

Handläggare
Maya Miltell
Telefon: 076-1228999

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-08-27 p.19

Yttrande över revidering av föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten samt föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten dnr 2425-18.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till svar på remissen.
2. Justera ärendet omedelbart

Anna Hadenius

Arne Jamtrot

Förvaltningschef

Tf avdelningschef

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har tagit fram ett förslag till reviderade föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön som kommunstyrelsen har remitterat till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Förvaltningen välkomnar ambitionen att åstadkomma tydligare föreskrifter men anser att det fortfarande finns ett behov av att förenkla regelverket och gör det mer förutsägbart för såväl myndigheter och kommuner som enskilda som kommer att behöva använda sig av föreskrifterna.

HaV föreslår bland annat att om förutsättningarna för att tillämpa något av ramdirektivets undantag eller för att peka ut en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten (KMV) är uppfyllda, så ska det vara obligatoriskt för vattenmyndigheterna att göra det. Förvaltningen är mycket positiv till förslaget. Under förutsättning att de nya bestämmelserna tillämpas fullt ut vid klassningen av stadens vattenförekomster kommer det att underlätta både stadens möjligheter att utveckla en hållbar urban stadsutveckling och ha stor betydelse för stadens åtgärdsarbete. I dagsläget gäller nämligen miljö kvalitetsnormen ”god status” för samtliga stadens vattenförekomster utom ett. Detta är inte rimligt, och leder till problem eftersom gällande normer styr såväl vilka åtgärder som måste vidtas för att klara normerna och vilka krav som ska ställas på nya projekt och verksamheter. Därför är det behövligt med mer korrekta normer som också tar hänsyn till rådande förutsättningar, så att relevanta krav kan ställas på nya verksamheter och så att staden kan investera i meningsfulla åtgärder.

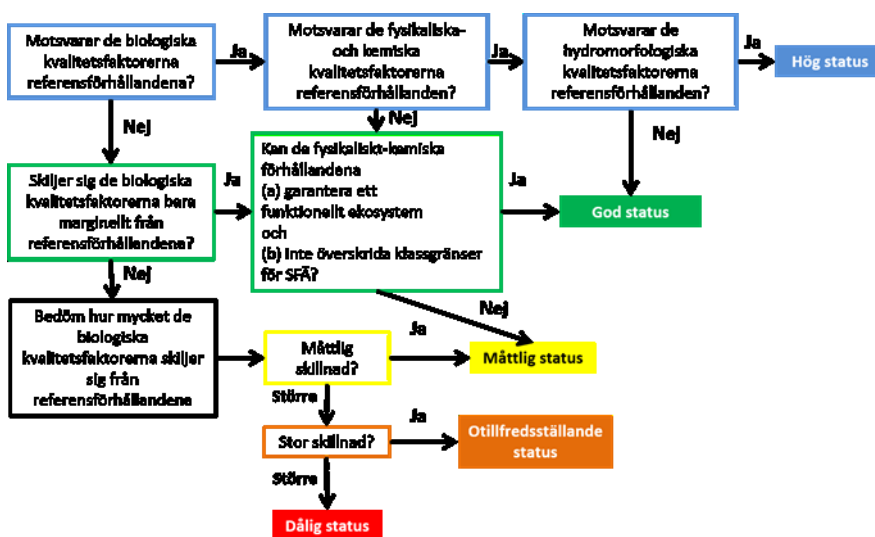
I remissen föreslås även att regelverket kring kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen (SFÄ) ska skärpas. Bland annat förtydligas att SFÄ, till skillnad från samtliga andra kvalitetsfaktorer, saknar klassgräns samt att mätvärdet vid varje övervakningsstation ska vara utslagsgivande vid klassningen av kvalitetsfaktorn. Enligt förvaltningens uppfattning skulle detta kunna få långtgående negativa konsekvenser för såväl privata verksamheter som samhällsviktiga projekt såsom bostadsbyggande och infrastruktur. Avsaknaden av klassgränser för kvalitetsfaktorn innebär att den kommer att befinna sig i sämsta klassen så snart ett enskilt ämne inte klarar sitt gränsvärde, vilket i linje med Weserdomen medför ett förbud mot varje försämring av kvalitetsfaktorn. Detta i kombination med att mätvärdet vid varje enskild övervakningsstation ska vara utslagsgivande innebär att betydlig fler verksamheter riskerar medföra en otillåten försämring och därmed vara förbjudna enligt 5 kap. 4 § MB. Dessutom innebär förslaget att SFÄ skulle behandlas som gränsvärden på samma sätt som de prioriterade ämnen som omfattas av kemisk status. Förvaltningen ifrågasätter om det är rimligt och proportionerligt i förhållande till målen med vattenförvaltningen.

I övrigt lämnar förvaltningen ett antal synpunkter på mer detaljerad nivå avseende de föreslagna förändringarna.

Bakgrund

EU:s ramdirektiv för vatten (RDV) är implementerat i svensk rätt genom miljöbalken (1998:808, MB), vattenförvaltningsförordningen (2004:660, VFF) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

Klassificering av ekologisk och kemisk vattenstatus sker med stöd av HVMFS 2013:19 och utgör basen i vattenförvaltningen. Den ekologiska statusen klassas mot bakgrund av ett antal olika kvalitetsfaktorer som delas in i kategorierna biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Klassningen sker enligt principen ”sämst styr” (”one-out-all-out-principen”) och i en trestegsraket där man börjar med att klassa de biologiska kvalitetsfaktorerna, därefter de fysikalisk-kemiska och sist de hydromorfologiska enligt figuren nedan.



Den kemiska statusen klassas efter förekomsten av ett antal prioriterade ämnen där vatten som klarar gränsvärdena för samtliga ämnen får statusen ”uppnår god kemisk status”, medan vatten där minst ett av gränsvärdena överskrids får statusen ”uppnår ej god kemisk status”.

Målet enligt RDV är att samtliga vattenförekomster ska skyddas och återställas så att de uppnår god ekologisk och kemisk status senast 2015. Detta miljömål har i Sverige implementerats som en miljö kvalitetsnorm.

Om det på grund av orimliga kostnader, naturgivna förutsättningar eller tekniska svårigheter inte är möjligt att nå god status inom given tidsram kan tidsfrist fram till 2021 respektive 2027 ges. Om

det är omöjligt att nå god status ens inom tidsfristen kan mindre stränga krav ersätta den generellt gällande miljökvalitetsnormen.

Ett vatten kan också klassas som ett kraftigt modifierat vatten (KMV) om det modifierats på ett mycket omfattande och permanent vis, och verkan för att nå god ekologisk status skulle ha negativ påverkan på verksamheter och/eller samhället. Det kan till exempel handla om barriärer såsom kraftverksdammar, kulverteringar eller artificiella strandlinjer såsom anlagda kajkanter. Utpekande av ett KMV innebär att god ekologisk status inte behöver nås innan 2027, utan att god ekologisk potential ska nås. God ekologisk potential kan innebära lägre satta krav för de bestämda miljökvalitetsnormerna och tillåter vissa negativa effekter som orsakats av de faktiska fysiska förändringar vattnet berörs av.

Havs- och vattenmyndigheten har under 2018-2019 gjort en översyn av HVMFS 2013:19. Översynen har gjorts i två steg. Del ett, som genomfördes under 2018, omfattade uppdatering av bedömningsgrunder som stöd i vattenmyndigheternas arbete med statusklassificering under 2018-2019.¹ Den här remissen utgör del två och omfattar en större strategisk översyn av HVMFS 2013:19 som tar hänsyn till de ändringar i främst miljöbalken som trädde i kraft i januari 2019 (prop. 2017/18:243). Förändringarna var en konsekvens av energiöverenskommelsen och inkluderade även en justering av den svenska implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG, RDV) med anledning av den så kallade Weserdomen (mål C-461/13). I domen uttalade EU-domstolen att ickeförsämringsprincipen (även kallad ”försämringsförbudet”) i RDV ska tillämpas på så sätt att varje försämring i en vattenförekomst av en enskild kvalitetsfaktor med en klassgräns ska utgöra en otillåten försämring. Om kvalitetsfaktorn befinner sig i den sämsta klassen ska däremot varje försämring vara förbjuden. EU-domstolen uttalade även att det inte ska vara tillåtet att vidta en åtgärd som äventyrar möjligheten att nå god status (”äventyrandeförbudet”).

Författningsändringarna som föreslås i denna remiss påverkar hur myndigheterna ska arbeta för att nå målen i vattendirektivet. Berörda myndigheter blir bland annat genom ändringarna skyldiga att vid klassificering av och beslut om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster fullt ut utnyttja det utrymme för KMV och undantag som EU-rätten medger. Detta innebär att om förutsättningarna att tillämpa ett av de ovan beskrivna undantagen,

¹ Se nämndens remissvar 2018-06-12, p. 28, dnr. 2018-7567

eller att förklara en vattenförekomst som KMV, så är vattenmyndigheterna skyldiga att göra det. Översynen hanterar också tidigare uppmärksammade brister, oklarheter, struktur och övergripande innehåll samt tillämplighet. Vid översynen av HVMFS 2013:19 har det uppstått behov av att också göra vissa förtydliganden och tillägg i de föreskrifter som reglerar kartläggning och analys av ytvatten, HVMFS 2017:20, vilket ingår i översynsarbetet och remissen.

Förslaget till omarbetade föreskrifter föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat Havs- och vattenmyndighetens förslag till reviderade föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten samt HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys av ytvatten till miljö- och hälsoskyddsämnden för svar senast 2019-08-29.

Remissen besvaras dels genom detta tjänsteutlåtande och dels genom den excelbaserade svarsmall som Havs- och vattenmyndigheten önskar svar genom (bilaga 5).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten är en central del av den svenska implementeringen av EU:ss ramdirektiv för vatten. I föreskrifterna finns bestämmelser om hur en ytvattenförekomst ska klassificeras, det vill säga vilken ekologisk respektive kemisk status den ska bedömas ha, samt vilka miljö kvalitetsnormer och i förekommande fall undantag som ska bestämmas för vattenförekomsten.

Regelverket har därmed stor betydelse och påverkan för både nämnden och staden, såväl i egenskap av tillsynsmyndighet som verksamhetsutövare. Det får därmed konsekvenser för allt från stadens åtgärdsarbete med att återställa och skydda sina vattenförekomster, till stadsplanering och samhällsviktiga verksamheter och infrastrukturprojekt.

Nedan redogörs för förvaltningens synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens förslag. Yttrandet inleds med förvaltningens övergripande synpunkter medan efterföljande rubriker följer samma disposition som missivet till remissen (bilaga 1). Avslutningsvis

redogörs kort för förslagets förväntade konsekvenser för staden. När det nedan hänvisas till bestämmelser i HVMFS 2013:19 respektive 2017:20 åsyftas de förslag till reviderade bestämmelser som är föremålet för denna remiss, vilka återfinns i bilaga 2 och 3 till detta tjänsteutlåtande.

Övergripande synpunkter

I konsekvensutredningen (bilaga 4, s. 10) anges att det är viktigt att regelverket kring KMV, statusklassificering och normsättning är tydliga för de aktörer som ska tillämpa reglerna. Det handlar bland annat om att rätt åtgärder ska kunna vidtas och att säkerställa att verksamhetsutövare behandlas på ett rättssäkert sätt.

Förvaltningen instämmer och vill betona att regelverket efter den föreslagna revideringen alltfjämt upplevs som ytterst komplicerat och svårtillämpbart. Det är av uppenbara skäl komplexa naturvetenskapliga samband som ligger bakom klassificeringen av en vattenförekomst. Det är dock av stor vikt att de rättsregler som syftar till att bedöma och fastställa såväl status som undantag och miljö kvalitetsnormer för vattenförekomst är tydliga, förutsägbara och proportionerliga eftersom de i förlängningen kommer att ligga till grund för myndighetsutövning. Dagens regelverk kräver emellertid inte sällan en expert med naturvetenskaplig forskarbakgrund för att kunna tillämpas. Det gör det svårt för såväl prövningsmyndigheter som enskilda verksamhetsutövare att kunna bedöma och förutse konsekvenserna av en viss åtgärd, vilket leder till ökade kostnader och ökad rättsosäkerhet. Detta är ett problem som kontinuerligt behöver adresseras och åtgärdas.

Därför är det också olyckligt att konsekvensutredningen anger att regleringen inte bedöms få några effekter för kommuner och landsting respektive företag (s. 11 respektive 12). HAV:s föreskrifter spelar en central roll vid bedömningen av en viss verksamhets eller åtgärds påverkan på en vattenförekomst och får därmed direkta konsekvenser för såväl prövningsmyndigheter som offentliga och privata verksamhetsutövare. Detsamma gäller för kommunernas åtgärdsarbete. Dessa aspekter förtjänar därför att tydligare belysas och beaktas.

Kraftigt modifierade vatten

I 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 klargörs att vattenmyndigheten ska förklara en vattenförekomst som KMV om ett antal kriterier uppfylls. Förtydligandet är en konsekvens av att vattenmyndigheterna numera är skyldiga att tillämpa alla

tillämpbara undantag i vattendirektivet (jfr. 5 kap. 3 § VFF). De nya bestämmelserna överensstämmer med nationell vägledning kring KMV och undantag samt flertalet av EU:s vägledningar och syftar till att säkerställa att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen genomförs.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar att det blir obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad när förutsättningarna därför är uppfyllda.

Det finns dock en tendens hos statliga myndigheter att i detta sammanhang ensidigt fokusera på vattenkraftverk, större industrier och andra typer av damm- och bassängkonstruktioner. Detta framgår även i missivet till remissen där (s. 2) endast vattenkraften nämns som en viktig sektor för utpekandet av KMV. Förvaltningen vill därför påminna om att nämnden i sitt yttrande den 12 juni 2016 avseende remissen *Samråd om kraftigt modifierade vatten påverkade av vattenkraft* (HAV dnr 537-3521-2016)² särskilt framhöll att även urbana vattenmiljöer måste inkluderas i arbetet med att identifiera vattenförekomster som ska klassas som KMV. Flera av Stockholms stads vattenförekomster borde rimligen falla inom ramen för vad som ska klassas som KMV. Genomförda utredningar rörande hydromorfologin i stadens vattenförekomster har hittills i samtliga fall visat att det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status på grund av omfattningen av den fysiska påverkan (t.ex. kajkanter, hårdgjorda stränder, skuggningar, kulverteringar, fysiska hinder m.m.) som staden i sig medför.

Förvaltningen skulle därför önska att det tydligt framgår att även urbana vattenförekomster finns med i arbetet med att ta fram processer och metoder för att förklara vattenförekomster som KMV. Det är av stor vikt att vattenmyndigheterna adresserar de fysiska förändringarna i urbana vatten redan under innevarande förvaltningscykel så att miljö kvalitetsnormerna för de aktuella vattenförekomsterna blir korrekta. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram och genomföra adekvata och relevanta åtgärdsförslag i en urban miljö. Inspiration kan i detta sammanhang med fördel hämtas från motsvarande hantering av stadsnära vattenförekomster i Norge.

Förvaltningen välkomnar även att regelverket kring bedömning och utpekande av KMV utvecklas i föreskrifterna. Däremot anser förvaltningen att bestämmelserna är allt för komplicerade i sin

² Se not 1 ovan.

utformning och till sin konstruktion. Bestämmelserna korshänvisar till varandra och till andra bestämmelser på ett sådant sätt att det är näst intill omöjligt att bilda sig en uppfattning om hur processen ser ut och vilka krav som ska vara uppfyllda.

I vissa avseenden anser förvaltningen att bestämmelserna är motsägelsefulla. Exempelvis ska en vattenmyndighet enligt 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 förklara en vattenförekomst som KMV om ekologisk status är måttlig eller sämre på grund av mänsklig påverkan utöver de fall som avses i 8 e § HVMFS 2017:20, under förutsättning att de villkor som anges i 8 c-e §§ samma föreskrift är uppfyllda. Eftersom 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 är formulerad som en tilläggsbestämmelse till 8 e § HVMFS 2017:20 så blir det direkt motsägelsefullt att villkora tillämpningen med att förutsättningarna i bland andra samma bestämmelse är uppfyllda. Förvaltningen ställer därför sig frågande till i vilka situationer som inte täcks av 8 e § HVMFS 2017:20 som 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 ska kunna tillämpas?

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att syftet med bestämmelserna, att säkerställa att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen genomförs, inte uppfylls. Tvärtom befarar förvaltningen att regelverkets komplexitet och svårtillgänglighet riskerar att motverka detta syfte. Förvaltningen anser därför att bestämmelserna behöver ses över och förenklas för att säkerställa en korrekt och effektiv tillämpning.

Avslutningsvis upplever förvaltningen det som otydligt om en vattenförekomst som uppenbart är kraftigt fysiskt förändrad till följd av mänsklig påverkan kan klassas direkt som KMV eller om den först måste statusklassas som en ”vanlig vattenförekomst”? Förvaltningen skulle förorda det förra alternativet och skulle därför önska ett förtydligande därom.

Nya bestämmelser kring undantag

I 4 kap. 7-11 §§ HVMFS 2013:19 införs nya bestämmelser kring tillämpningen av undantag. Förändringen görs till följd av att vattenmyndigheterna numer har en skyldighet att besluta om undantag om villkoren är uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till att tillämpningen av undantagen förtydligas i föreskrifterna.

Förvaltningen skulle dock önska ett klagörande kring tillämpningen av undantaget mindre strängt krav i 4 kap. 9 § HVMFS 2013:19. Enligt förvaltningens uppfattning är det otydligt på vilken nivå undantaget ska beslutas, dvs. ska undantaget sättas på vattenförekomstens övergripande status eller på en enskild kvalitetsfaktor (tex. ”god status med undantag för kvalitetsfaktorn koppar)? Frågan är av betydelse för vilken räckvidd undantaget kommer att få.

Som exempel kan nämnas vattenförekomsten Strömmen i Stockholms stad (SE591920 180800) som i innevarande förvaltningscykel är behäftad med undantaget mindre strängt krav för både ekologisk och kemisk status.

Avseende kemisk status är den övergripande miljökvalitetsnormen beslutad som God kemisk ytvattenstatus. Undantagen är sedan beslutade för vissa specifika prioriterade ämnen, där miljökvalitetsnormen Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus gäller för bromerad difenyleter och kvicksilver/kvicksilverföreningar.

Avseende ekologisk status är emellertid den övergripande miljökvalitetsnormen beslutad som Måttlig ekologisk status. Av motiveringen framgår emellertid att undantaget endast tar sikte på morfologiska förändringar med avseende på hamnverksamheten. Men eftersom undantaget träffar den övergripande statusen för vattenförekomsten skulle det kunna uppfattas som att miljökvalitetsnormen är uppfylld så snart de sammanvägda biologiska kvalitetsfaktorerna uppnår måttlig status. Den beslutade normen för vattenförekomsten är trots allt måttlig ekologisk status. En sådan tolkning skulle innebära dels att undantaget träffar alla ekologiska kvalitetsfaktorer (eftersom det räcker med att dessa endast uppnår måttlig status) och dels att inga ytterligare förbättringsåtgärder är nödvändiga för någon av de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna (eftersom dessa endast kan sänka den övergripande statusen till måttlig, oavsett om de befinner sig i en lägre klass eller ej).

Exemplet ovan belyser vikten av att precisera vad det är som undantaget syftar till undanta. Beträffande normen för kemisk status är det tydligt: Uppnå god status med bortseende av vissa specifika ämnen. Normen för ekologisk status borde därvid följa samma modell: Uppnå god status med bortseende av vissa specifika kvalitetsfaktorer, möjligen också med tillägget att dessa kvalitetsfaktorer ska uppnå en viss statusklass (vilket till skillnad

från kemisk status är möjligt för kvalitetsfaktorer inom ekologisk status).

Förvaltningen föreslår av denna anledning att 4 kap. 9 § HVMFS 2013:19 förtydligas med hänsyn till det ovan sagda så att det framgår vad undantaget ska ta sikte på och vilken räckvidd det ska ha i förhållande till åtgärdsarbete och enskilda provningar.

Tydligare dokumentationskrav för delmomenten i vattenförvaltningen

I nya och reviderade bestämmelser i HVMFS 2017:20 och HVMFS 2013:19 införs tydligare krav på vattenmyndighetens dokumentation samt skyldighet att göra data som rör resultat och bedömningar av betydande påverkan tillgänglig. Syftet är bland annat att öka transparensen och underlätta rapporteringen till EU.

Förvaltningens synpunkter

I 2 kap. 17 § andra stycket HVMFS 2013:19 införs ett krav på separat redovisning av allmänt förekommande PBT-ämnen, dvs. persistenta (långlivade), bioackumulerande och toxiska (giftiga) ämnen, samt för de nyligen fastställda prioriterade ämnena. Förändringen är inte särskilt motiverad och något skäl framstår inte som uppenbart varför förvaltningen ställer sig frågande till varför en separat redovisning ska göras för PBT-ämnen och nyligen fastställda prioriterade ämnen? Om en klassificering av ett nytt ämne sker kommer dessa resultat dessutom per automatik redovisas separat från övriga.

Förvaltningen välkomnar i övrigt att kraven på transparens förtydligas. Det är av stor vikt att underlag som används i klassificeringen dokumenteras för respektive klassificerad kvalitetsfaktor. I sammanhanget bör det därför understrykas vikten av att denna data också finns tillgänglig, vilket förvaltningen inte alltid upplever är fallet idag. Detta är en förutsättning för att skapa transparens i vattenarbetet, förenkla för kommuner i kontrollen av egen data, samt minska administrativt arbete för klassningsmyndigheterna vid efterfrågan av dataunderlag.

Delar av bedömningsgrunder flyttas från föreskrifterna till vägledning

Genom det remitterade förslaget flyttas praktiska beskrivningar, formler för beräkningar, artlistor m.m. från bilagorna till HVMFS 2013:19 till vägledning. Övriga bedömningsgrunder kvarstår dock i bilagorna. Syftet är att ge ökad flexibilitet i möjligheten att

revidera dessa bedömningsgrunder samt hur bedömningsgrunderna uttrycks.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i fördelen med den flexibilitet som en överflytt av vissa av bedömningsgrunderna till vägledning kan ge och har därför ingenting att erinra mot förslaget i sig.

Däremot upplever inte förvaltningen att urvalet av bedömningsgrunder som ska flyttas har skett på ett konsekvent och stringent sätt. Det riskerar att skapa förvirring eftersom vissa bedömningsgrunder som bedöms som snarlika dem som flyttas föreslås kvarstå i föreskrifterna, vilket innebär att bedömningsgrunderna ges olika juridisk tyngd vid tillämpningen. Förvaltningen skulle därför önska att en mer samlad genomgång av föreskrifterna gjordes.

Tydligare koppling av föreskrifterna till mål och normer som följer av områdesskydd

I 4 kap. 6 § HVMFS 2013:19 tillkommer en bestämmelse som förtydligar kopplingen av föreskrifterna till mål och normer som följer av områdesskydd.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har ingenting att erinra mot föreskriften, men vill understryka behovet av vägledning kring vilket skydd som ska väga tyngst vid en eventuell konflikt mellan ett områdesskydd och miljökvalitetsnormer för vatten. Detta kan till exempel vara fallet när en vattenförekomst som också är ett fågelskyddsområde har problem med övergödning till följd av den fågelpopulation som finns där.

Förtydliganden kring expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömning

Bestämmelserna om expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömning utvecklas och renodlas i 2 kap. 13-16 §§ HVMFS 2013:19. Behovet av dokumentation förtydligas också under respektive bestämmelse.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till möjligheten att vattenmyndigheten enligt förslaget ska kunna genomföra en expertbedömning och rimlighetsbedömning, särskilt med beaktande av att det har visat sig att en del av bedömningsgrunderna ibland inte är tillförlitliga eller inte är tillämpbara i vissa vatten. Att vattenmyndigheten ska kunna

bortse från sådana resultat och istället göra en samlad bedömning baserad på all tillgänglig data är en förutsättning för en korrekt statusklassning. Det är dock viktigt att vattenmyndigheten dokumenterar bedömningarna på ett transparent sätt och med nödvändiga referenser.

Förvaltningen anser dock att det fortfarande är otydligt när och hur de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska vägas in i bedömningen av ekologisk status. Enligt 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 ska de biologiska kvalitetsfaktorerna bedömas först. Om de biologiska kvalitetsfaktorernas sammanvägda status är god eller hög ska de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna bedömas. Först därefter, och under förutsättning att både de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna uppnår hög status, ska de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna vägas in och kan då endast försämra den sammanvägda statusen från hög till god.

Vidare bör anvisningen rörande hydromorfologiska förhållanden i bilaga 1 till HVMFS 2013:19 förtydligas så att det endast är de relevanta kvalitetsfaktorerna som är av betydelse för bedömningen, i konsekvens med ändringen av 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 (se dock härom strax nedan). Förvaltningen förslår sålunda följande *kursiverade* tillägg:

Om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna indikerar måttlig status eller potential eller sämre, får vattenmyndigheten klassificera ytvattenförekomsten till måttlig status eller potential, om det saknas underlag för att göra en bedömning av samtliga *relevanta* biologiska kvalitetsfaktorer för den berörda ytvattenförekomsten och en utredning visar att det finns anledning att anta att den ekologiska statusen motsvarar bedömningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.

Ett illustrativt exempel på varför förändringen är nödvändig är att kvalitetsfaktorn fisk i allra högsta grad påverkas av den hydromorfologiska statusen, medan detsamma däremot inte gäller för kvalitetsfaktorn växtplankton.

Förvaltningen anser att bestämmelserna avseende bedömning av tillförlitlighet och osäkerhet är ändamålsenliga, men vill understryka att det finns otydligheter i hur bedömningarna ska ske och att det finns ett behov av vägledning i området. I förvaltningens kontorsyttrande³ över remissen *Vägledning statusklassificering och*

³ Kontorsyttrande den 5 juli 2018; dnr 2018-9452.

hantering av osäkerhet (HAV dnr 1971-2018) underströk förvaltningen att det remitterade förslaget var otydligt på en rad områden. Förvaltningen vidhåller sin uppfattning att det är angeläget att en tydligare vägledning skyndsamt tas fram.

Övriga Synpunkter

Nedan följer synpunkter på förändringar av föreskrifterna som inte berörs särskilt i missivet, men som förvaltningen ändå vill fästa uppmärksamhet vid.

Relevanta kvalitetsfaktorer

I 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 föreslås bland annat ett förtydligande med innebörden att endast den eller de kvalitetsfaktorer som är *mest relevanta* för aktuell miljöpåverkan ska användas vid den sammanvägning som vattenmyndigheten ska göra vid klassningen av ekologisk status eller potential. I konsekvensutredningen (s. 7) förklaras att om fler kvalitetsfaktorer aggregeras tillsammans leder det till högre risk för felklassning när one-out-all-out-principen tillämpas. Förändringen syftar sålunda till att förtydliga att endast *relevanta* kvalitetsfaktorer ska tillmätas betydelse vid sammanvägningen.

Förvaltningen anser att förtydligandet är bra men ställer sig frågande till hur urvalet av relevanta kvalitetsfaktorer ska ske, på vilken grund de ska väljas ut samt hur det säkerställs en likvärdig tillämpning mellan samtliga vattenmyndigheter?

Det är oklart om förändringen får några konsekvenser vid tillämpningen av 5 kap. 4 § MB i enskilda prövningar. Frågan aktualiseras exempelvis eftersom äventyrandeförbudet i och med förändringen inte torde vara aktuellt för kvalitetsfaktorer som bedömts som ”irrelevanta”, medan försämringsförbudet, så som det ska tillämpas i ljuset av Weserdomen, däremot torde omfatta samtliga kvalitetsfaktorer oavsett relevans för den övergripande statusen hos en vattenförekomst.

Hanteringen av kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen

I 2 kap. 3 § HVMFS 2013:19 införs nya och ändras vissa definitioner som syftar till att särskilja kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (SFÄ) från övriga kvalitetsfaktorer. Bland annat tydliggörs det att SFÄ, till skillnad från övriga kvalitetsfaktorer, saknar klassgränser. Vidare införs en ny bestämmelse i 2 kap. 10 § HVMFS 2013:19 som förtydligar att SFÄ ska klassas utifrån förekomsten av de ämnen som finns angivna i tabeller i bilagorna till föreskriften och att kvalitetsfaktorn ska klassificeras till måttlig

status om värdet för något ämne överskrids i någon övervakningsstation i den aktuella vattenförekomsten.

Förvaltningen ställer sig mycket tveksam till denna väsentliga skärpning av kvalitetsfaktorn SFÄ. Enligt förvaltningens uppfattning finns det en risk att bestämmelserna utgör en överimplementering av ramdirektivet för vatten med långtgående konsekvenser för såväl åtgärdsarbetet som för enskilda verksamhetsutövare som följd.

En avsaknad av klassgränser för SFÄ medför att kvalitetsfaktorn blir binär – det vill säga antingen så befinner den sig i den högsta klassen (god) eller så befinner den sig i den lägsta klassen (måttlig). Av Weserdomen följer att varje försämring av en kvalitetsfaktor som befinner sig i den lägsta klassen innebär en försämring av statusen hos den aktuella ytvattenförekomsten (jfr. 4 kap. 3 § HVMFS 2013:19). Konsekvenserna blir därtill särskilt långtgående eftersom det enligt föreslagna 2 kap. 10 § HVMFS 2013:19 ska räcka med att gränsvärdet för god status inte klaras vid en *enskild övervakningsstation* för att statusen i hela vattenförekomsten ska klassas som måttlig.

Det aktuella förslaget skulle sålunda medföra att varje försämring av de SFÄ som inte klarar god status är förbjuden, vilket innebär att alla nya verksamheter och åtgärder som medför tillkommande utsläpp av sådana ämnen som kan påverka mätresultaten vid en enskild övervakningsstation i en vattenförekomst riskerar att förbjudas jml. 5 kap. 4 § MB.

En sådan långtgående implementering av försämringsförbudet i art. 4.1 RDV torde inte vara förenlig med den tolkning av bestämmelsen som gjordes i Weserdomen. I avgörandet utgick nämligen domstolen från att det skulle finnas ett utrymme mellan klassgränserna där en påverkan av en kvalitetsfaktor var acceptabel, fram till dess att den innebar en försämring av kvalitetsfaktorn med en klass (se pp. 57-70). Totalförbudet mot all försämring skulle däremot endast förbehållas sådana kvalitetsfaktorer som befann sig i den sämsta av dessa klasser. Detta motiverades av att domstolen ville fånga in varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet (se p. 66).

Det aktuella förslaget till föreskrifter bortser sålunda från detta resonemang eftersom varje förändring av ett SFÄ som inte når god status riskerar att vara otillåten, även de som vid beaktande av EU-

domstolens resonemang inte skulle anses riskera äventyra det huvudsakliga målet med ramdirektivet.

Det kan även ifrågasättas om förslaget att låta enskilda övervakningsstationer vara utslagsgivande för statusen för hela vattenförekomsten är förenligt med Mark- och miljööverdomstolens tolkning av försämringsförbudet i den så kallade ”Norviks-domen” (dom den 30 oktober 2015 i mål nr M 9616-14). I domen uttalade domstolen att det underlag som ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av kvalitetsfaktorernas status ska vara *representativt för vattenförekomsten som helhet*.

De föreslagna föreskrifterna innebär att SFÄ skulle behandlas som gränsvärden på samma sätt som de prioriterade ämnen som omfattas av kemisk status (jfr. 2 kap. 10 § och 12 § HVMFS 2013:19). Förvaltningen ställer sig frågande till om det verkligen är Havs- och vattenmyndighetens avsikt? Avsaknaden av klassgränser för kemisk status måste förstås mot bakgrund av det övergripande målet i ramdirektivet för vatten, att all förorening av prioriterade ämnen fullständigt ska upphöra (se beaktandesats 27). Motsvarande mål finns inte för de ämnen som omfattas av kvalitetsfaktorn SFÄ.

Mot denna bakgrund ställer sig förvaltningen frågande till om de föreslagna föreskrifterna är rimliga och proportionerliga i förhållande till målen med vattenförvaltningen. Enligt förvaltningens uppfattning vore det istället mer ändamålsenligt och systematiskt korrekt att besluta om klassgränser även för SFÄ, på samma sätt som det finns klassgränser för andra fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer såsom kväve och fosfor. Det skulle medge en större flexibilitet vid tillämpningen av försämringsförbudet och innebära att stadens resurser kan prioriteras där de gör mest nytta.

Konsekvenser för staden

Förvaltningen bedömer att framförallt förslagen kopplade till tillämpningen av undantagen och förklarandet av KMV samt hanteringen av kvalitetsfaktorn SFÄ är av störst betydelse för staden.

Under förutsättning att föreskrifterna får fullt genomslag vid vattenmyndigheternas arbete kommer förändringen avseende tillämpningen av undantagen och KMV sannolikt medföra att klassningen och miljökvalitetsnormerna för flera av stadens vattenförekomster kommer att justeras. Det skulle i sin tur underlätta både stadens möjligheter till hållbar urban

stadsutveckling och ha stor betydelse för stadens åtgärdsarbete, vilket förvaltningen ställer sig mycket positiv till.

En skärpning av regelverket kring kvalitetsfaktorn SFÄ i enlighet med det remitterade förslaget bedömer däremot förvaltningen kunna få långtgående negativa konsekvenser för såväl privata verksamheter som samhällsviktiga projekt såsom bostadsbyggande och infrastruktur. Avsaknaden av klassgränser i kombination med att mätvärdet vid varje enskild övervakningsstation ska vara utslagsgivande innebär att betydlig fler verksamheter riskerar medföra en otillåten försämring och därmed vara förbjudna enligt 5 kap. 4 § MB.

Bilagor

1. Missiv
2. Remissversion HVMFS 2013:19
3. Remissversion HVMFS 2017:20
4. Konsekvensutredning
5. Remissvar i svarsmallen