

Remiss

Datum
2019-05-13
Handläggare
Jonas Svensson
Vattenförvaltning
jonas.svensson@havochvatten.se

Dnr
2425-18
Direkt
0106986022

Mottagare

Remiss - översyn av två av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter: HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys avseende ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Hantering

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) önskar ta del av era synpunkter på förslaget till föreskrifter och konsekvensutredning.

Förslaget gäller revidering av föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och av föreskrifter HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys avseende ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660), samt konsekvensutredning av förslagen till ändringar i de båda föreskrifterna.

HaV gjorde en översyn av HVMFS 2013:19 under 2018-2019. Översynen har gjorts i två steg. Del ett, som genomfördes under 2018, omfattade uppdatering av bedömningsgrunder som stöd i vattenmyndigheternas arbete med statusklassificering under 2018-2019. Den här remissen utgör del två och omfattar en större strategisk översyn av HVMFS 2013:19 som tar hänsyn till de ändringar i författningar som trädde i kraft i januari 2019. Dessa författningsändringar påverkar hur myndigheterna ska arbeta för att nå målen i vattendirektivet. Berörda myndigheter blir bland annat genom ändringarna skyldiga att vid klassificering av och beslut om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster fullt ut utnyttja det utrymme för KMV och undantag som EU-rätten medger (prop. 2017/18:243, s. 148). Översynen hanterar också tidigare uppmärksammade brister, oklarheter, struktur och övergripande innehåll samt tillämplighet. Vid översynen av HVMFS 2013:19 har det uppstått behov av att också göra vissa förtydliganden och tillägg i de föreskrifter som reglerar kartläggning och analys av ytvatten, HVMFS 2017:20, vilket ingår i översynsarbetet och remissen.

Bakgrund och syfte

Vattendirektivet (2000/60/EG) kompletterat av prioämnesdirektivet (2008/105/EG) är genomfört i Sverige genom 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och dåvarande förordningen med länsstyrelseinstruktionen och föreskrifter från relevanta myndigheter. HVMFS 2013:19 är ett av verktygen för att samordna och styra vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete med klassificering och normsättning av vattenförekomster.

Statusklassificeringen och normsättningen används även av andra myndigheter för att ta ställning till om en åtgärd eller en verksamhet riskerar att försämra en vattenförekomsts status på ett otillåtet sätt, eller riskerar att medverka till att en miljö kvalitetsnorm äventyras.

Föreskrifterna definierar den statusklassificering och normsättning som ligger till grund för arbetet med att åstadkomma en bättre vattenmiljö, det vill säga som grund för att ställa krav på åtgärder och anpassningar för en enskild vattenförekomst.

HVMFS 2017:20 är de föreskrifter som reglerar den kartläggning och analys som görs inför klassificering och normsättning. I dessa föreskrifter kategoriseras de olika vattentyperna, inklusive den typ av ytvattenförekomster som benämns som kraftigt modifierade ytvattenförekomster (KMOV).

Motivering

I den praktiska tillämpningen av vattenförvaltningen är det nödvändigt med en genomgripande översyn av föreskrifterna för att:

- Föreskrifterna behöver fånga upp de förändringar som genomförts i samband med att **nya författningsändringar** inom Vattenmiljö och Vattenkraft, som trätt i kraft i januari 2019. Föreskrifterna behöver också fånga upp de intentioner som lyfts fram i förarbeten om att utrymmet för undantag och lägre ställda krav, som EU-rätten medger, ska utnyttjas fullt ut (prop. 2017/18:243, s. 148). Huvudsakligen avser detta att säkerställa att avvägningarna vid förklarande av KMOV och beslut om undantag får genomslag i enlighet med bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen (2004:660), VFF. Nuvarande version av HVMFS 2013:19 omfattar endast tillämpning av delar av 4 kap. VFF men inte de delar av 4 kap. VFF som till exempel handlar om avvikelser och undantag. Förklarandet av KMOV är väsentligt för vattenkraften, och finns ytterst kortfattat beskrivet i en paragraf i HVMFS 2013:19 och inte alls i HVMFS 2017:20. Bedömningen av att förklara en ytvattenförekomst görs inom det kartläggningsarbete som återfinns i HVMFS 2017:20. Det finns därför ett stort behov av förtydliganden i föreskrifterna för att **underlätta för vattenmyndigheterna att förklara en**

vattenförekomst som KMV och besluta om mindre stränga krav när villkoren i 4 kap. VFF är uppfyllda.

- Föreskrifterna behöver ställas i relation till **nationell plan** för moderna miljövillkor som ska finnas för att säkerställa en helhetssyn med avvägning mellan miljöförbättrande åtgärder och effektiv tillgång på vattenkraftsel (11 kap. 28 § miljöbalken).
- Föreskrifterna saknar idag bestämmelse om hur mål/miljökvalitetsnormer hanteras för **skyddade områden** särskilt Natura 2000. De krav som gäller för skyddade områden och som vattenförvaltningen behöver ta hänsyn till, behöver synliggöras i HaV:s föreskrifter.
- Genom den nya lagstiftningen är det tydligt att även ekologisk status är bindande genom att en verksamhet eller åtgärd inte får tillåtas om det finns en risk för otillåten försämring av vattenmiljön eller ett äventyrande av normen. Kvalitetsfaktorerna får en tydligare verkan i prövning och tillsyn eftersom **försämringsförbudet** gäller på kvalitetsfaktornivå i första hand. Det är därför viktigt att HaV tydligare beskriver kvalitetsfaktorerna i föreskrifterna. Bedömningen av äventyrande av miljökvalitetsnormen förväntas även ställa högre krav på att de underlag som ligger till grund för vilken norm som har satts, är följdriktiga och begripliga.
- **Bedömningsgrunderna** för ekologisk status har fått ett summariskt innehåll för att passa föreskriftsformatet, vilket gjort att de inte alltid ansetts vara tillräckligt beskrivande. Samtidigt har de varit alltför omfattande för att kunna hanteras på ett bra sätt i föreskrifter. Eftersom föreskrifterna är bindande och innehåller rättsregler, innebär ändringar av föreskrifter särskilda krav på rättssäkerhet och en tidskrävande revideringsprocess. Det är också ett problem att ändringar ofta behöver göras i både föreskrifter och vägledningar.
- Det finns behov av att **tydliggöra systematiken** i det arbete som följer av VFF. Framför allt för vad de olika arbetsmomenten kartläggning och analys, statusklassificering och fastställande av kvalitetskrav, innehåller och hur arbetsmomenten förhåller sig till varandra.
- Det finns oklarheter i föreskrifterna bland annat kring **tillämpningen av rimlighets- och osäkerhetsbedömning samt expertbedömning** vilket får konsekvenser i den sammanvägda klassificeringen av ekologisk status.

Det övergripande syftet med översynen är att skapa tydliga, pedagogiska och väl förankrade föreskrifter för vattenmyndigheter och länsstyrelser i deras arbete med klassificering och normsättning. I det uppdraget behöver föreskrifterna vara uppdaterade utifrån aktuell lagstiftning och ge

förutsättningar för en likartad och rättssäker tillämpning i hela landet. Föreskrifterna också kunna användas av tillsynsmyndigheter, domstolar, verksamhetsutövare, konsulter med flera i enskilda prövningar.

Det ingår ingen vetenskaplig översyn av de enskilda bedömningsgrunderna som de är preciserade i bilagorna 1-6 i HVMFS 2013:19. De klassgränser för bedömningsgrunder som Sverige har är interkalibrerade eller harmoniserade inom EU och bygger på tillgängligt vetenskapligt underlag. Nya bedömningsgrunder skulle kräva en mångårig process med osäker utgång. Vi bedömer att identifierade brister och nationella olikheter i bedömningar främst är kopplade till hur bedömningsgrunderna tillämpas och inte hur de är utformade. HaV är medveten om de omständigheter som finns kring bristen på biologiska bedömningsgrunder som är känsliga för fysisk påverkan (hydromorfologi). Myndigheten har därför för avsikt att ta initiativ till och fokusera på utveckling av sådana bedömningsgrunder med målet att år 2021 ha sådana bedömningsgrunder på plats för tillämpning.

Arbetsprocessen

Förslaget till reviderade bestämmelser i HVMFS 2013:19 samt 2017:20 bygger på en intern beredning på HaV utifrån, ändringarna i författningar från januari 2019, interna och externa underlag, synpunkter från tidigare remisser, utredningar, analyser och rapporter från myndigheter, kommuner, konsulter och branschrepresentanter.

Inför förslag till ändringar av enskilda bestämmelser har HaV hållit hearings i en referensgrupp med Sveriges geologiska undersökning (SGU), länsstyrelser och vattenmyndigheter.

I enskilda sakfrågor har synpunkter hämtats in från ledningsstaben på HaV, Statens geotekniska institut (SGI) samt branschrepresentanter. Dialogmöten hölls den 18, 19, 27 och 28 mars med vattenmyndigheterna, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Riksantikvariatämbetet samt vattenkraftsägare, branschorganisationer, miljö-, kulturmiljö- och markägarorganisationer. Vid dessa tillfällen presenterades ändringsförslagen övergripande, och synpunkter hämtades in.

Bemyndigande

Havs- och vattenmyndigheten föreskriver om klassificering och miljö kvalitetsnormer samt om kartläggning och analys med stöd av 3 kap. 4 §, 4 kap. 8 § och 9 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Remissvar önskas så snart som möjligt, men ska ha kommit in till Havs- och vattenmyndigheten senast den 30 augusti 2019.

För att underlätta både inlämnande och hantering av synpunkter på remissen ber vi att ni fyller i bifogad svarsmall i Excel-format. Filen med svaren skickas med e-post till vattenforvaltning@havochvatten.se Namnge filen så att avsändare framgår samt skriv diarienummer (2425-18) i e-postens ämnesrad.

Denna remiss har beslutats av avdelningschefen Mats Svensson efter föredragning av utredaren Jonas Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit verksjuristen Ramona Liveland samt utredarna Katarina Vartia och Johanna Andreasson.

Mats Svensson

Jonas Svensson

Bilagor:

Remissversion av HVMFS 2013:19
Remissversion av HVMFS 2017:20
Konsekvensutredning
Svarsformulär
Sändlista

Havs- och vattenmyndighetens förslag till ändringar i föreskrifterna

Kraftigt modifierade vatten

HaV föreslår att bestämmelser som rör förklarande och normsättning av kraftigt modifierade vatten (KMV) utvecklas i betydande grad, dels i HVMFS 2013:19 men också HVMFS 2017:20. I bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen (VFF 2004:660), tydliggörs att vattenmyndigheten *ska* förklara KMV om villkoren för detta är uppfyllda.

Det ska-krav som framgår i överordnad författning och intentionerna i förarbetena får genomslag i myndighetens föreskrifter.

HaV utvecklar bestämmelserna och preciserar villkoren för KMV och undantag för att underlätta för vattenmyndigheterna att utreda och förklara KMV, fastställa normer innefattande undantag.

De bestämmelser som läggs till i föreskrifterna grundar sig på HaV:s vägledande dokument som i sin tur grundar sig på EU:s gemensamma tolkning av artikel 2.9, 4.3, 4.4 och 4.5 i vattendirektivet, som motsvarar 4 kap. 3, 9-10 §§ VFF. HaV:s vägledande dokument är juridiskt granskade, remitterade och formellt beslutade. Ändringarna grundar sig även på de rekommendationer Sverige fått när det gäller förklarande av KMV och beslut av undantag, där EU-kommissionen anser att Sverige inte har motiverat sina ställningstaganden tillräckligt när det gäller förklarande av KMV och beslut om undantag.

Förslagen till ändringar i föreskrifterna HVMFS 2017:20 respektive HVMFS 2013:19, beskriver den arbetsgång som HaV anser bör tillämpas när en vattenförekomst förklaras som KMV. Arbetsgången säkerställer att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen fullföljs. Genom bestämmelserna i HVMFS 2017:20 görs en bedömning av vilka vattenförekomster som kan förklaras som kraftigt modifierade, vilket är en del av arbetet med kartläggning och analys. Bestämmelserna i HVMFS 2013:19 beskriver hur miljö kvalitetsnormen, inklusive undantag, fastställs för dessa vatten. Den föreslagna arbetsgången överensstämmer med nationell vägledning kring KMV och undantag, samt med flertalet CIS-vägledningar, exempelvis beslutade EU-guidance nummer 4, 20, och 35 samt bilagan till nummer 4 om att definiera och bedöma ekologisk potential.

Nya bestämmelser kring undantag

Bestämmelse kring undantag läggs till HVMFS 2013:19 genom 4 kap. §§ 7-11, liksom villkor för sättande av undantag. Vattenmyndigheten *ska* besluta om undantag om villkoren är uppfyllda.

I det nya 4 kap. i bestämmelserna görs det tydligt att vattenmyndigheten ska motivera och presentera bedömningarna med bland annat uppgifter om den betydande påverkan som identifierats enligt 8 § HVMFS 2017:20, samt vilken eller vilka kvalitetsfaktorer som inte uppnår god status eller potential och som därigenom motiverar undantaget.

Genom att lyfta fram kvalitetsfaktorerna i redovisningen ökas transparensen för de avvägningar som behöver göras i provningar i relation till försämringsförbudet.

Tydligare dokumentationskrav för delmomenten i vattenförvaltningen

Tydligare krav på vattenmyndighetens dokumentation eller att göra data tillgänglig som rör resultat och bedömningar av betydande påverkan, klassificering, expertbedömning samt ställningstagande kring ändring av klassificering eller miljökvalitetsnormer föreslås i nya och reviderade paragrafer i HVMFS 2017:20 och HVMFS 2013:19.

Syftet med de tydligare kraven är att öka transparensen i vattenmyndighetens överväganden, lyfta fram kvalitetsfaktorerna samt underlätta rapportering till EU.

Det finns ett sammantaget behov av att öka transparensen och dokumentationen som ligger till grund för de bedömningar som görs, inte minst när det gäller förklarande av KMV och utpekande av undantag. Det finns även behov av att redovisa koppling till innehållet och prioriteringsordningen i den nationella planen (se prop. 2017/18:243, s. 85).

Delar av bedömningsgrunder flyttas från föreskrifterna till vägledning

HaV föreslår att praktiska beskrivningar, formler för beräkningar, artlistor mm avseende biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska bedömningsgrunder som idag ligger i bilagorna 1-5 i HVMFS 2013:19 flyttas över till vägledningar i mindre rigid form. Metodhänvisning, gränsvärden, avsnitt som berör särskilda förorenande ämnen samt hur parametrar sammanvägs till kvalitetsfaktorer behålls i föreskriftsform. Bilaga 6, som berör kemisk ytvattenstatus, ligger kvar i föreskriftsform (förutom mindre förtydliganden avseende vilka ämnen som är prioriterade ämnen respektive prioriterade farliga ämnen).

Syftet med ändringarna är att ge fördelar och flexibilitet i möjligheterna att revidera bedömningsgrunderna men också att skapa utrymme i vägledningarna att utveckla förklarande och pedagogisk text för tillämpningen, utan att behöva ta ställning till föreskriftstext eller andra vägledningar med överlappande information. Även om föreskrifterna riktar sig specifikt till vattenmyndigheten och länsstyrelserna, ökar fokus på föreskrifternas praktiska tillämpning

eftersom de i högre grad kommer att behöva användas av tillsynsmyndigheter, domstolar, verksamhetsutövare, konsulter med flera i enskilda prövningar.

HaV kommer att komplettera med fler beskrivande vägledningar, bland annat för fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska bedömningsgrunder för ytvatten.

Tydligare koppling av föreskrifterna till mål och normer som följer av områdesskydd

I de reviderade föreskrifter tillkommer nya paragrafer om hur miljö kvalitetsnormer ska fastställas i skyddade områden. Paragraferna tydliggör att vattenmyndigheterna ska ta hänsyn till de mål som följer av respektive områdesskydds bestämmelser, i normsättningen enligt vattenförvaltningsförordningen och HaV:s föreskrifter.

Syftet med tilläggen är främst att befästa och göra kopplingen tydlig mellan miljö kvalitetsnormer för ytvatten och eventuella andra skydd och bestämmelser i en vattenförekomst som ingår i register över skyddade områden.

Den är också ett svar på EU-kommissionens rekommendation om att Sverige bör redovisa hur man hanterat kvalitetskrav och undantag i skyddade områden.

Tydligare koppling mellan föreskrifterna och den nationella planen

HaV föreslår införande av upplysningsparagrafer i HVMFS 2017:20 och HVMFS 2013:19 som förklarar relationen mellan moment om kartläggning, klassificering respektive normsättning och bestämmelser om den nationella planen.

Eftersom föreskrifterna föreslås träda i kraft i anslutning till att den nationella planen blir gällande bidrar de då till att underlätta eventuell översyn av klassificering, förklarande av KMV och utpekande av undantag vid behov i samband med genomförande av den nationella planen.

Förtydliganden kring expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömning

I de reviderade föreskrifterna finns utvecklade beskrivningar i 2 kap. 13-14 §§ om expertbedömning, 15 § om rimlighetsbedömning och osäkerhetsbedömning samt 16 § om tillförlitlighetsbedömning. Expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömning har betydelse dels för hur klassificeringen ska genomföras vid bland annat osäkra underlag, dels hur

vederhäftig den färdiga klassificeringen är, i relation till den påverkan som vattenförekomsten befinner sig under.

Tillförlitlighetsbedömning får en egen bestämmelse. I de reviderade föreskrifterna ändras också ordningen på bestämmelserna för att bättre stämma överens med hur arbetsprocessen med klassificering genomförs. Behovet av dokumentation förtydligas under respektive bestämmelse.

Syftet med ändringarna är att underlätta för vattenmyndigheterna vid klassificering men även att, genom tydligare dokumentation, öka transparensen i de överväganden som görs när data saknas eller är bristfällig. Det leder också till att rapporteringen till EU underlättas.

Övriga förtydliganden och mindre justeringar av föreskrifterna

Förslaget till revidering av föreskrifterna innehåller utvecklade paragrafer kring klassificeringen av status som utgör förtydligande av arbetsgången. Det bidrar till en ökad helhetssyn när det gäller statusklassificering, jämfört med tidigare formuleringar i HVMFS 2013:19.

I 2 kap. 5 och 7 §§ föreslås till exempel att när betydande påverkan har identifierats enligt 8 § HVMFS 2017:20, ska den eller de kvalitetsfaktorer användas i sammanvägningen av ekologisk status eller potential, som är mest relevanta för att följa konsekvensen av aktuell miljöpåverkan.

Paragraferna 2 kap. 10-12 §§ i HVMFS 2013:19 om justering av referensvärden och klassgränser på grund av naturliga förhållanden för sura, näringsrika och hydromorfologiska förhållanden överförs till bilagor. Detta innebär inte någon ändring i sak.

Förtydligandet motverkar risken att klassificeringen utgår från det samlade resultatet av miljöövervakningsdata per vattenförekomst, för att därefter och utifrån resultatet av klassificeringen, bedöma graden av påverkan. Det har hittills inneburit ett fokus på själva klassificeringen och i högre grad styrt åtgärdsprogram mot att förbättra den enskilda kvalitetsfaktorn eller parametern, istället för att åtgärda själva påverkanstrycket.