

Remissyttrande

Datum
2021-04-29

Dnr
03230-2020
03228-2020
03227-2020
03226-2020
03225-2020
Direkt
010-698 60 00

Mottagare
Vattenmyndigheten i Bottenvikens distrikt
Vattenmyndigheten i Bottenhavets distrikt
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns distrikt
Vattenmyndigheten i Västerhavets distrikt

Bilaga A

Yttrande över vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan och miljökvalitetsnormer 2021-2027

Inledning.....	2
Övergripande synpunkter	2
Behov av komplettering för att uppfylla bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen	3
Övervakning.....	13
Statusklassificering.....	16
Miljökvalitetsnormer för vatten.....	21
Skyddade områden.....	23
Krav att förklara KVM och besluta om undantag	24
Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster	28
Information om översvämningsrisker och riskhanteringsplaner	29
Internationella distrikt	30
Övrigt	30

Inledning

Vattenmyndigheten har genomfört ett omfattande arbete med att beskriva och sammanställa alla den information som ska ingå i en förvaltningsplan. Det är en utmaning att sammanställa denna information, så att den blir lättläst och pedagogisk där sammanhangen framgår, och samtidigt uppfyller de formella kraven på all den information som ska ingå. Havs- och vattenmyndigheten har emellertid förslag på kompletteringar för att uppfylla de formella kraven.

Vattenmyndigheten gör också informationen tillgänglig i två olika format, dels i dokumentet förvaltningsplan, dels digitalt i Vatteninformations-system Sverige (VISS). Därutöver finns det mycket information i övriga samrådsdokument och bilagor.

Havs- och vattenmyndighetens kommentarer utgår från granskning av de fem vattendistriktens förslag till förvaltningsplaner samt dess bilagor. Upplägget i förvaltningsplanerna är i stort sett identiskt för de fem distrikten och hänvisningarna gäller därför alla, om inget annat anges.

Övergripande synpunkter

EU-kommissionen har utvärderat vattenförvaltningsarbetet som rapporterades 2017 och lämnat ett flertal rekommendationer till Sverige. En del av dessa rekommendationer har kommissionen följt upp 2021 genom två så kallade EU Piloter till Sverige, där det efterfrågas omfattande information. Det är viktigt att vattenmyndigheten kompletterar förvaltningsplanerna med den information som Sverige redovisar till EU-kommissionen, men även beskrivningar för de andra uppgifter som kommissionen givit rekommendationer om, så att kommande utvärderingar inte fastnar på felaktig eller undermålig information.

Havs- och vattenmyndighetens anser att förvaltningsplanerna behöver kompletteras för att uppfylla kraven på information enligt bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen (se nedan). I flera fall där det krävs en sammanfattning av information hänvisas till VISS för uppgifter om enskilda vattenförekomster och till rapporter på vattenmyndighetens hemsida. Havs- och vattenmyndigheten anser att hänvisningar kan vara ett komplement men att förvaltningsplanerna bör kompletteras med sammanfattande texter så att redovisning av läget och arbete går att följa.

Vidare skall enligt vattenförvaltningsförordningen, bilaga 1, förvaltningsplanen innehålla en sammanfattning av betydande påverkan och effekter. Havs- och vattenmyndigheten anser att de generella problembeskrivningarna och övergripande redovisning av påverkansanalys i förvaltningsplanen gör det svårt att förstå grunden till åtgärdsförslagen.

Det går därför inte heller att avgöra om de åtgärder som är riktade till kommuner och myndigheter är de mest kostnadseffektiva i distrikten och kommuner och myndigheter får inte det underlag de behöver för sitt åtgärdsarbete.

Avseende riskbedömning anser Havs- och vattenmyndigheten att informationen behöver utvecklas om hur den gjorts och mot vad. Är det mot god status eller mot gällande miljökvalitetsnorm? I förvaltningsplanerna finns endast en översiktlig beskrivning av att man tagit hänsyn till betydande påverkan, status och bedömning av förväntad utveckling. Det hänvisas sedan till riktlinjer vattenmyndigheten tagit fram. Några av dem går att finna länkar till då man går in i VISS.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det inte finns några uppgifter om register över utsläpp och spill vilket är krav både i vattendirektivet och i vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att denna avvikelse ger allvarliga konsekvenser i vattenförvaltningsarbetet eftersom det utgör grund för påverkansanalys och grund för åtgärder för att minska betydande påverkan av miljögifter.

Havs- och vattenmyndigheten anser det positivt att vattenmyndigheten nu har med ett kapitel om vatten i ett förändrat klimat i förvaltningsplanen. Myndigheten uppmuntrar vattenmyndigheten att försätta detta viktiga arbete men att i första hand utgå från avrinningsområdena som geografisk enhet och sammanfatta informationen i förvaltningsplanen.

I förvaltningsplanerna hänvisas till Havs- och vattenmyndighetens tidigare föreskrift Klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, HVMFS 2013:19 som har reviderats och publicerats om HVMFS 2019:25. Havs- och vattenmyndigheten är därför frågande om arbetet gjorts enligt ursprunglig föreskrift eller den reviderade.

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten måste se till att klassificering och normsättningen genomförs i enlighet med 2-4 kap. HVMFS 2019:25.

Behov av komplettering för att uppfylla bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att förvaltningsplanen behöver kompletteras för att uppfylla de krav på innehåll som anges i bilaga 1 och 5 kapitel vattenförvaltningsförordningen (VFF). Nedan lämnas kommentarer till de avsnitt som behöver kompletteras och utvecklas, numrerat enligt bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen, *Information i förvaltningsplaner för vattendistrikt*

1. En allmän beskrivning av vattendistriktet

Förvaltningsplanerna hänvisar till HaV:s gamla föreskrifter HVMFS 2013:19. Dessa föreskrifter har upphört att gälla och ersatts av HVMFS 2019:25.

Vattenmyndigheten behöver säkerställa att bedömningarna utgår från gällande föreskrifter alternativt om så redan är fallet se över så det hänvisas till rätt föreskrifter. Vidare hänvisas distriktsinformation till bilaga 5 men återfinns i bilaga 6.

2. En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets tillstånd orsakade av mänsklig verksamhet,

Havs- och vattenmyndigheten anser att kapitel 3 i förvaltningsplanen om tillstånd och påverkan behöver kompletteras så att den innehåller den information som krävs enligt punkt 2 i bilaga 1 i vattenförvaltningsförordningen om bl a information om betydande påverkan och effekter av vattenuttag på ytvatten. (Uppgift om uttag finns). Havs- och vattenmyndigheten föreslår att information aggregeras per huvudavrinningsområde och sammanfattas per distrikt. Syftet med den sammanfattning som krävs i bilaga 1 är att få en bild över vad som är problem, orsak till dem samt fördelning av källor till problemet som ett underlag för vilka åtgärder som behöver vidtas.

Havs- och vattenmyndigheten vill särskilt lyfta miljögifter där myndigheten kan konstatera att det inte finns någon källfördelning för enskilda prioriterade ämnen som anses ha betydande påverkan i distriktet. Havs- och vattenmyndigheten anser därför att det är svårt att få en uppfattning över vilka påverkanskällor som är betydande för de olika prioriterade ämnena. Det finns endast ett diagram med sammantagen bild med betydande påverkan för alla prioriterade ämnen. Det finns också en tabell (25 i Södra Östersjön) med prioriterade ämnen som ofta anses ha betydande påverkan från olika påverkanskällor men information om fördelning saknas. Tabell 25 i Södra Östersjön verkar också vara lika för övriga distrikt.

Exempel på hur andra länder hanterat tex påverkansbeskrivning av miljögifter finns tex i förvaltningsplan för [Wales](#)¹ i kapitel 4.4 men framförallt i appendix C. Där redogörs för ämne bakgrund, källa, spridningsvägar, bindning i miljön, riskbedömning, vattenförekomster med höga koncentrationer, möjliga åtgärder och trender för de ämnen som pekats ut som betydande påverkan i distriktet.

¹ [Contents \(cyfoethnaturiol.cymru\)](#)

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att en otydlig redovisning av påverkan och bedömning av miljökonsekvenser samt risk att inte uppnå miljö kvalitetsnormerna, innebär att de myndigheter och kommuner som åtgärdsprogrammet riktas sig mot får begränsad vägledning i sitt åtgärdsarbete, men även för de politiska avvägningarna. Det blir också svårt för verksamhetsutövare att förstå hur vattenmyndigheten kommit fram till sina slutsatser avseende MKN och åtgärder. Om påverkansanalysen är otydlig blir det svårt att uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna på olika verksamheter och mål i samhället.

Vidare tydliggör EU-kommissionen den rättsliga ramen i fråga 6 i EU pilot om genom förande av vattendirektivet 2000/60/EG. Enligt artikel 11 i vattendirektivet ska medlemsstaterna upprätta ett åtgärdsprogram för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium. Detta ska grundas på den analys som görs i enlighet med artikel 5 i vattendirektivet och syfta till att uppnå de miljömål som anges i artikel 4 i vattendirektivet.

3. En redovisning av register över skyddade områden samt utsläpp och spill i enlighet med 3 kap. 2 §.

Vattenmyndigheten anger i bilaga 3, att man inte har haft möjlighet att vidarutveckla registret över utsläpp och spill på grund av brister i tillgången till nationella utsläppsdata och information om utsläppskällor. Det anges också att man kommer att ta fram en andra version av registret i dialog med Havs- och vattenmyndigheten och SGU samt att registret kommer att rapporteras till kommissionen i mars 2022.

Havs- och vattenmyndigheten ser allvarligt på att vattenmyndigheten inte formellt samrått med Havs- och vattenmyndigheten inför detta beslut. Register för utsläpp och spill utgör bl.a. en viktig grund för övervakningsprogram för kemisk status.

Vid rapporteringen 2016 av den 2:a förvaltningsperiodens förvaltningsplan och åtgärdsprogram gav Havs- och vattenmyndigheten SMED-konsortiet ett uppdrag att skapa ett register över utsläpp och spill. Detta för att Sverige skulle kunna följa minimikraven i vattendirektivet som är införlivade i 3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen och HVMFS 2017:20. Syftet med detta register är att ligga till grund för att kunna följa och redovisa en nedåtgående trend i utsläpp och spill av prioriterade ämnen (bilaga 6 HVMFS 2019:25). Dessa uppgifter ska ligga till grund för åtgärder för att minska utsläpp och förekomst av prioriterade ämnen. Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att det behövs en lagändring för att hantera brister i tillgången till nationella utsläppsdata och information om utsläppskällor. Myndigheten bedömer dock att vattenmyndigheterna hade

kunnat uppdatera de uppgifter som togs fram inför rapporteringen 2016.

EU-kommissionen konstaterade i sin granskningsrapport 26.2.2019 av andra cykelns förvaltningsplan att ”Åtgärder för att fasa ut utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen eller för att minska utsläpp och spill av prioriterade ämnen” varken har kopplats till nationella åtgärder eller rapporterats som metod för att hantera betydande påverkan i de svenska avrinningsdistrikten. Sverige meddelade att åtgärderna för att hantera föroreningar av prioriterade ämnen och avrinningsområdesspecifika förorenande ämnen är kopplade till andra nyckelåtgärder än nr 15.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att register för utsläpp och spill är viktigt för arbetet med påverkan och dess miljökonsekvenser samt i arbetet med kostnadseffektiva åtgärder. Avsaknad av detta register innebär att förutsättningarna för att målinriktade åtgärder försvåras. Registret bör också ligga till grund för granskning av övervakningsnätverken och göra det möjligt att bedöma framstegen med att minska utsläpp och spill av prioriterade ämnen. Havs- och vattenmyndigheten har förståelse för för svårigheten kring nationell utsläppsdata, men en senarelagd uppdatering av registret innebär att föreslagna åtgärder mot miljögifter sannolikt har brister i det remitterade åtgärdsprogrammet.

Register för utsläpp och spill utgör en viktig grund för övervakningsprogram för kemisk status. Kommissionen har identifierat flera brister gällande övervakning av kemisk status.

4. En karta över (de) nätverk för övervakning

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att en redogörelse för övervakningsprogram återfinns i vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan kap. 4 och i bilaga 8. Kartor över de nätverk för övervakning som upprättats för de syften som anges i 7 kap. i vattenförvaltningsförordningen finns presenterade i förvaltningsplanen när det gäller ytvatten (ekologisk och kemisk status) och i skyddade områden.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer emellertid att nätverken för övervakning behöver kompletteras för att uppfylla kraven i 7 kap. vattenförvaltningsförordningen, förtydligande i föreskrifterna HVMFS 2015:26 om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Se mer under rubriken övervakning nedan.

Det är vidare oklart vad som visas i karta som presenterar skyddade områden med avseende på dricksvattenuttag. Är det alla skyddade områden eller skyddade områden med övervakning? Detta behöver förtydligas.

5. En redovisning av kvalitetskrav och skäl till undantag och KMV

Vattenmyndigheten redovisar kvalitetskrav och skäl till undantag och KMV i bilaga 1 till föreskrift om miljökvalitetsnormer.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det saknas exempel på hur krav för skyddade områden omhändertagits i normsättningen i bilagan. Det gör det svårt att på ett övergripande plan få klarhet i principerna kring hur MKN sätts i relation till krav från skyddade områden och om HVMFS 2019:25 i dessa delar har följts. Havs- och vattenmyndigheten efterfrågar därför en tydligare redovisning av den information som krävs enligt 4 kap. 9–10 §§ VFF i de fall undantag har tillämpats.

Vidare framgår inte i den utsträckning som krävs skälen för att ytvattenförekomster förklarats som kraftigt modifierade eller att undantagsreglerna i 4 kap. 9–10 §§ tillämpats.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att uppgifter om miljökvalitetsnormer i kapitel 7 i tabeller behöver kvalitetsgranskas.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

EU-kommissionen skriver i EU pilot 2 om bristen på information om särskilda mål för skyddade områden och den otillräckliga övervakningen av efterlevnaden av dessa mål, särskilt när det gäller skyddade områden enligt habitatdirektivet, fågeldirektivet och dricksvattendirektivet, utgöra en överträdelse av artikel 4.1 c och artikel 8.1 i vattendirektivet och följaktligen av artikel 13.4 i vattendirektivet jämförd med del A punkterna 4.3 och 5 i bilaga VII. Inga kompletterande mål eller åtgärder för skyddade områden med anknytning till badvatten har rapporterats särskilt i den andra cykelns förvaltningsplaner.

8. En sammanfattning av den ekonomiska analys av vattenanvändningen som har utförts i enlighet med 3 kap. 1 §.

Havs- och vattenmyndigheten anser att förtydligande uppgifter behövs, se nedan under avsnitt Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster. I detta avsnitt anges också Havs- och vattenmyndighetens bedömning av bristerna i förvaltningsplanen avseende ekonomisk analys.

9. En sammanfattning av åtgärdsprogram och de kvalitetskraven som ska uppfyllas

Sammanfattning av åtgärdsprogrammen i förvaltningsplanen har en viktig funktion för att beskriva det samlade åtgärdsbehovet i distrikten, men också vad åtgärderna kommer att ge för effekter på andra samhällsintressen.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att en sammanfattning av åtgärdsprogrammet finns i kapitel 8 i förvaltningsplanen men att det finns brister. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det behövs en tydligare sammanfattande beskrivning, för avrinningsområden och vattendistrikt, av hur åtgärderna avser att bidra till att kvalitetskraven i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen kan följas. Då vattenmyndigheten inte anger någon uppskattning av förväntad effekt av åtgärderna i relation till det skattade förbättringsbehovet för att följa normen, är det mycket svårt att bedöma om normerna kan följas.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att i inledningen på kapitel 8 ges en hänvisning till den förteckning över styrmedel enligt miljöbalken som finns i tabell 1 och 2 i Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammet. Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten behöver komplettera med en sammanfattning av hur dessa styrmedel i miljöbalken har använts under förvaltningscykeln 2016-2021, vad det gett för resultat samt hur dessa styrmedel kan genomföra åtgärder i det föreslagna åtgärdsprogrammet som ska gälla 2021-2017.

I inledningen av kapitel 8 görs även en hänvisning till förvaltningsplanens bilaga 4 som redovisar hur åtgärdsprogrammet uppfyller kraven enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att sådan bilaga saknas, och att sådan bilaga även bör innehålla redovisning hur åtgärdsprogrammet uppfyller kraven på innehåll enligt 5 kap. 9 § miljöbalken.

I kapitel 8.3, i sammanfattning av åtgärdsprogrammet i förvaltningsplanerna, finns en ny åtgärd som saknas i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär att vattenmyndigheten utser sig själva som vägledande myndighet för kommuner och länsstyrelser i vattenplanering. Åtgärden skall vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Vattenmyndigheten anger i förvaltningsplanen att vattenplaneringen ska ske med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och ha fokus på de vattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Havs- och vattenmyndigheten ser positivt till att avrinningsområdesfokuset i detta fall lyfts fram, men anser samtidigt att vattenplanering inte är en åtgärd som följer av 6 kap. vattenförvaltningsförordningen och 5 kap. 9 § miljöbalken.

Detta är en uppgift som vattenmyndigheten redan har enligt 3 kap. och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen. Vattenmyndigheten har även redan idag ansvar enligt 5 kap. 9 § miljöbalken för flera av de uppgifter som nämns att vägledningen skall innehålla t.ex. uppgifter om MKN och åtgärder för att minska miljöproblemen.

Vattenmyndigheten ansvarar redan idag enligt förordning (2017:872) om vattendelegationer om samordning inom delområden.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att vattenmyndigheterna har, i de två föregående cyklerna, tagit fram åtgärdsunderlag på avrinningsområdesnivå i linje med vattendirektivets syfte, men har i denna cykeln valt att inte vidareutveckla dem.

10. Om kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt

En sammanfattning skall ges för de åtgärder som anses nödvändiga för att stegvis förbättra vattenförekomsternas status, anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder och den förväntade tidtabellen för åtgärdernas genomförande. Vattenmyndigheten har föreslagit tidsfrist till 2027 eller längre för över 13 000 vattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten anser att det i det nuvarande förvaltningsplanen inte går att bedöma om åtgärder är tillräckliga för att kvalitetskraven kan uppnås vid den senare tidpunkten. Orsakerna är att det endast finns uppgifter om antal åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar vidare att det saknas information om förbättringsbehov och skattad effekt av åtgärderna. Trots bristerna bedömer vattenmyndigheten att miljökvalitetsnormerna kan följas, något som Havs- och vattenmyndigheten ifrågasätter.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det är oklart om MKN kommer att kunna följas vid senare tidpunkt.

11. En sammanfattning av de åtgärder som behövs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för vattenskydd

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att förvaltningsplanen behöver kompletteras med en sammanfattning av de åtgärder som följer av andra direktiv med syfte att skydda vatten (badvattendirektivet, nitratdirektivet, direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel m fl enligt artikel 10 och 11 samt bilaga I i vattendirektivet, hänvisat till via 3 och 6 kap. vattenförvaltningsföordningen). Detta är viktig information för att få ökad förståelse för hur lagstiftaren har tänkt sig en vattenrättslig samordning och genomförande av grundläggande åtgärder enligt artikel 11.3.

Vattenmyndigheten hänvisar till tabell 1 *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammet, men i denna tabell återfinns endast en sammanfattning av andra direktiv. Det saknas information om vilka åtgärder som genomförts föregående cykel och vilka åtgärder som behöver vidtas kommande cykel för att nå målen i dessa direktiv.

Vattenmyndigheten bör kunna samla in uppgifter kring dessa frågor från de myndigheter som ansvarar för rapporteringen av genomförandet av respektive direktiv förtecknat i bilaga VI i vattendirektivet.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att bristen på information om hur långt man når med åtgärder som följer av andra direktiv försvårar uppskattning av hur mycket åtgärder som kvarstår för att kunna fastställa miljökvalitetsnormer och tillämpa undantag i form av mindre stränga krav. Kostnader för åtgärder som följer av andra direktiv kan inte ligga till grund för motivet orimliga kostnader.

12. En rapport om vilka praktiska åtgärder som har vidtagits för att tillämpa principen om återvinning av kostnaderna för vattenanvändning i artikel 9 i direktiv 2000/60/EG

Havs- och vattenmyndigheten önskar förtydligande se nedan under avsnitt Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster.

14. En sammanfattning av regleringar för uttag och uppdämning av vatten, inklusive hänvisning till de register och redovisning av sådana undantag som avses i artikel 11.3 e i direktiv 2000/60/EG

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att förvaltningsplanen kompletteras med en sammanfattning över de regleringar som har fastställts i enlighet med artikel 11.3 och att komplettering är samstämmig med regeringskansliets svar på EU pilot om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet, bilaga 4: Tabell över bestämmelser som införlivar artikel 11.3 e, som sändes in 2021-04-01.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

EU-kommissionen kommer granska och jämföra innehåll i förvaltningsplan med svar från Sverige och onödigt arbete om det blir diskrepenser som vi måste förklara.

15. En sammanfattning av de regleringar som har fastställts för punktkällutsläpp och annan verksamhet som inverkar på vattentillståndet och som avses i artikel 11.3 g respektive 11.3 i i direktiv 2000/60/EG.

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten behöver se över Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammet och vid behov komplettera med uppgifter i regeringskansliets svar på EU pilot, Bilaga 5: Tabell över bestämmelser som införlivar och genomför artikel 11.3 g. Det som avses i artikel 11.3 g respektive 11.3 i i direktiv 2000/60/EG är en regelbunden översyn av hur dessa regleringar tillämpas och leder till

resultat. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att vattenmyndighetens *Samlad redovisning av åtgärder enligt artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet* i vattenmyndighetens bilaga 1 till åtgärdsprogrammet är det som avses.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

EU-kommissionen uppmanar de svenska myndigheterna att klargöra hur dessa brister kommer att åtgärdas i den tredje cykelns förvaltningsplaner.

17. En sammanfattning av de miljökvalitetsnormer och andra åtgärder som har beslutats beträffande sådana prioriterade ämnen som avses i artikel 16 i direktiv 2000/60/EG.

Havs och vattenmyndighetens bedömning är att sammanfattningen av miljökvalitetsnormer och åtgärder som beslutats för de prioriterade ämnena inte är tillräcklig och bör kompletteras. (5 kap. 9 § 4 MB). Det bör tydliggöras vilka prioriterade ämnen som är problem i distriktet och vilka åtgärder som föreslås för dessa.

Detta utgör en av frågorna i aktuell EU-pilot om genomförande av vattendirektivet 2000/60/EG.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

EU kommissionen har i bedömning av 2:a cykelns förvaltningsplan bedömt att Sverige överträtt artikel 13.4 och del A punkterna 7.4, 7.5 och 7.7 i bilaga VII genom att inte ta med denna information. Kommissionen har gett Sverige möjlighet att rätta till bristerna i den tredje cykelns förvaltningsplan.

18. En tabell över kvantifieringsgränserna för de analysmetoder som används och information om dessa metoders prestanda i förhållande till minimikriterierna i artikel 4 i kommissionens direktiv 2009/90/EG

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det i samrådsunderlaget saknas en tabell över kvantifieringsgränserna för de analysmetoder som används och information om dessa metoders prestanda i förhållande till minimikriterierna i artikel 4 i kommissionens direktiv 2009/90/EG.

Vattenmyndigheten beskriver att kvantifieringsgränser och analysmetoder används enligt HVMFS 2019:25 och Övervakning av ytvatten - Handbok för tillämpningen av 7 kap. 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten vill informera om att krav på kvantifieringsgränser beskrivs i 26 § HVMFS 2015:26.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen:

Konsekvensen är att det inte går att säkerställa kvaliteten av data.

Vattenmyndigheten behöver inför rapportering 2022 sammanställa den efterfrågade tabellen tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.

20. En motivering för den övervakningsfrekvens som tillämpas i enlighet med artikel 3.4 i direktiv 2008/105/EG, om övervakningsfrekvensen är längre än ett år.

Vattenmyndigheten ska motivera avsteg från priodirektivets minimikrav om årlig övervakning av ämnen för vilka miljökvalitetsnormer för sediment och/eller biota som tillämpas.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i vattenmyndighetens motivering till avsteg avseende sediment; tidsupplösningen i sediment är långsam p.g.a. omblandning i ytskikten och att det räcker att ta prover vart femte till tionde år för att kunna följa långtidsutvecklingen av exempelvis metallbelastning.

Däremot anser Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheten i övrigt inte tydligt har redovisat vilka avsteg från priodirektivets minimikrav som gjorts gällande ämnen för vilka miljökvalitetsnormer för biota som tillämpats. Vattenmyndigheten bör uppdatera informationen med vilka avsteg från priodirektivets minimikrav som gjorts och vid behov ge ytterligare motiveringar.

21. En sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits för att hindra eller minska konsekvenserna av oavsiktliga föroreningsincidenter.

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten kan komplettera, i linje med det underlag som regeringskansliet svarade på frågorna 14-16 i EU-pilot, hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet (EUP(2020)9800).

22. En sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kap. kommer att uppfyllas.

Vattenmyndigheten anger att det under föregående förvaltningscykel inte har vidtagits några särskilda sådana åtgärder som avses när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kap. kommer att uppfyllas. Om så är fallet anser Havs- och vattenmyndigheten att det måste motiveras varför inga åtgärder genomförts. Regeringskansliet har i svar på EU-pilot fråga 11 redogjort för att denna punkt 22 i bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen införlivar och genomför artikel 11.5 i vattendirektivet i vår nationella lagstiftning.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

EU-kommissionen kommer granska och jämföra innehåll i förvaltningsplan med svar från Sverige och onödigt arbete om det blir diskrepenser som vi måste förklara.

28. Om förvaltningsplanen är reviderad:

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att vattenmyndighetens bedömning av i vilken omfattning föregående förvaltningscyklers åtgärder har lett till resultat motsvarar det som anges i punkt 28.

I kapitel 8 nämns mycket kortfattat att många åtgärder kvarstår från tidigare det åtgärdsprogrammet och att det finns flera skäl, till exempel, att vissa miljöproblem inte kan lösas en gång för alla utan kräver löpande insatser som kalkning. Andra åtgärder tar längre tid att utföra. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att vattenmyndigheten utvecklar utvärderingen av vilka åtgärder som lett till resultat och kompletterar med uppgifter om de åtgärder som kvarstår med en förklaring till varför de kvarstår.

Övervakning

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att vattenmyndigheten säkerställer att all relevant övervakning som idag genomförs i distriktet finns med i de framtagna övervakningsprogrammen. Exempelvis behöver det ses över om de kontrollerande övervakningsprogrammen kan kompletteras med övervakning från de nationell och regional övervakningsprogrammen. Den kontrollerande övervakningen ska för varje station omfatta alla kvalitetsfaktorer. Vattenmyndigheten har eftersträvat detta. Havs- och vattenmyndigheten ser att det trots detta till stor del bl.a. saknas morfologisk övervakning och bedömer att det kan finnas möjlighet att komplettera om exempelvis biotopkartering genomförts.

Havs- och vattenmyndigheten vill vidare lyfta att alla vattenförekomster inte behöver ha en egen övervakningsstation men alla vattenförekomster ska omfattas av övervakning. Vattenmyndigheten behöver se över presentationerna i tabeller så det inte kan missförstås och tolkas som att övervakningen är otillräcklig bara för att inte alla förekomster har en egen övervakningsstation. I något fall behöver tabellerna ses över eller kompletteras så att det är tydligt att en gruppering kan innebära att alla ytvattenförekomster omfattas och det inte behövs ytterligare övervakning, exempelvis för kvicksilver.

Havs- och vattenmyndigheten anser vidare att förvaltningsplanerna bör kompletteras med tabell över vilka kvalitetsfaktorer som har valts ut för den operativa övervakning för att leva upp till olika belastnings och miljökonsekvenser. Detta är ett krav enligt 9 kap. 2 § VFF och Allmänna råd till 9 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2015:34) och allmänna råd om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Enligt formuleringarna i kapitel 4 i förvaltningsplanen ger vattenmyndigheten bilden av att huvudansvaret för att övervakningsprogram finns och genomförs ligger på andra aktörer än vattenmyndigheten. Enligt 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen, är det tydligt att vattenmyndigheten som ska se till att övervakningsprogram finns och genomförs. Viktigt att formuleringar ses över så att detta inte kan missförstås.

Vidare inkom EU-kommissionen i mars 2021 med ytterligare granskning av rapportering av övervakningsprogram i den andra cykeln och har lyft betydande brister (SVERIGE – EU PILOT (2021)9898). Beskrivning av övervakningsprogram i den tredje cykeln behöver därför så långt som möjligt bemöta dessa. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att förvaltningsplanernas beskrivning av övervakningen behöver gås igenom av vattenmyndigheten och vid behov revideras eller kompletteras utifrån de brister som EU-kommissionen har lyft. Detta gäller exempelvis att säkerställa att övervakning som genomförs av de specifika kvalitetsfaktorer som efterfrågas rapporteras, så som gömfröiga växter i kusten, förtydliga i hur stor grad ev gruppering har minskat behovet av övervakning ex för Hg och PBDE, motivera urval av kvalitetsfaktorer för statusklassificering samt motivera om det är vissa prioämnen som inte är aktuella att övervaka i Sverige. Havs- och vattenmyndigheten avser att vid behov vägleda och på andra sätt stötta i detta arbete.

Hänvisning till föreskrifter har i något fall blivit felaktig vilket behöver ses över.

Konsekvensen av den aktuella bristen i förvaltningsplanen

De identifierade bristerna som Havs- och vattenmyndigheten konstaterar utifrån förvaltningsplanerna gällande övervakning av miljötillståndet innebär att miljöeffekter av mänsklig påverkan samt åtgärdes effekter på miljötillståndet inte kan bedömas korrekt i alla vatten. Vidare innebär identifierade brister i presentation av övervakningsprogrammen att Sverige inte uppfyller kraven på rapportering i förvaltningsplaner som följer av Reporting Guidance samt uppfyller inte rekommendationer från EU-kommissionen gällande övervakning.

Vidare inkom EU kommissionen i mars 2021 med ytterligare granskning av rapportering av övervakningsprogram i den andra cykeln och har lyft betydande brister (SVERIGE – EU PILOT (2021)9898). Beskrivning av övervakningsprogram i den tredje cykeln behöver därför så långt som möjligt bemöta dessa.

Statusklassificering

Havs- och vattenmyndigheten ger endast kommentarer kring klassificering av ytvatten.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det finns brister i statusklassificeringen utifrån vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Vattenmyndigheten behöver arbeta med en kontinuerlig kvalitetssäkring av statusklassificering, då vid Havs- och vattenmyndighetens stickprovskontroll konstaterats att avvikelser från ovanstående författning förekommer i alltför stor utsträckning. Havs- och vattenmyndigheten ser av vattenmyndigheternas tillämpning att de inte i alla delar har följt föreskrifter och vägledande material om bedömningsgrunder för ytvattenförekomster². Myndigheten gör i nedanstående texter en övergripande motivering till vad myndigheten identifierat och varför vissa kompletteringar behövs.

I enlighet med vattenförvaltningsförordningen och HVMFS 2019:25 (även tidigare gällande HVMFS 2013:19), ska alla ytvattenförekomster statusklassificeras. Klassificeringarna ska avse ekologisk status eller potential och kemisk ytvattenstatus. För att klassificeringen ska kunna göras på ett korrekt sätt behöver underliggande kvalitetsfaktorer bedömas. Rimlighetsbedömningar ska alltid genomföras för varje kvalitetsfaktor eller parameter. Där det saknas information för att statusklassificera en kvalitetsfaktor eller parameter ska expertbedömningar genomföras när rekvisiten i 2 kap. 10 och 11 §§ HVMFS 2019:25 föreligger.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det fortfarande finns ett stort behov av kompletteringar av klassificeringarna. I många ytvattenförekomster går det inte att utröna om rimlighetsbedömningen har genomförts. Att bestämmelserna följs är viktigt för att få rättvisande beskrivningar av ytvattenstatus på det sätt HVMFS 2019:25 anger och även som tidigare HVMFS 2013:19 i stora delar angav.

Klassifiering av status

Havs- och vattenmyndigheten har reviderat föreskrifter om klassificering och normsättning till nu gällande HVMFS 2019:25 (tidigare HVMFS:2013:19). HVMFS 2019:25 remitterades under 2019, trädde i kraft 1 januari 2020 och bör i relevanta delar hunnit beaktas i statusklassificeringen.

² [Bedömningsgrunder för ytvattenförekomster - Vattenförvaltning - Planering, förvaltning och samverkan - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se/Bedomningsgrunder-for-ytvattenforekomster-Vattenforvaltning-Planering-forvaltning-och-samverkan)

Av text i samtliga distrikts förvaltningsplaner framgår att vattenmyndigheten i statusklassificeringen utgått från HVMFS 2013:19. Det kan vara problematiskt om HVMFS 2019:25 inte följts i relevanta uppdaterade delar. Det är dock oklart i vilken utsträckning HVMFS 2019:25 tillämpats på grund av svårigheten att gå igenom information för alla ytvattenförekomster i VISS.

I nuvarande förslag föreligger en särskild avvikelse från bestämmelserna för klassificering i såväl HVMFS 2019:25 som HVMFS 2013:19 genom det som anges i förvaltningsplanen om att: *”Alla vattenförekomster tilldelas en övergripande status, men bara de som identifieras ha betydande påverkan genomgår en så kallad statusklassificering. Då påverkansanalysen inte visar någon betydande påverkan sätts den övergripande statusen i normalfallet till god.”*

Citerade utgångspunkt framstår som svårförståelig i relation till vad som sedan sägs i förvaltningsplanen om att klassificeringen för ekologisk status följer en femgradig skala innefattande hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status. Genom att ytvattenförekomsterna vid avsaknad av identifierad betydande påverkan klassificeras till god status sker för ekologisk status ingen klassificering i fråga om hög status. Att inte, som synes, klassificera ekologisk status avseende hög status, både på övergripande nivå och på kvalitetsfaktornivå, är varken förenligt med HVMFS 2019:25 eller tidigare HVMFS 2013:19. Det är heller inte förenligt med principerna från Weserdomen att inte klassificera hög status eftersom beaktande av icke-försämringskravet ska kunna bedömas på kvalitetsfaktornivå även för hög status. Även för tillämpning av undantag för ny verksamhet enligt 4 kap. 11 första stycket 2 VFF är det nödvändigt med en klassificering av hög status.

Vattenmyndigheten måste se till att klassificeringen genomförs i enlighet med 2 kap. HVMFS 2019:25.

Frånvaron av klassificering av kvalitetsfaktorer som inte kan kopplas till en betydande påverkan innebär vidare bland annat att bedömning av icke-försämringskravet inte kan ske (jfr Weserdomen). Detta blir problematiskt i exempelvis en prövning i de fall verksamheten som är uppe för prövning bedöms påverka en annan kvalitetsfaktor som till följd av ovanstående inte klassificerats.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att statusklassificeringar av enskilda kvalitetsfaktorer som beräknats och återfanns i VISS under cykel 2 indikeras på ett systematiskt sätt inte längre beräknas och exponeras i VISS under cykel 3. Detta trots att det finns pågående miljöövervakning eller att underlag för klassificering modelleras av nationella datavärddar. Avsaknad av dess uppgifter försvårar möjligheten att bedöma om icke-försämringskravet följs.

Havs- och vattenmyndighetens slutsats är att vattenmyndigheten behöver se över och åtgärda ovan generellt beskrivna brister i klassificeringen innan beslut i denna cykel tas.

Klassificering av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

Vattenmyndigheten anger i förvaltningsplanerna att statusklassificering med avseende på fysiska förändringar följer HVMFS 2017:20, HVMFS 2013:19 samt att använts vägledning: ”*Statusklassificering och hantering av osäkerhet: Vägledning för tillämpning av 2 kap. HVMFS 2013:19*”. Havs- och vattenmyndigheten vill här framhålla att HVMFS 2013:19 har ersatts av HVMFS 2019:25. Vidare beskriver inte HVMFS 2017:20 samt nämnda vägledning hur statusklassificering med avseende på fysiska förändringar ska gå till. Hur klassificering av fysiska förändringar ska göras framgår i 2 kap. och bilaga 3 HVMFS 2019:25 samt det till bilaga 3 vägledande materialet.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att endast drygt hälften av landets vattendragsförekomster har en sammanvägd klassificering för hydrologisk regim trots att SMHI gör statusbedömningar generellt på alla landets sjöar och vattendrag. Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att SMHI i vissa fall saknar information om betydande påverkan på hydrologisk regim, såsom småskaliga vattenkraftverk och vattenuttag. När sådan information finns på annat håll behöver SMHI få den tillsänt så att klassificering av hydrologisk regim kan uppdateras. Vattenmyndigheten bör säkerställa att statusklassificeringar som produceras också tillgängliggörs genom VISS. Det är bl.a. viktigt för att kunna säkerställa icke försämringskravet.

Klassificeringen avseende hydromorfologiska kvalitetsfaktorer är av särskild betydelse inte bara för den nationella planen för moderna miljövillkor (NAP) utan även för exempelvis jordbruk och urbana miljöer. Det är därför viktigt att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är klassificerade utifrån samtliga parametrar. När det gäller morfologisk tillstånd är kvalitetsfaktorn en sammanvägning av flera underliggande parametrar. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att i de flesta fall är endast ett fåtal parametrar statusklassificerade och oftast från data från 2013. Utan expertbedömning eller inhämtning av ytterligare information, är det inte möjligt att bedöma morfologiskt tillstånd. I många fall är det möjligt att göra dessa bedömningar med stöd av fjärranalys och hydromorfologisk kompetens. Havs- och vattenmyndigheten anser det viktigt att säkerställa att klassificering av morfologiskt tillstånd kompletteras i förekommande fall.

Bedömning av rimlighet för ekologisk status

Enligt 2 kap. 4 § i HVMFS 2019:25 ska en rimlighetsbedömning alltid genomföras och dokumenteras vid klassificering. Det framgår inte i förvaltningsplanen eller VISS att så har skett vid klassificeringen. Rimlighetsbedömning kan leda till att vattenmyndigheten ska göra en expertbedömning.

Det verkar generellt saknas en sammanvägd bedömning när flera fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer är sämre än god. Till exempel verkar rimlighetsbedömning av fysisk påverkan och fysikalisk-kemisk påverkan skett var för sig men inte tillsammans. Det är viktigt att beakta att om dessa två typer av kvalitetsfaktorer har måttlig status kan det leda till otillfredsställande ekologisk status när de samverkar.

Bristen på rimlighetsbedömningar har inneburit att ytvattenförekomsternas status har sänkts, i vissa fall trots att det saknas påverkanstryck. Det finns också ytvattenförekomster där resultatet från biologiska kvalitetsfaktorer är orimligt högt klassificerade i förhållande till att ytvattenförekomsten har väsentlig ändrad fysisk karaktär, vilket kan få konsekvenser vid utredning av KMV.

Även om den ekologiska statusen vid sammanvägningen kan sänkas direkt till måttlig status på grund av fysikalisk-kemisk klassificering, exempelvis när näringsstatus är måttlig, ska fortfarande en rimlighetsbedömning genomföras.

Havs- och vattenmyndighetens slutsats är att vattenmyndigheten behöver säkerställa att rimlighetsbedömningar är korrekt genomförda och göra dem tillgängliga genom VISS i enlighet med 2 kap. 4 och 12 §§ HVMFS 2019:25.

Expertbedömning

Havs- och vattenmyndigheten noterar ett antal fall där expertbedömning enligt 2 kap. 10 § HVMFS 2019:25 inte har gjorts på rätt sätt.

Kvalitetsfaktorn fisk synes ha schablonmässigt expertbedömts och generellt klassificerats till måttlig status om någon av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna har otillfredsställande eller dålig status. Detta framgår också i den i VISS angivna referensen;

<https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/54493/metod%20klassning%20HYMO2019.pdf>

Ovan schablonmässiga expertbedömning kan leda till en felaktig klassificering av ekologisk status. Otillfredsställande eller dålig status för respektive hydromorfologisk kvalitetsfaktor beskriver de förhållanden som gör att motsvarande värden, dvs. otillfredsställande eller dålig status för biologiska kvalitetsfaktorer kan uppnås.

Expertbedömning ska genomföras utifrån bästa tillgängliga kunskap om status och påverkan och utgå ifrån parametrar och klassgränser i bedömningsgrunderna i bilaga 1–5 samma föreskrifter. I ovan fall visar resultatet att det inte gjorts. Vattenmyndigheten måste säkerställa att alla expertbedömningar följer 2 kap. 10 § HVMFS 2019:25 samt även göra en rimlighetsbedömning av expertbedömningen för att säkerställa att resultatet är rätt.

Det ska enligt 2 kap. 10 § HVMFS 2019:25 för den enskilda ytvattenförekomsten dokumenteras grunden till varför en expertbedömning har tillämpats. Vattenmyndigheten måste därför genomgående säkerställa att detta framgår.

Behovet av koppling mellan påverkan och statusklassificering

Havs- och vattenmyndigheten anser att i många fall behövs en tydligare beskrivning av vilken betydande påverkan som har identifierats och vilka kvalitetsfaktorer som används för att beskriva konsekvensen av betydande påverkan. I en del fall finns ingen beskrivning av betydande påverkan men ändå har status klassificerats till måttlig status eller sämre. Detta ska inte vara ett möjligt utfall.

Övrigt

Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att transparensen i bedömningarna behöver öka. Informationen i enstaka ytvattenförekomster är mycket knapphändig, vilket gör det svårt att förstå hur vattenmyndigheten har kommit fram till den aktuella ekologiska statusen eller potentialen. Om den ekologiska statusen har sänkts till måttlig status eller sämre ska rimlighetsbedömningen alltid redovisas enligt HVMFS 2019:25.

Eftersom klassificeringen ska göras i syfte att beskriva rådande tillstånd i ytvattenförekomsten och vara till stöd för att bedöma vilka miljö kvalitetsnormer som ska fastställas är Havs- och vattenmyndighetens bedömning att bristerna i statusklassificeringen får stora konsekvenser. Om tillståndet i ytvattenförekomsterna inte beskrivs korrekt blir inte bedömning av förbättringsbehov och analys av rimliga åtgärder korrekt. Det kan leda till felaktig miljö kvalitetsnorm med för höga eller för låga åtgärdskrav som kan få konsekvenser för både verksamhetsutövare och vattenmiljön. Det går inte att besluta om vare sig rätt miljö kvalitetsnormer eller åtgärdsprogram som säkerställer att rätt tillstånd i vattenmiljöerna uppnås.

Miljökvalitetsnormer för vatten

Otillräckliga motiveringar till undantag

Sverige har mottagit en EU Pilot med brister som identifierats i kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner. Kommissionen anger bland annat att ”det finns en viss flexibilitet för medlemsstaterna att tillämpa undantag enligt vattendirektivet, men de skäl som lagts fram för tillämpningen av undantag avseende förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav har inte beskrivits tillräckligt detaljerat i förvaltningsplanerna. Kommissionen anger vidare att det är (särskilt för allmänheten) inte möjligt att kontrollera myndigheternas slutsatser om efterlevnaden av villkoren i bestämmelserna för undantag. De olika faktorer som leder till besluten måste anges på ett sätt som gör att riktigheten i dessa beslut kan kontrolleras. Därefter kan myndigheterna besluta att en förvaltningsplan av praktiska skäl får hänvisa till en plats där det finns mer detaljerad information som stöder besluten (länk till internet eller på en fysisk plats). På grundval av den information som finns i förvaltningsplanerna kan kommissionen inte dra slutsatsen att Sverige i förvaltningsplanerna har lämnat alla nödvändiga (uppgifter om) motiveringar för att åberopa undantagen avseende förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav”.

Kommissionen avslutar med att framföra att de brister som identifierats ”när det gäller användningen av undantag och deras berättigande pekar på en bristande efterlevnad av vattendirektivet som är systematisk (eftersom den omfattar alla undantag som åberopas i respektive förvaltningsplaner), betydande (eftersom avsaknaden av motivering förhindrar kontroll av dem) och ihållande (eftersom dessa motiveringar också ansågs otillräckliga i den första förvaltningsplanen).”

Även Havs- och vattenmyndigheten har i yttrande i förra förvaltningscykeln framfört att *”Undantag är gjorda alltför schablonartat”* samt att *”Motiveringarna till förlängda tidsfrister och mindre stränga krav är alltför övergripande och ospecifika, och behöver därför beskrivas bättre. ”Vattenmyndigheten behöver tydligare beskriva vilka tekniska, ekonomiska och naturliga skäl som gör att undantag behöver tillämpas. Det är inte tillräckligt att utan motivering bara uppge att det är orimligt att uppnå god status till 2015. Exempelvis behövs tydligare motiveringar till varför inte god status p.g.a. övergödning, försurning, fysiska förändringar, miljögifter och kvicksilver uppnås.”*

Enligt förslag till förvaltningsplan ska vattenmyndigheten i normsättningen utgått från bland annat HVMFS 2019:25 och Havs- och vattenmyndighetens generella vägledningar för undantag. Därutöver har EU-gemensamma vägledningar som beskriver vad Sverige förväntas rapportera 2022, varit styrande för arbetet med normsättning.

Havs- och vattenmyndigheten har reviderat föreskrifter (HVMFS 2019:25) om statusklassificering och normsättning och har i 4 kap. 7–8, 12–13 §§ HVMFS 2019:25 ställt krav på att bedömningar i olika steg inför beslutande om normer tydligare ska motiveras och dokumenteras. Det finns exempel där vattenmyndigheten inte följer bestämmelserna i 4 kap. VFF och 4 kap. HVMFS 2019:25 genom att inte underbygga sina uppgifter med bedömningar om, exempelvis avseende:

- vilket årtal bedömd ekologisk status/potential kan uppnås,
- alla förbättringar som behövs och som kan åstadkommas,
- orsaken till den förlängda tidsfristen är att det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader åstadkomma de förbättringar som behövs eller om det är en följd av naturliga förhållanden,
- vilken eller vilka typer av betydande mänsklig påverkan som identifierats samt vilken kvalitetsfaktor som inte uppnår bedömd ekologisk status/potential inom bedömd möjlig tid, och
- hur vattenmiljön stegvis ska förbättras och hur det säkerställs att kvaliteten inte riskerar att försämrats ytterligare.

Resultatet ska dokumenteras enligt 4 kap. 13 § HVMFS 2019:25.

I dessa fall ska en norm inte kunna förenas med angivet undantag. Vattenmyndigheten har därmed inte visat att rekvisiten är uppfyllda.

Oklarhetet angående vad som ligger till grund för undantaget

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten inte har följt reviderade föreskrifter HVMFS 2019:25 för hur normer ska fastställas. Av föreskrifterna framgår att vattenmyndigheten ska fastställa miljökvalitetsnormen för ytvattenförekomsten så att det framgår vilken kvalitetsfaktor för ekologisk status alternativt ekologisk potential eller vilken enskild parameter för kemisk ytvattenstatus som är justerad med anledning av de krav som följer av undantaget, 4 kap. 6 § HVMFS 2019:25. Havs- och vattenmyndigheten har i vägledande text i FAQ på nätet, beskrivit lämpligt sätt att redovisa normerna. Vid beslut om förlängd tidsfrist ska det bland annat framgå vilken betydande mänsklig påverkan som identifierats och hur vattenmiljön stegvis ska förbättras, dock ska inte undantag utgå från respektive påverkanstryck.

Vattenmyndigheten har inte presenterat, annat än som exempel, hur miljökvalitetsnormer skulle kunna beskrivas. Av vattenmyndighetens förslag på nya normer i VISS framgår emellertid att olika undantag och skäl avseende ekologisk status satts för samma kvalitetsfaktor beroende på påverkanstryck.

Havs- och vattenmyndigheten har t.ex. sett att det för näringsämnen finns olika krav för diffusa källor från jordbruk i samma ytvattenförekomst. Förlängd tidsfrist anges både till 2027 och 2033 med olika skäl för näringsämnen diffusa källor från jordbruk. Detta är inte förenligt med 4 kap. 8 § HVMFS 2019:25. Vidare bör motiveringstext för generella undantag tas bort.

Det finns andra exempel på oklarheter för grund till undantag. Vattenmyndigheten har satt förlängd tidsfrist till 2033 i kombination med mindre strängt krav, miljö kvalitetsnorm dålig status 2033, trots att ytvattenförekomsterna redan idag har dålig status.

Gällande kemisk status verkar olika undantag satts för samma ämne, i flera fall för kvicksilver, beroende på påverkanstryck. Undantag i form av mindre strängt krav har då i ytvattenförekomsten satts baserat på diffusa utsläpp som inte är tekniskt möjliga att åtgärda samtidigt som det satts ett tidsundantag till 2027 baserat på utsläpp från en punktkälla. Som det framstår finns två olika miljö kvalitetsnormer för samma ämne, vilket inte är möjligt. Även den delen av ytvattenförekomsten som är utsatt för påverkan från punktkällan måste omfattas av det mindre stränga kravet. Detta hindrar dock inte att åtgärder ska vidtas för att så långt som möjligt tillse att bästa status nås. Vid fastställande av ett mindre strängt krav ska det bl.a. framgå vilken/vilka betydande påverkan som identifierats samt hur det säkerställs att alla möjliga åtgärder vidtas så att kvaliteten inte riskerar att försämrats ytterligare.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det blir svårt att förstå vad miljö kvalitetsnormen avser. Vidare ser myndigheten inte att det finns åtgärdsförslag kopplade till all identifierad betydande påverkan. Det förekommer till exempel ett flertal fall där som skäl till tidsundantag anges: *”Tillförlitligheten i statusklassning är låg/information saknas vilket innebär att riskbedömningen om god status kan nås är osäker. Åtgärder kan inte initieras utan vattenförekomsten omfattas istället av kontrollerande övervakning. Vattenförekomsten får en tidsfrist till 2027 med skälet tekniskt omöjligt pga. Kunskapsbrist”*.

Skyddade områden

Det framgår inte av samrådsmaterialet om vattenmyndigheten har föreslagit miljö kvalitetsnormer för skyddade områden på det sätt som anges av 3 kap. 2 § och 4 kap. 6 § I HVMFS 2019:25.

Krav att förklara KMV och besluta om undantag

Vattenmyndigheten har inte visat att *ska*-kravet enligt vattenförvaltningsförordningen och HVMFS 2019:25 på att förklara KMV och besluta om undantag har uppfyllts.

I vattenförvaltningsförordningen anges att vattenmyndigheten *ska* besluta om kraftigt modifierade vatten (KMV) och undantag, vilket *ska*-krav även fullföljts i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Vattenmyndigheten har dock bara lämnat förslag på en relativt liten andel nytillkomna KMV och undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav jämfört med förra cykeln.

I Havs- och vattenmyndighetens yttrande i förra förvaltningscykeln framfördes att fler mindre stränga kvalitetskrav skulle kunna beslutas. I yttrandet till regeringen 2016 framhöll Havs- och vattenmyndigheten att det fanns *”utrymme att tillämpa undantag i form av mindre stränga krav i större omfattning än vad som nu förekommer”* och rekommenderade användandet av en stegvis process. Krav på att vattenmyndigheten ska följa en sådan stegvis process har införts i HVMFS 2019:25 för att säkerställa att mindre stränga kvalitetskrav blir till. På motsvarande sätt har förklarande av KMV införts i HVMFS 2017:20 inför närmare bestämmelser som syftar till att säkerställa att KMV förklaras i de vattenförekomster där förutsättningarna är uppfyllda. Det är dock oklart i vilken utsträckning vattenmyndigheten följt dessa steg.

Havs- och vattenmyndigheten hade även i yttrandet till regeringen framfört exempel på fall där det var omöjligt att nå god status eller potential och där det fanns goda skäl att utreda om mindre stränga kvalitetskrav kunde vara lämpligt, exempelvis *”vattenförekomster i intensivodlade jordbruksområden, svårkalkade försurningsdrabbade områden och områden i stadsmiljöer”*.

Havs- och vattenmyndigheten inledde med anledningen av regeringens prop. 2017/18:243 och de efterföljande lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2019 ett arbete med översyn och uppdatering av föreskrifter och vägledande material. Nedan ej uttömmande lista sammanfattar delar av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter som är relevanta för när och hur kraftigt modifierade och konstgjorda vatten ska bestämmas är 8 b–8 i §§ HVMFS 2017:20 och för undantag är 4 kap. 7–12 §§ HVMFS 2019:25 relevanta paragrafer.

Havs- och vattenmyndigheten har sedan 2014 vägledande material som stöd till hur undantag kraftigt modifierade och konstgjorda vatten enligt 4 kap. 3, 9–10 §§ VFF ska bestämmas. Till exempel finns två KMV-vägledningar inklusive frågor och svar och en vägledning om miljökvalitetsnormer inklusive undantag och frågor och svar miljökvalitetsnormer.

Specifika dokument till stöd för KMV och undantag i jordbruk, relevant för både fysisk påverkan och övergödning, är: Förslag på strategi jordbruk, Fysisk påverkan i jordbruksvatten, Kantzoner längs jordbruksvatten för en bättre vattenmiljö, Miljöåtgärder jordbruk, Betydande negativ påverkan för jordbruk. Specifika dokument till stöd för KMV och undantag vattenkraft är: Förslag på strategi för åtgärder inom vattenkraften, Betydande negativ påverkan reglerkraft, Miljöåtgärder i vattenkraft.

Myndigheten har även väglett muntligt kring hur undantag enligt 4 kap. 10 § VFF ska bestämmas. Av naturliga skäl inte finns inga formella dokument avseende det.

Vattenmyndigheten har utöver deltagit i dialoggrupp vid uppdatering av de nationella vägledningarna i syfte att kunna ge synpunkter och ta del av utvecklingen av vägledningen.

Sammantaget är det Havs- och vattenmyndighetens bedömning att ovan innebär att det funnits både tid samt styrande och vägledande material för att möjliggöra för vattenmyndigheten att besluta om ytterligare KMV och undantag än vad som presenteras i samrådsunderlaget.

Havs- och vattenmyndigheten ser det som allvarligt att vattenmyndigheten inte använt möjligheterna att bestämma kraftigt modifierade vatten, konstgjorda vatten och undantag fullt ut i syfte att säkerställa uppnående av rätt status i våra ytvatten till 2027. Konsekvenserna av det är att fokus riktas från åtgärdsarbetet till diskussioner kring miljö kvalitetsnormernas rimlighet. Myndigheten menar att när miljö kvalitetsnormerna är rätt och underlagen är transparanta kan berörda parter fokusera på att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att hindra försämring av Sveriges ytvatten och möjliga förbättringar, vilket säkerställer uppnående av rätt status till 2027.

I samband med samrådsperioden noteras vissa brister i process och underlag i förhållande till bl.a. vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och vägledande material. Dessa brister är nödvändiga att rätta till innan förvaltningsplanen och de nya och reviderade miljö kvalitetsnormerna kan beslutas. Det är främst avseende motstridighet mot författning samt att beslutat vägledande material inte beaktats som förbättringar krävs.

Vattenmyndigheten har trots *ska*-kravet som finns i vattenförvaltningsförordningen (och även i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter) om att vattenmyndigheten *ska* besluta om KMV och undantag samt att de i 2017 års regleringsbrev fick i uppdrag att se över om det finns ytterligare vattenförekomster där förutsättningarna för att förklara KMV och för att besluta om undantag är uppfyllda inte gjort detta.

KMV har inte förklarats för andra ytvattenförekomster än de som har koppling till vattenkraft, till exempel har sjöfart, rekreationsintressen, dricksvattenförsörjning, bevattning, översvämningsskydd, markavvattning för jordbruksproduktion och urbanisering utelämnats.

Det föreslås en mycket liten andel mindre stränga kvalitetskrav och KMV utöver de som berör vattenkraft. Detta trots att Havs- och vattenmyndigheten i föreskrifter, vägledande material och rapporter samt muntligt beskrivit för hur KMV och undantag ska bestämmas. Vattenmyndigheten har dessutom tillgång till EU-gemensamma vägledningar och rapporter samt har deltagit i EU-gemensamma arbetsmöten, som till exempel möte om bedömning av betydande negativ påverkan för navigering, översvämning, markavvattning för jordbruk samt kraftproduktion.

Havs- och vattenmyndigheten är medveten om komplexiteten i de bedömningarna som krävs för att förklara KMV eller för att besluta om mindre stränga kvalitetskrav. Trots det finns det ytvattenförekomster som uppenbart har väsentligt ändrad fysisk karaktär och där KMV-förklarande eller beslut om mindre stränga kvalitetskrav kan anses vara enkelt och kan ske utan risk för att villkoren bryts.

Exempel på uppenbara fall är ytvattenförekomster avseende KMV respektive mindre stränga kvalitetskrav:

- i stadskärnorna i Stockholm, Göteborg, Halmstad och Malmö.
- påverkade av markavvattning i område 2 och 5.
- påverkade av befintliga översvämningsskydd.
- med höga kulturvärden i Stockholm och Göteborg.

Konsekvenserna av nuvarande förslag på miljökvalitetsnormer är att det finns många ytvattenförekomster där uppställda kvalitetskrav är omöjliga att uppnå eller inte kan följas utan att det på ett betydande negativt sätt påverka samhället. Havs- och vattenmyndigheten menar att det är viktigt att vattenmyndigheten med stöd av befintligt vägledande material och egna bedömningar skyndsamt påbörjar arbetet med att utreda mindre stränga kvalitetskrav och KMV utöver de som berör vattenkraft.

Vattenmyndigheten kan förklara KMV och besluta om undantag även om det inte finns vägledande material i alla delar. Det framgår redan i 4 kap. 3, 9 och 10 §§ VFF att vattenmyndigheten ska besluta om kraftigt modifierade och konstgjorda vatten samt undantag när villkoren (som finns i samma paragrafer) för det är uppfyllda. Havs- och vattenmyndighetens bemyndiganden i detta sammanhang innebär att myndigheten får meddela föreskrifter om hur kraftigt modifierade och konstgjorda vatten samt undantag ska bestämmas enligt 4 kap. 3, 9 och 10 §§ VFF.

Havs- och vattenmyndigheten tar utöver det fram vägledande material. Olika vägledande material är av typerna

- Beskrivning av stegvisa processer underlättar bedömningar.
- Myndighets gemensamma rapporter.
- Naturvetenskapliga rapporter.
- Publicerade svar på inkomna frågor.
- Yttrande i prövnings sammanhang.
- Muntliga svar vid diverse möten och samtal.

Oavsett hur mycket vägledande material som tas fram kommer Havs- och vattenmyndigheten inte med dagens resurser kunna vägleda kring alla begrepp och bedömningar. Vattenmyndigheten måste våga göra de bedömningar och ta de beslut som åligger den i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och förordning (2017:872) om vattendelegationer även om det inte finns vägledande material i alla delar.

Det finns vägledande material till stöd för att besluta om KMV och undantag i jordbrukspåverkade ytvattenförekomster. Vattenmyndigheten måste därför bättre utreda jordbrukets påverkan och behov samt möjligheten att genomföra åtgärder och att uppnå god ekologisk status i syfte att bestämma rätt miljökvalitetsnorm i jordbruksvatten.

Vattenmyndigheten anger i förvaltningsplaner att förutsättningarna för undantag och KMV för ytvattenförekomster påverkade av markavvattning för jordbruk ännu inte bedömts på grund av:

- Brist på tillräckliga och tillförlitliga underlag för att bedöma markavvattningars påverkan samt vad som är gränsen för betydande negativ påverkan på jordbruket.
- Brist på resurser och vedertagna metoder för att göra avvägningar mellan att uppnå en god vattenstatus och att säkerställa jordbruksproduktion.

Vattenmyndigheten anger vidare att de avvaktar med att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och eventuella beslut om mindre stränga krav inom jordbruket tills vägledningen är klar.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har mellan 2014-2019 i projektform arbetat fram vägledande material och rapporter som stöd vid arbetet med ytvattenförekomster som omfattas av jordbrukets fysiska påverkan. Vattenmyndigheten har även deltagit i vissa moment. De senaste leveranserna presenterades för vattenmyndigheten efter sommaren 2019 och det gavs möjlighet att inkomma med synpunkter innan rapporterna slutligen färdigställdes och publicerades samma år.

Även som dessa rapporter initialt framtagits för bedömning av KMV och undantag med koppling till fysisk påverkan har Havs- och vattenmyndigheten vid flera tillfällen meddelat vattenmyndigheten att rapporterna även kan användas som stöd vid bedömningar med koppling till näringsläckage från jordbruket. Rapporterna handlar bland annat om

- Vilka jordbruksområden viktiga för att följa livsmedelsstrategin.
- Hur mycket mark som kan tas i anspråk för åtgärder utan att det får allvarliga konsekvenser avseende möjligheten att följa livsmedelsstrategin.
- Jordbrukets behov av produktiv mark.
- Markavvattningens påverkan på ytvattenförekomsternas fysiska karaktär.
- Åtgärders påverkan på markavvattning.
- Åtgärder nödvändiga för att uppnå GEP och GES.

Det som vattenmyndigheten i förvaltningsplanerna säger saknas och som är anledningen till att myndigheten inte förklarat KMV och beslutat om undantag i ytvattenförekomster påverkade av jordbruk finns således. Mot bakgrund av ovan anser Havs- och vattenmyndigheten att det är olyckligt att vattenmyndigheten inte använt ovan underlag och utnyttjat dessa i arbetet med att bestämma kraftigt modifierade vatten, konstgjorda vatten och undantag fullt ut i syfte att säkerställa uppnående av rätt status i våra ytvatten.

Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster

Kapitlet redovisar ”vattenanvändningen för hushåll, jordbruk och industri, befolkningsutveckling, näringslivets investeringar för miljön och kostnader för vattentjänster. Havs- och vattenmyndigheten tycker att vattenmyndigheten gör en bra beskrivning av vattenanvändningen i olika sektorer och av miljöskyddskostnader.

Havs- och vattenmyndigheten skulle vilja se en tydligare uppdelning mellan kostnadstäckning för vattenanvändning och vattendirektivets juridiskt tolkade begrepp kostnadstäckning för vattentjänster. Avsnittet handlar till stora delar handlar om kostnadstäckning för vattenanvändning, vilket inte är ett krav enligt vattendirektivet. Vattenmyndigheternas information om kostnadstäckning för vattentjänster bör redovisas i ett eget avsnitt.

Denna skillnad klargörs bland annat i SOU 2010:17, Prissatt vatten?. Eftersom kapitlet främst verkar utgå från det samhällsekonomiska begreppet uppstår otydlighet om vattenmyndighetens syn på kostnadstäckning. Havs- och vattenmyndigheten föreslår följande:

- Skilj tydligt på vattenanvändning och vattentjänster.
- Förtydliga att Sverige internaliserat miljö- och resurskostnader genom befintlig lagstiftning, vilket innebär att Sverige har full kostnadstäckning för vattentjänster. Eftersom internalisering skett så ingår miljö- och resurskostnader i det s.k. självkostnadspriset .

I stycket som inleds med ”En analys av olika sektorer betalningsförmåga...” skulle Havs och vattenmyndigheten gärna se ett utvecklat resonemang då det i nuläget kan verka som att det inte är allvarligt om en stor del av en bransch med stort åtgärdsbeting saknar betalningsförmåga.

I inledningen anges: ”*För att vi ska se en fortsatt positiv trend med en minskad användning av vatten, behöver produktionsnivån i landet att vara densamma som idag.*” Det är en formulering som är svår att förstå. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att meningens formuleras om, exempelvis vad som kan vara incitament för minskad vattenanvändning inom hushåll, industri och jordbruk

Information om översvämningsrisker och riskhanteringsplaner

Enligt förordning om översvämningsrisker (2009:956) ska kartorna över översvämningshotade områden och översvämningsrisker och efterföljande översyner samordnas och integreras med kartläggningsarbete enligt 3 kap 1§ vattenförvaltningsförordningen. Vidare skall riskhanteringsplanerna och efterföljande översyner utarbetas i samordning med de revideringar av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som föreskrivs i 5 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap har haft flera möten för att enas om hur arbete mellan förordningarna bör integreras. Havs- och vattenmyndigheten kan inte avgöra om riskhanteringsplanerna har beaktats då informationen först kommer redovisas i beslutsversionen av vattenmyndighetens förvaltningsplan per vattendistrikt. Havs- och vattenmyndigheten framföra att det är viktigt att riskhanteringsplanernas slutsatser behöver beaktas både vid fastställda av miljökvalitetsnormer och åtgärder.

I kapitel 5.5 i förvaltningsplanen anges att det är Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap som ansvarar för att ta fram riskhanteringsplaner. Det stämmer inte. Enligt förordning om översvämningsrisker (2009:956) är det länsstyrelsens ansvar.

Internationella distrikt

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten i Bottenviken gjort ett mycket bra arbete med utveckling av Gemensam förvaltningsplan för Torneälvens internationella vattendistrikt 2022-2027, särskilt redovisning över sammanfattning av åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten i Bottenhavet och Västerhavet har förbättrat beskrivning av det gemensamma arbetet med Norge.

Övrigt

I "Bilaga 1 – Ordlista" finns en mängd begrepp som beskrivs på ett annorlunda eller felaktigt sätt i relation till formuleringarna i styrande dokument. Begreppen skiljer sig även i relation till de definitioner som finns i vattenmyndighetens egna föreskrifter. Vattenmyndigheten behöver se över ordlistan.