

PM Rotel IX (Dnr KS 2019/786)

Revidering av föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten samt föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten
Remisstid 18 september 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Vattenförvaltningsarbetet har sin grund i EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), vattendirektivet, som anger att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattentillståndet samt skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster i syfte att uppnå god status, eller i vissa fall god potential, senast 2021. Direktivet medger vissa undantag, bland annat i form av förlängd tidsfrist för genomförande av åtgärder till senast 2027 och mindre stränga krav förutsatt att vissa förutsättningar är uppfyllda.

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat ett förslag till Stockholms stad gällande reviderade föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten respektive om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Ändringarna har sin grund dels i att vissa ändringar i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) har trätt i kraft den 1 januari 2019, dels i ett identifierat behov av hantera brister i innehåll och tillämplighet. Samtidigt har det uppkommit behov av att göra vissa förtydliganden och tillägg i föreskriften (2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten, vilket därför också ingår i remissen. Det huvudsakliga syftet med förändringarna uppges vara att vattenförvaltningsmyndigheterna, vid klassificering av och beslut om miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster, ska få en skyldighet att fullt ut utnyttja det utrymme för kraftigt modifierade vattenförekomster (KMOV), med tillhörande lägre kvalitetskrav, som EU-rätten medger. Vidare förväntas förändringarna innebära en ökad flexibilitet och förenklad hantering vid exempelvis provningar och tillståndsgivning.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Havs- och Vattenmyndighetens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har in sin tur remitterat till Stockholm Hamn AB och Stockholms Vatten och Avfall AB. På grund av kort remisstid har Trafikkontoret inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret välkomnar ambitionen att åstadkomma tydligare föreskrifter, men anser att det fortfarande finns ett behov av att förenkla regelverket och göra det mer förutsägbart för de aktörer som kommer att behöva använda sig av dessa.

Exploateringsnämnden ser positivt på förslaget men anser att det finns ett behov av att ytterligare förtydliga och förenkla ett antal punkter i regelverket.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden välkomnar initiativet men anser att det finns behov av att ytterligare förtydliga ett antal punkter i regelverket för att kunna leda till en rättssäker myndighetsutövning, samt att urbana vattenförekomster bör tas med i arbetet med att identifiera vattenförekomster som kan klassas som kraftigt modifierade vattenförekomster (KMOV).

Stadsbyggnadsnämnden välkomnar översynen och önskar betona att även urbana vattenförekomster bör finnas med i arbetet med att identifiera vattenförekomster som kan klassas som KMOV.

Trafikkontoret ställer sig positiv till de föreslagna revideringarna av bedömningsgrunderna men anser att det finns behov av ytterligare förtydliganden kring ett antal punkter.

Stockholms Stadshus AB ställer sig positiv till att föreskrifterna förtydligas så att de harmoniseras med Vattendirektivets intentioner.

Mina synpunkter

Genom implementeringen av vattendirektivet (2000/60/EG) i miljöbalken har kommunerna fått en nyckelroll i att genomföra och driva på arbetet med att nå miljökvalitetsnormerna för vatten. Stockholms stad har en hög ambitionsnivå vad gäller vattenkvalitetsarbete och har genom åren varit en framgångsrik aktör när det gäller vattenarbete. Trots detta återstår en hel del arbete för att stadens sjöar och vattendrag ska uppnå en god vattenstatus.

Som en viktig led i arbetet med vattendirektivet håller lokala åtgärdsprogram på att tas fram för alla stadens vattenförekomster, i enlighet med stadens *Handlingsplan för god vattenstatus* som antogs av kommunfullmäktige 2015. Därför välkomnar jag Havs- och vattenmyndighetens ambition att se över föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, som är en central del av implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten, ett regelverk som av många berörda aktörer upplevs som komplext och svårtillämpat.

När staden växer och befintliga miljöer utvecklas har vi en hög ambition att fortsatt arbeta för förbättrad vattenstatus och skydd för våra vatten. I det arbetet behövs insiktsfull planering och noggranna avvägningar samt ett regelverk som gör myndighetsarbetet rättssäkert. Oklarheterna som finns i regelverket riskerar annars

leda till tillämpningssvårigheter samt brist på förutsebarhet för staden. Därför är arbetet med att förtydliga och förenkla föreskrifterna mycket viktigt och arbetet med att förtydliga tillämpningen av regelverket måste därför fortsätta. Jag instämmer därmed med stadsledningskontoret i behovet av att tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i samband med tillsyn enligt PBL behöver utvecklas och förtydligas, speciellt när det gäller dess betydelse i plansammanhang.

En av de aspekter som jag anser behöver förtydligas ytterligare i föreskrifterna är att även urbana vattenförekomster bör finnas med i arbetet för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade vattenförekomsten (KMV). Det är ibland tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status på grund av omfattningen av den fysiska påverkan (t.ex. kajkanter, hårdgjorda stränder, fysiska hinder m.m.) som staden i sig medför. Detta innebär inte att förbättrande åtgärder inte kan eller bör genomföras. Det är dock av stor vikt att vattenmyndigheterna tar hänsyn till dessa redan existerande fysiska förändringar så att miljö kvalitetsnormerna för de aktuella vattenförekomsterna blir korrekta. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram och genomföra relevanta åtgärdsförslag i en urban miljö och för att kommunerna ska kunna bedriva ett bättre och mer ändamålsenligt vattenarbete.

I övrigt hänvisar jag till miljö- och hälsoskyddsmyndighetens svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 12 september 2019

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Remissen *Reviderade föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten respektive om kartläggning och analys av ytvatten*
2. Konsekvensutredning
3. Reviderade föreskrifter och allmänna råd om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:60)
4. Reviderade föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (2013:19)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ansvarar bland annat för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660), vilket sker genom att samordna de fem länsstyrelser som utgör regionala vattenmyndigheter.

Vattenförvaltningsarbetet har sin grund i EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), vattendirektivet, som anger att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattentillståndet samt skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster i syfte att uppnå god status, eller i vissa fall god potential, senast 2021. Direktivet medger vissa undantag, bland annat i form av förlängd tidsfrist för genomförande av åtgärder till senast 2027 och mindre stränga krav förutsatt att vissa förutsättningar är uppfyllda.

Grundläggande för vattenförvaltningsarbetet är att vattenförekomster först kategoriseras som antingen ytvatten, grundvatten eller kraftigt modifierat vatten (förkortas KMV). En vattenförekomst kan klassas som KMV om det har modifierats på ett mycket omfattande och permanent vis och verkan för att nå god ekologisk status skulle ha negativ påverkan på verksamheter och/eller samhället. Det kan till exempel handla om kraftverksdammar eller artificiella strandlinjer, såsom anlagda kajkanter. Utpekande av ett KMV innebär att bedömning inte avser ekologisk status, istället bedöms den ekologiska potentialen, som kan innebära lägre satta krav för de bestämda miljö kvalitetsnormerna och tillåter vissa negativa effekter som orsakats av de faktiska fysiska förändringarna i vattnet berörs av.

För varje vattenförekomst ska sedan vattenkvaliteten bedömas (statusklassificering), vilket ligger till grund för beslut om vilken vattenkvalitet som ska uppnås och vid vilken tidpunkt det ska vara gjort (miljö kvalitetsnorm). Skillnaden mellan status och miljö kvalitetsnormen definierar det åtgärdsbehov som finns och utgör därmed underlaget till vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat förslag till reviderade föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten respektive om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, bland annat till Stockholms stad för besvarande. Remissen finns att läsa i sin helhet på [Havs- och Vattenmyndighetens hemsida](#).

Det huvudsakliga syftet med förändringarna uppges vara att vattenförvaltningsmyndigheterna, vid klassificering av och beslut om miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster, ska få en skyldighet att fullt ut utnyttja det utrymme för kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV), med tillhörande lägre kvalitetskrav, som EU-rätten medger. Vidare förväntas förändringarna innebära en ökad flexibilitet och förenklad hantering vid exempelvis provningar och tillståndsgivning.

HaV bedömer att de föreskriftsändringar som föreslås kommer att underlätta kommunernas arbete, eftersom förslaget till nya föreskrifter innehåller många förtydliganden. Detta bedöms underlätta för kommunerna att fullgöra sin uppgift på

ett korrekt sätt, vilket i sin tur kan bidra till att antalet förslag till ändringar från kommunerna till vattenmyndigheterna minskar. Arbetsbelastningen för kommunerna bedöms vara likvärdig oavsett om de förtydliganden som HaV föreslår införs eller inte.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Stockholms Stadshus AB Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholms Hamn AB och Stockholm Vatten och Avfall AB. På grund av kort remisstid har trafikkontoret inkommit med ett kontorsyttrande. Stockholms Hamn AB har inte svarat på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget för 2019 framgår att Stockholm ska utvecklas i riktning mot att vara en hållbart växande och dynamisk storstad med hög tillväxt. Ett verksamhetsområdesmål är att Stockholm ska vara en stad med en god livsmiljö, vilket bland annat ska uppfyllas genom förbättrad luftkvalitet och att vattenförekomsterna uppnår miljö kvalitetsnormerna. Samtidigt ska det påbörjade arbetet med att bygga 140 000 bostäder till 2030 fortsätta.

I syfte att uppnå miljömålen för vattenförekomsterna i staden beslutade kommunfullmäktige den 9 mars 2015 om *Stockholms stads handlingsplan för god vattenstatus* (dnr 304-253/2014, utl. 2015:22). Av planen framgår att lokala åtgärdsprogram behöver tas fram för alla stadens vattenförekomster. Kommunfullmäktige beslutade vid samma tillfälle att anta *Dagvattenstrategi – Stockholms väg till en hållbar dagvattenhantering* (dnr 315-919/2014, utl. 2015:18). Strategin ska bidra till en förbättring av stadens yt- och grundvattenkvalitet för att god vattenstatus eller motsvarande ska kunna uppnås i stadens samtliga vattenområden.

Flera av stadens nämnder bolagsstyrelser är direkt berörda av att bidra till genomförandet av handlingsplanerna och att följa intentionerna i strategin. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ett samordnande ansvar. Stockholm stad bedriver ett ambitiöst arbete med att ta fram lokala åtgärdsprogram för respektive vattenförekomst som tillsammans med ett strikt krav avseende utsläpp via dagvatten från ny bebyggelse kommer att bidra till arbetet med att försöka nå miljö kvalitetsnormerna i stadens vatten.

Enligt bestämmelserna ska miljö kvalitetsnormerna tillämpas bland annat när myndigheter och kommuner utövar miljö tillsyn eller vid samhällsplanering. Stadsledningskontoret konstaterar att förändringar i regelverket därmed får konsekvenser för staden såväl i egenskap av tillsynsmyndighet som verksamhetsutövare, exempelvis i dess åtgärdsarbete med att återställa och skydda sina vattenförekomster, i stadsplaneringen, i driften av samhällsviktiga verksamheter och i genomförandet av infrastrukturprojekt. Stadsledningskontoret instämmer därför inte i HaV:s bedömning att förändringarna inte kommer att få några effekter för kommuner, landsting och företag.

Stadsledningskontoret är positivt till att regelverket kring bedömning och utpekande av KMV utvecklats i föreskrifterna, men konstaterar att det ännu finns utrymme för förtydliganden och förenklingar. Kontoret vill särskilt anmärka på att urbana vattenmiljöer inte på ett entydigt sätt omfattas av möjligheterna att förklara vattenförekomster som kraftigt

modifierade. Det är kontorets bestämda uppfattning att flera av Stockholms stads vattenförekomster borde falla inom ramen för vad som ska klassas som KMV.

I dagsläget gäller miljö kvalitetsnormen ”god status” för samtliga stadens vattenförekomster utom ett, trots att genomförda utredningar rörande hydromorfologin i stadens vattenförekomster hittills i samtliga fall har visat att det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status på grund av omfattningen av den fysiska påverkan (till exempel kajkanter, hårdgjorda stränder, skuggningar, kulverteringar, fysiska hinder med mera) som staden i sig medför. Stadsledningskontoret välkomnar en tillämpning av regelverket som innebär att vattenförekomster i urban miljö som är uppenbart påverkade av mänsklig verksamhet under lång tid, och därmed helt ändrat förutsättningarna att nå vissa kvalitetsfaktorer som avgör miljö kvalitetsnormerna, ska klassas som kraftigt modifierade vattenförekomster och då få lägre ställda kvalitetskrav (miljö kvalitetsnormer). Under förutsättning att de nya bestämmelserna tillämpas fullt ut vid klassningen av stadens vattenförekomster kommer det att underlätta både stadens möjligheter att utveckla en hållbar urban stadsutveckling och ha stor betydelse för stadens åtgärdsarbete.

I sammanhanget vill stadsledningskontoret lyfta behovet av en översyn av systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten och dess betydelse i plansammanhang. Tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna i plansammanhang förefaller vara godtyckliga och med delvis orimligt högt ställda krav på vad en detaljplan ska kunna göra avseende utsläpp via dagvatten eller hydromorfologiska förändringar. Kontoret anser därför att vägledningen till vattenmyndigheterna (länsstyrelserna) avseende tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i samband med tillsyn enligt PBL behöver utvecklas. Kontoret anser även att HaV ska bidra till att den av regeringen utlovade översynen av hur frågor om miljö kvalitetsnormer ska hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen verkligen blir av. Det är viktigt att Sveriges tillämpning av EU:s vattendirektiv inte skiljer sig avsevärt från andra länder i EU.

Stadsledningskontoret konstaterar att de föreslagna förändringarna även inom flera andra områden innebär förbättringar, men att de ändå innehåller otydligheter. Det gäller exempelvis behovet av vägledning kring vilket skydd som ska väga tyngst vid en eventuell konflikt mellan ett områdesskydd och miljö kvalitetsnormer för vatten. Det gäller även urvalet av vilka bedömningsgrunder som ska flyttas från föreskrifterna till vägledningen. Urvalet upplevs inte ha skett på ett konsekvent och stringent sätt, vilket riskerar att skapa otydlighet. Vissa bedömningsgrunder, som bedöms som snarlika dem som flyttas, föreslås kvarstå i föreskrifterna, vilket innebär att bedömningsgrunderna ges olika juridisk tyngd vid tillämpningen. Vidare är det fortfarande otydligt när och hur de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska vägas in i bedömningen av ekologisk status. Det är också oklart hur urvalet av relevanta kvalitetsfaktorer ska ske vid den sammanvägning som vattenmyndigheten ska göra vid klassningen av ekologisk status eller potential.

Vad gäller kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (SFÄ) är det kontorets uppfattning att det finns en risk att den föreslagna skärpning av regelverket kring kvalitetsfaktorn kan få långtgående negativa konsekvenser för såväl privata verksamheter som för samhällsviktiga projekt, såsom bostadsbyggande och infrastruktur. Eftersom avsaknaden av klassgränser i kombination med att mätvärdet vid varje enskild övervakningsstation ska vara utslagsgivande innebär det att betydlig fler verksamheter riskerar medföra en otillåten försämring av vattenkvaliteten och därmed vara förbjudna enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. Det kan ifrågasättas om det är rimligt och proportionerligt i förhållande till målen med vattenförvaltningen.

Sammanfattningsvis välkomnar stadsledningskontoret ambitionen att åstadkomma tydligare föreskrifter, men anser att det fortfarande finns ett behov av att förenkla regelverket och göra det mer förutsägbart för såväl myndigheter och kommuner som enskilda som kommer att behöva använda sig av föreskrifterna.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2019 att anse remissen besvarad med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret anser att syftet med föreslagna ändringar av föreskrifterna är bra beskrivna. Det finns ett stort behov av att anpassa klassificering av vattenförekomster till den faktiska fysiska miljön. Exploateringskontoret har inte möjlighet eller kompetens att i detalj granska föreslagna ändringar av själva föreskriftstexterna men uppfattar att det finns ett behov av att klassa fler vattenförekomster i Stockholm som kraftigt modifierade. Som nämns i Miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande från 2017 (Dnr 2017-10494) angående förslag till ändringar i miljöbalken är merparten av stadens vattenförekomster kraftigt påverkade av århundraden av verksamheter, genom fysiska modifieringar som kulveteringar och kajer. Trots det är ingen av vattenförekomsterna klassade som kraftigt modifierade vattenförekomster, eller behäftade med undantag som medger mer rimliga och avvägda kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer).

Exploateringskontorets bedömning är att föreslagna ändringar av föreskrifterna ökar möjligheten att fler av stadens vattenförekomster kommer att klassas som kraftigt modifierade. Allt är dock avhängigt vattenmyndigheternas tillämpning av föreslagna föreskrifter.

De kvalitetsfaktorer som gör att en vattenförekomst kan klassas som kraftigt modifierad är dock de fysiska (hydromorfologiska kvalitetsfaktorer). Utöver att den fysiska miljön i sjöar, vattendrag och kustvatten i Stockholm är kraftigt påverkad så har utsläpp från mänsklig aktivitet givetvis även påverkat andra kvalitetsfaktorer som halter av näringsämnen och vissa föroreningar. Det finns ett behov av att se över kvalitetsfaktorerna för klassningen. Förslagsvis kan en klassning efterlikna de referensvärden som tillämpas för vatten i jordbruksdominerade områden. Att nå beräknade pre-antropocena halter/referensvärden i vattenförekomster i ett så pass urbant område som Stockholm är svårt.

Stockholm stad bedriver ett ambitiöst arbete med att ta fram lokala åtgärdsprogram för respektive vattenförekomst som tillsammans med ett strikt krav avseende utsläpp via dagvatten från ny bebyggelse kommer att bidra till arbetet med att försöka nå miljökvalitetsnormerna i stadens vatten. Här är Exploateringskontoret högst involverad som kravställare och markägare. Det går dock inte att bortse från att byggande av stad som leder till fler invånare och trafik på sikt ökar utsläppen av t.ex. näringsämnen. Hur det ska kombineras med det icke försämringskrav enligt EUs vattendirektiv och 5 kap 4§ i miljöbalken är oklart. Regeringen utlovade i samband med antagandet av propositionen att utreda hur frågor om miljökvalitetsnormer, och då inte enbart de vattenanknutna miljökvalitetsnormerna, hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen.

Precis som har lyfts av Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Boverket i sina yttranden om ovan nämnda ändringar i miljöbalken så anser Exploateringskontoret att det finns ett behov av en översyn av systemet med miljökvalitetsnormer för vatten och dess betydelse i plansammanhang. Tillämpningen av miljökvalitetsnormerna i plansammanhang uppfattar exploateringskontoret som godtyckliga och med delvis orimligt högt ställda krav på vad en detaljplan ska kunna göra avseende utsläpp via dagvatten eller hydromorfologiska förändringar.

Exploateringskontoret uppmanar Havs- och vattenmyndigheten att utveckla vägledningen till Länsstyrelserna avseende tillämpningen av miljökvalitetsnormer i samband med tillsyn

enligt PBL. Exploateringskontoret uppmanar även Havs- och vattenmyndigheten att bidra till att den utlovade översynen av hur frågor om miljö kvalitetsnormer ska hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen verkligen blir av. Det är viktigt att Sveriges tillämpning av EUs-vattendirektiv inte skiljer sig avsevärt från andra länder i EU.

Exploateringskontoret ser positivt på att förslaget innehåller förtydliganden i föreskrifterna för expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömningar. Många klassificeringar, i synnerhet kemisk status och särskilt förorenande ämnen, baseras på väldigt få provtagningar och det är viktigt att osäkerheter i bedömningsunderlaget och tillförlitlighet i klassningen tydligt framgår och tas hänsyn till vid tillämpningen av miljö kvalitetsnormer för vatten.

Miljö-och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2019 att godkänna förvaltningens förslag till svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten är en central del av den svenska implementeringen av EU:ss ramdirektiv för vatten. I föreskrifterna finns bestämmelser om hur en ytvattenförekomst ska klassificeras, det vill säga vilken ekologisk respektive kemisk status den ska bedömas ha, samt vilka miljö kvalitetsnormer och i förekommande fall undantag som ska bestämmas för vattenförekomsten. Regelverket har därmed stor betydelse och påverkan för både nämnden och staden, såväl i egenskap av tillsynsmyndighet som verksamhetsutövare. Det får därmed konsekvenser för allt från stadens åtgärdsarbete med att återställa och skydda sina vattenförekomster, till stadsplanering och samhällsviktiga verksamheter och infrastrukturprojekt. Nedan redogörs för förvaltningens synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens förslag. Yttrandet inleds med förvaltningens övergripande synpunkter medan efterföljande rubriker följer samma disposition som missivet till remissen (bilaga 1). Avslutningsvis redogörs kort för förslagets förväntade konsekvenser för staden. När det nedan hänvisas till bestämmelser i HVMFS 2013:19 respektive 2017:20 åsyftas de förslag till reviderade bestämmelser som är föremålet för denna remiss, vilka återfinns i bilaga 2 och 3 till detta tjänsteutlåtande.

Övergripande synpunkter

I konsekvensutredningen (bilaga 4, s. 10) anges att det är viktigt att regelverket kring KMV, statusklassificering och normsättning är tydliga för de aktörer som ska tillämpa reglerna. Det handlar bland annat om att rätt åtgärder ska kunna vidtas och att säkerställa att verksamhetsutövare behandlas på ett rättssäkert sätt. Förvaltningen instämmer och vill betona att regelverket efter den föreslagna revideringen alltför upplevs som ytterst komplicerat och svårtillämpbart. Det är av uppenbara skäl komplexa naturvetenskapliga samband som ligger bakom klassificeringen av en vattenförekomst. Det är dock av stor vikt att de rättsregler som syftar till att bedöma och fastställa såväl status som undantag och miljö kvalitetsnormer för vattenförekomst är tydliga, förutsägbara och proportionerliga eftersom de i förlängningen kommer att ligga till grund för myndighetsutövning. Dagens regelverk kräver emellertid inte sällan en expert med naturvetenskaplig forskarbakgrund för att kunna tillämpas. Det gör det svårt för såväl prövningsmyndigheter som enskilda verksamhetsutövare att kunna bedöma och förutse konsekvenserna av en viss åtgärd, vilket leder till ökade kostnader och ökad rättsosäkerhet. Detta är ett problem som kontinuerligt behöver adresseras och åtgärdas. Därför är det också olyckligt att konsekvensutredningen anger att regleringen inte bedöms få några effekter för kommuner och landsting respektive företag (s. 11 respektive 12). HAV:s

föreskrifter spelar en central roll vid bedömningen av en viss verksamhets eller åtgärds påverkan på en vattenförekomst och får därmed direkta konsekvenser för såväl prövningsmyndigheter som offentliga och privata verksamhetsutövare. Detsamma gäller för kommunernas åtgärdsarbete. Dessa aspekter förtjänar därför att tydligare belysas och beaktas.

Kraftigt modifierade vatten

I 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 klargörs att vattenmyndigheten ska förklara en vattenförekomst som KMV om ett antal kriterier uppfylls. Förtydligandet är en konsekvens av att vattenmyndigheterna numera är skyldiga att tillämpa alla tillämpliga undantag i vattendirektivet (jfr. 5 kap. 3 § VFF). De nya bestämmelserna överensstämmer med nationell vägledning kring KMV och undantag samt flertalet av EU:s vägledningar och syftar till att säkerställa att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen genomförs.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar att det blir obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad när förutsättningarna därför är uppfyllda. Det finns dock en tendens hos statliga myndigheter att i detta sammanhang ensidigt fokusera på vattenkraftverk, större industrier och andra typer av damm- och bassängkonstruktioner. Detta framgår även i missivet till remissen där (s. 2) endast vattenkraften nämns som en viktig sektor för utpekandet av KMV. Förvaltningen vill därför påminna om att nämnden i sitt yttrande den 12 juni 2016 avseende remissen Samråd om kraftigt modifierade vatten påverkade av vattenkraft (HAV dnr 537-3521-2016) 2 särskilt framhöll att även urbana vattenmiljöer måste inkluderas i arbetet med att identifiera vattenförekomster som ska klassas som KMV. Flera av Stockholms stads vattenförekomster borde rimligen falla inom ramen för vad som ska klassas som KMV. Genomförda utredningar rörande hydromorfologin i stadens vattenförekomster har hittills i samtliga fall visat att det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå god ekologisk status på grund av omfattningen av den fysiska påverkan (t.ex. kajkanter, hårdgjorda stränder, skuggningar, kulverteringar, fysiska hinder m.m.) som staden i sig medför. Förvaltningen skulle därför önska att det tydligt framgår att även urbana vattenförekomster finns med i arbetet med att ta fram processer och metoder för att förklara vattenförekomster som KMV. Det är av stor vikt att vattenmyndigheterna adresserar de fysiska förändringarna i urbana vatten redan under innevarande förvaltningscykel så att miljö kvalitetsnormerna för de aktuella vattenförekomsterna blir korrekta. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram och genomföra adekvata och relevanta åtgärdsförslag i en urban miljö. Inspiration kan i detta sammanhang med fördel hämtas från motsvarande hantering av stadsnära vattenförekomster i Norge. Förvaltningen välkomnar även att regelverket kring bedömning och utpekande av KMV utvecklas i föreskrifterna. Däremot anser förvaltningen att bestämmelserna är allt för komplicerade i sin 2 Se not 1 ovan. utformning och till sin konstruktion. Bestämmelserna korshänvisar till varandra och till andra bestämmelser på ett sådant sätt att det är näst intill omöjligt att bilda sig en uppfattning om hur processen ser ut och vilka krav som ska vara uppfyllda. I vissa avseenden anser förvaltningen att bestämmelserna är motsägelsefulla. Exempelvis ska en vattenmyndighet enligt 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 förklara en vattenförekomst som KMV om ekologisk status är måttlig eller sämre på grund av mänsklig påverkan utöver de fall som avses i 8 e § HVMFS 2017:20, under förutsättning att de villkor som anges i 8 c-e §§ samma föreskrift är uppfyllda. Eftersom 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 är formulerad som en tillägsbestämmelse till 8 e § HVMFS 2017:20 så blir det direkt motsägelsefullt att villkora tillämpningen med att förutsättningarna i bland andra samma bestämmelse är uppfyllda. Förvaltningen ställer därför sig frågande till i vilka situationer som inte täcks av 8 e § HVMFS 2017:20 som 2 kap. 6 § HVMFS 2013:19 ska kunna tillämpas? Mot denna bakgrund anser förvaltningen att syftet med bestämmelserna, att säkerställa att intentionen i förarbetena till den nya lagstiftningen genomförs, inte uppfylls. Tvärtom befarar förvaltningen att regelverkets komplexitet och svårtillgänglighet riskerar att motverka detta syfte. Förvaltningen anser därför att bestämmelserna behöver ses över och förenklas för att säkerställa en korrekt och effektiv

tillämpning. Avslutningsvis upplever förvaltningen det som otydligt om en vattenförekomst som uppenbart är kraftigt fysiskt förändrad till följd av mänsklig påverkan kan klassas direkt som KMV eller om den först måste statusklassas som en ”vanlig vattenförekomst”? Förvaltningen skulle förorda det förra alternativet och skulle därför önska ett förtydligande därom.

Nya bestämmelser kring undantag

I 4 kap. 7-11 §§ HVMFS 2013:19 införs nya bestämmelser kring tillämpningen av undantag. Förändringen görs till följd av att vattenmyndigheterna numer har en skyldighet att besluta om undantag om villkoren är uppfyllda.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till att tillämpningen av undantagen förtydligas i föreskrifterna. Tjänsteutlåtande Dnr 2019-10082 Sida 9 (16) Förvaltningen skulle dock önska ett klargörande kring tillämpningen av undantaget mindre strängt krav i 4 kap. 9 § HVMFS 2013:19. Enligt förvaltningens uppfattning är det otydligt på vilken nivå undantaget ska beslutas, dvs. ska undantaget sättas på vattenförekomstens övergripande status eller på en enskild kvalitetsfaktor (tex. ”god status med undantag för kvalitetsfaktorn koppar)? Frågan är av betydelse för vilken räckvidd undantaget kommer att få. Som exempel kan nämnas vattenförekomsten Strömmen i Stockholms stad (SE591920 180800) som i innevarande förvaltningscykel är behäftad med undantaget mindre strängt krav för både ekologisk och kemisk status. Avseende kemisk status är den övergripande miljökvalitetsnormen beslutad som God kemisk ytvattenstatus. Undantagen är sedan beslutade för vissa specifika prioriterade ämnen, där miljökvalitetsnormen Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus gäller för bromerad difenyleter och kvicksilver/kvicksilverföreningar. Avseende ekologisk status är emellertid den övergripande miljökvalitetsnormen beslutad som Måttlig ekologisk status. Av motiveringen framgår emellertid att undantaget endast tar sikte på morfologiska förändringar med avseende på hamnverksamheten. Men eftersom undantaget träffar den övergripande statusen för vattenförekomsten skulle det kunna uppfattas som att miljökvalitetsnormen är uppfylld så snart de sammanvägda biologiska kvalitetsfaktorerna uppnår måttlig status. Den beslutade normen för vattenförekomsten är trots allt måttlig ekologisk status. En sådan tolkning skulle innebära dels att undantaget träffar alla ekologiska kvalitetsfaktorer (eftersom det räcker med att dessa endast uppnår måttlig status) och dels att inga ytterligare förbättringsåtgärder är nödvändiga för någon av de fysikaliskkemiska kvalitetsfaktorerna (eftersom dessa endast kan sänka den övergripande statusen till måttlig, oavsett om de befinner sig i en lägre klass eller ej). Exemplet ovan belyser vikten av att precisera vad det är som undantaget syftar till undanta. Beträffande normen för kemisk status är det tydligt: Uppnå god status med bortseende av vissa specifika ämnen. Normen för ekologisk status borde därvid följa samma modell: Uppnå god status med bortseende av vissa specifika kvalitetsfaktorer, möjligen också med tillägget att dessa kvalitetsfaktorer ska uppnå en viss statusklass (vilket till skillnad från kemisk status är möjligt för kvalitetsfaktorer inom ekologisk status). Förvaltningen föreslår av denna anledning att 4 kap. 9 § HVMFS 2013:19 förtydligas med hänsyn till det ovan sagda så att det framgår vad undantaget ska ta sikte på och vilken räckvidd det ska ha i förhållande till åtgärdsarbete och enskilda provningar.

Tydligare dokumentationskrav för delmomenten i vattenförvaltningen

I nya och reviderade bestämmelser i HVMFS 2017:20 och HVMFS 2013:19 införs tydligare krav på vattenmyndighetens dokumentation samt skyldighet att göra data som rör resultat och bedömningar av betydande påverkan tillgänglig. Syftet är bland annat att öka transparensen och underlätta rapporteringen till EU.

Förvaltningens synpunkter

I 2 kap. 17 § andra stycket HVMFS 2013:19 införs ett krav på separat redovisning av allmänt förekommande PBT-ämnen, dvs. persistenta (långlivade), bioackumulerande och toxiska (giftiga) ämnen, samt för de nyligen fastställda prioriterade ämnena. Förändringen är inte

särskilt motiverad och något skäl framstår inte som uppenbart varför förvaltningen ställer sig frågande till varför en separat redovisning ska göras för PBT-ämnen och nyligen fastställda prioriterade ämnen? Om en klassificering av ett nytt ämne sker kommer dessa resultat dessutom per automatik redovisas separat från övriga. Förvaltningen välkomnar i övrigt att kraven på transparens förtydligas. Det är av stor vikt att underlag som används i klassificeringen dokumenteras för respektive klassificerad kvalitetsfaktor. I sammanhanget bör det därför understrykas vikten av att denna data också finns tillgänglig, vilket förvaltningen inte alltid upplever är fallet idag. Detta är en förutsättning för att skapa transparens i vattenarbetet, förenkla för kommuner i kontrollen av egen data, samt minska administrativt arbete för klassningsmyndigheterna vid efterfrågan av dataunderlag.

Delar av bedömningsgrunder flyttas från föreskrifterna till vägledning

Genom det remitterade förslaget flyttas praktiska beskrivningar, formler för beräkningar, artlistor m.m. från bilagorna till HVMFS 2013:19 till vägledningar. Övriga bedömningsgrunder kvarstår dock i bilagorna. Syftet är att ge ökad flexibilitet i möjligheten att revidera dessa bedömningsgrunder samt hur bedömningsgrunderna uttrycks.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i fördelen med den flexibilitet som en överflytt av vissa av bedömningsgrunderna till vägledning kan ge och har därför ingenting att erinra mot förslaget i sig. Däremot upplever inte förvaltningen att urvalet av bedömningsgrunder som ska flyttas har skett på ett konsekvent och stringent sätt. Det riskerar att skapa förvirring eftersom vissa bedömningsgrunder som bedöms som snarlika dem som flyttas föreslås kvarstå i föreskrifterna, vilket innebär att bedömningsgrunderna ges olika juridisk tyngd vid tillämpningen. Förvaltningen skulle därför önska att en mer samlad genomgång av föreskrifterna gjordes.

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

I 4 kap. 6 § HVMFS 2013:19 tillkommer en bestämmelse som förtydligar kopplingen av föreskrifterna till mål och normer som följer av områdesskydd.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har ingenting att erinra mot föreskriften, men vill understryka behovet av vägledning kring vilket skydd som ska väga tyngst vid en eventuell konflikt mellan ett områdesskydd och miljö kvalitetsnormer för vatten. Detta kan till exempel vara fallet när en vattenförekomst som också är ett fågelskyddsområde har problem med övergödning till följd av den fågelpopulation som finns där.

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

Bestämmelserna om expert-, rimlighets-, osäkerhets- och tillförlitlighetsbedömning utvecklas och renodlas i 2 kap. 13-16 §§ HVMFS 2013:19. Behovet av dokumentation förtydligas också under respektive bestämmelse.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till möjligheten att vattenmyndigheten enligt förslaget ska kunna genomföra en expertbedömning och rimlighetsbedömning, särskilt med beaktande av att det har visat sig att en del av bedömningsgrunderna ibland inte är tillförlitliga eller inte är tillämpbara i vissa vatten. Att vattenmyndigheten ska kunna bortse från sådana resultat och istället göra en samlad bedömning baserad på all tillgänglig data är en förutsättning för en korrekt statusklassning. Det är dock viktigt att vattenmyndigheten dokumenterar bedömningarna på ett transparent sätt och med nödvändiga referenser. Förvaltningen anser dock att det fortfarande är otydligt när och hur de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ska vägas in i bedömningen av ekologisk status. Enligt 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 ska de biologiska kvalitetsfaktorerna bedömas först. Om de biologiska kvalitetsfaktorernas sammanvägda status är god eller hög ska de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna bedömas. Först därefter, och under förutsättning att både de biologiska och fysikalisk-kemiska

kvalitetsfaktorerna uppnår hög status, ska de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna vägas in och kan då endast försämra den sammanvägda statusen från hög till god. Vidare bör anvisningen rörande hydromorfologiska förhållanden i bilaga 1 till HVMFS 2013:19 förtydligas så att det endast är de relevanta kvalitetsfaktorerna som är av betydelse för bedömningen, i konsekvens med ändringen av 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 (se dock härom strax nedan). Förvaltningen förslår sålunda följande kursiverade tillägg: Om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna indikerar måttlig status eller potential eller sämre, får vattenmyndigheten klassificera ytvattenförekomsten till måttlig status eller potential, om det saknas underlag för att göra en bedömning av samtliga relevanta biologiska kvalitetsfaktorer för den berörda ytvattenförekomsten och en utredning visar att det finns anledning att anta att den ekologiska statusen motsvarar bedömningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna. Ett illustrativt exempel på varför förändringen är nödvändig är att kvalitetsfaktorn fisk i allra högsta grad påverkas av den hydromorfologiska statusen, medan detsamma däremot inte gäller för kvalitetsfaktorn växtplankton. Förvaltningen anser att bestämmelserna avseende bedömning av tillförlitlighet och osäkerhet är ändamålsenliga, men vill understryka att det finns otydligheter i hur bedömningarna ska ske och att det finns ett behov av vägledning i området. I förvaltningens kontorsyttrande³ över remissen Vägledning statusklassificering och 3 Kontorsyttrande den 5 juli 2018; dnr 2018-9452 hantering av osäkerhet (HAV dnr 1971-2018) underströk förvaltningen att det remitterade förslaget var otydligt på en rad områden. Förvaltningen vidhåller sin uppfattning att det är angeläget att en tydligare vägledning skyndsamt tas fram.

Övriga Synpunkter

Nedan följer synpunkter på förändringar av föreskrifterna som inte berörts särskilt i missivet, men som förvaltningen ändå vill fästa uppmärksamhet vid.

Relevanta kvalitetsfaktorer

I 2 kap. 5 § HVMFS 2013:19 föreslås bland annat ett förtydligande med innebörden att endast den eller de kvalitetsfaktorer som är mest relevanta för aktuell miljöpåverkan ska användas vid den sammanvägning som vattenmyndigheten ska göra vid klassningen av ekologisk status eller potential. I konsekvensutredningen (s. 7) förklaras att om fler kvalitetsfaktorer aggregeras tillsammans leder det till högre risk för felklassning när one-out-all-out-principen tillämpas. Förändringen syftar sålunda till att förtydliga att endast relevanta kvalitetsfaktorer ska tillmätas betydelse vid sammanvägningen. Förvaltningen anser att förtydligandet är bra men ställer sig frågande till hur urvalet av relevanta kvalitetsfaktorer ska ske, på vilken grund de ska väljas ut samt hur det säkerställs en likvärdig tillämpning mellan samtliga vattenmyndigheter? Det är oklart om förändringen får några konsekvenser vid tillämpningen av 5 kap. 4 § MB i enskilda provningar. Frågan aktualiseras exempelvis eftersom äventyrandeförbudet i och med förändringen inte torde vara aktuellt för kvalitetsfaktorer som bedömts som ”irrelevanta”, medan försämringsförbudet, så som det ska tillämpas i ljuset av Weserdomen, däremot torde omfatta samtliga kvalitetsfaktorer oavsett relevans för den övergripande statusen hos en vattenförekomst.

Hanteringen av kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen

I 2 kap. 3 § HVMFS 2013:19 införs nya och ändras vissa definitioner som syftar till att särskilja kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (SFÄ) från övriga kvalitetsfaktorer. Bland annat tydliggörs det att SFÄ, till skillnad från övriga kvalitetsfaktorer, saknar klassgränser. Vidare införs en ny bestämmelse i 2 kap. 10 § HVMFS 2013:19 som förtydligar att SFÄ ska klassas utifrån förekomsten av de ämnen som finns angivna i tabeller i bilagorna till föreskriften och att kvalitetsfaktorn ska klassificeras till måttlig status om värdet för något ämne överskrider i någon övervakningsstation i den aktuella vattenförekomsten. Förvaltningen ställer sig mycket tveksam till denna väsentliga skärpning av kvalitetsfaktorn SFÄ. Enligt förvaltningens uppfattning finns det en risk att bestämmelserna utgör en överimplementering av ramdirektivet för vatten med långtgående konsekvenser för såväl åtgärdsarbetet som för

enskilda verksamhetsutövare som följd. En avsaknad av klassgränser för SFÄ medför att kvalitetsfaktorn blir binär – det vill säga antingen så befinner den sig i den högsta klassen (god) eller så befinner den sig i den lägsta klassen (måttlig). Av Weserdomen följer att varje försämring av en kvalitetsfaktor som befinner sig i den lägsta klassen innebär en försämring av statusen hos den aktuella ytvattenförekomsten (jfr. 4 kap. 3 § HVMFS 2013:19). Konsekvenserna blir därtill särskilt långtgående eftersom det enligt föreslagna 2 kap. 10 § HVMFS 2013:19 ska räcka med att gränsvärdet för god status inte klaras vid en enskild övervakningsstation för att statusen i hela vattenförekomsten ska klassas som måttlig. Det aktuella förslaget skulle sålunda medföra att varje försämring av de SFÄ som inte klarar god status är förbjuden, vilket innebär att alla nya verksamheter och åtgärder som medför tillkommande utsläpp av sådana ämnen som kan påverka mätresultaten vid en enskild övervakningsstation i en vattenförekomst riskerar att förbjudas jml. 5 kap. 4 § MB. En sådan långtgående implementering av försämringsförbudet i art. 4.1 RDV torde inte vara förenlig med den tolkning av bestämmelsen som gjordes i Weserdomen. I avgörandet utgick nämligen domstolen från att det skulle finnas ett utrymme mellan klassgränserna där en påverkan av en kvalitetsfaktor var acceptabel, fram till dess att den innebar en försämring av kvalitetsfaktorn med en klass (se pp. 57-70). Totalförbudet mot all försämring skulle däremot endast förbehållas sådana kvalitetsfaktorer som befann sig i den sämsta av dessa klasser. Detta motiverades av att domstolen ville fånga in varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet (se p. 66). Det aktuella förslaget till föreskrifter bortser sålunda från detta resonemang eftersom varje förändring av ett SFÄ som inte når god status riskerar att vara otillåten, även de som vid beaktande av EU-domstolens resonemang inte skulle anses riskera äventyra det huvudsakliga målet med ramdirektivet. Det kan även ifrågasättas om förslaget att låta enskilda övervakningsstationer vara utslagsgivande för statusen för hela vattenförekomsten är förenligt med Mark- och miljööverdomstolens tolkning av försämringsförbudet i den så kallade ”Norviks-domen” (dom den 30 oktober 2015 i mål nr M 9616-14). I domen uttalade domstolen att det underlag som ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av kvalitetsfaktorernas status ska vara representativt för vattenförekomsten som helhet. De föreslagna föreskrifterna innebär att SFÄ skulle behandlas som gränsvärden på samma sätt som de prioriterade ämnen som omfattas av kemisk status (jfr. 2 kap. 10 § och 12 § HVMFS 2013:19). Förvaltningen ställer sig frågande till om det verkligen är Havs- och vattenmyndighetens avsikt? Avsaknaden av klassgränser för kemisk status måste förstås mot bakgrund av det övergripande målet i ramdirektivet för vatten, att all förorening av prioriterade ämnen fullständigt ska upphöra (se beaktandesats 27). Motsvarande mål finns inte för de ämnen som omfattas av kvalitetsfaktorn SFÄ. Mot denna bakgrund ställer sig förvaltningen frågande till om de föreslagna föreskrifterna är rimliga och proportionerliga i förhållande till målen med vattenförvaltningen. Enligt förvaltningens uppfattning vore det istället mer ändamålsenligt och systematiskt korrekt att besluta om klassgränser även för SFÄ, på samma sätt som det finns klassgränser för andra fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer såsom kväve och fosfor. Det skulle medge en större flexibilitet vid tillämpningen av försämringsförbudet och innebära att stadens resurser kan prioriteras där de gör mest nytta.

Konsekvenser för staden

Förvaltningen bedömer att framförallt förslagen kopplade till tillämpningen av undantagen och förklarandet av KMV samt hanteringen av kvalitetsfaktorn SFÄ är av störst betydelse för staden. Under förutsättning att föreskrifterna får fullt genomslag vid vattenmyndigheternas arbete kommer förändringen avseende tillämpningen av undantagen och KMV sannolikt medföra att klassningen och miljökvalitetsnormerna för flera av stadens vattenförekomster kommer att justeras. Det skulle i sin tur underlätta både stadens möjligheter till hållbar urban stadsutveckling och ha stor betydelse för stadens åtgärdsarbete, vilket förvaltningen ställer sig mycket positiv till. En skärpning av regelverket kring kvalitetsfaktorn SFÄ i enlighet med det remitterade förslaget bedömer däremot förvaltningen kunna få långtgående negativa

konsekvenser för såväl privata verksamheter som samhällsviktiga projekt såsom bostadsbyggande och infrastruktur. Avsaknaden av klassgränser i kombination med att mätvärdet vid varje enskild övervakningsstation ska vara utslagsgivande innebär att betydlig fler verksamheter riskerar medföra en otillåten försämring och därmed vara förbjudna enligt 5 kap. 4 § MB

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2019 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret välkomnar HaV:s översyn av det aktuella regelverket. Stockholms stad berörs såväl i egenskap av tillsynsmyndighet som verksamhetsutövare, i allt från stadens åtgärdsarbete med att återställa och skydda sina vattenförekomster, till stadsplanering och samhällsviktiga verksamheter och infrastrukturprojekt.

Staden har i flera sammanhang lyft att regelverket kring status-klassificering, normsättning och KMV, behöver förtydligas och förenklas för de aktörer som ska tillämpa reglerna. Det handlar bland annat om att rätt åtgärder ska kunna vidtas och att säkerställa att verksamheter behandlas på ett rättssäkert sätt. Kontoret välkomnar därför att regelverket ses över med den målsättningen, men anser att regelverket efter den föreslagna revideringen alltför kan upplevas som komplicerat och svårt att tillämpa. Kontoret anser att ökad tydlighet är viktig att säkerställa. Fortsatta oklarheter kan leda till ökade kostnader och rättsosäkerhet inte minst för kommuner där möjligheter till stadsutveckling och bostadsbyggande kan påverkas.

Kontoret ser positivt på förtydliganden av regelverket för att undantag från miljö kvalitetsnormerna ska användas i större utsträckning samt att vatten som är kraftigt fysiskt påverkade ska kunna klassificeras som KMV. Kontoret saknar och önskar betona att det bör framgå att även urbana vattenförekomster, som på grund av den fysiska påverkan som städer i sig medför (t ex. kajkanter, hårdgjorda stränder, kulverteringar, fysiska hinder), bör finnas med i arbetet med att identifiera vattenförekomster som ska klassas som KMV, inte bara vattenkraftverk, större industrier och dammar mm. Det är angeläget att de fysiska förändringarna i urbana vatten kan beaktas på rätt sätt och att korrekta miljö kvalitetsnormer ligger till grund för såväl stadsplanering som för vilka lokala åtgärdsförslag som tas fram.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 juli 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret ställer sig positivt till att bedömningsgrunderna revideras så att vattenmyndigheterna kan säkerställa genomförandet av korrekta åtgärder. Kontoret anser att de revideringar som föreslås i remissen kommer att bidra till en bättre och mer ändamålsenlig vattenförvaltning i Sverige.

Havs-och vattenmyndigheten föreslår att förtydliga hur rimlighets-, osäkerhets-, tillförlitlighets- och expertbedömningar ska göras vid statusklassificeringar, vilket kontoret ser positivt på. Kontoret ser fördelar med att vissa tidigare föreskrifter lyfts ut till vägledning, eftersom det innebär ökad flexibilitet och lättare hantering vid exempelvis provningar och

tillståndsgivning. Kontoret ser även positivt på att fler vatten kan pekas ut som KMV (kraftigt Modifierade Vatten).

Trafikkontoret hade gärna sett att konsekvensanalysen var djupare. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser förslagen kommer att få i detalj om de genomförs när de analyseras på en övergripande nivå. Vidare anser kontoret att det finns oklarheter i förslagen gällande metaller, till exempel bedömningsgrund för koppar i sediment. Det kan svara svårt att hitta representativa värden i sediment där andra lokala faktorer kan ha stor betydelse för vilken halt som ska gälla i förhållande till bakgrundshalterna. Där kan nyttan i att ha en sådan bedömningsgrund ifrågasättas.

Ytterligare detaljerade bedömningsgrunder kan leda till att jämförbarheten begränsas och att mer ingående data krävs. Istället anser kontoret att Havs- och vattenmyndigheterna ska sträva efter att förenkla de redan omfattande bedömningsgrunderna.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus ABs yttrande daterat den 14 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen hänvisar till bilaga 1 med Stockholm Vatten och Avfalls underremissvar.

Underremiss

SVOA

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) har fått möjlighet att lämna synpunkter på remissen om Havs- och Vattenmyndighetens (HaV) översyn av två av Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter: HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten och HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys avseende ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Sammanfattning av Stockholm Vatten och Avfalls synpunkter

SVOA anser att det är bra att föreskrifterna förtydligas. Det är positivt för SVOAs verksamhet att det skapas tydlighet kring vilka miljö kvalitetsnormer som ska uppnås, vilken ekologisk och kemisk status en vattenförekomst har, samt när en vattenförekomst ska förklaras vara kraftigt modifierad eller undantag.

Bakgrund

De revideringar som nu föreslås har till syfte att ge berörda myndigheter möjlighet att full utnyttja det utrymme för KMV (kraftigt modifierad vattenförekomst) och undantag som EU-rätten medger vid klassificering av och beslut om miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster.

Tidigare angavs att vattenmyndigheten får förklara/besluta, medan det i dessa föreslagna bindande föreskrifter har tydliggjorts att vattenmyndigheterna, i de fall alla förutsättningar är uppfyllda, ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad samt besluta om undantag i form av förlängd tidsfrist eller mindre strängt krav enligt vad som anges i 4 kap. 3,9 och 10§ VFF. Tidigare har inte tillräckligt antal vattenförekomster förklarats som KMV och /eller blivit föremål för undantag.

Enligt 5 kap. 4§ miljöbalken ska också på provningsinstanserna (främst mark- och miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner) med nya föreslagna författningsändringar bedöma om en verksamhet eller en åtgärd riskerar att försämra vattenmiljön på ett otillåtet sätt eller om den äventyrar möjligheten att uppnå en status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm. Undantag kan ges för sådan verksamhet eller åtgärd om kraven i 4 kap. 11-12§§ uppfylls.

Delar av bilagorna i HVMFS 2013:19 tas också ut från föreskrifter och görs om till vägledning. Detta gäller exempelvis de förklarande delarna i bedömningsgrunderna, vilka då exempelvis blir lättare att revidera när behov uppkommer. HaV avser dessutom exempelvis att förtydliga hur rimlighets- osäkerhets, tillförlitlighets- och expertbedömningar ska göras vid statusklassificeringen, vilket görs lättare i vägledning. Icke-försäkringskravet har förtydligats i HVMFS 2013:19. Försämring ska redogöras för på kvalitetsfaktornivå, i enlighet med vad som framkommit i den så kallade Weserdomen.

Utöver detta införs också nya paragrafer om hur miljö kvalitetsnormer ska fastställas i skyddade områden, Vattenmyndigheten ska ta hänsyn till de mål som följer av respektive områdes skyddsbestämmelser, i normsättningen enligt vattenförvaltningsförordningen och HaV:s föreskrifter. Kommunen berörs bland annat i sin roll som prövningsinstans då utredningen i en prövning ger anledning till att ta reda på huruvida en miljö kvalitetsnorm en eventuell tillhörande statusklassificering ska ändras.

Verksamhetsutövare, såsom SVOA, kan beröras i de fall förslagen till ändringar leder till ändrad statusklassificering eller normsättning.

HaV bedömer att de föreskriftsändringar som föreslås kommer att underlätta kommunernas arbetet, eftersom förslaget till nya föreskrifter innehåller många förtydliganden.

Stockholm Vatten och Avfalls allmänna synpunkter

SVOA anser att det är bra att föreskrifterna förtydligas och att de ändras så att de harmonierar med Vattendirektivets intentioner.

Det är positivt för SVOA om användningen och tolkningen av bedömningsgrunder blir tydligare. En revidering av dessa föreskrifter kan bidra med detta, exempelvis genom att nya förklarande vägledningar tas fram som ett resultat av detta.

En tydlighet i vilka miljö kvalitetsnormer som ska uppnås, vilken ekologisk och kemisk status en vattenförekomst har, samt när en vattenförekomst ska förklaras som KMV eller undantag är positiv för SVOA:s verksamhet. Denna revidering kan bidra till detta.

Detaljsynpunkter för den reviderade HVMFS:2013:19

- 1 kap. 1§ Finns dubbla ”senast ändrat genom”
- 1 kap. 3§ Se över ”klassgräns”- definitionen språkligt
- 2 kap. 2§ ”Den nationella planen” är inte definierad. Läggtill exempelvis ”...som avses i 11 kap. 28§ miljöbalken”. Gäller även 4 kap. 1§ HVMFS 2013:19
- 2 kap. 3§ Korrigera hänvisning till ”förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön” / ”vattenförvaltningsförordningen (2004:660)”.
- 2 kap. 5§ Se över språket, saknas ord.
- 2 kap. 7§ Se över språket, ”tillämpa de...som ska tillämpas”?
- 3 kap. 2§ AR till denna paragraf behöver ses över. Går det att referera till svenskt rätt och inte till artikel 7.3 i direktiv 2000/60/EG? Hela vattenförekomsten är inte ”skyddade EU-bad” utan det finns ett eller flera sådana i vattenförekomsten. NFS 2016:6 riktar sig till alla reningsverk över en viss storlek oavsett recipient.