

Bilaga 3

Något om hur man fastställer statusen i en vattenförekomst och hur beslut om miljökvalitetsnormer fattas i Sverige

Allmänt

Miljöbalken innehåller inte några konkreta regler om innehållet i själva miljökvalitetsnormerna. Det har riksdagen delegerat till Regeringen som i sin tur har delegerat uppgiften till Vattenmyndigheterna. Havs- och vattenmyndigheten har i sin tur utfärdat föreskrifter hur Vattenmyndigheterna skall gå till väga (HAVFS 2013:19) när dessa fastställer statusen för en vattenförekomst. Föreskrifterna bygger vattendirektiven och kan sägas precisera dessa för svenska myndigheter.

Det är viktigt att inse att dessa föreskrifter inte bara är en naturvetenskaplig instruktion till Vattenmyndigheter och länsstyrelser m fl, det är också här som den rättsliga regleringen av innebörden av en miljökvalitetsnorm i praktiken bestäms. Var och en som har att bedöma huruvida ett tillstånd, ett beslut, en detaljplan, en verksamhet följer en miljökvalitetsnorm har att tillämpa dessa föreskrifter. Dessa har därför karaktären och betydelsen som vore de uttryckliga rättsregler. I praktiken är det därför Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) och Vattenmyndigheterna som bestämmer om en verksamhet skall tillåtas eller detaljplan kunna antas.

Föreskrifterna är – får man nog säga – mycket svårtillgängliga. Det krävs hög naturvetenskaplig utbildning för att fullt ut förstå innebörden och stundtals kan inte heller erfarna experter med säkerhet avgöra vad som avses. Därtill kommer att de inte har utformats med insikten om att de kommer att fungera som rättsregler. Det finns betydande oklarheter och motsägelser som inte på något enkelt sätt kan botas med sedvanlig lagtolkning.

Vidden i rättsligt hänseende av denna omfattande delegation till enskilda myndigheter att besluta om rättsregler som får omfattande betydelse för såväl kommuner som företag och enskilda, har enligt förvaltningens uppfattning ännu inte fullt ut tagits in av svenska myndigheter. Det gäller regeringen och riksdagen, men särskilt Vattenmyndigheterna som envist vägrat att beskriva de rättsliga konsekvenserna av de beslut de fattar om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram m m.

Det finns därför skäl att mycket kortfattat beskriva hur statusen för en vattenförekomst fastställs.

Hur statusbedömningar skall göras

Först skall det geografiska området för en vattenförekomst fastställas. Dessa uppgifter tas in i VISS (XX YY)

De sammantagna mätningarna som vattenmyndigheten, länsstyrelser, vattenvårdsförbund, kommuner, m fl. låtit utföra samlas in och bedöms. Om det saknas mätningar eller dessa är otillräckliga kan istället bedömningar av experter göras, som då läggs till grund för bedömningen av statusen.

Statusen bestäms av olika kvalitetsfaktorer, som i sin tur bestäms av olika parametrar. Det sämsta värdet blir bestämmande för statusen för en kvalitetsfaktor. Det sämsta värdet av en kvalitetsfaktor blir avgörande för statusen.

Ekologisk status

Statusen för ekologisk status delas in i dålig, otillfredsställande, måttlig, god och hög status. Kemisk status har endast två nivåer, god resp icke god.

Biologiska kvalitetsfaktorer

Först skall de biologiska kvalitetsfaktorerna fastställas dessa är:

- Växtplankton i sjöar (total biomassa, andel cyanobakterier, trofiskt plankton index m m)
- Makrofyter i sjöar (kransalger, mossor, kärlväxter m m)
- Kiselalger i vattendrag,
- Bottenfauna i sjöar (ASPT?, BQI, PH-värde, andel dagsländor, andel tvåvingar, andel snäckor, procent av total abundans?)
- Fisk i sjöar (antal inhemska fiskarter, antal individer, biomassan m m)

Fysikalisk kemiska kvalitetsfaktorer

Därefter skall de fysikaliskt kemiska kvalitetsfaktorerna fastställas. Dessa får dock direkt betydelse endast om den biologiska statusen är god eller hög.

De fysikaliskt kemiska kvalitetsfaktorerna är :

- Näringsämnen i sjöar (total fosfor)
- Siktdjup
- Syrgas
- Försurning
- Särskilt förorenande ämnen (25 ämnen bl a koppar, zink, triklosan och östrogen. Dessa 25 ämnen är dock inte samma som de ämnens som ingår i kemisk status

Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

Om de biologiska och fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorerna har hög status skall de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna bestämmas. Dessa är

- Konnektivitet (samband uppströms, nedströms och i sidled, svämplan)

- Hydromorfologisk regim (flödesenergi, volymavvikelse, flödets eller vattenståndets förändringstakt)
- Morfologiskt tillstånd (vattenfårans form, planform, bottenstrukturer, död ved i vattendrag, strukturer, vattendragets kanter och närområde, svämplanets struktur).

De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan endast sänka statusen från hög till god.

Sammanvägning

Sammanvägningen sker enligt principen one out – all out. Det innebär att den sämsta statusen för en kvalitetsfaktor även blir bestämmande för den sammanlagda statusen.

Man kunde tycka att man inte behöver mäta alla de olika kvalitetsfaktorerna om de biologiska faktorerna inte når upp till god status. De övriga typerna av kvalitetsfaktorer behöver dock mätas eftersom de tjänar som hjälpfaktorer om osäkerhet råder om de biologiska kvalitetsfaktorerna. De är då en del av bedömningsunderlaget för att fastställa den biologiska statusen.

Försämringsförbudet och äventyrandeförbudet torde gälla samtliga kvalitetsfaktorer även om dessa inte blir direkt tillämpliga. Om en vattenförekomst ligger i den sämsta klassen för ekologisk status får ingen försämring ske. Det gäller dock endast för den kvalitetsfaktor som ligger sämst till. Frågan är prövad av mark- och miljööverdomstolen i ett mål där försämringen inte räknades. (MÖD 2017-04-21 M2649-16) Men det finns olika uppfattningar om detta.

Kemisk status

Kemisk status är de sammantagna mätningarna av 45 närmare angivna ämnen. De tillåtna halterna framgår direkt av dotterdirektivet men finns också intagna i bilaga 6 i HaVs föreskrift. Kemisk ytvattenstatus ska klassas som antingen ”uppnår god status” eller ”uppnår ej god status” beroende på om gränsvärdet överskrids eller inte.

Även här gäller principen om one out – all out. Om gränsvärdet för ett av de 45 ämnena överskrids uppnår vattenförekomsten ej god status. Om det finns flera mätstationer inom en vattenförekomst och gränsvärdet överskrids vid en av stationerna är det bestämmande för statusen för det ämnet i hela vattenförekomsten. Således gäller att om man har 100 mätstationer i en vattenförekomst och mäter samtliga 45 ämnen vid samtliga mätstationer är det tillräckligt med att ett av 4500 mätvärden överskrider gränsvärdet för att den kemiska statusen inte skall nå upp till god status.

De tillåtna halterna (gränsvärden) framgår direkt av dotterdirektivet men finns också intagna i bilaga 6 i HaVs föreskrift. Gränsvärdena uttrycks som totala koncentrationer i hela vattenprovet, med undantag av metaller där upplöst koncentration avses. Med upplöst koncentration menas den upplösta fasen i ett vattenprov som erhållits genom filtrering genom ett 0,45 µm-filter eller motsvarande förbehandling. För metallerna nickel och

bly avses biotillgänglig koncentration när det gäller årsmedelvärden för inlandsvatten. Gränsvärden för biota avser fisk om inget annat anges.

Statusen bedöms om ett av två olika typer av gränsvärden överskrider beroende på den data man har tillgänglig.

AA-EQS (annual average, dvs årlig medelhalt):

Om beräknat medelårsvärde överskrider AA-EQS bedöms kemisk status till ”uppnår ej god”.

MAC-EQS (maximum allowable concentration, dvs maximal tillåten koncentration)

Om maximalt uppmätta enskilda mätvärden överskrider MAC-EQS bedöms kemisk status till ”uppnår ej god”.

Utgångspunkten är att en bedömning av kemisk status för vatten som regel ska baseras på månatliga data, dvs. 12 mätvärden per år eller årliga mätvärden för biota (art 3.2.c direktiv 2008/105/EG).

I praktiken uppfylls dessa krav sällan inom ramen för den övervakning som bedrivs i landet generellt vilket gör att fränsteg från denna princip behöver tillåtas men att klassningen då får en sämre tillförlitlighet. Stockholm arbetar för att våra data ska vara tillförlitliga och representativa för de vattenförekomster som ska klassificeras.

Om t.ex. variationen mellan månaderna är låg eller halterna generellt är låga i förhållande till gränsvärdet, kan man motivera en glesare övervakning som grund för klassningar.

Kraftig modifierade vattenförekomster – god ekologisk potential

Vattenförekomster som har ändrat sin fysiska utformning på grund av mänsklig påverkan kan förklaras vara kraftigt modifierade (KMV). Då behöver inte god ekologisk status uppnås, men väl god ekologisk potential.

Skillnaden mellan status och potential torde dock inte vara så stor. Det är framför allt de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna som inte behöver uppnås om det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt.

Något mål som gäller god ekologisk potential har ännu inte prövats av domstolarna. (*skall kollas*) Främst därför att Vattenmyndigheten inte har förklarat särskilt många vatten förekomster som KMV. Det har främst gällt vattendrag som har påverkats vattenkraftverk.

Städer – som Stockholm – har dock nästa inga naturliga strandlinjer kvar i saltsjön och Mälaren. Det är hamnar, kajer, vägstråk mm som kantar många av stränderna. Dessa vattenförekomster har dock inte förklarats som KMV. I PMn föreslås att Vattenmyndigheten skall få en plikt att förklara sådana vattenförekomster som KMV, men vilken betydelse det skulle ha för utvecklingen i urbana miljöer har inte redovisats.