

Naturvårdsverket
Att Malin Kanth

Synpunkter på ”Handbok för övervakning av ytvatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön Dnr 729-1886-06

Bifogat återfinns remissvar från Skogsindustrierna avseende ovannämnda handbok.

Flertalet av de synpunkter vi har är av en karaktär, som inte så lätt låter sig inordnas i ett excel-ark. Synpunkterna kommer både från industriella och skogliga verksamheter. I granskningen har vi haft hjälp av Olof Sandström, Skutab.

Slutsatserna av den granskning vi utfört är:

- den kontrollerande övervakningen måste klara de krav som kommer att ställas vid den fortsatta revideringen av bedömningsgrunderna
- trendstationerna bör ses över
- referensstationer i dagens recipientkontroll riskerar att försvinna
- dagens recipientkontroll måste revideras om det ska vara möjligt att göra en relevant statusbedömning mot bedömningsgrunder och för att den ska kunna användas för operativ övervakning
- sammanslagning av limniska vattenförekomster till typgrupper i kombination med de föreslagna bedömningsgrunderna kan allvarligt försämra möjligheten till korrekt klassning av vattendrag påverkade av skogsbruk
- användningen av modeller för beräkning av näringstillståndet i inlands- och kustvatten är en bra lösning
- provpunkter utanför punktkällor bör väljas så långt nerströms att avloppsvattnet blandar sig fullständigt

Stockholm den 8 december 2006

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

**Granskning av förslag till Handbok för övervakning av ytvatten enligt
förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön**

Naturvårdsverket har 061108 lämnat på extern remiss ett förslag till "Handbok för övervakning av ytvatten" enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Skogsindustrierna har granskat dokumentet, i första hand med avseende på konsekvenser för övervakningen av skogsindustriella recipienter och vattenförekomster påverkade av skogsbruk.

Skogsindustrin har i tidigare remissvar angående övervakning (*delrapport 2 Dnr 529-6952-01 Rt*) påpekat vikten av att man, som i många fall direkt berörd intressent, får delta i utvecklingen av åtminstone den operativa och undersökande övervakningen eller åtminstone få yttra sig. Då den framtida övervakningen kommer att vara starkt styrd av de krav som ställs i bedömningsgrunder för miljö kvalitet, genomförde skogsindustrin med stöd av Naturvårdsverket ett projekt, där förslag till nya bedömningsgrunder testades på realistiska data från recipienter. Utfallet blev i flera fall negativt och slutsatsen var, att revisionen av bedömningsgrunder måste fortsätta, men att det även föreföll sannolikt att övervakningsprogrammen måste ändras så, att man får en tillräckligt bra anpassning till bedömningsgrundernas krav.

Motsvarande metodjämförelse har ej utförts med avseende på övervakning av sjöar och vattendrag påverkade av skogsbruk. Däremot har skogsvattendrag klassificerats utgående från de föreslagna bedömningsgrunderna och påtagliga brister i klassningssystemet upptäckts.

När de nya reviderade bedömningsgrunderna presenterades våren 2006 bereddes Skogsindustrierna möjlighet att lämna synpunkter på dels de dokument som tagits fram, dels den ytterligare information som kom fram vid det av Naturvårdsverket arrangerade seminariet. Synpunkterna presenterades i en granskningsrapport 060622.

De viktigaste synpunkterna med anknytning till övervakning var:

- Bedömningsgrunderna måste prövas i påverkansgradienter, bl a för att testa klassgränser.
- Möjligheten att tillämpa bedömningsgrunderna i flodmynningar måste förbättras.
- Möjligheten att tillämpa bedömningsgrunderna i stora sjöar och stora vattendrag måste förbättras.
- Hur bedömningsgrunderna skall tillämpas på små vattenförekomster i skogsbruksområden måste klarläggas ytterligare.
- Övervakningsprogrammen måste revideras enligt de krav som kommer att ställas när de nya bedömningsgrunderna börjar tillämpas.
- Revisionen bör inledas snarast för att ge data för nödvändiga tester av t ex klassgränser.

Förslaget till handbok för övervakning av ytvatten avses ge verktyg för design av den kontrollerande, operativa och undersökande övervakning som ska ske i ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF). Övervakning av ytvatten behövs enligt direktivet för att:

- klassificera vattenförekomsternas status
- komplettera och bekräfta de riskanalyser som görs enligt reglerna om bedömning av miljökonsekvenser enligt punkten 1.5 i bilaga II till RDV
- utforma framtida övervakningsprogram
- bedöma långsiktiga förändringar av såväl naturliga förhållanden som förändringar orsakade av mänsklig påverkan
- beräkna omfattningen av gränsöverskridande föroreningstransport respektive föroreningsbelastningen i havet
- bedöma vilka kvalitetsförändringar som blir följden av vidtagna åtgärder i vattenförekomster som ligger i riskzonen att inte klara miljökvalitetsnormer (MKN)
- i de fall man inte känner till orsakerna till att en vattenförekomst inte klarar MKN, försöka utröna vilka dessa orsaker kan vara
- när det skett en olycka ta reda på omfattningen av den och vilka effekterna kan bli
- bedöma i vad mån man uppfyller de krav som gäller för skyddade områden
- revidera/utveckla bedömningsgrunder och MKN

Övervakningen skall ske som kontrollerande i vattenförekomster som anses kunna uppnå målen för god vattenkvalitet. Enligt direktivet kan denna övervakning vara lågfrekvent. Där dessa mål inte bedöms kunna uppnås skall övervakningen vara operativ och av hög frekvens. Den operativa övervakningen har störst betydelse för skogsindustrin, då den i vissa delar liknar den recipientkontroll som idag bedrivs. För skogsbruket har sannolikt den kontrollerande övervakningen större betydelse eftersom man kan förvänta att de flesta ytvattenförekomster med skogsbruk som enda mänsklig påverkan bör uppvisa god status.

Kontrollerande övervakning

I förslaget till handbok beskrivs den kontrollerande övervakningen. Här sägs att kontrollerande övervakning skall ske även i påverkade områden och att resultaten skall kunna ligga till grund för åtgärder. Det finns en oklarhet vad beträffar gränsdragningen mot operativ övervakning. Vet man efter karaktäriseringen av vattenförekomsterna att det finns en påverkan, som riskerar att motivera åtgärder, kan man tycka att övervakningen skall vara operativ.

Handboken föreskriver trendövervakning, dvs högfrekvent övervakning, i ett antal lokaler. Detta är en anpassning till det svenska systemet som är helt nödvändig. Att, som föreskrivs i direktivet, övervaka långtidsförändringar i lågfrekventa

program, kan inte sägas vara en optimal metodik. Trendstationerna skall kunna ge data för revisioner av bedömningsgrunderna och de är helt nödvändiga som referenser till den operativa övervakningen, särskilt som typspecifika referensvärden knappast kan fastställas varken i inlands- eller kustvatten. Grandin (Inst. f. Miljöanalys, SLU rapport 2006:18) konstaterar att dagens övervakningsprogram har mycket svårt att upptäcka små till måttliga förändringar och att det inte går att översätta regionbaserade trender till enskilda objekt. Placeringen av trendstationerna får därför stor betydelse för möjligheten att tillämpa data, vilket förhoppningsvis beaktas i den pågående revideringen av det svenska sötvattenprogrammet. Även i kustvatten är täckningen av olika vattentyper mycket svag i dagens trendövervakning.

Vid sidan av trendstationerna skall något som kallas ”omdrevsstationer” ingå i den kontrollerande övervakningen. Definitionen av en omdrevsstation är att den skall bidra till yttäckning. Här skall det ligga både påverkade och opåverkade stationer i alla biologiska statusklasser. Övervakningen är lågfrekvent. Hur detta skall kombineras med den operativa övervakningen, i många fall den vi kallar recipientkontroll, som definitionsmässigt skall löpa högfrekvent i områden som inte klarar god status, är oklart. Omdrevsstationerna bör vara slumpade och så många att alla statusklasser täcks för att kunna garantera, att nödvändiga påverkansgradienter blir övervakade. Systemet kan ha fördelar i små och medelstora sjöar och vattendrag, men det är mer oklart vilket värde sådan övervakning har i kustvatten och stora sjöar.

Handboken föreslår, att man skall kunna slå samman limniska vattenförekomster i typgrupper. Detta kan förefalla vara en bra lösning för att övervaka det stora antalet vatten påverkade av skogsbruk, men de uppenbara problemen med felklassningar orsakade av osäkerheten i de föreslagna bedömningsgrunderna gör att metoden inte kommer att fungera. Felklassningarna kommer att extrapoleras och fortplantas till andra objekt, vilket är oacceptabelt.

För kustvatten föreslås en användning av regionala kustzonsmodeller. Detta bör uppmuntras, då kustvattnen ofta kan karaktäriseras som ”öppna” system med påverkan från både land och hav. Tillgången till referensvärden är dessutom inte alltid täckande, vilket försvårar statusbedömning enbart från övervakningsdata. Modeller kan vara en hjälp, och de ger dessutom möjlighet att skatta effekter av åtgärder. För sjöar och vattendrag föreslås användning av liknande modeller med avseende på både närsalter och surhetstillstånd, vilket är positivt.

I handboken föreslås, att man skall ställa övervakningsdata mot bedömningsgrunder för att fastställa status. Här finns en stor risk för felskattningar. Enligt vår mening måste först bedömningsgrunderna vidareutvecklas – för detta krävs data från en riktad övervakning bl.a. i påverkansgradienter. Övervakningen och bedömningsgrunderna bör därför ses över och förbättras. Vid den hittills gjorda revisionen av bedömningsgrunder har man använt en stor del av tillgängliga mätdata, utan att underlaget varit

tillräckligt. Det finns därför mycket stora brister i systemet, som riskerar äventyra måluppfyllelsen. Statusbedömning enligt bedömningsgrunder kan t ex inte göras i många kustvatten och i de stora sjöarna samtidigt som ett mycket stort antal sjöar och vattendrag i skogslandskapet riskeras att felklassas. Att i stället tillämpa expertbedömningar är förknippat med betydande subjektivitet. Frågan är om vattenmyndigheterna har tillräcklig kompetens för att kunna klara dessa ofta svåra överväganden.

Operativ övervakning

I handboken beskrivs hur man skall designa ett operativt övervakningsprogram, vilket enbart ska utföras i områden där god status inte uppnås eller riskerar att inte uppnås. Detta torde diskvalificera ett stort antal mätpunkter i dagens samordnade recipientkontrollprogram särskilt de som idag används som referenser och som är av stort värde för tolkningen av påverkan.

Den operativa övervakningen av punktutsläpp sägs påminna om nuvarande recipientkontroll, och behöver därför sannolikt inte förändras. Detta är en grav missuppfattning. Våra tester av bedömningsgrunder mot recipientdata har visat, att många recipientprogram saknar anpassning till bedömningsgrundernas krav. Det saknas ofta en tydlig koppling mellan påverkan och val av kvalitetselement för övervakning. Stationernas lägen kan behöva ses över, liksom provtagningsfrekvens. Det är dessutom inte ovanligt, att irrelevanta parametrar ingår i recipientkontrollen. Det kommer sannolikt att behövas genomgripande revisioner om man med kostnadseffektiva program skall kunna fastställa status.

Exempel på utformning av operativ övervakning av vattenförekomster enbart påverkade av skogsbruk borde belysas i dokumentet eftersom sådan övervakning i stort sett saknas p.g.a. den goda vattenkvaliteten i de flesta skogsområden. Ambitionsnivån är därmed höljd i dunkel.

Avsnittet om relevanta målområden är svårförståeligt. Status skall, enligt direktivet, fastställas på nivån vattenförekomst. När man vet källor för påverkan och påverkansområdets utbredning kan man definiera det som kan kallas recipient, vilken då definitionsmässigt är en vattenförekomst. Termen målområde bidrar bara till ytterligare förvirring; mängden nya definitioner och begrepp är redan betydande.

I likhet med för den kontrollerande övervakningen är målen redan formulerade. Det som tas upp i detta avsnitt bidrar bara till ökad förvirring. Vad menas t ex med att återställa biologisk mångfald så att en hållbar balans mellan naturlig och antropogen påverkan kan åstadkommas? Existerar för övrigt naturlig påverkan som begrepp i detta sammanhang? Målen skall styra vad som skall mätas. Det enda mål som egentligen är relevant eller åtminstone överordnat är att vattenförekomsten skall ha minst god ekologisk status. Kunskapen om påverkan

styr sedan valet av mätvariabel; hur kontrollen sedan skall utformas bestäms av bedömningsgrunderna. Detta gäller även när man bör mäta.

Avsnittet om var man bör mäta är mycket intressant för skogsindustrin. Den princip som föreslås, att provpunkter skall placeras så långt nerströms en punktkälla att källans föroreningar hunnit blanda in sig helt, är i överensstämmelse med industrins uppfattning. Statusbedömningar av en vattenförekomst som avgränsas av avloppsvattnets utbredning bör inte baseras på data från utsläppspunkten.

Som tidigare nämnts saknas information om ambitionsnivån för operativ övervakning i vatten påverkade av skogsbruk. Är det den samlade effekten av allt skogsbruk i avrinningsområdet eller är det enskilda skötselåtgärder kopplade till en enskild markägare som skall övervakas och vilka kvalitetsfaktorer är det viktigast att mäta? Frågan torde ha stort principiellt intresse både juridiskt och ekonomiskt. Vem är ansvarig för påverkan och ska därmed stå för kostnaden för övervakningen?

Generellt sett saknas en samhällsekonomisk analys av effekterna av handbokens förslag. Skogsindustrin har under lång tid finansierat egenkontroll alternativt samordnad recipientkontroll och känner därför de ungefärliga kostnaderna för recipientkontrollen vid dagens ambitionsnivå, medan skogsbruk tidigare inte ansetts utgöra något större problem och därför sällan krävts på finansiering för vattenövervakning.

För den operativa övervakningen är det viktigt, att man gör periodiska utvärderingar. Programmen skall kunna reduceras så snabbt som möjligt om man når målet god ekologisk status.

Beträffande den utredande övervakningen bör den, när den rör industrirecipienter, ske efter samråd mellan Miljöödomstol, tillsynsmyndighet och företag. Sådan övervakning har stora likheter med de provotidsutredningar som idag är vanliga.

Slutsatser

- den kontrollerande övervakningen måste klara de krav som kan komma att ställas vid den fortsatta revisionen av bedömningsgrunderna
- antalet och lokaliseringen av trendstationer bör ses över, så att referensdata säkras
- referensstationerna i dagens samordnade recipientkontroll riskerar att försvinna då de per definition inte kan utgöra operativ övervakning.
- sammanslagning av limniska vattenförekomster till typgrupper i kombination med de föreslagna bedömningsgrunderna kan allvarligt

försämra möjligheten till korrekt klassning av vattenförekomster påverkade av skogsbruk.

- användningen av modeller för beräkning av näringstillståndet i inlands- och kustvatten är sannolikt en bra lösning, då man härigenom också får bättre möjlighet att uppskatta effekter av åtgärder. På motsvarande sätt är modeller för att bedöma surhetstillståndet i sjöar och vattendrag av stort värde för bl.a. skogsbruket.
- dagens recipientkontroll måste revideras om det skall vara möjligt att göra relevant statusbedömning mot bedömningsgrunder och för att de ska kunna användas för operativ övervakning.
- vid placering av provpunkter utanför punktkällor bör lokal väljas så långt nerströms att avloppsvattnet hunnit blanda in sig helt