

Synpunkter på HVMFS 2017:20, HVMFS 2013:19 samt konsekvensanalysen

<https://www.havochvatten.se/remiss-revidering-foreskrifter-HVMFS>

Information

Havs- och vattenmyndigheten kommer inte att tillgängliggöra namn, telefon eller e-post, utan endast namn på organisation som lämnat synpunkten. Kontaktuppgifterna behöver vi för att kunna kontakta er vid behov.

Namn*	Maya Miltell
Organisation/ privatperson*	Miljöförvaltningen, Stockholm stad
Telefon	076-1228999
e-post*	maya.miltell@stockholm.se

*obligatoriskt

Gör så här

Havs- och vattenmyndigheten välkomnar synpunkter senast den **30 augusti 2019**. Skriv era kommentarer i nästa flik. Spara ner formuläret och skicka det till

vattenforvaltning@havochvatten.se

Havs- och vattenmyndighetens <https://www.havochvatten.se/remiss-revidering-foreskrifter-HVMFS>

HVMFS 2017:20	
Kapitel	Synpunkt

HVMFS 2013:19 Kapitel i rapport (lista)	Paragraf	Synpunkt
2 kap.	6 §	<p>Förvaltningen välkomnar att det blir obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad när förutsättningarna därför är uppfyllda. Det finns dock en tendens hos statliga myndigheter att i detta sammanhang ensidigt fokusera på vattenkraftverk, större industrier och andra typer av damm- och bassängkonstruktioner. Detta framgår även i missivet till remissen där (s. 2) endast vattenkraften nämns som en viktig sektor för utpekandet av KMV. Förvaltningen vill därför påminna om att nämnden i sitt yttrande den 12 juni 2016 avseende remissen Samråd om kraftigt modifierade vatten påverkade av vattenkraft (HAV dnr 537-3521-2016)[1] särskilt framhöll att även urbana vattenmiljöer måste inkluderas i arbetet med att identifiera vattenförekomster som ska klassas som KMV. Flera av Stockholms stads vattenförekomster borde rimligen falla inom ramen för vad som ska klassas som KMV. Genomförda utredningar rörande hydromorfologin i stadens vattenförekomster har hittills i samtliga fall visat att det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status på grund av omfattningen av den fysiska påverkan (t.ex. kajkanter, hårdgjorda stränder, skuggningar, kulverteringar, fysiska hinder m.m.) som staden i sig medför.</p>
2 kap.	6 §	<p>Förvaltningen skulle därför önska att det tydligt framgår att även urbana vattenförekomster finns med i arbetet med att ta fram processer och metoder för att förklara vattenförekomster som KMV. Det är av stor vikt att vattenmyndigheterna adresserar de fysiska förändringarna i urbana vatten redan under innevarande förvaltningscykel så att miljö kvalitetsnormerna för de aktuella vattenförekomsterna blir korrekta. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram och genomföra adekvata och relevanta åtgärdsförslag i en urban miljö. Inspiration kan i detta sammanhang med fördel hämtas från motsvarande hantering av stadsnära vattenförekomster i Norge</p>
2 kap.	6 §	<p>Förvaltningen välkomnar även att regelverket kring bedömning och utpekande av KMV</p>
2 kap.	6 §	<p>utvecklas i föreskrifterna.</p> <p>Förvaltningen anser att bestämmelserna är allt för komplicerade i sin utformning och till sin konstruktion. Bestämmelserna korshänvisar till varandra och till andra bestämmelser på ett sådant sätt att det är näst intill omöjligt att bilda sig en uppfattning om hur processen ser ut och vilka krav som ska vara uppfyllda.</p>

2 kap.	6 §	<p>I vissa avseenden anser förvaltningen att bestämmelserna är motsägelsefulla. Exempelvis ska en vattenmyndighet enligt 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 förklara en vattenförekomst som KMV om ekologisk status är måttlig eller sämre på grund av mänsklig påverkan utöver de fall som avses i 8 e § HVMFS 2017:20, under förutsättning att de villkor som anges i 8 c-e §§ samma föreskrift är uppfyllda. Eftersom 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 är formulerad som en tilläggsbestämmelse till 8 e § HVMFS 2017:20 så blir det direkt motsägelsefullt att villkora tillämpningen med att förutsättningarna i bland andra samma bestämmelse är uppfyllda. Förvaltningen ställer därför sig frågande till i vilka situationer som inte täcks av 8 e § HVMFS 2017:20 som 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 ska kunna tillämpas?</p>
2 kap.	6 §	<p>Mot bakgrund av ovanstående synpunkt bakgrund anser förvaltningen att syftet med bestämmelserna, att säkerställa att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen genomförs, inte uppfylls. Tvärtom befarar förvaltningen att regelverkets komplexitet och svårtillgänglighet riskerar att motverka detta syfte. Förvaltningen anser att bestämmelserna behöver ses över och förenklas för att säkerställa en korrekt och effektiv tillämpning.</p>
2 kap.	6 §	<p>Avslutningsvis upplever förvaltningen det som otydligt om en vattenförekomst som uppenbart är kraftigt fysiskt förändrad till följd av mänsklig påverkan kan klassas direkt som KMV eller om den först måste statusklassas som en "vanlig vattenförekomst"? Förvaltningen skulle förorda det förra alternativet och skulle därför önska ett förtydligande därom.</p>
4 kap.	7-11 §§	<p>Förvaltningen är positiv till att tillämpningen av undantagen förtydligas i föreskrifterna.</p>

Förvaltningen skulle dock önska ett klargörande kring omfattningen av undantaget mindre strängt krav i 4 kap. 9 § HVMFS 2013:19. Enligt förvaltningens uppfattning är det otydligt på vilken nivå undantaget ska beslutas, dvs. ska undantaget sättas på vattenförekomstens övergripande status eller på en enskild kvalitetsfaktor (tex. "god status med undantag för kvalitetsfaktorn koppar)? Frågan är av betydelse för vilken räckvidd undantaget kommer att få. Som exempel kan nämnas vattenförekomsten Strömmen i Stockholms stad (SE591920 180800) som i innevarande förvaltningscykel är behäftad med undantaget mindre strängt krav för både ekologisk och kemisk status.

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

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

2 kap.	17 §	Förändringen kring kravet på separat redovisning av allmänt förekommande PBT-ämnen samt för de nyligen fastställda prioriterade ämnena, är inte särskilt motiverad och något skäl framstår inte som uppenbart varför förvaltningen ställer sig frågande till varför en separat redovisning ska göras för PBT-ämnen och nyligen fastställda prioriterade ämnen? Om en klassificering av ett nytt ämne sker kommer dessa resultat dessutom per automatik redovisas separat från övriga.
2 kap.	17 §	Förvaltningen välkomnar i övrigt att kraven på transparens förtydligas. Det är av stor vikt att underlag som används i klassificeringen dokumenteras för respektive klassificerad kvalitetsfaktor
2 kap.	17 §	Förvaltningen vill understryka vikten av att denna data också finns tillgänglig, vilket förvaltningen inte alltid upplever är fallet idag. Detta är en förutsättning för att skapa transparens i vattenarbetet, förenkla för kommuner i kontrollen av egen data, samt minska administrativt arbete för klassningsmyndigheterna vid efterfrågan av dataunderlag Förvaltningen instämmer i fördelen med den flexibilitet som en överflytt av vissa av bedömningsgrunderna till vägledning kan ge och har därför ingenting att erinra mot förslaget i
----välj----	Bilagor	sig.
----välj----	Bilagor	Förvaltningen upplever inte att urvalet av bedömningsgrunder som ska flyttas har skett på ett konsekvent och stringent sätt. Det riskerar att skapa förvirring eftersom vissa bedömningsgrunder som bedöms som snarlika dem som flyttas föreslås kvarstå i föreskrifterna, vilket innebär att bedömningsgrunderna ges olika juridisk tyngd vid tillämpningen. Förvaltningen skulle därför önska att en mer samlad genomgång av föreskrifterna gjordes.
4 kap.	6 §	Förvaltningen har ingenting att erinra mot föreskriften, men vill understryka behovet av vägledning kring vilket skydd som ska väga tyngst vid en eventuell konflikt mellan ett områdesskydd och miljökvalitetsnormer för vatten. Detta kan till exempel vara fallet när en vattenförekomst som också är ett fågelskyddsområde har problem med övergödning till följd av den fågelpopulation som finns där.

2 kap.	13-16 §§	Förvaltningen är positiv till möjligheten att vattenmyndigheten enligt förslaget ska kunna genomföra en expertbedömning och rimlighetsbedömning, särskilt med beaktande av att det har visat sig att en del av bedömningsgrunderna ibland inte är tillförlitliga eller inte är tillämpbara i vissa vatten. Att vattenmyndigheten ska kunna bortse från sådana resultat och istället göra en samlad bedömning baserad på all tillgänglig data är en förutsättning för en korrekt statusklassning.
2 kap.	13-16 §§	Förvaltningen vill understryka vikten av att vattenmyndigheten dokumenterar bedömningarna på ett transparent sätt och med nödvändiga referenser.
		Förvaltningen anser dock att det fortfarande är otydligt när och hur de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska vägas in i bedömningen av ekologisk status. Enligt 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 ska de biologiska kvalitetsfaktorerna bedömas först. Om de biologiska kvalitetsfaktorernas sammanvägda status är god eller hög ska de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna bedömas. Först därefter, och under förutsättning att både de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna uppnår hög status, ska de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna vägas in och kan då endast försämra den sammanvägda statusen från hög till god. Förvaltningen förslår sålunda följande kursiverade tillägg:
		<p><i>Om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna indikerar måttlig status eller potential eller sämre, får vattenmyndigheten klassificera ytvattenförekomsten till måttlig status eller potential, om det saknas underlag för att göra en bedömning av samtliga relevanta biologiska kvalitetsfaktorer för den berörda ytvattenförekomsten och en utredning visar att det finns anledning att anta att den ekologiska statusen motsvarar bedömningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.</i></p>
		Ett illustrativt exempel på varför förändringen är nödvändig är att kvalitetsfaktorn fisk i allra högsta grad påverkas av den hydromorfologiska statusen, medan detsamma däremot inte gäller för kvalitetsfaktorn växtplankton.

2 kap.	13-16 §§	<p>Förvaltningen anser att bestämmelserna avseende bedömning av tillförlitlighet och osäkerhet är ändamålsenliga, men vill understryka att det finns otydligheter i hur bedömningarna ska ske och att det finns ett behov av vägledning i området. I förvaltningens kontorsyttrande över remissen Vägledning statusklassificering och hantering av osäkerhet (HAV dnr 1971-2018) underströk förvaltningen att det remitterade förslaget var otydligt på en rad områden. Förvaltningen vidhåller sin uppfattning att det är angeläget att en tydligare vägledning skyndsamt tas fram.</p>
2 kap.	5 §	<p>Förvaltningen anser att förtydligandet är bra men ställer sig frågande till hur urvalet av relevanta kvalitetsfaktorer ska ske, på vilken grund de ska väljas ut samt hur det säkerställs en likvärdig tillämpning mellan samtliga vattenmyndigheter? Det är oklart om förändringen får några konsekvenser vid tillämpningen av 5 kap. 4 § MB i enskilda prövningar. Frågan aktualiseras exempelvis eftersom äventyrandeförbudet i och med förändringen inte torde vara aktuellt för kvalitetsfaktorer som bedömts som "irrelevanta", medan försämringsförbudet, så som det ska tillämpas i ljust av Weserdomen, däremot torde omfatta samtliga kvalitetsfaktorer oavsett relevans för den övergripande statusen hos en vattenförekomst.</p>
2 kap.	3 & 10 §§	<p>Förvaltningen ställer sig mycket tveksam till denna väsentliga skärpning av kvalitetsfaktorn SFÄ. Enligt förvaltningens uppfattning finns det en risk att bestämmelserna utgör en överimplementering av ramdirektivet för vatten med långtgående konsekvenser för såväl åtgärdsarbetet som för enskilda verksamhetsutövare som följd.</p>

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

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

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

En sådan långtgående implementering av försämringsförbudet i art. 4.1 RDV torde inte vara förenlig med den tolkning av bestämmelsen som gjordes i Weserdomen. I avgörandet utgick nämligen domstolen från att det skulle finnas ett utrymme mellan klassgränserna där en påverkan av en kvalitetsfaktor var acceptabel, fram till dess att den innebar en försämring av kvalitetsfaktorn med en klass (se pp. 57-70). Totalförbudet mot all försämring skulle däremot enligt förvaltningens uppfattning vore det istället mer ändamålsenligt och systematiskt korrekt att besluta om klassgränser även för SFÄ, på samma sätt som det finns klassgränser för andra fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer såsom kväve och fosfor. Det skulle medge en större flexibilitet vid tillämpningen av försämringsförbudet och innebära att stadens resurser kan prioriteras där de gör mest nytta.

2 kap.

3 & 10 §§

2 kap.

3 & 10 §§

Kapitel (lista)	Sidnummer	Synpunkt
C	10	<p>Förvaltningen instämmer och vill betona att regelverket efter den föreslagna revideringen alltfjämt upplevs som ytterst komplicerat och svårtillämpbart. Det är av uppenbara skäl komplexa naturvetenskapliga samband som ligger bakom klassificeringen av en vattenförekomst. Det är dock av stor vikt att de rättsregler som syftar till att bedöma och fastställa såväl status som undantag och miljö kvalitetsnormer för vattenförekomst är tydliga, förutsägbara och proportionerliga eftersom de i förlängningen kommer att ligga till grund för myndighetsutövning. Dagens regelverk kräver emellertid inte sällan en expert med naturvetenskaplig forskarbakgrund för att kunna tillämpas. Det gör det svårt för såväl prövningsmyndigheter som enskilda verksamhetsutövare att kunna bedöma och förutse konsekvenserna av en viss åtgärd, vilket leder till ökade kostnader och ökad rättsosäkerhet. Detta är ett problem som kontinuerligt behöver adresseras och åtgärdas.</p>
C	11-12	<p>Baserat på kommentar ovan är det också olyckligt att konsekvensutredningen anger att regleringen inte bedöms få några effekter för kommuner och landsting respektive företag. HAV:s föreskrifter spelar en central roll vid bedömningen av en viss verksamhets eller åtgärds påverkan på en vattenförekomst och får därmed direkta konsekvenser för såväl prövningsmyndigheter som offentliga och privata verksamhetsutövare. Detsamma gäller för kommunernas åtgärdsarbete. Dessa aspekter förtjänar därför att tydligare belysas och beaktas.</p>