

Handläggare
Signild Nerheim
Vattenmiljöenheten
Signild.nerheim@havochvatten.se

Datum 2023-12-01

Dnr 2825-2022

Regeringen
Klimat- och näringsdepartementet

Uppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten

Redovisning av regeringsuppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att se över förutsättningarna för normsättningen av ytvatten och vid behov föreslå författningsändringar. Uppdraget inkom till myndigheten den 8 september 2022.

Havs- och vattenmyndigheten har gjort en kompletterande utvärdering av myndighetens föreskrifter utifrån syftet att säkerställa och tydliggöra genomförandet av vattenförvaltningsförordningen, avseende förklarande av KMV och fastställande av undantag. Myndigheten har också följt upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat vattenförekomster som kraftigt modifierade eller konstgjorda samt beslutat om undantag. Havs- och vattenmyndigheten har också inhämtat vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas behov av vägledning, underlag och data för att tillämpa Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektören Eva-Britt Eklöf Petrusson efter föredragning av enhetschefen Signild Nerheim.

Eva-Britt Eklöf Petrusson

Signild Nerheim

Kopia till:

Ange kopia till

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Uppdraget och dess beredning	6
	2.1 Uppdragsbeskrivning	6
	2.2 Avgränsningar	6
	2.3 Samråd	7
	2.3.1 Kort tid för dialog	7
	2.3.2 Myndigheternas kommentarer på underlaget	7
3	Utgångspunkter för uppdraget	9
	3.1 Havs- och vattenmyndighetens vägledningsansvar	9
	3.2 Redovisning av tidigare regeringsuppdrag	10
	3.3 Redovisning av regeringsuppdraget Uppföljning av den nationella planen	10
	3.4 Remissyttranden och rapporter från Havs- och vattenmyndigheten	11
4	Vattenförvaltningens målbild	12
	4.1 Den svenska regleringen	12
	4.1.1 Vattenförvaltningsförordningens mål och bestämmelserna om KV och KMV respektive undantag	12
	4.1.2 Nationella riktvärden för att bedöma vad som är betydande negativ påverkan .	13
	4.2 Vattendirektivet	13
	4.2.1 Generellt om vattendirektivet	13
	4.2.2 Vattendirektivets mål samt bestämmelserna om KV och KMV respektive undantag	14
	4.2.3 Europeiska kommissionens rekommendationer och kritik till Sverige	14
5	Ändamålsenliga föreskrifter	15
	5.1 Tidigare bedömningar av föreskrifterna	15
	5.2 Bedömning av föreskrifternas ändamålsenlighet	15
	5.2.1 Förändrade bemyndigande eller ny lagstiftning	16
	5.2.2 Har syftet uppnåtts	16
	5.2.3 Finns det numera andra, bättre, alternativ till regleringen	17
	5.2.4 Behöver språket justeras?	17
6	Tillämpning av KMV och undantag	18
	6.1 Skattning av preliminära KMV	18
	6.1.1 Metod för skattning	18
	6.2 Resultatet av analysen	19
	6.2.1 Vattenkraft	19
	6.2.2 Jordbruk	20

7	Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data	21
7.1	Vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas behov av vägledning, underlag och data vid fastställande av normer vid påverkan från vattenkraft	21
7.1.1	Behov av vägledning	21
7.1.2	Behov av underlag och data	22
7.2	Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data vid förklarande av KMV och fastställande av normer vid påverkan från jordbruksproduktion	22
7.2.1	Behov av vägledning	22
7.2.2	Behov av underlag och data	23
7.3	Behov kopplat till samhällsekonomisk analys och orimliga kostnader.....	23
7.3.1	Behov av vägledning	23
7.3.2	Behov av underlag	24
7.4	Havs- och vattenmyndighetens översiktliga synpunkter på vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data	24
7.4.1	Behov som omhändertas, helt eller delvis, i kommande vägledningar om KMV, ekologisk potential, undantag och annat sätt.....	25
7.4.2	Behov av övrig vägledning och kunskapshöjande insatser i dialog	26
7.4.3	Övriga behov av data, metoder och underlag där ansvaret helt eller delvis ligger hos nationella myndigheter	28
8	Analys av resultat och svar på de olika delarna i uppdraget.....	29
8.1	Förklarande av KV och KMV respektive beslut om undantag	29
8.2	Är Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter ändamålsenligt utformade?	29
8.3	Färdigställande av vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för uppdraget.....	30
8.4	Vattenmyndigheternas behov av vägledning	30
8.4.1	Förtydligande av processen med karaktärisering, påverkansanalys, riskbedömning, åtgärdsanalys och slutlig normsättning	31
8.4.2	Geografisk skala för analyserna.....	31
8.4.3	Vikten av regionalt perspektiv	31
8.4.4	Kompetensbehov	32
8.4.5	Regional och lokal samverkan och förankring för bättre beslutsunderlag och genomförande	32
8.5	Vattenmyndigheternas behov av underlag och data.....	32
8.6	Klimat, vattenbrist och torra	33
9	Angående förslag på författningsändringar	35
10	Bilagor	36

1 Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att, utifrån sin roll som föreskrivande och samordnande myndighet inom vattenförvaltningen, se över förutsättningarna för att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvatten (M2022/01804). Uppdraget slutredovisas till regeringen den 1 december 2023.

Samråd med andra myndigheter

Uppdraget skulle genomföras i dialog och samråd med flera myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten har under arbetet haft dialog både med de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter och även övriga länsstyrelser, och Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät i vissa specifika frågor.

Delar av underlaget har också skickats ut bredare till fler myndigheter, vilka återkommit med synpunkter på underlaget. Havs- och vattenmyndigheten avser att fortsätta dialogen med berörda sektorsmyndigheter och regionala myndigheter.

Ändamålsenliga föreskrifter

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter syftar övergripande till att säkerställa att vattendirektivet genomförs och att vattenförvaltningsförordningen tillämpas på ett korrekt sätt bland annat när vattenmyndigheterna förklarar en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad och fastställer miljökvalitetsnormer.

I två tidigare regeringsuppdrag^{1 2} har Havs- och vattenmyndigheten bedömt att den nationella lagstiftningen är genomförd samtidigt som EU-rätten beaktats. I det arbetet beaktades en rad källor, inklusive relevanta EU-direktiv, CIS-vägledning (som utgör EU-gemensam uttolkning av vattendirektivet) samt synpunkter och kommentarer som inkommit när relevanta föreskrifter och vägledningar remitterats. Havs- och vattenmyndigheten bedömde att de då genomförda revideringarna av befintliga föreskrifter innebar att föreskrifterna möjliggjorde KMV och undantag fullt ut. För det aktuella regeringsuppdraget har myndigheten gjort en uppföljning av föreskrifterna HVMFS 2017:20 och HVMFS 2019:25 och gör fortsatt bedömningen att föreskrifterna är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och EU-gemensamma vägledningar.

Tillämpning av KMV och undantag

Havs- och vattenmyndigheten har följt upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat ytvattenförekomster som KMV eller KV och beslutat om undantag. Myndigheten har gjort en egen skattning av möjliga preliminära KMV och undantag kopplat till påverkan från vattenkraft. Eftersom det krävs ytterligare bedömningar för att förklara KMV är det inte säkert att de som i skattningen identifierats som möjliga, slutligen uppfyller alla förutsättningar. Skattningen indikerar ändå att ytterligare ca 10% av alla vattenförekomster behöver bedömas avseende KMV och undantag kopplat till vattenkraft. Vad gäller andra påverkanskällor så har en skattning gjorts vad

¹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status, dnr 2725-2019.

² Havs- och vattenmyndigheten 2021, Uppdrag att utarbeta vägledning för ekologisk potential, dnr 3438-2021.

gäller påverkan från jordbruk. Här behöver vattenmyndigheterna fortsätta arbetet med att identifiera vatten med betydande påverkan från främst markavvattning.

Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data

När det gäller det behov av vägledning, underlag och data som vattenmyndigheterna identifierat så adresseras en del av frågorna mer utförligt i de nya vägledningar som publiceras under 2023. Havs- och vattenmyndigheten avser också att arbeta vidare tillsammans med vattenmyndigheterna för att stärka vattenförvaltningens process, inte minst vad gäller vilken dokumentation som behövs för att säkra en tydlig och transparent process. Samtidigt så är vägledningsbehovet stort. Myndigheterna avser också fortsätta dialogen om hur vägledningsbehovet kan hanteras.

I dialogen med vattenmyndigheterna och länsstyrelserna har behovet av underlag och data för att kunna genomföra de analyser och bedömningar som ska till grund vid förklarandet av KMV och beslut om undantag i normsättningen lyfts. Havs- och vattenmyndigheten behöver se över vilka insatser gällande underlag och data som är mest prioriterade under 2024 samt hur behoven kan adresseras mer långsiktigt.

Angående förslag på författningsändringar

Havs- och vattenmyndigheter ser utifrån regeringsuppdraget inget behov av att föreslå författningsändringar. Havs- och vattenmyndigheten vill dock lyfta att de förslag till författningsändringar som lämnats i SOU 2019:66 bör utvecklas och justeras i samband med att utredningens förslag bearbetas inför ett eventuellt beslut om genomförande.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att, utifrån sin roll som föreskrivande och samordnande myndighet inom vattenförvaltningen, se över förutsättningarna för att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvatten (M2022/01804). Uppdraget slutredovisas till regeringen den 1 december 2023.

I regeringens beslut anges att syftet med uppdraget är att klargöra om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten 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 i detta uppdrag:

- 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 färdigställa 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 det har skett, och i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om de undantag EU-rätten medger, såsom beslut om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav, och
- vid behov föreslå författningsförändringar.

2.2 Avgränsningar

Havs- och vattenmyndigheten tolkar uppdraget som att det berör Havs- och vattenmyndigheternas föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten men även relevanta delar av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Detta eftersom HVMFS 2017:20 bland annat reglerar förklarande av vatten som konstgjort (KV) respektive kraftigt modifierat (KMV).

Havs- och vattenmyndigheten har i uppdraget undersökt om myndighetens föreskrifter är ändamålsenliga för att nå målet med vattenförvaltningen, särskilt i förhållande till tillämpningen av

undantag och förklarande av vatten som KV respektive KMV. Havs- och vattenmyndigheten har även analyserat och bedömt vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data för att kunna tillämpa föreskrifterna. Undersökningar och bedömningar av vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data för att genomföra normsättningen fokuserar i första hand på vattenkraft och markavvattning, i enlighet med regeringsuppdragets fokus på påverkan från livsmedels- och energiproduktion.

2.3 Samråd

Uppdraget skulle genomföras i dialog och samråd med angivna myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten har under arbetet med regeringsuppdraget haft dialog med de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter men även övriga länsstyrelser (se närmare kapitel 7, Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data). Havs- och vattenmyndigheten har också haft dialog med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät i vissa specifika frågor.

Den 20 oktober skickade Havs- och vattenmyndigheten delar av underlaget till de myndigheter som nämns i uppdraget. Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter har återkommit med synpunkter på underlaget, vilka redovisas nedan.

2.3.1 Kort tid för dialog

Flera myndigheter hade velat ha mer dialog under arbetets gång och har efterfrågat fortsatt dialog om frågorna efter att uppdraget är redovisat. Man hade också velat se hela materialet samlat. Flera myndigheter kommenterar också den avgränsning som gjorts i uppdraget till påverkan från jordbruksproduktion och vattenkraft och har önskemål om att fler påverkanstryck ska belysas, bland annat urban påverkan, samhällsrisker och kulturmiljö.

2.3.2 Myndigheternas kommentarer på underlaget

Nästan alla sektorsmyndigheter tycker att det behöver bli mer tydligt hur vattenmyndigheternas arbete med KMV respektive beslut om undantag i form av mindre stränga krav (MSK) beaktar respektive sektor. Flera myndigheter hade velat se en utökad redovisning, exempelvis hur urbana miljöer eller kulturmiljö beaktas av vattenmyndigheterna i normsättningen. Några myndigheter jämför med andra EU-länder och vilka påverkanstryck som oftare leder till KMV och/eller MSK. Vad gäller jordbruk och vattenkraft, vilka belysts i uppdraget, konstaterar berörda sektorsmyndigheter att det finns ett fortsatt behov av att utreda om KMV respektive MSK har tillämpats i tillräcklig utsträckning.

Jordbruksverket framför att processen för att förklara KMV respektive besluta om MSK behöver förenklas och har i tidigare remissyttranden till Havs- och vattenmyndigheten specificerat detta. Statens energimyndighet framför att centrala begrepp som riktvärde och betydande negativ påverkan behöver förtydligas i Havs- och vattenmyndighetens vägledningar. Riksantikvarieämbetet föreslår att uppdraget ska ses i samband med utredningen SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning och att en analys av utredningens förslag skulle kunna svara på om något eller några av ovan förslag skulle kunna förbättra vattenförvaltningen.

I dialogen inkom också mer specifika synpunkter på underlagen, framför allt bilagorna. Havs- och vattenmyndigheten redovisar inte dessa synpunkter separat utan avser att ta dem vidare i arbetet. Havs- och vattenmyndigheten avser också att fortsätta dialogen med berörda sektorsmyndigheter och regionala myndigheter.

3 Utgångspunkter för uppdraget

3.1 Havs- och vattenmyndighetens vägledningsansvar

Av vattenförvaltningsförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter inom en rad områden, bland annat om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas, inkluderat för konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster.³ I myndighetsföreskrifter får inte myndighetens egna kommentarer till hur den anser att en bestämmelse bör tillämpas tas in. Denna typ av vägledande information kan istället publiceras i form av allmänna råd i en myndighets författningssamling eller i handboksform.⁴ Den vägledning som Havs- och vattenmyndigheten tar fram på vattenförvaltningens område grundar sig i myndighetens föreskriftsrätt som följer av vattenförvaltningsförordningen. Det innebär att myndigheten i första hand vägleder om tillämpning av bestämmelser i sina egna föreskrifter.

Havs- och vattenmyndigheten har ingen uttrycklig skyldighet att vägleda vattenmyndigheterna, utan ser vägledningsarbetet som en viktig del av Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att vara pådrivande, stödjande och samlade inom sitt ansvarsområde och att särskilt samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningen⁵. Havs- och vattenmyndigheten har dock även enligt miljötillsynsförordningen en förordningsreglerad skyldighet⁶ att tillsynsvägleda om miljö kvalitetsnormer inom myndighetens ansvarsområde, d.v.s. bland annat miljö kvalitetsnormer för vatten⁷. Sådan vägledning ska dock riktas mot tillsynsmyndigheten, d.v.s. inte till vattenmyndigheterna och är inte något som behandlas i detta regeringsuppdrag. Till skillnad från tillsynsvägledning finns det alltså inte någon författningsstadgad skyldighet att ta fram detaljerad vägledning om tillämpningen av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

Om Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning inom ett visst område eller inte beror bland annat på om myndigheten identifierat ett behov av sådan, hur stort behovet bedöms vara i relation till andra prioriterade arbetsuppgifter och om det finns resurser på myndigheten för att göra detta. Att det inte finns framtagen vägledning kring tillämpning av vissa bestämmelser betyder inte att dessa inte kan eller ska tillämpas utan resultatet blir att den tillämpande myndigheten själv behöver göra sina egna bedömningar för att tillämpa föreskrifterna. Samma information som ligger till grund för Havs- och vattenmyndighetens vägledningar, t.ex. CIS-vägledningar⁸ kan givetvis tillämpas även av vattenmyndigheterna vid en sådan egen bedömning.

³ Se t.ex. 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) "Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG".

⁴ Se Myndigheternas föreskrifter Handbok i författningsskrivning, s. 27.

⁵ Se 2 § Havs- och vattenmyndighetens instruktion: "Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna." Se även 5 § punkten 4. "Myndigheten ska särskilt vara samlade i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660)".

⁶ Detta uttrycks som att Havs- och vattenmyndigheten "ska ge tillsynsvägledning".

⁷ 3 kap. 5 § pkt 1 miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁸ CIS, Common Implementation Strategy, det vill säga det EU-gemensamma arbetet för att ta fram gemensamma arbetssätt för det direktivstyrda arbetet. CIS-arbetet har resulterat i olika vägledningar. CIS-vägledningarna publiceras av EU-kommissionen och vägleder på övergripande, och ibland detaljerad, nivå om bestämmelserna i vatendirektivet. Dessa vägledningar finns bland annat länkade på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

3.2 Redovisning av tidigare regeringsuppdrag

Havs- och vattenmyndigheten har i tidigare regeringsuppdrag ”Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status”⁹ (2019) och ”Uppdrag om vägledning för ekologisk potential”¹⁰ (2021) bedömt att HVMFS 2019:25 och HVMFS 2017:20 är ändamålsenliga och möjliggör användning av KMV och undantag fullt ut. Havs- och vattenmyndigheten fick 2019 i uppdrag att

”...se över sina föreskrifter och sin vägledning så att möjligheterna till undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade används fullt ut.”

Nu har regeringen återkommit med uppdraget att

”...bedöma om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter är ändamålsenligt utformade så att vattenmyndigheterna kan använda alla de möjligheter ramdirektivet för vatten ger avseende undantag och förklarande av vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade vid beslut om miljö kvalitetsnormer.”

Det som skiljer de båda uppdragen åt är att i föreliggande regeringsuppdrag ska även vattenmyndigheternas behov av vägledning samt deras behov av underlag och data undersökas, för att bland annat kunna bedöma åtgärdsbehov samt åtgärders potential och effekt. HVMFS 2019:25 och HVMFS 2017:20 har nu varit gällande under några år och förutsättningarna att utvärdera ändamålsenligheten utifrån tillämpningen av föreskrifterna har därmed förbättrats. Havs- och vattenmyndigheten har vidare i sitt svar på vattenmyndigheternas samråd över reviderade miljö kvalitetsnormer 2021 och 2022 mer omfattande gått igenom vattenmyndigheternas tillämpning av befintliga föreskrifter.

3.3 Redovisning av regeringsuppdraget Uppföljning av den nationella planen

Havs- och vattenmyndigheten har, tillsammans med Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet, nyligen slutredovisat regeringsuppdraget om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Även i det uppdraget skulle myndigheterna följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har klassificerat vattenförekomster som KMV samt i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om MSK i enlighet med de undantag som EU-rätten medger. Eftersom redovisningen av KMV och undantag sammanfaller med vad som efterfrågas i här aktuella regeringsuppdrag om översyn av förutsättningarna för normsättning, har myndigheten valt att i uppföljningsuppdraget hänvisa hit. Genomförande av GIS-analyser har skett parallellt mellan de olika regeringsuppdragen.

⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status, dnr 2725-2019.

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2021, Uppdrag att utarbeta vägledning för ekologisk potential, dnr 3438-2021.

3.4 Remissyttranden och rapporter från Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har i nedanstående remissyttranden framfört synpunkter som delvis behandlar samma frågor som nu aktuella regeringsuppdrag

- 2020 yttrande över betänkandet SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning¹¹
- 2021 yttranden under samrådet av vattendistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram 2021–2027¹²
- 2022 vid yttrande under samrådet av reviderade miljö kvalitetsnormer i Gullspångsälven inför omprövningen av vattenkraften i området¹³

Vattenförvaltningens målbild behandlas vidare i Havs- och vattenmyndighetens rapport En hållbar vattenresursförvaltning¹⁴.

¹¹ Yttrande över betänkandet SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning, 2020-04-30, dnr. 302-2020.

¹² Havs- och vattenmyndigheten 2021, Yttrande över vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram, miljö kvalitetsnormer, delförvaltningsplan och miljökonsekvensbeskrivning, 2021-04-29, Dnr. 3230-2020, 3228-2020, 3227-2020, 3226-2020, 3225-2020 och Havs- och vattenmyndigheten 2021, Yttrande över remittering av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för regeringens prövning, 2021-11-23, Dnr 03259-2021, 03258-2021, 03251-2021, 03254-2021, 03253-2021.

¹³ Havs- och vattenmyndigheten 2022, Yttrande över förslag på miljö kvalitetsnormer för Gullspångsälven, 2022-10-31, Dnr 2345-2022.

¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten, 2022, En hållbar vattenresursförvaltning, rapport 2022:3.

4 Vattenförvaltningens målbild

För att få en gemensam bas för analysen i uppdraget beskrivs först målbilden för vattenförvaltningen. Beskrivningen utgår från hur vattendirektivet implementerats i svensk rätt genom miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

4.1 Den svenska regleringen

4.1.1 Vattenförvaltningsförordningens mål och bestämmelserna om KV och KMV respektive undantag

Det övergripande målet i vattenförvaltningen är god status för våra vattenförekomster, såvida inte förutsättningarna för att förklara KMV eller KV respektive besluta om undantag är uppfyllda. Om så är fallet är det ett krav att vattenförekomsten ska förklaras som KMV respektive KV och/eller att undantag ska meddelas. Dessutom gäller ett mål om icke-försämring. För naturliga vattenvattenförekomster är målet god status, medan för ytvattenförekomster som är förklarade som KV eller KMV är målet god potential.¹⁵ Målen om god status och god potential kommer till uttryck som miljökvalitetsnormer. Närmare bestämmelser om hur kvalitetskraven, miljökvalitetsnormerna, för vatten ska bestämmas framgår i Havs- och vattenmyndighetens respektive Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter. Vattenmyndigheten meddelar slutligen föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet.

Enligt svensk rätt ska vattenmyndigheten förklara en ytvattenförekomst som KV eller KMV respektive ska besluta undantag när förutsättningarna för det är uppfyllda¹⁶. Det övergripande målet om god status gäller således endast om det inte finns förutsättningar att sänka kravnivån. Innan ska-kravet genomfördes 2019 var förklarande av en vattenförekomst som KV eller KMV respektive beslut om undantag frivilligt. Bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen var då formulerade som att vattenmyndigheten *får* förklara KV eller KMV respektive *får* besluta om undantag.

Vid fastställande av miljökvalitetsnormer är en förutsättning att alla förutsättningar i bestämmelserna om förklarande av KV och KMV respektive undantag är uppfyllda. Vattenmyndigheternas bedömningar av dessa krav behöver dokumenteras och rapporteras.¹⁷ Därutöver gäller det strängaste kravet i det fallet en vattenförekomst skulle omfattas av olika stränga kvalitetskrav.¹⁸ Det innebär att tillämpning av bestämmelserna om KV och KMV respektive undantag måste stämma överens med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning, såsom naturvårdsdirektiven och garantera åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen.¹⁹

¹⁵ 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹⁶ 4 kap. 3, 9–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹⁷ Se 8 i §§ HVMFS 2017:20, 4 kap. 7–13 §§ HVMFS 2019:25. Se även 6 § 6 och 12 § HVMFS 2015:34 och 5 kap. 1 § och punkten 5 i bilaga 1 vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹⁸ 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹⁹ Jfr Artikel 4.8 och 4.9 i vattendirektivet. Se även Havs- och vattenmyndighetens Rapport 2021:23, *Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper*.

Förklarandet av KV och KMV respektive beslut om undantag ska ses över *minst* vart sjätte år och miljö kvalitetsnormer ska vid behov omprövas.²⁰ Detta innebär till exempel att för de vattenförekomster där undantag i form av MSK har beslutats i föregående förvaltningscykel ska vattenmyndigheten minst var sjätte år utreda om dessa kan uppnå god status eller potential. Om förutsättningar för MSK kvarstår ska nytt beslut fattas om MSK. Anser vattenmyndigheten att det saknas grund för att besluta om MSK ska vattenmyndigheten revidera miljö kvalitetsnormen.²¹

Till följd av ovan nämnda ska-krav i vattenförvaltningsförordningen införde Havs- och vattenmyndigheten 2019 motsvarande ska-krav i föreskrifterna, samt tydligare steg som säkerställer förklarande av KV och KMV respektive beslut om undantag. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har också 2023 infört ska-kravet i sina föreskrifter om grundvatten.

4.1.2 Nationella riktvärden för att bedöma vad som är betydande negativ påverkan

Det finns avvägningar som vattenmyndigheterna behöver göra när de bedömer om de ska förklara KMV respektive besluta om undantag. Ett sådant exempel är bedömningen av vad som utgör *betydande negativ påverkan* på olika angivna samhällsnyttiga verksamheter eller på miljön i stort. För att kunna förklara KMV behöver vattenmyndigheten bedöma vilka hydromorfologiska förändringar som behövs för att uppnå god ekologisk status och vilka av de förändringarna som innebär en betydande negativ påverkan på en samhällsnyttig verksamhet eller miljön i stort. Betydande negativ påverkan kan uppstå på olika skalor, exempelvis på nationell eller lokal nivå. För jordbruk finns beskrivet ett nationellt riktvärde samt en metod för att nationellt kvantifiera när åtgärder för att minska jordbrukets fysiska påverkan har en betydande negativ påverkan på nyttan från jordbrukets markavvattningsanläggningar.²² Även för vattenkraft finns ett nationellt riktvärde om 1,5 terawattimmar samt tillhörande HARO-värden (1,5 terawattimmar fördelade på de 22 huvudavrinningsområden som är viktigast för reglerkraften) för vad som kan anses vara betydande negativ påverkan vid bedömning av KMV. Riktvärdet kan även utgöra vägledning vid beslut om undantag i form av MSK (både i naturliga vatten och KMV).²³ Vattenmyndigheterna behöver bryta ner de nationella riktvärdena, respektive HARO-värdena för vattenkraft, och göra bedömningar för den enskilda vattenförekomsten.

4.2 Vattendirektivet

4.2.1 Generellt om vattendirektivet

Vattendirektivet är ett miljödirektiv²⁴ och ska bidra till att uppnå miljöpolitikens mål att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.²⁵

²⁰ 5 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

²¹ 4 kap. 11 §§ HVMFS 2019:25.

²² Jordbruksverkets rapport 2019:5, Vad är betydande negativ påverkan på jordbrukets markavvattningsanläggningar? Underlagsrapport till Havs- och vattenmyndighetens vägledning om förklarande av kraftigt modifierade vatten inom vattendirektivet.

²³ Regeringens beslut 2020-06-25, M2019/01769/Nm m.fl.

²⁴ Vattendirektivet är antaget med stöd av artikel 175.1 FEG under avdelning om miljö och med hänvisning till gemenskapens miljöpolitik och miljömål.

²⁵ Se artikel 174 FEG (numera artikel 191 FEUF med tillägget av målet att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

4.2.2 Vattendirektivets mål samt bestämmelserna om KV och KMV respektive undantag

Vattendirektivets övergripande mål, som anges som miljömål, är mål om god status senast 2015 för samtliga vattenförekomster, jämte mål om att förhindra ytterligare försämring av status.²⁶

Begreppet KMV introducerades i vattendirektivet som ett erkännande av att många vatten är väldigt fysiskt förändrade och för att möjliggöra olika vattenanvändningar.²⁷ Förklarandet av en ytvattenförekomst som KV eller KMV enligt bestämmelserna i vattendirektivet är dock frivilligt för medlemsstaten. Även direktivets bestämmelser om undantag är fakultativa.²⁸ Det anges att medlemsstaten *får* utse en vattenförekomst som KV eller KMV och kan därmed välja att inte förklara en vattenförekomst som KV eller KMV, utan istället besluta att inte gå vidare med förklarandet i vilket skede som helst. Medlemsstaten kan således välja att betrakta en ytvattenförekomst, som skulle kunnat förklarats som KV eller KMV, som naturlig och ange målet god ekologisk status för dessa vattenförekomster.²⁹ När undantag diskuteras anges att hänsyn behöver tas till att vattendirektivet är ett miljödirektiv och att undantag från dess mål inte bör vara regel utan något exceptionellt. Innan tillämpningen av undantag övervägs för en viss vattenförekomst är det viktigt att alla relevanta krav från befintlig EU-lagstiftning till skydd av vatten måste uppfyllas. Likväl anges "undantag" vara en integrerad del av vattendirektivets mål och planeringsprocessen.³⁰

4.2.3 Europeiska kommissionens rekommendationer och kritik till Sverige

Europeiska kommissionen, som har som uppgift att övervaka efterlevnaden av direktiv, har rekommenderat Sverige att vidta alla åtgärder som krävs för att minska antal undantag så mycket som möjligt inför cykeln 2021–2027 så att miljömålen i vattendirektivet uppnås i tid.³¹

Kommissionen har i tidigare överträdelseärende ifrågasatt Sveriges genomförande av vattendirektivets krav och uppmärksammat att det verkar finnas många vattenkraftsanläggningar med äldre tillstånd, *"men som inte tog hänsyn till den nya situation som skapats genom direktivet, exempelvis bindande miljömål som har trätt i kraft efter det att tillståndet beviljades för vattenkraftverken"*. Kommissionen har framfört *"There is a need for a clear commitment to review permits. Prioritisation is needed and COM welcomes the planned master plan. But SE needs to ensure that this prioritisation is put in place in a way that will allow to ensure that the priority pressures are addressed and environmental objectives achieved."*³².

²⁶ Artikel 4, särskilt artikel 4.1 i vattendirektivet. Jfr CIS Guidance Document No 1, s. 3.

²⁷ CIS Guidance Document No 4, s. 12.

²⁸ Prop. 2017/18:243, s. 149.

²⁹ CIS Guidance Document No 4, s. 35f.

³⁰ CIS Guidance Document No 20, s. 10.

³¹ Regeringsbeslut 2022-09-08, M2022/01804.

³² Prop. 2017/18:243, s.69f.

5 Ändamålsenliga föreskrifter

Havs- och vattenmyndigheten ska i uppdraget bedöma om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten respektive Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och relevanta vägledningar från Europeiska kommissionen. I kapitlet nedan redovisas hur vi bedömt föreskrifternas ändamålsenlighet.

5.1 Tidigare bedömningar av föreskrifterna

Havs- och vattenmyndigheten har i två tidigare regeringsuppdrag^{33 34} bedömt att den nationella lagstiftningen är genomförd samtidigt som EU-rätten beaktats. I samband med regeringsuppdraget 2019 *Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status*³⁵ genomförde Havs- och vattenmyndigheten ett antal revideringar som resulterade i nu gällande föreskrifter HVMFS 2019:25 och HVMFS 2017:20. Havs- och vattenmyndigheten beaktade i arbetet en rad källor, inklusive relevanta EU-direktiv, CIS-vägledningar (som utgör EU-gemensam uttolkning av vattendirektivet) samt synpunkter och kommentarer som inkommit när relevanta föreskrifter och vägledningar remitterats³⁶. Havs- och vattenmyndigheten bedömde att de då genomförda revideringarna av befintliga föreskrifter innebar att föreskrifterna möjliggjorde KMV och undantag fullt ut.

Havs- och vattenmyndigheten gör fortsatt bedömningen att föreskrifterna är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och EU-gemensamma vägledningar. I följande avsnitt görs en kompletterande uppföljning av nuvarande föreskrifternas ändamålsenlighet som svar på regeringens uppdrag 2023 *Uppdrag om översyn av förutsättningarna för normsättning av ytvatten*.

5.2 Bedömning av föreskrifternas ändamålsenlighet

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter syftar övergripande till att säkerställa att vattendirektivet genomförs och vattenförvaltningsförordningen tillämpas på ett korrekt sätt bland annat när vattenmyndigheterna fastställer miljö kvalitetsnormer. När myndigheten tar fram föreskrifter görs detta utifrån myndighetens rutin för föreskriftsarbete. Målet är att föreskrifter ska utformas på ett enkelt och lättförståeligt sätt och vara ändamålsenliga. Framtagande av nya föreskrifter respektive översyn av befintliga föreskrifter, kan båda initieras av en förändring i en överordnad författning eller ett identifierat behov. Nya föreskrifter ska komma i nära anslutning till en ny eller ändrad överordnad författning eller EU-rättsakt. Myndigheten ska enligt gällande rutin följa upp myndighetens befintliga föreskrifter och allmänna råd och identifiera behov av en eventuell översyn. En översyn kan initieras om det framkommer att tillämpningen av föreskrifterna eller de allmänna råden inte fungerar på det sätt som är avsett.

³³ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status, dnr 2725-2019.

³⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2021, Uppdrag att utarbeta vägledning för ekologisk potential, dnr 3438-2021.

³⁵ Översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt vattenstatus (2019) - Regeringsuppdrag - Havs- och vattenmyndigheten (havo och vatten.se).

³⁶ Se vidare s. 6 i Havs- och vattenmyndigheten 2019, Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status, dnr. 2725-2019.

Havs- och vattenmyndigheten har tillämpat frågorna om uppföljning i myndighetens föreskriftsrutin för att besvara frågan från regeringen om föreskrifterna fortsatt bedöms ändamålsenliga. Havs- och vattenmyndigheten har därmed i tillägg till den analys som gjordes 2019 och beskrivs ovan, beaktat följande:

- Har det skett några förändringar i Havs- och vattenmyndighetens bemyndigande för föreskrifterna eller behöver regeln anpassas till ny lagstiftning?
- Har syftet med regeln uppnåtts?
- Finns det några andra, bättre, alternativ till regleringen?
- Behöver språket justeras?

5.2.1 Förändrade bemyndigande eller ny lagstiftning

Det kan konstateras att ingen förändring skett av Havs- och vattenmyndighetens bemyndigande för föreskrifterna. Vidare har inte skett någon förändring i vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet. Bestämmelserna behöver därför inte anpassas efter nytt bemyndigande eller till ny författning.

5.2.2 Har syftet uppnåtts

Det generella syftet med de aktuella föreskrifterna är att, inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens bemyndigande, säkerställa och tydliggöra genomförandet av vattenförvaltningsförordningen och vattendirektivet i linje med de EU-gemensamt framtagna vägledningarna.

Syftet med föreskrifterna HVMFS 2017:20³⁷ och HVMFS 2019:25³⁸ är att säkerställa att kartläggning och analys samt klassificering och normsättning görs på ett korrekt och enhetligt sätt i våra ytvattenförekomster och redovisas på det sätt som EU-rätten kräver. Särskilt viktigt för detta regeringsuppdrag är att föreskrifterna möjliggör för vattenmyndigheterna att förklara KMV och besluta om undantag fullt ut. Av föreskrifterna framgår att vattenmyndigheterna ska förklara en ytvattenförekomst som KMV och ska fastställa undantag när förutsättningarna för det är uppfyllda. Havs- och vattenmyndigheten har också tagit fram vägledningar för att förtydliga föreskrifterna i specifika frågor i vattenförvaltningsarbetet³⁹.

I samband med revideringen av nu gällande föreskrifter år 2019⁴⁰ genomfördes ändringar för att underlätta för vattenmyndigheterna att förklara KMV och besluta om undantag när förutsättningarna för det är uppfyllda. Innan revideringen omfattade föreskrifterna inte de delar av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen som till exempel handlade om undantag. Förklarandet av KMV fanns endast kortfattat beskrivet. Revideringarna skulle dessutom göra det lättare för andra aktörer att följa de steg som krävs för förklarande av KMV och beslut om undantag, samt tydliggöra vilket underlag som legat till grund för vattenmyndigheternas beslut.

³⁷ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

³⁸ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.

³⁹ <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/vattenforvaltning/nationell-vagledning.html>.

⁴⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status, dnr 2725-2019.

Såväl föreskrifterna HVMFS 2017:20 som HVMFS 2019:25 reglerar att förklarande av KMV respektive beslut om undantag måste underbyggas med bedömningar av de olika förutsättningar som behöver vara uppfyllda. Dessa bedömningar ska enligt föreskrifterna vattenmyndigheterna redovisa i VISS. Med de ändringar som gjordes 2019 och tillhörande vägledningar som beslutas runt årsskiftet 2023-2024, se vidare 8.3, så anser Havs- och vattenmyndigheten att föreskrifterna fyller syftet. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar därmed att föreskrifterna är ändamålsenliga utifrån syftet att säkerställa och tydliggöra genomförandet av vattenförvaltningsförordningen, avseende förklarande av KMV och fastställande av undantag.

5.2.3 Finns det numera andra, bättre, alternativ till regleringen

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att det inte skett någon förändring av myndighetens bemyndigande eller kommit någon ny eller förändrad lagstiftning. Som ett alternativ till ytterligare reglering kan myndigheten, i vissa specifika frågor, välja att ta fram mer utförlig vägledning och/eller metoder för att vattenmyndigheten ska kunna göra vissa bedömningar.

Sammanfattningsvis så följer Havs- och vattenmyndigheten upp föreskrifternas ändamålsenlighet regelbundet. Inga av ovan diskuterade behov är dock av den karaktären att det i nuläget bedöms finnas anledning att revidera föreskrifterna.

5.2.4 Behöver språket justeras?

I det pågående vattenförvaltningsarbetet och även i detta regeringsuppdrag har frågan uppstått om det finns behov av att justera föreskrifterna språkligt för att ge bättre förståelse. Havs- och vattenmyndigheten har noterat vissa enstaka skrivelser i föreskrifterna som kan behöva ses över. Denna översyn behöver göras i samklang med aktuell utvärdering och uppdatering av vägledande material för att utreda närmare om det finns behov av förtydligande ändringar i föreskrifterna.

6 Tillämpning av KMV och undantag

Havs- och vattenmyndigheten ska följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat ytvattenförekomster som KMV eller KV, på vilken grund det har skett, och i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om de undantag EU-rätten medger, såsom beslut om förlängd tidsfrist och MSK. Analyserna har fokuserats på påverkan från livsmedels- och energiproduktion då övriga delar i uppdraget utgår ifrån dessa. Eftersom det endast finns ett fåtal konstgjorda vatten på grund av vattenkraft, och för närvarande inga på grund av markavvattning för jordbruk, har Havs- och vattenmyndigheten valt att fokusera på KMV.

6.1 Skattning av preliminära KMV

För att kunna besvara i vilken *utsträckning* vattenmyndigheterna förklarat ytvattenförekomster som KMV, har Havs- och vattenmyndigheten valt att göra en egen nationell skattning av möjliga preliminära KMV⁴¹. Att förklara en ytvattenförekomst fullt ut som KMV kräver bedömningar i enlighet med en författningsstyrd stegvis process. Eftersom det är en omfattande process att göra dessa bedömningar rymmer den nationella skattningen endast det första steget i KMV-processen, det vill säga att identifiera ytvattenförekomster som preliminära KMV utifrån väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK).

Resultaten baseras på vattenmyndigheternas uppgifter om miljö kvalitetsnormer som beslutats för 2022–2027.⁴² Pågående arbete hos vattenmyndigheterna i nuvarande cykel eller med fördjupad normöversyn inför omprövningarna av vattenkraften framgår inte i underlaget.

Fördjupad diskussion och metodbeskrivning finns i bilaga 1 till denna rapport.

6.1.1 Metod för skattning

Den här analysen omfattar första steget i processen att förklara en ytvattenförekomst som KMV. Det är inte säkert att en ytvattenförekomst som preliminärt identifierats som KMV uppfyller alla förutsättningar för att slutligen kunna förklaras som KMV av vattenmyndigheterna. Innan det kan ske krävs vidare bedömningar än de som har skett inom ramen för formuleringen av det här regeringsuppdraget.

I analysen gör Havs- och vattenmyndigheten en egen nationell skattning av möjliga preliminära KMV. Det första steget syftar till att preliminärt identifiera de ytvattenförekomster där förändringar i hydrologi och morfologi resulterat i väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK) på grund av mänsklig påverkan och där god ekologisk status därför riskerar att inte uppnås. Eftersom det krävs ytterligare bedömningar enligt övriga steg i processen för att bedöma om kraven för KMV uppfylls är det inte säkert att de möjliga preliminära KMV som Havs- och vattenmyndigheten redovisar i denna rapport uppfyller övriga förutsättningar för att slutligen kunna förklaras som KMV.

⁴¹ 8 c § HVMFS 2017:20.

⁴² Havs- och vattenmyndighetens dnr: 0492-2023 samt 1360-2023 Uppgifter som del av vattendistriktens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram 2022-2027.

För de ytvattenförekomster där status eller potential är sämre än god ska vattenmyndigheterna utreda undantag. Det kan antingen vara i form av förlängd tidsfrist eller MSK. Undantag ska beslutas när alla förutsättningar för undantag är uppfyllda.

För att identifiera vattenförekomster som har en väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK) till följd av mänsklig påverkan utgår Havs- och vattenmyndigheten från föreskrifter och vägledningar. Resultaten i rapporten baseras på uppgifter från vattenmyndigheterna, om de miljö kvalitetsnormer som beslutats för 2022–2027.

I analysen används uteslutande uppgifter från underlag som vattenmyndigheterna redovisat till Havs- och vattenmyndigheten. Alla ytvattenförekomster har inte klassificerats med avseende på kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd vilket innebär att skattningen av VÄFK eventuellt inte ger en fullständig bild. Pågående arbete hos vattenmyndigheterna i nuvarande cykel framgår inte i underlaget. Metoderna i rapporten innehåller osäkerheter, främst genom att ytvattenförekomstindelningen är under omarbetning samt att statusklassificeringen inte är fullständig för samtliga kvalitetsfaktorer. Det medför att resultaten av skattningarna ska användas med försiktighet.

6.2 Resultatet av analysen

6.2.1 Vattenkraft

I den tredje förvaltningscykeln har vattenmyndigheterna förklarat 668 ytvattenförekomster som KMV på grund av betydande negativ påverkan från vattenkraft, varav 71 % av dessa har MSK. I naturliga vatten har 0,5 % av ytvattenförekomsterna beslut om MSK till vattenkraft. Skälen för undantag framgår inte av underlagen i tillräcklig omfattning för att analysen av undantag ska kunna gå djupare.

Tabell 1. Antal vattenförekomster med betydande påverkan från vattenkraft fördelat på vattenförekomster beslutade som kraftigt modifierade vatten (KMV) och naturliga vatten. Andel av totalt antal vattenförekomster.

Kategori	Antal vattenförekomster	Andel
KMV med påverkan från vattenkraft	668	3%
Naturliga vatten med påverkan från vattenkraft	22 473	97%

Tabell 2. Andel beslutade undantag i form av mindre stränga krav (MSK) och förlängd tidsfrist inom kategorierna kraftigt modifierade vatten (KMV) och naturliga vatten med påverkan från vattenkraft.

Kategori	MSK	Undantag förlängd tidsfrist
KMV (vattenkraft)	71%	71%
Naturliga vatten (vattenkraft)	0,5%	38%

Skattningen som Havs- och vattenmyndigheten har gjort utifrån det underlag som vattenmyndigheten har lämnat visar att ytterligare ca 10 % av alla ytvattenförekomster skulle kunna uppfylla kraven för VÄFK och behöver bedömas med avseende på preliminärt KMV och undantag i form av MSK kopplat till vattenkraft. Alla ytvattenförekomster som preliminärt identifieras som KMV kommer inte att uppfylla alla förutsättningar för att kunna förklaras som KMV. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att vattenmyndigheterna behöver fortsätta arbetet med att identifiera om fler ytvattenförekomster ska beslutas som KMV till följd av påverkan från vattenkraft. I Havs- och vattenmyndighetens⁴³ vägledningar framgår vilka underlag som krävs för

⁴³ Vägledning om kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2023:12.

dessa bedömningar. I redovisning av RU 2021⁴⁴ finns en tabell över befintlig nationell vägledning för förklarande av KMV och undantag.

6.2.2 Jordbruk

I den tredje cykeln har vattenmyndigheten inte förklarat några ytvattenförekomster som KMV med betydande negativ påverkan från jordbruk.

Skattningen vad gäller påverkan från jordbruk genom markavvattning visar att ca 1400 ytvattenförekomster kan uppfylla förutsättningarna för att identifieras som preliminärt KMV i nu gällande normer, varav cirka 300 återfinns i områden med intensiv livsmedelsproduktion (klustergrupp 2 och 5)⁴⁵ vilket styrker antagandet att de kan vara preliminärt KMV. Åtgärder för att uppnå god ekologisk status i de här områdena skulle troligen innebära att markavvattningen inte skulle fungera vilket i sin tur skulle innebära betydande negativa konsekvenser för jordbruket. Det innebär att vattenmyndigheterna i fjärde cykeln behöver identifiera ytvattenförekomster med betydande negativ påverkan från markavvattning.

Tabell 3. Havs- och vattenmyndighetens skattning av antal vattenförekomster som möjligen kan utpekas som preliminära kraftigt modifierade vatten (KMV) med betydande påverkan från jordbruk i form av markavvattning. Intensiv livsmedelsproduktion antas finnas inom klusterområde 2 och 5.

Kategori	Påverkan från markavvattning	Påverkan från markavvattning med intensiv livsmedelsproduktion
Möjliga preliminära KMV (jordbruk)	1400	300

I den tredje cykeln har 35 ytvattenförekomster i naturliga vatten ett MSK med koppling till jordbruk och status sämre än god för näringsämnen. Vattenmyndigheten har beslutat om 4537 undantag med förlängd tidsfrist kopplat till jordbruk, i många fall med motiveringen tekniskt omöjligt på grund av kunskapsbrist. Havs- och vattenmyndighetens skattning visar att ca 2400 ytvattenförekomster kan uppfylla kraven för beslut om MSK kopplat till jordbruk, varav ca 1000 ytvattenförekomster återfinns i områden med intensiv livsmedelsproduktion (klustergrupp 2 och 5).

Tabell 4. Antal undantag i form av mindre stränga krav (MSK) och förlängd tidsfrist på grund av jordbruk. Havs- och vattenmyndighetens skattning av antal undantag som kan skulle kunna uppfylla kraven för beslut.

	MSK	MSK i områden med intensiv livsmedelsproduktion	Förlängd tidsfrist
Beslutade undantag (jordbruk)	35	-	4537
Ej beslutade men kan uppfylla krav för undantag (jordbruk)	2400	1000	-

För kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim, konnektivitet samt morfologiskt tillstånd har vattenmyndigheterna inte redovisat att dessa ligger till grund för beslut om undantag i form av MSK kopplat till jordbruk.

⁴⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2021, Uppdrag att utarbeta vägledning för ekologisk potential, dnr 3438-2021.

⁴⁵Nationell strategi för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:10.

7 Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data

Havs- och vattenmyndigheten ska undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledning respektive underlag eller data för tillämpning av föreskrifter om miljökvalitetsnormer, bland annat med hänsyn till att ställa lägre krav för samhällsnyttiga verksamheter som exempelvis elproduktion. Vidare ingår i regeringsuppdraget att färdigställa de vägledningar som myndigheten håller på att ta fram enligt tidigare information till regeringskansliet.

För att undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledning respektive underlag eller data, genomförde Havs- och vattenmyndigheten tre olika undersökningar.

- a) Enkätundersökning riktad till vattenmyndigheterna, tre målgrupper av handläggare på länsstyrelserna och Affärsverket svenska kraftnät samt Staten energimyndighet. Fokus för frågorna var de analyser och bedömningar som ska genomföras för att förklara KMV och tillämpa kriterier för undantag vid normsättning av vattenförekomster påverkade av vattenkraftsproduktion. (se bilaga 2a)
- b) Intervjuer med sakkunniga representanter för vattenmyndigheterna genomfördes under en tvådagars workshop. Fokus under intervjuerna var vattenmyndigheternas behov när nu gällande normer fastställdes för vattenförekomster påverkade av jordbruksproduktion. (se bilaga 2b)
- c) Frågor till sakkunniga på vattenmyndigheterna om behov av stöd med fokus på de samhällsekonomiska analyser som behöver göras vid normsättning.

7.1 Vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas behov av vägledning, underlag och data vid fastställande av normer vid påverkan från vattenkraft

En enkätundersökning riktades till vattenmyndigheterna, tre målgrupper av handläggare på länsstyrelserna, Affärsverket svenska kraftnät samt Statens energimyndighet. Beskrivning av hur enkäten genomfördes, till vilka målgrupper den sändes, svarsfrekvensen samt mer utförliga svar finns i bilaga 2a till denna rapport.

7.1.1 Behov av vägledning

Av svaren i enkäten framgår att vattenmyndigheterna anser att de vägledningar som fanns att tillgå vid normsättningen inför cykel tre var otillräckliga och/eller för otydliga för att stödja det praktiska arbetet. Framförallt gäller det vägledning avseende KMV, GEP och orimliga kostnader men även undantag. Det fick betydelse när vattenmyndigheterna skulle fastställa normer för vattenförekomster med påverkan från vattenkraft. Vattenmyndigheterna framför även behov av vägledning om hur riskbedömningen ska gå till och hur resultaten ska användas vid normsättningen.

Ett annat behov som framförs är vägledning om hur vattenmyndigheten ska bedöma betydande påverkan från vattenkraften i relation till andra verksamheter som påverkar möjligheten att uppfylla kvalitetskraven för hydromorfologi och biologi i samma vattenförekomst. Flera län framför att detta är viktigt i och med de återkommande situationerna med vattenbrist och torka.

Flera framför att det finns behov av vägledning om hur referensförhållandet för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska hanteras och hur sammanvägningen av de biologiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska göras vid fastställandet av den ekologiska statusen samt vid normsättningen.

Vattenmyndigheterna uttrycker också behov av tydlighet i vägledning från Havs- och vattenmyndigheten, på vilken nivå vattenmyndigheterna ska bedöma och kvantifiera åtgärdsbehov vid normsättningen i relation till de åtgärder som föreslås och analyseras under samverkan inför omprövning av vattenkraften. Det framförs behov av vägledning för att kunna hantera exempelvis riktvärdet om 1,5 TWh med tillhörande HARO-värden, vid bedömning av betydande negativ påverkan på vattenkraften. Det framförs även behov av metodik/vägledning för att kunna bedöma åtgärdsbehovet i normsättningen både vad gäller vilka åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status respektive potential samt för att uppfylla särskilda krav i Natura 2000-områden. Vägledning efterfrågas också för bedömning om dessa åtgärder innebär orimliga kostnader och det därmed finns skäl för undantag. Vattenmyndigheterna framför även behov av tydlighet i vilka samhällsekonomiska analyser och bedömningar som ska utföras och hur resultaten ska användas i normsättningsprocessen.

7.1.2 Behov av underlag och data

Av enkätsvaren framgår att både vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser har stora behov av underlag och data kopplat till vattenkraft för att kunna genomföra de analyser och bedömningar av åtgärdsbehov som ska ligga till grund vid förklarandet av KMV och beslut om undantag i normsättningen. I många svar finns önskemål om att underlag och data ska tas fram nationellt och med stöd av sektorsmyndigheter.

Det framförs att övervakning och uppföljning av status/tillstånd i vattenförekomster, särskilt vattenförekomster som berörs av Natura 2000-områden, är viktiga förutsättningar för flera av de analyser som ligger till grund för normsättningen. Det är också avgörande för att bedöma behov av åtgärder. Ett stort antal svar beskriver behov av ökade insatser i form av biotopkartering och inventering i fält.

För samtliga moment i normsättningen (exempelvis påverkansanalys, statusklassificering, krav på förbättringar, åtgärdsanalys) ser respondenterna behov av underlag och data från verksamhetsutövaras egenkontroll. Vattenmyndigheterna framför att det finns behov av möjlighet till insamling och lagring av den data som idag finns hos kommuner och verksamhetsutövare.

Vattenmyndigheterna önskar också tydlighet från Havs- och vattenmyndigheten om vilka schabloner för kostnader och nyttor som är godtagbara att använda.

7.2 Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data vid förklarande av KMV och fastställande av normer vid påverkan från jordbruksproduktion

En redogörelse med mer utförliga svar finns i bilaga 2b till denna rapport.

7.2.1 Behov av vägledning

Vattenmyndigheterna anger att det finns ett kvarvarande behov av vägledning från Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med sektorsmyndigheter i form av utvecklade metoder och förtydliganden framför allt för de steg i vattenförvaltningen som berör riskbedömning, åtgärdsanalys, normsättning och undantag.

I samband med fastställande av normer vid påverkan från jordbruksproduktion efterfrågar vattenmyndigheterna bland annat vägledning om:

- hur olika mål i vattenförvaltningen ska kunna sammanvägas

- väsentligt förändrad fysisk karaktär (VÄFK). Här har länen enligt vattenmyndigheterna tolkat föreskrifterna olika
- termer och begrepp avseende den riskbedömning som görs vid normsättning
- hur risken att äventyra fastställd norm som görs i samband med prövning, ska bedömas
- hur orimliga kostnader ska beräknas för att kunna tillämpa undantag
- hur nationella riktvärden ska brytas ner och användas på olika geografiska skalor
- hur framtida påverkan från mänskliga verksamheter ska beaktas, särskilt vad gäller vattenbrist och torka
- expertbedömning av biologiska kvalitetsfaktorer i de fall det finns flera påverkanstyper
- hur lokalt underlag kan användas i bedömning av åtgärder samt åtgärders kostnader och nyttor

7.2.2 Behov av underlag och data

Vattenmyndigheterna efterfrågar underlag och data för att förklara KMV och fastställa MSK vid påverkan från jordbruksproduktion, bland annat vad gäller:

- underlag för att bedöma väsentligt ändrad fysisk karaktär
- underlag om genomförda åtgärder, bland annat vad gäller prövning, tillsyn och omprövning
- att huvudsakligen schablonartade beräkningar kan göras eftersom det saknas underlag och data men också på grund av mängden vattenförekomster

Vattenmyndigheterna uppger också att det hade varit önskvärt att komma ner i finare geografisk skala för att uppnå en mer platsspecifik bedömning av åtgärdsbehov och bättre motiverade normer men att resurser saknas.

7.3 Behov kopplat till samhällsekonomisk analys och orimliga kostnader

För att undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data för de samhällsekonomiska analyser som vattenmyndigheten behöver göra, bland annat för att kunna bedöma vad som är "orimliga kostnader" vid beslut om undantag, skickade Havs- och vattenmyndigheten frågor till vattenmyndigheterna. Eftersom detta var en mer generell undersökning som inte fokuserade på någon specifik påverkanstyp (som vattenkraft och jordbruk) så blev det visst överlapp med de frågor som ställdes i de två andra undersökningarna som Havs- och vattenmyndigheten genomförde (ovan).

7.3.1 Behov av vägledning

Vattenmyndigheterna ser behov av vägledning vad gäller prognoser över olika branschers/sektors utveckling och vattenanvändning. Sådana prognoser görs ofta på större geografiska skalor som till exempel kommun, län, region eller nationellt, medan vattenmyndigheterna gör påverkansanalys och liknande på vattenförekomstnivå. Vattenmyndigheterna efterfrågar även vägledning om hur de ska hantera klimatförändringarnas påverkan på utvecklingen och om effekten av klimatförändringar ska vägas in i bedömningen av åtgärdsbehov, åtgärdseffekter och åtgärdspotential.

Vattenmyndigheterna ser också behov av vägledning vad gäller orimliga kostnader, framför allt vad gäller riktvärde för att bedöma om orimliga kostnader föreligger och på vilken geografisk skala som bedömningar av nytta och kostnad ska genomföras.

7.3.2 Behov av underlag

Vattenmyndigheterna efterfrågar stöd för nya eller bättre kostnadsuppskattningar för ett flertal konkreta åtgärder. Vidare efterfrågas åtgärdspotentialer för åtgärder som används i åtgärdsanalys och normsättning för vattenförekomster som påverkas av jordbruk och vattenkraft.

När det gäller åtgärdseffekter så bedömer vattenmyndigheterna det prioriterat att ta fram underlag för andra påverkanstyper än näringsämnen från jordbruk, hydromorfologisk påverkan från vattenkraft samt försurning/kalkning, där det redan finns underlag.

Vattenmyndigheterna ser också behov av underlag för att väga in effekten av klimatförändringar i bedömningen av åtgärdsbehov, åtgärdseffekter och åtgärdspotential.

När det gäller värderingen av nyttan av miljöåtgärder så anger vattenmyndigheterna att de använder den betalningsviljestudie⁴⁶ som Havs- och vattenmyndigheten tagit fram och som grundades på undersökningar utförda 2016 för att uppskatta nyttan av miljöåtgärder. De bedömer att studien är funktionell för deras behov, men påpekar att studien börjar bli gammal och att den inte inkluderar värdet av den nytta som åtgärder medför i havsområdet utanför kustzonen. Vattenmyndigheterna anser därför att nya värderingsstudier av nyttan bör genomföras. De bedömer att det även skulle vara relevant med studier av nyttan av miljöåtgärder specifikt kopplade till olika påverkanstryck, som till exempel vattenkraften.

7.4 Havs- och vattenmyndighetens översiktliga synpunkter på vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data

I avsnitt 7.1–7.3 beskrivs översiktligt de behov som vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser har lyft avseende vägledning, underlag och data. Nedan redogör Havs- och vattenmyndigheten för hur behoven omhändertas i befintliga respektive kommande vägledning och hur myndigheten ställer sig till behoven i övrigt. Havs- och vattenmyndigheten kommer att arbeta vidare med att analysera och prioritera de framförda behoven i vårt löpande arbete, och i dialog med berörda myndigheter.

I undersökningarna framkommer att vattenmyndigheter och länsstyrelser har en annan syn än Havs- och vattenmyndigheten på betydelsen av att normsättningen ska utgå från en bedömning av betydande påverkan (s.k. påverkansanalys) och inte enbart från statusklassificeringen. Havs- och vattenmyndigheten ser att utmaningar i att utföra bedömning av påverkan och dess miljökonsekvenser kan underlättas av tydlighet i dokumentationskrav.

När underlaget från påverkansanalysen inte är tillräckligt kan inte miljökonsekvenserna bedömas fullt ut. Eftersom den betydande påverkan som finns i vattenförekomsten ska hanteras genom olika åtgärder, leder avsaknad av en påverkansanalys till att åtgärdsbehovet inte kan bedömas och åtgärdsgenomförandet riskerar att bli ineffektivt och i värsta fall felriktat.

⁴⁶ Det ekonomiska värdet av förbättrad vattenkvalitet, vad tycker svenska hushåll?, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:23.

När det är svårt att bedöma åtgärdsbehovet blir det även svårt att genomföra normsättningen. Det blir exempelvis svårt att bedöma om de föreslagna åtgärderna innebär orimliga kostnader för samhället, där kostnaderna för åtgärder påtagligt ska överskrida nyttan av åtgärderna. Havs- och vattenmyndigheten ser att detta kan utgöra ett hinder i att besluta om undantag i form av MSK. Utmaningar i tillämpningen på ett område får följder på ett annat område i kedjan med underlag.

Havs- och vattenmyndigheten vill i samband med detta belysa vikten av att vattenmyndigheterna säkerställer god dokumentation av de bedömningar som görs. Eventuellt kan det finnas behov av ytterligare vägledning kring krav på dokumentation för att öka transparensen kring bedömningarna. Det är dessutom viktigt att alla system som utvecklas för att stödja vattenförvaltningen byggs upp med en struktur som stödjer rätt dokumentation.

I regeringsuppdraget efterfrågas fokus på det vägledningsbehov som, relaterat till föreskrifterna om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, handlar om påverkan från livsmedels- och energiproduktion. Därtill frågar regeringen också om vägledningsbehovet kopplat till påverkan från allvarliga naturhändelser (översvämning, ras och skred), åtgärder till skydd för samhällsviktig verksamhet, infrastruktur, totalförsvarsintressen samt effektiva plan- och byggprocesser. Havs- och vattenmyndigheten har fokuserat på vägledningsbehov kopplat till framför allt förklarande av KMV och normsättningen för vattenförekomster med påverkan från energi- och livsmedelsproduktion. Det är inom dessa två områden som arbetet med att sätta KV, KMV och MSK för närvarande pågår. Myndigheten bedömer att den vägledning som tas fram inom dessa områden i första hand är generell och kommer att kunna tillämpas generellt för alla sektorer där det kan vara aktuellt att förklara KMV eller besluta om undantag. Ytterligare vägledning för specifika frågeställningar kan bli aktuellt utefter behov.

7.4.1 Behov som omhändertas, helt eller delvis, i kommande vägledningar om KMV, ekologisk potential, undantag och annat sätt

De behov av vägledning gällande KMV, definierande av ekologisk potential och undantag som vattenmyndigheterna efterfrågat kommer att omhändertas, helt eller delvis, i vägledningen om KMV och ekologisk potential, respektive vägledningarna om undantag och annat sätt. Vidare kommer även den kommande vägledningen om orimliga kostnader att kompletteras med metodavsnitt.

Vägledning gällande tolkningen av bland annat VÅFK⁴⁷ omhändertas i vägledningen om KMV och ekologisk potential. I vägledningens åtgärdslista finns stöd för de bedömningar vattenmyndigheten behöver göra av möjliga åtgärder vid fysisk påverkan. För att kunna genomföra de analyser och bedömningar som ligger till grund för att förklara KMV och besluta om undantag behöver de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter tillsammans med bland annat länsstyrelsernas beredningssekretariat använda sig av regionala och lokala data. Mer platsspecifika bedömningar och bättre motiverade normer kräver att vattenmyndigheterna nyttjar länsstyrelsernas samlade kunskap i högre utsträckning, i enlighet med vattendelegationsförordningen.

Kommande vägledning om undantag och annat sätt omhändertar frågor som rör orimliga kostnader. Vägledningen förtydligar även hur begreppen *omöjligt* samt *alla möjliga åtgärder* i vattenförvaltningsförordningen ska tillämpas. Arbetet pågår för att ta fram bedömningsmetoder för

⁴⁷ 8 b-8 c §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2017:20.

orimliga kostnader och samhällsekonomiska analyser. Det pågår även ett EU-gemensamt arbete som kan komma att förtydliga bedömningarna avseende orimliga kostnader.

Vattenmyndigheterna ser svårigheter med att bedöma åtgärdsbehov (dvs. vilka åtgärder som behövs för att nå till exempel god status eller potential) i normsättningen, särskilt den normsättning som behöver inkludera särskilda krav till följd av Natura 2000. Stöd finns utvecklat på ett övergripande sätt, främst i vägledning om miljö kvalitetsnormer i Natura 2000-områden⁴⁸ och i vägledning om ekologisk potential⁴⁹.

Vattenmyndigheterna framför att det finns behov av ytterligare vägledning för att hantera framtagna riktvärden för att bedöma betydande negativ påverkan på samhällsnyttig verksamhet. Hur riktvärden kopplat till vattenkraft ska hanteras framgår av bland annat tidigare regeringsuppdrag gällande HARO-värdena⁵⁰ men även av Affärsverket svenska kraftnäts regeringsuppdrag gällande påverkan på elsystemet⁵¹. Arbeta pågår med att bistå och vägleda vattenmyndigheterna i denna del.

7.4.2 Behov av övrig vägledning och kunskapshöjande insatser i dialog

De behov som inte omhändertas i vägledningarna om KMV och ekologisk potential respektive undantag och annat sätt, anges nedan i samma ordning som det systematiska vattenförvaltningsarbetet utförs.

Samhällsekonomisk analys

Samhällsekonomisk analys är en integrerad del i genomförandet av vattendirektivet. För att nå vattendirektivets mål och främja en integrerad vattenresursförvaltning, behöver vattenmyndigheterna bland annat avväga mellan olika samhällsintressen. En viktig del är bedömningarna om det är omöjligt eller medför orimliga kostnader att genomföra de åtgärder som krävs för att nå god status respektive potential, samt om det finns andra sätt eller åtgärder som är bättre för miljön och inte medför orimliga kostnader. Det finns EU-gemensam vägledning om hur dessa bedömningar ska göras. Där framgår att det handlar om ett flertal analyser för att komma fram till om undantag är tillämpligt.⁵²

Havs- och vattenmyndigheten anser att framför allt verktyg för avvägning mellan monetärt samt icke-monetärt uppskattade kostnader och nyttor, och schablonbedömningar för "annat sätt" som medför orimliga kostnader behöver prioriteras i kommande vägledningsarbete vad gäller den samhällsekonomiska analysen.

Påverkansanalys

I enlighet med 8 § HVMFS 2017:20 ska vattenmyndigheterna beskriva och dokumentera den betydande mänskliga påverkan som ytvattenförekomsten är eller kan komma att bli utsatt för.

⁴⁸ Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:23.

⁴⁹ Vägledning om kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2023:13.

⁵⁰ "Översyn av HARO-värdena i den nationella planen för moderna miljö villkor", regeringsuppdrag beslutat den 5 november 2020 (M2020/01473).

⁵¹ Svk, STEM, HaV. Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför mm. Svk 2023/610. 2023-09-26.

⁵² CIS Guidance Document No 1.

Vattenmyndigheterna efterfrågar stöd för att hantera framtida påverkan från mänskliga verksamheter. Havs- och vattenmyndigheten avser fortsätta dialogen med vattenmyndigheterna om relevant tidsskala.

Vattenmyndigheterna framför också behov av ökat stöd för att bedöma betydande påverkan⁵³ från vattenkraften i relation till andra verksamheter som påverkar kvalitetskraven för hydromorfologi och biologi, inte minst på grund av de återkommande situationerna av vattenbrist och torka. Havs- och vattenmyndigheten avser också här att fortsätta det pågående arbetet.

I de fall där åtgärder som planerats ännu inte har hunnit genomföras, innebär det att påverkan i detta avseende inte förändrats sedan föregående påverkansanalys. Havs- och vattenmyndigheten poängterar betydelsen av att dokumentera hur analysen gjorts för det specifika fallet.

Riskbedömning

Vattenmyndigheterna efterfrågar tydlighet gällande 9 § HVMFS 2017:20 om hur riskbedömningen ska gå till och hur resultaten ska användas i normsättningen. De uttrycker också ett behov av att termer och begrepp förtydligas. Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna har haft dialog om riskbedömning inför cykel fyra.

Statusklassificering

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i att behovet av vägledning kring expertbedömning avseende biologiska kvalitetsfaktorer i de fall det finns flera påverkanstyper bedöms vara mycket relevant. Gällande behov av vägledning för hur referensförhållanden för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska hanteras samt vägledning om hur kvalitetsfaktorer ska sammanvägas vid normsättningen så finns redan möjligheten att expertbedöma enligt 2 kap. 10–11 §§ samt att dokumentera enligt 2 kap. 12 § HVMFS 2019:25⁵⁴. På grund av resursbrist har Havs- och vattenmyndigheten dock inte haft möjlighet att vägleda kring ”osäkerhet i statusklassificering” efter att HVMFS 2019:25 reviderades.

Frågan om konnektivitet i uppströms och nedströms riktning i vattendrag anser vattenmyndigheten, på grund av föreskrifternas formulering⁵⁵ svår att bedöma. Havs- och vattenmyndigheten tar med sig frågan i sitt arbete med att se över bedömningsgrunderna.

Åtgärdsanalys

Havs- och vattenmyndigheten anser att de åtgärds- och konsekvensanalyser som vattenmyndigheterna gör behöver dokumenteras tydligare. Havs- och vattenmyndigheten behöver därför förtydliga hur resultatet från åtgärdsanalysen bör redovisas samt hur resultatet ska användas vid normsättningen.

⁵³ 8 § HVMFS 2017:20.

⁵⁴ HVMFS 2019:25.

⁵⁵ Ordet ”eller” i HVMFS 2019:25 bilaga 3 Konnektivitet i vattendrag, tabell 2.1 Klassgränser för konnektivitet i uppströms och nedströms riktning.

7.4.3 *Övriga behov av data, metoder och underlag där ansvaret helt eller delvis ligger hos nationella myndigheter*

Havs- och vattenmyndigheten delar bedömningen att genomförda åtgärder behöver följas upp med avseende på miljöeffekt och kostnadseffektivitet. Myndigheten har belyst behovet i redovisning av regeringsuppdrag om stärkt uppföljning och effektivitet av LOVA⁵⁶.

Havs- och vattenmyndigheten delar också åsikten att verksamhetsutövaras data bör komma till nytta i normsättningen. Myndigheterna bör arbeta vidare för att klargöra förutsättningarna för att förbättra detta och lämnar exempelvis förslag om att regeringen bör inför krav på miljörapport för vissa verksamhetsutövare.

⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2023, Stärkt uppföljning och effektivitet inom LOVA, dnr 339-2023.

8 Analyser av resultat och svar på de olika delarna i uppdraget

I det här kapitlet analyserar Havs- och vattenmyndigheten sammantaget de resultat som framkommit i arbetet med regeringsuppdraget och besvarar regeringens frågor.

8.1 Förklarande av KV och KMV respektive beslut om undantag

Enligt uppdraget ska Havs- och vattenmyndigheten följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat vattenförekomster som KMV eller KV, på vilken grund det har skett, och i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om de undantag som EU-rätten medger, såsom beslut om förlängd tidsfrist och MSK.

Havs- och vattenmyndighetens analys indikerar att vattenmyndigheterna inte har förklarat KMV med hänvisning till vattenkraft respektive livsmedelsproduktion i den omfattning som Havs- och vattenmyndigheten bedömer borde vara möjlig. De flesta av vattenmyndigheternas beslut om KMV avser vattenförekomster med betydande påverkan från vattenkraft. Det är dock inte lätt att i vattenmyndigheternas motiveringar utläsa på vilken grund KMV förklarats. I underlaget från vattenmyndigheterna saknas i vissa områden statusklassificeringar av vissa kvalitetsfaktorer, vilket krävs för att kunna göra en mer heltäckande analys av preliminära KMV. Havs- och vattenmyndigheten har efterfrågat tydligare motiveringar till KMV-besluten och beskrivningar av på vilken grund KMV förklarats, men detta har hittills inte kunnat tillgodoses.

Havs- och vattenmyndigheten har inte gjort någon analys avseende omfattningen av KV givet att det endast finns ett fåtal KV på grund av vattenkraft, och för närvarande inga på grund av markavvattnings för jordbruk.

Analysen indikerar också att vattenmyndigheterna inte fullt ut har beslutat om undantag i den utsträckning som EU-rätten medger. Resultaten i analyserna ger dock inte fullständiga svar på i vilken omfattning undantag skulle kunna beslutats.

Enligt vattenmyndigheterna beror underskottet av beslutade KMV och undantag på att ändringarna i vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2019, trädde i kraft för sent för att kunna beaktas i cykel tre. För närvarande pågår arbete med att förklara KMV och besluta om undantag i högre utsträckning, särskilt avseende vattenförekomster med påverkan från vattenkraft. Vad gäller KMV i jordbruksområden pågår förberedande arbete på vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten.

8.2 Är Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter ändamålsenligt utformade?

Enligt uppdraget ska Havs- och vattenmyndigheten bedöma om myndighetens föreskrifter om miljö kvalitetsnormer är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och EU-gemensamma vägledning. Havs- och vattenmyndigheten har tolkat regeringsuppdraget som att det omfattar föreskrifterna HVMFS 2017:20 och HVMFS 2019:25.

Havs- och vattenmyndigheten gjorde 2019 bedömningen att då genomförda revideringar av föreskrifterna möjliggjorde för vattenmyndigheterna att exempelvis förklara KMV och besluta om undantag fullt ut. Den kompletterande utvärdering som nu gjorts av de berörda föreskrifterna visar

att dessa är ändamålsenligt utformade utifrån syftet att säkerställa och tydliggöra genomförandet av vattenförvaltningsförordningen, avseende förklarande av KMV och fastställande av undantag.

I det pågående vattenförvaltningsarbetet och även i detta regeringsuppdrag har frågan uppstått om det finns behov av att justera föreskrifterna språkligt för att ge bättre förståelse. Havs- och vattenmyndigheten har noterat vissa enstaka skrivelser i föreskrifterna som kan behöva ses över. Denna översyn behöver göras i samklang med aktuell utvärdering och uppdatering av vägledande material för att utreda närmare om det finns behov av förtydligande ändringar i föreskrifterna.

Den undersökning av tillämpning som gjorts genom att undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledning, data och underlag, pekar bland annat på behov av att förtydliga hur dokumentation ska ske av de analyser och bedömningar som görs i de olika delarna av vattenförvaltningen, samt att metoder behöver tas fram för att stödja tillämpningen. Undersökningarna visar därmed att det i första hand är tillämpningen av föreskrifterna som behöver förbättras.

8.3 Färdigställande av vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för uppdraget

Havs- och vattenmyndigheten ska i samband med regeringsuppdraget färdigställa de vägledningar som myndigheten håller på att ta fram enligt tidigare information till regeringskansliet.

Havs- och vattenmyndighetens vägledning om förklarande av kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential har färdigställts⁵⁷. Vägledning om undantag och annat sätt planeras att publiceras i början av 2024. I denna vägledning behandlas även hur orimliga kostnader ska bedömas. Under 2022 publicerade Havs- och vattenmyndigheten rapporten Bedömningsmetoder för orimliga kostnader⁵⁸. Dessa rapporter förtydligar flera av de behov av vägledning som vattenmyndigheterna lyft. I redovisning av regeringsuppdrag 2021⁵⁹ finns en tabell över befintlig nationell vägledning för förklarande av KMV respektive beslut om undantag.

Havs- och vattenmyndigheten kommer fortsättningsvis se på de detaljerade behov av förtydliganden och vägledning som vattenmyndigheterna lyft och ta med det i det fortsatta arbetet med att utveckla och kvalitetssäkra de underlag myndigheten ansvarar för.

8.4 Vattenmyndigheternas behov av vägledning

Enligt uppdraget ska Havs- och vattenmyndigheten undersöka vattenmyndigheternas behov av vägledningar för tillämpning av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, bland annat med hänsyn till möjligheterna att ställa lägre krav för samhällsnyttiga verksamheter som exempelvis elproduktion.

Resultatet av Havs- och vattenmyndighetens undersökning av vattenmyndigheternas behov av vägledningar redovisas i kapitel 7 Vattenmyndigheternas behov av vägledning, underlag och data. Vattenmyndigheternas respektive länsstyrelsernas behov av vägledning är mycket omfattande. Havs- och vattenmyndigheten har sorterat behoven (se bilaga 3 och diskussion i

⁵⁷ Vägledning om kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2023:13.

⁵⁸ Bedömningsmetoder för orimliga kostnader Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:14.

⁵⁹ Regeringsuppdrag Utarbete vägledning för ekologisk potential, dnr 3438-2021.

kapitel 7). Havs- och vattenmyndigheten kommer att arbeta vidare med det som är mest prioriterat och ryms inom myndighetens resurser de närmaste 1–2 åren, för att kunna stödja i exempelvis den fördjupade normöversyn som vattenmyndigheterna gör inför omprövning av vattenkraften. Havs- och vattenmyndigheten kommer även arbeta vidare med en mer långsiktig planering (3–5 år) inför normsättningen för 2027–2033. Alla de behov som vattenmyndigheterna framför ryms inte inom de resurser som Havs- och vattenmyndigheten förfogar över. Att det inte finns framtagna vägledning kring tillämpning av vissa bestämmelser betyder inte att dessa inte kan eller ska tillämpas, utan resultatet blir att den tillämpande myndigheten själv behöver göra sina egna bedömningar för att tillämpa föreskrifterna. Samma information som ligger till grund för Havs- och vattenmyndighetens vägledningar, t.ex. EU-gemensamma vägledningar kan givetvis tillämpas även av vattenmyndigheterna vid en sådan egen bedömning.

Nedan följer en del frågor där det finns behov av att fortsatt utveckla arbetssätt och metoder för att stärka arbetet med vägledning, data och underlag.

8.4.1 Förtydligande av processen med karaktärisering, påverkansanalys, riskbedömning, åtgärdsanalys och slutlig normsättning

Av de svar som inkommit framgår att vattenmyndigheterna tycker att det är otydligt vilka analyser som behöver genomföras i normsättningen och i vilken ordning de olika analyserna och bedömningarna ska göras. Se vidare diskussionen i kapitel 7. Havs- och vattenmyndigheten avser att arbeta vidare med att förtydliga vattenförvaltningens process.

8.4.2 Geografisk skala för analyserna

Undantag i form av förlängd tidsfrist och MSK beslutas för en viss vattenförekomst. Därmed behöver bedömningen genomföras på skalor som både är lämpliga för respektive påverkan och som baseras på ett underlag som möjliggör en bedömning för den enskilda vattenförekomsten. Kraven på dokumentation av skälen för undantag som följer av föreskrifterna gäller också på vattenförekomstnivå.

Vattenmyndigheterna indikerar att det saknas underlag för att kunna göra de bedömningar som behövs för att förklara KMV respektive besluta om undantag och har efterfrågat ytterligare vägledning om hur betydande påverkan ska hanteras på olika geografiska skalor. Vilken geografisk skala som används för analyser av påverkan, risk, åtgärdsbehov samt kostnader och nyttor för åtgärder, har stor betydelse för bedömningen. Havs- och vattenmyndigheten avser att fortsätta arbetet tillsammans med berörda sektorsmyndigheter för att ta fram konkreta exempel på analyser där det framgår vilka geografiska skalor som är relevanta för olika samhällsnyttor och hur underlag kan brytas ner eller aggregeras upp till relevant skala.

8.4.3 Vikten av regionalt perspektiv

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret inom vatten- och miljöområdet. Länsstyrelserna har flera viktiga roller i landets vattenförvaltning: beredande, rådgivande och utförande. Fem länsstyrelser är utsedda till vattenmyndigheter och har ansvaret för vattenförvaltning i varsitt distrikt.

De länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter får, genom förordningen (2017:872) om vattendelegationer, ge andra länsstyrelser i uppdrag att biträda vattenmyndigheterna i deras

arbete, dels genom att det på varje länsstyrelse ska finnas ett beredningssekretariat som samordnar arbetet (6 §), dels genom att alla länsstyrelser i ett vattendistrikt ska biträda distriktets vattenmyndighet (7 §). Det är viktigt att länsstyrelserna samarbetar, både inom den egna länsstyrelsen men även med övriga länsstyrelser, för att nyttja de kompetenser som behövs för arbetet med vattenförvaltningen. Beredningssekretariatet kan utöver sitt samordnande uppdrag inte förväntas sitta med all kompetens för att klara uppdraget.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller att behovet av resurser för att ta fram underlag i den omfattning som behövs för att genomföra vattenförvaltningen, är stort. För att hantera resursbehovet kan vattenmyndigheterna, i enlighet med 15 § i förordningen (2017:872) om vattendelegationer, i större utsträckning behöva överlåta till övriga länsstyrelser i distriktet att bland annat utarbeta förslag på miljö kvalitetsnormer, genomföra miljöövervakning, ansvara för samordning inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt.

8.4.4 Kompetensbehov

Havs- och vattenmyndigheten har inte inom ramen av regeringsuppdraget analyserat huruvida behov av vägledning delvis skulle kunna bero på behov av kompetensförstärkning inom vissa specifika områden. Myndigheten avser att analysera vidare om vissa behov också kan åtgärdas eller kompletteras genom att utbildningspaket tas fram inom vissa områden, eller genom samarbeten mellan myndigheter och lärosäten, eller liknande.

8.4.5 Regional och lokal samverkan och förankring för bättre beslutsunderlag och genomförande

Miljö kvalitetsnormerna sätts för varje enskild vattenförekomst. Även förklarande av KMV görs för en enskild vattenförekomst. Som nämns ovan ska mänsklig påverkan identifieras (både avseende typ och omfattning) och åtgärder analyseras, när KMV utreds och förslag till normer tas fram. Vattenmyndigheterna arbetar med samverkan genom bland annat vattenråd. Ett ökat lokalt angreppssätt där aktörer med mandat och kunskap om vattnet i högre grad samverkar i bedömningarna inför förklarande av KMV och normsättningen skulle kunna skapa bättre förutsättningar för att rätt åtgärder analyseras och för ökat åtgärdsgenomförande av fysiska åtgärder.

Vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser kan också enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning i större utsträckning nyttja möjligheten att enligt 8 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer, bilda referensgrupper med olika sektorer (exempelvis vattenkraften) för att möjliggöra den samverkan som avses i 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

8.5 Vattenmyndigheternas behov av underlag och data

Enligt uppdraget ska Havs- och vattenmyndigheten undersöka vattenmyndigheternas behov av underlag eller data för tillämpning av föreskrifter om miljö kvalitetsnormer, bland annat med hänsyn till möjligheterna att ställa lägre krav för samhällsnyttiga verksamheter som exempelvis elproduktion.

Vattenmyndigheterna har lyft ett antal konkreta behov av underlag för att bedöma åtgärds kostnader, åtgärdseffekter, åtgärdspotential och nyttor förknippat med åtgärder. Dessa

finns översiktligt samlade i kapitel 7. Vattenmyndigheterna framför att underlagen för normerna som ska beslutas i ordinarie cykel, d.v.s. för 2027–2033, behöver vara klara 2025 för att kunna beaktas i normsättningsprocessen.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att myndigheten i ett första steg behöver prioritera vilka insatser som kan genomföras under 2024, i tillägg till det arbete som redan pågår med att stötta vattenmyndigheterna i den fördjupade normöversynen inför omprövningarna av vattenkraften. I nästa steg kan mer långsiktiga behov adresseras.

Ett stort antal svar från vattenmyndigheterna respektive länsstyrelserna beskriver behov av ökade insatser för övervakning och uppföljning. Ett förslag som lyfts är att underlag och data från verksamhetsutövare samlas in för att fylla luckor i databehovet. Det finns idag inget krav på vattenverksamhetsutövare att lämna in en miljörapport och därför har myndigheterna inte tillgång till denna information. Havs- och vattenmyndigheten anser att det vore rimligt med ett krav för de som bedriver "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" att rapportera till exempel flödes- och vattenståndsdata till lämplig datavärd. Det kan lösas genom att regeringen inför krav på miljörapport och/eller krav i föreskrifter på rapportering av data till lämplig datavärd. Havs- och vattenmyndigheten har i slutredovisningen av regeringsuppdraget om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor, lämnat motsvarande förslag. En förutsättning för att bättra tillgången till data kan i vissa fall också vara att berörd myndighet får förutsättningar att samla in, lagra och bearbeta information, särskilt om informationen har bäring på fastigheter eller liknande.

8.6 Klimat, vattenbrist och torka

Hantering av klimatförändringar i analyserna

Vattenmyndigheterna efterfrågar vägledning om hur och på vilket underlag de ska beakta effekterna av klimatförändringar i sina bedömningar av olika verksamheters utveckling och vattenanvändning. Även i bedömningen av åtgärdsbehov, åtgärdseffekter och åtgärdspotential behöver detta beaktas. En EU-vägledning om hantering av klimatförändringar i vattenförvaltningen tas för närvarande fram och Havs- och vattenmyndigheten avser att se över vägledningsbehov baserat på denna.

När det gäller hantering av långsiktiga konsekvenser i normsättningen, inklusive kostnader och nyttor av åtgärder i ett förändrat klimat, så kan valet av samhällsekonomisk diskonteringsränta ha stor påverkan på vilka åtgärder som bedöms medföra orimliga kostnader. Idag finns ingen rekommendation om vilken samhällsekonomisk diskonteringsränta som ska användas. Ofta används den fasta ränta som rekommenderas av Trafikverket för transportsektorn men en fallande diskonteringsränta kan behövas för åtgärder som har stora konsekvenser på lång sikt, till exempel för att beakta effekter av klimatförändringar och värdet av klimatanpassning för kommande generationer. Havs- och vattenmyndigheten anser att regeringen bör ge i uppdrag till lämplig myndighet att ta fram en rekommendation om vilken diskonteringsränta som ska användas av myndigheterna, särskilt när det gäller climateffekter.

Prognoser över utvecklingen av olika verksamheter samt vattenanvändning, som integrerar effekterna av klimatförändring

Vattenmyndigheterna lyfter behov av underlag för att kunna beakta klimatförändringar i prognoser över olika verksamheters utveckling, vattenanvändning, åtgärdseffekter och åtgärdspotential.

Havs- och vattenmyndigheten behöver, tillsammans med sektorsmyndigheter, ta fram prognoser över utvecklingen av olika sektorer och deras vattenanvändning. I den mån det är möjligt och rimligt resursmässigt bör de brytas ner på distrikts- och avrinningsområdesnivå. Prognoserna behöver inkludera effekter av framtida klimatförändringar. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att detta är ett relativt stort arbete som kan behöva utvecklas etappvis. Om prognoser över vattenanvändningen ska kunna brytas ned på distrikts- och avrinningsområdesnivå, så behöver det finnas underlag om befintlig vattenanvändning på samma skala. Det saknas idag underlag om de vattenuttag som sker.

9 Angående förslag på författningsändringar

Havs- och vattenmyndigheten har med anledning av regeringsuppdraget inte några konkreta förslag på ändringar i vattenförvaltningsförordningen med tillhörande föreskrifter.

Myndigheten vill dock peka på behovet av ett beslut angående vattenförvaltningens organisation. Havs- och vattenmyndigheten har tidigare yttrat sig över de förslag till författningsändringar som togs upp i SOU 2019:66, En utvecklad vattenförvaltning. Myndighetens generella slutsats kring författningsförslagen var att dessa bör utvecklas och justeras i samband med att utredningens förslag bearbetas inför ett eventuellt beslut om genomförande.

I arbetet med att utreda bättre förutsättningar för att ta omhand underlag och data, som beskrivits i avsnitt 8.5, kan behov av författningsförändringar också behöva hanteras. Havs- och vattenmyndigheten anser att det vore rimligt med ett krav för de som bedriver "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" att rapportera till exempel flödes- och vattenståndsdata till lämplig datavärd. Det kan lösas genom att regeringen inför krav på miljörapport och/eller krav i föreskrifter på rapportering av data till lämplig datavärd. Havs- och vattenmyndigheten har i slutredovisningen av regeringsuppdraget om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor, lämnat motsvarande förslag. En förutsättning för att kunna förbättra tillgången till data kan i vissa fall också vara att berörd myndighet får mandat och förutsättningar att samla in, lagra och bearbeta information, särskilt om informationen har bäring på fastigheter eller liknande.

10 Bilagor

Bilaga 1 Tillämpning av KMV och undantag

Bilaga 2a Sammanställning enkätsvar vattenkraft

Bilaga 2b Sammanställning workshop jordbruksproduktion

Bilaga 3 Vattenmyndigheternas behov sorterade