

Yttrande över remiss om revidering av föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) samt föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten (HVMFS 2017:20)

Sammanfattning – Boverkets ställningstagande

Boverket bedömer att remissförslaget medför väsentliga förtydliganden som kommer att underlätta både tillämpning och förståelse av systemet för vattenförvaltning. För att åstadkomma ett lättförståeligt och transparent system behöver dock vissa områden förtydligas ytterligare. Avseende remissförslaget vill Boverket särskilt uppmärksamma följande.

- Vid analys och beskrivning av mänsklig verksamhets betydande påverkan bör såväl historisk som pågående påverkan behandlas. Detta behöver förtydligas eftersom det kan ha avgörande betydelse för möjlighet till undantag till följd av historisk miljöpåverkan.
- Det behöver klargöras vilka kvalitetsfaktorer eller parametrar som innefattas i begreppet "fysisk karaktär" för en ytvattenförekomst, eftersom det kan ha avgörande betydelse för möjligheten att tillåta en åtgärd/verksamhet trots risk att en miljökvalitetsnorm inte kan följas.
- Det finns oklarheter kring hur miljökvalitetsnormer ska uttryckas i de fall då undantag har beslutats. Boverket föreslår att detta förtydligas.
- Vid vattenmyndighetens utredning inför beslut som kan medföra att en miljökvalitetsnorm inte följs krävs dialog för en effektiv process. Innan vattenmyndigheten avger sitt yttrande är det viktigt att aktuell myndighet/kommun får ta del av vattenmyndighetens utredning, med möjlighet att justera eller komplettera sin redovisning. Boverket föreslår att detta tydliggörs.

- Boverket föreslår att bedömningsgrunderna för hydrologisk regim utvecklas så att miljöpåverkan av sänkt vattenföring under perioder med lågvattenföring får genomslag vid statusbedömning. Detta behövs som stöd vid planering av vattenförsörjning, för bedömning av uttagsmöjlighet från olika vattenförekomster.

Utförliga synpunkter och motiveringar

Boverket ser mycket positivt på att Havs- och vattenmyndigheten har gjort en strategisk översyn av rubricerade föreskrifter för att anpassa dem till författningsändringar som trädde i kraft i januari 2019, samt för att hantera tidigare uppmärksammade oklarheter. Systemet som byggts upp för vattenförvaltning är komplicerat med ett mycket omfattande regelverk. Sammantaget bedömer Boverket att remissförslaget medför stora förbättringar och att detta kommer att underlätta såväl tillämpning som förståelse av systemet för vattenförvaltning. För att åstadkomma ett lättförståeligt och transparant system behöver dock vissa områden förtydligas ytterligare. Vad gäller rubricerad remiss vill Boverket särskilt uppmärksamma följande:

Historisk påverkan bör ingå i beskrivningen av mänsklig verksamhets betydande påverkan (rev. 2017:20 8 §)

En betydande del av befintliga miljöproblem i svenska vatten orsakas av historisk påverkan av tidigare mänsklig verksamhet, exempelvis övergödning i kustvatten vid Östersjön. I många fall kan det vara svårt att urskilja hur stor andel av miljöpåverkan som orsakas av historisk respektive pågående verksamhet.

Det framgår inte uttryckligen av 8 § att historisk påverkan ska omfattas i beskrivningen av mänsklig verksamhets påverkan på en vattenförekomst. Däremot finns en formulering i remissförslaget för HVMFS 2013:19 (bilaga C, sida 90) om att det gäller pågående mänsklig verksamhet, vilket ger intryck av att påverkan av historisk verksamhet inte ska omfattas. Att eventuell historisk påverkan redovisas i beskrivningen av betydande påverkan enligt 8 § är en förutsättning för att historisk påverkan ska kunna motivera undantag i form av mindre stränga krav (4 kap. 10 § 1 vattenförvaltningsförordningen, VFF). Boverket anser att såväl historisk som pågående påverkan bör behandlas i beskrivningen av mänsklig verksamhets betydande påverkan, och att detta behöver förtydligas i föreskrifternas 8 § (under förutsättning att detta inte emotsägs av vägledningsdokument inom EU:s gemensamma implementeringsstrategi, "CIS-guidance", för ramdirektivet för vatten).

Oklart vad som innefattas i begreppet "fysisk karaktär"
(rev. 2017:20 8 §)

Om en ny åtgärd eller verksamhet ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär kan det finnas förutsättningar att tillåta åtgärden/verksamheten trots att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt, eller att det äventyrar möjligheten att följa beslutad miljökvalitetsnorm (4 kap. 11-12 §§ VFF).

Begreppet fysisk karaktär definieras inte närmare i VFF. I tillgängligt vägledningsmaterial brukar fysisk karakteristika exemplifieras som en vattenförekomsts längd, bredd eller djup (t.ex. prop. 2017/18:243, s 146). I ett tidigare samrådsärende andgående undantag för en vattenförekomst var vattenmyndighetens utgångspunkt att även parametrarna "vattendragets närområde" och "svämplanets struktur och funktion" innefattas i vattenförekomstens fysiska karakteristika (Lst Västra Götalands län, dnr: 537-37004-2017).

Boverket anser att det bör klargöras vilka kvalitetsfaktorer eller parametrar som innefattas i begreppet "fysisk karaktär" för en ytvattenförekomst, eftersom det kan ha avgörande betydelse för möjligheten att tillåta en åtgärd/verksamhet enligt 11 § 4 kap, vattenförvaltningsförordningen.

Oklarheter kring uttryck av miljökvalitetsnorm när undantag har beslutats (rev. HVMFS 2013:19 4 kap. 8-9 §§)

Vid diskussioner om undantag förekommer ofta missuppfattningar kopplat till användningen av begrepp och terminologi. Det finns behov av att tydliggöra hur miljökvalitetsnormen för en ytvattenförekomst ska uttryckas/formuleras när undantag har beslutats i form av förlängd tidsfrist eller mindre stränga krav. Vid mindre strängt krav är det av den aktuella föreskriftens 9 § oklart om det mindre stränga kravet ska avse en typ av mänsklig påverkan eller om det avser en viss parameter eller kvalitetsfaktor. Boverket anser att det bör förtydligas hur kvalitetskraven för en vattenförekomst ska uttryckas/formuleras när undantag har beslutats.

Behov av dialog vid vattenmyndighetens utredning inför för beslut som kan leda till att en miljökvalitetsnorm inte följs (rev. HVMFS 2013:19, 4 kap. 13 §)

Under vissa förutsättningar kan en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd trots att det kan medföra att en miljökvalitetsnorm inte följs, eller att möjligheten att nå miljökvalitetsnormen äventyras (5 kap. 4 § miljöbalken). Innan frågan avgörs ska vattenmyndigheten utreda och yttra sig över om myndighetens/kommunens bedömningar av de förutsättningar som krävs är korrekt underbyggda, vilket framgår av 13 § i föreliggande remissversion av HVMFS 2013:19.

Boverkets erfarenhet från ett tidigare sådant ärende (lst Västra Götalands län, dnr: 537-37004-2017) visar att det vid vattenmyndighetens utredning är viktigt med dialog och utbyte med den aktuella myndigheten/kommunen. I vattenmyndighetens yttrande inför beslutet i det aktuella ärendet presenterades nya

alternativa möjligheter och bedömningar av kostnader som motparten inte verkade haft möjlighet att beakta eller bemöta. Boverket anser att innan vattenmyndigheten avger sitt slutliga yttrande är det viktigt att myndigheten/kommunen får ta del av vattenmyndighetens utredning, med möjlighet att göra justeringar eller kompletteringar av sin redovisning av förutsättningar för beslut enligt 5 kap. 4 § miljöbalken.

Boverket föreslår att det tydliggörs att innan vattenmyndighetens avger sitt yttrande ska myndigheten/kommunen ges tillfälle att justera eller komplettera sin redovisning mot bakgrund av vattenmyndighetens utredning. Detta behövs för att tidigt få så klar bild som möjligt av förutsättningarna, och för att processen ska ge utrymme för ev. modifieringar av verksamheten/åtgärden för minskad miljöpåverkan. Utbyte med myndigheten/kommunen under vattenmyndighetens utredning skulle sammantaget leda till en effektivare process och minska risken för beslut som strider mot miljökvalitetsnorm, trots att de nödvändiga förutsättningarna inte uppfylls enligt vattenmyndighetens bedömning.

Det saknas miljökvalitetsnormer som fångar upp miljöpåverkan av vattenuttag som periodvis leder till mycket lågt vattenflöde (rev. HVMFS 2013:19, Bilaga 3, kap. 3)

Miljökvalitetsnormer för vatten fyller en viktig funktion bland annat genom att ange gränser för acceptabel miljöpåverkan vid beslut om en ny verksamhet eller åtgärd. Vid planering av vattenförsörjning finns behov att uppskatta hur stort vattenuttag som är möjligt utan att den ekologiska statusen försämras. De befintliga bedömningsgrunderna för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer utgår från medelvattenföring på årsbasis. Därmed kan bedömningsgrunderna inte fånga upp miljöpåverkan från vattenuttag som uppstår vid perioder med lågvattenföring (se parametrarna "specifik flödesenergi" och "volymsavvikelse"). Detta är problematiskt med tanke på att situationer med utpräglad lågvattenföring ofta innebär kritiska förhållanden för biota och ekosystem. Miljökvalitetsnormen ger därmed inte stöd för bedömning av maximalt vattenuttag utan att det kan riskera leda till allvarlig miljöpåverkan. Med nuvarande bedömningsgrunder för hydrologisk regim är det möjligt att till och med helt torrlägga ett vattendrag periodvis utan att bedömningsgrunderna indikerar statusförsämring, under förutsättning att medelvattenföringen på årsbasis inte sänks med mer än 15 procent. I frågor kopplat till långsiktig planering av exempelvis vattenförsörjning kan detta medföra problem.

Boverket föreslår att bedömningsgrunderna för hydrologisk regim utvecklas så att miljöpåverkan vid perioder med lågvattenföring får genomslag vid statusbedömning. Detta behövs som stöd i planering av vattenförsörjning för bedömning av uttagsmöjlighet från olika vattenförekomster.

Utöver de synpunkter som redovisats i detta yttrande finns ytterligare synpunkter redovisade i bifogad fil, enligt anvisningar i remissens missiv.

I detta ärende har avdelningschef Göran Persson beslutat och signerat elektroniskt. Expert Cecilia Näslund har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Robert Johannesson och civilingenjör Anders Rimne deltagit.

Göran Persson
avdelningschef

Cecilia Näslund
expert

Bilaga 1

Svarsformulär-remiss-MKN och KA ytvatten_HaV dnr-2425-18 - Microsoft Excel.xls