

PM Rotel V (Dnr KS 2018/914)

Vägledning för statusklassificering och hantering av osäkerhet

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten

Remisstid den 24 augusti 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som anförs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat en vägledning rörande statusklassificering och hantering av osäkerhet för att kunna pröva verksamhetens påverkan på ytvattenförekomster till staden för yttrande. Vägledningen består av ett övergripande dokument som beskriver arbetsprocessen för statusklassificering och hantering av osäkerhet samt sex dokument som beskriver bedömningsgrunder för bottenfauna i sjöar och vattendrag, fisk i sjöar och vattendrag, kiselalger i sjöar och vattendrag samt växtplankton i sjöar.

För stadens del innebär den remitterade vägledningen inga förändringar i sak eftersom de utgör en förklaring av hur bedömningsgrunderna i HVMFS 2013:19 ska tillämpas.

I den remitterade vägledningen beskrivs hur gruppering, extrapolering, expertbedömning, beräkning av klassningsosäkerhet, rimlighetsbedömning och bedömning av övergripande tillförlitlighet ska genomföras.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Miljöförvaltningen har tillsammans med Stockholms Stadshus AB lämnat sitt svar direkt till stadsledningskontoret som sammanställt ett svar för Stockholms stad.

Mina synpunkter

Jag instämmer huvudsakligen med synpunkterna från stadsledningskontorets yttrande. Det är positivt att Havs- och vattenmyndigheten genom vägledningen på ett bättre sätt tydliggör hur de bitvis komplicerade föreskrifterna ska tillämpas. Det finns dock behov av ytterligare klarlägganden. Jag vill också påtala behovet av att

vattenförvaltningen behöver vara transparent och hitta en balans mellan juristernas och vattenexperternas språk för en ökad förståelse för den slutgiltiga tillämpningen. Jag vill också trycka på vikten av att utveckla vägledningen så att den ska kunna användas som upphandlingsstöd för kommuner, landsting och verksamhetsutövare.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som anförs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 9 augusti 2018

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Missiv
2. Juridisk vägledning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat en vägledning rörande statusklassificering och hantering av osäkerhet för att kunna pröva verksamheters påverkan på ytvattenförekomster. Vägledningen består av ett övergripande dokument som beskriver arbetsprocessen för statusklassificering och hantering av osäkerhet samt sex dokument som beskriver bedömningsgrunder för bottenfauna i sjöar och vattendrag, fisk i sjöar och vattendrag, kiselalger i sjöar och vattendrag samt växtplankton i sjöar.

I den remitterade vägledningen beskrivs hur gruppering, extrapolering, expertbedömning, beräkning av klassningsosäkerhet, rimlighetsbedömning och bedömning av övergripande tillförlitlighet ska genomföras.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Miljöförvaltningen har tillsammans med Stockholms Stadshus AB lämnat sitt svar direkt till stadsledningskontoret som sammanställt ett svar för Stockholms stad.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 juli 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

För stadens del innebär den remitterade vägledningen inga förändringar i sak eftersom de utgör en förklaring av hur bedömningsgrunderna i HVMFS 2013:19 ska tillämpas. Det är positivt att Havs- och vattenmyndigheten genom vägledningen på ett bättre sätt tydliggör hur de bitvis komplicerade föreskrifterna ska tillämpas. Det finns dock behov av ytterligare klarlägganden.

Det är viktigt att klargöra att fastställande av status i en vattenförekomst är en rättsfråga. Det är inte i första hand en naturvetenskaplig bedömning. Vad som avses med hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig status är en fråga om värdering så som denna värdering kommit till uttryck i EU:s så kallade ramvattendirektiv. Det kan konstateras att det inte finns någon analys av huruvida förslaget till vägledning överensstämmer med EU-rätten.

Vägledningen kommer att få stor betydelse utöver Vattenmyndighetens krets. Domstolar, myndigheter, kommuner, tillståndssökande verksamheter med flera har att förhålla sig till de principer som vägledningen drar upp. Det är därmed viktigt att myndigheten kompletterar och tydliggör vägledningen i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

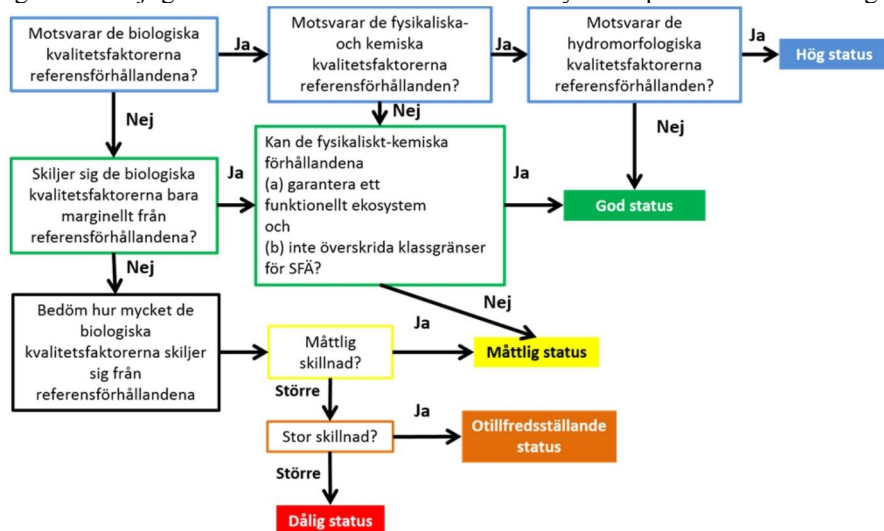
Förslaget blandar samman olika begrepp som kvalitetsfaktor, parameter, miljökonsekvens och miljökonsekvenstyper. Det saknas vidare en analys av hur domstolar och tillsynsmyndigheter ska tillämpa regelverket med de nya bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten som riksdagen beslutat om och som träder i kraft från och med 2019.

Bakgrund

EU:s ramdirektiv för vatten, Vattendirektivet, är implementerat i svensk rätt genom miljöbalken, Vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Klassificering av ekologisk och kemisk vattenstatus med stöd av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om Klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, HVMFS 2013:19, utgör basen i vattenförvaltningen.

Statusklassificeringens genomförande har tidigare beskrivits i huvudsak i Naturvårdsverkets handbok 2007:4, Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon. Naturvårdsverkets handbok kommer att ersättas av vägledningen som är föremål för denna remiss. Klassificeringen av vattenstatus bygger på vetenskapligt bästa tillgängliga kunskap och syftar till att ge en beskrivning av nuvarande miljötillstånd i vattenförekomsterna så som de kommit till uttryck i bland annat Vattendirektivet.

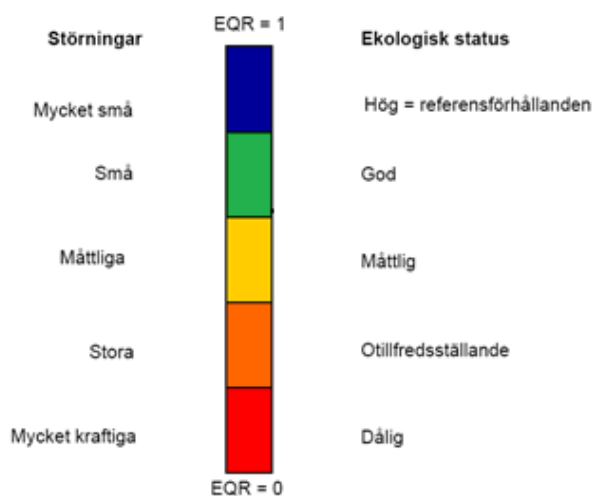
I teorin är statusklassificeringssystemet uppbyggt i tre delar som följer varandra där man först bedömer biologin, därefter de fysikalisk/kemiska förutsättningarna och slutligen hydromorfologin, dvs den fysiska livsmiljön. Se figur 1 för en schematisk beskrivning av klassificeringssystemet. I det praktiska vattenförvaltningsarbetet gör man dock en bedömning av all tillgänglig data och sammanväger informationen för att få en så heltäckande bild av läget som möjligt för att i slutänden kunna förena betydande påverkan med rätt åtgärd.



Figur 1. Schematisk beskrivning av statusklassificeringens stegvisa arbetsgång.

Klassificeringen av ekologisk status visualiseras genom en femgradig skala från hög till dålig, där hög status motsvarar referensförhållanden, dvs det närmaste opåverkade förhållanden som existerar i dagsläget. Figur 2 visar en schematisk bild över statusskalan samt den störning som respektive statusklass motsvarar. Målet för samtliga vattenförekomster har varit god status till 2015 och uttrycks som en miljö kvalitetsnorm. Om det på grund av orimliga kostnader, naturgivna förutsättningar eller tekniska svårigheter inte varit möjligt att nå god status inom tidsram kan tidsfrist fram till 2021 respektive 2027 ges. Om det är omöjligt att nå god status inom tidsfristen kan mindre stränga krav ersätta den generellt gällande miljö kvalitetsnormen. Det är med andra ord i samband med bedömning av åtgärdbarhet samt hantering av miljö kvalitetsnormer som man väger in samhällsekonomiska konsekvenser och

andra motstående intressen medan statusklassificeringen vilar på strikt vetenskapliga grunder.



Figur 2. Schematisk beskrivning av statusklassningens fem klasser samt motsvarande störning i förhållande till referensförhållanden

Vägledningen utgör en del i en större översyn av arbetet med statusklassningen, som även inbegriper revidering av bedömningsgrunder enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, HVMFS 2013:19, samt en större strategisk översyn av dessa föreskrifter. Stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd har den 12 juni 2018 besvarat en remiss rörande del 1 i översynen av HVMFS 2013:19 och planerar att i höst besvara kommande del 2 i översynen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret är positivt till att Havs- och vattenmyndigheten tydliggör hur statusklassificering samt hantering av osäkerhet ska genomföras och hur gruppering, tillförlitlighetsbedömning samt expertbedömning ska utföras. En gemensam vägledning minskar riskerna för att HVMFS 2013:19 tolkas på olika sätt av olika länsstyrelser, kommuner, verksamhetsutövare och konsulter. För stadens del innebär den remitterade vägledningen inga förändringar i sak.

Havs- och vattenmyndigheten inför begreppet miljökonsekvens och miljökonsekvenstyp i vägledningen. Begreppen ersätter det tidigare använda begreppet ”miljöproblem”, vilket är inarbetat och välkänt inom vattenförvaltningen. Om ett nytt begrepp ska införas är det viktigt att motsvarande förändringar sker i databasen VISS (VattenInformationSystem Sverige) samt övrigt relaterat material.

Enligt HVMFS 2013:19 kan vattenmyndigheterna genomföra en expertbedömning av status om bedömningsgrunderna av olika anledningar inte går att tillämpa. Stadsledningskontoret anser att det är positivt att det i vägledningen tydligt framgår att expertbedömning av ekologisk status kan genomföras med stöd av andra biologiska bedömningar än sådana som finns i HVMFS 2013:19, enbart fysikalisk kemiska bedömningsgrunder eller enbart hydromorfologiska bedömningsgrunder eftersom detta tidigare varit föremål för bitvis långdragna diskussioner. Den rättsliga grunden för en sådan ordning måste dock klargöras.

Stadsledningskontoret motsätter sig inte att Havs- och vattenmyndigheten klargör problematiken bakom det så kallade ”multiplicitetsproblemet” (när osäkerheter läggs på varandra vid bedömning av status med hjälp av flera, och ibland för de aktuella

miljöproblemen inte helt relevanta, kvalitetsfaktorer) vid bedömningen av osäkerhet och beskriver hur man ska gå tillväga för att minska detta. Kortfattat innebär detta att enbart kvalitetsfaktorer som svarar på den påverkan man vill verifiera ska användas. Dessutom bör inte fler än två kvalitetsfaktorer användas per miljökonsekvenstyp. Det förefaller att vara en praktisk åtgärd. Det saknas dock en analys av hur det ska fungera i rättstillämpningen. Genom Weserdomen (EU-domstolens dom i mål om muddringsarbeten i floden Weser) är det klarlagt att ”försämringsförbudet” och ”äventyrandeförbudet” ska tillämpas på kvalitetsfaktornivå. Någon grund för att utesluta vissa kvalitetsfaktorer har inte redovisats. Även om förslaget kan te sig pragmatiskt och från allmänna utgångspunkter rimligt, förutsätter det att det finns stöd i direktivet för en sådan tillämpning. Detta måste klargöras inte minst som Sverige systematiskt underimplementerat vattendirektivet i svensk rätt.

Det ska också framhållas att de nya reglerna i 22 kap 13 § miljöbalken innebär att domstolen eller myndigheten kan begära in yttrande från vattenmyndigheterna om något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivning inte överensstämmer med det som lagts till grund för en statusklassning. Därvid har det förutsatts att vattenmyndigheten ändrar normen annars kan regeringen pröva frågan. Den nya regeln – som för övrigt mark- och miljööverdomstolen redan synes ha börjat tillämpa i ett mål om Mölndalsån (Mål 5186-17) – innebär att regelverket för statusklassning måste göras tillräckligt transparent för att även jurister och andra lekmän ska kunna tillämpa bestämmelserna. Denna fråga är överhuvudtaget inte berörd i vägledningen vilket är en brist.

Det ska även anmärkas att det är av central betydelse att använda begreppen rätt när förhållandena mellan status – kvalitetsfaktor – parametrar beskrivs. Eftersom HVMFS 2013:19 i praktiken är normerande för hur statusen i en vattenförekomst rättsligt ska fastställas, måste begreppen hållas isär. Hur parametrar sammanvägs till en kvalitetsfaktor och hur kvalitetsfaktorer sammanvägs till en ekologisk status är av fundamental betydelse för att avgöra om en miljö kvalitetsnorm följs eller inte.

Samma anmärkning kan riktas mot att använda begreppet ”rimlighetsbedömning”. Man kan ju inse vad som avses, men begreppet är normalt förknippat med 2 kap 7 § miljöbalken och den avvägning mellan miljönytta och det tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga som ska ske. I mark- och miljööverdomstolens avgörande ovan har denna bestämmelse fått särskild betydelse på vattenmiljöns område eftersom det klargörs att miljö kvalitetsnormer för vatten när det gäller ekologisk status inte anses utgöra gränsvärdesnormer utan är att hänföra till normer enligt 5 kap 2 § 4 p miljöbalken som följer av Sveriges EU-medlemskap. Det innebär att reglerna i 2 kap. 7 § 2 och 3 styckena inte är tillämpliga när det gäller normer som följer av vattendirektivet. Efter 1 januari 2019 när de nya reglerna 5 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken träder ikraft kommer dock dessa att gälla. Vilken betydelse som avgörandet rörande Mölndalsån kommer att få med den nya lagstiftningen är oklart.

Då de flesta av bedömningsgrunderna är utformade för att påvisa övergödning är det viktigt inför framtida arbete med bedömningsgrunder att ta fram fler sådana som påvisar exempelvis effekter av miljögifter eller hydromorfologisk påverkan.

Stadsledningskontoret ser positivt på att Havs- och vattenmyndigheten i vägledningen adresserar andra miljöproblem/miljökonsekvenstyper än de som hittills har varit dominerande inom vattenförvaltningen. Det handlar exempelvis om grumling och utsläpp av syretärande ämnen, som trots låg närsaltsbelastning kan ge upphov till likande problem som övergödning. Det saknas i dagsläget fysikalisk kemiska bedömningsgrunder för att påvisa påverkan från dessa vilket är en brist som bör hanteras i framtida översyn av bedömningsgrunderna. Detta är ett särskilt viktigt problem att adressera i urbana miljöer där belastning och påverkan utgörs av en kombination av olika källor och där vattenförekomsterna därmed påverkas av en mix av

olika miljökonsekvenser. I väntan på nya bedömningsgrunder kan expertbedömning användas men för att detta ska bli enhetligt genomfört är det önskvärt att vägledningen kompletteras med metoder för expertbedömning av status med hjälp av syretärande och grumlande ämnen på samma sätt som vägledningen ger stöd för olika typer av biologiska underlag som i dagsläget inte finns i HVMFS 2013:19.

Vad gäller de enskilda vägledningarna per kvalitetsfaktor anser kontoret att det är mycket positivt att det framgår vilka krav på underlagsdata och andra viktiga aspekter som behövs för att bedömningsgrunderna ska kunna tillämpas. Vidare är upplägget pedagogiskt och tydligt vilket underlättar användandet av bedömningsgrunderna.

Det bör beskrivas hur undantagen i vattenförvaltningsförordningen (Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön) påverkas av principerna i vägledningen. När de nya reglerna i miljöbalken träder i kraft vid årsskiftet lär även vattenmyndigheterna få en plikt att tillämpa undantagen. Det är inte minst viktigt för städer som likt Stockholm växer snabbt. En fråga är huruvida möjligheterna påverkas att tillämpa mindre stränga krav eller förklara en vattenförekomst kraftigt modifierad.

Av praktiska skäl har mindre sjöar ofta sammanförts med vattendrag i en och samma vattenförekomst, som då betecknas som ett vattendrag. För aktiviteter som påverkar sjödelen i en ”kombinerad” vattenförekomst ska dock bedömningsgrunder för sjöar användas. Av vägledningen framgår att om sjöarna är mycket små så kan det finnas påverkan på hur väl bedömningsgrunderna fungerar. Resultatet av klassning av sjöar med hjälp av dess bedömningsgrunder kan dock skilja sig mot klassning av vattendrag med hjälp av dess bedömningsgrunder, så frågan om vilken bedömningsgrund som ska vara avgörande för den sammanvägda statusen kvarstår. Det är önskvärt att expertbedömningen i detta fall kunde förtydligas.

Stadsledningskontoret vill trycka på behovet av en enhetlig och gemensam vägledning för miljöövervakning och recipientkontroll samt ett fungerande datavärdskap för all data tillgänglig för alla. Arbetet är på god väg genom Havs- och vattenmyndighetens insatser i uppdateringen av undersökningstyperna för miljöövervakning i vatten men behöver utvecklas ytterligare så att underlaget kan användas som upphandlingsstöd av länsstyrelser, kommuner och verksamhetsutövare. Datavärdskapet behöver tilldelas ytterligare resurser så att Havs- och vattenmyndighetens även kan ta emot kommunala data och recipientkontrolldata under förutsättning att dessa håller tillräcklig kvalitet, något som i sin tur kan åstadkommas genom ett gemensamt upphandlingsstöd för miljöövervakning.

I vägledningen hänvisas till en excel-fil för beräkningar av osäkerhet, men denna har inte inkluderats i remissen. Detta hade varit önskvärt för att kunna testa verktyget parallellt med vägledningen i övrigt.