

Peters, Anna
Tel: 010-698 15 34
Anna.Peters
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2019-08-30 Ärendenr:
NV-03740-19

Havs- och vattenmyndigheten
vattenforvaltning@havochvatten.se

**Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens remiss av förslag till
ändringar i föreskrifterna HVMFS 2013:19 om klassificering och
miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och HVMFS 2017:20 om
kartläggning och analys avseende ytvatten enligt
vattenförvaltningsförordningen (2004:660), dnr 2425-18**

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket vill framföra följande övergripande synpunkter på föreslagna ändringar av föreskrifterna. Naturvårdsverket yttrar sig huvudsakligen över förslaget till ändringar av HVMFS (2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten. Vad gäller förslag till ändringar av HVMFS (2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten lämnas endast ett fåtal synpunkter. En återkommande frågeställning rör vikten av att säkerställa att föreslagna ändringar inte äventyrar efterlevnad av EU-rätten.

Skäl avseende synpunkter på ändringar av HVMFS (2013:19)

Med hänsyn till de stora ändringar som föreslås i denna föreskrift och att vägledningen om bedömningsgrunderna inte remitteras samtidigt hade det varit önskvärt med en läshänvisning och en jämförelse mellan nuvarande och ändrade föreskrifter i spaltform. Det hade även varit fördelaktigt med en analys av hur föreskrifterna säkerställer en reglering av relevanta, tvingande krav i vattendirektivet. Svårigheten att få en överblick över konsekvenserna av de samlade ändringarna gör att Naturvårdsverkets synpunkter är förhållandevis övergripande.

Naturvårdsverket utgår ifrån att föreskrifter och vägledning kommer att följas upp, men vill ändå särskilt uppmärksamma uppföljningsbehovet, med anledning

av de omfattande ändringarna, bestämmelsernas centrala rättsliga betydelse och komplexitet samt deras inverkan på många verksamheter och myndigheter.

1 kap. 3 § - definitioner

Om avsikten är att de nu föreslagna definitionerna i förslaget till föreskrift ska ersätta tidigare definitioner och att övriga tidigare definitioner därmed ska utgå kan konstateras att flertalet definierade begrepp i de hittills gällande föreskrifterna fortfarande återfinns i detta förslag. Skälen för att, i förekommande fall, ta bort sådana begreppsdefinitioner framgår inte.

Det vore vidare önskvärt med en definition av *naturliga förhållanden*, särskilt för uttolkningen av de nya föreskrifterna om undantag enligt 4 kap. 8-9 §§.

2 kap. Klassificering - grunden för statusklassificeringar enligt föreskriftsbilagorna

Naturvårdsverket vill, på ett generellt plan, understryka vikten av att föreskrifterna om klassificering och miljö kvalitetsnormer är utformade så att det säkerställs att EU-rätten följs, inte minst mot bakgrund av Weserdomen och dess uttolkning av efterlevnad av kvalitetskraven enligt ramdirektivet för vatten.

Naturvårdsverket har inte möjlighet att i detalj granska utformningen av föreskrifterna om hur status ska fastställas, eller vilka delar som nu föreslås utgå ur föreskrifterna för att senare lyftas in i vägledning. Vi vill ändå väcka frågan ifall det finns skäl att se över utformningen av vissa bedömningsgrunder i bilagorna, där det t.ex. i bilaga 2 verkar saknas föreskrivna referensvärden som de ekologiska kvoterna ska relatera till vad gäller siktdjup och näringsämnen. Naturvårdsverket noterar att ekologiska kvoter utan föreskrivna referensvärden rimligen inte kan utgöra en fast grund för bedömningen av ekologisk status.

2 kap. 5 § andra stycket – om relevanta kvalitetsfaktorer

På sid. 4 i konsekvensutredningen anges att ”enbart de kvalitetsfaktorer ska bedömas som medför, eller där det finns risk att de medför, en betydande negativ påverkan på status”. Naturvårdsverket antar att detta syftar på bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket. Formuleringarna tycks innebära en viss risk för att man konsekvent underlåter att ta fram övervakningsdata för vissa kvalitetsfaktorer så länge det inte finns tydliga belägg för en motsvarande typ av påverkan. Det skulle kunna innebära att man inte fångar upp påverkan från hittills okända källor, något som bedöms kunna vara aktuellt för inte minst påverkan från olika kemiska ämnen.

2 kap. 17 § - nya prioriterade ämnen

Naturvårdsverket anser att det behöver anges tydligare vad som i 2 kap. 17 § andra stycket avses med ”de nyligen fastställda prioriterade ämnena”.

3 kap. 2 § och 4 kap. 6 § - krav för områden som omfattas av skydd enligt EU-rätten

Naturvårdsverket anser att det är bra att föreskrifterna kompletteras med bestämmelser som förtydligar att särskilda krav för skyddade områden kan behöva fastställas. Bestämmelserna i 3 kap. 2 § och 4 kap. 6 § är dock inte helt tydliga med vilka krav som avses. I 3 kap. 2 § anges att vattenmyndigheten ska

”bedöma om bestämmelserna för det skyddade området ställer särskilda krav avseende en enskild kvalitetsfaktor eller parameter som ligger till grund för miljökvalitetsnormen”. I 4 kap. 6 § anges att ” Vattenmyndigheten ska fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i skyddade områden så att bestämmelser för respektive skyddat område kan följas enligt 4 kap. 6- 6 a §§ vattenförvaltningsförordningen (2004/660). Om det uppstår särskilda krav som följer av den lagstiftning enligt vilken det skyddade området har fastställts och som behövs för en enskild kvalitetsfaktor eller parameter som ligger till grund för miljökvalitetsnormen ska vattenmyndigheten redovisa detta i av Havs- och vattenmyndigheten angiven databas”. Det är något oklart om bestämmelserna syftar på en anpassning av den typ krav som följer av vattenförvaltningens bedömningsgrunder eller om de avser andra typer av krav som följer av skyddslagstiftningen, eller eventuellt båda delarna.

Av konsekvensutredningen, sid 6, fjärde stycket, fås intryck av att bestämmelsen är avsedd att omfatta kompletterande krav utifrån skyddslagstiftningen. Naturvårdsverket bedömer att det i sak kan finnas behov av andra typer av krav, men ser utmaningar i att föreskriva om sådana krav, eftersom det för närvarande ofta saknas rättsligt bindande bedömningsgrunder kopplade till skyddade områden, på motsvarande sätt som för vattendirektivet. Även om den föreslagna bestämmelsen endast syftar på krav enligt vattenförvaltningens bedömningsgrunder som särskilt anpassas för ett skyddat område ser vi behov av ett förtydligande.

4 kap. 1 § - nationell plan

Vad gäller hänvisningen till ”den nationella planen” vill Naturvårdsverket föreslå en precisering i författningstexten, för att det tydligt ska framgå vilken nationell plan som avses.

4 kap. 3 § - icke-försämringskravet

Naturvårdsverket delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att det finns behov av tydligare föreskrifter om vattendirektivets icke-försämringskrav, bl.a. med anledning av Weserdomen. Vi noterar att 4 kap. 3 § innehåller bestämmelser om vad som ska anses utgöra en försämring avseende kvalitetsfaktorerna för ekologisk status och ekologisk potential. Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av motsvarande föreskrifter vid bedömning av icke-försämring inom ramen för kemisk ytvattenstatus.

Det vore vidare önskvärt med ett förtydligande av vad som ska avses med bestämmelsen i 4 kap. 11 § punkt 2 vattenförvaltningsförordningen, om att en ytvattenförekomsts kvalitet försämrats från hög status till god status. Det är oklart huruvida bestämmelsen syftar på varje enskild relevant kvalitetsfaktor som har hög status, eller endast de fall då vattenförekomsten i sin helhet har hög (ekologisk) status. Det är vidare oklart om samma bedömning ska gälla även i förhållande till maximal och god ekologisk potential.

4 kap. 13 § - redaktionell synpunkt

I förslaget till bestämmelse synes det ha smugit sig in ett skrivfel i sista meningen. Hänvisning bör ske till 14 § i kapitlet.

Synpunkter med anledning av beskrivning av konsekvenserna

Avsaknaden av hänvisningar till föreskrifternas specifika bestämmelser i konsekvensutredningen gör det svårare att följa hur beskrivningen av konsekvenser kopplar till bestämmelserna och därmed också svårare att bedöma huruvida Naturvårdsverket delar Havs- och vattenmyndighetens syn eller inte. Nedan ges några exempel på svårigheter att bedöma uttalandena i konsekvensutredningen och hur de kopplar till föreskrifterna.

På sid. 3 i utredningen anges att ”I en prövning kan det vidare uppstå orimliga situationer eftersom bedömningsgrunderna/metoderna i föreskrifterna är bindande, vilket kan påverka möjligheten att beakta specifika förutsättningar i det enskilda fallet.” Det är oklart vad som mera konkret avses med detta uttalande i konsekvensutredningen.

På sid 5, tredje stycket, framförs liknande kommentarer, med oklar betydelse. Här anges att flexibilitet i bedömningsgrunder/metoder behöver öka genom att de anges i vägledning i större omfattning. Naturvårdsverket vill framföra att flexibilitet inte är ett självändamål om det skulle äventyra efterlevnad av EU-rätten, men verket kan inte i detalj bedöma den risken. Vidare framförs att tillämpningen av föreskrifterna riskerar bli bristfällig om inte bedömningsgrunder/metoder förs över till en vägledning, i och med att fler förväntas tillämpa föreskrifterna. Naturvårdsverket uppfattar denna argumentation som motsägelsefull. Avgörande är om det finns rättsliga grunder för att ta bort de avsedda delarna ur föreskrifterna och i stället hantera frågorna i en icke bindande vägledning.

Även i andra stycket på sid. 8 beskrivs liknande konsekvenser. Dessa hade behövt förklaras tydligare, då detta rör frågor av potentiellt stor betydelse för hur föreskrifter och vägledning kommer att tillämpas.

Naturvårdsverket ser med anledning av ovanstående en fara i om grunden för väsentliga delar av statusklassificeringarna regelmässigt kan ifrågasättas. Det skulle skapa en oförutsägbarhet och utdragna processer med bevisföringsfrågor med negativa konsekvenser för alla berörda parter. Naturvårdsverket vill påtala risken, men kan inte bedöma hur stor den är. Graden av risk är också beroende av hur tillämpningen utvecklas. Naturvårdsverket ser det som betydelsefullt att säkerställa att risken inte uppstår genom den ändring som Havs- och vattenmyndigheten slutligen gör genom detta initiativ och att föreskrifter och vägledning dessutom följs upp noga.

Det hade varit önskvärt med en exemplifiering kopplad till kommentaren i tredje stycket, sid 6 i konsekvensutredningen, att det finns risk för att högre krav på åtgärder än nödvändigt ställs om fler kvalitetsfaktorer klassificeras än de som är mest känsliga för aktuell påverkan. Naturvårdsverket uppfattar förklaringen som att det kan finnas situationer där en viss kvalitetsfaktor visserligen visar sämre än god status, men att den inte behöver ingå i den samlade statusklassificeringen eller förbättras, så länge det inte finns ett identifierat påverkanstryck som har orsakat försämringen. Naturvårdsverket har svårt att ta ställning till frågan utan en närmare förklaring. Det väcker även frågan huruvida det finns grund för att se över bedömningsgrunder för vissa kvalitetsfaktorer, om det är så att det finns

lägen där kvalitetsfaktorer med en sämre status än god ändå inte ska beaktas, jämför även kommentaren i fjärde stycket, sid 7. Denna kommentar tycks även innebära att de ändrade föreskrifterna kommer att leda till att antalet vattenförekomster med försämrad status minskar. Även i ett sådant läge är det angeläget att ändringarna har stöd i vattendirektivet, så att det inte kan uppfattas som att klassificeringsmetoderna har ändrats i syfte att undvika att vidta åtgärder.

Skäl avseende synpunkter på ändringar av HVMFS (2017:20)

Rubrik

I och med att remissen avser en ändring av gällande föreskrift bedömer vi att rubriceringen bör följa samma princip som för HVMFS (2013:19), på så vis att det framgår att det är en ändringsföreskrift och att grundföreskriftens beteckning anges.

8 h § - redaktionell översyn

I paragraftexten finns ett par språkliga fel som bör korrigeras.

9 § - riskbedömning

I första stycket hänvisas till 4 kap. vattenförvaltningsförordningen vid bedömning av risken för att inte uppfylla kvalitetskrav. Naturvårdsverket uppfattar att riskbedömningen bör genomföras i förhållande till risken att inte kunna uppfylla god ytvattenstatus eller potential. En bred hänvisning till 4 kap. vattenförvaltningsförordningen omfattar hela spektrumet av kvalitetskrav, vilket inte kan vara avsikten.

Beslut om detta yttrande har fattats av tf avdelningschef Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Frida Rudsander, föredragande, miljöjuristerna Karolina Ardesjö Lundén och Torunn Hofset samt handläggare Anna Peters.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Frida Rudsander