

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

– sammanfattning av remissvar och bemötande

Inledning

Havs- och vattenmyndigheten har efter en större strategisk översyn av de nuvarande föreskrifterna (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten beslutat om nya föreskrifter (HVMFS 2019:25) i Havs- och vattenmyndighetens HVMFS-serie och reviderat föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvattenmiljön. Föreskrifterna (HVMFS 2015:26) om övervakning av ytvatten samt föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) har även reviderats men endast redaktionellt.

Föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 2020. Vägledningar till bilaga 1–5 HVMFS 2019:25 gäller från och med detta datum och kommer att uppdateras under år 2020 vid behov.

Sammanfattning av de viktigaste förändringarna

Översynen av föreskrifterna HVMFS 2013:19 och 2017:20 har gjorts för att anpassa föreskrifterna till aktuella författningsändringar som trädde i kraft i januari 2019 men också för att hantera tidigare uppmärksammade oklarheter. En viktig del i revideringen har varit att det tydliggjorts att vattenmyndigheterna ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad samt besluta om undantag om alla förutsättningar för att göra detta är uppfyllda. Vi har även i föreskrifterna valt att tydligare beskriva processen för de olika stegen i förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster, KMV, och normsättning inklusive undantag. En annan stor förändring är att stora delar av föreskrifternas bilagor 1-5 med bedömningsgrunder lyfts ur föreskrifterna till vägledning. Utöver dessa

ändringar har ett stort antal förtydliganden gjorts i främst nya föreskrifter HVMFS 2019:25. Konsekvenserna av föreslagna ändringar har närmare beskrivits i en konsekvensutredning.

Föreskrifter HVMFS 2015:26 och 2015:34 har endast ändrats avseende namnändring av vattenförvaltningsförordningen (2004:660), VFF, och hänvisning till övriga föreskrifter.

Hantering av ärendet och läsanvisning

Förslag till reviderade föreskrifter remitterades den 13 maj 2019 till drygt 400 myndigheter, länsstyrelser, kommuner och forskningsinstitutioner, intresseorganisationer, företag och företagsorganisationer med svarstid till den 30 augusti 2019. Ett 20-tal remissinstanser fick uppskov med svarstiden upp till ca tre veckor. Yttranden om remissens innehåll har lämnats från drygt ett 100-tal instanser. Trettio av dessa instanser har meddelat att de avstår att yttra sig alternativt meddelat att de inte har haft några synpunkter.

Vi har i hanteringen av remissvaren sammanställt synpunkter som särskilt lyfts fram avseende föreskriftsförslagen. Alla synpunkter har beaktats, men nedan redogörelse är endast en sammanfattning av synpunkterna och inte en exakt återgivning. Efter respektive avgränsade frågeställning kommenterar vi vilka beaktanden som gjorts kring synpunkten samt i förekommande fall vilka konkreta ändringar i föreskrifterna som våra beaktanden har lett till. Remissammanställningen redovisar inte påpekanden eller kommentarer om språkliga justeringar, faktafel eller liknande men de har hanterats. Sist i dokumentet sammanfattas remissinstansernas synpunkter på konsekvensanalysen tillsammans med våra kommentarer. Samtliga svar från remissinstanserna läggs ut på vår hemsida.

Vi vill till alla remissinstanser rikta ett tack för värdefulla och konstruktiva kommentarer och synpunkter. Vi har försökt att på ett så bra sätt som möjligt att ta tillvara kommentarer och synpunkter i en bearbetad version av aktuella bestämmelser.

Övergripande synpunkter

Remissinstanserna har generellt uttryckt att de varit positiva till att det görs en översyn av föreskrifterna. I några fall har remissinstanserna avstyrkt enstaka föreslagna bestämmelser eller framfört allvarliga invändningar mot formuleringar i bestämmelserna.

Ett flertal remissinstanser har haft mer eller mindre omfattande och detaljerade synpunkter och önskemål om förtydliganden på remissen och konsekvensutredningen.

Vattenmyndigheterna och även många länsstyrelser skriver att de föreslagna ändringarna i föreskrifterna på det stora hela är positiva och kommer bidra till att förbättra och underlätta vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens arbete med kartläggning och analys och fastställande av miljökvalitetsnormer. Samtidigt betonas behovet av ökade resurser för att kunna tillmötesgå de ytterligare krav som följer av föreskrifterna. Vattenmyndigheterna och ett flertal länsstyrelser lyfter i sina yttranden att det är bra med allmänna råd efter paragraftext och att det med fördel kan införas för fler paragrafer.

Flertalet andra myndigheter, SKL och kommuner välkomnar att regelverken förtydligas. Skogsstyrelsen skriver att det kan bidra till större förståelse för, och bättre underbyggda motiveringar till krav på åtgärder som ställs för att förbättra, eller förhindra försämring av, vattenmiljön.

I princip samtliga remissinstanser anser att det är bra att lyfta ut delar av föreskrifterna och inkludera i vägledning. Representanter från näringslivet anser emellertid att det går att gå längre i detta arbete genom att ytterligare förkorta bilagorna medan myndigheter i större utsträckning har uttryckt farhågor kring att det som lyfts ut till vägledning inte kommer få samma juridiska status.

Jernkontoret stödjer de förändringar som underlättar myndigheternas tillämpning av KMV och undantag fullt ut samt tycker att det är positivt att översynen av föreskrifterna är strategisk och tror att det kan resultera i bättre klassificeringar av våra vatten. Samtidigt anser de att remitterade förändringar inte är tillräckliga för att nå ett effektivt och ändamålsenligt vattenarbete.

Energiföretagen är positiva till en översyn av föreskrifterna som är nödvändig bland annat för genomförande av energiöverenskommelsen och den nya lagstiftningen, men menar att möjligheterna att peka ut KMV och använda undantag försvåras genom förslagen.

Samtliga remissinstanser inklusive representanter från näringslivet meddelar att det är bra att kraven på dokumentation och underlag för bedömningar förtydligas. Företrädare för näringslivet har dock i högre grad framfört kritik mot föreskriftsförslagen men också mot vattenförvaltningsarbetet generellt.

Sammanfattade större ändringar i relation till remissförslag

HVMFS 2017:20

- Samtliga paragrafer som berör förklarande av KMV finns nu i HVMFS 2017:20

HVMFS 2013:19

- 2 kap. 6 § har strukits från dessa föreskrifter och överförts till 8 c–d § HVMFS 2017:20 för att samla samtliga paragrafer som berör förklarande av KMV.
- 2 kap. 10 § har strukits och innehållet har inkorporerats i berörda paragrafer i 2 kap.
- 2 kap. 13 §. Det har tillförts bestämmelsen att innan tillämpning av expertbedömningen ska i första hand underlagsdata inhämtas som behövs för bedömningsgrunderna enligt bilaga 1-5.
- 2 kap. 15 och 16 §§ och det till 15 § tillhörande allmänna rådet har strukits. Osäkerhetsbedömning, rimlighetsbedömning respektive tillförlitlighetsbedömning har istället överförts till definitioner i 1 kap. samt inkorporerats i berörda paragrafer i 2 kap. Informationen i det allmänna rådet avses att utvecklas i vägledning.
- 3 kap. 2 § allmänna råd har strukits för att hanteras i vägledning.
- 4 kap. 3 § har strukits och innehållet har till större delen inkorporerats i slutlig version av 4 kap. 2 § med syfte att klargöra betydelsen av försämringsförbudet i normsättningen.
- 4 kap. 6 §. Kraven för fastställande av miljökvalitetsnorm har förtydligats så att det framgår vilken enskild parameter för kemisk status eller kvalitetsfaktor för ekologisk status eller ekologisk potential som är justerad med anledning av de krav som följer av det skyddade området eller undantaget. Kraven har även förtydligats avseende att det även ska framgå att miljökvalitetsnormen ska fastställas så att respektive kvalitetsfaktorer inte försämras till en lägre statusklass.
- 4 kap. 13 § har strukits på grund av behov av ytterligare utredning.
- Bilaga A–C. Samtliga processscheman i tidigare bilagor har strukits för att hanteras i vägledning.
- Bilaga 1. Inledande tre stycken som berör hantering av bedömningsgrundernas referensvärden respektive klassgränser har strukits då de hanteras inom slutlig version av 2 kap. 10 § om expertbedömning.

HVMFS 2015:26 och HVMFS 2015:34

- Endast namnändring avseende vattenförvaltningsförordningen och hänvisning till övriga föreskrifter.

Havs- och vattenmyndighetens kommentarer på synpunkter som remissinstanserna särskilt lyft fram i sina yttranden kring remissförslaget

Synpunkt: Ett flertal remissinstanser menar att KMV-paragraferna behöver förenklas då texterna generellt är omständligt formulerade och svårlästa genom många korshänvisningar m.m. Branschen menar att, trots goda intentioner vad gäller att förbättra tydlighet och transparens upplever de fortfarande att föreskrifterna är svårtolkade genom ett stort antal korsreferenser till såväl lag och förordning samt vägledande material i form av allmänna råd.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Det är inte möjligt att förenkla i sådan omfattning att redan fastlagda moment i överordnad reglering i 4 kap. 3 § VFF tappas bort. Däremot håller vi med om att det finns behov av att förtydliga vissa formuleringar i de remitterade förslaget vilket också har gjorts i syfte att göra dem mer lättförståeliga. Korshänvisningen mellan HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20 avseende KMV har tagits bort så att alla steg för KMV-förklarande återfinns i HVMFS 2017:20. Det finns emellertid inte utrymme att i föreskriftstext och allmänna råd tydliggöra processen i den omfattning som behövs för att denna process ska bli fullt ut förståelig för gemene man. Därför kommer ytterligare utveckling ske genom vårt vägledande material med koppling till aktuella paragrafer i våra föreskrifter.

Synpunkt: Representanter för vattenkraften menar att Havs- och vattenmyndigheten tolkar vattendirektivet och CIS-vägledningarna så restriktivt som möjligt ur vattenkraftens synvinkel. Representanter för myndigheter och kommuner framhåller att KMV även ska tillämpas för andra verksamheter än vattenkraft.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: KMV och undantag ska även tillämpas för andra verksamheter än vattenkraft och vi har därför i arbetet med föreskrifterna förhållit oss till ett vidare perspektiv som innefattar alla branscher. I orienterande syfte vill vi informera om att vi gjort en jämförelse som en del av ett regeringsuppdrag där det framgår att Sverige avviker från övriga medlemsländer genom att i stort sett endast ha förklarat KMV med koppling till vattenkraft. Andelen förklarade KMV på grund av vattenkraft ligger också för Sverige kring genomsnittet jämfört med alla länder. De flesta länder har tillämpat KMV i vattenförekomster även för markavvattning, rekreation, översvämningsskydd, navigering, urbanisering m.a.o. Föreskrifterna avser att omfatta alla aktuella verksamheter.

Därtill har vi att förhålla oss till att föreskrifterna ska maximera möjligheten att förklara KMV och besluta om undantag utan att det riskerar det svenska genomförandet av EU-rätten. Förutsättningarna i vattendirektivet och i förlängningen vattenförvaltningsförordningen sätter ramarna för hur KMV och undantag kan förklaras respektive beslutas, och i översynen med föreskrifterna har syftet varit att säkerställa att Sverige tillämpar regelverket för KMV och undantag när så är möjligt.

Ur ett EU-rättsligt perspektiv men också ur ett användarperspektiv finns behov av mer detaljerade föreskrifter och paragrafer som ställer krav på dokumentation i syfte att säkerställa förståelsen för vilka grunder en miljökvalitetsnorm innefattande undantag är beslutad på. Som underlag i arbetet har vi utgått från miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen, vattendirektivet, CIS-vägledning, CEN-standarder m. m.

Synpunkt: Flera remissinstanser har angett att det finns ett behov av att få klarhet i vad miljökvalitetsnormerna närmare avser. Länsstyrelsen i Västernorrlands län tillika Vattenmyndigheten i Bottenhavet anser att det måste finnas en möjlighet för vattenmyndigheterna att besluta om specifika kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) för enskilda kvalitetsfaktorer, inte bara för den övergripande statusen så som 4 kap. 4 och 5 §§ är utformade i remissförslaget. Motivet som framhålls är att det är viktigt att säkerställa att det finns möjlighet att ställa krav på förbättring av enskilda kvalitetsfaktorer och att detta kommer att bli aktuellt för många vattenförekomster som påverkas av olika påverkanstryck med effekt på flera kvalitetsfaktorer. Det kommer då att uppstå ett behov av att kunna differentiera kraven när det gäller både tidpunkt och kravnivå för vilken status som ska uppnås för olika kvalitetsfaktorer.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Vi har tillgodosett remissynpunkterna genom att ändra texten så att det anges att vattenmyndigheten ska fastställa miljökvalitetsnormen till god ekologisk status/potential och god kemisk status så att det framgår vilken kvalitetsfaktor för ekologisk status/potential eller enskild parameter för kemisk status som är justerad med anledning av de krav som följer av det skyddade området eller undantaget. Kraven har även förtydligats avseende att det även ska framgå att miljökvalitetsnormen ska fastställas så att respektive kvalitetsfaktorer inte försämras till en lägre statusklass än den bedömda statusklassen för respektive kvalitetsfaktor. Genom dessa ändringar har vattenmyndigheten möjlighet att fastställa en övergripande miljökvalitetsnorm till god status med undantag i form av tidsfrist eller mindre strängt krav för enskilda kvalitetsfaktorer samt med särskilda krav för skyddade områden.

Synpunkt: Branschen menar att föreslagna bestämmelsen 3 kap. 2 § HVMFS 2013:19 måste tas bort då det saknas både tydligt rättsligt stöd eller uppdrag. Förslaget är en onödig och tveksam bestämmelse om Natura 2000 som ytterligare försämrar möjligheterna att förverkliga energiöverenskommelsen och lagstiftningens intentioner. Vattenförekomster med Natura 2000-områden ska kunna KMV-klassas.

Vattenmyndigheten, å sin sida, menar själva att det i dagsläget inte är möjligt för dem att ange vilka specifika kvalitetskrav som ska gälla för alla slags skyddade områden vilket innebär att de föreslagna 3 kap. 2 § och 4 kap. 6 § behöver ses över.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Bestämmelserna har tagits in i föreskrifterna eftersom förklarandet av en vattenförekomst som KMV alternativt KV eller beslut om undantag inte får vara i strid med EU:s övriga befintliga miljölagstiftning. I vissa fall kan det därför finnas anledning att ställa särskilda krav avseende en enskild kvalitetsfaktor eller parameter. En vattenförekomst som utgör, utgör del av eller påverkar ett Natura 2000-område kan dock förklaras som exempelvis KMV om åtgärder inom ramen för god ekologisk potential säkerställer gynnsam bevarandestatus för de arter som är utpekade.

Föreskrifterna har hitintills saknat bestämmelser om hur mål/miljö kvalitetsnormer ska hanteras för ytvattenförekomster som utgör, utgör del av eller påverkar ett skyddat område. Kvalitetskraven för skyddade områden ska enligt vattenförvaltningsförordningen fastställas så att alla normer och mål uppfylls senast den 22 december 2015, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts. Vidare ska, om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga kvalitetskrav, det strängaste kravet gälla.¹ I förarbeten har angetts att vattendirektivets miljömål framgår av artikel 4.1 som anger att medlemsstaterna vid genomförande av åtgärdsprogram bland annat ska se till att normer och mål för vissa slag av skyddade områden nås senast år 2015.² EU-kommissionen rekommenderar därtill i sin rapport om genomförandet av vattendirektivet och översvämningdirektivet³ att Sverige bör fortsätta sitt arbete med att sätta specifika ytterligare mål för alla skyddade områden under relevanta direktiv och säkerställa deras koppling till implementeringen av vattendirektivet. I EU-gemensam vägledning förklaras vidare att det är allmänt förstått att undantagen för förlängd tidsfrist och mindre strängt krav är tillämpliga på alla miljömål i artikel 4.1, alltså även för artikel 4.1 c, som beskriver målen för skyddade områden. Men artikel 4.9 är tydlig i sin skyldighet att vid tillämpning av

¹ 4 kap. 6 och 7 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

² Prop. 2017/18:243, s. 66f

³ Se EU-kommissionens rapport https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

undantagen från artikel 4 bör samma skyddsnivå ges som i befintlig gemenskapslagstiftning. Detta innebär att undantag från vattendirektivets miljömål inte kan användas för att avvika från mål och skyldigheter som fastställts i andra delar av EU-lagstiftningen.⁴ Enligt artikel 4.8 i vattendirektivet gäller att vid tillämpning av bestämmelserna om KMV och undantag ska en medlemsstat se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt och att den är förenlig med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning.

Vi bedömer, liksom vattenmyndigheterna, att möjligheter för vattenmyndigheten att överblicka kraven i skyddade områden behöver finnas för att fullt ut fastställa kvalitetskraven för skyddade områden enligt den lagstiftning som gäller för respektive typ av område. I kommande vägledning avser vi utveckla hur detta på bästa sätt kan tillgodoses.

Synpunkt: Några remissinstanser har framfört synpunkter angående att föreskrifterna skulle innebära en väsentlig skärpning av kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen, SFÄ. De anser bland annat att SFÄ skulle behandlas som gränsvärden på samma sätt som de prioriterade ämnen som omfattas av kemisk status, det vill säga antingen så befinner den sig i den högsta klassen (god) eller så befinner den sig i den lägsta klassen (måttlig). En sådan ändring skulle enligt remissinstanserna få konsekvenser vid bedömningen av försämringsförbudet.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: I 2 kap. 9 § i föreskrifterna anges att vattenmyndigheten ska klassificera den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen till god status eller god potential om övervakningsresultat visar att värdet för något av de aktuella ämnena inte överskrids vid någon för ytvattenförekomsten representativ övervakningsstation. Vidare ska den klassificeras med måttlig status eller måttlig potential om värdet för något ämne överskrids vid någon för ytvattenförekomsten representativ övervakningsstation. En motsvarande skrivning för SFÄ fanns även med i bilagorna till tidigare föreskrifter⁵. Skrivningen är alltså ingen skärpning i jämförelse med tidigare föreskrifter utan den har endast lyfts in från bilagorna till föreskriftstext.

Synpunkt: Ett antal kommuner anser att förslagen avseende KMV riskerar att leda till en sänkt tröskel avseende KMV som i sin tur riskerar att leda till att ambitionsnivån för uppfyllandet av vattendirektivet sänks.

⁴ CIS Guidance Document No, 20, Exemptions to the environmental objectives, s. 6 och 11.

⁵ HVMFS 2013:19 bilaga 2 avsnitt 7.1 och bilaga 5 avsnitt 4.2.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: I de fall det inte är möjligt eller rimligt att nå direktivets mål och god ekologisk status är det möjligt att besluta om alternativa mål i form av god ekologisk potential för KMV och mindre strängt krav för både KMV och naturliga vatten. Vår bedömning är att förändringen från ”får” till ”ska” i 4 kap. 3 § VFF snarare leder till att mål anpassas till rådande tillstånd än en sänkning av ambitionsnivån, givet att kraven i 4 kap. 3 § VFF är uppfyllda. Detsamma gäller avseende 4 kap. 10 § VFF. I bestämmelserna i 4 kap. VFF framgår att alla åtgärder som är rimliga ska genomföras och att en försämring inte är tillåten. Alla vattenförekomster med mindre strängt krav eller som är förklarade som KMV ska ses över i varje cykel. Arbetet med att förbättra vattenkvaliteten får alltså inte avstanna.

Paragraferna 8 b–i §§ HVMFS 2017:20 innebär förtydligande av de moment som redan finns fastlagda i 4 kap. 3 § VFF och beskrivna i befintligt vägledande material.

Synpunkt: Branschrepresentanter menar att förslagen innehåller flera allvarliga felaktigheter i förhållande till vattendirektivet vilket leder till att möjligheterna att utpeka KMV minskar. Det står i konflikt med vattendirektivet men är också direkt konflikt med uppdraget från politiken. Det är osäkert om vi får fler KMV-utpekanden samtidigt som värdet av KMV-utpekande riskerar att urholkas.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Vi menar att förslaget och de två nu beslutade föreskrifterna leder till att möjligheterna att förklara KMV och besluta om undantag ökar i och med att processen förtydligas genom att välavgränsade steg tillförs föreskrifterna vilka ska leda fram till ett förklarande respektive beslut. Att förklara en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad är komplicerat men vi har ytterligare klarlagt tillvägagångssättet så långt möjligt genom de nya paragraferna som reglerar processen vid förklarande av KMV. Även att besluta om undantag är en komplicerad process. Innehållet i paragraferna är emellertid ingen ny materia då de beskriver de steg som finns beskrivna i olika vägledande material^{6, 7} sedan 2003. Genom att processen nu regleras i föreskrifter kommer det medföra att stegen får mer direkt genomslag i tillämpningen samtidigt som det ställs tydliga krav på dokumentation. Vi har inför översynen identifierat att dokumentationen vid statusklassning och fastställande av miljö kvalitetsnormer inte är tillfredsställande. Detta krav har förtydligats i de nya föreskrifterna.

⁶ Exempelvis CIS no. 4, Naturvårdsverkets sammandrag från CIS no. 4, Havs- och vattenmyndighetens två vägledningar om KMV, frågor och svar om KMV, CIS APP, mm

⁷ Exempelvis CIS no. 20, Havs- och vattenmyndighetens vägledning om undantag, frågor och svar om undantag, mm

Synpunkt: Branschrepresentanter menar att det är viktigt att god ekologisk potential, GEP, får en definition som gör att det inte behövs undantag för att säkra vattenkraftproduktionen. Branschrepresentanter för småskalig vattenkraft menar att Havs- och vattenmyndigheten genomgående tolkar vattendirektivet och CIS-dokumentet så restriktivt som möjligt ur vattenkraftens synvinkel samt att Havs- och vattenmyndigheten inför egenproducerade regler och kriterier för att hamna i en position där KMV eller mindre stränga krav inte är möjligt.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Att definitionen av GEP i myndighetens föreskrifter är felaktig är en vanlig missuppfattning som troligen grundar sig på en brist på acceptans om att GEP motsvarar ett fungerande ekosystem trots vattenförekomstens väsentligt ändrade fysiska karaktär. Nivån på GEP kan innebära att det i sin tur kan finnas skäl med mindre stränga krav. Arbetsprocessen då ekologisk potential definieras i en ytvattenförekomst är även den en komplicerad process som vi tydliggör genom de nya paragraferna. Som vi tidigare har nämnt, är innehållet i paragraferna liksom för KMV och undantagsparagraferna inget nytt material då de beskriver de steg som medlemsstaterna inom EU arbetat utifrån i flera år. Det som emellertid har tillkommit på senare tid är den nya CIS-vägledning som beskriver specifikt definitionen av ekologisk potential. Våra föreskrifter och kommande uppdatering av vägledningar harmoniserar med denna vägledning.

Synpunkt: Flera remissinstanser, bland annat representanter för näringslivet och Svenskt Vatten, har anfört att man bör kunna tillämpa undantag för mindre stränga krav redan i ett första steg och inte nödvändigtvis gå genom tidsundantag först.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Relationen mellan förlängd tidsfrist och mindre stränga krav är inte hierarkisk i den meningen att medlemsstaterna måste bevisa att den ena är utesluten innan det andra får övervägas. Det står medlemsstaterna fritt att tillämpa endera undantaget, förutsatt att relevanta undantagskriterier följs. Emellertid kräver villkoren för att fastställa mindre stränga krav mer information och djupgående analys av alternativ än vid förlängning av tidsfristen⁸. Av denna orsak bör den stegvisa process som tillförts i föreskrifterna följas vid bedömning av vilken sorts undantag som kan vara mest lämpligt. Enligt vår bedömning är detta därför det effektivaste sättet att maximera antalet undantag inom EU-rättens ramar.

⁸ CIS Guidance no 20, Guidance document on exemptions to the environmental objectives, s. 18.

Synpunkt: Ett flertal branschrepresentanter menar att bedömningsgrunder för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer som har betydelse för de biologiska kvalitetsfaktorerna är otillräckliga, att data saknas i mycket stor omfattning och att den svenska vattenförvaltningen i princip bygger på expertbedömningar vad avser vattenkraften, vilket inte kan anses vara förenligt med vattendirektivet. Man ifrågasätter om föreskrifterna alls kan användas korrekt så länge expertbedömningar är avgörande. Flera länsstyrelser samt branschrepresentanter efterfrågar även förtydliganden kring vad som avses med ”relevant kvalitetsfaktor”.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Utveckling och revidering av bedömningsgrunder sker pågående genom myndighetens försorg främst utifrån kraven i vattendirektivet, uppenbara brister i tillämpningen och bedömningen av befintliga bedömningsgrunder samt där det saknas bedömningsgrunder som svarar på en viss form av påverkan. Det sistnämnda berör bland annat biologiska parametrar/index som svarar på hydromorfologisk påverkan där behovet är stort nationellt men även ur ett EU-perspektiv. Vår medvetenhet om dessa brister påpekades redan i missivet där vi också pekade på vår avsikt att ta initiativ till och fokusera på utveckling av sådana bedömningsgrunder. Steg i den riktningen har tagits under 2019 och vidare arbete görs under 2020. Det ska tilläggas att utveckling och införande av nya empiriska bedömningsgrunder kräver generellt nya undersökningsmetoder inkluderat datainsamling vilket bör ske under minst ett antal år. När det gäller biologiska bedömningsgrunder förutsätter det också interkalibrering och harmonisering med andra länders metoder inom EU.

Vi noterar att det finns en oro på grund av brist på och bristande övervakningsdata och därigenom omfattande tillämpning av expertbedömningar men att det finns en vilja hos branschen att bistå med att ta fram underlag till bedömningar. Vi uppskattar denna vilja och ser fram emot ett fortsatt samarbete mellan branscher och myndigheter i denna fråga. Inte minst tror vi att en utvecklad egenkontroll skulle kunna bidra till att öka mängden data för tillämpning inom vattenförvaltningen generellt. Vi vill framhålla att vi inte råder över den generella bristen på data utan här förutsätts att resurser tillförs externt för att täcka behovet i klassificeringen.

Vi vill därtill inte förringa expertbedömning som metod att åstadkomma vederhäftiga bedömningar av miljötillståndet. Det har emellertid tillförts bestämmelsen kring expertbedömning, att innan tillämpning av expertbedömningen ska i första hand underlagsdata inhämtas som behövs för bedömningsgrunderna enligt bilaga 1-5. En expertbedömning ska med

andra ord inte vara någon genväg för att underlåta att inhämta behövlig miljöövervakningsdata.

Beträffande ”relevant kvalitetsfaktor” avser det den kvalitetsfaktor som är mest indikativ för att följa konsekvensen av den påverkan som ytvattenförekomsten är utsatt för i syfte att inte riskera felaktig klassificering. Beskrivning av relevant kvalitetsfaktor finns i EU-gemensam vägledning⁹ och kommer att utvecklas ytterligare i vårt vägledande material.

Synpunkt: Branschrepresentanter för småskalig vattenkraft riktar kritik mot de hydromorfologiska bedömningsgrunderna och pekar på överanvändningen av på förhand fastställda gränsvärden för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar. De menar att det inte rakt av går att använda de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna och parametrarna för att fastställa status, normer och försämringsförbud. Att kopplingen mellan klassgränser för hydromorfologiska parametrar och motsvarande klassgränser för biologiska indikatorer saknas eller inte är redovisad. Att referensförhållandena till naturliga vatten är oprecisa och att klassgränserna är schablonmässigt satta. De avstyrker generellt att enbart de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska användas för statusklassning och åtgärdsidentifiering.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Bedömningsgrunderna för hydromorfologi kopplar till biologisk effekt och utgår från gällande standard¹⁰. Vi ser därför inga omedelbara problem att de vid uppenbara omständigheter kan tillämpas för att fastställa status, normer och försämringsförbud. Därmed inte sagt att det inte finns ett stort behov av att utveckla biologiska bedömningsgrunder som indikerar fysisk påverkan vilket nämnts ovan då biologin är styrande i klassificeringen av ekologisk status eller potential. Vi kan hålla med om att kopplingen mellan klassgränser för hydromorfologiska parametrar och motsvarande klassgränser för biologiska indikatorer inte är tillfredställande redovisad i aktuella bilagor.

Synpunkt: Representanter för vattenkraft menar att innebörd av begreppet ”väsentligt ändrad fysisk karaktär” är felaktig. De menar generellt vidare att konnektivitetsförändringar inte kan uteslutas som grund för bedömning av ”väsentlig” påverkan på vattenförekomsten och dess möjliga KMV-klassificering och att bedömningen bör göras utifrån alla

⁹ Guidance document no 13 Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential

¹⁰ Svensk standard · SS-EN 15843:2010 Vattenundersökningar - Vägledning för bedömning av graden antropogen modifiering av vattendrags hydromorfologi

hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Branschen menar vidare att det inte är samtliga kvalitetsfaktorer [för hydromorfologi] som måste vara på för låg nivå, det räcker med att en av dem är det för att KMV ska utpekas. Det är inte heller korrekt att statusen måste vara sämre än god för att KMV ska utpekas, det korrekta kriteriet är sämre än måttlig. Inte heller den överordnade vattenförvaltningsförordningen använder "måttlig". I 4 kap 3 § anges "god ekologisk status".

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Begreppet väsentligt ändrad fysisk karaktär kan härledas från definitionen av KMV i artikel 2.9 vattendirektivet och finns närmare utvecklat i olika vägledande material. I remissversionerna av HVMFS 2013:19 och HVMFS 2017:20 fanns ursprungligen två paragrafer avseende detta. Paragrafen i HVMFS 2017:20 beskrev när det är *uppenbart* att en vattenförekomst har väsentligt ändrad fysisk karaktär medan den i HVMFS 2013:19 beskrev när det *inte är uppenbart* att en vattenförekomst har väsentligt ändrad fysisk karaktär och vidare undersökning krävs. Då det var svåröverblickbart med två så lika paragrafer i två olika föreskrifter har vi nu samlat dem i HVMFS 2017:20 och utvecklat de allmänna råden så att det blir lättare att förstå vad som innefattas i begreppet samt när det är uppenbart att en ytvattenförekomst har väsentligt ändrad fysisk karaktär och när den inte har det. Innehållet i paragraferna är i grunden ingen ny materia då de beskriver vad som beskrivits i vägledande material¹¹ och nu senast i CIS-vägledning avseende steg för att definiera och bedöma ekologisk potential.

För att ytterligare förtydliga, det kan till exempel inte anses vara uppenbart att en ytvattenförekomsts fysiska karaktär är väsentligt ändrad om kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim alternativt hydrografiska villkor och morfologiskt tillstånd kan antas vara måttlig status. Detta på grund av att måttlig status kan vara nära eller mycket nära god status, vilket endast kan anses tyda på en förändrad fysisk karaktär som inte är väsentlig. Bristande konnektivitet är en följd av en morfologisk förändring. En morfologisk förändring som bara leder till bristande konnektivitet leder inte till väsentligt ändrad fysisk karaktär. Däremot kan en morfologisk förändring som leder till bristande konnektivitet även leda till ytterligare morfologisk förändring eller förändring av hydrologisk regim/hydrografiska villkor som leder till att vattenförekomsten kan anses ha väsentligt förändrad fysisk karaktär.

Synpunkt: Representanter för småskalig vattenkraft menar att paragraftexten avseende försämringsförbudet (4 kap. 3 § HVMFS 2013:19)

¹¹ Exempelvis CIS no. 4, Naturvårdsverkets sammandrag från CIS no. 4, Havs- och vattenmyndighetens två vägledningar om KMV, frågor och svar om KMV, CIS Guidance Document - Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies, mm

bara krånglar till normsättningen och efterföljande åtgärdsbedömning och anser att den bör strykas alternativt omformuleras.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Enligt 4 kap. 2 § VFF ska kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras. Undantag enligt 4 kap. 9-10 §§ VFF får inte heller fastställas på sådant sätt att det medför att vattnets kvalitet riskerar ytterligare försämring. Vi har tidigare väglett kring försämringsförbudet och då uttalat att ytterligare försämring inte endast bör avse klassvis försämring av ekologisk status utan begreppet bör även innefatta försämring avseende kvalitetsfaktorer som inte är direkt avgörande för undantaget. Det bör därför tydligt framgå vilken eller vilka kvalitetsfaktorer som är grunden för undantag.¹² Av EU-gemensam vägledning framgår även att ett "mindre strängt krav" inte innebär att övriga kvalitetsfaktorerna får försämras till den status som dikteras av den mest påverkade kvalitetsfaktorn eller att möjligheten till förbättring av tillståndet för andra kvalitetsfaktorer kan ignoreras.¹³ Mot bakgrund av Weserdomens uttalanden om försämring står det klart att försämring är på kvalitetsfaktornivå. Kraven i 4 kap. VFF har i föreskrifterna förtydligats så att det framgår att när miljö kvalitetsnormen fastställs ska det ske så att respektive kvalitetsfaktorer inte försämras till en lägre statusklass än den bedömda statusklassen för respektive kvalitetsfaktor.

Synpunkt: Vattenmyndigheterna har anfört att det i föreskrifterna bör tydliggöras om en tillfällig försämring av statusen för en eller flera kvalitetsfaktorer ska anses utgöra en otillåten försämring, eller om sådana försämringsringar som inte är bestående kan godtas.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Fluktuation hos en vattenförekomsts status som uppstår på grund av kortvariga mänskliga aktiviteter, exempelvis byggnations- eller underhållsarbeten, och där statusen återhämtar sig efter en kort period, antingen naturligt eller som ett resultat av mildrande åtgärder, nämns i EU:s vägledning¹⁴ där den tillfälliga försämringen inte ses som en försämring av statusen enligt artikel 4.7 i vattendirektivet.

Synpunkt: MSB skriver att det bör framgå av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter att arbetet med statusklassificering, åtgärdsprogram och riskbedömning enligt vattendirektivet ska utföras i samverkan med arbetet med översvämningdirektivet.

¹² Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12, Vägledning för 4 kap. 9-10 §§ vattenförvaltningsförordningen, s. 9 och 18.

¹³ CIS Guidance Document No, 20, Exemptions to the environmental objectives, s. 22.

¹⁴ CIS Guidance No 36, Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), s. 22

Översvämningsskydd eller andra åtgärder för att förebygga naturolyckor som översvämning samt ras och skred kan innebära en fysisk påverkan på vattenförekomster, såväl vid vattendrag, sjöar och utmed kustområden menar MSB.

Havs- och vattenmyndighetens kommentar: Statusbedömning styrs av parametrar/kvalitetsfaktorer i vattendirektivet. Gällande riskbedömning anser vi att samverkan ska ske med översvämningdirektivet och i 8 § HVMFS 2017:20 står det att vattenmyndigheten därefter ska beskriva och dokumentera den betydande mänskliga påverkan (påverkansanalys) som ytvattenförekomsten är utsatt för, till exempel översvämningsskydd. Detta kan tydliggöras i vägledning.

Om konsekvensutredningen

Synpunkt och Havs- och vattenmyndighetens kommentarer: En del remissinstanser hade önskat en konsekvensutredning som tydligare kopplade konsekvenser till enskilda paragrafförslag. Eftersom föreskrifterna har reviderats i hög grad utifrån att tydliggöra steg för förklarande av KMV och fastställande av miljökvalitetsnormer inklusive undantag har det avseende dessa delar inte varit möjligt att separat behandla varje enskild paragraf.

En större förändring av föreskrifterna har avsett utlyftandet av en stor del av bilagorna i HVMFS 2013:19 med avsikt att hanteras i vägledning. Konsekvensutredningen har behandlat detta med olika alternativförslag. Här har flertalet remissinstanser varit positiva till förslaget även om några uttalat farhågor om vad som kan ske om bedömningsgrunderna inte längre är bindande i sin helhet. Överlag bedömer vi att remissinstanserna ansett konsekvensutredningen tillräcklig i denna del.

Företrädare för näringslivet har ansett att konsekvensutredningen är otillräcklig avseende konsekvenser för företag. Även Regelrådet har bedömt konsekvensutredningen som otillräcklig i denna del. Regelrådet har även ansett att konsekvensutredningen bristfälligt har redovisat sitt bakomliggande resonemang avseende berörda företag utifrån antal och storlek och i övrigt avseende små företag, administrativa kostnader och andra kostnader och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

I konsekvensutredningen har framhållits att föreskrifterna riktar sig till vattenmyndigheterna och aktualiseras för verksamhetsutövare först indirekt till exempel vid prövning eller tillsyn. Det har därför varit 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. Vi vill i sammanhanget påpeka att vi i våra föreskrifter fullföljt det ska-krav som införts i vattenförvaltningsförordningen avseende KMV och undantag och infört i föreskrifter de steg som, om alla förutsättningar är uppfyllda, ska leda fram till fler förklarande av KMV eller beslut om undantag. Vi har däremot i dessa delar, som utgör en stor del av översynen, inte infört några egentliga materiella förändringar i förhållande till vad som ska gälla enligt vattenförvaltningsförordningen och EU-gemensam vägledning. Det måste dock uppmärksammas att vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen ställer särskilda krav för att förklarande av KMV och beslutande av undantag ska kunna tillämpas, vilket sannolikt innebär att inte alla ytvattenförekomster där det finns vattenkraft uppfyller kraven för att förklaras som KMV eller beslut om undantag.

Flera länsstyrelser har påpekat att stycket som beskriver påverkan på småskalig vattenverksamhet framstår som om regelverk och föreskrifter inte innebär något problem att även fortsatt bedriva småskalig vattenverksamhet. De anser att denna beskrivning är delvis missvisande då erfarenheten visar att så inte är fallet om den samlade vattenföringen inte medger fungerande faunapassager med tillräckliga vattenmängder. Länsstyrelserna menar att det tydligare bör lyftas fram att innebörden av t.ex. 4 kap 10 § VFF, där alla punkter ska vara uppfyllda, medför att det kanske inte är så givet att mindre stränga krav kommer gå igenom. I denna del anser vi att det av vattenförvaltningsförordningen framgår vilka krav som är nödvändiga att uppfylla för att KMV ska kunna förklaras och undantag tillämpas. Vi anger också inledningsvis i konsekvensutredningen att i vattenförvaltningsförordningen 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.

Vattenmyndigheter och länsstyrelser delar bedömningen i konsekvensutredningen att det ökade kravet på dokumentation kommer bli resurskrävande inte bara för vattenmyndigheterna utan även för länsstyrelsernas beredningssekretariat. Här betonas att detta även kommer innebära ett behov av förstärkt bemanning, inte minst vid beredningssekretariatet. Vidare framförs att det saknas uppgift om att vattendelegationen som fattar besluten kan komma att få en relativt stor arbetsbörda till följd av föreslagna ändringar. Vi kan instämma i denna uppfattning. Flera länsstyrelser framför vidare att det saknas en beskrivning om vilka konsekvenser man kan tänkas få om fler undantag godkänns och ställer sig frågan hur undantagen kommer påverka vattenmiljöernas möjlighet att tillhandahålla de ekosystemtjänster som behövs idag och för framtiden. I denna del hänvisar vi till vad som uttryckts

i konsekvensutredningen om att de ändringar i föreskrifterna som blir följden av ändringar i överordnad författning inte har konsekvensutretts eftersom det handlar om tvingande regler där vi inte har rådighet att föreskriva något annat än vad som anges i den överordnade författningen.

Myndigheter och länsstyrelser samt företrädare för näringslivet, särskilt vattenkraft, har uttryckt en osäkerhet kring konsekvenserna av att reglera kring normsättning i förhållande till skyddade områden. Vi hänvisar i denna del till svaren i bemötandedokumentet som rör dessa paragrafer.

I fråga om konsekvenser för kommuner har en del kommuner bedömt att förtydligandena i föreskrifterna kommer att underlätta kommunernas arbete medan andra kommuner inte ansett konsekvenserna tillräckligt utredda. Regelrådet finner i övrigt redovisningen i konsekvensutredningen godtagbar avseende bakgrund och syfte, alternativa lösningar och nollalternativ, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt redovisningen av berörda företag utifrån bransch.