



Datum

2022-09-19

Vår referens

Sofie Holmkvist

Avdelningschef

sofie.holmkvist@malmo.se

Remiss från Havs-och vattenmyndigheten om vägledning för att definiera ekologisk potential
MN-2022-6357

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har översänt *Remiss – vägledning för definition av ekologisk potential*. Syftet med vägledningen är att bidra till att ekologisk potential definieras i enlighet med kraven i vattendirektivet och nationell lagstiftning samt att arbetet utförs på ett likvärdigt sätt i hela landet. Miljönämnden ser positivt på att vägledningar tas fram i syfte att skapa en enhetlig hantering över landet. Miljönämnden vill understryka att denna och andra vägledningar i det vägledningspaket som remitteras under året bör främja tätt samråd med de kommuner som berörs av vattenmyndigheternas förvaltningsarbete, i synnerhet vad gäller vattenförekomster som är av direkt betydelse för kommunens strategiska planering.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på remiss från Havs- och vattenmyndigheten enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-09-19
- Bilaga 1 Missiv – Remiss gällande vägledning för att definiera ekologisk potential
- Bilaga 2 Remiss – Vägledning för definition av 3 ekologisk potential
- Bilaga 3 Fallstudie 1 – Uppdämning av ett vattendrag
- Bilaga 4 Fallstudie 2 – Vattendrag som påverkas av dränering
- Bilaga 5 Åtgärdsbibliotek vattendrag, sjö, kust

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-09-28

Beslutet skickas till

Havs- och vattenmyndigheten

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har översänt *Remiss – vägledning för definition av ekologisk potential* till Malmö stad. Kommunstyrelsen har ombett miljönämnden att svara direkt till Havs- och vattenmyndigheten. Svar önskas senast 2022-09-29.

Bakgrund

Utgångspunkten för vattenförvaltningen är enligt vattendirektivet att alla vattenförekomster ska nå kvalitetskravet god ekologisk status (GES).

För vissa vattenförekomster som är fysiskt förändrade av mer omfattande och samhällsnyttiga mänskliga aktiviteter kan dessa förändringar leda till svårigheter, eller till och med att det blir omöjligt att uppnå GES. I de fall åtgärder för att uppnå kvalitetskravet GES skulle medföra en betydande negativ påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten, eller miljön i stort, kan vattenförekomsten under vissa förutsättningar förklaras som en kraftigt modifierad vattenförekomst (KMV).

För KMV görs en bedömning i det enskilda fallet av vilket kvalitetskrav vattenförekomsten kan uppnå, givet de begränsningar som följer av den samhällsnyttiga verksamheten eller risken för annan negativ miljöpåverkan. Eftersom vattenförekomsten har utpekats som KMV och därmed bedömts *inte* ha förutsättningar att uppnå samma kvalitetskrav som opåverkade (naturliga) vattenförekomster tillämpas inte GES utan vattenförekomsten ska i stället uppnå ett anpassat kvalitetskrav, god ekologisk potential (GEP).

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att ta fram ett paket med vägledningar för vissa beslut i vattenförvaltningen, vilka nu genomgår remissbehandling.

- *Remiss om vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt* besvarades av miljönämnden den 2022-02-17, § 39.
- *Remiss om vägledning för att definiera ekologisk potential*, inkluderande två fallstudier samt åtgärdsbibliotek, besvaras i detta yttrande.
- *Remiss om Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav*, behandlas i miljönämnden 2022-09-28.

Den nu aktuella *vägledningen för definition av ekologisk potential* beskriver hur vattenmyndigheter ska gå till väga för att definiera ekologisk potential för KMV. Vägledningen beskriver i åtta steg hur vattenmyndigheterna bör gå tillväga för att (1) välja en jämförbar ytvattenkategori för att ta fram referensförhållanden; (2) identifiera relevanta förbättringsåtgärder för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, varvid åtgärder med betydande negativ påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten sorteras bort, därefter (3) bestämma maximal ekologisk potential för hydromorfologiska förhållanden; bestämma maximal potential för (4) fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer och (5) biologiska kvalitetsfaktorer; bestämma de förhållanden (kvalitet) som ska råda för GEP för (6) biologiska kvalitetsfaktorer och (7) hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer; samt (8) identifiera förbättringsåtgärder för vattenförekomsten för att uppnå god ekologisk potential. Avgörande för ordningsföljden är hur olika faktorer och bedömningar påverkar varandra. Då bedömningarna avser det enskilda fallet (vattenförekomsten) kan GEP motsvara olika kvalitet på olika platser. GEP ska möjliggöra att kvalitetsfaktorer och ekologiska funktioner tas till en så hög nivå som är möjligt utan att den

samhällsviktiga funktionen eller miljöaspekten, som gjort att vattnet förklarats som KMV, påverkas på ett betydande negativt sätt.

Förvaltningens förslag till yttrande

Inledning

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att ta fram ett paket med vägledningar för vissa beslut i vattenförvaltningen, vilka nu genomgår remissbehandling.

Miljönämnden vill framhålla att det är mycket värdefullt att Havs- och Vattenmyndigheten vägleder om beslutsfattandet i vattenförvaltningen. Det är av stor vikt för både vattenförvaltningen och samhällsutvecklingen i stort att dessa beslut bereds och motiveras på ett förutsägbart och likvärdigt sätt inom olika vattenmyndigheters område. Flera beslut som fattas inom ramen för vattenförvaltningen har stor påverkan på planering och beslutsfattande i Malmö Stad som rör både Miljönämndens område och andra kommunala verksamheter, inte minst rörande stadsutveckling, byggande och vattenförsörjning. Miljönämnden uppskattar därför möjligheten att yttra sig över relevanta vägledningar.

Behov av stärkt samverkan och dialog, samt integrering av beslut

En övergripande synpunkt – som således rör alla delar av Havs- och Vattenmyndighetens vägledningspaket under remissbehandling – är att vägledningarna gäller beslut som har potentiellt mycket stor påverkan på den kommunala planeringen och flera kommunala uppdrag. Inom ramen för bland annat översiktsplanering, detaljplanering och va-försörjning behöver Malmö stads nämnder löpande beakta och göra avvägningar gällande lämplig och hållbar användning av mark- och vattenområden inom stadens geografiska område. Planeringen är mångfasetterad samt alltmer komplex och långsiktig. Det är angeläget att myndigheter med samhällsuppdrag rörande planering och resurshushållning har arbetssätt som säkerställer en dialog med varandra och med berörda verksamheter, dels för att beslut ska fattas med goda kunskapsunderlag, dels för att planering som sker hos olika myndigheter i möjligaste mån ska gå i takt, dels för att eventuella intressekonflikter ska uppmärksammas och hanteras tidigt (jfr t.ex. med Havs- och Vattenmyndigheten rapport 2022:3 *En hållbar vattenresursförvaltning*, s. 48-49, s. 63 och s. 70-71, respektive i *avgränsningssamråd för miljökonsekvensbeskrivning av ändrade havsplaner 2022-07-08*, s. 23; jfr även Plan- och bygglagen 1 kap. 1 § samt 3 kap. 3 och 5 §§).

I tillägg till vad som angetts i tidigare remissyttrande (2022-02-17, § 39) ser miljönämnden därför positivt på att det i *Remiss – Vägledning för kraftigt modifierade vatten* uppmärksammas att verksamhetsutövare och flera andra intressenter, inklusive kommuner, både kan bidra med relevanta underlag och kan ha behov av information om vattenmyndigheternas beslutsfattande rörande KMV (vägledning s. 10). Både av nyss nämnda skäl, och för att stärka kunskapen om och förtroendet för vattenmyndigheternas arbete, finns ett stort behov av bättre samverkan med kommuner och andra intressenter i vattenmyndigheternas arbete, från bestämningen av vattenförekomster, till förklaring av KMV och även vid definiering av GEP. Behovet av dialog och medverkan i beslutsfattande bör ingå i vattenmyndigheternas arbetssätt och bör därför i ännu högre grad uppmärksammas och integreras i Havs- och Vattenmyndighetens vägledningar.

Som noterats i Havs- och Vattenmyndighetens *Remiss – Vägledning för kraftigt modifierade vatten* är korrekt avgränsning av vattenförekomsten av grundläggande betydelse för senare beslut, såsom att hänföra vattendraget till rätt kategori och områden som är fysiskt påverkade av samhällsnyttig

verksamhet som KMV (remiss s. 25 f och s. 34). Där uppmärksammas också att en förklaring av KMV ska ske när förutsättningarna finns, samt att en konsekvens av att inte förklara KMV när förutsättningar finns kan vara förlorad samhällsnytta (remiss s. 17).

Dessa aspekter får även betydelse för definiering av GEP, och det är viktigt att avgränsningen av vattenförekomster, liksom förklaring av KMV, kan ses över när ett sådant behov konstateras vid definiering av GEP eller i annat sammanhang.

Enligt Ramdirektivet för vatten (2000/60/EF) ska EU:s medlemsländer säkerställa att samtliga vattenförekomster i länderna ska uppnå god ekologisk och kemisk status. Direktivet är styrande för både Sverige och Danmark men länderna har implementerat det något annorlunda i nationell lagstiftning, bland annat gällande avgränsningen av vattenförekomster. I Sverige är vattenförekomster generellt mindre till ytan jämfört med vattenförekomster i Danmark. Som exempel kan nämnas Öresund, där Öresunds danska del (från Stevns Klint i söder till Helsingör i norr) delas upp i två vattenförekomster medan den svenska delen (från Måkläppen till Helsingborg) delas upp i åtta vattenförekomster. Storleken på vattenförekomsterna ger en direkt påverkan på miljö kvalitetsnormerna (MKN), alltså den fastställda statusnivån som vattenförekomsten ska nå upp till. Då MKN sätts utifrån tillgängliga underlagsdata för hela vattenförekomsten kan en yttre påverkan ge en mindre negativ eller positiv effekt på MKN i en större vattenförekomst jämfört med en mindre eftersom påverkan sett till storleken blir mindre.

När det gäller definiering av GEP ska vidare noteras att flera av de nödvändiga bedömningarna knappast är praktiskt möjliga att göra utan sådan tät dialog med berörda kommuner och verksamheter som berörts i miljönämndens generella synpunkt ovan.

Bedömningar avseende urbana kustytvatten

Som angetts i föregående remissvar (§ 39, 2022-02-17) ser miljönämnden positivt på att vatten i urbana miljöer uppmärksammas i Havs- och Vattenmyndighetens vägledningar. Enligt nämndens uppfattning är vatten i urbana miljöer ofta kraftigt modifierade, samt är integrerade i staden med stor betydelse för kommunal verksamhet och planering. Så är åtminstone fallet i Malmö.

Det har tidigare – av naturliga skäl – varit ett stort fokus på jordbrukets och vattenkraftens vattenreglering och vattenanvändning. Båda dessa verksamheter är viktiga men för Malmö stad är det viktigt att det även utvecklas tydlig vägledning om bedömningar av befintlig infrastruktur och bebyggelse och stadsutveckling vid kustytvatten – en fråga som är både grundläggande och högaktuell, här och för andra kustnära samhällen.

Miljönämnden efterfrågar en ännu mer utvecklad vägledning avseende vatten i urbana miljöer. I åtgärdsbiblioteket i den nu aktuella remissen är det värdefullt att sjöfart och hamnar, översvämningsskydd och urbanisering uppmärksammas. När det gäller fysiska strukturer synes dock vägledning saknas avseende utfyllnadsområden som idag är infrastruktur eller bebyggd miljö.

Vikten av transparens och dialog

Syftet med Havs- och Vattenmyndighetens vägledning är att de fem vattenmyndigheternas beslutsfattande ska bli mer förutsägbart och likformigt.

Miljönämnden ser positivt på detta och vill framhålla vikten av att vägledningarna tillämpas, så att urbana vattenförekomster avgränsas på ett lämpligt sätt samt får en korrekt klassificering och relevanta miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner.

För att illustrera den stora påverkan som beslut i vattenförvaltningen kan få på kommunal planering, och vikten av just förutsägbarhet och korrekt beslutsfattande, kan vattenförekomsten *Malmö hamnområde* nämnas här. Fram till 2016 var *Malmö hamnområde* – enligt stadens mening korrekt – förklarad som KMV. Detta har legat till grund för stadens översikts- och detaljplanering samt förberedelser för åtgärder i hamnområdet. Gällande översiktsplan, som antogs den 22 maj 2014, bygger på omfattande avvägningar rörande utvecklingen av staden, inflyttning, näringslivets och hamnens behov, samt lämplig användning av omgivande mark- och vattenområden som i stor utsträckning antingen består av värdefull högproduktiv jordbruksmark eller just vatten. Staden avser bygga tätare och växa inåt så långt som möjligt, men det identifierades även behov av en utökning av hamnområdet, som bedömts möjlig och lämplig utifrån rådande planeringsförutsättningar. Därefter beslutade dock Vattenmyndigheten Södra Östersjön att *Malmö hamnområde* – trots att det bedömts omöjligt att uppnå god status i vattenförekomsten med bibehållen funktion på hamnanläggningen – skulle kategoriseras om som en naturlig vattenförekomst. Som en konsekvens av vattenmyndighetens beslut är både vattnet i hamnområdet och idag befintliga utfyllnadsområden i Malmö hamn, vilka utgör mark som nyttjas i hamnverksamheten, identifierade som en ytvattenförekomst med naturlig tillkomst (inte kraftigt modifierad). Under dessa förutsättningar är status på de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna förstås bedömd som dålig. Ändringen av tillkomstförklaring och statusklassning leder – utan någon förändring av den fysiska miljön i hamnen – till mycket strikta krav vid prövning av förändringar inom vattenförekomsten, vilket äventyrar och fördröjer genomförandet av stadens planerade utveckling.

Frågan är inte utagerad i Mark- och miljööverdomstolen (kommunen har överklagat en avslagsdom från mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dom den 21 januari 2022 i mål nr M 778-20), men det kan redan nu konstateras att vattenmyndighetens – för staden oförutsebara – agerande avseende definiering av vattenförekomsten och dess miljö kvalitetsnormer har ändrat förutsättningarna samt fått avsevärda konsekvenser för processen och de rättsliga förutsättningarna för genomförandet av översiktsplanen. Det ligger i öppen dager att detta allvarligt försvårar stadens övergripande och långsiktiga strategiska miljö- och planeringsarbete.

Eftersom vattenförvaltningen på ett uppenbart sätt berör kommuners ansvarsområden, bland annat stadsutveckling och vattenförsörjning och infrastruktur, är det angeläget att vattenmyndigheterna ger insyn och stort utrymme för berörda kommuner att bidra med underlag för avgränsning, klassning och definiering av miljö kvalitetsnormer i vattenområden av betydelse för kommunernas utvecklingsplaner.

Arbetet med att definiera ekologisk potential

I förslaget till vägledning delas arbetet med att definiera ekologisk potential upp i åtta steg som vart och ett beskrivs närmare, både avseende innehåll och förhållande till övriga steg.

Miljönämnden är generellt positiv till angreppssättet och bedömer att det ökar tydligheten och förutsättningarna att fatta riktiga och konsekventa beslut. Som nämnts ovan hade det varit

värdefullt om vägledningen kan kompletteras med fler fallstudier och åtgärder av relevans för infrastruktur och urban miljö. Möjligtvis kan detta byggas på efterhand.

Med hänsyn till det nära sambandet mellan bedömningarna hade det varit lämpligt att remissbehandla bland annat dokumentet om orimliga kostnader samtidigt med detta dokument, samt eventuellt att slå samman vägledningarna rörande förklaring av KMV och definiering av GEP.

När det gäller *orimliga kostnader* har bilagan behandlats i ett separat remissutskick, men då dokumentet är tillgängligt vid dags dato kan det även här konstateras att det ger föga konkret ledning avseende en mycket viktig bedömningsgrund.

Barnkonventionen

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende på följande sätt. Miljönämnden ser positivt på att vägledningar tas fram i syfte att skapa en enhetlig hantering över landet. Ett beslutsfattande som är mer förutsägbart och likformigt och sker i samråd med de kommuner som berörs av vattenmyndigheternas förvaltningsarbete gynnar en god förvaltning av våra gemensamma vattenresurser vilket är avgörande för en hållbar utveckling som gynnar kommande generationer.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Sofie Holmkvist
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen