

Handläggare
Ylva Engwall
Vattenmiljöenheten
ylva.engwall@havochvatten.se

Datum 2024-09-17

Dnr 2024-3087

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet

Uppdrag om att analysera möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster

Redovisning av regeringsuppdrag i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2024 om att analysera möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster. Uppdraget inkom till myndigheten den 21 december 2024.

Myndigheten har analyserat möjligheterna att minska antalet vattenförekomster inom ramen för nuvarande lagstiftning samt vilka konsekvenser en minskning skulle kunna få, särskilt med avseende på möjligheter att sätta undantag i form av sänkta krav och att kategorisera vatten som kraftigt modifierade. Inom ramen för uppdraget diskuteras också de administrativa konsekvenserna av en ändring.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av utredaren Ylva Engwall. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Johan Kling, enhetschefen Signild Nerheim, utredaren Jonas Svensson och verksjuristen Ramona Liveland medverkat.

Anna Ledin

Ylva Engwall
Ylva Engwall

Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
1.1	Möjligheter att minska antalet vattenförekomster.....	4
1.2	Konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster	4
1.2.1	Konsekvenser för undantag i form av mindre stränga krav	4
1.2.2	Konsekvenser för att kategorisera vatten som kraftigt modifierade	4
1.2.3	Administrativa kostnader.....	5
1.2.4	Övriga konsekvenser.....	5
2	Uppdraget och dess beredning.....	5
2.1	Uppdragsbeskrivning	5
2.2	Avgränsningar.....	5
2.3	Samråd	6
3	Utgångspunkter.....	6
4	Bakgrund över svensk ytvattenförekomstindelning	6
4.1	Den svenska vattenförekomstindelningen	6
4.1.1	Historisk bakgrund över svensk ytvattenförekomstindelning.....	7
5	Rättsliga utgångspunkter	7
5.1	Svensk rätt.....	7
5.1.1	Regleringen i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).....	7
5.1.2	Vatten som inte delats in som vattenförekomster.....	8
5.1.3	Vattenförekomstindelning enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.....	8
5.1.4	Bakgrund till revidering av kartläggningsföreskrifterna NFS 2006:1	9
5.1.5	Gruppering.....	10
5.2	Vattendirektivet och EU-gemensam vägledning	10
5.2.1	Syftet med att dela in "vattenförekomster"	10
5.2.2	Definition av ytvattenförekomst.....	12
5.2.3	Indelning av ytvattenförekomster efter kategori, typ och fysiska egenskaper....	12
5.2.4	Indelning med hänsyn till kraftigt modifierade vatten (KMV)	13
5.2.5	Andra kriterier för indelning av ytvattenförekomster	14
5.3	Process för vattenförekomstindelning enligt EU-gemensam vägledning	16
5.3.1	Små enheter av ytvatten	16
5.3.2	Gruppering av vattenförekomster.....	17
5.4	Sjöstorleken	17
6	Bedömning av möjligheten att minska antalet ytvattenförekomster	18
6.1	Genomförande av förstudie	19

6.2	Slutsatser av förstudie	23
7	Konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster	23
7.1	Administrativa kostnader för att minska antalet vattenförekomster	23
7.1.1	Skulle färre vattenförekomster innebära en minskad kostnad?.....	23
7.1.2	Ändrad vattenförekomstindelning i sig innebär en administrativ kostnad	24
7.2	Svårare att förklara KVM	24
7.3	Svårare att besluta om mindre stränga krav	25
7.4	Lättare för ny eller ändrad verksamhet?.....	26
7.5	Storleken på vattenförekomsterna kan påverka miljöövervakningen	28
7.6	Påverkan på miljön	28
7.7	Påverkan på skyddade områden kan bli mer krävande att bedöma.....	29
8	Diskussion, slutsatser och rekommendationer	29
8.1	Förstudie visar att antalet vattenförekomster kan minskas.....	29
8.2	Att slå samman vattenförekomster leder inte nödvändigtvis till minskade kostnader eller fler KVM och undantag	29
8.3	Förstudien i relation till pågående arbete med ny vattenförekomstindelning.....	30
8.4	Genomförande inom ramen för vattendirektivet.....	30
8.5	Slutsatser och rekommendationer.....	31
8.5.1	Slutsatser.....	32
8.5.2	Rekommendationer	32

1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har i en förstudie analyserat och redogjort för möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster. Tre fallstudier används för att illustrera att det finns potential att minska antalet vattenförekomster inom de ramar som sätts av nationell lagstiftning och direktiv.

1.1 Möjligheter att minska antalet vattenförekomster

Indelningen av vatten i vattenförekomster ingår i det analys- och kartläggningsarbete som ska utföras inom vattenförvaltningen. Kriterier för vattenindelningen framgår inte direkt i vattenförvaltningsförordningen som istället har en direkt hänvisning till vattendirektivet där gällande kriterier för vattenindelningen kan utläsas. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter tydliggör också kriterier för indelning av vattenförekomster.

Sverige har ett mycket stort antal sjöar och vattendrag och en lång kust. Sverige har också, i ett europeiskt perspektiv, ett stort antal vattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten noterar att indelningen i vattenförekomster huvudsakligen fyller ett administrativt syfte för att möjliggöra framför allt rapportering och uppföljning av vattenarbetet. Vidare är vattenförekomsterna viktiga för åtgärdsplanering samt vid miljöprövningar och tillståndsgivning. Det kan därmed vara mer relevant att utvärdera vattenförekomsternas ändamålsenlighet efter dessa syften, än att fokusera på antal eller storlek.

Den inom ramen för detta uppdrag utförda analysen visar att det är möjligt att inom svensk rätt och vattendirektivet att slå samman vattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten har exemplifierat detta genom tre fallstudier. Sammanlagt indikerar analys och fallstudier att det är möjligt att minska antalet vattenförekomster.

1.2 Konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster

Möjliga konsekvenser av att slå samman vattenförekomster till ett färre antal, har analyserats.

1.2.1 Konsekvenser för undantag i form av mindre stränga krav

Det går inte att göra en generell bedömning av om det blir fler eller färre mindre stränga krav om vattenförekomsterna blir större, eftersom omständigheterna för denna undantagsprocess är så platsspecifika. Myndighetens analys visar att för att möjliggöra uppnåendet av rätt status i vattenförekomsterna behöver det i första hand strävas efter att dessa är ändamålsenligt indelade snarare än att sträva efter att det blir färre och större alternativt fler och mindre.

1.2.2 Konsekvenser för att kategorisera vatten som kraftigt modifierade

Större vattenförekomster kan innebära att färre vattenförekomster kommer att uppfylla villkoren för att förklaras som kraftigt modifierade vatten (KMV). Men även när det gäller KMV så är bedömningarna så platsspecifika att det inte går att göra en generell bedömning och istället behöver det i första hand strävas efter att vattenförekomsterna är ändamålsenligt indelade för att göra relevanta avvägningar.

1.2.3 Administrativa kostnader

Det är vattenmyndigheterna som tillsammans med övriga länsstyrelser och SMHI har arbetat fram de vattenförekomstindelningar som finns idag. Storleken på vattenförekomsten bedöms av vattenmyndigheterna inte som avgörande för vad som är administrativt minst kostsamt. Istället bedömer man att rätt avgränsade vattenförekomster, oavsett storlek, är det mest kostnadseffektiva alternativet. Havs- och vattenmyndigheten har inte bedömt för- eller nackdelar i de tekniska systemen av att ha färre vattenförekomster och inte heller möjliga konsekvenser för rapporteringen till EU-kommissionen.

Vattenmyndigheterna bedömer vidare att ytterligare en omfattande ändring av vattenförekomstindelningen kan förväntas vara resurskrävande och utgöra en tung administrativ insats.

1.2.4 Övriga konsekvenser

Myndighetens analys påvisar inte att en översyn av vattenförekomstindelningen skulle leda till några egentliga miljöförbättringar. För att bedöma om de åtgärder som krävs för att uppnå kvalitetskraven är möjliga och kostnadseffektiva är det framförallt viktigt med en ändamålsenlig vattenförekomstindelning i relation till hur kvalitetskraven för vattenförekomsten ska sättas och hur förvaltningen av vattnet ska genomföras. När det gäller miljöövervakning noterar dock myndigheten att ett större antal mindre vattenförekomster kan försvåra arbetet.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten ska i en förstudie analysera och redogöra för möjligheterna och konsekvenser av att väsentligt minska antalet vattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten ska också föreslå hur det kan genomföras inom ramarna för kraven i vattendirektivet. Förslaget ska konsekvensanalyseras bland annat för hur det påverkar möjligheterna till att sätta undantag i form av sänkta krav och att kategorisera vatten som kraftigt modifierade, de administrativa kostnaderna för att genomföra föreslagna ändringar, samt eventuell påverkan på miljön. Havs- och vattenmyndigheten ska inhämta information och synpunkter från de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Högst 500 000 kronor får användas för att genomföra uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 20 september 2024.

2.2 Avgränsningar

Havs- och vattenmyndigheten har i uppdraget analyserat möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster och redogjort för dessa. Myndigheten har exemplifierat detta genom tre fallstudier. Arbetet med uppdraget har inte syftat till att genomföra en fullskalig analys av alla Sveriges vattenförekomster eller att ta fram ett nytt förslag till eller metod för vattenförekomstindelning.

I uppdraget anges generellt begreppet vattenförekomst, vilket innefattar både yt- och grundvattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten har i förstudien fokuserat på tillämpningen

avseende ytvattenförekomster, framför allt vattenförekomstindelning i vattendrag där Sverige har bland de flesta och kortaste vattenförekomsterna inom EU.

Havs- och vattenmyndigheten har inte utrett hur ändamålsenlig indelningen i vattenförekomster är i relation till hur kvalitetskrav ska sättas eller hur förvaltningen av vattnet ska genomföras.

2.3 Samråd

Havs- och vattenmyndigheten har inhämtat information och synpunkter från de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, dels genom skriftliga underlag, dels genom möte den 20 augusti, dels genom pågående diskussioner mellan myndigheterna om vattenförvaltningsfrågor.

3 Utgångspunkter

Vattendirektivet syftar övergripande till att skydda och bevara vattenresurserna, ett hållbart nyttjande och ett effektivt åtgärdsarbete. Hur väl medlemsländerna lyckas med detta utvärderas huvudsakligen genom att mäta och utvärdera miljötillståndet i avgränsade vattenförekomster¹. Utgångspunkten är att god status eller motsvarande, ska nås för varje vattenförekomst² för att nå de övergripande målen. Vattenförekomstens indelning är således en fråga om ändamålsenlighet i relation till hur kvalitetskraven ska sättas, och hur förvaltningen av vattnet ska genomföras. Det kan därför vara relevant att utvärdera vattenförekomsternas ändamålsenlighet, snarare än antal eller storlek.

4 Bakgrund över svensk ytvattenförekomstindelning

4.1 Den svenska vattenförekomstindelningen

Sverige har ett mycket stort antal sjöar och vattendrag, vilket delvis avspeglas i över 344 494 sjöar, fördelat på 38 758 km² sjöyta, enligt fastighetskartan och 466 308 km vattendrag. Sveriges kuststräcka är också mycket lång. I ett europeiskt perspektiv har Sverige också ett stort antal vattenförekomster³.

Om sjöstorleken överstiger 0,5 km² bör den bilda en egen vattenförekomst. Utav Sveriges sjöar så är det 3 404 sjöar som är större än denna storlek. Större sjöar kan sedan delas in i fler vattenförekomster om så behövs enligt vattenförekomstens syfte. Sverige har idag 7 423 vattenförekomster i sjöar vilket kan vara rimligt beaktande Sveriges stora antal sjöar och Europas största sjöareal.

Avseende kustvattenförekomster har Sverige 654 vattenförekomster. Medianstorleken är 1,3 km² vilket är de näst minsta kustvattenförekomsterna i Europa. Endast Norge har mindre kustvattenförekomster. Medianvärdet för Europa är 14 km². En faktor som spelar in är att Sverige, och även Norge, har mer flikiga kuster jämfört med övriga Europa.

Även när det gäller vattendrag tillhör Sverige de länder som har längst total vattendragslängd inom det egna landet. Det kan därför finnas skäl att ha många vattenförekomster. I EU är

¹ CIS Guidance Document No. 7 om övervakning (2003)

² 4 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

³ SVAR 2016 version 2016_8 - Statistiken avspeglar senaste publika klassningen för vattenförekomster 2024-08-29

medellängden på vattenförekomster i vattendrag 16 km. I Sverige är medellängden 5,4 km, med andra ord 34 % av EU genomsnittet på 16 km.

Vad gäller uppdelningen av ansvar och roller är Havs- och vattenmyndigheten föreskrivande myndighet och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram vattenförekomstindelningen.

4.1.1 Historisk bakgrund över svensk ytvattenförekomstindelning

Historiken bakom den svenska vattenförekomstindelningen som den ser ut i dag (2024) har i huvudsaklig utsträckning beskrivits i bilaga 1 till Vattenmyndigheternas regeringsuppdrag om *Översyn av indelning av ytvatten i vattenförekomster* som redovisades till regeringen under 2020⁴. Vattenmyndigheten har efter det uppdraget genomfört en omfattande revidering av ytvattenförekomstindelningen som avses att inkluderas under förvaltningscykel tre för att vara operativ under 2027–2033. Vattenmyndigheterna såg behov av att göra vissa justeringar i vattenförekomstindelningen både med anledning av slutsatserna från regeringsuppdraget och behovet att göra vissa mindre men viktiga justeringar som att anpassa kustvattenförekomsterna efter Sveriges nya baslinje. Sådana mindre behov hanteras också i den regelbundna återkommande översynen av vattenförekomstindelningen som ska göras minst en gång i varje vattenförvaltningscykel.

5 Rättsliga utgångspunkter

5.1 Svensk rätt

5.1.1 Regleringen i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Målet inom vattenförvaltningen att uppnå god vattenstatus bör eftersträvas för varje avrinningsområde.⁵ Vattenförvaltningens miljönytta ligger bland annat i att avrinningsområdena bedöms som helheter så att åtgärder lättare kan sättas in där de ger mest nytta.

Vattenmiljöarbetet främjas av kombinationen av helhetstänkande i avrinningsområden, konkreta, regionalt och lokalt förankrade mål för vattenförekomster samt åtgärdsprogram som utgår från naturvetenskapliga och ekonomiska fakta.⁶

För att kunna fastställa de mål som ska nås inom vattenförvaltningen behövs dock en administrativ enhet, i det här fallet vattenförekomsten, för vilken målet ska gälla. Utgångspunkten är då att god status också ska nås för varje vattenförekomst.⁷ Finns det förutsättningar för undantag från målet god status ska undantag tillämpas. Undantag ska då motiveras och beslutas för varje enskild vattenförekomst.⁸ Vissa ytvatten kan vidare förklaras som kraftigt modifierade ytvatten (KMV) om alla förutsättningar för det är uppfyllda.⁹ Förklarandet av KMV ska göras för en

⁴ Vattenmyndigheterna, 2020. Översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster. Regeringsuppdrag. Vattenmyndigheten i Kalmar, dnr: 537-6322-19.

⁵ Prop. 2003/04:2, s. 25.

⁶ Prop. 2003/04:2, s. 18.

⁷ 4 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

⁸ 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen.

⁹ 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

enskild ytvattenförekomst och det mål som ska uppnås i denna ytvattenförekomst benämns god ekologisk potential.¹⁰

En ytvattenförekomst definieras i vattenförvaltningsförordningen som *”en avgränsad och betydande förekomst av ytvatten såsom t.ex. en sjö, en å, älv eller kanal, ett vatten i övergångszon eller ett kustvattenområde”*.¹¹ Indelningen av vatten i vattenförekomster ingår i det kartläggnings- och analysarbete som ska utföras inom vattenförvaltningen. Kriterier för vattenindelningen framgår inte direkt i vattenförvaltningsförordningen som istället har en direkt hänvisning till vattendirektivet där gällande kriterier för vattenindelningen kan utläsas.¹² Här framgår bland annat att vattnet ska delas in i någon av kategorierna vattendrag, sjöar, vatten i övergångszon respektive kustvatten eller om vattnet ska utgöra en konstgjord eller en kraftigt modifierad ytvattenförekomst samt att dessa kategorier sedan ska delas in i typer. Vidare framgår vilka storlekskriterier som gäller samt att det ska fastställas referensförhållanden.¹³ Av de två system som anges för att differentiera vattenförekomster i typer, system A och system B är det endast system A som anger storleksvärden för vattendrag och sjöar. Det minsta storleksintervallet för ett vattendrag i system A är 10–100 km² tillrinningsområde¹⁴ och det minsta storleksintervallet för en sjö i system A är 0,5–1 km² yta¹⁵. Inga storlekar för kustvatten ges. Vid tillämpning av system B måste dock uppnås åtminstone samma nivå av differentiering som system A.¹⁶ Sverige tillämpar system B men använder också vissa aspekter av system A¹⁷.

5.1.2 Vatten som inte delats in som vattenförekomster

En stor del av Sveriges vatten finns inte indelat som vattenförekomster utan benämns ibland som *”övrigt vatten”*.¹⁸ Det behöver likväl säkerställas att dessa övriga vatten omhändertas på lämpligt sätt. Av direktiv och förarbeten framgår att målet att uppnå god status för vatten bör eftersträvas för varje avrinningsområde, så att åtgärder som avser ytvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.¹⁹

5.1.3 Vattenförekomstindelning enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter

Enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter²⁰ gäller följande kriterier för indelning av ytvattenförekomster:

”Vattenmyndigheten ska tillse att ytvattenförekomster delas in i relevant skala. Sjöarnas, vattendragens, kustvattnens och vattnen i övergångszons fysiska struktur utgör huvudkriterium för indelning av ytvattenförekomster.

Ytvattenförekomster ska delas in enligt kriterierna nedan:

¹⁰ 4 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen.

¹¹ 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

¹² 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen hänvisar till artikel 5 och bilaga II i vattendirektivet.

¹³ Avsnitt 1.2 och 1.3 i bilaga II i vattendirektivet.

¹⁴ Avsnitt 1.2.1 i bilaga II i vattendirektivet.

¹⁵ Avsnitt 1.2.2 i bilaga II i vattendirektivet.

¹⁶ Avsnitt 1.1 i bilaga II i vattendirektivet.

¹⁷ *Översyn av typologi för sjöar och vattendrag* Drakare, S., Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för vatten och miljö, Rapport 2014:2, s. 10f.

¹⁸ Se användning av begreppet i till exempel Promemoria – Vattenmiljö och vattenkraft, s. 99, och prop. 2023/24:30, s. 29.

¹⁹ Prop. 2003/04:2, s. 25, i enlighet med skäl 33 i vattendirektivet.

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

- Sjöar större än eller lika med 0,5 km² och vattendrag med tillrinningsområde större än eller lika med 10 km² utgör grunden för identifieringen av ytvattenförekomster.
- Vattendrag med mindre tillrinningsområde än 10 km² kan utgöra egna ytvattenförekomster om de ligger nedströms ett vattendrag med större tillrinningsområde än 10 km² eller om vattendraget är beläget nedströms en sjö (större än 0,5 km²). Detta för att bibehålla ett sammanhängande hydrografiskt nätverk.
- Ytvattenförekomster för kustvatten och vatten i övergångszon skapas utifrån Havsområdesregistret (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) i de vatten som finns från kusten till en nautisk mil utanför baslinjen.
- Ytvattenförekomster för havsområden (utsjöområden) skapas utifrån Havsområdesregistret (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) mellan 1 och 12 nautiska mil utanför baslinjen, för varje vattendistrikt.
- En stor ytvattenförekomst kan delas upp utifrån väsentliga skillnader i statusklass och påverkan endast om ytvattenförekomsten inte blir föremål för fragmentering.
- Två eller flera små ytvattenförekomster kan slås samman till en större ytvattenförekomst utifrån likheter i statusklass och påverkan.”

I föreskrifterna framgår även att ytvatten ska delas in efter typer. Indelningskriterier för typtillhörighet finns för sjöar, vattendrag respektive kustvatten.²¹

Regleringarna i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter motsvarar i flera delar de regleringar om vattenförekomstindelning som tidigare fanns i Naturvårdsverkets föreskrifter.²²

5.1.4 Bakgrund till revidering av kartläggningsföreskrifterna NFS 2006:1

Naturvårdsverkets kartläggningsföreskrifter, bland annat avseende vattenförekomstindelning, överfördes under 2016–2017 till Havs- och vattenmyndighetens författningssamling. Samtidigt gjordes en översyn av gällande bestämmelser. Naturvårdsverket, i samråd med vattenmyndigheterna, tog då också fram en skrivelse²³ i syfte att säkerställa en enhetlig ytvattenförekomstindelning över landet. Denna skrivelse var ett stöd i Havs- och vattenmyndighetens översyn av föreskrifterna. Naturvårdsverket skrev också i remissvar på Havs- och vattenmyndighetens översyn, att möjligheterna att begränsa och slå samman antalet vattenförekomster bör preciseras för att begränsa antalet. Samtidigt, i motsats till Naturvårdsverkets yttrande, uttrycktes från vattenmyndigheterna behov om att en ytterligare strecksats behövde läggas till om möjlighet att utifrån andra relevanta kriterier eller behovsprövning ytterligare dela in ytvattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten konstaterade i det arbetet att någon skala eller nedre storlek för en ytvattenförekomst varken finns reglerat i vattendirektivet eller preciserat i någon EU-gemensam vägledning.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterade vidare²⁴ att även om det inte finns ett egenvärde i flera små ytvattenförekomster, så finns det ett stort värde i att principerna för indelning är desamma nationellt. Detta underströks också tydligt i Naturvårdsverkets skrivelse från 2007 och

²¹ 6 § HVMFS 2017:20.

²² Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:1) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

²³ Naturvårdsverket. Skrivelse 2007-05-09. Dnr 720-3769-07 Mm.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2017. Sammanfattning av remissvar och bemötande - Remiss gällande Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2017-xx om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.:Dnr 1770-17. (Kriterier för indelning av ytvattenförekomster 4 §)

var också ett starkt argument för uppdatering av föreskrifterna under 2016–2017. Havs- och vattenmyndigheten konstaterade vidare att länsstyrelsernas arbete med att indela ytvattenförekomster hade resulterat i stora principiella skillnader mellan främst de norra vattendistrikten och de södra vattendistrikten. Dessa skillnader och orsaken till dem beskrivs i vattenmyndigheternas regeringsuppdrag från 2020²⁵.

I revideringen av föreskrifterna lades, mot bakgrund av vad som nämns ovan, en strecksats till under 4 § HVMFS 2017:20 av vilken framgår att det är möjligt att ytterligare dela upp ytvattenförekomster där skäl finns, under förutsättning att vattenförekomsten inte blir föremål för fragmentisering. Dessutom lades ytterligare en strecksats till, som anger att mindre vattenförekomster kan aggregeras till större, vilket möjliggör att utpekade vattenförekomster kan slås ihop. Havs- och vattenmyndighetens uppfattning var att dessa båda strecksatser skulle medverka till att ta bort skillnaderna mellan de norra respektive södra vattendistrikten²⁶.

5.1.5 Gruppering

En möjlighet för att hantera problematiken med att bedöma ett stort antal ytvattenförekomster är att göra en sammantagen bedömning för flera små vattenförekomster genom så kallad gruppering. Detta kan vara aktuellt när det saknas eller finns otillräckliga underlagsdata i en vattenförekomst för att klassificera, samtidigt som det finns bra data för klassificering i en likartad vattenförekomst. Vattenmyndigheten får sammanföra ytvattenförekomster i grupper under förutsättning att ytvattenförekomsterna ligger inom samma vattendistrikt, har samma typtillhörighet och är föremål för likartad påverkan. All gruppering ska tydligt motiveras.²⁷ En grupp av ytvattenförekomster definieras som två eller flera ytvattenförekomster som ligger inom samma vattendistrikt, har samma typtillhörighet och är föremål för likartad påverkan.²⁸

5.2 Vattendirektivet och EU-gemensam vägledning²⁹

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt regeringsuppdraget bland annat analysera och redogöra för möjligheterna och konsekvenser av att väsentligt minska antalet vattenförekomster samt hur det kan genomföras inom ramarna för kraven i vattendirektivet. Nedan följer därför en mer utvecklad redogörelse för vattendirektivets krav avseende indelning av vattenförekomster. EU-gemensam vägledning³⁰ har använts som stöd att uttolka kraven.

5.2.1 Syftet med att dela in "vattenförekomster"

Centralt för vattendirektivet är begreppet integrering som ses som grunden till förvaltningen av vattenskydd inom vattendistriktet. Integreringen avser en kombination av miljömål för att skydda

²⁵ Vattenmyndigheterna, 2020. Översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster. Regeringsuppdrag. Vattenmyndigheten i Kalmar, dnr: 537-6322-19.

²⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2017. Sammanfattning av remissvar och bemötande - Remiss gällande Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2017-xx om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön: Dnr 1770-17. (Kriterier för indelning av ytvattenförekomster 4 §)

²⁷ 7 § HVMFS 2017:20.

²⁸ 1 kap. 3 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.

²⁹ Central vägledning är CIS Guidance Document No. 2 om identifiering av vattenförekomster (2003). Annan EU-gemensam vägledning som är relevant är CIS Guidance Document No. 4 om KMV (2003), CIS Guidance Document No. 7 om övervakning (2003), CIS Guidance Document No. 20 om undantag (2009), CIS 36 Guidance Document No. om undantag för ny verksamhet (2017) och CIS Guidance Document No. 37 om ekologisk potential (2019). Senare CIS Guidance Document hänvisar vanligen tillbaka till CIS Guidance Document No. 2.

³⁰ I första hand CIS Guidance No. 2 och CIS Guidance No. 7.

mycket värdefulla akvatiska ekosystem och säkerställa en allmän *god* status för andra vatten. Integreringen avser alla vattenresurser på avrinningsområdesnivå. Därutöver förutsätter vattendirektivet integrering på en rad områden för att uppnå direktivets miljömål. Integreringen avser även intressenter och det civila samhället genom att öppenhet främjas och information görs tillgänglig för allmänheten samt genom att intressenter får vara delaktiga i framtagandet av förvaltningsplaner.³¹

Vattendirektivet omfattar *alla* vatten oberoende av storleken och egenskaperna³². Däremot är kvalitetskraven specifika för vatten som är indelade i vattenförekomster. För att genomföra direktivet behöver allt detta vatten hanteras genom geografiska eller administrativa enheter, särskilt *avrinningsområdet*, *vattendistriktet* och *ytvattenförekomster*³³. Medan avrinningsområdet är det geografiska område som är relaterat till det hydrologiska systemet är vattendistriktet *huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden*³⁴. Ett centralt syfte med direktivet är att förhindra ytterligare försämring av samt skydda och förbättra statusen för ytvatten. Möjligheten för direktivet för att uppnå detta syfte och dess relaterade mål kommer huvudsakligen att mätas utifrån status för *vattenförekomster*. *Vattenförekomster* är därför de enheter som kommer att användas för rapportering och bedöma efterlevnaden av miljömålen. Identifieringen av en *vattenförekomst* är dock ett verktyg och inte ett mål i sig.³⁵ Målet att uppnå god status bör enligt vattendirektivet eftersträvas för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.³⁶

Direktivets mål ska gälla för *vattenförekomsten* som bör vara en sammanhängande delenheter i avrinningsområdet (vattendistriktet). Huvudsyftet med att identifiera *vattenförekomster* är därför att möjliggöra att statusen kan beskrivas korrekt och i förhållande till miljömålen enligt direktivet^{37,38}. Identifieringen av vattenförekomster bygger i första hand på geografiska och hydrologiska bestämningsfaktorer. Identifieringen och efterföljande klassificering av vattenförekomster måste ge en tillräcklig beskrivning av detta definierade geografiska område för att möjliggöra en korrekt jämförelse med vattendirektivets mål. Detta beror på att direktivets miljömål och åtgärderna som behövs för att uppnå dem tillämpas på *vattenförekomster*. En central beskrivning i detta sammanhang är *status* för dessa förekomster. Om vattenförekomster identifieras som inte tillåter en exakt beskrivning av statusen för akvatiska ekosystem kommer inte direktivets mål att kunna tillämpas korrekt (Figur 1). Samtidigt bör en oändlig uppdelning av vattenförekomster undvikas för att minska den administrativa bördan om den inte uppfyller något syfte vad gäller ett korrekt genomförande av direktivet. Direktivet kräver endast sådan ytterligare indelning av ytvatten som är nödvändig för en klar, konsekvent och effektiv tillämpning av definierade mål. Indelningar av ytvatten till mindre och mindre vattenförekomster som inte stöder detta syfte bör undvikas.

³¹ CIS 7, s. 5f.

³² Artiklar 2.1, 2.2 och 2.3 i vattendirektivet. Se även CIS 2, s. 2.

³³ Artiklar 2.13, 2.15 respektive 2.10 i vattendirektivet.

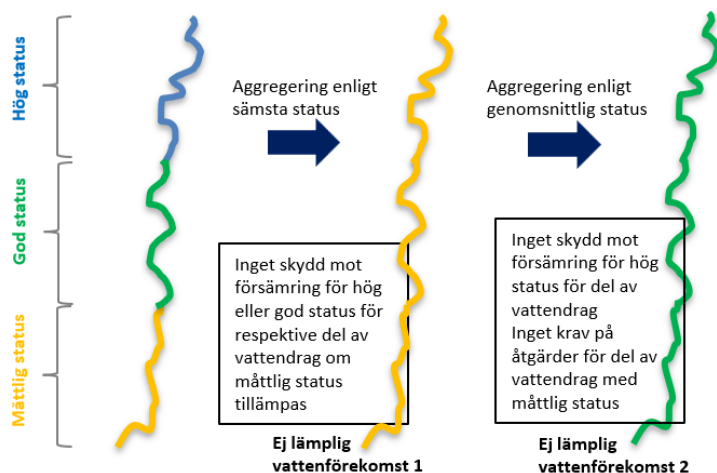
³⁴ Artikel 2.15 i vattendirektivet.

³⁵ CIS 2, s. 2 och CIS 7, s. 10.

³⁶ Skäl 33 i vattendirektivet.

³⁷ Det kommer att krävas en bedömning av status av vattenförekomster för att analysera om de riskerar att inte uppfylla målen som fastställts för dem enligt artikel 4 [artikel 5; Bilaga II 1.5 och 2]. Status hos vattenförekomster måste klassificeras med information från övervakningen [artikel 8, bilaga V 1.3, 2.2 och 2.4]. Statusen för vattenförekomster måste rapporteras i förvaltningsplanerna [artikel 13, bilaga VII] och vid behov måste åtgärder utarbetas [artikel 11, bilaga VI].

³⁸ CIS 2, s. 2, se även CIS 7, s. 15 och CIS 36, s. 23 med hänvisning till CIS 2.



Figur 1. Illustration av konsekvenserna för direktivets mål om en *vattenförekomst* inte ger en korrekt beskrivning av ytvattenstatus

5.2.2 Definition av ytvattenförekomst

Vattendirektivet definierar en ytvattenförekomst som "en avgränsad och betydande ytvattenförekomst som till exempel en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka."³⁹ Tillämpningen av definitionen kräver en uppdelning av ytvatten i avrinningsområden och distrikt⁴⁰ till enheter som är avgränsade och betydande. Även om det ges exempel på sådana element såsom en sjö, ett magasin och en flod, ger inte direktivet någon direkt vägledning om hur man identifierar de enheter som ska betraktas som *avgränsade och betydande* och därmed *vattenförekomster*.⁴¹

För att en ytvattenförekomst ska vara en avgränsad del av ett ytvatten får den inte överlappa en annan förekomst eller bestå av ytvattenförekomster som inte är angränsande. En ytvattenförekomst får inte heller överlappa gränserna mellan ytvattenförekomststyper.⁴² En vattenförekomst måste vara avgränsad *och* betydande på samma gång. Att vattenförekomsten är avgränsad är inte tillräckligt i sig.⁴³

5.2.3 Indelning av ytvattenförekomster efter kategori, typ och fysiska egenskaper

En ytvattenförekomst får inte bestå av olika ytvattenkategorier (vattendrag⁴⁴, sjöar⁴⁵, övergångsvatten⁴⁶ och kustvatten⁴⁷). Den måste vara av en och samma kategori⁴⁸. Gränsen för en vattenförekomst får fastställas där två olika kategorier "möts" (Figur 2)⁴⁹.

³⁹ Artikel 2.10 i vattendirektivet.

⁴⁰ Artikel 3.1 i vattendirektivet.

⁴¹ CIS 2, s. 5.

⁴² Avsnitt 1.1 ii) i bilaga II i vattendirektivet.

⁴³ CIS 2, s. 5.

⁴⁴ Artikel 2.4 i vattendirektivet.

⁴⁵ Artikel 2.5 i vattendirektivet.

⁴⁶ Artikel 2.6 i vattendirektivet.

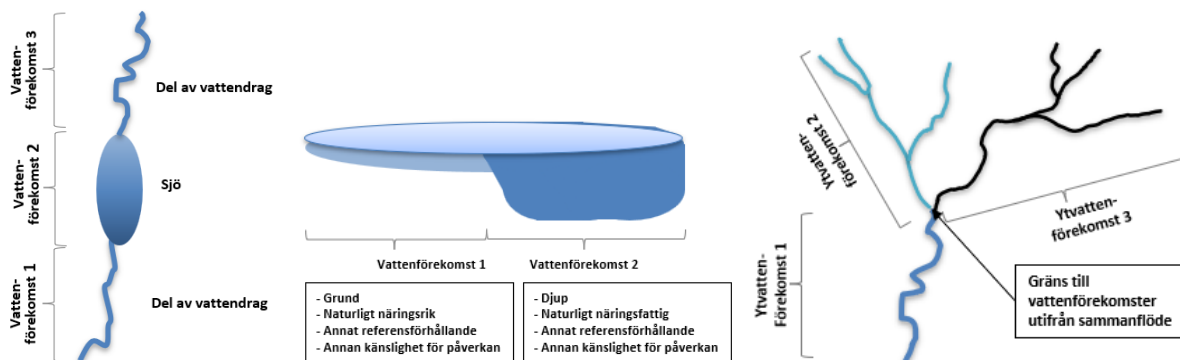
⁴⁷ Artikel 2.7 i vattendirektivet.

⁴⁸ Avsnitt 1.1 ii) i bilaga II i vattendirektivet.

⁴⁹ CIS 2, s. 6.

Direktivet utesluter inte att en del av en vattenförekomst delas in och betraktas som en enskild vattenförekomst. Till exempel om en del av en sjö är av en annan typ än resten av sjön måste sjön delas upp i mer än en ytvattenförekomst (se Figur 2).

Fysiska egenskaper (geografiska eller hydromorfologiska) som sannolikt kommer att vara betydande i förhållande till direktivets mål bör användas för att identifiera avgränsade delar av ytvatten.⁵⁰



Figur 2. Vänster figur: Gränserna för kategorierna av ytvatten skapar gränser till vattenförekomster. Mittenfigur: Uppdelning av en sjö utifrån en typgräns. Höger figur: Indelning av en flod utifrån dess fysiska egenskaper – i detta fall ett sammanflöde.

5.2.4 Indelning med hänsyn till kraftigt modifierade vatten (KMV)

Ett KMV⁵¹ kan förklaras när god ekologisk status inte uppnås hos ett ytvatten på grund av påverkan på hydromorfologiska egenskaper som orsakats av fysiska förändringar (figur 3)⁵².

Ett KMV måste (åtminstone) preliminärt identifieras under kartläggningen av ytvatten⁵³ och ett KMV måste ses över vart sjätte år.⁵⁴ Identifieringen av KMV måste utgå från kriterierna i vattendirektivets artikel 4.3. I princip är gränserna för KMV främst styrda av omfattningen av förändringar i de hydromorfologiska egenskaperna som (a) härrör från fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet och (b) förhindrandet av uppnåendet av god ekologisk status.⁵⁵

Ett KMV kan vara en av vattenkategorierna vattendrag, sjö, övergångsvatten eller kustvatten. Vid indelning får en vattenförekomst inte bestå av olika kategorier och ett KMV kan inte blandas med naturliga kategorier.⁵⁶

⁵⁰ CIS 2, s. 6f.

⁵¹ Artikel 2.9 i vattendirektivet.

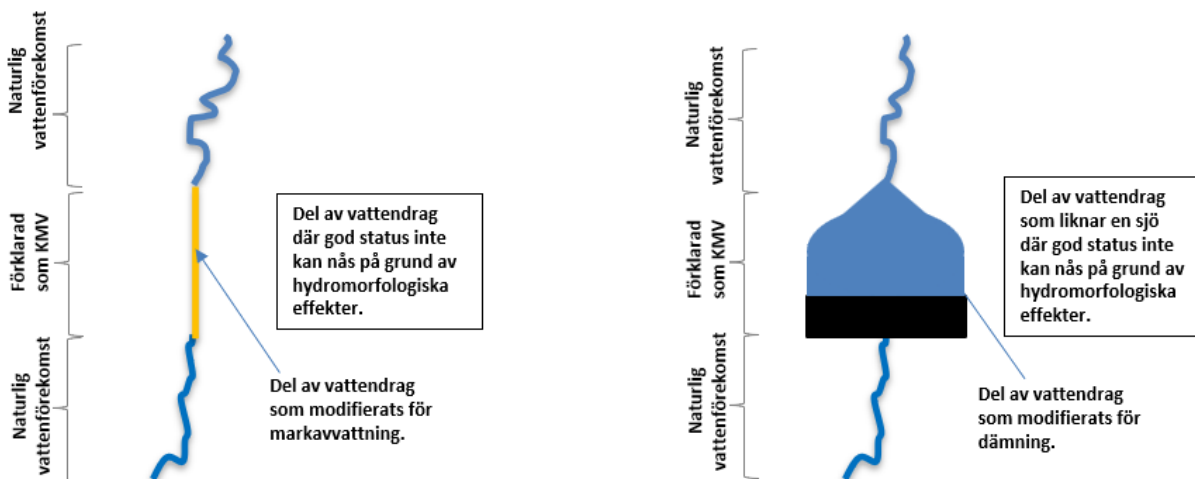
⁵² Artikel 4.3 i vattendirektivet, se även CIS 2, s. 8.

⁵³ Avsnitt 1.1 i) i bilaga II i vattendirektivet.

⁵⁴ Artikel 4.3 i vattendirektivet.

⁵⁵ Se även CIS 2, s. 8.

⁵⁶ CIS 37, s. 2. Se även CIS 37, s. 54f



Figur 3. Vänster figur visar identifiering och efterföljande förklarande av KMV där en del av vattendraget har rätats för markavvattning. Höger figur visar identifiering och efterföljande förklarande av KMV där en del av vattendraget har dämats. Vattendraget har förändrats så att en del har kommit att likna en sjö.

5.2.5 Andra kriterier för indelning av ytvattenförekomster

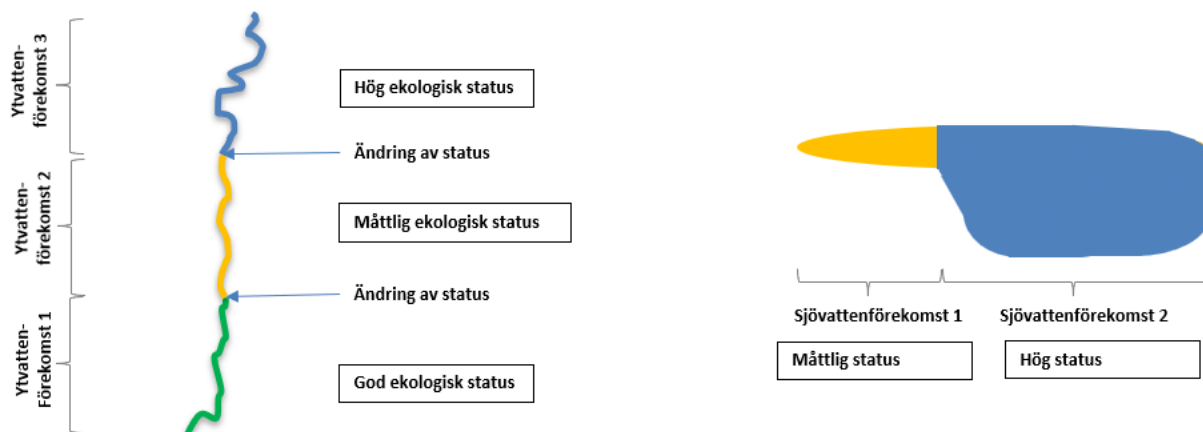
Utöver de kriterier som framgår av vattendirektivet finns andra aspekter som bidrar till att förbättra indelningen av ändamålsenliga vattenförekomster. Ett implicit krav i direktivet är att syftet med att identifiera "vattenförekomster" är att möjliggöra en korrekt beskrivning av ytvattenstatus⁵⁷. Kopplat till detta krav behöver påverkan och effekter beaktas. Dessutom kan olika användningar (såsom dricksvatten) och befintliga eller nya skyddade områden (exempelvis Natura 2000-områden) användas i en förfinad identifiering av vattenförekomster. Frågorna om påverkan, status och effekter är nära sammankopplade.⁵⁸

En avgränsad ytvattenförekomst bör inte innehålla betydande delar av olika status. En *vattenförekomst* måste kunna tilldelas en enskild ekologisk statusklass med tillräcklig säkerhet utifrån övervakningen. Även om effekterna av mänsklig påverkan alltid kommer att variera oavsett storleken på en vattenförekomst bör större förändringar i ytvattenstatus användas för att ange de gränser för ytvattenförekomsten som behövs för att säkerställa att identifieringen av vattenförekomsten ger en korrekt beskrivning av ytvattenstatusen (se Figur 4).⁵⁹

⁵⁷ Motsvarande potential för KMV.

⁵⁸ CIS 2, s. 9.

⁵⁹ CIS 2, s. 9f och CIS 7 s. 16.



Figur 4. Identifiering av vattenförekomster utifrån skillnader i status i ett vattendrag respektive en sjö.

Det är möjligt att successivt dela upp vatten i mindre och mindre enheter vilket skulle medföra betydande administrativa bördor. Det går dock inte att definiera den nivå under vilken indelning är olämplig. Det kommer att bli nödvändigt att balansera kravet på att korrekt beskriva vattenstatus mot behovet av att undvika fragmentering av ytvatten till ett ohanterligt antal vattenförekomster.⁶⁰

Skyddade områden, som till exempel Natura 2000-områden, identifieras enligt olika lagstiftningar. Enligt vattendirektivet måste alla skyddade områden beaktas för en integrerad vattenförvaltning⁶¹. Särskilda mål⁶² definieras och olika bestämmelser specificerar mer specifika krav för skyddade områden (till exempel övervakning)⁶³. Följaktligen finns det ytterligare mål att överväga för vattenförekomster som också ingår i ett skyddat område. Därför kan de befintliga gränserna för skyddade områden övervägas för identifiering av vattenförekomster enligt vattendirektivet. Gränserna för vattenförekomster och skyddade områden kommer i de flesta fall inte sammanfalla eftersom de båda geografiska områdena definieras för olika ändamål utifrån olika kriterier. I det fall en vattenförekomst inte skulle vara helt innanför eller utanför ett skyddat område kan övervägas att dela vattenförekomsten i två delar så att gränserna sammanfaller.⁶⁴

⁶⁰ CIS 2, s. 9.

⁶¹ Artikel 6, 7 och bilaga IV i vattendirektivet.

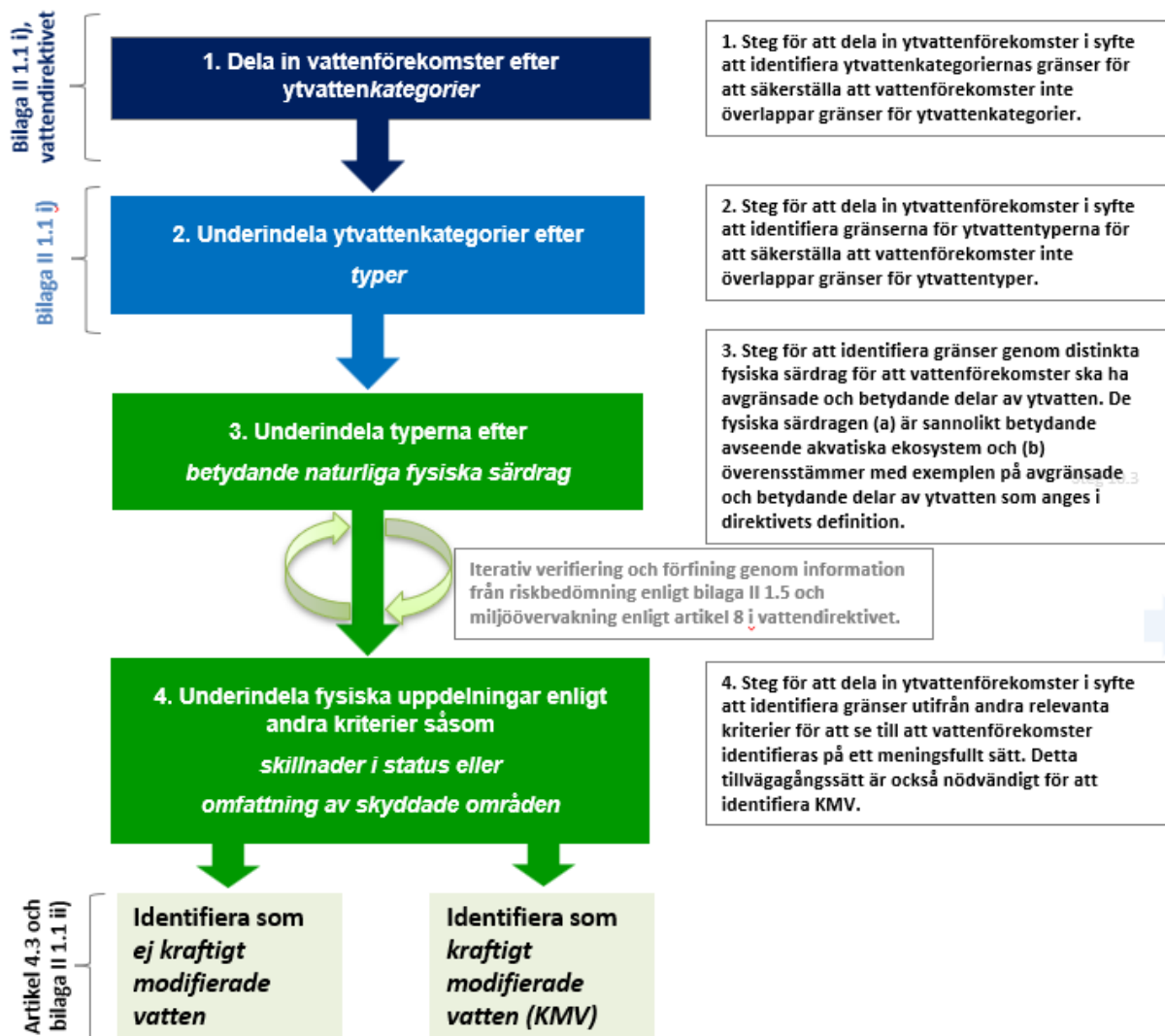
⁶² Artikel 4.1 c i vattendirektivet.

⁶³ Avsnitt 1.3.5 i bilaga V i vattendirektivet.

⁶⁴ CIS 2, s. 10f.

5.3 Process för vattenförekomstindelning enligt EU-gemensam vägledning

Av EU-gemensam vägledning framgår hur identifiering av ytvattenförekomster kan tillämpas i en hierarkisk process (se Figur 5. Sammanfattning av föreslagen process för att dela in ytvattenförekomster (CIS Guidance nr 2).



Figur 5. Sammanfattning av föreslagen process för att dela in ytvattenförekomster (CIS Guidance nr 2).

5.3.1 Små enheter av ytvatten

Syftet med vattendirektivet är att skapa en ram för skydd av *alla* vatten inklusive inre ytvatten, övergångsvatten och kustvatten⁶⁵ och genomförandet av direktivets bestämmelser måste uppnå detta syfte. Ytvatten omfattar dock ett stort antal mycket små vatten för vilka den administrativa bördan för förvaltningen av dessa vatten kan bli enorm.⁶⁶

Enligt en EU-dom gäller att en sjö med en yta på mindre än 0,5 km² varken omfattas av skyldigheten att fastställa typspecifika referensförhållanden eller av skyldigheten att upprätta program för övervakning av vattenstatusen. När en behörig myndighet prövar en ansökan om

⁶⁵ Artikel 1 i vattendirektivet.

⁶⁶ CIS 2, s. 12.

tillstånd till ett projekt som kan påverka en sjö vars yta är mindre än 0,5 km² och för vilken det varken fastställts typspecifika referensförhållanden eller övervakning är den skyldig att försäkra sig om att genomförandet av ett sådant projekt, på grund av dess påverkan på en sådan sjö, inte kan medföra en försämring eller äventyrande av norm hos en annan identifierad ytvattenförekomst.⁶⁷

Bilaga II i vattendirektivet beskriver en process där ytvattenförekomster identifieras, kategoriseras och sedan indelas i typer enligt ett av två system A eller B. Typspecifika förhållanden måste identifieras för vardera ytvattentyp. Varje ytvattenförekomsttyps specifika referensförhållanden jämförs sedan med övervakningsresultaten för en korrekt bedömning av status för vattenförekomsten ifråga. Information om typ och storleken på den betydande mänskliga påverkan som ytvattenförekomsterna utsätts för ska samlas in och hållas uppdaterad. Det ska vidare göras en bedömning av känsligheten hos statusen hos ytvattenförekomsten för den påverkan som identifierats och av sannolikheten att ytvattenförekomsten inte kommer att nå vattendirektivets mål.⁶⁸

5.3.2 Gruppering av vattenförekomster

Ytvattenförekomster kan grupperas i syfte att bedöma risken för att inte uppnå vattendirektivets mål⁶⁹. De kan också grupperas för övervakning, rapportering och förvaltningssyften när övervakning av tillräckligt representativa vattenförekomster i undergrupperna av vattenförekomster ger en acceptabel nivå av säkerhet i resultaten av övervakningen och i synnerhet klassificering av vattenförekomstens status^{70, 71}

Det är tydligt att det i förvaltningssyfte kan vara användbart att gruppera vattenförekomster. En sådan gruppering kan till exempel antas att vara nödvändigt för att underlätta olika bedömningar (till exempel vid klassificering eller åtgärdsanalyser) i de fall ett land har väldigt många vattenförekomster. Där angränsande delar av ytvatten inom en typ har samma status kan sammanslagning av dessa till en enda vattenförekomst ge en korrekt beskrivning av ytvattenstatus.⁷²

5.4 Sjöstorleken

Avseende förändringar i principerna för vattenförekomstindelning ändrades sjöstorleken i HVMFS 2017:20 till att omfatta sjöar ner till 0,5 km² istället för som tidigare 1 km² som en anpassning till kraven i gällande direktiv. Angivelsen om storleksgräns i vattendirektivet för system A får mot denna bakgrund betraktas som styrande.

Även den EU-dom⁷³ som tar upp skillnader i hantering av vatten utifrån storlek på en sjö med en yta på mindre än 0,5 km² jämfört med större än 0,5 km² får anses bekräfta att krav förknippas med vattenförekomster med en viss angiven storlek.

⁶⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-301/22.

⁶⁸ CIS 7, s. 10.

⁶⁹ Avsnitt 1.1.1 i bilaga II i vattendirektivet.

⁷⁰ Avsnitt 1.3, 2.2 och 2.4 i bilaga V i vattendirektivet.

⁷¹ CIS 2, s. 21 och CIS 7, s. 16.

⁷² CIS 2, s. 21.

⁷³ Se EU-domstolens dom i mål C-301/22.

6 Bedömning av möjligheten att minska antalet ytvattenförekomster

Havs- och vattenmyndigheten har i linje med regeringsuppdraget genomfört en förstudie⁷⁴ för att övergripande bedöma möjligheten att minska antalet vattendragsvattenförekomster i Sverige (jämför avsnitt 2.2). Förstudien baseras på tre huvudavrinningsområden i Sverige, Suseån i Halland, Emån i Småland samt Ljungan inom Jämtland, Härjedalen och Medelpad. Bedömningen har utgått från den vattenförekomstindelning som vattenmyndigheterna tagit fram 2022 inför kommande förvaltningscykel 2027–2033.⁷⁵ Här är det viktigt att förtydliga att det finns en tidigare beslutad och operativ vattenförekomstindelning⁷⁶ som inkluderar statusklassificeringar, beslutade miljö kvalitetsnormer med mera och som är den vattenförekomstindelning som i dagsläget finns exponerad i VISS. Havs- och vattenmyndighetens förstudie bygger alltså inte på vattenförekomstunderlaget i nuvarande VISS utan på den nya indelningen från 2022 och som avses att genomföras under nuvarande cykel för att vara operativ i den nästkommande (2027-2033).

Skillnaderna mellan den operativa vattenförekomstindelningen och den nya indelningen är att den nya indelningen bygger på en betydligt finare skala på 1:10 000 (HiN, Hydrografi i Nätverk⁷⁷) jämfört med det gamla på 1:250 000 (röda kartan). Vattenförekomsterna följer därför vattenmiljöernas verkliga sträckning och utbredning bättre och mera exakt än tidigare och kan därför anses utgöra en mera "relevant skala" i enlighet med 4 § HVMFS 2017:20. Vattenmyndigheterna uppdrog åt SMHI att genomföra uppdateringen, utifrån fem grundläggande principer, vilka huvudsakligen utgår ifrån formuleringarna i 4 § HVMFS 2017:20⁷⁸. Utöver dessa principer har vattenmyndigheterna kompletterat med några ytterligare tekniska principer vid indelningen, bland annat att vattendrag och sjöar som inte uppfyller storlekskriterierna inte nödvändigtvis behöver utgöra egna vattenförekomster för att bibehålla ett sammanhängande hydrografiskt nätverk, och att små biflöden, inte behöver leda till en uppdelning av huvudvattendragets vattenförekomst⁷⁹. De tekniska principerna har i flertalet fall avsett att motverka uppkomsten av alltför fragmentiserade vattenförekomster.

Den nyare indelningen från 2022 har trots dessa principer medfört att antalet vattendragsvattenförekomster har ökat från 15 688 till 16 647 medan medellängden är i princip oförändrad från 5,95 till 5,93 km⁸⁰. Tidigare identifierade skillnader (jämför avsnitt 5.1.4) i medellängd mellan de norra vattendistrikten (Bottenviken och Bottenhavet) och de södra vattendistrikten (Västerhavet, Norra Östersjön och Södra Östersjön) har i princip helt försvunnit i den nyare indelningen.

Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med fallstudierna identifierat att den nya vattenförekomstindelningen innehåller en del oklarheter. Med förbehåll för att urvalet är begränsat, ser myndigheten att de nya vattenförekomsterna kan behöva kvalitetssäkras

⁷⁴ Havs- och vattenmyndighetens förstudie har utgått från att stegen redovisade under 5.3 (Process för vattenförekomstindelning enligt EU-gemensam vägledning) redan har genomförts i en tidigare cykel.

⁷⁵ <https://www.smhi.se/publikationer/publikationer/svar-2022-1.208118>

⁷⁶ <https://www.smhi.se/data/utforskaren-oppna-data/vattendrag-natverk-svar2016> (obs endast vattendrag)

⁷⁷ [Hydrografi i nätverk | Lantmäteriet \(lantmateriet.se\)](https://www.smhi.se/data/utforskaren-oppna-data/vattendrag-natverk-svar2016)

⁷⁸ Vattenmyndigheterna. Vattendelegerationens möte i oktober 2020 - Beslut om principer för vattenförekomstindelning (ppt-presentation).

⁷⁹ SMHI, Metodik för vattenförekomster, sjöar och vattendrag, 2021-06-15.

⁸⁰ Statistiken bygger på beräkningar direkt från aktuella GIS-skikt men där SVAR2016 i jämförelsen har konverterats till geometrier i skala 1:10 000 för att inte bli missvisande. Obs, statistik för 2022 inkluderar även internationella vattendistrikt (SE-NO och SE-FI).

ytterligare innan de kan anses vara färdigställda. I det arbetet bör vidare spårbarheten till föregående cykler säkras och sammanslagningen av vattenförekomster fullföljas där det är lämpligt. Vattenmyndigheterna har i arbetet framfört att man planerar att genomföra eventuella justeringar i den ordinarie översynen efter nästa cykel (2027-2033).

6.1 Genomförande av förstudie

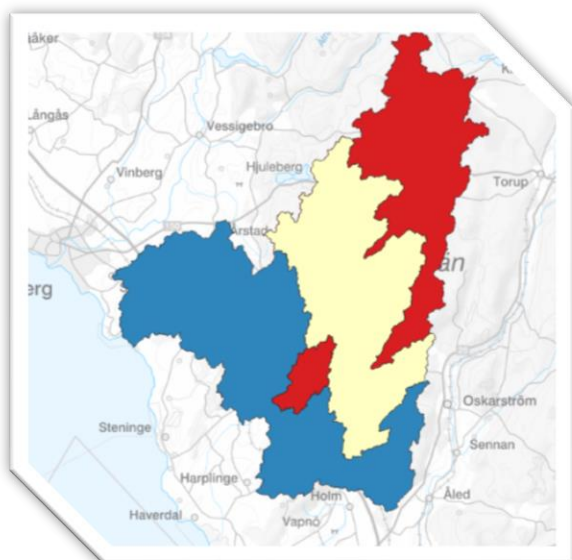
Ytvattenförekomster ska enligt 4 § HVMFS 2017:20, utöver att indelas i relevant skala, som huvudkriterium även delas in utifrån sin fysiska struktur. Havs- och vattenmyndigheten har i detta avseende utgått ifrån naturgeografiska grundprinciper att ett vattendrag generellt har tre distinkta naturgeografiska delområden eller zoner⁸¹. En övre brantare erosionszon, en mindre brant mellan- eller övergångszon där vattendragen flyter samman och slutligen en depositionszon med meandrande flacka vattendrag. De tre zonerna sätter en tydlig prägel på ekosystemets strukturer och funktioner inom vardera zonen där den specifika flödeseffekten⁸² är den mest avgörande faktorn. Gränserna för dessa zoner kan i grov mening sättas genom landskapets altitud, alltså utifrån en höjddatabas. I Havs- och vattenmyndighetens rapport⁸³ beskrivs hur karaktäristiken på landskapsenheter generellt styr vattenmiljöernas morfologi och hydrologi på ett övergripande sätt. Alla tre zoner återfinns i alla avrinningsområden men eftersom maxaltituden varierar starkt mellan avrinningsområde är det nödvändigt att höjdintervallerna anpassas inom varje enskilt avrinningsområde.

I förstudien applicerade Havs- och vattenmyndigheten ovanstående naturgeografiska grundprincip på primärt Suseåns huvudavrinningsområde i centrala Halland och därefter i Emån i Småland samt Ljungan inom Jämtland, Härjedalen och Medelpad. Att myndigheten inledde med Suseån var att det inom arbetsgruppen finns lokal erfarenhet och kunskap om nuvarande och historisk påverkan och status inom avrinningsområdet, vattenförekomsterna och vattensystemens ekologi, kemi, påverkan och markanvändning. Den lokala expertkunskapen och erfarenheten medgav att det med hög rimlighet kunde avgöras när höjdskillnader och specifika höjdintervall sätter tydlig prägel på vattnekosystemet och som avgränsar de tre ovan nämnda zonerna för Suseån. För en tydlig hydrologisk avgränsning användes delavrinningsområden vilka sedan aggregerades för en mera generaliserad bild (se Figur 6) vilket resulterade i tre klasser om fyra ytor baserat på störst area inom respektive underliggande klass.

⁸¹ [River Systems and Fluvial Landforms - Geology \(U.S. National Park Service\) \(nps.gov\)](https://www.nps.gov/learn/feature/river-systems-and-fluvial-landforms-geology)

⁸² Havs- och vattenmyndigheten rapport 2023:9, Bedömningsgrunder för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon, Kap 3.2

⁸³ Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:16, [Fysisk karaktärisering av avrinningsområden \(havochvatten.se\)](https://www.havochvatten.se/)



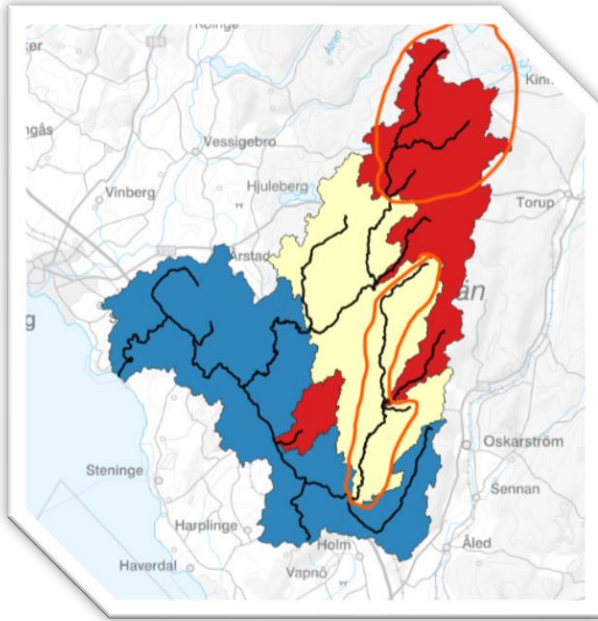
Figur 6. Generaliserad indelning i Suseåns avrinningsområde till tre naturgeografiska zoner i höjdiintervall (0–56 meter, 56–115 meter, >115 meter). Höjddata och delavrinningsområden från SVAR 2022 har använts för indelning. De hydrologiskt avgränsade delavrinningsområdena har använts för att generalisera höjdklasserna och underlättat direkt koppling till vattenförekomster.

För att vidare undersöka potentialen om att väsentligt minska antalet vattenförekomster, grupperades i de övre delarna av avrinningsområdet vattenförekomster (HiN)⁸⁴, dels utifrån vilken zon de befinner sig i och dels, om de är del av samma flödesgren. Generellt har svensk ytvattenförekomstindelning utgått ifrån grundprincipen att en ytvattenförekomst har en startpunkt och en slutpunkt (en start- och en slutnod). Varken nationell lagstiftning, vattendirektivet eller EU-vägledning begränsar emellertid att en vattenförekomst kan ha flera startpunkter och därmed bestå av ett nätverk av vattendrag. I exempelvis det övre i rött inringade området i Suseåns avrinningsområde (Figur 7) är bedömningen att fyra vattenförekomster kan övervägas att slås samman till en vattenförekomst. Det nedre inringade området i samma figur bedöms på motsvarande sätt slås samman till en vattenförekomst från idag tre vattenförekomster. I den nedre delen av ett avrinningsområde bedöms det emellertid generellt olämpligt att slå samman på samma vis som högre upp i systemet. Vattendrag av mycket olika storlek (medelflöde) bör inte slås samman till en vattenförekomst eftersom flödet i sig skapar grundförutsättningar för vattensystemet. I ett sådant sammanslaget vattendrag skulle det bli mycket utmanande att korrekt fastställa referensförhållanden och status vilket är ett tydligt syfte i vattendirektivet vid indelningen av vattenförekomster⁸⁵. En viktig grundregel i analysen var därför att endast vattendrag och biflöde av högre strömordning (strahler)⁸⁶ kan slås samman i den övre zonen medan sekventiellt liggande vattenförekomster av samma strömordning kan sammanfogas till ett längre vattendrag generellt inom avrinningsområdet. Detta gör att huvudfåror med högre strömordning förblir intakta och inte slås samman med mindre biflöden exempelvis nära mynningsområdet.

⁸⁴ [Hydrografi i nätverk | Lantmateriet \(lantmateriet.se\)](https://lantmateriet.se)

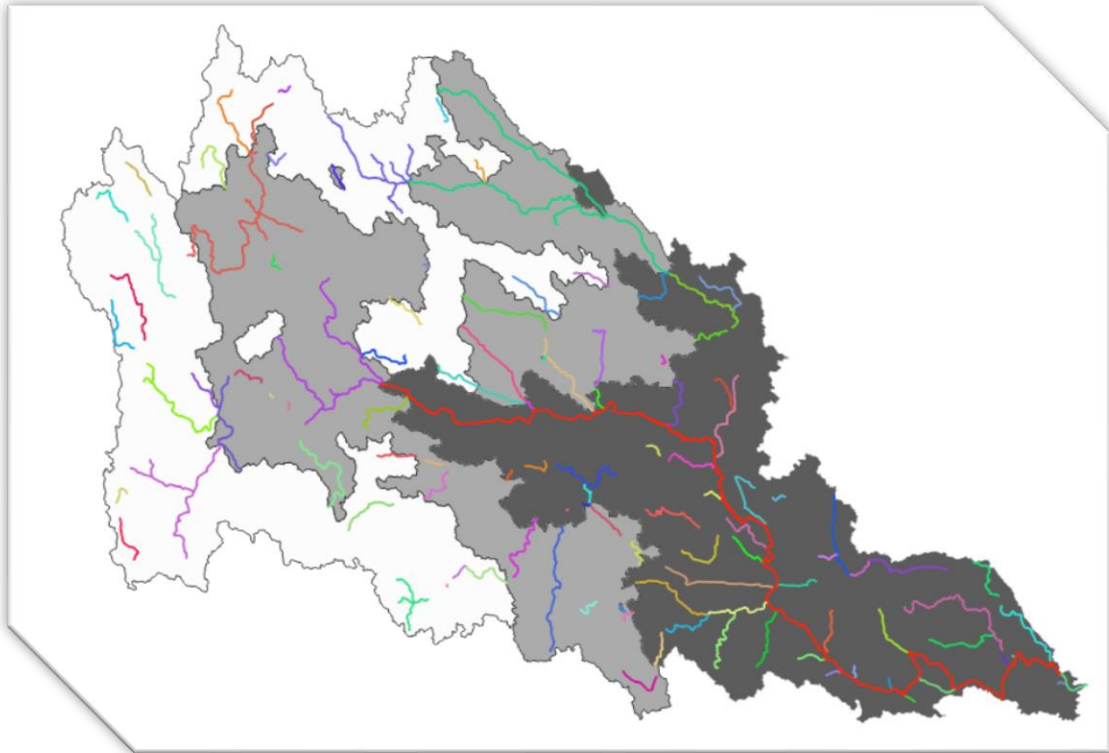
⁸⁵ EU-vägledning CIS No 02. Avsnitt 3.3 "One requirement that is implicit in the Directive is that the purpose of identifying "water bodies" is to enable the status of surface waters to be accurately described"

⁸⁶ [Fysisk karaktärisering av avrinningsområden \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se)

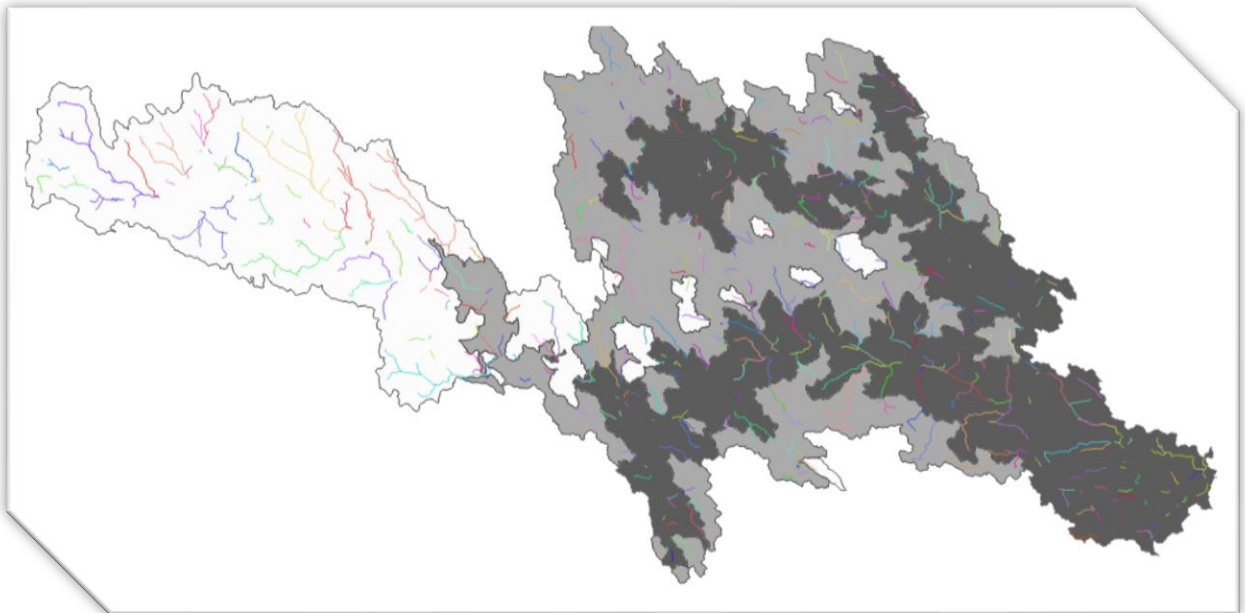


Figur 7. Gruppering inom zoner med befintliga vattenförekomster. I den nedre delen av avrinningsområdet bedöms det mindre lämpligt att slå ihop vattenförekomster på samma vis som högre upp i systemet på grund av att det är större variation i påverkan och status.

Det sista kriteriet för att avgöra möjlighet för att slå ihop vattenförekomster som tillämpats i förstudien är påverkan och status i de vattenförekomster som bedöms vara likartade. Denna möjlighet framgår både i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och EU-gemensam vägledning, samt är inom ramen för direktivet. För Suseån är det större variation i påverkan och status längre ner i systemet än högre upp, vilket stämmer generellt för många avrinningsområden. Resultaten av förstudien med den metodik som Havs- och vattenmyndigheten tillämpat har för Suseån medfört att 19 vattenförekomster (SVAR2022) har reducerats till 12 vattenförekomster (vattendrag). Som nämnts tidigare har metodiken även tillämpats på ytterligare två avrinningsområden med förbehåll att den lokala kunskapen för rimlig anpassning av höj dintervallen varit begränsad inom arbetsgruppen för dessa och mer utgått från kart- och fjärranalysdata samt underlag från VISS över status och påverkan. Med dessa förbehåll så minskade metoden antalet vattenförekomster i Emåns avrinningsområde från 150 till 110 (Figur 8) och i Ljungans avrinningsområde minskade antalet vattendragsvattenförekomster från 541 till 401 (Figur 9). I samtliga testade avrinningsområden är det primärt i den övre och brantare erosionszonen det finns indikationer på att det går att minska antalet vattenförekomster. Specifikt i Ljungans avrinningsområde finns det exempelvis idag många mindre vattenförekomster i fjällmiljö som aggregeras med metodiken som tillämpats i förstudien.



Figur 8. Generaliserad indelning i Emåns avrinningsområde med tre naturgeografiska zonerna utifrån aggregerade delavrinningsområden i intervall (0–166 m, 166–220 m, 220 m och över). Linjerna visar de resulterande 110 vattendragsvattenförekomster i förstudien.



Figur 9. Generaliserad indelning i Ljungans avrinningsområde med tre naturgeografiska zonerna utifrån aggregerade delavrinningsområden i intervall (0–325 m, 325–432 m, 432 m och över). Linjerna visar de resulterande 401 vattendragsvattenförekomster i förstudien.

När det gäller Ljungan finns det inom avrinningsområdet vattenförekomster som idag fastställts som KMV. I skrivande stund finns inget sätt att med attribut eller med GIS-analys säkert

identifiera fastställda KMV i SVAR2016 eller i SVAR2022 (som vi applicerat metodiken på), samt pågående uppdatering och identifiering av preliminära KMV hos länsstyrelserna, har Havs- och vattenmyndigheten inte kunnat beakta KMV inom ramen för förstudien. Ett sådant beaktande hade potentiellt kunnat omfatta en värdering om i vilken grad mindre KMV-vattenförekomster hade kunnat aggregeras till större KMV-vattenförekomster.

6.2 Slutsatser av förstudie

Utifrån nuvarande förslag på vattenförekomster i SVAR2022, analyserat i tre huvudavrinningsområden, indikerar förstudien att antalet vattendragsvattenförekomster kan minska inom intervallet 26–37%. Potentialen för minskning finns huvudsakligen i avrinningsområdenas övre delar.

7 Konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster

7.1 Administrativa kostnader för att minska antalet vattenförekomster

7.1.1 Skulle färre vattenförekomster innebära en minskad kostnad?

Enligt EU-gemensam vägledning finns en risk för en alltmer betungande administration om vattenförekomster delas in i alltför små enheter, en bedömning som Havs- och vattenmyndigheten delar. Vattenmyndigheternas regeringsuppdrag om översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster beskriver följande: *”Att Sverige har många vattenförekomster kan vid en första anblick leda till slutsatsen att vi har stora administrativa kostnader för dessa som inte leder till någon verklig nytta för vattenmiljön. Det är dock inte givet att fler vattenförekomster ger ökade administrativa kostnader. Om indelningen görs på rätt sätt, även om det leder till fler vattenförekomster, kan det tvärtom leda till minskade kostnader. Genom att tillämpa så kallad gruppering (enligt 3, 5 och 9 § HVMFS 2019:25) då underlagsdata från en vattenförekomst används för att bedöma tillståndet i en eller flera andra vattenförekomster, kan arbetet med att bedöma vattnens tillstånd genomföras mer effektivt och rationellt.”*

Vattenmyndigheterna anser inte att färre eller större vattenförekomster ändrar den hänsyn som behöver tas till påverkanskällorna. Enligt vattenmyndigheterna kan det krävas en betydande administration för att redogöra för alla aspekter av påverkan med mera, det vill säga alla inom vattenförvaltningen förekommande arbetsmoment blir fler. Analyser såsom källfördelning och bördefördelning kommer i en större vattenförekomst att bli svårare och administrativt kostsamt.

Storleken på vattenförekomsten bedöms av vattenmyndigheterna inte som avgörande för vad som är administrativt minst kostsamt. Istället bedöms rätt avgränsade vattenförekomster, oavsett storlek, vara det mest kostnadseffektiva alternativet. Dessutom förväntas det vara svårare att hantera stora vattenförekomster som i sig är väldigt olikartade inom vattenförekomsten.

Havs- och vattenmyndigheten har inte bedömt för- eller nackdelar i de tekniska systemen av att ha färre vattenförekomster eller eventuella konsekvenser för rapporteringen till EU-kommissionen.

7.1.2 Ändrad vattenförekomstindelning i sig innebär en administrativ kostnad

I samverkansmöte med vattenmyndigheterna framhölls att en omfattande ändring av vattenförekomstindelningen kan förväntas vara resurskrävande och utgöra en tung administrativ insats. Detta bland annat då översyn behöver göras av bland annat alla GIS-analyser och övervakningsstationernas placering. En omfattande ändring av vattenförekomstindelningen ger även upphov till ett kontinuerligt problem med svårigheter att jämföra mellan olika cykler, särskilt då översyn av indelningen har gjorts tidigare.

I svensk vattenförvaltning finns erfarenhet av arbetet med ändrad vattenförekomstindelning från tidigare revisioner. Kostnaden i den initiala fasen uppstår hos SMHI, hos de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och hos länen som behöver granska underlagen. Därefter uppstår kostnad i att införa nya vattenförekomster i befintliga system så som VISS. Kostnader kan också uppstå i samband med rapporteringen. Dessa kostnader har burits främst av åtgärdsanslaget (1:11 inom utgiftsområde 20) och eventuellt av länsstyrelsens förvaltningsanslag.

7.2 Svårare att förklara KMV

Om vattenförekomster slås ihop eller övriga vatten läggs till en befintlig vattenförekomst resulterar det i färre och därmed troligen större vattenförekomster. Större vattenförekomster kan innebära att färre vattenförekomster kommer uppfylla villkoren för att få förklaras som KMV.

För att en ytvattenförekomst ska kunna förklaras som KMV krävs att den uppfyller samtliga nedanstående punkter:

- Att mänsklig verksamhet har gjort att ytvattenförekomsten har väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK), det vill säga omfattande hydromorfologiska förändringar som är uppenbara när man tittar på ytvattenförekomsten.
- Att de förbättringar i hydromorfologin som behövs för att ytvattenförekomsten ska kunna uppnå god ekologisk status (GES) innebär en betydande negativ påverkan på miljön i stort eller någon verksamhet.
- Att det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den samhällsnytta som följer av att ytvattenförekomsten är kraftigt modifierad.⁸⁷

Därutöver tillkommer krav om att förklarande av KMV även måste även vara förenligt med genomförandet av EU-gemenskapens övriga miljölagstiftning och även om KMV förklaras måste åtgärder vidtas så att åtminstone samma skyddsnivå uppnås som anges i övrig befintlig EU-lagstiftning.⁸⁸ Om ytvattenförekomsten ingår i eller påverkar ett skyddat område, såsom exempelvis ett Natura 2000-område, måste de åtgärder som behövs för att uppnå det skyddade områdets bevarandemål beaktas.

Den förutsättning som mer direkt kopplar till vattenförekomstens storlek är den första punkten. För att vattenförekomsten ska anses ha VÄFK krävs att dess fysiska karaktär är väsentligt ändrad på grund av mänsklig verksamhet. Detta bedöms enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2017:20 genom kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim (hydrografiska villkor i

⁸⁷ 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

⁸⁸ Kommer till uttryck i 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen, jämför artiklar 4.8 och 4.9 i vattendirektivet.

kustvatten) och morfologiskt tillstånd som beskriver vattnets förändringar i hydrologi och morfologi. Dessa kvalitetsfaktorer behöver ha en status som är synbart påverkad. Morfologiskt tillstånd bedöms vanligen utifrån en andel av den totala vattenförekomstens storlek. Parametrarna som beskriver morfologiskt tillstånd kan antas bli mindre påverkade av en verksamhet i en större vattenförekomst med följden att kravet om VÄFK blir svårare att uppfylla. Även påverkan på hydrologin från en verksamhet skulle bli svårare att påvisa i en större vattenförekomst. Skulle vattenförekomsten således göras betydligt större skulle den ändrade karaktären i relation till den större vattenförekomsten kanske inte anses som väsentlig, vilket innebär att den första förutsättningen för att förklara KMV inte skulle uppfyllas. Vattenförekomsten kan i det fallet istället kunna anses ha betydande ändrad fysisk karaktär istället för VÄFK. Under dessa omständigheter kan det anses möjligt för vattenförekomsten att uppnå god ekologisk status eller att mindre stränga krav kan vara motiverat.⁸⁹

Omvänt skulle kunna sägas att för en mindre vattenförekomst skulle en verksamhets påverkan på angivna kvalitetsfaktorer bli större. Om exempelvis ett vattenkraftverk ger upphov till en fördämning skulle denna i en mindre vattenförekomst kunna innebära en väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilket är en förutsättning för att få förklara KMV. Det innebär dock inte att övriga förutsättningar i bestämmelsen för att få förklara KMV är uppfyllda. Om de inte är det kan den mindre vattenförekomsten ändå inte förklaras som KMV. Även i detta fall kan det istället anses möjligt för vattenförekomsten att uppnå GES eller att mindre stränga krav kan vara motiverat.

Även den andra punkten kan antas bli svårare att uppfylla i en större vattenförekomst. Detta eftersom de förbättringar i hydromorfologin som behövs för att ytvattenförekomsten ska kunna uppnå GES skulle vara svårare att påvisa att de innebär en betydande negativ påverkan på en verksamhet. Därutöver skulle den andra punkten kunna antas bli svårare att uppfylla eftersom det i en större vattenförekomst skulle kunna bedömas finnas fler sätt som är väsentligt bättre för miljön. Det går inte emellertid inte att göra en säker generell övergripande bedömning av huruvida det blir fler eller färre KMV om vattenförekomsterna blir större eftersom omständigheterna är så platsspecifika. För att möjliggöra att beslutad status uppnås i vattenförekomsterna behöver vattenförekomsterna i första hand vara ändamålsenligt indelade i förhållande till syftena med indelningen (se vidare i avsnitt 5.2.1), snarare än att sträva efter att det blir färre och större alternativt fler och mindre.

7.3 Svårare att besluta om mindre stränga krav

På motsvarande sätt som för KMV skulle en större vattenförekomst kunna innebära att det blir svårare att besluta om undantag i form av mindre stränga krav eftersom en större vattenförekomst kan förväntas bli påverkad i mindre utsträckning. Med väsentligt färre och då sannolikt större vattenförekomster skulle det kunna innebära att färre vattenförekomster kommer uppfylla villkoren för att besluta om mindre stränga krav.

Vattenmyndigheten ska som utgångspunkt besluta ett mindre strängt krav om:

- Det på grund av mänsklig verksamhets påverkan eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå god status eller potential,

⁸⁹ CIS 4, s. 30.

- de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,
- alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå bästa möjliga status eller potential och
- vattnets kvalitet inte riskerar att försämrars ytterligare.⁹⁰

Undantaget behöver därutöver vara förenligt med genomförandet av EU-gemenskapens övriga miljölagstiftning och även om undantag beslutas måste åtgärder vidtas så att åtminstone samma skyddsnivå uppnås som anges i övrig befintlig EU-lagstiftning.⁹¹

För att besluta om mindre stränga krav krävs att samtliga förutsättningar som anges i bestämmelsen är uppfyllda. Möjligheterna till att besluta om mindre stränga krav till följd av en viss verksamhet skulle kunna anses vara svårare enligt den första punkten eftersom det i en större vattenförekomst sannolikt skulle finnas fler möjligheter att med möjliga eller rimliga kostnader uppnå god status eller potential. Även den andra punkten skulle kunna antas bli svårare att uppfylla eftersom det i en större vattenförekomst skulle kunna bedömas finnas fler sätt som är väsentligt bättre för miljön.

Det går emellertid inte att göra en säker generell övergripande bedömning av huruvida det blir fler eller färre mindre stränga krav om vattenförekomsterna blir större eftersom omständigheterna är så platsspecifika. För att möjliggöra uppnåendet av rätt status i vattenförekomsterna behöver det i första hand strävas efter att vattenförekomsterna är ändamålsenligt indelade efter syftet med vattendirektivet, snarare än att sträva efter att det blir färre och större alternativt fler och mindre.

7.4 Lättare för ny eller ändrad verksamhet?

Vattenförekomstens indelning kan påverka vilken effekt en viss verksamhet har på vattenförekomstens status eller potential.⁹²

Det kan vara relevant att belysa huruvida större vattenförekomster skulle underlätta etablering av ny verksamhet med punktutsläpp. Synpunkten att detta relativt sett skulle medföra mindre påverkan i en stor vattenförekomst framförs ibland från olika aktörer till myndigheterna som arbetar med vattenförvaltning. Det har uppfattats som att det i den situationen skulle vara svårare att påvisa att det sker en försämring av status eller ett äventyrande av miljö kvalitetsnormen. Denna bild stämmer dock inte alltid med den praktiska tillämpningen avseende punktutsläpp. Storleken på vattenförekomsten ska i fråga om punktutsläpp i princip inte spela någon roll eftersom de värden som uppmätts vid varje övervakningspunkt ska beaktas vart och ett för sig.⁹³ Påverkan på vattenförekomsten kan även bero på exempelvis avståndet mellan planerat utsläpp och befintlig övervakningsstation. Vid ny planerad verksamhet kan det behöva beaktas hur ett framtida nytt utsläpp skulle påverka vattenförekomsten. En bedömning kan behöva göras mot en "fiktiv" övervakningsstation. Vidare kan det behöva beaktas hur ett utsläpp skulle påverka den känsligaste punkten i vattenförekomsten oavsett hur stor vattenförekomsten är. Sammantaget

⁹⁰ 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

⁹¹ Kommer till uttryck i 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen, jämför artiklar 4.8 och 4.9 i vattendirektivet.

⁹² CIS 36, s. 23.

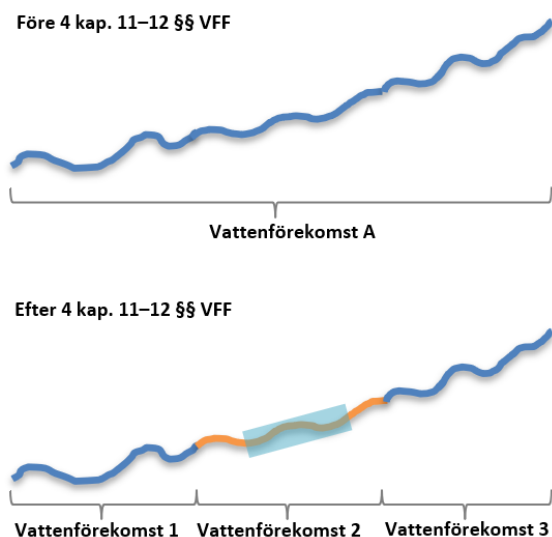
⁹³ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 oktober 2023 i mål nr M 692-22 med hänvisning till EU-domstolens dom den 28 maj 2020 i mål C-535/18, punkterna 94, 100 och 119.

innebär detta att möjligheten för en verksamhet att etablera sig inte givet kommer att påverkas av storleken på vattenförekomsten.

Vid etablering av ny verksamhet som påverkar hydromorfologiska kvalitetsfaktorer skulle storleken på vattenförekomsten emellertid kunna få en annan konsekvens. En mindre utfyllnad i en större vattenförekomst skulle möjligen lättare kunna godtas än en stor utfyllnad i en mindre vattenförekomst. Även i detta fallet kan det dock spela roll om den planerade verksamheten kommer att påverka den känsligaste punkten i vattenförekomsten vilket skulle kunna innebära att etablering ändå skulle försvåras. En relativt sett mindre påverkan i en större vattenförekomst kan även ge upphov till långtidseffekter som vid någon punkt kan komma att behöva beaktas.

Det är viktigt att förstå att detta är platsspecifikt. Typ och grad av fysisk förändring i kombination med vattenförekomstens hydromorfologiska typ och dess känslighet för den aktuella nya tänkta fysiska förändringen avgör hur stor försämringen kommer vara och hur långt den sträcker sig geografiskt. Det går inte heller att göra en säker generell övergripande bedömning av huruvida större vattenförekomster leder till fler eller färre undantag om vattenförekomsterna blir större eftersom omständigheterna är så platsspecifika. Avseende nya verksamheter är det motiverat att istället fokusera på att möjliggöra att målen i vattenförekomsten uppnås genom att i första hand sträva efter att vattenförekomsterna är ändamålsenligt indelade snarare än att sträva efter att det blir färre och större alternativt fler och mindre. Vattenförekomstens indelning ska också kunna beakta sådan verksamhet som ännu inte är planerad och som kan ändra den framtida påverkan i förekomsten.

I det fallet undantag medges för ny verksamhet kan det förväntas en uppdelning i flera vattenförekomster (se Figur 10)



Figur 10. Ändring av vattenförekomstindelning på grund av tillämpningen av undantag för ny verksamhet.

När en verksamhet väl har etablerats kan en ändring av vattenförekomstens indelning krävas. Enligt CIS 2 bör fysiska egenskaper (geografiska eller hydromorfologiska) som sannolikt kommer att ha betydelse i förhållande till direktivets mål användas för att identifiera avgränsade delar av

ytvatten. Det framgår vidare att KVM behöver förklaras som enskilda vattenförekomster. Med andra ord beroende på vattenförekomstens storlek kan en ytterligare uppdelning i vattenförekomster behövas vid tillämpningen av undantag för ny verksamhet. För vattendragen som är ett resultat av uppdelningen behövs en översyn i fråga om mål och undantag, i förhållande till vad som tidigare gällde.

I de fall där sammanhängande delar av ytvatten har kombinerats till en enda vattenförekomst är kanske en sådan kombination inte längre möjlig efter att en verksamhet har etablerats eftersom kriterierna för att kombinera dem (sammanhängande delar av ytvatten inom en typ som har samma status) inte längre kommer att uppfyllas.⁹⁴

7.5 Storleken på vattenförekomsterna kan påverka miljöövervakningen

Storleksmässigt mindre vattenförekomster kan göra det svårare att ta fram heltäckande övervakningsprogram som uppfyller kraven i direktiv och föreskrifter. För kontrollerande övervakning ska ett representativt urval vattenförekomster ingå och samtliga kvalitetsfaktorer. Ju mindre vattenförekomsterna är desto svårare blir det att hitta representativa vattenförekomster där det rent praktiskt fungerar att mäta allt (och ännu färre där Sverige redan gör det).

För operativ övervakning ska underlaget vara tillräckligt för att fastställa status. Flera kvalitetsfaktorer har stor rumslig variation och man måste därför ta prover på flera platser för att få ett tillräckligt säkert underlag (vilket delvis reflekteras i kraven på data i bedömningsgrunder). Med mindre vattenförekomster blir det svårare att klara dessa krav.

7.6 Påverkan på miljön

Om en vattenförekomstindelning med större vattenförekomster leder till att KVM inte förklaras och mindre stränga krav inte tillämpas kan det antas att åtgärder för miljön kommer att vidtas i något större utsträckning. I provningssituationen där det historiskt antagits att en verksamhet lättare skulle kunna få tillstånd på grund av att en försämring av status eller ett äventyrande av miljö kvalitetsnormen vid punktutsläpp skulle vara svårare att påvisa skulle det kunna innebära att miljön skulle påverkas negativt eftersom färre åtgärder skulle behöva antas. Av skäl som framgår i avsnittet ovan *Lättare för ny eller ändrad verksamhet?* bör dock så inte vara fallet.

Konsekvenserna av att ta ett "snitt" av status vid sammanslagning av vattenförekomster med olika status framgår även i figur 1 ovan. Om en större vattenförekomst tillskapas av tidigare vattenförekomster som haft hög, god respektive måttlig status och status för den nya stora vattenförekomsten anges bli god eller måttlig förloras skyddet mot försämring för den del som tidigare hade hög status. Skulle snittet sättas till god status kommer det inte längre finnas krav att vidta åtgärder för de delar som tidigare hade måttlig status.

Vid en större översyn av vattenförekomstindelningen bedömer inte vattenmyndigheterna att detta skulle resultera i några egentliga miljöförbättringar. I vattenmyndigheternas arbete ingår att bedöma om de åtgärder som krävs för att uppnå kvalitetskraven är möjliga och kostnadseffektiva och då är det framförallt viktigt med en ändamålsenlig vattenförekomstindelning snarare än vattenförekomsterna är färre. Detta är delvis i linje med Havs- och vattenmyndighetens resonemang gällande vattenförekomsternas ändamålsenlighet.

⁹⁴ CIS 36, s. 67, med hänvisning till CIS 2.

7.7 Påverkan på skyddade områden kan bli mer krävande att bedöma

Idag saknas direkt styrning i föreskrifter om hur skyddade områden ska beaktas avseende vattenförekomstindelningen. I tidigare vägledning från Naturvårdsverket framgår att vid indelning av vattenförekomster kan det vara lämpligt att ta hänsyn till skyddade områden.⁹⁵ Av EU-gemensam vägledning framgår även att olika användningar såsom dricksvatten och skyddade områden såsom Natura 2000-områden kan utgöra grund för en förfinad indelning av vattenförekomster.

En eventuell effekt av större vattenförekomster skulle kunna vara att det kommer att krävas mer omfattande analyser för att se hur krav för skyddade områden ska omhändertas jämfört med en mindre vattenförekomst som delats in i enlighet med det skyddade området.

8 Diskussion, slutsatser och rekommendationer

8.1 Förstudie visar att antalet vattenförekomster kan minskas

Havs- och vattenmyndigheten har i en förstudie analyserat och redogjort för möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster inom ramen för svensk rätt och vattendirektivet. Myndigheten har i arbetet fokuserat på ytvattenförekomster i kategorin vattendrag, där Sverige har bland de flesta och kortaste vattenförekomsterna inom EU. Arbetet har undersökt förutsättningar för att minska antalet vattenförekomster, syftet har inte varit att genomföra en fullskalig analys av alla Sveriges vattenförekomster eller att ta fram ett nytt förslag till eller ny metod för vattenförekomstindelning.

Förstudien visar att det finns potential att minska antalet vattenförekomster som är vattendrag. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den generellt sammanfaller med avrinningsområdenas mindre påverkade områden.

8.2 Att slå samman vattenförekomster leder inte nödvändigtvis till minskade kostnader eller fler KMV och undantag

EU-kommissionen uppger att det finns risk för betungande administration om vattenförekomster delas in i alltför små enheter och har också noterat Sveriges stora antal vattenförekomster. Administrativa kostnader styrs emellertid inte nödvändigtvis direkt av antalet vattenförekomster utan istället visar förstudien att ändamålsenligt avgränsade vattenförekomster i förhållande till indelningens syften, är det mest kostnadseffektiva alternativet. Färre eller större vattenförekomster ändrar inte den hänsyn man behöver ta till påverkanskällorna och både analys av påverkan, källfördelning och bördefördelning kan i en större vattenförekomst att bli svårare och administrativt kostsamt. Storleksmässigt mindre vattenförekomster kan å andra sidan leda till att det blir svårare att ta fram heltäckande övervakningsprogram som uppfyller kraven i direktiv och föreskrifter. Vattenmyndigheterna pekar i sitt regeringsuppdrag från 2020⁹⁶ på möjligheterna att genom att arbeta med gruppering kan arbetsbördan minska även med ett stort antal vattenförekomster. Havs- och vattenmyndigheten noterar dock att i den senaste rapporteringen till EU grupperades inte vattenförekomster i någon större utsträckning.

⁹⁵ Fotnot.

⁹⁶

Både att förklara KMV och att besluta om mindre stränga krav förväntas bli svårare med större vattenförekomster eftersom en större vattenförekomst kan förväntas bli påverkad i mindre utsträckning än en mindre. Det går emellertid inte att göra en generell och övergripande bedömning som med säkerhet fastställer om det blir fler eller färre KMV eller mindre stränga krav om vattenförekomsterna blir större eftersom dessa analyser och beslut är så platsspecifika. För ny eller ändrad verksamhet att etablera sig förväntas inte storleken på vattenförekomsten spela någon roll för utsläppande verksamhet. För ny eller ändrad verksamhet som medför en fysisk påverkan kan större vattenförekomster underlätta.

När det gäller påverkan på miljön av en vattenförekomstindelning med större vattenförekomster kopplar detta starkt till i vilken utsträckning som större vattenförekomster förklaras som KMV respektive förknippas med undantag i form av mindre stränga krav. Om färre KMV förklaras och färre undantag medges kan man anta att åtgärder för miljön kommer att vidtas i något större utsträckning. I en prövningssituation avseende exempelvis ett punktutsläpp finns inga indikationer på att en större vattenförekomst skulle innebära att miljön påverkas negativt jämfört med en mindre.

8.3 Förstudien i relation till pågående arbete med ny vattenförekomstindelning

Havs- och vattenmyndigheten har i förstudien utgått från den vattenförekomstindelning som vattenmyndigheterna redan tagit fram inför kommande förvaltningscykel 2027–2033. Skillnaderna mellan denna nya vattenförekomstindelning och den nuvarande (som återfinns i VISS⁹⁷) är att den nya indelningen bygger på en betydligt finare skala jämfört med den gamla. Vattenförekomsterna följer därmed vattenmiljöernas sträckning och utbredning bättre och mer exakt än tidigare. Den nya indelningen för 2027–2033 har också medfört att antalet vattenförekomster som är vattendrag har ökat, från 15 688 till 16 647 stycken. Tidigare identifierade skillnader mellan distrikten vad gäller medellängden för vattendrag är nu också borta.

När den nya vattenförekomstindelningen gjordes så kontaktade vattenmyndigheterna länens beredningssekretariat som ombads se över möjligheterna att slå samman vattenförekomster. Vattenmyndigheterna uppger att det skulle kunna göras mer för att minska antalet vattenförekomster i den nya indelningen men att man har saknat resurser på länsstyrelserna för att slutföra detta arbete. Samtidigt uppfattar Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheterna och länsstyrelserna inte prioriterat detta över andra arbetsuppgifter inom förvaltningen då man uppfattat de förvaltningsmässiga fördelarna som begränsade. Detta utesluter inte att det kan finnas motiv och möjligheter inom vissa avrinningsområden att exempelvis slå samman vattenförekomster.

8.4 Genomförande inom ramen för vattendirektivet

Vattendirektivet ställer krav på att dela in vattnen i vattenförekomster efter kategori och typ. Vattendirektivet anger även en viss storleksordning som medlemsstaterna förväntas förhålla sig till, exempelvis att omhänderta sjöar ner till 0,5 km². Syftet med vattenförekomstindelningen, att kunna ange och följa upp relevanta mål, behöver beaktas. Utöver detta finns principer som

⁹⁷ Referens, länk

indirekt utgår från direktivet, exempelvis om att krav från skyddade områden behöver beaktas i vattenförekomstindelningen.

Redovisningen av vattendirektivets krav visar att indelningen även skulle kunna resultera i betydligt fler vattenförekomster i Sverige. Samtidigt betonas i den EU-gemensamma vägledningen att alltför många små vattenförekomster kan förväntas bli administrativt tungt och att man behöver undvika fragmentisering. Det finns alltså en frihetsgrad i genomförandet av direktivet och Havs- och vattenmyndighetens förstudie visar att det inom ramen för vattendirektivet finns möjligheter att minska antalet vattenförekomster utifrån nu befintliga.

8.5 Slutsatser och rekommendationer

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det är möjligt att minska antalet vattenförekomster inom ramen för vattendirektivet. För att göra det kan styrning ges mer direkt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter 2017:20. Detta genom att ändra föreskrifternas angivelse att två eller flera små ytvattenförekomster *kan* slås samman till en större ytvattenförekomst utifrån likheter i statusklass och påverkan till att de *ska* slås ihop. Man skulle också kunna överväga ytterligare styrning i föreskrifter som förtydligar att exempelvis grenade vattendrag kan delas in som vattenförekomst (se under avsnitt 5.2.3).

Samtidigt konstaterar myndigheten att syftet med vattenförekomstindelningen är att erbjuda ett lämpligt förvaltningsverktyg för att nå målen i avrinningsområdet. En ändamålsenlig indelning av vattenförekomster ska medge en korrekt beskrivning av ytvattenstatus⁹⁸. Storleken har i det avseendet ingen avgörande betydelse. En ändamålsenlig indelning är också bra för allmänhetens deltagande i förvaltningen och ökar trovärdigheten för vattenförvaltningen, även om inte förstudien specifikt analyserat hur vattenförekomsternas antal påverkar verksamhetsutövare och andra intressenter i avrinningsområden.

Att med korta intervall ändra indelningen av vattenförekomster får däremot konsekvenser inte bara kostnadsmässigt utan även för versionshantering och spårbarhet. Varje gång vattenförekomstindelningen görs om uppstår det förvaltningsmässiga kostnader fördelat på berörda aktörer. Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att den nya indelning som gjorts inför förvaltningscykel 2027–2033 är en bra indelning att bygga vidare vattenförvaltningen på. Denna revidering är dessutom mer omfattande än den justering som regeringen uppdragit myndigheten att utreda. Justeringar, inklusive sammanslagningar av mindre vattenförekomster till större, kommer att kunna göras där detta är motiverat.

Även om det ligger något utanför uppdraget så konstaterar förstudien förbättringsmöjligheter i genomförandet av hur vattenförekomster delas in och förvaltas mellan Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna respektive SMHI. Förbättringsförslag rör exempelvis lagring av GIS-skikt med geometrier och ansvar för historikhantering, exempelvis status, som behöver vara säkerställd över tid. Havs- och vattenmyndigheten aktualitetsprövar regelbundet sina föreskrifter och överväger i detta avseende att se över roller och ansvar för styrning av förvaltningen av vattenförekomster, liksom möjligheter att bättre styra sammanslagningar av vattenförekomster till större enheter där detta är motiverat.

⁹⁸ Motsvarande potential för KMV.

8.5.1 *Slutsatser*

- Att uppnå en ändamålsenlig indelning av vattenförekomster är viktigare för att uppnå syftet med vattendirektivets än vattenförekomsternas antal eller storlek
- Det är möjligt att inom ramen för svensk rätt och vattendirektivet minska antalet vattenförekomster.
- Det går inte att göra en generell och övergripande bedömning som med säkerhet fastställer om det blir fler eller färre KMV eller mindre stränga krav om vattenförekomsterna blir större.

8.5.2 *Rekommendationer*

- Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar att den nya indelning som gjorts av vattenmyndigheterna inför förvaltningscykel 2027–2033 slutförs och kvalitetssäkras.
- Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar också att spårbarheten till föregående cykler säkras.
- I samband med detta bör sammanslagningar av vattenförekomster fullföljas där det är lämpligt.

Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar att om vattenförekomstindelningen ska ses över så behöver även tekniska konsekvenser analyseras liksom om indelningen motsvarar syftet i svensk rätt och vattendirektivet

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att vattenförvaltningen är ett mycket omfattande arbete och miljö kvalitetsnormerna har en betydande roll både för att uppnå miljömål, men även för förutsättningarna för olika sektorer i samhället. Vattenförekomstindelningen och dess förhållande till mål på avrinningsområde eller kustområdesnivå är en viktig komponent. Efter mer än 20 års arbete med vattenförvaltningen föreslår Havs- och vattenmyndigheten att det görs en oberoende analys inför 2027 av Sveriges implementering och genomförande av vattendirektivet, inte minst utifrån dess elva grundprinciper, och i förhållande till en integrerad vattenresursförvaltning. I denna analys kan även ändamålsenlig vattenförekomstindelning analyseras.