



Stina Thörnelöf  
Telefon 08-508 28 852, 076-122 88 52  
stina.thornelof@miljo.stockholm.se

Till  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

## **UNDANTAG ENLIGT VATTENFÖRVALTNINGSFÖRORDNINGEN, MINDRE STRÄNGA KVALITETSKRAV OCH TIDSFRISTER SAMT STATUSFÖRSÄMRING**

Remiss från Naturvårdsverket

### **Förslag till beslut**

- 1 I huvudsak tillstyrka remissen under förutsättning att synpunkterna i förvaltningens tjänsteutlåtande beaktas.

Gunnar Söderholm

Tage Jonsson

### **Sammanfattning**

Remissen behandlar ett vägledningsdokument från Naturvårdsverket som ska underlätta för länsstyrelser och vattenmyndigheter att föreslå undantag från kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) i ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Undantagen kan vara i form av längre tid än till år 2015, då god vattenstatus ska ha uppnåtts, eller mindre stränga krav på vattenkvaliteten än i ”normalfallet”. Det kan också handla om speciella omständigheter då vattenmyndigheten kan godta statusförsämringar. Undantagsfrågorna är integrerad i vattenmyndighetens process att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Enligt Miljöförvaltningens mening bör det i vägledningen ställas tydligare krav på hur de samhällsekonomiska bedömningarna ska utföras. Annars riskerar undantag att godtas schablonmässigt vilket kan medföra att nödvändiga resurser inte avsätts för att uppnå god ytvattenstatus.

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget till vägledning i huvudsak men föreslår därutöver att

- Metoderna för hur länsstyrelser och vattenmyndigheter ska genomföra de samhällsekonomiska avvägningarna förtydligas,
- Det inte ges avkall på kraven på transparens i beskrivningarna av skälen till undantagen.

## Bakgrund

Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (*bilaga 1*) är den huvudsakliga svenska författningen som reglerar genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Naturvårdsverket har regeringens bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur förordningen ska tillämpas när kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) för ytvatten bestäms.

Remissen avser ett vägledningsdokument (*bilaga 2*) om undantag från kvalitetskraven som gäller enligt 4 kap. 1-7 §§ vattenförvaltningsordningen (VFF).

Undantagsbestämmelserna finns i 4 kap 9-13 §§.

Vägledningen riktar sig i första hand till vattenmyndigheter och länsstyrelser som arbetar med att klassificera ytvatten och fastställa miljökvalitetsnormer, men den är även av intresse för andra berörda t ex kommuner och verksamhetsutövare som direkt eller indirekt kommer att beröras av krav på åtgärder.

Remisstiden är från den 18 juli 2008 till och med den 31 oktober 2008.

## OM UNDANTAG

Alla Sveriges naturliga vatten ska uppnå god ekologisk och kemisk status i december 2015. En annan utgångspunkt är att vattnets kvalitet inte får försämrats jämfört med det tillstånd som gäller i utgångsläget d.v.s. när kvalitetskraven fastställs av vattenmyndigheten. Om inte dessa målsättningar kan nås finns det möjlighet till olika typer av undantag som beviljas av vattenmyndigheten. Undantagen får bara medges restriktivt och orsakerna måste alltid motiveras. Det ska vara möjligt att, per vattenförekomst, se vilka åtgärder som är eller skulle vara möjliga för att nå god status och därefter ange varför vissa av dessa åtgärder inte kan genomföras.

Undantagsfrågorna är integrerade i vattenmyndighetens process att upprätta åtgärdsprogram eftersom kopplingen till åtgärdsprogrammen är stor. Ett förslag till åtgärdsprogram och förvaltningsplan med kvalitetskrav, inklusive eventuella undantag, ska vara klart senast 22 december 2008. Därefter följer en samrådsperiod (februari-augusti 2009) då berörda, bl.a. kommuner kan lämna synpunkter. Beslut om den juridiskt

bindande förvaltningsplanen tas av vattendelegationen i respektive vattendistrikt i slutet av 2009.

### **Kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten**

Kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten<sup>1</sup> ska uppnå en god ekologisk potential senast år 2015, vilket innebär mildare krav än god ekologisk status. Formellt är god ekologisk potential inte ett undantag enligt undantagsbestämmelserna i 4 kap 9-13 §§ VFF och ingår därför inte i denna remiss.

### **Tidsfrist**

I 4 kap 9 § VFF anges villkoren för att förlänga tiden för att uppnå god status/potential. Vattenmyndigheten kan medge tidsfrist om

- det av tekniska skäl inte går att nå kraven till 2015,
- det blir orimligt dyrt att nå kraven till denna tidpunkt,
- den miljömässiga orsaken till miljöproblemen eller deras källor inte är kända, vilket försvårar identifiering av förbättringsåtgärder.

Om nödvändiga åtgärder har genomförts men inte hinner få genomslag i miljön till 2015 är detta också ett giltigt skäl för att flytta fram tidpunkten för när god status/potential ska vara uppnådd. Tidsfristen gäller då till år 2021 eller längst till och med år 2027. Efter 2027 får bara tidsfrister medges om orsaken är naturliga förhållanden.

Medgivande av tidsfrist innebär inte att igångsättande av nödvändiga åtgärder får skjutas upp.

### **Mindre stränga kvalitetskrav**

Vattenmyndigheten får medge mindre stränga kvalitetskrav på villkoren som anges i 4 kap 10 § VFF. I huvudsak gäller samma grundskäl som för tidsfrist men här handlar det snarare om att

- det helt saknas tillgänglig teknik,
- kostnaderna påtagligt överstiger samhällsnyttan för åtgärderna dvs. om det vore samhällsekonomiskt orimligt att nå kraven,
- det tar så lång tid för åtgärder att ge resultat i miljön att det inte är meningsfullt att slå fast ett årtal när god status/potential kommer att kunna vara uppnådd.

I valet mellan tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav bör tidsfrister väljas eftersom tidsfrister innebär ett ställningstagande till att det är möjligt att nå god status/potential.

---

<sup>1</sup> Olika former av samhällsnyttiga användningar som har lett till påtagliga fysiska förändringar, t ex ändrad form, vattenmängd, vattenflöde eller om vattnet skapats på en plats där det inte tidigare fanns någon vattenförekomst.

### **Försämring av befintlig status**

Att försämra status är, enligt 4 kap 11 § VFF, bara tillåtet i samband med vissa typer av nya, samhällsnyttiga verksamheter som ger en fysisk påverkan. Dessa undantag måste alltid godkännas av vattenmyndigheten i förväg.

Undantag som omfattas av 4 kap 12 § VFF är statusförsämringar som beror på tillfälligt exceptionella naturliga orsaker, t ex översvämningar. Det är inte händelsen i sig som är en grund för undantag från icke-försämringskravet utan konsekvenserna av den påverkan som är kopplad till händelsen. Det kan t.ex. handla om utläckage av upplagrade föroreningar i samband med översvämningar eller skred. Sådana tillfälliga försämringar får redovisas i efterhand till vattenmyndigheten.

### **Förvaltningens synpunkter**

Vägledningens förklaringar av de grundläggande begreppen om undantag på grund av tekniska och ekonomiska skäl är tydliga. Däremot ger, enligt förvaltningens mening, inte vägledningen tillräckligt stöd för hur länsstyrelser och vattenmyndigheter ska utföra de nödvändiga samhällsekonomiska bedömningarna i samband med beslut av undantag.

Stockholms stad berörs av flera vattenförekomster som preliminärt inte uppnår god vattenstatus och som därför kan komma att bli föremål för undantag i form av tidsfrist eller lägre kvalitetskrav. Miljöförvaltningen har framför allt synpunkter på vägledningens beskrivning av hur de ekonomiska analyserna ska genomföras och hur grunderna för besluten ska bli tillräckligt tydliga.

### **Konsekvensanalyser**

Kommuner kommer att bli ansvariga för att utföra olika typer av åtgärder och kommer även att få bära kostnader, bland annat i egenskap av verksamhetsutövare och som ansvariga för administrativa myndighetsåtgärder t.ex. tillsyn av miljöfarliga verksamheter. För den lokala nivån behövs därför tydliga riktlinjer i form av miljökvalitetsnormer och även förklaringar till på vilka grunder som eventuella undantag från dessa som kan ges.

Grunden för alla beslut om undantag utgörs av en samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor av att nå god ekologisk status/potential och god kemisk status. Enligt vägledningen kommer det inte att vara möjligt att göra genomarbetade ekonomiska analyser i alla lägen. Tumregeln blir då, i första hand, att ge en schablonmässig tidsfrist till år 2021. I praktiken innebär det att tidsfrister från kvalitetskraven sannolikt kommer bli relativt vanligt förekommande.

I vägledningen nämns att en konsekvensanalyshandbok, där metoder för hur samhällsekonomiska analyser genomförs, är under utarbetande. Med tanke på att förslag till åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för närvarande håller på att utarbetas anser

förvaltningen att det är bekymmersamt att denna handbok inte klar än. Det kan medföra att undantag ges på felaktiga eller för svaga grunder.

### **Transparens**

En central fråga inom vattenförvaltningsarbetet är att olika ställningstaganden ska redovisas tydligt i förvaltningsplanen så att alla berörda kan ta del av dem och ges möjlighet att ha synpunkter. Bland annat ska orimliga kostnader för åtgärder redovisas, hur konsekvenserna av uppskjutna åtgärder beaktas och vilka administrativa åtgärder som föreslås för att konkreta åtgärder ska kunna genomföras.

Förvaltningen menar att det är viktigt att skälen till eventuella undantag blir tillräckligt tydliga i förslaget till åtgärdsprogram och förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt, som ska remissbehandlas under våren 2009. Detta eftersom kvalitetskraven och åtgärdsprogrammet kommer att medföra ekonomiska och andra konsekvenser för kommunerna och också kan få direkt påverkan på beslut som fattas.

I vägledningen framgår att redovisningarna i förvaltningsplanerna kommer att vara av övergripande karaktär och att det därför är mindre sannolikt att de helt kan uppfylla kraven på transparens. Förvaltningen anser att detta är oacceptabelt eftersom det riskerar att medföra att aktörer som blir ansvariga för att utföra nödvändiga åtgärder inte avsätter de resurser som behövs för att uppnå god ytvattenstatus.

Slut

### **Bilagor**

- Bilaga 1 Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- Bilaga 2 Remiss från Naturvårdsverket. Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen. Mindre stränga kvalitetskrav och tidsfrister samt statusförsämring. Remiss från Naturvårdsverket.