

KOMMENTAR TILL ARTIKEL OM SVERIGES GENOMFÖRANDE AV EG:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN I TIDSKRIFTEN VATTEN nr 3, 2007 »Är kraven i EG:s vattendirektiv rimliga?» (Lidén, Förlin och Persson, 2007)

av KERSTIN ROSÉN NILSSON, Naturvårdsverket, miljörättsavdelningen, 10648 Stockholm
e-post: kerstin.rosen-nilsson@naturvardsverket.se



Sammanfattning

Författarna drar en slutsats att kraven i EG:s ramdirektiv för vatten, som det genomförts i Sverige, inte är rimliga. Slutsatsen är baserad på en rad felaktiga antaganden. Författarna bortser mer eller mindre från den kommande samverkansprocess som föregår de viktigare besluten inom vattenförvaltningen. De bortser även från de möjligheter till undantag från kravet på god status som vattenförvaltningen medger. Vidare verkar författarna ha missuppfattat Naturvårdsverkets föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer för ytvatten. Författarnas fråga får tillsvidare lämnas obesvarad i avvaktan på vilka kvalitetskrav som faktiskt beslutats.

Naturvårdsverket och vattenförvaltning

Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram föreskrifter och vägledning till Sveriges fem vattenmyndigheter som i sin tur ansvarar för att samordna vattenförvaltningen i sina respektive distrikt. I det EU-gemensamma genomförandearbetet representerar Naturvårdsverket Sverige. Vi arbetar bland annat för att den vägledning som tas fram på EU-nivå ska fungera för svenska förhållanden. I vår roll som rapporteringsansvariga gentemot EG-kommisionen, har vi tillsammans med vattenmyndigheterna och SGU genomfört två rapporteringar till EU.

Vattenmyndigheterna bildades 2004. Dessförinnan hade Naturvårdsverket ett övergripande ansvar för att informera om ramdirektivet för vatten och dess genomförande i svensk rätt. Det ansvaret ligger nu på vattenmyndigheterna.

När jag läser artikeln om Vege å konstaterar jag att vi inte nått fram till författarna. Deras beskrivning av processen och de avvägningar som ska göras i enlighet med miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvalt-

ning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF) är inte korrekt. Detta tillkortakommande gör att slutsatserna från den i övrigt väl genomförda studien hamnar snett. Något som inte bara är beklagligt, särskilt eftersom ett kort telefonsamtal till vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt hade ratat ut flera frågetecken, utan också gör att mycket av styrkan i studien förtas.

Jag kommenterar några av missuppfattningarna i det följande:

1. Länsstyrelserna i ett vattendistrikt kartlägger vattenkvalitet (status), påverkan och ekonomiska drivkrafter

Kartläggningen ger ett underlag till det fortsatta arbetet med att fastställa miljökvalitetsnormer (MKN) och åtgärdsprogram (ÅP) i syfte att klara normerna. Naturvårdsverket gjorde 2005 en första kartläggning, och nu pågår arbetet med den fördjupade kartläggningen för fullt ut i länen. Regeringen har den 1 november i år ändrat VFF och flyttat fram gränsen för när kartläggningen ska vara genomförd till den 22 december 2009.

2. Vattendelegationen knuten till varje vattenmyndighet fattar beslut om miljökvalitetsnormer (MKN), åtgärdsprogram (ÅP) och förvaltningsplan (FP)

Länsstyrelserna i ett distrikt tar, baserat på resultatet i kartläggningen och i samverkan med andra aktörer i distriktet, fram förslag till MKN och ÅP. Vattenmyndigheten samordnar arbetet i sina respektive distrikt. Detta arbete, liksom resultatet av den inledande kartläggningen, dokumenteras i förvaltningsplanen för distriktet. Den ska fastställas av vattendelegationen senast den 22 december 2009. Detta innebär i realiteten att förslag till MKN och ÅP för att klara dessa, måste finnas under 2008 för att ge tillräcklig tid för samråd. I december 2007 fattar vattendelegationerna beslut om väsentliga frågor som måste beaktas i arbetet med att ta fram en förvaltningsplan för distriktet. I december 2008 ska utkast till MKN, ÅP och FP ut på sex månaders remiss. Först efter denna remittering, och med beaktande av synpunkter som kommer fram under denna, fastställs MKN, ÅP och FP av vattendelegationen.

Författarna ondgör sig över att den statusklassificering som görs nu inte kan överklagas eller ändras, och att de beslut som tas nu binder upp de följande stegen i vattenförvaltningen. Av vad jag beskrivit ovan framgår att denna slutsats är förhastad.

3. Naturvårdsverket föreskriver om bedömningsgrunder som länsstyrelserna använder för att klassificera status

Författarna konstaterar att Naturvårdsverkets bedömningsgrunder är svårtillämpbara på grund av databrist. Detta har verket också konstaterat. I våra kommande föreskrifter om klassificering, öppnar vi därför upp för att en s.k. expertbedömning får användas. Den får baseras på tillgänglig information, som fys-kemdata, påverkansdata och datamodeller. Problemet med datatillgången kommer att minska i takt med att övervakningen kompletteras med metoder som är relevanta för vattenförvaltningen. Författarna har dock missuppfattat vad Naturvårdsverkets bedömningsgrunder är. De är inga miljökvalitetsnormer, utan hjälpmedel att fastställa statusen i en vattenförekomst. Klassificeringen ger *en* grund för den fortsatta processen att fastställa en miljökvalitetsnorm för vattenförekomsten, men den är inte den enda.

4. Kartläggningen avslutas med en riskanalys

Kartläggningen består av tre moment: klassificering, påverkansanalys och ekonomisk analys. Resultatet av dessa används för att göra en bedömning av vilka vattenföre-

komster i distriktet som riskerar att inte klara god status. De vattenförekomster som inte är i riskzonen ska ha en norm motsvarande hög eller god status (dvs. samma som resultatet av klassificeringen). Deras status får heller inte försämrats. Hur de som ligger i riskzonen (t.ex. Vege å) ska hanteras, beskrivs i det följande.

5. Kraftigt modifierat eller konstgjort vatten?

Under kartläggningen identifieras även de vattenförekomster som skulle kunna tänkas vara kraftigt modifierade (KM) eller konstgjorda (KG). För dessa finns ett alternativt klassificeringssystem, potential i stället för status, som utgår från den bästa miljökvalitet som kan nås med beaktande av den befintliga påverkan. Ett kraftigt modifierat vatten är en vattenförekomst som på ett väsentligt sätt har förändrat fysisk karaktär på grund av mänskliga verksamheter. Exempel på kandidater till kraftigt modifierade vatten är större hamnar eller kraftverksdammar. Ett konstgjort vatten är en vattenförekomst som skapats av människan där det tidigare inte funnits vatten, t.ex. en grävd kanal. En vattenförekomst som har god eller hög status, ska inte förklaras vara KM eller KG oavsett om den är fysiskt modifierad eller inte. Huvudskälet för att förklara ett vatten som KM, är att den fysiska ändring eller restaurering som skulle behövas för att nå god status, skulle innebära en alltför stor inverkan på den samhällsnyttiga verksamheten som påverkar den aktuella vattenförekomsten. Ett lika tungt skäl, men sannolikt mera sällan förekommande, är om en restaurering till god status skulle göra större skada än nytta för miljön i stort. Innan vattenmyndigheten slutgiltigt kan förklara ett vatten som KM eller KG, krävs även en analys av om nyttan av verksamheten kan nås på något annat sätt. Självklart behöver denna bedömning belysas ur flera perspektiv innan man kan nå ett slutligt avgörande.

Författarna befarar att man inte kommer att genomföra några förbättrande åtgärder då man förklarat ett vatten som KM. Detta är också ett missförstånd. Bara de fysiska åtgärder som på ett betydande sätt inverkar negativt på verksamheten är undantagna. I övrigt ska man genomföra alla mildrande åtgärder som inte är orimliga.

6. Finns skäl för undantag?

En utgångspunkt i vattenförvaltningsarbetet är strävan att nå god status eller god potential. Det kommer inte alltid att vara möjligt av en rad orsaker. En förutsättning för att fastställa en mindre sträng miljökvalitetsnorm än god status/potential, är att man uppfyller de krav som gäller för att få medge undantag. Det kan antingen handla om en längre tid för genomförandet (tidsfrister)

eller ett lägre kvalitetskrav (måttlig/otillfredsställande eller dålig ekologisk status/potential, respektive uppfyller inte god kemisk status). Skäl för att få medge tidsfrister är om naturliga förhållanden omöjliggör att god status nås i tid, att det saknas tekniska lösningar eller att potentiella åtgärder är orimligt kostsamma. För att få sätta ett mindre strängt kvalitetskrav, måste det dels vara omöjligt eller orimligt dyrt att genom åtgärder klara god status, och dels vara så att nyttan av den pågående verksamhet som orsakar påverkan inte kan tillgodoses på ett miljömässigt bättre sätt utan orimliga kostnader. Det innebär att miljökvalitetsnormen för just denna vattenförekomst inte blir lika sträng. Men undantaget gäller bara de kvalitetsfaktorer, t.ex. påväxtalger eller bottenfauna, som kan sägas vara påverkade av verksamheten. Om skäl till undantag saknas, ska normen fastställas till god status och man ska vidta de åtgärder som behövs för att klara normen.

För de nämnda undantagstyperna gäller kravet att status inte får försämrats ytterligare. I VFF finns även regler för när en tillfällig statusförsämring är tillåten utan att man för den skull bryter mot förordningen. Vattenmyndigheten får även på särskilda premisser tillåta vissa statusförsämringar för att kunna tillåta en ny verksamhet med stort allmänintresse.

Slutsatser

I och med föreskrifterna om klassificering och miljökvalitetsnormer omvandlar Naturvårdsverket ramdirektivets normativa definitioner av ekologisk status till referensvärden och klassgränser. Det är vattenmyndigheterna som fastställer MKN baserat på dessa bedömningsgrunder och på en bedömning av om bestämmelserna om konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten eller någon av undantagsbestämmelserna kan tillämpas. Vatten-delegationens beslut om kvalitetskrav blir således miljökvalitetsnormen för den aktuella vattenförekomsten.

Beträffande författarnas fråga om kraven i vattenförvaltningen är rimliga, kvarstår fortfarande alltför många bedömningar och avvägningar för att kunna ge ett trovärdigt svar. Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att ta fram vägledning kring när och under vilka

förhållanden som man får medge undantag. Vår ambition är naturligtvis att få ett harmoniserat och ambitiöst genomförande inom EU. Den stora frågan är tolkningen av vad som är orimligt? Och från vems perspektiv orimligheten ska bedömas. I mitt tycke är den rimliga utgångspunkten en samhällsekonomisk kostnad/nyttovärdering. Åtgärder som ger en nytta som överstiger kostnaden för att genomföra dem, ska också genomföras. Fortfarande återstår att finna åtgärderna och göra denna värdering.

Författarna nämner insatser som att anlägga våtmarker och Greppa näringen, och drar slutsatsen att dessa inte är tillräckliga för att nå en god status i Vege å. Utan att föregå resultatet av EU:s kommande vägledning, eller än viktigare, samverkansprocessen i vattendistriktet, är det ändå troligt att kvalitetskravet god status kommer bli svårt att klara i Vege å. Det som författarna har missat, är möjligheten att få fastställa mindre stränga kvalitetskrav enligt fastställda kriterier. Exempelvis om den pågående verksamheten i och runt Vege å gör att god status inte kan nås även om alla icke orimliga åtgärder skulle genomföras, och om nyttan av den pågående verksamheten inte kan tillgodoses på ett miljömässigt bättre sätt utan orimliga kostnader.

Vi kommer alltid tvingas fatta beslut på ett delvis osäkert underlag. Ett bättre beslutsunderlag bidrar givetvis till bättre beslut. I den delen är författarnas insats lovvärd, och jag hoppas att de, efter att ha läst denna artikel erbjuder sina tjänster och kunskaper till Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt.

Naturvårdsverkets ambition är att vattenförvaltningen ska ta oss ett steg närmare en bra vattenkvalitet, så att de administrativa insatser som direktivet kräver verkligen leder till miljönytta. Förutsättningarna finns för att vattenmyndigheterna i ljuset av den samlade kartläggningen, med insatser från och i samverkan med verksamhetsutövare och sakkunniga, kan finna bättre och mer kostnadseffektiva metoder att nå dit.

Naturvårdsverket har tagit fram en presentation för att beskriva hur normgivningen är tänkt att fungera. Se <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Vattenforvaltning/>

Ytterligare information kan nås från vattenmyndigheternas hemsida www.vattenmyndigheterna.se.

