

Jordbruk- och analysavdelningen

Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav

(Ert diarienummer: 02248-2022.)

Jordbruksverkets övergripande uppdrag är att främja en ökad och hållbar matproduktion och god djurvälstånd i hela Sverige och att bidra till en levande landsbygd. Yttrandet ska ses mot bakgrund av detta uppdrag.

Det behövs en annan metod för att avgöra orimlig kostnad

Att använda rena kostnads-nyttanalyser för att rutinmässigt göra bedömningar för ett stort antal vattenförekomster har enligt forskare ansetts som en olämplig metod eftersom analysen blir så dyr att genomföra¹. Både metoden och gränsdragningen för orimlig kostnad som vägledning föreslår skiljer sig mot hur flera andra EU-länder hanterar orimliga kostnader.

Det finns exempel från andra länder inom EU på andra metoder där man istället för att göra en kostnadsnyttoanalys för varje enskild vattenförekomst jämför åtgärdskostnaden mot något som inte är en regelrätt värdering av nyttan med att nå god status för den enskilda vattenförekomsten. Det finns också olika tillvägagångssätt för att ta fram jämförelsevärden, exempelvis utifrån värderingsstudier eller kostnaden för tidigare genomförda vattenåtgärder².

Metoden som föreslås i vägledningen är allt för komplex för att det ska vara möjligt att genomföra utifrån det kunskapsläge och de resurser som finns idag. Det behövs ett annat tillvägagångssätt för att bedöma orimliga kostnader för att det ska gå att nyttja möjligheterna till undantag.

¹ Klauer, Bernd & Schiller, Johannes & Sigel, Katja. (2017). Is the Achievement of “Good Status” for German Surface Waters Disproportionately Expensive?—Comparing Two Approaches to Assess Disproportionately High Costs in the Context of the European Water Framework Directive. *Water (Switzerland)*. 9. 10.3390/w9080554.

² I linje med den så kallade ”nya Leipzig metoden”

Metoden för orimlig kostnad kräver oproportionerligt stora resurser

Jordbruksverket anser att metoden för att identifiera orimliga kostnader är på en för hög detaljnivå och kräver stora utredningsresurser. Detta riskerar att leda till att arbete med att nyttja tillämpliga undantag försenas ytterligare.

Vägledningen är otydlig gällande på vilken skala nyttor och kostnader bör uppskattas men vi tolkar det som att vägledningen föreslår analysen bör göras per åtgärd per vattenförekomst eller åtminstone per åtgärdskombination per vattenförekomst³. I dagsläget finns det mer än 14 000 ytvattenförekomster som inte nått god status eller högre⁴. Om vattenmyndigheterna ska göra en kostnadsnyttoanalys för varje vattenförekomst innebär det ett enormt arbete. Det är orealistiskt att det ska gå att lägga tillräckligt med utredningsresurser för att genomföra en så detaljerad analys.

I vägledningen står att vattenmyndigheterna bör lägga utredningskraft på att skatta storleken på de kostnader och nyttor som i dagsläget är svåra att monetarisera. Det finns relativt få studier som i Sverige uppskattar de avsedda nyttorna i monetära termer. I dagsläget saknas det även i många fall tillförlitliga underlag på åtgärdseffekter. Eftersom många nyttor och kostnader är svåra att monetarisera innebär det ett betydande resursbehov och vi har svårt att se att vattenmyndigheterna skulle ha resurser att genomföra de bedömningar som vägledningen pekar på i den omfattning som krävs och med tillräcklig kvalitet.

Hanteringen av icke-monetariserade kostnader och nyttor

I vägledningen står det att ”Alla betydande nyttor och kostnader ska vägas in i analysen, även de som enbart kan beskrivas kvalitativt.” För att hantera detta föreslås ett system där vattenmyndigheterna kan klassa en nytta eller kostnad som ”Betydande” eller ”Ej betydande”.

Om man efter att ha tagit hänsyn till alla kvantifierbara värden hamnar över gränsen för orimlig kostnad och det finns nyttor kvar som inte är monetariserade har vattenmyndigheterna två val: Lägga utredningskraft på att monetarisera de kvalitativa nyttorna eller klassa dem som *Betydande/Ej betydande*. Även om vattenmyndigheterna väljer att klassa en nytta som Betydande eller Ej betydande så innebär det att de indirekt satt ett monetärt värde på nyttan. Antag att marginalen för att klassa kostnaden som orimlig efter den monetära analysen är 100 000 kronor. De kvalitativa nyttorna klassas som betydande eller ej betydande. Om slutsatsen blir att kostnaden för åtgärden med hänsyn till de kvalitativa nyttorna

³ Rad 348 till rad 368 i Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav

⁴ [Statistik för Sverige - Land \(lansstyrelsen.se\)](https://www.scb.se/statistik-for-sverige-land-lansstyrelsen.se)

inte längre är orimlig så innebär det att de kvalitativa nyttorna värderas till mer än 100 000 kronor.

Eftersom det finns många nyttor som är svåra att beskriva i pengar så är det troligt att situationen uppstår i många vattenförekomster.

Otydligt hur nationell skala ska hanteras på vattenförekomstnivå

Enligt vägledningen bör vattenmyndigheterna identifiera konsekvenser på lokal, regional samt nationell nivå och inkludera dem i bedömningen för undantag. I vägledningen framgår inte hur bedömningen av vilka konsekvenser åtgärderna i varje enskild vattenförekomst har på en nationell nivå ska göras.

Vi inser att det finns ett behov av att se på den samlade effekten av åtgärder och undantag och hur de påverkar på nationell nivå. Till exempel hur det samlade åtgärdsgenomförandet förhåller sig till betingen för näringsbelastning på Östersjön. För att se konsekvenserna på nationell nivå behövs en samlad bild av utfallet av samtliga miljökvalitetsnormer. Vi ser inte hur det är möjligt att göra en välgrundad bedömning av den nationella påverkan när man bedömer varje enskild vattenförekomst.

Gränsen för orimlig kostnad är för högt satt

Metoden för att avgöra vad som är en orimlig kostnad innebär att miljön i vattenförekomster värderas högre än andra miljö- och samhällsmål. Metoden innebär att åtgärder där kostnaden är betydligt större än nyttan kommer att genomföras.

Den EU-gemensamma vägledningen anger att

- orimliga kostnader bör inte börja vid den punkt där uppmätta kostnader precis överstiger kvantifierbara nyttor,
- den marginal med vilken kostnaderna överstiger nyttorna ska vara påtaglig och ha en hög grad av tillförlitlighet.

Jordbruksverket anser att även en lägre satt gräns skulle uppfylla riktlinjerna från den EU-gemensamma vägledningen.

Metoden för att ta fram orimlig kostnad innehåller två säkerhetsmarginaler som båda är väl tilltagna. Dels att man utgår från den lägsta rimliga skattningen för kostnad medan man för nyttorna ska använda den högsta rimliga skattningen. Det skapar en säkerhetsmarginal jämfört med om man utgått från exempelvis den mest troliga skattningen av kostnaden och nyttan. Dels har man utöver det en marginal på 100% eftersom värdet för kostnaderna behöver vara dubbelt så hög som värdet

för nyttorna. Från det underlag vi tagit del av har exempelvis Frankrike ansett att en säkerhetsmarginal på 20 % är tillräcklig⁵.

I underlaget finns ingen tydlig förklaring till varför gränsen valts eller en konsekvensanalys över den satta gränsens påverkan på samhällsnivå. Att sätta en gräns för orimlig kostnad är ett viktigt ställningstagande som påverkar många samhällsnyttiga aktiviteter, däribland möjligheten att producera livsmedel. Det är inte rimligt att den gränsen presenteras i en vägledning utan någon en konsekvensanalys eller ytterligare förankring. Havs- och vattenmyndigheten behöver göra en konsekvensanalys för förslaget av gräns för orimlig kostnad.

Förslaget som presenteras i vägledningen innehåller två säkerhetsmarginaler. Jordbruksverket anser att det bör räcka med att ha en sorts säkerhetsmarginal. Vi förordar att man utgår från att den mest sannolika kostnaden och nyttan samt har en marginal som är betydligt lägre än 100 %, förslagsvis 20 %. I andra hand föreslår vi att man utgår från att den lägsta rimliga skattningen för kostnaden ska jämföras med den högsta rimliga skattningen av nyttor och att ingen ytterligare säkerhetsmarginal läggs till. En konsekvensanalys behöver genomföras oberoende av vilket förslag som Havs- och vattenmyndigheten väljer att gå vidare med.

I detta ärende har avdelningschefen Olof Johansson beslutat. Carin Hayer har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även verksjuristen Sanne Carlsson, Anna Blomquist, Frida Edström, Tomas Johansson och Else-Marie Mejersjö deltagit.

Olof Johansson

Carin Hayer

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga

Formulär för synpunkter Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav, SJV

⁵ Feuillette, Sarah & Levrel, Harold & Boeuf, Blandine & Blanquart, Stéphanie & Gorin, Olivier & Monaco, Guillaume & Penisson, Bruno & Robichon, Stéphane, 2016. "The use of cost-benefit analysis in environmental policies: Some issues raised by the Water Framework Directive implementation in France," Environmental Science & Policy, Elsevier, vol. 57(C), pages 79-85.