

VERKTYG FÖR *bättre vatten*

Miljö kvalitetsnormer – bakgrund, utformning och användning



Verktyg för bättre vatten

Miljö kvalitetsnormer – bakgrund, utformning och användning

Den här skriften ska ge handläggare på framför allt länsstyrelserna kunskap om systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten, MKN. Den kan också användas av länsstyrelserna i kontakt med kommuner och verksamhetsutövare när det gäller MKN.

Skriften är inte tänkt att användas som vägledning vid prövning och tillsyn. I de fallen hänvisas till fördjupad information hos Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter som vägleder kring tillämpning av miljö kvalitetsnormer i tillsyn, prövning och fysisk planering.

Produktion: Vattenmyndigheterna i samarbete med E Gustafsson Information AB

Illustrationer: Rebecca Elfäst, Sylvia Kinberg

Foto: Fotolia.com där inget annat anges

Tryck: Taberg Media Group AB, september 2016



Morgon i en vik

Vårsolen och reflektionerna i den smältande snön skiner ikapp när jag närmar mig bruket. Tänk vad bra det blev! Det var inte länge sen som hela näringsväven i havsviken var störd. Listan över orsaker kunde göras lång. Och myndigheterna granskade varje påverkanskälla för sig.

Men miljökvalitetsnormerna för vatten gav en gemensam målbild. Inga vatten fick försämrats, varken den friskaste fjällsjö eller hamnbassängen i staden med tunga industrier och trafik runt omkring.

Alla ville ha bättre vatten – för sin verksamhet, för abborrmetet med barnen, för att vattna grödor eller producera dricksvatten. Ingen ville däremot stå för hela notan själv. Men nu är vi i mål!

Miljökvalitetsnormerna för ån och viken satte verkligen fart på samarbetet. Tillsynsprojekt, gemensamma prioriteringar och åtgärder gör skillnad, det ser vi nu. Inte bara här, utan över hela landet myllrar åar av liv, fiskar kan vandra upp till sina lekrområden och samhällen kan utvecklas när vattenförsörjningen är tryggad. I sommar kanske vi till och med slipper stora algblomningar längs östkusten.

Många bäckar små, som man brukar säga.

Miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken

Ett annat sätt att se på miljön

När miljöbalken trädde i kraft 1999 infördes miljökvalitetsnormer för vatten, luft och buller. Det var då ett nytt sätt att se på miljön och konsekvenserna av utsläpp och annan påverkan. I stället för att fastställa utsläppsmängder från enskilda källor utgår normerna från tillståndet i miljön. Vad kan människor och natur utsättas för utan att ta alltför stor skada?

Miljökvalitetsnormerna tar alltså sikte på tillståndet i miljön. De anger en lägsta godtagbar status som ska uppnås vid en viss tidpunkt så att ekosystemen fungerar och ekosystemtjänsterna bibehålls. Dessutom får statusen inte försämrans på vägen dit – det så kallade försämringsförbudet.

Kraven som ställs genom systemet med miljökvalitetsnormer förändras över tiden, i takt med att ny kunskap blir tillgänglig – det är ett adaptivt system. Det medför att en verksamhetsutövare måste vara beredd på att de lagliga förutsättningarna för verksamheten kan komma att ändras, antingen på grund av ny kunskap eller för att miljöns status har förändrats.

Diffusa utsläpp och samlad påverkan

Miljökvalitetsnormerna utformades på det här sättet för att komma till rätta med diffusa utsläpp och den samlade effekten av många punktutsläpp, vilket annan lagstiftning inte lyckats med.

Diffusa utsläpp kan komma från bland annat markanvändning, från dagvatten eller i form av avgaser från internationell sjöfart. De har ingen tydligt avgränsad utsläppspunkt, utan sprids som läckage eller nedfall från stora ytor eller många små utsläppskällor.

Näringsämnen som kväve och fosfor, metaller, bekämpningsmedel och försurande ämnen hör till de föroreningar som till stor del kommer från diffusa utsläpp. Den totala mängden utsläpp kan bli mycket stor. För att motverka detta måste åtgärderna inriktas på hur jord- och skogsbruk, transporter, energiproduktion, avfallshantering, byggande och så vidare bedrivs. Det krävs också internationellt samarbete.

JURIDISKT STYRINSTRUMENT

Miljökvalitetsnormer är ett juridiskt styrinstrument för myndigheter och kommuner när de tillämpar lagar och bestämmelser på miljöområdet, till exempel vid tillståndsprövning och tillsyn. Normerna är även styrande för den fysiska planeringen i kommunerna. När miljökvalitetsnormerna omvandlats till krav eller regler från myndigheter styr de indirekt också verksamhetsutövare och enskilda.



Punktkällor, som exempelvis utsläpp från en industri, är lättare att ringa in och åtgärda. För dessa verksamheter är utmaningen hur man väger ihop den samlade belastningen på ett sammanhållet och effektivt sätt.

Reglerar tillståndet i miljön

Genom att reglera själva miljötillståndet i recipienten skiljer sig miljökvalitetsnormerna från rättsliga instrument som syftar till att minska enskilda verksamheters miljöpåverkan. I miljökvalitetsnormerna finns inga krav på bästa tillgängliga teknik, generella gränsvärden för utsläpp av vissa ämnen, tillståndsplikt, tillsyn, sanktioner eller ekonomiska styrmedel.

Miljökvalitetsnormerna anger i stället en nivå för miljökvaliteten (statusen) inom ett geografiskt område, och angår därför alla de verksamheter och aktiviteter som påverkar miljön i området. Normerna reglerar således inte enskilda industrier och jordbruk utan deras sammanlagda påverkan, tillsammans med exempelvis fiskodlingar, ogräsbekämpning i parker, trafik och vattenuttag.

Har indirekt effekt

Att enbart ange en nivå för miljökvaliteten har ingen rättslig verkan mot vare sig myndigheter eller verksamhetsutövare. För att miljökvalitetsnormerna ska få praktisk betydelse måste de kopplas samman med andra rättsliga instrument.

NORMER – INTE MÅL

Miljökvalitetsnormerna ska inte förväxlas med miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsnormerna är i många fall utgångspunkter och förutsättningar för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås, men de senare är politiskt beslutade och beskriver det övergripande tillstånd som det samlade miljöarbetet ska leda till.

VATTENDIREKTIVET OCH ANDRA BESTÄMMELSER

EU:s Ramdirektiv för vatten (direktiv 2000/60/EG) ska säkra en god vattenkvalitet i europeiska vatten. Vattendirektivet kompletteras av särskilda direktiv om prioriterade ämnen och om grundvatten. Det samordnas också med direktiv om skyddade områden (badvatten, Natura 2000-områden och dricksvatten).

EU:s direktiv om vattenmiljön har i Sverige främst genomförts genom följande lagar och förordningar:

- 5 kap. miljöbalken
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF, vattenförvaltningsförordningen). I VFF regleras statusklassificeringen och hur miljökvalitetsnormer fastställs.
- Föreskrifter från Sveriges geologiska undersökning (SGU-FS). Här förtydligas föreskrifterna om grundvatten.
- Föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten (HVMFS). Här förtydligas föreskrifterna om ytvatten.

Miljökvalitetsnormernas juridiska konstruktion innebär att de inte direkt styr en verksamhetsutövare eller enskild. Det är först när normerna har omvandlats till krav eller regler från en myndighet eller kommun som de blir styrande.

Myndigheterna ska ställa de krav som behövs och är rimliga, både i enskilda fall och när generella regler eller råd utformas. På så sätt har normerna en indirekt effekt för verksamhetsutövare, enskilda och för miljön.

Likvärdiga bedömningar

Miljökvalitetsnormerna för vatten omfattar ytvatten (sjöar, vattendrag och kustvatten) och grundvatten. För att normerna ska vara satta på likvärdigt sätt över hela landet finns generella utgångspunkter för detta i föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Dessutom utgår de fem vattenmyndigheterna från gemensamma principer för hur normerna ska beslutas, för att det inte ska finnas omotiverade skillnader i miljökvalitetsnormerna mellan vattendistrikten.

Vattenmyndigheternas handledning för kartläggning och analys förtydligar hur länsstyrelsernas arbete med statusklassificering, påverkan, miljöproblem, riskbedömning och framtagande av förslag till miljökvalitetsnormer ska göras.

Vattendelegationerna vid vattenmyndigheterna fastställer vilka miljökvalitetsnormer som ska gälla för vattenförekomsterna i respektive distrikt.





En miljö kvalitetsnorm blir till

Statusklassificering efter kartläggning

När vattenförvaltningsförordningen trädde i kraft 2004 startade en omfattande kartläggning av tillståndet hos Sveriges vatten. Kartläggningen uppdateras kontinuerligt när nya data tillkommer. Den ligger sedan till grund för statusklassificeringen av alla vattenförekomster – sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten.

För ytvatten bedöms ekologisk och kemisk status. För så kallade konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster, till exempel åar och älvar som reglerats för samhällsviktig vattenkraftsproduktion, används begreppet ekologisk potential i stället för status. För grundvattenförekomster bedöms kemisk status och kvantitativ status.

Den samlade statusklassificeringen ligger sedan till grund för besluten om miljö kvalitetsnormer, en bedömning av behov av åtgärder samt förutsättningar för att nå en god vattenstatus till en viss tidpunkt.

VAD ÄR GOD STATUS?

Ett ytvatten kan vara påverkat av människan, men har god status om vattnet och dess närmaste omgivning har så god kvalitet att ekosystemen fungerar på ett livskraftigt sätt och ekosystemtjänsterna bibehålls. Detta innebär alltså inte en återgång till ursprungliga förhållanden.

	EKOLOGISK STATUS	EKOLOGISK POTENTIAL	KEMISK STATUS	KVANTITATIV STATUS
Ytvatten – sjöar, vattendrag och kustvatten				
Modifierade eller konstgjorda ytvatten				
Grundvatten				

Olika typer av vatten klassificeras med olika status. I VISS (www.viss.lansstyrelsen.se) visas statusklassificeringar för varje vattenförekomst. För ytvatten finns till exempel bedömningar av kvalitetsfaktorer inom ekologisk och kemisk status.

Statusklasserna för nu gällande normer arbetades i huvudsak fram under 2013. Därefter kan vattnets status ha ändrats till det bättre eller sämre. När miljökvalitetsnormer tillämpas är det alltid den senaste statusklassificeringen som man ska utgå från.

Ekologisk status och potential

Klassningen av ekologisk status och potential bygger på bedömningar av biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. För varje faktor bedöms en eller flera parametrar. Mätningar av parametrarna fisk, bottenlevande djur, kiselalger, plankton och vattenväxter ger svar på den biologiska kvaliteten i sjöar, vattendrag och kustområden.

Den fysikalisk-kemiska kvaliteten i ytvatten bedöms utifrån exempelvis mätningar av näringsämnen, siktdjup och särskilda förorenande ämnen. Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer är mått på mänskliga förändringar av vattnets flöde och form. Här bedöms parametrar som till exempel förekomst av vandringshinder och mängden död ved i vattnet.

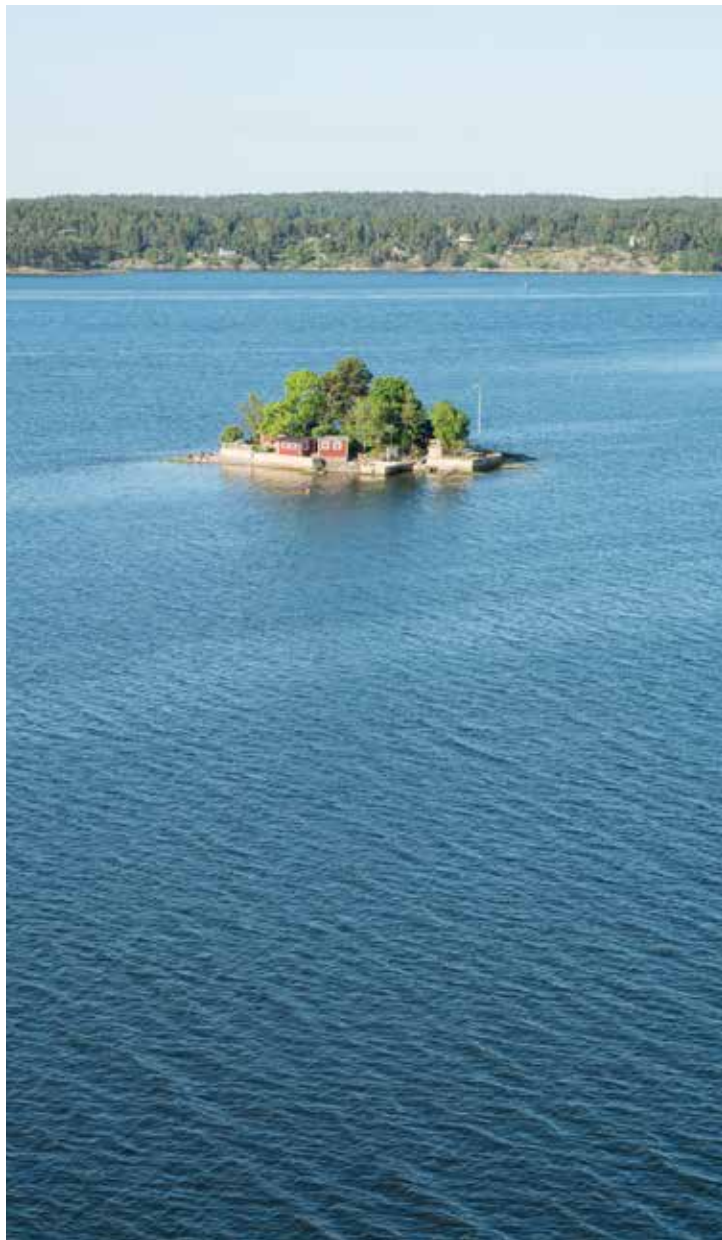
Övergödning, försurning, fysiska förändringar och miljögifter är de vanligaste orsakerna till att de ekologiska förhållandena är negativt påverkade i många vatten. Fysiska förändringar kan vara allt från en felaktigt placerad vägtrumma till en reglerad älv.

Kemisk status

Kemisk status för en vattenförekomst bestäms genom att mängden prioriterade ämnen mäts. Det är exempelvis bekämpningsmedel och tungmetaller med gemensamma gränsvärden inom EU. Mätningar görs i både naturliga, konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster samt i grundvatten.

För ytvattenförekomster kan den kemiska statusen klassificeras till god eller uppnår ej god. Grundvatten kan få god eller otillfredsställande kemisk status.

När miljökvalitetsnormer tillämpas är det alltid den senaste statusklassificeringen som man ska utgå från.



Det ska vara balans mellan nybildning och uttag av grundvatten.

Kvantitativ status

Grundvatten påverkas även av hur mycket vatten som tas ut och i vilken takt det rinner till nytt vatten, det vill säga grundvattenförekomstens kvantitativa status. Det innebär att det ska vara balans mellan nybildning och uttag av grundvatten. Detta för att mängden grundvatten ska säkras för dricksvattenförsörjning och för ekosystem som är beroende av grundvatten för att fungera. Den kvantitativa statusen kan vara god eller otillfredsställande.

HÄR HITTAR DU MILJÖ- KVALITETSNORMERNA

Miljö kvalitetsnormer för vatten fastställs av vattendistriktets vattendelegation. Normerna gäller allmänt och beslutas i form av föreskrifter från den länsstyrelse som är vattenmyndighet i respektive distrikt. Fastställda miljö kvalitetsnormer finns här:

- Länsstyrelsernas författningssamling – en generell föreskriftstext och bilagor med tabeller över fastställda normer för alla vattenförekomster i respektive vattendistrikt.
- VISS – tillsammans med motiveringstexter som redovisar skälen för beslutade undantag. (www.viss.lansstyrelsen.se)

Så här fastställs miljö kvalitetsnormer...

Miljö kvalitetsnormer beslutas för varje typ av status, det vill säga ekologisk status, ekologisk potential, kemisk status och kvantitativ status. En grundläggande utgångspunkt är att minst god status ska uppnås och behållas.

... för naturliga ytvatten

En ytvattenförekomst får miljö kvalitetsnormerna god ekologisk status och god kemisk status, om den nuvarande statusen är god. Det betyder att den statusen ska behållas, det vill säga att ingen försämring får ske i förhållande till dagens situation.

Även om vattenförekomstens nuvarande ekologiska och kemiska status har klassificerats som otillfredsställande eller rentav dålig, fastställs miljö kvalitetsnormen normalt sett ändå till god status. Det innebär att statusen måste förbättras – och det ska ske inom en viss tid. Därför kombineras miljö kvalitetsnormen med en tidpunkt då den ska följas. Men det kan finnas undantag från denna princip (se sid 12–15).

... för kraftigt modifierade och konstgjorda ytvatten

För dessa vatten tillämpas inte samma krav på ekologisk status som för naturliga vattenförekomster. De ska i stället uppnå god ekologisk potential. Det innebär att normen har anpassats till hur vattenförekomsten påverkats av verksamheten (till exempel ett vattenkraftverk) som lett till att den klassats som kraftigt modifierad eller konstgjord. Miljö kvalitetsnormen för kemisk status fastställs på samma sätt som för naturliga ytvatten.

Det är bara ytvatten med fysisk påverkan till följd av samhällsviktig verksamhet som kan betecknas som kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten. Det är vattendelegationen i respektive vattendistrikt som beslutar om vilka vattenförekomster som ska anges som kraftigt modifierade eller konstgjorda.

... för grundvatten

Vid statusklassningen av grundvattnet bedömdes de flesta grundvattenförekomster i Sverige ha god kemisk grundvattenstatus och god kvantitativ status. För dessa sattes också normen



till god kemisk respektive kvantitativ status. Det är den kvalitet grundvattnet ska behålla för att normen ska vara uppfylld och det får inte försämrats.

För att i tid förhindra att grundvatten förorenas görs en riskbedömning. Vid behov används normen uppåtgående trend. Den fastställs för grundvattenförekomster som har god kemisk status, men där en eller flera föroreningsparametrar visar stigande halter och där den uppåtgående trenden riskerar att påverka grundvattenförekomsten. När halterna väl når gränsen mellan god och dålig status kan det vara för sent. Att rena en grundvattenförekomst från föroreningar tar lång tid och kan bli mycket kostsamt.



Undantag – tidsfrist eller mindre stränga krav

Det övergripande målet för vattenförvaltningen har hittills varit att alla vatten skulle ha god status 2015. Men många vatten är kraftigt påverkade av mänsklig verksamhet och når inte den kvalitetsnivån. Det har inte heller funnits förutsättningar att åstadkomma det till 2015, trots att de stränga kraven drivit teknikutvecklingen framåt.

Kraftigt påverkade vatten har fått en tidsfrist för att nå god vattenstatus, till 2021 eller 2027. Ett sådant undantag ges om det (i dagsläget) bedöms vara tekniskt omöjligt eller orimligt dyrt att genomföra åtgärder för att förbättra kvaliteten tidigare än så. I vissa fall kan det vara naturliga förhållanden som gör att det tar lång tid för vattenkemin och ekosystemet att uppnå god vattenstatus även om nödvändiga åtgärder har gjorts.

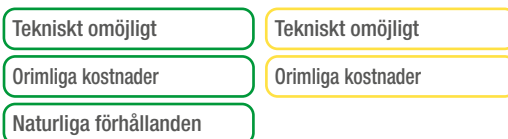
Undantag i form av mindre stränga krav kan också användas. Eftersom det är ett ställningstagande till en sänkt ambitionsnivå – att god status inte kommer att kunna uppnås – krävs ett mer detaljerat beslutsunderlag än för tidsfrister. Idag tillämpas mindre stränga krav framför allt för vissa kemiska ämnen som är vitt spridda i miljön och som det är mycket svårt att åtgärda, till exempel kvicksilver och bromerade flamskyddsmedel (polybromerade difenyletrar, PBDE).

Kan inte god status uppnås inom utsatt tid får vattenförekomsten ett undantag. I Sverige har undantag i form av tidsfrist eller mindre stränga krav tillämpats. Skälen för undantag handlar om vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och – när det gäller tidsfrister – även vissa naturliga förutsättningar.

UNDANTAG



Skäl för undantag





För att besluta om mindre stränga krav ska det vara känt vilken eller vilka påverkanskällor som orsakar problemen och hur bördan av miljöpåverkan är fördelad mellan källorna. Åtgärdsansvaret ska också vara klarlagt, åtminstone övergripande. Dessutom behöver åtgärdsbehovet vara definierat och det ska finnas ett konkret underlag för att bedöma de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för att genomföra åtgärderna utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Undantagen innebär inte att det går att avstå från eller vänta med insatser. Det som kan göras ska göras för att förbättra vattenkvaliteten. Det kan ta lång tid för ekosystemen att återhämta sig. Även om förbättringar görs nu kan resultatet dröja.

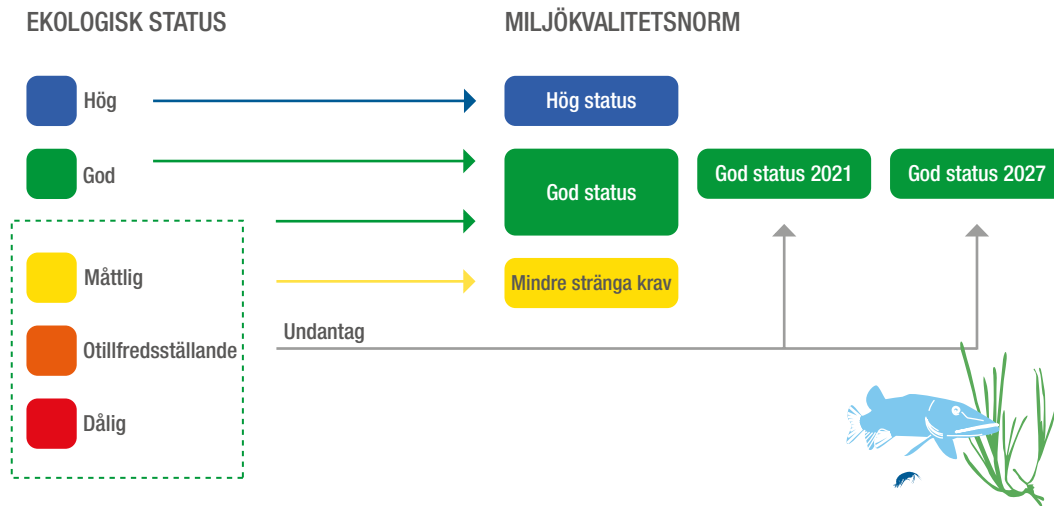
Det finns ytterligare två typer av undantag – för nya, samhällsviktiga verksamheter samt tillfällig försämring. Den förstnämnda har ännu inte tillämpats i Sverige, men förväntas bli vanligare under kommande förvaltningscykel. Undantag på grund av tillfälliga försämringar beslutas inte i förväg. Det är snarare ett konstaterande att en tillfällig försämring som beror på exceptionella naturliga händelser, till exempel översvämning eller jordskred, kan godtas under vissa förutsättningar. Därefter ska förhållandena återgå till den kvalitet som var före försämringen.

Miljö kvalitetsnormer för skyddade områden

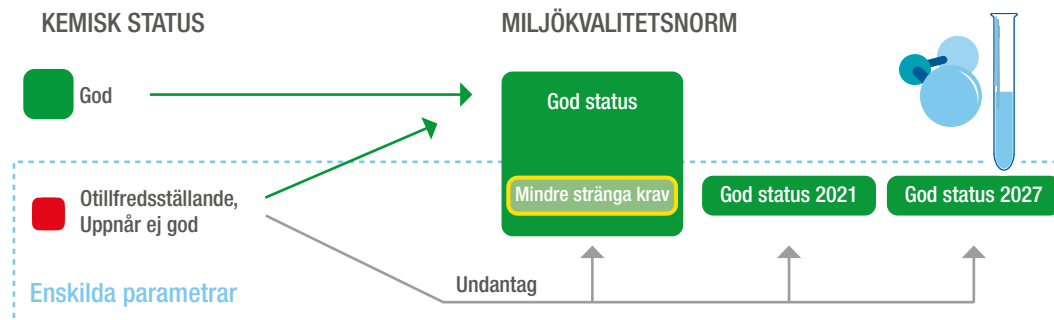
Vissa vatten, till exempel dricksvatten, badvatten och vatten i Natura2000-områden, är skyddade av särskilda EU-direktiv. Här ska i första hand de kvalitetskrav som följer av direktivet för det skyddade området uppfyllas. Därefter (om det inte motverkar det direktivets krav) ska miljö kvalitetsnormerna enligt vattenförvaltningsförordningen följas. Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen får inte tillämpas så att områdesskyddet för exempelvis Natura 2000-områden riskerar att inte kunna uppnås.

Undantagen innebär inte att det går att avstå från eller vänta med insatser.

Principer för undantag



Hög eller god ekologisk status ska bibehållas. Är de biologiska förhållandena sämre blir utgångspunkten att statusen ska förbättras, och där tillämpas tidsfrist till senast 2027. Om enskilda kvalitetsfaktorer är omöjliga att förbättra kan mindre stränga krav sättas.



God kemisk status ska bibehållas, och även för vatten med sämre kemisk status är målet att vattenkemin ska förbättras till god. Undantag kan ges i form av mindre stränga krav och/eller tidsfrist för enskilda parametrar som är svåra att få bukt med.

Avsnittet på nästa sida är en sammanfattning av beskrivningen av principer för undantag så som de tillämpas i vattendistriktet. För fördjupning hänvisas till vattenmyndigheternas förvaltningsplaner samt vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning.

TIDSFRISTER TILL 2021 OCH 2027

Tidsfrist till 2021 kan bara ges om det är tekniskt omöjligt, orimligt dyrt eller omöjligt beroende på naturliga förhållanden att nå god status tidigare än så. Tidsfrist till 2027 har kompletterats med angivna delmål som behöver nås fram till 2027, och vilka åtgärder som stegvis behöver genomföras för att miljökvalitetsnormen ska kunna följas. Delmål och åtgärder anges i motiveringarna till undantagen.

MINDRE STRÄNGA KRAV

Vattenmyndigheterna har hittills bara i undantagsfall tillämpat mindre stränga krav, eftersom målet med vattenförvaltningen är att god status faktiskt ska uppnås, och det flesta vatten kan förbättras. Vattenmyndigheterna har istället valt att i huvudsak tillämpa undantaget tidsfrist. Där mindre stränga krav används gäller de bara för vissa ämnen eller ämnesgrupper kopplade till kemisk yt- och grundvattenstatus. För dessa ämnen bedömer vattenmyndigheterna att det i dagsläget saknas tekniska förutsättningar för att nödvändiga förbättringar ska kunna göras. För övriga föroreningsämnen eller ämnesgrupper som ingår i statusklassificeringen ska dock normen god kemisk status följas.

UNDANTAGSPRINCIPER FÖR GRUNDTVATTEN

Tidsfrist till 2021 har tillämpats för vattenförekomster där vattenuttagen är okända och behöver utredas, för de ämnen som förorsakar sänkt kemisk grundvattenstatus samt för vattenförekomster som påverkas av förorenat

område med en fastställd efterbehandling som ska genomföras till 2021.

Tidsfrist till 2027 har tillämpats för vattenförekomster som påverkas av förorenat område med en fastställd efterbehandlingsplan som ska genomföras till 2027, samt förorenade områden utan en fastställd efterbehandlingsplan. Mindre stränga kvalitetskrav har tillämpats för väl utredda problem och orsaker, till exempel i ett förorenat område med genomförd huvudstudie och efterbehandlingsplan, där det har konstaterats att god kemisk grundvattenstatus inte kommer att uppnås och där det saknas tekniska och ekonomiska förutsättningar för att uppnå god kemisk grundvattenstatus.

UNDANTAGSPRINCIPER FÖR NATURLIGA YTVATTEN

Fysisk påverkan: Tidsfrist till 2021 har tillämpats generellt för sjöar och vattendrag med sämre än god ekologisk status som beror på fysiska förändringar. Tidsfrist till 2027 har tillämpats för sjöar och vattendrag där åtgärden ekologiskt funktionella kantzoner behöver genomföras. Mindre strängt kvalitetskrav har tillämpats för kustvattenförekomster med hamnar som tidigare varit definierade som kraftigt modifierade vatten.

Övergödning: För sjöar, vattendrag och kustvatten med sämre än god status på grund av förhöjda halter av näringsämnen, har tidsfrister till 2021 eller 2027 tillämpats utifrån förbättringsbehov och effekt av tillgängliga åtgärder.

Tidsfrist till 2021 har tillämpats där vattenförekomster som ligger längre uppströms fått tidsfrist till 2027. Att vattenförekomsterna uppströms har sämre status än god kan då påverka

möjligheterna att nedströms nå god ekologisk status före 2021.

Tidsfrist till 2027 har tillämpats för vattenförekomster där tillgängliga åtgärder inte är tillräckliga för att nå god status till 2021.

Miljögifter: Undantagen för miljögifter i ytvatten följer i stort samma principer som för grundvattenförekomsterna när det gäller förorenade områden. Mindre strängt kvalitetskrav har dock tillämpats för alla ytvattenförekomster, som är påverkade av atmosfärisk deposition av kvicksilver i kombination med höga naturliga bakgrundshalter av kvicksilver. På liknande sätt hanteras även bromerade flamskyddsmedel (polybromerade difenyletrar, PBDE), som förekommer i sådan omfattning att det är motiverat med ett generellt mindre strängt krav.

Försurning: Tidsfrist till 2021 har tillämpats för försurade sjöar och vattendrag som ingår i kalkningsprogrammet men fortfarande har sämre än god status, eller som inte ingår i programmet. Tidsfrist till 2027 har tillämpats för referenssjöar och -vattendrag i kalkningsprogrammet. De är försurade, men ska inte kalkas.

UNDANTAGSPRINCIPER FÖR KRAFTIGT MODIFIERADE OCH KONSTGJORDA YTVATTEN

Tidsfrist till 2021 har tillämpats för konstgjorda vattenförekomster som anlagts av annan anledning än vattenkraft.

Tidsfrist till 2027 har tillämpats för vattenförekomster som är kraftigt modifierade eller konstgjorda på grund av vattenkraftsproduktion.

NYTTAN MED MILJÖKVALITETSNORMER

ANVÄND ÅTGÄRDS-PROGRAMMET!

För att kunna bedöma hur en verksamhet eller plan kan påverka statusen i en vattenförekomst kan åtgärdsprogrammets avrinningsområdesperspektiv, beting och bördefördelning användas som underlag. Sammanställningar per åtgärdsområde finns som bilagor till åtgärdsprogrammet. De visar hur normerna kan följas på ett kostnads-effektivt sätt inom enskilda avrinningsområden. De innehåller även förslag på åtgärder.

Åtgärdsprogram visar hur miljökvalitetsnormer kan nås

Miljökvalitetsnormerna är ett av de verktyg som arbetet med att förvalta och förbättra Sveriges vatten baseras på. De andra är vattenmyndigheternas förvaltningsplan, åtgärdsprogram och övervakningsprogram som arbetas fram vart sjätte år efter samråd med myndigheter, kommuner, vattenråd, vattenvårdsförbund och andra berörda.

Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter och kommuner och pekar på vad de behöver göra de kommande sex åren för att se till att miljökvalitetsnormerna följs. Det handlar om administrativa åtgärder som myndigheterna och kommunerna vidtar inom ramen för sina ansvarsområden, till exempel nya föreskrifter, vägledning, förstärkt tillsyn eller rådgivning. Åtgärdsprogrammet kompletterar på så sätt de traditionella rättsliga instrumenten för tillämpning av miljökvalitetsnormer, som tillståndsprövning, tillsyn och fysisk planering.

Myndigheter och kommuner som bedriver tillsyn eller prövar verksamheter enligt miljöbalken, eller planerar enligt plan- och bygglagen, behöver i sin tur ställa krav på verksamhetsutövare och andra aktörer att göra nödvändiga förbättringar. Det kan handla om att anlägga våtmarker, bygga fiskvägar eller minska utsläpp från exempelvis dagvatten eller enskilda avlopp. Genom den samlade effekten av att åtgärdsprogrammet genomförs och att miljökvalitetsnormer tillämpas i enskilda fall kan normerna följas.

I VISS finns information

Miljökvalitetsnormer för ett vatten byggs på statusklassificering utifrån analyser av mätdata eller expertbedömningar. All information som vattenmyndigheterna och länsstyrelserna har sammanställt om en vattenförekomst finns tillgänglig i Vatteninformationssystem Sverige, VISS (www.viss.lansstyrelsen.se).

Där framgår exempelvis vilka miljökvalitetsnormer som gäller för en sjö eller ett vattendrag intill en verksamhet som ska prövas. I motiveringstexten förklaras vilka bedömningar

och statusklassificering som normen grundar sig på. Informationen i VISS uppdateras löpande i takt med att ny information och data analyseras och bedöms. Som handläggare är det därför viktigt att titta på och utgå från den senaste versionen av statusklassificeringen.

Om statusen har ändrats till det sämre ska miljö kvalitetsnormen fortfarande nås, och myndigheten kan i tillsyn och prövning behöva ställa högre krav på verksamheterna i området för att nå målet. Har statusen däremot blivit bättre kan det vara lättare att tillåta nya eller utökade verksamheter som berör vattenförekomsten, så länge statusen inte riskerar att försämrans.

Förutom statusklassificeringar och miljö kvalitetsnormer finns mycket annat underlag i VISS som kan behövas vid en prövning eller i en miljökonsekvensbeskrivning. Vem som helst – kommuner, företag, myndigheter, konsulter, vattenråd eller privatpersoner – kan hämta data från VISS, till exempel vilka betydande föroreningskällor som påverkar yt- eller grundvatten i området. När vattnets hydrologi behöver beskrivas finns modellerade flöden från SMHI att hämta.

Vattenmyndigheterna arbetar för att koppla fler och fler datakällor – idag utspridda på myndigheter, länsstyrelser, kommuner, universitet, näringsliv och föreningar – till VISS, så att den som söker information bara behöver leta på ett ställe.

I VISS-hjälpen förklaras fackuttryck och begrepp som används i vattenförvaltningsarbetet. Informationen utvecklas ständigt i samarbete med användare av systemet.



På bryggan vid sjön Åsunden. Foto: Sören Håkanlind

ANVÄND VISS!

Sjön Åsunden i Västra Götaland har klassats som måttlig ekologisk status på grund av problem med såväl övergödning som att dammar hindrar fiskens vandringsvägar och att naturliga livsmiljöer saknas i strandzonen. Som förslag till miljö kvalitetsnorm för 2015–2021 har den fått god ekologisk status med tidsfrist till 2021. Skälet till tidsfristen beror bland annat på orimliga kostnader och bristande finansieringsmöjligheter för de åtgärder som behöver sättas in.



Så här visas sjön Åsundens miljö kvalitetsnorm för ekologisk status i VISS.

VEM ANSVARAR FÖR VAD?

Det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs – det framgår av 5 kap. 3 § miljöbalken. I 5 kap. 8 § anges att myndigheter och kommuner ska genomföra de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.

Vattenmyndigheternas huvudsakliga uppgift är att bedöma påverkan, risk och status för vattenförekomster, föreslå miljökvalitetsnormer och i bred samverkan arbeta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för vattendistriktet. I arbetet bistår Länsstyrelsernas beredningssekretariat med expertis och lokalkännedom.

Vattendelegationerna består av delegater som regeringen utsett för varje vattendistrikt. Delegationerna fastställer miljökvalitetsnormer och beslutar om förvaltningsplan och åtgärdsprogram.

HaV och SGU ska vägleda övriga myndigheter och kommuner om hur miljökvalitetsnormer kan och ska tillämpas.

Statliga och kommunala tillsynsmyndigheter ger råd och bedriver tillsyn över verksamhetsutövare och enskilda, medan **prövningsmyndigheter**, till exempel länsstyrelser, kommuner, domstolar och miljöprövningsdelegationer, tillämpar miljökvalitetsnormer i prövningsärenden.

Kommunerna ansvarar också för att miljökvalitetsnormer följs inom ramen för den kommunala planeringen.

Miljökvalitetsnormer i planering, prövning och tillsyn

Miljökvalitetsnormer ska tillämpas vid myndigheters och kommuners prövning och tillsyn av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Kommunerna ska också se till att miljökvalitetsnormerna följs när de planerar användningen av mark och vatten inom kommunen.

Miljökvalitetsnormer i fysisk planering

Plan- och bygglagen gör inte skillnad på vilken typ av miljökvalitetsnorm det handlar om, utan alla ska följas vid översiktsplanering och när detaljplaner utformas. Detta skiljer sig från miljöbalken, där det i tillämpningen av miljökvalitetsnormer är skillnad mellan så kallade gränsvärdesnormer och andra typer av miljökvalitetsnormer. En detaljplan får inte antas om planen kan leda till att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Redan i översiktsplaneringen bör strategiska överväganden göras om vilken typ av byggande och exploateringar som bör undvikas där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas. Identifiera tidigt i processen hur planering och samhällsutveckling kan styras så att en god vattenstatus kan uppnås och behållas.

Fysisk planering kan bidra till god vattenstatus genom att nya bostäder eller verksamheter ger minimal negativ påverkan i närområdet. Men planeringen behöver också ta hänsyn till



förändringar som väntas i klimatet, med intensivare regnperioder eller torka samt stigande havsvattennivåer. På landsbygden behövs lösningar för ett bärkraftigt jordbruk, samtidigt som vatten kommer att kräva mer plats i landskapet till följd av klimatförändringarna.

Det är alltså viktigt att i översiktsplaner och detaljplaner tänka förebyggande och långsiktigt kring vatten, till exempel översvämningensrisk, dricksvattenförsörjning, strandskydd och avlopps- och dagvattenhantering.

Under planläggningsprocessen, vid samråd och genom granskningsyttranden arbetar länsstyrelserna för att miljö kvalitetsnormerna ska följas. Varje länsstyrelse har en skyldighet att upphäva beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser som innebär att en miljö kvalitetsnorm inte följs.

Miljö kvalitetsnormer vid prövning

Myndigheters och kommuners bedömningar i enskilda ärenden har stor betydelse för hur vattnen påverkas – och det är enklare och billigare att göra rätt från början. Det är alltid dyrare att återskapa ett fiskbestånd eller hitta en ny dricksvattentäkt än att skydda om det som finns.

Redan under det första samrådet behöver dessa frågor tas upp och det är viktigt att tidigt bedöma vilket underlag som behövs för att kunna avgöra hur en verksamhet eller åtgärd påverkar vattenmiljön. Ju tidigare och mer utförligt detta tas med, desto bättre är förutsättningarna för att slippa kompletteringar och kanske avslag på en ansökan på grund av bristande underlag.

Om en verksamhet påverkar en miljö kvalitetsnorm ställs vid prövningen de krav som behövs för att normen ska kunna följas. Eftersom miljö kvalitetsnormen gäller för alla verksamheter som tillsammans bidrar till att vattnet påverkas, behöver det ofta göras en bedömning av flera samverkande effekter och påverkanskällor för att kunna avgöra om möjligheterna att följa en norm påverkas.

Ett underlag som kan användas för detta är den information om olika påverkanskällor, miljöproblem och förbättringsbehov som finns i VISS.



Miljö kvalitetsnormer i tillsyn

När en tillsynsmyndighet planerar sitt arbete behöver det stämmas av mot vattenförvaltningsarbetet. Utgångspunkten är att nå god vattenstatus överallt där det är möjligt och att inga vatten får försämrats. Samma bör gälla vid planeringen av tillsynsarbetet. En central uppgift för tillsynsmyndigheten är att välja strategi för tillsynen för att uppnå rätt vattenstatus.

Verksamhetsutövare bör se till att recipientkontroll och egenkontroll motsvarar de kvalitetsfaktorer som miljö kvalitetsnormerna baseras på. De kan göra egna undersökningar i anslutning till sitt utsläpp och utvärdera relevant miljöövervakningsdata där sådan finns. På så vis finns tillräckliga underlag för att bedöma hur verksamheten påverkar vattenmiljön och möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna.

Ett egenkontrollprogram med inriktning på vattenmiljön är bra att ha som underlag för kommande ansökningar ifall verksamheten behöver förändras. Det ger också verksamhetsutövaren goda förutsättningar att kunna möta frågor och eventuella krav på förbättringsåtgärder från tillsynsmyndigheten.



Weserdomen och försämringsförbudet

Kvaliteten i vattenförekomsterna får inte försämrast. Detta så kallade försämringsförbud gäller i förhållande till den senaste statusklassificeringen.

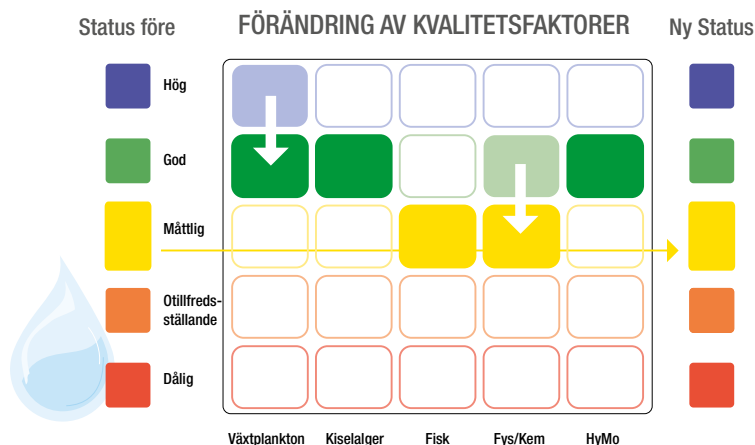
Vid en prövning eller bedömning av nya verksamheter, byggnader eller andra förändringar som innebär att statusen kan försämrast, behöver verksamhetsutövaren därför kunna visa att förändringarna inte påverkar vattenstatusen negativt. Prövningsmyndigheten kan också ställa de krav på verksamheten som är nödvändiga för att vattenkvaliteten ska behållas.

Sommaren 2015 kom den så kallade Weser-domen* som gällde muddring i inloppet till bland annat Bremens hamn i floden Weser. I domen har EU-domstolen slagit fast att vid tillämpning av försämringsförbudet ska begreppet ”försämring av statusen” tolkas som att det sker en försämring så snart statusen hos en eller flera kvalitetsfaktorer försämrast och ges en lägre klass – även om statusen inte blir sämre på övergripande nivå. Försämringsförbudet gäller även om en kvalitetsfaktor har klassificerats som dålig, det vill säga vattenkvaliteten får inte bli ännu sämre.

I samma dom slogs fast att miljömålen i vattendirektivet (som motsvaras av de svenska miljökvalitetsnormerna för vatten) är bindande vid tillståndsprövningar i medlemsstaterna. Domstolen konstaterade att utgångspunkten är att en verksamhet eller åtgärd som leder till att miljökvalitetsnormerna inte kan följas, inte får tillåtas.



EU-domstolens beslut om muddring av floden Wesers inlopp till hamnarna i Bremerhaven, Brake och Bremen får betydelse för hur försämringsförbudet ska tolkas. Foto: Martina Nolte



Förändring av status ska bedömas för varje enskild kvalitetsfaktor som ingår i klassningen av ekologisk status. Om exempelvis kvalitetsfaktorerna växtplankton och fysikalisk-kemisk försämrast träder försämringsförbudet in, även om statusklassificeringen som helhet inte ändras.

* EU-domstolens avgörande den 1 juli 2015 i mål C-461/13



Miljöskyddsområde

Att bilda ett miljöskyddsområde kan vara ett sätt att genomföra de åtgärder som krävs för att följa miljökvalitetsnormerna. Detta tillämpas inte i någon högre utsträckning, men kan vara en möjlighet i komplexa situationer där flera verksamheter på olika sätt belastar samma vatten, så att det är svårt att få till stånd åtgärder genom enskilda beslut. Förutsättningen är att området eller en del av det är utsatt för föroreningar eller att det av andra skäl, till exempel till följd av fysisk påverkan, inte är möjligt att följa en miljökvalitetsnorm.

Det är regeringen som beslutar om att bilda ett miljöskyddsområde. Därefter får länsstyrelsen meddela föreskrifter för området. De kan innehålla skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Föreskrifterna gäller utöver vad som föreskrivs i tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Om normerna inte följs i tid

När miljökvalitetsnormerna har omvandlats till krav eller regler från en myndighet eller kommun blir de styrande för verksamhetsutövare. Men om normerna inte följs inom utsatt tid kan varken myndigheter, kommuner eller verksamhetsutövare straffas med någon form av sanktioner. Istället får vattendelegationerna besluta om nya strängare åtgärder i nästa åtgärdsprogram så att normerna följs i nästa förvaltningscykel.

Sveriges regering får däremot svara inför EU om hur vattendirektivet är infört och hur det efterlevs. Konsekvenserna kan bli att EU ställer hårdare krav på Sverige om det svenska genomförandet inte bedöms leva upp till kraven som finns i vattendirektivet. EU-domstolen kan också döma Sverige till böter.



Har miljö kvalitetsnormerna någon effekt?

Över hela landet genomförs varje år ett stort antal vattenförbättrande åtgärder. Det är allt från omfattande fleråriga projekt som Mälaren – en sjö för miljoner med hundratals involverade aktörer, till fastighetsägaren som anlägger nytt miljögodkänt enskilt avlopp. Tillsammans bidrar de till bättre vattenkvalitet.

För att miljö kvalitetsnormerna för varje vattenförekomst ska kunna följas krävs att både verksamhetsutövare och myndigheter utgår från tillståndet i vattenmiljön som helhet när nya eller förändrade verksamheter planeras. Det är inte de enskilda utsläppsmängderna eller enstaka störningarna som ska bedömas, utan hur de tillsammans med övrig påverkan bidrar till hur vattenmiljön mår. Miljö kvalitetsnormerna är miniminivån – sämre än så får det inte bli, bara bättre!

Systemet med miljö kvalitetsnormer har bidragit till ökade krav på bra underlag i ärenden som olika myndigheter ska fatta beslut om. Det i sin tur ökar både kunskapen och medvetenheten om vikten av att värna kvaliteten på våra vatten.

För allt hänger ju ihop. De direktiv och mål som preciseras i miljö kvalitetsnormerna genomförs med hjälp av åtgärdsprogram, fysisk planering, tillståndsprövningar, tillsyn, vägledning, kunskapspridning, ideella insatser – det är med helhetssyn och gemensamma krafter som Sveriges vatten kan lämnas över i gott skick till kommande generationer.

Miljö kvalitetsnormerna är miniminivån – sämre än så får det inte bli, bara bättre!

Rent vatten är en vardagsvara vi inte klarar oss utan. Det är grunden för allt liv och hjärtat i de naturliga ekosystemen. Vatten är nödvändigt för att bygga social och ekonomisk välfärd.

Sveriges fem vattenmyndigheter samordnar arbetet med vattenförvaltningen i respektive distrikt. Miljökvalitetsnormerna är ett av verktygen för kommuner och myndigheter i arbetet för bättre vatten.

Här finns mer information

www.vattenmyndigheterna.se

www.viss.lansstyrelsen.se

www.lansstyrelsen.se

www.havochvatten.se



Bottenvikens vattendistrikt

Vattenmyndighetens kansli

Länsstyrelsen Norrbottens län

010-225 50 00

Bottenhavets vattendistrikt

Vattenmyndighetens kansli

Länsstyrelsen Västernorrlands län

0611-34 90 00

Norra Östersjöns vattendistrikt

Vattenmyndighetens kansli

Länsstyrelsen Västmanlands län

010-224 90 00

Södra Östersjöns vattendistrikt

Vattenmyndighetens kansli

Länsstyrelsen Kalmar län

010-223 80 00

Västerhavets vattendistrikt

Vattenmyndighetens kansli

Länsstyrelsen Västra Götalands län

010-224 40 00



www.vattenmyndigheterna.se