



Naturvårdsverket
Peter Askman

Remissyttrande beträffande Naturvårdsverkets underlag för genomförande av ramdirektivet för vatten – delrapport 2 Dnr 529-6952-01 Rt

Naturvårdsverket har gett berörda organisationer tillfälle att ge synpunkter på arbetet med att utarbeta underlag för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Den delrapport som nu sänts ut för remissbehandling berör frågor kring rapportering, digital karthantering och miljöövervakning. Naturvårdsverket ger i samband med detta även tillfälle att ge synpunkter på ett förslag till ”Indelning av svenska övergångs- och kustvatten i typer enligt ramdirektivet för vatten för svenska kustvatten”. Skogsindustrierna har tagit del av materialet och önskar lämna vissa kommentarer. De delar som i första hand har hög angelägenhetsgrad för skogsindustrin är avsnittet om miljöövervakning samt förslaget till typindelning av kustvatten. Olle Sandström, Skärgårdsutveckling SKUTAB AB, har medverkat i granskningen av remisshandlingarna på uppdrag av Skogsindustrierna.

Delrapport 2

2. Rapportering

Rapport b), som skall vara färdigställd den 22 mars 2005, kommer sannolikt att behandla frågor av intresse för skogsindustrin. Främst gäller detta konsekvensanalys av påverkan samt ekonomisk analys av vattenanvändning. Det är därför viktigt, att skogsindustrin bereds tillfälle att ha insyn i rapporteringsarbetet. Möjlighet till insyn bör också ges vid utformningen av rapporterna c), d) och e).

GIS-verktyget

Användandet av GIS för hantering av geografisk information kan få stor betydelse för recipientarbetet. I många fall kommer skogsindustrirecipienterna att behandlas som avgränsade vattenförekomster och bli föremål för övervakning mm. Recipienterna är dock sällan homogena. Finns en påverkan av utsläpp har den oftast gradientkaraktär. Här är det viktigt, att den vägledning som, efter att standardiseringsarbetet inom SIS blivit färdigt, förutses komma i Handboken för vatten vad avser redovisning i finare skala anpassas till behovet av att kunna beskriva recipienter.

Förslaget till insatser inför 2009 års rapportering kan accepteras. Det bör dock påpekas, att samarbete måste ske mellan vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket vid upprättande av kartskikt över miljöövervakning. Den samordningsgrupp som föreslås inrättas för infrastrukturfrågor bör kunna hantera dessa frågor.

3. Miljöövervakning

3.1 och 3.2

En betydande del av den miljöövervakning som idag sker utgörs av recipientkontroll. De data som härigenom genereras borde kunna utnyttjas effektivare för bedömningar av miljötillstånd. När det nationella övervakningsprogrammet för marin miljö reviderades 1992 togs frågan upp om hur data från regionala och lokala program skulle kunna göras bättre tillgängliga. Då diskuterades även behovet av ökad harmonisering av programmen, särskilt vad avsåg användandet av identiska rutiner. Att sammanföra data av olika kvalitet från olika program i gemensamma havsdatabaser ansågs dock vara mindre lämpligt. Jämförelser mellan programmen för hav och sötvatten visade också tydliga skillnader i strategisk uppläggnings och variabelval som inte kunde motiveras av ekosystemens struktur. När nu övervakningssystemen enligt direktivets artikel 8 skall utformas så, att de blir sammanhållna och heltäckande bör detta leda till hårdare krav på styrning, kvalitetssäkring och dataleverans så att data från olika program blir mer likvärdiga och kan användas för sammanvägda bedömningar.

Behovet av samordning består, för skogsindustrins del, inte bara av att recipientkontrollen harmoniseras med övrig övervakning utan i ännu större del av att relevanta jämförelsedata för recipienterna insamlas och görs tillgängliga från ett tillräckligt stort och representativt antal referenslokaler. Tillgången till goda referensdata kommer att bli helt avgörande för bedömningar av recipientstatus. Förslaget att SMHIs avtal ändras så, att avrinningsmyndigheten får tillgång till data är riktigt och ändamålsenligt, och det är också viktigt att enligt förslaget överväga i vilken mån tillhandahållande av data bör innefattas i myndigheternas uppdrag. Att skapa underlag för beskrivning av miljötillståndet i stort och hur det förändras över tid måste ses som en uppgift för det allmänna och fritt kunna ställas till industrins förfogande.

Enligt Naturvårdsverkets tolkning av direktivet behöver en vattenförekomst bara övervakas operativt för de mål som inte uppnås. Detta är ett synsätt som även bör gälla recipienter. Har man efter genomförda åtgärder nått god status bör den operativa övervakningen så snart som möjligt övergå till att vara kontrollerande. Detta är en förändring i förhållande till dagens recipientkontroll, som kan vara högfrekvent även i vattenförekomster som ej kan klassas som påverkade för mer än någon enstaka indikator. Naturvårdsverkets uppfattning att relevanta variabler skall mätas mer frekvent medan de övriga kan reduceras till ett minimum av mätande delas av skogsindustrin.

3.3 Kvalitetsfaktorer

Naturvårdsverket gör här en sammanfattning av vad som mäts och vilka brister som finns idag i svensk miljöövervakning i förhållande till direktivets krav. Här bör påpekas, att även direktivet har brister, som inte bör få påverka den nationella övervakningen.

Indikatorsystem för toxiska störningar har tagits fram, inte minst i Sverige, där man använder fisk som testorganism. Det är en brist i direktivets variabelförteckning att kontroller av hälsa och fortplantning hos fisk inte ingår, samt att fisk överhuvudtaget inte kontrolleras i kustvatten. För skogsindustrins del är detta ett problem, då fiskundersökningar tillhör de viktigaste momenten i övervakningen av recipienter vilket också ställer krav på referensdata från andra program.

Beträffande prioriterade ämnen tycks det fortfarande råda osäkerhet om vilka som skall mätas och vilken metodik som skall tillämpas. Att mäta koncentrationer i vattenfas, som direktivet föreslår, är inte en optimal modell. Förutom att mätningarna är analytiskt svåra är mätresultatens ekologiska relevans i regel låg. Det är mycket effektivare att mäta de miljögifter som bör prioriteras i levande vävnad, t ex fiskmuskel, eller i vissa fall i sediment.

Kontrollerande övervakning

Naturvårdsverket föreslår, att verket bör vara ansvarigt för den kontrollerande övervakningen med möjlighet till delegering. Skogsindustrin delar denna uppfattning. Målet med denna övervakning är främst att i representativa vattenförekomster följa de långsiktiga förändringarna i naturliga förhållanden samt storskaliga effekter av mänsklig verksamhet. Detta har stor betydelse för tolkningen av recipientdata. En följd av direktivets krav torde bli, att behovet av ytterligare lokaler för kontrollerande övervakning ökar. Naturvårdsverkets uppskattning synes vara realistisk. I kustvattnen kan bilden kompliceras av att flodmynningar inte klassas som övergångsvatten, utan behandlas som någon typ av kustvatten. För att göra kontrollen praktiskt användbar torde det därför krävas ett större antal lokaler i flodmynningsområden.

Bilden av kontrollerande övervakning i kustvatten är inte helt korrekt. En samordning finns inom det nationella programmet. Antal stationer och mätta kvalitetselement är inte rätt återgivet. Integrerad övervakning av miljögifter, biokemi/fysiologi, populationsmått hos indikatorarter samt samhällsstruktur hos fisk sker på fyra lokaler. Miljögifter mäts på ytterligare tre lokaler. Bilden av en mer splittrad struktur i kustvattenövervakningen jämfört med den som sker i sötvatten är dock korrekt.

Beträffande den kontrollerande övervakningens frekvens kan konstateras, att frågan om hur övervakningsprogram med den angivna målsättningen skall utformas statistiskt har behandlats vid flera tillfällen under de år den svenska miljöövervakningen utformats. Det kan bara konstateras, att trendövervakning, dvs om det blir bättre eller sämre, inte är möjlig med så låg frekvens som vart sjätte år. I många fall blir lågfrekvent övervakning meningslös och pengarna bortkastade. Hur en optimal avvägning mellan kravet på fler lokaler och behovet av hög mätfrekvens skall nås bör ytterligare diskuteras. Naturvårdsverkets uppfattning om kustvattnen, att många av dem inte kan nå målet god status, kan innebära att övervakningen måste vara operativ i stället för kontrollerande vilket ställer höga krav på frekvens.

Delar av recipientkontrollprogrammen föreslår Naturvårdsverket skulle kunna användas för en utbyggnad av den kontrollerande övervakningen. Resultaten från all övervakning bör kunna användas för t ex uppföljning av miljömål eller nationell och internationell rapportering. Rent generellt är detta en förnuftig uppfattning. Hur det praktiskt skulle kunna ske är dock ofullständigt utrett. För det första skall recipientkontrollens omfattning bestämmas av om berörda vattenförekomster har nått god status eller ej. Enligt förslaget skall positiva förändringar av status och påverkan kunna leda till att kontrollen reduceras. För det andra kan behovet av data för heltäckande bedömning, klassificering och rapportering för hela landet inte styra recipientkontrollen bort från variabler som är relevanta för de aktuella utsläppen. Recipientkontrollens mål är inte alltid förenliga med målen för den kontrollerande övervakningen.

Naturvårdsverket föreslår ett bättre samarbete mellan ansvariga myndigheter vid planering av stationsnät mm. Här bör påpekas, att industrins egenintresse av recipientkontroll inte får

föribises, och att man mycket väl kan ha en uppfattning om hur den egna kontrollen bör formuleras.

Uppfattningen att övervakningen i havet utanför kustvattnen skall handhas på nationell nivå av Naturvårdsverket delas av skogsindustrin. Den finns inga skäl att ändra det administrativa system som hittills fungerat utmärkt och varit under god ledning. Naturvårdsverket anser också, att det finns motiv att även driva nationella referensstationer vid kusterna. Detta är en korrekt uppfattning. Det mätprogram som under åren byggts upp i noga utvalda referensområden för i första hand övervakning av kustfisk och som kompletterats även med annan övervakning i ett integrerat system har ofta använts som referens till undersökningar i lokalt förorenade områden. Detta system kan utgöra en bas för ytterligare övervakning av kustvattnen enligt direktivets krav, då de valda lokalerna fyller högt ställda krav på representativitet och frihet från lokal miljöpåverkan. Inte minst är det viktigt att ha tillgång till relevanta data från noga kontrollerade områden vid fastställande av bedömningsgrunder. Att öka det regionala inflytandet över det nationella nätet av referenslokaler kan vara riktigt, men det måste kvarstå ett stort centralt ansvar för utveckling och drift av systemet.

Naturvårdsverkets uppfattning, att det krävs en gemensam syn på övervakningens utformning är synnerligen väsentlig. Samordningen mellan regioner och centralmyndighet vad avser den marina övervakningen, särskilt i kustvattnen, har inte fungerat optimalt.

Synsättet att utsjöövervakningen har så stort värde för kusterna kan vara något tveksamt. Man kan fråga sig i vilken utsträckning utsjöövervakningen verkligen kan tjäna som referens till kontrollerande eller operativ övervakning i framtiden. Här är det betydligt effektivare att fortsätta uppbyggandet av ett nationellt nät av kustreferensstationer om man vill kunna skilja ut naturlig variation från antropogent orsakade förändringar i kustvatten. I ett läge där pengarna blir begränsande torde det vara mer optimalt att satsa på ett utökat program vid kusterna än en fortsatt förstärkning av utsjöprogrammen. Sötvattenövervakningen har i detta avseende bättre utformning med ett stort antal referenssjöar.

Operativ övervakning

Naturvårdsverkets uppfattning, att vattenmyndigheterna skall ansvara för den operativa övervakningen kan vara korrekt, om man ser det enbart som ett myndighetsuppdrag. Man får dock inte glömma, att det i många fall också finns intresse från berörda företag att påverka övervakningen. Här blir dessutom kostnadsaspekten viktig, även om finansieringen av övervakningen inte behandlas i rapporten. Hur recipientprogram utformas och vem som skall vara utförare är rimligen också en fråga för industrin.

Vad beträffar valet av övervakningspunkter säger Naturvårdsverket, att det kan finnas behov att modifiera övervakningen så, att man skall kunna redovisa total påverkan/belastning. Här kan man erinra om, att valet av parametrar och metoder noggrant bör övervägas och anpassas till recipient och verksamhet. Likaså kan man fråga sig, hur belastning skall kunna mätas i samordnad recipientkontroll. Här måste man ta in data från utsläppskontrollen mm för beräkningar.

Vid kontrollen av punktkällor kan man identifiera vilka förorenare som rimligen bör bidra till att täcka kostnaderna. Situationen blir en annan vid kontroll av diffus belastning. Tillämpningen av principen "förorenaren betalar" blir sannolikt komplicerad och behöver utredas ytterligare.

Synsättet att omgivande havsområden utgör en diffus föroreningskälla för kustvattnen är korrekt. Valet av nationella referensområden vid kusterna har bl a styrts av behovet av att belastningseffekter på kustekosystemen skall kunna följas. Att fortsätta den föreslagna utvecklingen av modeller måste vara en riktig handlingsväg.

Vid valet av kvalitetsfaktorer säger Naturvårdsverket, att operativ övervakning kan omfatta begränsade men orsaksrelevanta program, samt att övervakningen kan avbrytas när man nått god status. Skogsindustrin delar denna uppfattning. Det är synnerligen viktigt för recipientarbetet att övervakningen har relevant utformning, och det är också självklart att övervakningen av recipienter skall kunna reduceras när åtgärder lett till önskade resultat. Det är också viktigt, att industrin bereds möjlighet att påverka programmets utformning så att de når bästa möjliga anpassning till de lokala behoven.

Undersökande övervakning

Beträffande den undersökande övervakningen, som till delar kan karaktäriseras som forskning, anser Naturvårdsverket att ansvaret bör ligga hos vattenmyndigheten. Skogsindustrierna anser att för undersökande övervakning som ligger i skogsindustrirecipienter bör samråd ske med berörda företag vad gäller utformning och genomförande.

Undersökningsfrekvens

Vad träffar undersökningsfrekvens delar vi Naturvårdsverkets uppfattning, att direktivets krav för övervakning av prioriterade ämnen är orimligt. Det framgår också i detta avsnitt av rapporten, att Naturvårdsverket inte har tagit klar ställning till hur prioriterade ämnen skall behandlas. Den svenska modellen, där prioriterade ämnen mäts i biota eller sediment, torde vara klart överlägsen andra föreslagna eller testade strategier, bl a då den ekologiska kopplingen är tydligare. Det är viktigt att denna fråga beredas vidare för att vi skall nå en klok lösning.

Vad som i övrigt sägs om mätfrekvens synes vara väl genomtänkt.

Upplägg av kommande arbete

Den angivna arbets- och tidsplanen är bra. Det är också positivt att Naturvårdsverket preciserar att samordningar skall göras. Det krävs ett grundläggande arbete för att harmonisera kust- och sötvatten, och det finns stora behov av att regional och nationell övervakning samordnas.

Att revisioner skall göras även för miljögifter under Naturvårdsverkets ansvar är bra.

Den sammanfattande tabellen över krav som behöver säkerställas ger en mycket bra bild över hur Naturvårdsverket uppfattar det som måste göras och vem som bör ha ansvaret. Vad beträffar samordnad recipientkontroll förtjänar dock åter påpekats, att man inte kan förbise industrin som intressent i programutvecklingen.

Sammanfattning av Skogsindustriernas synpunkter:

- Naturvårdsverkets uppfattning om hur ramdirektivet skall genomföras, i de delar som omfattas av rapporten, kan i huvudsak accepteras.
- Tyvärr har man i stort sett genomgående förbisett, att industrin kan ha eget ansvar och intresse av att påverka utformningen av miljöövervakning.
- I relevanta fall måste industrin därför kopplas in i direktivsarbetet.
- Recipientarbetets behov av goda bedömningsgrunder och relevanta referensdata måste tillgodoses.
- Det föreslagna indikatorsystemet är inte optimalt för recipienter. Kan man enligt direktivet, eller som det tolkas, verkligen garantera att man mäter de parametrar för biologiska kvalitetsfaktorer som är mest känsliga för påverkan? Behov finns att diskutera biologiska indikatorer på toxisk/endokrin effekt.
- Frågan med prioriterade ämnen måste lösas. Mätande i vatten är en suboptimal åtgärd.
- Frekvensen måste anpassas till programmets syfte. Naturvårdsverkets uppfattning, att frekvensen skall granskas och kunna förändras när mål har uppnåtts, delas av skogsindustrin.
- Rapporten skulle kunna struktureras tydligare. Många frågor återkommer på flera ställen i dokumentet, t ex samordningsfrågor och frågan om prioriterade ämnen. Detta tenderar att göra texten något svåröverskådlig.
- Övervakningen kommer att kräva resurser. En brist i rapporten är att finansiering av övervakning inte har berörts.

Indelning av svenska övergångs- och kustvatten i typer enligt Ramdirektivet för vatten

SMHI har på Naturvårdsverkets uppdrag gjort en indelning av svenska övergångs- och kustvatten enligt Vattendirektivet 2000/60/EC. Man har därvid funnit, att Sverige inte har några övergångsvatten enligt Vattendirektivets normer. För indelningen i vattentyper har man valt system B, vilket medger fler faktorer för att beskriva kvalitetselementen än system A.

Sveriges kustvatten delas in i 23 typområden. Resultatet av indelningen visar, att det kan förekomma från ett (mer sällsynt) till tre områden efter en kuststräcka. SMHI påpekar, att det förelegat svårigheter att göra exakta gränsdragningar mellan de olika typområdena beroende på tids- och rumsvariationer hos bestämmande faktorer. Det är lätt att inse att sådana problem uppstår och att de kan vara svåra att lösa. Osäkerheter i typindelning kan påverka t ex arbetet med bedömningsgrunder och måste beaktas när systemet tillämpas.

Resultatet av typindelningen presenteras i överskådliga kartor. Gränsdragningarna synes vara i stort sett logiska och representativa även för de berörda ekosystemen. Typifieringen kan ses som en stratifiering med syfte att minimera variationer. Ett problem är dock hur man praktiskt skall hantera flodmynningsområden. I och med att man fattade beslutet att inte avgränsa övergångsvatten skapas en typ – inre kustvatten – som biologiskt och även i viss mån kemiskt sett tenderar att vara mycket variabel. Att ta fram typspecifika bedömningsgrunder för inre kustvatten måste därför bli svårt och kräva omfattande dataunderlag. Många skogsindustrirecipienter ligger i flodmynningar. Målsättningen är, att man med hjälp av typspecifika bedömningsgrunder och vattenkvalitetskriterier skall kunna avgöra status samt fastställa om påverkade recipienter har nått god status efter åtgärder, något som förmodligen inte blir lätt med den föreslagna typindelningen.

Stockholm den 1 december 2003

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind