

Havet och människan (SOU 2020:83)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är positivt till förslagen om ett gemensamt beslutsorgan för miljö kvalitetsnormer och att regeringen fattar beslut om ett gemensamt åtgärdsprogram för både havs- och vattenmiljön.
- SKR håller inte med om att ansvaret för miljömålet *Ingen övergödning* bör flyttas till Jordbruksverket utan anser att Havs- och Vattenmyndigheten ska förbli ansvarig myndighet.
- SKR är i stort positivt till de föreslagna etappmålen för att öka återföringen av fosfor och kväve, men har vissa farhågor gällande målet om matavfall. Bland annat ser förbundet risker för möjligheten att uppnå målen om insamlingsansvaret avregleras. Det är heller inte rimligt med återföring på lika höga nivåer i hela landet.
- SKR avstyrker flera av förslagen i kapitel 21 om *Kusthavet – där alla vill vara* och anser att de varken är tillräckligt underbyggda, analyserade eller konsekvensbeskrivna.
- SKR avstyrker den föreslagna utökningen av strandskyddets syften. Det prövas redan idag om åtgärder får negativ påverkan på vattenkvaliteten. Den föreslagna regleringen kommer ytterligare belasta den redan svårtolkade och svårtillämpade strandskyddslagstiftningen.
- Utredningens förslag gällande bryggor och andra anläggningar i och vid vatten är inte genomförbara. Det är inte kommunens ansvar att finansiera eller tillhandahålla sjösättningsramper eller uppställningsplatser för fritidsbåtar. Kommunen har heller inte rådighet över alla bryggors byggande, placering och borttagande. SKR anser att betänkandet saknar en analys av den enskilde mark- och fastighetsägarens rättigheter och ansvar kopplat till bryggor och småbåtshamnar.
- Det är positivt att utredningen lyfter problemen med finansiering av vatten- och havsförvaltningen och föreslår en genomlysning på nivån på anslagsmedlen för åtgärder samt föreslår ett nytt statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete.
- SKR håller med om att det krävs bättre förutsättningar för breda och uthålliga havsmiljöinsatser och ser att en havsmiljölag kan vara ett sätt att öka ambitionerna på området. Förbundet ser dock risker med att vattenpolitiken (på land) underordnas havspolitik, i synnerhet eftersom havsmiljölagen

föreslås styra miljöbalkstillämpningen. Förslaget behöver analyseras mer noggrant utifrån vad det skulle innebära för vattenförvaltningens genomförande. Mot den bakgrunden avstyrker SKR delar av förslaget och vill hellre se att det omformuleras till att bli ett ramverk på samma sätt som den motsvarande klimatlagen.

Förbundets ställningstagande

Miljö kvalitetsnormer (kap 12)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker miljömålsberedningens förslag om att ett gemensamt beslutsorgan ska besluta om miljö kvalitetsnormer i enlighet med både vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen. Att normsättningen sker på nationell nivå säkerställer nationell likvärdighet.

SKR vill poängtera att det gemensamma beslutsorganet också måste hantera frågan om undantag. Det är av yttersta vikt att Sverige medger undantag från kraven när förutsättningarna är uppfyllda, inte minst när det handlar om en vattenförekomst som påverkas av mänsklig verksamhet som uppfyller samhällsekonomiska nyttor. Detta för att kommuner ska kunna fokusera på de åtgärder som medför en faktisk förbättring i vattnen och för att till exempel miljöskyddande reningsverk med bästa möjliga teknik alltid ska kunna tillåtas.

Kommuner måste också göras delaktiga i att föreslå normer för avrinningsområdet och lokal kunskap och data måste tas tillvara.

Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete (kap 13)

SKR håller med utredningen om att kopplingen mellan havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen behöver stärkas och tillstyrker förslaget om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön (kap 13.9.1).

Likaså välkomnar SKR utredningens förslag om att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammen (kap 13.9.2). För att havs- och vattenmiljöarbetet i Sverige ska komma igång på allvar krävs en tydligare koppling mellan styrsignaler, finansiering och uppföljning. Genom att regeringen fattar beslut om åtgärdsprogrammen kommer beslut och mandat följas åt och dessutom kopplas ihop med den statliga budgetprocessen.

Det är positivt att utredningen föreslår en beredningsfunktion på länsstyrelserna som samordnar arbetet med havs- och vattenmiljöfrågor (kap 13.9.5). SKR förutsätter dock att det också innebär att kommunerna görs delaktiga i åtgärdsplaneringen på det sätt som Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) föreslog.

SKR välkomnar också att åtgärdsprogrammen ska innehålla en analys och en beskrivning av hur åtgärderna i programmet ska finansieras (kap 13.9.6). Det är tydligt att det krävs resursförstärkning hos både stat och kommun för att nå målen i

direktiven. SKR vill i sammanhanget poängtera att det saknas finansiering för flera av de åtgärder som kommunerna är ålagda att göra enligt vattenförvaltningens åtgärdsprogram, som till exempel tillsyn av förorenade områden (som saknar ansvarig verksamhetsutövare) och inrättande av vattenskyddsområden.

Ingen gödning till havet (kap 14)

Jordbruksverket föreslås som ny miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning (14.18.2)

SKR menar att det är lämpligare att Havs- och Vattenmyndigheten förblir ansvarig då deras uppdrag är mer sektorsneutralt.

Öka återföringen av fosfor och kväve (kap 14.18.3)

SKR tillstyrker förslaget om att införa ett etappmål för att minst 50 procent fosfor och 15 procent kväve från större allmänna avloppsanläggningar återförs. Det är dock viktigt att regeringen samtidigt verkar för en europeisk kvotplikt på inblandning av en minsta mängd återvunnen fosfor och kväve i mineralgödsel.

Vad gäller målet om att 80 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger, samt rester från livsmedelsindustrin, ska sorteras så att kväve och fosfor kan tillvaratas är SKR positivt men ser vissa risker. För det första är det viktigt att komma ihåg att matavfall i första hand ska förebyggas. Målet om insamling får inte innebära att förebyggandet prioriteras ner och att man bygger in sig i ett behov av att det uppstår matavfall som hade kunnat undvikas.

För det andra ser SKR risker med möjligheten att uppnå målen om regeringen avreglerar insamlingsansvaret för matavfall från verksamheter som utredningen om verksameters kommunala avfall ska lämna förslag om.

Slutligen vill SKR framhålla att målen måste förhålla sig till de undantag och dispenser som kommer att gälla för utsortering av matavfall i glesbygd och att det inte är rimligt med återföring på lika höga nivåer i hela landet.

Minimera tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten (14.18.4)

SKR håller med om att åtgärdsplaneringen behövs på relevant geografisk skala och att det är viktigt med långsiktighet i såväl arbete som finansiering. SKR välkomnade Vattenförvaltningsutredningens (SOU 2019:66) förslag om att stärka åtgärdsarbetet och att kommuner, länsstyrelser och berörda myndigheter gemensamt skulle göra en konkret åtgärdsplanering. SKR välkomnar att länsstyrelsen får i uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder. Det är också positivt att det föreslås finnas flexibilitet i placering av samordnaren och att denne organisatoriskt kan finnas antingen länsstyrelsen, i kommun eller på vattenvårdsförbund.

SKR ställer sig mycket positivt till att regeringen föreslår göra en noggrann analys av potentiella och långsiktiga negativa effekter på miljötillståndet i vatten och hav av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § MB, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen.

Farliga ämnen (kap 15)

Det är positivt att utredningen betonar att Sverige ska fortsätta verka för en utvecklad kemikalielagstiftning inom EU och för att EU:s kemikalielagstiftning ska harmoniseras med EU:s vatten- och havsmiljölagstiftning. Problemen i vatten- och havsförvaltningen kan inte lösas genom ökad rening eller tillsyn utan att det samtidigt ställs hårdare krav på producenterna.

Kusthavet – där alla vill vara (kap 21)

SKR avstyrker flera av förslagen i kapitel 21 och anser att de inte är tillräckligt underbyggda, analyserade eller konsekvensbeskrivna. Nedan följer utförligare kommentarer på några av förslagen:

Kunskapsunderlag för planering, skydd och åtgärdsarbete (kap 21.10.3)

SKR tillstyrker förslaget om att länsstyrelserna ska ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag för länets kustvattenområde. Det är av stor vikt att länsstyrelserna samtidigt får medel för att genomföra ett sådant uppdrag.

Skärpta krav på den fysiska planeringen (kap 21.10.4)

SKR delar inte utredningens bild av att det finns oklarheter om hur de nationella havsplanerna för Bottenhavet, Östersjön och Västerhavet förhåller sig till kommunernas fysiska planering. De nationella havsplanerna är vägledande för kommunernas planläggning. Havsplanerna är ett nytt planeringsinstrument på statlig nivå och det som saknas är snarare praxis kring tillämpning och prövning när det gäller relationen mellan den kommunala översiktliga planeringen och de nationella havsplanerna.

Däremot delar SKR beredningens bild av att det finns behov av kunskapshöjande insatser för att förstärka kommunernas kapacitet att genomföra översiktsplanering för kustvattenområden.

SKR avstyrker den föreslagna förändringen av 3 kap. 5 § PBL för att specificera kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden. Det är oklart vilka effekter Miljömålsberedningen anser ska uppnås genom den föreslagna förändringen. Det framgår redan idag av 3 kap. 5 § PBL att översiktsplanen ska ta hänsyn till och samordnas med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Översiktsplanens roll är att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Den ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och

bevaras. Det är mycket oklart vilka sådana efterföljande beslut den föreslagna ändringen förväntas få genomslag i.

Havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i detaljplan (kap 21.10.5)

SKR avstyrker förslagen om att havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i detaljplan. Utredningen saknar exemplifiering och analys av hur föreslagna ändringar i PBL ska tolkas och tillämpas. Förslagen tycks också bygga på en felaktig bild av vad aktuell reglering i PBL har för syfte och funktion. 4 kap. 12 och 14 §§ PBL syftar till att skydda bebyggelse mot störningar från omgivande miljö. Bestämmelserna syftar däremot inte till att skydda omgivande miljö mot störningar från bebyggelse. Vad gäller exempelvis skydd mot markföroreningar kan en planbestämmelse ställa krav på att ett visst markområde ska saneras innan det bebyggs men däremot normalt inte sätta upp villkor för en framtida verksamhetsutövare avseende utsläpp eller dylikt. Dessa frågor prövas istället inom ramen för miljöbalken. Bestämmelser i en detaljplan kan som huvudregel endast reglera åtgärder inom planområdet. Om ett område är lämpligt för bebyggelse eller inte prövas och säkerställs under upprättandet av själva detaljplanen. Är området inte lämpligt för en viss typ av bebyggelse, exempelvis på grund av en stark miljöpåverkan på havet, ska detaljplanen överhuvudtaget inte tillåta den användningen. De föreslagna författningsändringarna är därmed inte relevanta.

Strandskyddet är särskilt viktigt i grunda kustområden (kap 21.10.6)

SKR avstyrker den föreslagna utökningen av strandskyddets syften. Förslaget innebär en detaljeringsgrad som är olämplig att föra in i en målsättningsparagraf. Huruvida en åtgärd som prövas i ett ärende om upphävande av eller dispens från strandskyddet får en negativ påverkan på vattenkvaliteten prövas redan idag. I ett dispensärende sker det genom reglerna i 5 kap. 4 § respektive 7 kap. 25-26 §§ miljöbalken och gällande bygglov, förhandsbesked och planläggning genom 2 kap. 10 § PBL. Regleringen skulle ytterligare belasta den redan svårtolkade och svårtillämpade strandskyddslagstiftningen.

Åtgärder för ett mer hållbart båtliv (kap 21.10.8)

I betänkandet föreslås att kommunerna i samarbete med lokala båtklubbar och samfällighetsföreningar ska öppna upp och tillgängliggöra befintliga sjösättningsramper för fritidsbåtar och att kommunerna i den fysiska planeringen ska se på möjligheten att anlägga öppna kommunala sjösättningsramper med uppställningsytor. Det framgår inte i betänkandet med stöd av vilken lagstiftning man anser att kommunerna skulle ha detta ansvar, eller på vilket sätt ett sådant arbete skulle finansieras. SKR vill understryka att det inte ingår i kommunens skyldigheter att finansiera, anlägga eller tillhandahålla vare sig sjösättningsramper eller uppställningsplatser för fritidsbåtar.

Det resoneras mycket kring bryggor i betänkandet. Det framstår som att kommunen, genom sin fysiska planering i enlighet med PBL, har rådighet över alla bryggors byggande, placering och borttagande. Så är inte fallet. Bryggor med enstaka

båtplatser är i normalfallet inte bygglovspliktiga och behöver inte per definition planläggas. Att ta bort en brygga kräver i normalfallet inte rivningslov. Kommunen har inte rådighet över all mark eller privat egendom, och kan normalt sett inte omlokalisera vare sig bryggor, båtplatser eller andra verksamheter. I det stora flertalet fall anläggs och ägs bryggor och småbåtshamnar av privata intressenter på privat ägd mark. I betänkandet saknas diskussion och analys gällande den enskilde mark- och fastighetsägarens rättigheter och ansvar kopplat till bryggor och småbåtshamnar. Detsamma gäller rättigheter och skyldigheter kopplade till ägandet av mark vid kusten. SKR anser att utredningens förslag gällande bryggor och andra anläggningar i och vid vatten inte är genomförbara.

SKR menar att detta snarare bör hanteras genom miljöbalken. Exempelvis har naturligtvis strandskyddsreglerna inverkan på frågor om bryggor. PBL ger inte de verktyg som krävs för att reglera den här typen av frågor.

SKR vill i sammanhanget också poängtera att det sannolikt finns en rad verktyg att ta till i form av skatter och lagstiftning om staten vill minska antalet fritidsbåtar. Det är dock inte kommunens sak att via dagens lagstiftning minska kommuninvånarnas innehav av fritidsbåtar.

Havsmiljödata (kap 22)

SKR håller med miljömålsberedningen om att staten behöver stärka sitt arbete med miljöövervakning. Verksamhetsutövare och kommuner ska inte finansiera den övervakning och den rapportering som följer av åtaganden som regeringen gjort genom att anta olika EU-direktiv på vattenområdet.

Det är positivt att utredningen tar sikte på att kommunal data ska kunna användas och bidra till en ökad bredd inom den statliga miljöövervakningen. Den kan många gånger vara mer detaljerad och aktuell. Att kvalitetssäkra miljöövervakningen är inte minst viktigt för att säkra bättre underbyggda statusklassificeringar och realistiska miljö kvalitetsnormer inom vattenförvaltningen.

Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete (kap 24)

Det är positivt att utredningen lyfter problemen med underfinansiering av vatten- och havsförvaltningen och föreslår en genomlysning på nivån på anslagsmedlen för åtgärder samt föreslår ett nytt statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete.

En ny havsmiljölag (kap 25.2.1)

SKR håller med utredningen om att det krävs bättre förutsättningar för breda och uthålliga havsmiljö- och havspolitiska insatser. Med tanke på de nära kopplingar som finns mellan havsmiljön och andra miljöområden skulle sannolikt ökade ambitioner inom havsmiljön även gynna andra miljö mål.

SKR ser dock risker med att politiken för havet föreslås styras starkare än politiken för vatten på land. SKR menar att det behövs en tydligare analys av vad en ny

havsmiljölag som föreslås styra miljöbalkstillämpningen skulle innebära för vattenförvaltningens genomförande. Liksom Svenskt Vatten ser SKR stora risker med att till exempel reningsverk med hög reningsnivå skulle löpa en ökad risk att inte tillåtas, vilket skulle vara kontraproduktivt för såväl vatten- som havsmiljön.

SKR anser att förslaget bör omformuleras till ett ramverk på samma sätt som den motsvarande klimatlagen (2017:720). SKR avstyrker därför de föreslagna ändringarna i 1 kap. 6 § i Vattenförvaltningsförordningen om att förvalta vattenmiljön på land utifrån en ekosystemansats för havet enligt 3 § i den föreslagna havsmiljölagen samt förslaget till tillägg i 8 § i instruktionen till Havs- och Vattenmyndigheten.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 1

Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 2

Styrelsen SKR
2021-05-28

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet, Styrelsen 2021-05-28

Havet och människan (SOU 2020:83)

Vänsterpartiet ställer sig i huvudsak bakom SKRs yttrande på remissen om Havet och Människan SOU 2020:83 men på ett par viktiga områden anser vi att det krävs att förändringar genomförs för att vi ska nå miljökvalitetsmålen.

Ingen gödning till havet

Inom det härområdet har vi mycket kvar att göra för att nå de uppsatta målen. Utredningen föreslår här att ansvaret läggs över på Jordbruksverket vilket vi anser vara logiskt då åtgärderna som kommer krävas huvudsakligen ligger inom Jordbruksverkets verksamhetsområde. Det behövs genomgripande åtgärder i jordbrukslandskapet för att nå önskvärda resultat snabbt. Landbaserade åtgärder har Havs- och vattenmyndigheten ingen rådighet över. Vänsterpartiet tillstyrker därför förslaget att Jordbruksverket blir ny miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.

Kusthavet - där alla vill vara

Situationen med allt för stor exploatering av grunda vågskyddade områden är allvarlig. Lättnader i strandskyddet kan komma att innebära att exploateringen accelererar vilket skulle var förödande för det biologiska livet i våra hav. Vänsterpartiet delar inte SKRs syn på att strandskyddslagstiftningen är svårtolkad och svårtillämpbar. Däremot ser vi att exploateringsintressena ofta prioriteras före miljökvalitetsmålen vid dispensprövning. Vad gäller strandskyddsdispenser i områden med grunda mjukbottnar kan vi se en kraftig ökning efter lagförändringen 2009. Därtill är strandskyddstillsynen hos flertalet kustkommuner undermålig varför exploateringen pågår succesivt och utan prövning. Utredningen säger att det är extra viktigt att få till en förändring i områden där det finns många enskilda, små påverkansfaktorer som sammantaget ger negativa effekter på det biologiska livet. Vänsterpartiet anser därför att dessa aspekter ska tas med på ett tydligare sätt i den pågående strandskyddsutredningen.

Åtgärder för ett hållbart båtliv

Många kommuner jobbar med att säkerställa tillgång till båtplatser i samband med bostadsplanering. Det är inte allt för ovanligt att kommuner står som markägare till småbåtshamnar som de arrenderar ut till båtklubbar. I många kommuner utgår även anläggningsbidrag vid renoveringar av småbåtshamnar. Utredningen lyfter behovet av att samarbeta med lokala båtklubbar med flera för att få tillstånd för allmänheten

tillgängliga iläggningsramper. Utredningen visar på nyttan av ett systematiskt arbete för att få till ett hållbart fritidsbåtliv i våra kustkommuner. Vänsterpartiet anser att det är bra beredningen nöjer sig med att ge det som en rekommendation och en välmotiverad uppmaning.

Styrelsen SKR
2021-05-28

Särskilt yttrande från Miljöpartiet, Styrelsen 2021-05-28

Havet och människan (SOU 2020:83)

Miljömålsberedningen (M 2010:04) ska föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att relevanta delar av Generationsmålet och de berörda miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ingen övergödning nås, och därmed även bidra till genomförande av mål 14 i Agenda 2030 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

Två särskilda frågor har genomsyrat arbetet med strategin. Den första frågan är kopplingen mellan hav, klimatförändringar och havsförurning. Den andra frågan är ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning.

Beredningen efterlyser en samsyn och ett helhetstänk med avseende på effekter på havet. Man eftersträvar ett perspektiv där man alltid tar hänsyn till hela ekosystemet. Därför ses transportpolitik, fiskepolitik, sjöfartsregleringar och vattenvårdsåtgärder alla som led i vägen mot mer resilienta och friskare havsmiljöer.

Beredningens betänkande innehåller en stor mängd förslag som samtliga ska ses som en helhet för en hållbar havspolitik. Därför är det viktigt att man inte ser förslagen som enskilda delar där man kan välja vilka man vill genomföra eftersom det då skulle rubba helheten och man inte skulle uppnå önskvärda mål. Hela beredningen var också enig i sitt förslag vilket visar att det egentligen inte finns några partipolitiska skillnader i detta. Tillståndet i haven är av sådan betydelse att alla inser att kraftiga åtgärder är nödvändiga.

Havsmiljölag

Ansvar för en hållbar havspolitik ligger idag på en mängd aktörer och det är svårt att överblicka antalet styrmedel, vem som är ansvarig och hur de följs upp. Därför föreslår beredningen en ny havsmiljölag. Beredningen föreslår även en tvärvetenskaplig expertfunktion som kan ta fram analyser och bedömningar ur ett brett samhällsperspektiv som avser den samlade havsmiljöpolitiken.

Miljöpartiet ställer sig bakom förslaget om en ny Havsmiljölag och ser det som en väsentlig åtgärd för att kunna uppnå en långsiktigt hållbar havspolitik.

Kommunernas roll

Sverige har en lång kust och av Sveriges 290 kommuner så är det 87 som inkluderar kustvatten. 14 av 21 län ligger vid kusten.

Det behövs skarpare krav på den fysiska planeringen för kustvattenområden och där har kommunerna en unikt viktig roll. Vi ser det som särskilt viktigt att kommunerna får det stöd de behöver vid framtagande av planer i kustvattenområden. Vi ser positivt på att länsstyrelserna får i uppgift att ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag för länets kustvattenområde.

Kommunerna föreslås också ges möjlighet att bestämma skyddsåtgärder i detaljplan som ska omfatta förorening av havs- och vattenmiljön, inte bara mark. Det är något vi ser mycket positivt på.

Vi ser också, i likhet med beredningen, att strandskyddet spelar en stor roll i skydd av havs- och vattenmiljöer och är därför angelägna om att vi fortsatt värnar ett starkt strandskydd.

Beredningen föreslår att strandskyddets andra syfte ska förtydligas så att det framgår att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen, samt god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.

Miljöpartiet vill understryka hur viktigt detta är och ställer oss mycket positiva till det förslaget.

Regionerna

Regionerna ges inte någon formell roll i arbetet med god havs- och vattenmiljö, men som ansvariga för regional infrastruktur och regional utveckling så ser vi regionerna som mycket viktiga aktörer. De flesta regioner arbetar också mycket aktivt tillsammans med länsstyrelserna med de nationella miljömålen, Agenda 2030 samt med regionala miljö- och klimatmål. På så sätt kan regionerna vara drivande i arbetet för hållbara havs- och vattenmiljöer.

Sammanfattning

Miljöpartiet ställer sig bakom förslagen i Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan, och ser gärna att förslagen genomförs samlat för att nå bäst resultat.