

2022-09-08
M2022/01804

Miljödepartementet

Havs- och vattenmyndigheten

Uppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att, utifrån sin roll som föreskrivande och samordnande myndighet inom vattenförvaltningen, se över förutsättningarna för normsättningen av ytvatten. Syftet med uppdraget är att klargöra om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (föreskrifter om miljökvalitetsnormer) samt anknytande vägledningar för normsättning är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen (2004:660), ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) och relevanta vägledningar och rekommendationer från Europeiska kommissionen, särskilt i förhållande till tillämpningen av undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Regeringen konstaterar att det även är angeläget utifrån de stora och ökande behoven Sverige har av energiproduktion.

Havs- och vattenmyndigheten ska därför

- bedöma om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om miljökvalitetsnormer är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och relevanta vägledningar från Europeiska kommissionen,
- undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledningar för tillämpning av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om miljökvalitetsnormer – bland annat med hänsyn till möjligheterna att ställa lägre krav för samhällsnyttiga verksamheter som exempelvis elproduktion – och färdig-

ställa de vägledningar som myndigheten håller på att ta fram enligt tidigare information till Regeringskansliet,

- undersöka vattenmyndigheternas behov av underlag eller data för tillämpning av föreskrifter om miljökvalitetsnormer, bland annat med hänsyn till möjligheterna att ställa lägre krav för samhällsnyttiga verksamheter som exempelvis elproduktion,
- följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat vattenförekomster som kraftigt modifierade eller konstgjorda, på vilken grund så har skett, och i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om de undantag som EU-rätten medger, såsom beslut om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa uppdraget senast den 1 december 2023. Uppdraget ska genomföras i dialog och samråd med Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och vattenmyndigheterna.

Bakgrund

Miljökvalitetsnormerna för vatten, inklusive undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade, är ett centralt rättsligt verktyg för att uppnå miljömålen som följer av ramdirektivet för vatten.

Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken delegerat normgivningsmakt avseende miljökvalitetsnormer för vatten till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Vattenmyndigheterna får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet (4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen). Av detta följer att miljökvalitetsnormer, inklusive undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade, som vattenmyndigheterna meddelat med stöd av bemyndigandet är normgivningsbeslut. Föreskrifterna kungörs i länsstyrelsernas föreskriftssamlingar. Miljökvalitetsnormerna utgör således författningsbestämmelser.

Det följer av vattenförvaltningsförordningen att vattenmyndigheterna ska besluta om undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade (4 kap. 3, 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen) om

kriterierna för detta är uppfyllda. Regeringen har genom 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordningen bemyndigat Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas.

Enligt 5 § 4 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ska myndigheten vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen.

Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften

Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för omprövningar av sådana vattenverksamheter som har tillkommit för produktion av vattenkraftsel. Omprövningarna ska innebära att verksamheterna förses med moderna miljövillkor. Det betyder bland annat att tillstånden ska ha villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska kunna uppfylla EU-rättens krav. Planen ska ge en nationell helhetssyn i frågan om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Regeringen beslutade en plan den 25 juni 2020. I arbetet med att genomföra planen och hålla den uppdaterad enligt 24–31 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska myndigheterna, enligt den ansvarsfördelning som anges i förordningen, bevaka och vidta de åtgärder som behövs för att prövningarnas sammantagna negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet om 1,5 terawattimmar.

Samråd och beslut om normer

Vattendelegationerna i vattendistriktet beslutade i månadsskiftet november–december 2021 föreskrifter med de miljökvalitetsnormer för vattenförekomster som ska gälla i vattendistriktet under förvaltningscykeln 2021–2027. Vattenmyndigheternas beslut att meddela föreskrifter med miljökvalitetsnormer ska föregås av samråd enligt 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen. Inför förvaltningscykeln 2021–2027 pågick samråd mellan november 2020 och april 2021. Miljökvalitetsnormer för de vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft ses över och är föremål för de samråd som vattenmyndigheterna succesivt genomför för kommande prövningsgrupper enligt tidsplan för den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften. Tidsplanen framgår av bilagan till förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Rekommendationer från Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen lämnade år 2019 ett antal rekommendationer till medlemsstaterna som en del av en granskning av genomförandet av ramdirektivet för vatten. Sverige uppmanades bland annat att förbättra motiveringen av undantag genom att underbygga de tillhörande bedömningarna med ytterligare uppgifter och motiveringarna bör även förbättras genom att minska de kvarvarande osäkerheterna. Vidare rekommenderades Sverige att vidta alla åtgärder som krävs för att minska antalet undantag så mycket som möjligt inför nästa, det vill säga innevarande, cykel (2021–2027) så att miljömålen i ramdirektivet för vatten uppnås i tid. Slutligen uppmanades Sverige att fortsätta ansträngningarna med att färdigställa metoder för förklarandet av kraftigt modifierade vatten för alla relevanta vattenanvändningar, inklusive utarbetande av tydliga kriterier för bedömning av förutsättningarna för förklarande av kraftigt modifierade vatten.

I februari 2021 fick Sverige en skrivelse från kommissionen om genomförandet av ramdirektivet för vatten. Skrivelsen rörde brister som identifierats i kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Sverige besvarade skrivelsen i juli 2021.

Motiv till uppdraget

Regeringen har genom ändringar i vattenförvaltningsförordningen infört en skyldighet för vattenmyndigheterna att besluta om undantag och lägre ställda krav, inklusive förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade, i den utsträckning som ramdirektivet för vatten medger.

Vattenkraften spelar i dag en helt central roll för Sveriges elförsörjning. Genom de regeländringar om miljöanpassning av vattenkraften som trädde i kraft den 1 januari 2019 kommer vattenkraften fortsatt att ha en nyckelroll i det svenska elsystemet och samtidigt anpassas till moderna miljövillkor. I syfte att underlätta dessa prövningar och säkerställa att de sker på ett sätt som inte blir onödigt ingripande för berörda verksamheter är det viktigt att det finns en nationell helhetssyn inför prövningarna samt att prövningarna baseras på ett väl underbyggt underlag. En miljökvalitetsnorm ska inte medföra strängare krav än nödvändigt.

I ljuset av det stora och ökande samhällsbehovet av energi och framför allt elproduktion ser regeringen det som mycket viktigt att prövningarnas sammantagna negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vatten-

kraftsel hålls till ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet om 1,5 terawattimmar.

I beslutet om den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften uttrycker regeringen att i arbetet med att genomföra planen och hålla den uppdaterad enligt 24–31 §§ förordningen om vattenverksamheter ska myndigheterna, enligt den ansvarsfördelning som anges i förordningen, bevaka och vidta de åtgärder som behövs för att provningarnas sammanlagda negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet om 1,5 terawattimmar. I sammanhanget är det även centralt att vattenmyndigheterna vid normsättning fullt ut utnyttjar det utrymme för undantag och lägre ställda krav, inklusive att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade, som EU-rätten medger (prop. 2017/18:243, s. 148 ff.).

För att möta den pågående krisen i Ukraina arbetar regeringen med att stärka Sverige genom att snabba på återuppbyggnaden av det civila försvaret och påskynda utvecklingen av den livsmedelsberedskap och dricksvattenförsörjning som aviserades i propositionen Totalförsvaret (prop. 2020/21:30).

Regeringen vill i sammanhanget uppmärksamma betydelsen av en tryggad livsmedelsförsörjning. Livsmedelsstrategin (prop. 2016/17:104) är en grund för den fortsatta utvecklingen av en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Det är mål och processer som ska beaktas i den del av uppdraget som rör vägledningsbehov.

Regeringen konstaterar samtidigt att framför allt fysisk påverkan och övergödning fortsatt bidrar till att en majoritet av svenska sjöar och vattendrag i dag inte uppnår god ekologisk status. En viktig förklaring är att genomförandet av nödvändiga åtgärder går långsamt i förhållande till målen för ramdirektivet för vatten. Åtgärdsbehovet är fortsatt stort.

För att säkerställa att Sverige lever upp till EU-rättsliga åtaganden och kraven i ramdirektivet för vatten bedömer regeringen att det finns två centrala aspekter. Den ena innebär att fullt ut använda alla de möjligheter som ramdirektivet för vatten ger avseende undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade vid beslut om miljö kvalitets-

normer, något som är av stor vikt utifrån det stora behovet av nationell elproduktion. Den andra innebär att åtgärdsarbetet bedrivs i en tillräcklig takt samt genom att prioriteringar görs så resultatinriktat som möjligt för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas till 2027.

Närmare om uppdraget

I den del av uppdraget som handlar om att se över vattenmyndigheternas behov av vägledningar för tillämpning av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, bör arbetet fokusera på de vägledningar som handlar om påverkan från livsmedels- och energiproduktion. Därtill ska även vägledningsbehov kopplat till allvarliga naturhändelser (översvämning, ras och skred) samt åtgärder som skyddar samhällsviktig verksamhet, infrastruktur samt totalförvarsintressen utredas. I detta ingår även att utreda vägledningsbehov kopplat till förutsättningar för effektiva och förutsägbara plan- och byggprocesser. I denna del av uppdraget ska Havs- och vattenmyndigheten även redogöra för nuläge och tidsplan för de vägledningar som myndigheten, enligt information till Regeringskansliet i december 2021, håller på att ta fram (Redovisning av regeringsuppdrag om att utarbeta vägledning för ekologisk potential, Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 03438-2021). Här avses, de av Havs- och vattenmyndigheten rubricerade, vägledningarna; vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av ”annat sätt”, vägledning om undantag respektive vägledning om ekologisk potential.

I den del av uppdraget som handlar om att se över vattenmyndigheternas behov av eventuellt ytterligare underlag för tillämpning av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om miljökvalitetsnormer är det särskilt relevant att se över förutsättningarna för:

- att kunna bedöma åtgärdsbehovet för att följa miljökvalitetsnormen för berörda kvalitetsfaktorer,
- att kunna bedöma åtgärdsbehovet i frågan om att vattenkraften ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel,
- att kunna bedöma åtgärdspotentialen för respektive åtgärd som kan genomföras för att följa miljökvalitetsnormen för relaterade kvalitetsfaktorer,

- att kunna bedöma åtgärdseffekten för åtgärder och summerat för respektive vattenförekomst för att följa miljökvalitetsnormen för relaterade kvalitetsfaktorer,
- på vilken grund kriterierna för mindre stränga krav enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen kan anses vara uppfyllda.

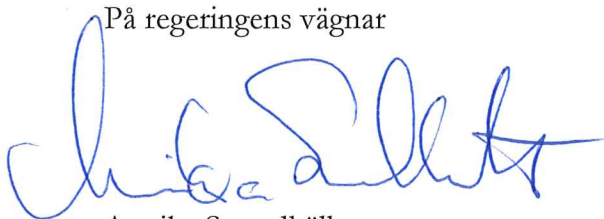
I den del av uppdraget som handlar om att följa upp i vilken utsträckning och på vilken grund vattenmyndigheterna har klassificerat vattenförekomster som kraftigt modifierade vatten och i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om de undantag som EU-rätten medger ska det av redovisningen framgå i vilken omfattning hänsyn har tagits till andra viktiga samhällsintressen vid klassificering och beslut om undantag.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen ska redovisas och beräknas för staten, kommunerna och regionerna. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen).

Om förslagen förväntas medföra kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska en lämplig finansiering föreslås.

Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa uppdraget senast den 1 december 2023 till Regeringskansliet (Miljödepartementet).

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Fredrik Hannerz

Kopia till

Finansdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Justitiedepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Statsrådsberedningen
Affärsverket svenska kraftnät
Boverket
länsstyrelserna
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Riksantikvarieämbetet
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Sveriges geologiska undersökning
vattenmyndigheterna