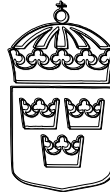


Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen
(M 2010:04) – strategi för en sammanhållen
och hållbar vattenpolitik

Dir.
2012:95

Beslut vid regeringssammanträde den 27 september 2012

Sammanfattning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik. I uppdraget ingår att utifrån en bred problemanalys föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att nå relevanta delar i generationsmålet samt de miljö kvalitetsmål som är kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Hänsyn ska tas till de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet som anges i de tidigare direktiven dir. 2010:74 och dir. 2011:50 samt till de specifika utgångspunkter som anges i dessa tilläggsdirektiv. Hänsyn ska även tas till övriga samhällsmål och strategin ska syfta till samhällsekonomisk effektivitet. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljö kvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de

mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen.

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvärsektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De tidigare delmålen har ersatts med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningsfullt.

Regeringen tillsatte den 1 juli 2010 en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50) och den 13 oktober 2011 om tilläggsdirektiv till beredningen att ta fram förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91).

Beredningen har hittills överlämnat fyra delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljö målssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljö målssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) och Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen att det tas fram en strategi för en sammanhållen vattenpolitik.

Regeringen har beslutat dels preciseringar av miljö kvalitetsmålen, dels tretton etappmål inom de fyra prioriterade områdena *luftföroreningar, farliga ämnen, avfall* och *biologisk mångfald*. Regeringens beslut återges i departementspromemorian Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål (Ds 2012:23). Därutöver har riksdagen tidigare beslutat om ett etappmål för utsläpp av växthusgaser (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

De strategier som Miljömålsberedningen ska utveckla ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Det kan vara mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö kvalitetsmål eftersom en åtgärd ibland kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven dir. 2010:74 och dir. 2011:50.

Specifika utgångspunkter för uppdraget att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik

Sex av riksdagens 16 miljö kvalitetsmål har direkt anknytning till vatten – *Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Därutöver har ett antal miljö kvalitetsmål en nära koppling till de vattenanknutna målen, t.ex. *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

I årets uppföljning av miljömålen konstaterade de målansvariga myndigheterna att de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen inte kan nås med de redan beslutade eller planerade styrmedlen. Myndigheternas bedömning är att det behövs en bättre arbetsprocess för miljö kvalitetsmålen, en utveckling och differentiering av styrmedel samt en effektivare tillämpning.

Den 26 april 2012 beslutade regeringen om preciseringar och etappmål i miljömålssystemet (se Ds 2012:23). Preciseringarna omfattar bl.a. miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Regeringen beslutade också om etappmål om begränsningar av utsläpp från sjöfarten och om hotade arter och naturtyper.

Miljömålsberedningen fick i oktober 2011 tilläggsdirektiv med uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och de miljö kvalitetsmål som är kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2014.

Sverige ingår i flera olika internationella samarbeten om vatten. EU:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) och EU:s havsmiljödirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område [Ramdirektiv om en marin strategi]) har stor betydelse för Sveriges arbete med att nå en god havs- och vattenmiljö. Andra viktiga gränsöverskridande samarbeten är Helsingforskommissionen (Helcom) och EU:s Östersjöstrategi för miljö och konkurrenskraft. Inom Helcom är den gemensamma aktionsplanen för Östersjön (Baltic Sea Action Plan) ett viktigt arbetsredskap. För Nordostatlanten utgör konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen) grund för diskussion och ställningstaganden om den marina miljön. Det pågår ett omfattande arbete hos Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter med att utveckla styrmedel och åtgärds-

program för att genomföra internationella överenskommelser och EU-lagstiftning.

I regleringsbrevet för verksamhetsåret 2012 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att med utgångspunkt i regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) föreslå områden som kan vara lämpliga att ingå i en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Myndigheten skulle ge förslag på de områden där den ser ett särskilt behov av övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget den 14 juni 2012. Havs- och vattenmyndighetens förslag ska vara specifika utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag. Här redovisas huvuddragen i Havs- och vattenmyndighetens förslag.

Övergripande styrning och samordning

Vatten påverkas av verksamheter och inriktningar inom ett stort antal politikområden utöver miljöpolitiken, som till exempel jordbruks-, fiske-, skogs-, transport- och energipolitiken. Det blir därmed särskilt angeläget att verka för en helhetssyn, gemensamma prioriteringar och samarbete kring kunskapsförsörjning. Den befintliga styrningen behöver utvecklas och effektiviseras.

Fisket regleras till stor del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. En ekosystembaserad förvaltning av fiskebestånden bidrar till att minimera de negativa effekterna på den biologiska mångfalden och samtidigt säkerställa havets långsiktiga produktionsförmåga. Jordbruket styrs framför allt av miljöbalkens regelsystem och EU:s jordbrukspolitik. Inom skogsbruket regleras brukandet nära vatten främst av krav på miljöhänsyn i skogsvårdslagen (1979:429) och av miljöbalken. Visionen om en resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser innebär utmaningar för t.ex. ekologisk hänsyn vid vattenkraftproduktion.

Det finns ett behov av en sammanhållen vattenpolitik för att nå en god hushållning med våra vattenresurser samt för att

förstärka åtgärdsarbetet så att de vattenanknutna miljömålen nås utan att ge avkall på andra viktiga samhällsmål.

Genomförande av internationella överenskommelser och samarbeten är en förutsättning för att de vattenanknutna miljömålen ska kunna nås. EU-lagstiftningen på området är också av stor vikt.

Det ligger i samhällets intresse att inom vattenområdet försöka hitta styrmedel och drivkrafter så att verksamheter gynnas av att verka för ett hållbart brukande såväl i pågående som i nya verksamheter. En utmaning ligger i att verka för en utveckling av företagande och verksamheter på ett sådant sätt att de kan bidra till de vattenrelaterade miljömålen samtidigt som de borgar för en långsiktigt bärkraftig samhällsekonomi.

En möjlighet att värdera vattnets värden är det pågående arbetet med att utveckla former för att kunna värdera ekosystemtjänster i ekonomiska termer. Kostnads- och nyttoanalyser är viktiga redskap för att identifiera effektiva åtgärder riktade för att nå specifika miljö kvalitetsmål. Till det behövs sedan avvägningar mot och samordning med andra mål för miljön och övriga samhällsmål. Mer långsiktigt behövs även ett större grepp tas för att bedöma vattnets utveckling, värden och hantering i olika framtidsscenarioer. Ökad samordning när det gäller kunskapsförsörjning kan bidra till ökad effektivitet i miljöarbetet.

Fysisk planering för hållbar hantering av vatten

Den fysiska samhällsplaneringen styrs till stor del av plan- och bygglagen (2010:900) och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Infrastrukturplanering och tillståndsproucer enligt miljöbalken har också stor betydelse för vattenmiljön och den fysiska miljön i stort. Det är i kommunernas översiktsplaner som ett helhetsperspektiv kan tas fram för mark- och vattenanvändningen och de långsiktiga areella och strukturella frågorna fastställs. Den samordnade fysiska planeringen för hela avrinningsområden liksom kustzonsplanering behöver utvecklas.

Ett förändrat klimat medför sannolikt mer översvämningar och andra extremväder. Ökad nederbörd, stigande havsnivå,

skyfall och extrema värmeböljor förväntas innebära att torka, översvämningar, erosion, ras och skred blir vanligare. Översvämningar ökar risken för läckage av föroreningar, bland annat i industriområden, vilket kan påverka vattenkvaliteten. Avloppsreningsverk riskerar att störas och leda till sämre rening av avloppsvatten. Översvämningar medför också en större risk för smittor och försämrad vattenkvalitet både kemiskt och bakteriologiskt.

Inom vissa tätorter finns ett behov av att inventera områden med risk för översvämningar. Det finns i dessa fall behov av probleminventeringar, karteringar och åtgärdsplaner för att förhindra och minska skador av översvämningar. En åtgärd kan vara att införa en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämningar. En annan åtgärd kan vara att undvika källare vid nybebyggelse. I redan bebyggda områden kan vallar vara en åtgärd. När det gäller smittspridning behövs också kompletterande åtgärder som exempelvis effektivare skydd av grundvattentäkter. Enligt förordningen (2009:956) om översvämningssrisker görs kartering av översvämningsskänsliga områden där ogynnsamma följder kan uppkomma för t.ex. människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet. Med förordningen genomförs EU:s översvämningssdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningssrisker). Mot bakgrund av förordningen om översvämningssrisker och bedömningar baserade på historiska översvämningar har Sverige rapporterat 18 områden med betydande översvämningssrisk till EU-kommissionen.

Bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden

Det långsiktiga bevarandet av natur- och kulturmiljövärden knutna till våtmarker, sjöar, vattendrag och hav regleras i många avseenden med samma regelverk som bevarandeåtgärder på land. Några av flera viktiga nationella styrmedel är förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., artskyddsförordningen (2007:845), havsmiljöförordningen (2010:1341), miljöbalkens övriga skyddsinstrument och lagen (1988:950) om kulturminnen. Andra styrmedel är medel för

restaureringsinsatser inom havs- och vattenmiljöanslaget och anslag på statens budget för åtgärder för biologisk mångfald.

Stora insatser och resurser har lagts på att minska översvämningar och markfuktighet genom att dränera, kulvertera, kanalisera, rensa, valla in och reglera vatten och dess naturliga flöden för att vinna mark till jord- och skogsbruk samt bebyggelse och infrastruktur. Den biologiska mångfalden i vattendragen har därmed minskat och de naturliga vattenflödenas funktioner har förstörts. Den minskade retentionen (kvarhållande) av vatten har också lett till ökade problem med övergödning och såväl de preventiva som restaurerande åtgärderna har medfört stora kostnader för samhället. Det finns därför behov av att studera alternativa angreppssätt för retention och restaurering. De globala mål som formulerades inom konventionen om biologisk mångfald vid mötet i Nagoya 2010, om bl.a. skydd av land- och vattenmiljöer, ger viktiga utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag.

I Sverige har tre fjärdedelar av de naturtyper och hälften av de arter som är listade i EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) inte gynnsam bevarandestatus. Behovet av åtgärder är stort såväl för våtmarker som för sjöar, vattendrag och hav. Att behålla en biologisk mångfald är avgörande för att ekosystem ska fungera och även kunna anpassa sig till ändrade förhållanden.

Identifieringen av restaureringsbehovet i kustmiljön har påbörjats men strategier för en samlad prioritering och hantering av insatserna behöver tas fram. Samordningen mellan sektorerna bör förbättras för att på sikt kunna skapa en fungerande grön infrastruktur som säkerställer livsmiljöer och spridningsvägar för vattenanknutna organismer. Nya skyddsformer bör övervägas samtidigt som det bör bedömas hur befintliga skyddsformer kan stärkas och utvecklas.

Miljömålsberedningen kommer enligt sitt delbetänkande Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) den 15 juni 2013 lämna ett delbetänkande om bl.a. skydd och skötsel av landområden. Utifrån den helhetssyn på landskapet som ska genomsyra

delbetänkandet är det lämpligt att Miljömålsberedningen där även inkluderar relevanta frågor om skydd, restaurering och skötsel av vattenområden.

Hållbart nyttjande av mark vid vatten

Inom jord- och skogsbruket saknas många gånger skydds- och kantzoner med tillräcklig bredd och kvalitet som kan förhindra översvämning, näringsläckage och ge skydd, föda och lämplig vattenkvalitet åt vattenlevande organismer. Näringsämnen som orsakar övergödning kommer framför allt från jordbruk, reningsverk, industrier och små avlopp, men även genom nedfall från luften av kväveoxider från vägtrafik, sjöfart och kraftverk. Förbättrad samordning av samhällets styrning och ökad effektivitet i åtgärderna kan öka hållbarheten i nyttjandet av mark vid vatten.

Nyttjandet av mark vid vatten påverkas av ett stort antal olika styrmedel. Inom jordbruket återfinns en betydande del av styrningen inom regelverk som ansluter till miljöbalken, t.ex. förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, inom regelverken kring vattenföretag och inom EU:s jordbrukspolitik, inklusive tvärvillkor och landsbygdsprogram. Några andra styrinstrument som påverkar brukandet är åtgärdsprogram och åtgärder som ska genomföras enligt t.ex. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och havsmiljöförordningen (2010:134). Även åtgärder som krävs enligt internationella överenskommelser som Baltic Sea Action Plan m.fl. eller enligt det svenska genomförandet av EU:s nitratdirektiv (rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket) påverkar brukandet.

Lantbrukarnas kunskap om hur de kan minska sitt växtnäringsläckage påverkas också av rådgivningsprojekt som Greppa näringen.

Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön

Regeringen har beslutat etappmål för begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten (Ds 2012:23). Miljömålsberedningen har den 15 juni 2012 redovisat sitt uppdrag om en strategi för en giftfri miljö (SOU 2012:38). I Havs- och vattenmyndighetens redovisning anges ett antal frågeställningar till skydd för vattenmiljön angående farliga ämnen, avsedda att komplettera beredningens betänkande och regeringens beslut. Miljömålsberedningen ska i sitt arbete med strategin ta hänsyn till de av Havs- och vattenmyndigheten angivna frågeställningarna.

Sammanfattning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska med hänsyn till de tidigare angivna generella samt de nu angivna specifika utgångspunkterna och med hänsyn till Havs- och vattenmyndighetens redovisning föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i en bred, övergripande problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Beredningen ska i sin redovisning

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och söt-vattenpolitik,
- i förslaget till strategi ta hänsyn till samhällsmål utanför miljöområdet, och
- särskilt lämna förslag när det gäller
 - fysisk planering för hållbar hantering av vatten, inkl. frågor kopplade till ett förändrat klimat,
 - bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljö-

värden,
– hållbart nyttjande av mark vid vatten.

I de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål eller föreslå styrmedel och åtgärder, ska beredningen föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram med tillhörande tidsplan.

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ och processer med koppling till vattenpolitik samt föra en dialog med berörda myndigheter. I eventuella överväganden om vattenkraftens miljöpåverkan ska beredningen samarbeta med Utredningen om vattenverksamheter (M2012:01). Beredningen ska ta hänsyn till Naturvårdsverkets rapport nr 6500 Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

(Miljödepartementet)