

Konsekvensutredning

Förslag till ändrade Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

A Allmänt

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), vattendirektivet, anger som miljömål att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattentillståndet samt skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster i syfte att uppnå god status, eller i vissa fall god potential, senast år 2015. Direktivet gör det möjligt med undantag från miljömålen bland annat i form av förlängd tidsfrist för genomförande av åtgärder till senast 2027 och mindre stränga krav (det vill säga lägre mål än god ekologisk status/potential), förutsatt att vissa förutsättningar är uppfyllda.

Vattenmyndigheterna ska utifrån en analys av den negativa miljöpåverkan svenska vatten utsätts för och befintlig övervakning klassificera vattnens status och bedöma om det finns risk för att miljömålen eller miljökvalitetsnormerna äventyras. Vattenmyndigheterna ska även bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå miljökvalitetsnormerna på ett kostnadseffektivt sätt. Därefter ska vattenmyndigheterna fastställa miljökvalitetsnormerna. En grund för detta arbete finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten samt i föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Kraftigt modifierade vatten och undantag

I januari 2019 trädde ett antal författningsändringar i kraft som påverkar hur myndigheterna ska arbeta för att nå målen i vattendirektivet. I förarbetena till författningsändringarna framgår att berörda myndigheter är skyldiga att vid klassificering av och beslut om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster fullt ut utnyttja det utrymme för KVM och undantag som EU-rätten medger (prop. 2017/18:243, s. 148).

I vattenförvaltningsförordningen (2004:660) (vattenförvaltningsförordningen eller VFF) har det tydliggjorts att vattenmyndigheterna, i de fall alla förutsättningar är uppfyllda, ska förklara en ytvattenförekomst som

konstgjord eller kraftigt modifierad samt besluta om undantag i form av förlängd tidsfrist eller mindre strängt krav enligt vad som anges i 4 kap. 3, 9 och 10 §§ VFF. Tidigare angavs att vattenmyndigheterna *får* förklara/besluta. Det *ska*-krav som nu finns i överordnad författning och intentionerna i förarbetena måste också få genomslag i myndighetens föreskrifter. HaV har tidigare beskrivit processen för förklarande av KMV och normsättning inklusive undantag i vägledande dokument. Eftersom det under sådana förhållanden och enligt vad som kan förstås av förarbeten inte har skett ett tillräckligt förklarande av KMV och beslut av undantag ser HaV därför anledning att nu göra dessa moment bindande i föreskrifter.

Fler förklarande paragrafer för tydligare föreskrifter

Genom författningsändringarna ges också prövningsinstanserna (främst mark- och miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner) en ny uppgift. Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken ska de bedöma om en verksamhet eller en åtgärd riskerar att försämra vattenmiljön på ett otillåtet sätt eller om den äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Undantag kan ges för sådan verksamhet eller åtgärd om kraven i 4 kap. 11-12 §§ uppfylls.

Prövningsmyndigheterna¹ ska hämta in yttrande från vattenmyndigheterna bland annat om det finns något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen och det finns grund för att ändra en miljökvalitetsnorm.

Det innebär att vattenmyndigheterna då kan göra de ändringar i klassificering och miljökvalitetsnormer som utredningen i målet kommit fram till. Dessa ändringar kommer att ställa högre krav på prövningsinstanserna att bedöma om klassificeringen och normsättningen är korrekt utförd, vilket i sin tur ställer krav på att de föreskrifter som reglerar klassificering och normsättning är tydliga. Det finns därför även ett behov av att öka transparensen för olika aktörer inom vattenförvaltningen genom att ställa högre krav på den dokumentation som ligger till grund för bedömningar som görs vid förklarande av KMV och utpekande av undantag.

Författningsändringarna innebär också att Sverige ska ha en nationell plan för de provningar och omprovningar som behöver göras för att förse befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel med moderna miljövillkor (se prop. 2017/18:243, s. 85). Den nationella planen ska vara vägledande för vattenmyndigheterna och leda till att arbetet med klassificering och kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen görs enligt den prioriteringsordning som behövs för att genomföra planen (25-26 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter). Det finns ett behov av att redovisa en koppling till innehållet i denna förordning och HaV:s föreskrifter.

¹ Se 22 kap. 13 § miljöbalken avseende mark- och miljödomstolen och 19 kap. 5 § första stycket 7 miljöbalken avseende länsstyrelser och kommuner.

Delar av bilagorna i HVMFS 2013:19 tas ut från föreskrifter och görs till vägledning

För att enklare kunna utveckla bedömningsgrunder/metoder för klassificering och göra dem mer flexibla och i förlängningen lättare att förstå för nya grupper av användare har de delarna lyfts ut från föreskriftsformat och flyttas till vägledande dokument.

Bedömningsgrunderna/metoderna för att klassificera ekologisk status har fått ett summariskt innehåll i HVMFS 2013:19 för att passa föreskriftsformatet. De har trots det varit så omfattande att föreskrifterna blivit onödigt långa. I dag beskrivs även bedömningsgrunder/metoder i både föreskrifter och tillhörande vägledningar. Det innebär en risk för att en användare bara läser det ena dokumentet eller inte förstår kopplingen mellan de båda dokumenten. I en prövning kan det vidare uppstå orimliga situationer eftersom bedömningsgrunderna/metoderna i föreskrifterna är bindande, vilket kan påverka möjligheten att beakta specifika förutsättningar i det enskilda fallet.

Eftersom föreskrifterna är bindande och innehåller rättsregler som bestämmer myndigheters handlande innebär ändringar av föreskrifter särskilda krav på rättssäkerhet och en tidskrävande revideringsprocess. Det är också ett problem att ändringar ofta behöver göras i både föreskrifter och vägledningar. Eftersom de följer olika processer kan det bli svårt att jämka samman dem.

Behov av ytterligare förtydliganden i HVMFS 2013:19

HaV har även identifierat problem med att nuvarande utformning av HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys av ytvatten, i vissa delar är otydliga. Detta medför en risk för att föreskrifterna inte tillämpas på rätt sätt.

HaV avser vidare att förtydliga hur rimlighets-, osäkerhets-, tillförlitlighets- och expertbedömningar ska göras vid statusklassificeringen.

Det finns även behov av att knyta ihop den arbetsprocess som beskrivs i HVMFS 2013:19 med den arbetsprocess som beskrivs i HVMFS 2017:20. Syftet är att säkerställa att alla steg från kartläggning, påverkansanalys och riskbedömning till statusklassificering och normsättning framgår tydligt.

Det framgår inte direkt av HVMFS 2013:19 att det är relevanta kvalitetsfaktorer som ska klassificeras och vara utgångspunkt vid sammanvägningen av status. Det förtydligas i och med förslaget till nya föreskrifter.

EU-kommissionens utvärdering av Sveriges genomförande av vattendirektivet visar att det saknas en beskrivning av hur Sverige uppfyller de specifika mål som gäller för skyddade områden.² HaV förtydligar därför i HVMFS 2013:19 att vattenmyndigheterna ska fastställa miljökvalitetsnormer så att de överensstämmer med mål som följer av lagstiftningen för skyddade områden.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2019:57:FIN&qid=1551205988853&from=EN>

Icke-försämringskravet finns övergripande beskrivet i vattenförvaltningsförordningen. Det finns behov av att tydliggöra kravet efter avgörande från EU-domstolen, särskilt den s.k. Weserdomen (mål C-461/13).

Det finns också behov av att se över HVMFS 2013:19 mer generellt för att förtydliga dem så att tillämpningen av föreskrifterna blir korrekt och göra föreskrifterna mer tillgängliga för både tillämpande myndigheter och andra intressenter (verksamhetsutövare, konsulter som genomför miljökonsekvensbeskrivningar inför prövningar m.fl.).

Förslag till ändringar av HVMFS 2013:19 samt HVMFS 2017:20

I föreskrifterna HVMFS 2017:20 tillkommer paragrafer för att tydliggöra förklarande av KMV. Syftet är även pedagogiskt eftersom förklarande av KMV inte är ett led i klassificeringen utan är en kategorisering av en ytvattenförekomst. HaV tydliggör även hur miljökvalitetsnormer och undantag fastställs.

HaV inför en paragraf i HVMFS 2013:19 för att visa på sambandet mellan de olika stegen i vattenmyndigheternas arbetsprocess. Från kartläggning av påverkan, statusklassificering, bedömning av risken av att miljömålen inte kan nås till att fastställa miljökvalitetsnormer.

Vidare införs nya paragrafer om hur miljökvalitetsnormer ska fastställas i skyddade områden. Vattenmyndigheterna ska ta hänsyn till de mål som följer av respektive områdesskydds bestämmelser, i normsättningen enligt vattenförvaltningsförordningen och HaV:s föreskrifter.

I förslaget till revidering av HVMFS 2013:19 införs termen *relevanta* kvalitetsfaktorer för att göra det tydligt att enbart de kvalitetsfaktorer ska bedömas som medför, eller där det finns risk att de medför, en betydande negativ påverkan på status. Förslaget att utgå från relevanta kvalitetsfaktorer följer av de arbetsmoment som beskrivs i vattendirektivet, i CIS-vägledningar, samt bestämmelser i HaV:s föreskrifter.

Bedömningsgrunderna/metoderna lyfts ut ur HVMFS 2013:19 och görs till vägledning till föreskrifterna, som inte är rättsligt bindande. Förändringen görs för att

- underlätta uppdatering
- öka flexibiliteten
- öka förståelsen av innehållet i bedömningsgrunderna/metoderna
- underlätta revidering av bedömningsgrunderna/metoderna.

HaV förtydligar i HVMFS 2013:19 hur rimlighets-, osäkerhets-, tillförlitlighets- och expertbedömningar ska göras vid statusklassificeringen.

Icke-försämringskravet har förtydligats i HVMFS 2013:19. Försämring ska redogöras för, på kvalitetsfaktornivå, i enlighet med vad som framkommit i den så kallade Weserdomen.

Alternativa lösningar och effekter om föreskrifterna inte revideras

Fokus i denna revidering är att ta hänsyn till de förändringar som följer av de ändrade författningar som trädde i kraft i januari 2019 och att hantera tidigare uppmärksammade oklarheter för att säkerställa tillämpningen av

föreskrifterna. Detta har medfört behov av att revidera och förtydliga innehållet i HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20.

I nuläget anses inte tillräckligt antal vattenförekomster förklarats som KMV och/eller blivit föremål för undantag. HaV har tidigare beskrivit processen för förklarande av KMV och normsättning inklusive undantag i vägledande dokument, vilket inte lett till tänkt genomslag. Genom att göra dessa steg bindande i föreskrifter, bedömer HaV att fler KMV och undantag ska kunna pekas ut i enlighet med lagstiftarens intentioner. Att som alternativ enbart hänvisa till EU-gemensamma vägledningsdokument, så kallad CIS-vägledning, för att hantera KMV och undantag har inte bedöms realistiskt eftersom dessa dokument inte har anpassats till svenska förhållanden i relevanta delar. CIS-vägledningar har dock en generell tillämpning.

Om bedömningsgrunderna/metoderna behålls i HVMFS 2013:19 och inte förs över till vägledning, finns svårigheter med uppdateringar och en mindre flexibel tillämpning kvar. Det kan även leda till brister i tillämpningen av föreskrifterna, då fler tillämpare mer aktivt förväntas använda föreskrifterna och metodtexten bättre kan utvecklas i vägledande format.

I föreskrifterna används fler allmänna råd för att tydliggöra innebörden av vissa paragrafer. Detta förväntas ge ledning i hur föreskrifterna ska tillämpas, utan att för den skull vara direkt bindande. Om man låter den informationen framgå av vägledning eller annan dokumentation blir materialet svårare att överblicka.

HaV har utrett tre alternativ när det gäller vilka delar av HVMFS 2013:19 som bör regleras i föreskriftsform och vilka delar som bör inkluderas i HaV:s vägledningar. Det första alternativet innebär att bedömningsgrunderna/metoderna beskrivs närmare i vägledning men att klassgränser och bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen (SFÄ) behålls i föreskriftsform. Det innebär att det dokument där hela eller delar av bedömningsgrunden finns beskriven, inte får en rättsligt bindande form. Enligt alternativ två hänvisas i föreskrifter direkt till benämningen för respektive bedömningsgrund. Samtidigt beskrivs bedömningsgrunderna/metoderna närmare i dokument som ligger utanför föreskriftsformatet. Genom detta förfarande får bedömningsgrunden anses få en bindande form (jämför uttalanden i Ds 1998:43, s. 204f). I alternativ tre kvarstår bedömningsgrunderna/metoderna i sin helhet i HVMFS 2013:19 enligt nu gällande upplägg. HaV har valt alternativ ett eftersom HaV bedömer att fördelarna med den ökade flexibiliteten med att ha bedömningsgrunder och metoder i vägledningsformat överväger nackdelarna.

De förändringar som blir följden av förändringar i överordnad författning måste införas i föreskrifterna, annars finns risk för att myndigheterna inte följer de bindande regler som gäller. Dessa revideringar blir tvingande regler i föreskrifterna, och det är därför inte relevant att utreda alternativa lösningar.³ Det är inte heller relevant att redogöra för alternativa lösningar för

³ Ekonomistyrningsverket anger i rapport 2015:19, s. 39, att om det finns "ett tvingande krav att en regel ska införas och du inte kan påverka regelns utformning saknas vanligtvis skäl till att göra en konsekvensutredning."

förtydliganden i föreskrifterna, då det enbart handlar om att tydliggöra befintlig styrning regler och inte göra några ändringar av innehållet.

Om inte HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20 revideras så att föreskrifterna harmoniserar inbördes och arbetsmetodiken blir tydlig för berörda aktörer som behöver tillämpa metodiken kring klassificeringen av ekologisk status, finns en risk att klassificeringen och normsättningen av vattenförekomster inte blir korrekt. Följden kan bli att det ställs felaktiga krav på åtgärder jämfört med om normen fastställts utifrån ett korrekt beslutsunderlag.

Vid tidigare praxis inom vattenförvaltningen har man utgått från den samlad miljöövervakningsdatan per vattenförekomst för att sedan, utifrån resultatet av klassificeringen, bedömt graden av påverkan. Det har inneburit ett starkt fokus på själva klassificeringen och en risk att vattenmyndigheterna i alltför hög grad inriktat åtgärdsprogram mot att förbättra enskilda kvalitetsfaktorer eller parametrar snarare är själva påverkanstrycket. Det framgår inte i de befintliga föreskrifterna att det enbart är de kvalitetsfaktorer som är mest känsliga för den påverkan som vattenförekomsterna utsätts för, som ska användas i sammanvägningen till ekologisk status. Om det inte ändras finns risk för att klassificeringen och normsättningen av vattenförekomster inte blir korrekt och att det ställs högre krav än nödvändigt på åtgärder.

I vattenförekomster som ingår i eller utgör skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen finns kompletterande miljömål. Det framgår inte av befintliga föreskrifter. Det framgår av tillagda paragrafer att vattenmyndigheterna ska undersöka de bestämmelser som gäller för det aktuella skyddade området och bedöma om kompletterande krav tillkommer när miljökvalitetsnormen fastställs.

Konsekvenser av att föra in ändringar reglerade i överordnad författning i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter

De ändringar i föreskrifterna som blir följden av ändringar i överordnad författning konsekvensutreds inte här, eftersom det handlar om tvingande regler. Det innebär att HaV inte har rådighet att föreskriva något annat än vad som anges i den överordnade författningen.⁴ Detta bedöms dock i praktiken vara en av de mest betydande förändringarna som görs i föreskrifterna för verksamhetsutövare, eftersom det kommer att medföra att fler vattenförekomster förklaras som KMV och medges undantag från att nå god status/potential.

Konsekvenser av införande av förtydligande paragrafer och övriga förtydliganden

Konsekvenserna av den paragraf som införs i föreskrifterna när det gäller själva arbetsprocessen för kartläggning, statusklassificering och normsättning bedöms främst vara att:

⁴ Ekonomistyrningsverket anger i rapport 2015:19, s. 39, att om ”det finns ett tvingande krav att en regel ska införas och du inte kan påverka regelns utformning saknas vanligtvis skäl till att göra en konsekvensutredning.”

Arbetsmetodiken harmoniserar med hur arbetsgången är beskriven i CIS Guidance No 13 med hänvisning till vattendirektivet bilaga V (1.3.2) samt i HVMFS 2015:26 om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen. Arbetsmetodiken harmonierar med påverkansanalys och riskbedömning enligt CIS-vägledning 3 Pressure and impact med hänvisning till vattendirektivets bilaga II (1.4 och 1.5) samt HVMFS 2017:20.

De nya paragraferna om skyddade områden som tydliggör kopplingen mellan vattenförekomsternas miljökvalitetsnormer och de mål som finns uppsatta för det skyddade området bidrar till att nå de uppsatta målen för det skyddade området. Eftersom det redan ställs krav i vattenförvaltningsförordningen på att en viss status ska nås i de skyddade områdena, bedöms inte de nya paragraferna medföra någon ökad ambitionsnivå vad gäller mål och behov av åtgärder. Det går inte att uttala sig om konsekvenserna i specifika fall. Konsekvensen med de nya paragraferna är främst att målen som föreslås för de skyddade områdena samordnas i ökad utsträckning än idag. HaV bedömer att detta kommer att innebära en ökad arbetsinsats för varje länsstyrelse och vattenmyndighet för arbete med till exempel parallella bedömningar av status i vattenförekomster och bestämmelserna för respektive skyddat område.

Relevanta kvalitetsfaktorer är de kvalitetsfaktorer som är känsliga för befintligt påverkanstryck på vattenförekomsten. Eftersom det i dag går att tolka föreskrifterna som att även icke-relevanta kvalitetsfaktorer ska användas i sammanvägningen så innebär en ändring framförallt att risken minskar för felaktiga tolkningar av föreskrifterna. Konsekvensen av att ju fler kvalitetsfaktorer som aggregeras tillsammans som underlag för klassificering, desto högre risk för felklassificering när one-out-all-out tillämpas, det vill säga att risken ökar att någon av bedömningsgrunderna visar fel. Risken är speciellt stor när klassificeringen ligger nära klassgränser.⁵

En förändring kan, i förhållande till om tidigare skrivning tolkats som att icke-relevanta kvalitetsfaktorer ska användas i sammanvägningen, leda till att statusen blir den samma eller blir bättre. En försämring är inte möjlig eftersom one-out-all-out då tolkats som att sämst styr, även för icke relevanta kvalitetsfaktorer.

Konsekvenser av att föra över delar av föreskrifterna till den tillhörande vägledningen

Genom att reglera de bedömningsgrunder/metoder som i dag finns i föreskrifter i stället i vägledning blir det möjligt med en mer flexibel hantering av de delarna. De kan då utvecklas ytterligare i det formatet och därmed öka pedagogiken och läsförståelsen. En annan fördel är att det ger möjlighet att ändra i större delar av innehållet i bedömningsgrunderna/metoderna, till

⁵ Jmf CIS Guidance No 13, kapitel 5.2 och 7.1.

exempel vid revidering eller tillämpning av nya bedömningsgrunder/metoder, utan att bindande författningstext behöver ändras.

En annan konsekvens är att olika aktörer kan uppfatta det som att hela eller delar av bedömningsgrunderna/metoderna enbart är vägledande och kan avvika från i större eller mindre grad. Här är det viktigt att exempelvis i vägledningarna tydliggöra att ändring av de beskrivna bedömningsgrunderna/metoderna, i de fall de är kopplade till interkalibreringsresultat, måste godkännas av WG ECOSTAT eller på annat sätt är förknippade med vissa krav. Med andra ord finns det ett begränsat utrymme att ställa krav i till exempel en domstolsförhandling på att ändra eller bortse från bedömningsgrunden som helt eller delvis finns beskriven i vägledning.

När det gäller bedömningsgrunder/metoder som rör fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, som inte är kopplade till interkalibreringsresultat, kommer det att finnas större möjligheter att ifrågasätta bedömningsgrunderna/metoderna i de delar som beskrivs i vägledning. Även här bör vägledningen vara tydlig med att bedömningsgrunden grundar sig på vetenskapligt framtaget material och att bevisbördan för att visa på annan användning får anses vila tungt på den ifrågasättande parten.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Havs- och vattenmyndigheten föreskriver om klassificering och miljö kvalitetsnormer samt om kartläggning och analys med stöd av 3 kap. 4 §, 4 kap. 8 § och 9 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Vattendirektivet förutsätter att Sverige säkerställer genomförandet av vattendirektivets syfte och Sverige får besluta om vilka lagar och andra författningar som behövs för att genomföra direktivets bestämmelser. Vattendirektivet styr till vissa delar hur en medlemsstat ska klassificera och fastställa miljö kvalitetsnormer, i övrigt finns en frihet att välja tillvägagångssätt.

Bedömningen av vattendirektivets genomförande gjordes övergripande i samband med implementeringen av vattendirektivet i Sverige. Vattendirektivet är införlivat i svensk rätt när det gäller kartläggning, klassificering och miljö kvalitetsnormer genom 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och dåvarande förordningen med länsstyrelseinstruktionen. I förordningarna framgår vad som har lämnats att preciseras av myndigheter. Genomförandet av vattendirektivet har vidare säkerställs genom de författningsändringar som lagts fram i proposition 2017/18:243.

De ändringar som nu är aktuella handlar i huvudsak om överföring av innehåll från bindande föreskrifter till vägledning och vice versa. För angivet

innehåll finns inget uttalat varken i vattendirektivet eller i övrigt att detta särskilt skulle återges i bindande eller vägledande format. Detta innehåll kan därmed beskrivas genom föreskrifter, allmänna råd eller vägledning. Ändringarna i föreskrifterna överensstämmer med de skyldigheter som följer av vattendirektivet.

Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser

HaV konstaterar att ändringarna i föreskrifterna, som avser särskilt vissa moment i vattenförvaltningen, kommer att träda i kraft efter att dessa moment har arbetats igenom enligt ordinarie förvaltningscykel. Genom den nya lagstiftningen blir det dock aktuellt med en mer adaptiv vattenförvaltning där statusklassificering och normsättning kommer ses över mer löpande. Uppdaterade föreskrifter får då ett värde i ett sådant arbetsförfarande.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft i anslutning till att den nationella planen blir gällande. Föreskrifterna bidrar då till att underlätta eventuell översyn av klassificering, förklarande av KMV och utpekande av undantag vid behov i samband med genomförande av den nationella planen.

Under mars och april 2019 har HaV hållit dialogmöten med aktörer inom vattenförvaltningen; vattenmyndigheterna och länsstyrelserna, särskilt berörda myndigheter, vattenkraftägare och branschorganisationer, miljö-, kulturmiljö- och markägarorganisationer samt mark- och miljödomstolar. I dessa dialogmöten har föreslagna förändringar presenterats övergripande, samtidigt som det funnits tillfälle att framföra både muntliga och skriftliga synpunkter. Under samrådsmöten i maj 2019 finns det möjlighet att ställa ytterligare frågor och lämna synpunkter på förslagen till föreskrifter.

HaV bedömer att det inte finns behov i övrigt av speciella informationsinsatser eller att särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

I första hand berörs vattenmyndigheterna som är ansvariga för förklarandet av KMV, statusklassificeringen och normsättningen samt länsstyrelsernas beredningssekretariat som genomför detta arbete i praktiken.

I andra hand berörs främst mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och kommunerna i sin roll som prövningsinstans. Detta bland annat i det fall då utredningen i en prövning ger anledning anta att en miljökvalitetsnorm och eventuell tillhörande statusklassificering ska ändras. Prövningsmyndigheterna ska då hämta in ett yttrande från vattenmyndigheterna och då samtidigt redogöra för de skäl som talar för en ändring (se prop. 2017/18:243, s. 151). Prövningsmyndigheterna kan därmed komma att få bedöma statusklassificeringen och normsättningen.

Tillsynsmyndigheter kan också behöva ta hänsyn till statusklassificeringen och normsättningen i sin tillsynsutövning.

Indirekt berörs verksamhetsutövare i de fall förslagen till ändringar leder till ändrad statusklassificering eller normsättning. Det går inte att uttala sig om konsekvenserna i specifika fall. Verksamhetsutövare och andra intressenter kan

i övrigt ha intresse av ett mer lättillgängligt material som gäller statsklassificeringen och/eller miljökvalitetsnormer, när det blir aktuellt i prövning.

Övergripande konsekvenser av förslagen till ändringar

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att de regler som gäller för förklarande av KMV, statusklassificering och normsättning är tydliga för de aktörer som ska tillämpa reglerna. Annars finns det en risk att klassificeringen blir felaktig, vilket i sin tur kan medföra att det ställs krav på åtgärder som inte är motiverade utifrån det miljötillstånd myndigheterna vill uppnå. Tydlighet är även viktigt för att säkerställa att verksamhetsutövare behandlas på ett rättssäkert sätt. HaV bedömer att de ändringar som föreslås av HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20 syftar till att fullfölja intentionerna i de nya författningsändringarna och prop. 2017/18:243 samt minskar risken för felaktiga statusklassificeringar och bidrar till ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare.

B Vattenmyndigheter/länsstyrelser

Vattenförvaltningen är i grunden uppbyggd på att arbetet ska ske i 6-årscykler, så kallade ordinarie förvaltningscykler. Den nya lagstiftningen bedöms i sig innebära en kraftigt ökad arbetsbörda för vattenmyndigheterna eftersom vattenförvaltningen ska bli mer adaptiv och anpassas till enskilda prövningar.

De utvecklade stegen för bedömningen av KMV syftar till att tydliggöra stegen i vattenmyndigheternas arbete. Det förväntas bli ett omfattande arbete för vattenmyndigheterna att identifiera och redogöra för alla de ingående stegen. En följd av den så kallade Weserdomen är att de uppgifter som exempelvis finns dokumenterade i VISS, har fått större betydelse för bedömningar i enskilda ärenden. Det ökade kravet på dokumentation i föreskriftsförslaget ska ge både en ökad rättssäkerhet och en ökad trovärdighet för arbetet med vattenförvaltningen. Detta krav kan bli betungande för vattenmyndigheterna, men det får betraktas som en konsekvens av en myndighets skyldighet att dokumentera sina bedömningar och ställningstaganden samt rapportera delar av dessa resultat till EU. Länsstyrelsernas beredningssekretariat förväntas få betydande merarbete på grund av ökade dokumentationskrav. Det kommer också att bli en mer omfattande arbetsbörda för vattenmyndigheternas kanslier eftersom man ska se över normsättningen vid enskilda prövningar och i övrigt när det visar sig motiverat. Det är inte enbart en konsekvens av föreskrifterna utan även av den bakomliggande ändrade lagstiftningen.

Föreskrifterna förtydligar hur miljökvalitetsnormer innefattande undantag ska fastställas. Det bedöms som en konkretisering av vattenmyndigheternas arbete med normsättningen. Denna del har ett pedagogiskt värde för övriga aktörer inom vattenförvaltningen, eftersom det förtydligar grunden till normsättningen. Det klargörs att undantag ska tillämpas på så sätt att det i

möjligaste mån ska vidtas åtgärder i en vattenförekomst och i första hand beslutas om tidsfrist och först därefter ska beslutas om ett mindre strängt krav. Att normsättningen görs tydlig i föreskrifterna förtydligar för verksamhetsutövaren vilka förutsättningar som gäller. Det skulle kunna underlätta vattenmyndigheternas arbete genom att deras arbete med normsättning inte blir ifrågasatt. Kravet på dokumentation förväntas innebära en ökad arbetsbörda på motsvarande sätt som ovan.

C Kommuner och landsting

Markera med x

(x) Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkten i avsnitt C.

() Regleringen bedöms få effekter för kommuner eller landsting. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkten i avsnitt C.

Beskrivning av effekter för kommuner eller landsting

Kommunerna kommer, enligt de författningsändringar som trädde i kraft i januari 2019, att pröva en verksamhets tillåtlighet och om det finns grund för undantag enligt 4 kap. 11-12 §§ VFF. I denna prövning kan frågor uppkomma om statusklassificering och normsättning.

Genom författningsändringarna ska kommunerna⁶, i sin provningsroll, hämta in ett yttrande från vattenmyndigheterna om utredningen i en prövning ger anledning anta att en statusklassificering eller miljö kvalitetsnorm ska ändras. När kommunen begär in yttrandet ska kommunen också kunna redogöra för de skäl som talar för en ändring. I bedömningen av statusklassificeringen och miljö kvalitetsnormerna kan kommunen därmed behöva ta hänsyn till tillämpningen av HaV:s föreskrifter.

HaV bedömer att de föreskriftsändringar som föreslås kommer att underlätta kommunernas arbete eftersom förslaget till nya föreskrifter innehåller många förtydliganden. Detta bedöms underlätta för kommunerna att fullgöra sin uppgift på ett korrekt sätt, vilket i sin tur kan bidra till att antalet förslag till ändringar från kommunerna till vattenmyndigheterna minskar. HaV bedömer emellertid att de flesta prövningar av verksamheter eller åtgärder som faller inom ramen för 4 kap. 11-12 §§ VFF ligger inom länsstyrelsernas eller mark- och miljödomstolarnas mandat. Arbetsbelastningen för kommunerna bedöms vara likvärdig oavsett om de förtydliganden som HaV föreslår införs eller inte.

⁶ Se 19 kap. 5 § första stycket 7 miljöbalken.

D Företag

Markera med x

(x) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt D.

() Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkterna i avsnitt D.

Konsekvenser för företag

Föreskrifterna riktar sig i första hand till vattenmyndigheterna som enligt vattenförvaltningsförordningen är ansvariga för att statusklassificering, förklarande av KMV och normsättning genomförs. Föreskrifterna är således direkt bindande för vattenmyndigheterna som ska tillämpa dem. Föreskrifterna aktualiseras för verksamhetsutövare först indirekt till exempel vid prövning eller tillsyn. Det är svårt att ange sannolikheten för att företag blir föremål för prövning eller tillsyn och vilka krav som eventuellt kommer ställas på företaget utifrån de ställningstagande vattenmyndigheterna har gjort.

HaV har genomfört ändringar i föreskrifterna med anledning av ändringarna i överordnad författning, till exempel att vattenmyndigheterna *ska* förklara KMV och besluta om undantag när villkor för det är uppfyllda. HaV har även förtydligat processerna för förklarande av KMV och beslut om undantag. Dessa ändringar bör leda till lägre ställda krav för vattenförekomster, vilket i sin tur får anses innebära att vissa verksamhetsutövare får förutsättningar att bedriva sina verksamheter i enlighet med intentionerna i prop. 2017/18:243.

HaV bedömer att de ändringar som föreslås i föreskrifterna, utöver vad som är tvingande ändringar kopplade till ändringar i överordnad författning (och alltså inte konsekvensutreds), kan underlätta för verksamhetsutövare eller konsulter som genomför utredningar om miljökonsekvenser av projekt inför tillståndsansökningar. Detta då förslaget till nya föreskrifter innehåller många förtydliganden och krav på dokumentation avseende statusklassificering, förklarande av KMV och normsättning. Det utökade kravet på dokumentation av bedömningar som ligger till grund för förklarande av KMV och beslut om undantag kan även underlätta i eventuella bedömningar om den befintliga statusklassificeringen, förklarande av KMV och normsättningen är korrekt. Konsekvenserna bedöms dock inte påverka företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt på ett betydande sätt.

Indirekt berörs verksamhetsutövare i den mån förslagen till ändringar medför en ändrad statusklassificering eller normsättning. Förslaget bedöms bidra till en minskad andel felklassificeringar jämfört med tidigare praxis, vilket ökar rättssäkerheten för verksamhetsutövarna. Det går inte att uttala sig om konsekvenserna i enskilda fall enligt ovan.

Konsekvenserna av de författningsändringar som trädde i kraft i januari 2019 har tidigare utretts i samband med utformningen av de reglerna och konsekvensutreds således inte här. De ändringar som föreslås i föreskrifterna är i huvudsak förtydliganden av redan befintliga föreskrifter eller vägledningsmaterial och utgör därmed inte sådana ändringar som bedöms påverka stora eller små företag annat än att lägre ställda krav ska kunna ställas på ytvattenförekomsterna i enlighet med överordnade författningar. HaV bedömer att om föreskrifterna skulle kvarstå oförändrade skulle det resultera i färre KMV och undantag jämfört med de föreslagna föreskriftsändringarna.

Kommer HaV:s föreskrifter och ändringarna av dessa medföra att alla vattenförekomster med vattenkraftverk kan förklaras som KMV?

⁷För att en ytvattenförekomst ska få förklaras som KMV ska kraven i 4 kap. 3 § VFF vara uppfyllda. Många av de vattenförekomster som påverkas direkt eller indirekt av vattenkraft uppfyller endast något eller några av kraven och flera av dem uppfyller inget av kraven. Det innebär att långt ifrån alla av de vattenförekomster som påverkas av Sveriges cirka 2 000 vattenkraftverk som kan förklaras som KMV. För att en vattenförekomst ska få förklaras som KMV på grund av vattenkraft behöver samtliga förutsättningar vara uppfyllda.

HaV:s föreskrifter och aktuella ändringar bedöms inte påverka ovan angivna förutsättningar som följer av vattenförvaltningsförordningen och kommer därmed inte heller kunna leda till fler KMV än vad som ryms inom vattenförvaltningsförordningen.

Måste småskaliga vattenkraftverk i Sverige rivas ut till följd av vattendirektivets krav (och i förlängningen svenskt regelverk innefattande HaV:s föreskrifter)?

⁸Ägare av småskaliga vattenkraftverk har uttryckt oro för att EU:s vattendirektiv (som har genomförts i Sverige genom miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och HaV:s föreskrifter för ytvatten) pressar Sveriges regering att introducera regler som innebär att vattenkraftverken måste stängas ner och rivas ut på ägarens egen bekostnad.

Enligt EU-kommissionens svar är det inte en korrekt tolkning av vattendirektivet. Enligt HaV:s bedömning innebär inte heller något av de svenska regelverken innefattande HaV:s föreskrifter något allmänt förbud för småskaliga vattenkraft. EU-kommissionen bedömer i sitt svar att en del småskaliga vattenkraftverk har en negativ inverkan på vattenförekomster. Om den negativa påverkan är betydande behöver inte kraftverket stängas, men man måste vidta åtgärder för att kompensera för denna påverkan. Detta är något som ligger i både allmänheten och ägarens intresse, enligt EU-kommissionen.

HaV bedömer att i en vattenförekomst med småskaligt vattenkraftverk där kraven för KMV inte är uppfyllda och god ekologisk status är omöjligt att nå eller medför orimliga kostnader, ska vattenmyndigheten besluta om mindre

⁷ Text hämtad från frågor och svar på HaV:s hemsida (20190426).

⁸ Text baserad på EU-kommissionens klargörande gällande oro för att småskaliga vattenkraftverk i Sverige måste stängas ner. https://ec.europa.eu/sweden/news/2018-02-23-vattenkraft_sv (20190430)

strängt krav för vattenförekomsten, förutsatt att alla villkor i 4 kap. 10 § VFF är uppfyllda. Det bör observeras att ett villkor i 4 kap. 10 § VFF är att alla åtgärder som är möjliga måste vidtas för att, med hänsyn till verksamhetens karaktär, uppnå bästa möjliga ekologiska status.

E Samråd/dialogmöten

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

Under mars och april 2019 har HaV hållit dialogmöten med vattenmyndigheterna och länsstyrelserna, särskilt berörda myndigheter, vattenkraftägare och branschorganisationer, miljö-, kulturmiljö- och markägarorganisationer samt mark- och miljödomstolar. I dialogmötena har förslagen till förändringar presenterats övergripande, samtidigt som både muntliga och skriftliga synpunkter har inhämtats.