategiskt är till exempel genom en samordnad screeningverksamhet inom EU, för att identifiera och bedöma relevansen av den belastning som sker och identifiera nya risker för människa och miljö. Ett sådant initiativ är under uppstart inom forskningsplattformen European Partnership on the Assessment of Risks from Chemicals – Horizon for Europe.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det finns behov av etappmål om farliga ämnen med fokus på havsmiljön, men anser också att de fem nya etappmålen för att nå generationsmålet är ett gott steg på vägen.

(Bedömning i kapitel 15.9.4.)

Naturvårdsverket anser att förslaget om ett regeringsuppdrag att sammanställa kunskapsunderlag för att bedöma om det finns tekniska möjligheter att utforma miljö kvalitetsnormer för grupper av ämnen, och i så fall att ta fram förslag på sådana miljö kvalitetsnormer, behöver utformas så att det stödjer, och vid behov kompletterar, pågående arbeten inom EU. (Förslag i kapitel 15.9.5.)

Naturvårdsverket instämmer i att det behövs bedömningsgrunder för farliga ämnen som i högre utsträckning speglar de risker som den komplexa exponeringen för blandningar av ämnen medför. Bedömningsgrunder för relevanta grupper av ämnen bör utvecklas i harmoni med utvecklingen mot gruppvis bedömning av ämnen inom kemikalier regelverket i stort. För en mer rättvisande bedömning behövs troligen en kombination av bedömningsgrunder som angriper problematiken utifrån olika perspektiv. Dels behövs bedömningsgrunder som integrerar exponeringen för uppmätta halter av kända grupper av ämnen i ett prov, dels bedömningsgrunder som även kan fånga upp effekter av okända ämnen som bidrar till exponeringen.

Givet det arbete som påbörjats och som kommer att initieras inom EU-arbetet, bör ett eventuellt uppdrag om miljö kvalitetsnormer för grupper av ämnen utformas så att det stödjer, och vid behov kompletterar, arbetet med att effektivisera regelverk på europeisk nivå.

Naturvårdsverket anser att det är av vikt att beakta även andra datakällor än den akvatiska miljögiftsövervakningen i arbetet. Ett exempel är den övervakning som genomförs inom miljögiftssamordningens screeningprogram och det arbete som planeras under forskningsplattformen European Partnership on the Assessment of Risks from Chemicals. Även det nyligen avslutade Interreg-projektet Hazardous Industrial Chemicals in the IED BREFs, HAZBREF, bör kunna bidra till kunskapsunderlaget.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att regeringen ändrar förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester så att den upphör att gälla vid en senare tidpunkt, vid utgången av 2030, men efterlyser förslag eller uttalanden om motsvarande dagvattenbidrag. (Förslag i kapitel 15.9.6.)

De två bidragsförordningarna (2018:495) och (2018:496) löper parallellt och har samma syfte att minska tillförsel av farliga ämnen till havs- och vattenmiljön. Därför förordar vi att även Förordning (2018:496) ändras så att också den upphör att gälla vid utgången av 2030.

Förslag om arbetet med marint skräp

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att utreda, och vid behov föreslå ett etappmål till miljömålssystemet om marint skräp.

(Förslag i kapitel 16.5.1.)

Naturvårdsverket är positivt till förslag om att Havs- och vattenmyndighetens instruktion kompletteras med ett ansvar för frågor som rör marint skräp.

(Förslag i kapitel 16.5.2.)

Förslag om förvaltning av fisk som en del av havsmiljöförordningen

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om säl- och skarvförvaltning och stödjer bedömningen som de baseras på.

(Förslag i kapitel 17.3.9.)

Förslag om arbete med undervattensbuller

Naturvårdsverket tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten får tydligare samordningsansvar för undervattensbuller, men anser att det även för involverade myndigheter bör tydliggöras att arbetet bör göras i samverkan.

(Förslag i 19.7.2.)

I förslagets beskrivning ingår en genomgång av andra myndigheters påverkan vad gäller undervattensbuller, men där det saknas tydliga policyer, rutiner och strategier. Myndigheterna bör få i uppdrag att ta fram sådana för sina respektive verksamheter. Arbetet bör göras i samverkan och erfarenheter kan dras av den nationella bullersamordningen som leds av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket föreslår följande tillägg till förslagspunkterna:

Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Trafikverket, Försvarmakten och SGU, Naturvårdsverket bör i samverkan med varandra och andra berörda myndigheter ta fram handlingsplaner och rutiner för att minska de negativa effekterna av undervattensbuller från sjöfart och andra bullrande aktiviteter.

Naturvårdsverket välkomnar en satsning på en mer omfattande och bredare forskning inom området undervattensbuller och hur undervattensbuller påverkar fisk och marina däggdjur.

(Kommentar i kapitel 19.7.5.)

Naturvårdsverket delar Miljömålsberedningens uppfattning om att kunskapen är samlad hos några få aktörer och ser en risk i detta.

Förslag för arbetet med marint områdesskydd

Naturvårdsverket tillstyrker ett regeringsbeslut om ett nytt etappmål enligt Miljömålsberedningens förslag samt att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ges ett gemensamt uppdrag att klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM).

(Förslag i kapitel 20.9.1.)

Det går i linje med Naturvårdsverkets uppfattning om behov av nya etappmål även i terrester miljö.

Naturvårdsverket ser att möjligheten att skapa naturreservat med klimatanpassning som syfte finns redan idag, men saknar resonemang om att skyddad natur också kan vara en klimatanpassningsåtgärd för att skydda samhällen.

(Förslag i kapitel 20.9.2.)

Naturvårdsverket ser behov av att anpassa olika åtgärder för att bevara arter och naturtyper med särskilda värden i samband med ett framtida, förändrat klimat. När det gäller att bilda naturreservat med klimatanpassning som syfte ser Naturvårdsverket att den möjligheten redan finns i det befintliga syftet om att bevara värdefulla naturmiljöer. Vidare borde även syftet att bevara livsmiljöer för hotade arter kunna appliceras i många fall. Även när det gäller bevarande av opåverkade områden bör gällande lagstiftning normalt kunna motivera skydd, både genom dessa områdens relativa sällsynthet och av deras värde som referensområden. Så länge som det finns ett starkt allmänt intresse för att bevara naturtypen eller arten inom naturreservatet kan avgränsningar göras så att de områden som behövs för att säkerställa det långsiktiga skyddet av arten eller naturtypen ingår.

Det är viktigt att säkerställa att naturtyper och arter ska kunna migrera till nya områden då förutsättningarna förändras genom ett förändrat klimat. Naturvårdsverket är väl informerat om att det är ett problem i kustzonen att många strandnära naturtyper idag befinner sig inklämda mellan havet och den strandnära bebyggelsen, i form av fastigheter eller väginfrastruktur. Naturvårdsverket ser att områdesskydd som naturreservat kan fungera för att möjliggöra att särskilt viktiga förekomster av naturtyper eller arter ska kunna migrera inåt land i takt med att havsnivån stiger, i de fall där det finns tillgång till icke detaljplanelagd mark. På så sätt kan bevarandet av värdefulla arter och naturtyper i kustmiljöer anpassas till ett förändrat klimat.

Naturvårdsverket saknar dock ett resonemang om att skyddad natur också kan vara en klimatanpassningsåtgärd för att skydda samhället, både fastigheter och människor, från klimatets negativa effekter. De områden som skyddas behöver alltså inte alltid vara värdefulla naturmiljöer ur ett naturvårdsperspektiv. I dagsläget används de facto inte områdesskydd som instrument i klimatanpassningen om det inte samtidigt har bevarande av värdefulla naturmiljöer som syfte. Att skydda naturmiljöer är ett viktigt verktyg i klimatanpassningen och en naturbaserad lösning som genererar flerfaldiga vinster när de planeras och genomförs på ett genomtänkt sätt.

Förslag för arbete i och med kusthavet

Naturvårdsverket delar synen på vikten av att kommunerna i ökad grad planerar för kustvattenområdet, att denna planering samordnas med havsplanerna samt att länsstyrelserna tillhandahåller ett samlat kunskaps- och planeringsunderlag för länets kustvattenområde. Däremot bedömer vi att detta snarare bör kunna åstadkommas genom tydligare vägledning, utvecklad tillämpning och kompetenshöjning snarare än genom lagändringar i plan- och bygglagen.

(Förslag i kapitel 21.10.2-21.10.5.)

Eftersom kustvattenområdet idag är underplanerat och berör många kända intressekonflikter och olika planeringsnivåer, kan det finnas skäl att förtydliga länsstyrelsens uppgifter. Vi vill även trycka på vikten av att i det sammanhanget dra nytta av den kompetens som länsstyrelserna under arbetet med havsplanerna byggt upp i detta sammanhang. Den särskilda kompetens och roll som de tre samordnande länsstyrelserna byggt upp bör kunna nyttjas och utvecklas för att ge stöd till övriga länsstyrelser. Inte minst är det viktigt att kunskaps- och planeringsunderlag tas fram på ett likvärdigt sätt mellan olika län, då många av de frågor som ska hanteras och regleras i kust- och havsområdet inte låter sig begränsas av en länsgräns.

Förslaget att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras genom ett nytt förslag till punkt 7 i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen bedömer vi som överflödigt. Av dagens punkt 2 i samma paragraf framgår redan att kommunen i sin fysiska planering ska ta hänsyn till och samordna översiktsplanen bland annat med nationella planer. Bland dessa ingår de nationella havsplanerna. Att lyfta fram just havsplanerna i en egen punkt skapar snarare en otydlighet om vad som avses i punkt 2. Däremot delar vi Miljömålsberedningens bedömning att det kan behövas riktade satsningar för att förstärka kommunernas kapacitet att genomföra fysisk planering för kustvattenområdet.

Naturvårdsverket instämmer vidare i förslaget om att detaljplanen även bör kunna omfatta havs- och vattenförhållanden och att det är lämpligt att detta tydliggörs genom den föreslagna förändringen i 4 kap. 12 och 14 §§ plan- och bygglagen.

Naturvårdsverket avstyrker förslag om förändrat syfte för strandskydd.

(Förslag i kapitel 21.10.6.)

Den myndighet som har att pröva lokaliseringsfrågan ska pröva både strandskyddet och de miljö kvalitetsnormer som gäller parallellt, liksom till exempel de allmänna hänsynsreglerna. Naturvårdsverket bedömer att det inte är lämpligt att särskilt lyfta fram miljö kvalitetsnormer i strandskyddets syfte. Det riskerar snarare att göra systemet krångligare.

Naturvårdsverket tillstyrker att regeringen tillsätter särskilda utredare med uppdrag att förutsättningslöst ta fram förslag till ett fritidsbåtsregister och att se över och ta fram förslag för ett system för återvinning av fritidsbåtar. (Förslag i kapitel 21.10.10-11.)

Förslag till organisation av arbete med havsmiljödata, däribland det övergripande ansvaret för miljöövervakningen

Naturvårdsverket noterar förslag som rör den övergripande samordningen av det nationella miljöövervakningssystemet. (Konsekvens av förslag i kapitel 22.7.1 samt författningsförslag i 1.28 respektive 1.26.)

I betänkandet föreslås att Naturvårdsverkets instruktion ändras enligt tillägg i kursiv stil nedan, till att ”utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen, utom när det gäller havs- och vattenmiljön” (7 pkt 3 §). Motsvarande ansvar föreslås flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Ett sammanhållet, gemensamt system är grunden för Sveriges samordnade miljöövervakning både nationellt och regionalt. Naturvårdsverket har idag ett övergripande samordningsansvar och i genomförandet av detta samarbetar vi med Havs- och vattenmyndigheten. I stora delar är det i praktiken redan ett delat huvudmannaskap som fungerar väl.

Vi anser att en strategisk plan för miljöövervakning i kombination med en miljöövervakningsförordning är grunden för att kunna utveckla miljöövervakningen för framtiden. Detta är i enlighet med vad vi lyfte i vårt yttrande angående betänkandet “Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning” (SOU 2019:22).⁴ Ett sådant gemensamt rättsligt regelverk skulle stärka en sammanhållen nationell miljöövervakning, ge långsiktig stabilitet och tydlighet om vad myndigheternas uppdrag innebär. Naturvårdsverket föreslår därtill ett inom myndigheterna rådgivande organ som arbetar på strategisk nivå.

Naturvårdsverket anser att ansvarsfördelning och organisation för den akvatiska miljögiftsövervakningen behöver utvecklas. Vi bedömer att ansvaret för genomförande och utveckling av den akvatiska miljögiftsövervakningen behöver samlas till en myndighet, som också har väglednings- och föreskriftsansvar.

(Förslag i kapitel 22.7.1 samt författningsförslag i 1.28 respektive 1.26.)

Bristerna i den akvatiska miljögiftsövervakningen är stora och angelägna att åtgärda så att analyskedjan från påverkan till miljögiftsövervakning leder till en god kunskapsbas för att utveckla styrmedel och åtgärder.

Det samlade ansvaret behöver även kombineras med lämplig utförarorganisation för analys och utredning. Att Havs- och vattenmyndigheten får ett utpekat ansvar för hela den akvatiska övervakningen kan leda till ökad tydlighet, bättre

⁴ Naturvårdsverkets diarienummer: NV-06843-19.

förutsättningar och bidra till en förbättrad implementering av de vattenanknutna direktiven, de marina konventionerna, samt uppföljning av de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen.

Även vid en förändrad ansvarsfördelning för den akvatiska miljögiftsövervakningen är fortsatt samverkan viktig avseende kunskapsförsörjning för att utveckla policyer och rättsakter som har bäring på miljögifter och kemikalier för att skydda människors hälsa och miljön. Specifikt för den akvatiska miljön riskerar perspektivet *källa till hav* att till viss del gå förlorat om inte en god samverkan säkerställs.

Naturvårdsverket genomför inom miljögiftsamordningens screeningprogram löpande undersökningar med syfte att förbättra kunskapsläget avseende källor, spridningsvägar, belastning och förekomst både av sedan tidigare kända miljögifter och undersökningar av mindre välstuderade farliga ämnen som kan utgöra nya hot. Dessa undersökningar ger kunskapsunderlag för utveckling av åtgärder och styrmedel nationellt och inom EU för att begränsa användning, spridning och belastning av miljögifter, bland annat för att skydda vattenmiljön.

Naturvårdsverket avstyrker förslagen att det i Havs- och vattenmyndighetens respektive Sveriges geologiska undersöknings myndighetsinstruktion skrivs in att de ska bedriva datavårdskap.

(Förslag i kapitel 22.7.1-2 samt författningsförslag i kapitel 1.26 respektive 1.14.)

Naturvårdsverket vidhåller tidigare argument från yttrandet över miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22)⁵ där samma förslag om datavårdskap framfördes. De myndigheter som har ansvar för miljöövervakningssamordning och internationell rapportering förlorar med utredningens förslag rådighet över den mest centrala komponenten i dataflödet. De kan i sin beställarroll styra kvalitet, format på indata och utdata kopplat till krav och tillgängliga medel. Med förslaget förlorar de även rådighet över att snabbt anpassa datahanteringen till de förändrade omvärldskrav som marknaden i hög grad driver.

Om utpekade myndigheter skulle permanentas som datavårdar via instruktion, innebär detta att framtida utveckling av datahanteringen utifrån riktningen inom EU och i Sverige skulle försvåras. Insamlande av data skulle kunna bli mer styrt av datavårdarnas behov och krav än av insamlandet av relevant miljöinformation och en effektiv datahantering.

Naturvårdsverket tillstyrker förslag om att Kustbevakningen ska rapportera till Havs- och vattenmyndigheten när de i sin tillsyn- och övervakningsverksamhet upptäcker avfall, marint skräp eller annan negativ påverkan i havsmiljön som inte är försumbar.

(Förslag i kapitel 22.7.3.)

Naturvårdsverket anser att definitionen av begreppet försumbar bör tydliggöras eftersom variationen av avfall, marint skräp eller annan negativ påverkan i havsmiljön kan vara mycket stor. Naturvårdsverket föreslår även att förslaget

⁵ Naturvårdsverkets diarienummer: NV-06843-19.

kompletteras med ett förslag om vilken myndighet som har saneringsansvar, till exempel vid fartygsolyckor som leder till att stora mängder plastpellets sprids.

Naturvårdsverket tillstyrker att havsmiljödata och kartunderlag tillgängliggörs, då bristfällig tillgång till marin information ger stora problem, bland annat i arbetet med biogeografisk uppföljning och rapportering enligt art- och habitatdirektivet.

(Förslag i kapitel 22.7.4-6.)

Naturvårdsverket anser att Försvarmakten bör ges ett särskilt uppdrag att bistå Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med marin kartering. Detta för att säkra ett resurseffektivt genomförande vid kartering i de områden där marin information sannolikt redan finns.

Det är positivt att myndigheterna i regeringsuppdraget åläggs att gemensamt upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. De myndigheter som ansvarar för förvaltningen av områden bör ha tillgång till kunskap om dessa områden.

Naturvårdsverket är positivt till en ny finansieringsmodell för geografisk information. Naturvårdsverket anser vidare att ej säkerhetsklassade data ska släppas fri även utanför myndighetssfären, i enlighet med Inspire-direktivet. Den nya finansieringsmodellen av geografisk information bör även gälla andra statliga myndigheter som tillhandahåller denna typ av information, främst Lantmäteriet och Sveriges geologiska undersökning.

Naturvårdsverket tillstyrker att ett organisationsförslag för en miljö för en sammanhållen marin kartering i Sverige utreds, då det finns ett stort behov av en sammanhållen kartering av hela havsmiljön, där naturtyperna i art- och habitatdirektivet ingår.

(Förslag i kapitel 22.7.7.)

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att organisationsförslaget beaktar de nationella infrastrukturerna och ramverk för informationshantering som är under utveckling.

Förslag om att Havs- och vattenmyndigheten tilldelas ett nytt anslag med benämningen Havs- och vattenmiljöforskning

Naturvårdsverket anser att forskning rörande akvatiska frågor bör utvecklas, men vill påpeka att nuvarande arbetssätt med samarbete mellan myndigheterna fungerar väl.

(Förslag i kapitel 23.2.4.)

Miljöforskningsanslaget är ett viktigt forskningsanslag som genom finansiering av behovsmotiverad, tillämpad miljöforskning syftar till att täcka både Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov.

Naturvårdsverkets kunskapsbehov är ofta gemensamma med Havs- och vattenmyndighetens, eller starkt relaterade, då många forskningsfrågor som rör land och vatten (marint, brack- och sötvatten) är nära förknippade med varandra. Naturvårdsverket bedömer att samarbetet mellan myndigheterna gällande användningen av miljöforskningsanslaget fungerar mycket bra och bidrar till en gemensam strategisk framsyn.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att forskning rörande akvatiska frågor utvecklas inom de områden som nämns i betänkandet, men även inom andra områden såsom brack- och sötvattensforskning. Som nämnts tidigare är land och vatten starkt förknippade och Naturvårdsverket vill peka på risken för att forskningsfrågor kan hamna mellan stolarna om två eller flera huvudmän ansvarar för den behovsmotiverade, tillämpade miljöforskningen.

Naturvårdsverket vill även påpeka att effektivitet bör beaktas när ett nytt forskningsanslag inrättas. Behovsmotiverad finansiering av tillämpad forskning är mer arbetsintensiv än forskningsfinansiering vid forskningsråden. Miljömålsberedningens förslag innebär att en ny organisation för hantering av forskningsansökningar behöver byggas upp och underhållas, vilket innebär att den relativa beredningskostnaden skulle öka. Utöver beredningsarbetet tillkommer uppgifter att identifiera relevanta behov, samt åtgärder för tillämpbarhet. Mer resurser kan läggas på övriga delar när beredningen hanteras effektivt.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, samt enhetschef Kerstin Åstrand och handläggarna Ulrika Isberg Bondemark, Annemay Ek, Urban Gunnarson, Karl Lilja och Linn Appelgren.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:
m.naturmiljöenheten@regeringskansliet.se