

Till Vattenmyndigheten i
Södra Östersjön
Norra Östersjön
Västerhavet
Bottenhavet
Bottenviken

2013-05-30

Synpunkter på

Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor för förvaltningsplan

samt

Behovsbedömning, omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivningen

Skogsindustrierna har getts tillfälle att lämna synpunkter på samrådshandlingar från Vattenmyndigheterna i samtliga fem distrikt.

I det följande kommenteras och besvaras de frågeställningar, som formulerats i handlingarna.

Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor

Avsnitt: Svensk vattenförvaltning i fokus

Om miljökvalitetsnormer

EUs ramdirektiv för vatten har införts på ett unikt sätt i Sverige med juridiskt bindande miljökvalitetsnormer. Den kemiska statusen bestäms med kemiska kvalitetsnormer, som är gränsvärden som inte *får* över- eller underskridas. Den ekologiska statusen bestäms med biologiska kvalitetsnormer av en annan typ. De ska betraktas som målsättningsnormer, som ska eftersträvas och som inte *bör* över- eller underskridas.

I dokumentet står att miljö kvalitetsnormer ska vara styrinstrument. När det gäller kemisk status är det onekligen så, eftersom detta är ett gränsvärde. De ekologiska kvalitetsfaktorerna är målsättningsnormer och ska därmed inte ha samma styrande verkan; de ska inte medföra att kraven skärps vid tillämpning av kravreglerna.

Miljö kvalitetsnormer ska vägas in enligt MB 2:7 vid tillståndsprövning och tillsyn. Det finns ännu ingen säker praxis för detta, lagstiftningen är otydlig och befintliga vägledningar är inte tillräckliga för att tillämpningen ska bli säker och förutsägbar. Rättstillämpningen blir därmed osäker för verksamhetsutövare vilket påverkar investeringsviljan och gör vattenförvaltningen ineffektiv. Risk finns att orimliga krav kan komma att ställas och att bedömningar av tillstånd, åtgärder och övervakning inte kommer att hanteras på likartat och entydigt sätt.

Om åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammen ska vara kostnadseffektiva – det betyder att olika åtgärder måste kostnadsuppskattas och jämföras. I existerande åtgärdsprogram är sådana uppskattningar bristfälliga, vilket gör det svårt för en verksamhetsutövare att förstå konsekvenserna av åtgärdsprogrammen (bördefördelning och kostnader).

Avsnitt: Arbetsprogram med tidtabell

Vattendirektivet är komplicerat och omfattande. Införandet i svensk lagstiftning är om möjligt än mer förvirrande. Betydelsen av och innehållet i begreppen miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är inte allmänt kända och många verksamhetsutövare har ännu inte kunskap om alla delar och om vilka konsekvenser som kan förväntas av vattenförvaltningen.

Vattenmyndigheternas dokument om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram samt underlag i form av kartor och bedömningsgrunder är resurskrävande att läsa och förstå.

En förvirrande omständighet är också att det finns flera parallella direktiv och åtaganden som går in i varandra: vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen, BSAP, Miljömålsberedningen och IED. Dessa har dessutom olika tidplaner och bedömningsgrunder. Vidare är flera myndigheter inblandade i vattenarbetet:

Havs- och Vattenmyndigheten, Vattenmyndigheterna, Naturvårdsverket, länsstyrelsen, kommunerna.

Avsnitt: Väsentliga frågor inför arbetet med förvaltningsplanen

Samverkan

Målanpassad information är angeläget – det finns stora brister och osäkerheter i kunskap om vattenförvaltningen både hos verksamhetsutövare och hos myndigheter.

Samverkansformerna behöver utvecklas. Det är för många inblandade myndigheter och för många parallella initiativ för att få en helhetsbild av vattenarbetet i Sverige.

Kopplingen till miljömålsarbetet är viktig. Nuvarande tolkning av vattendirektivets mål i svensk lagstiftning bör ses över så att vattenförvaltningen kan bli tydlig, effektiv och rättssäker.

Övervakning

Vattenförvaltningen innebär utökad övervakning. Vägledning för denna måste tydligt anvisa hur, var och när mätning ska ske. Det har visat sig att myndigheter har varierande uppfattning av miljökvalitetsnormernas giltighet och innebörd. Det är **inte** meningen att en miljökvalitetsnorm ska uppfyllas i alla punkter i en vattenförekomst, t ex i en utsläppspunkt, utan i vattenförekomsten i sin helhet. En möjlighet finns enligt vattendirektivet att införa sk blandningszoner. Det innebär en stor byråkrati varför det torde vara effektivare att införa ”representativa provtagningspunkter” som begrepp, antingen i en föreskrift, i övervakningsprogrammen eller i en vägledning.

Det är inte heller tydligt vilka utredningar och undersökningar som kan förväntas av verksamhetsutövare. Kartläggnings- och påverkansanalyser torde tillhöra vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas ansvarsområden, medan verksamhetsutövarens ansvar bör vara direkt relaterat till verksamheten som sådan. Brist på underlagsdata i vattenförekomster ska inte lösas med hjälp av

utökade krav på verksamhetsutövare. Detta måste tydliggöras för myndigheter i vägledning.

Kartläggning och analys

Bedömningsgrunder för ytvattenstatus har visat sig behöva utvecklas. De behöver också göras förståeliga. Dagens statusbedömningar har brister på många sätt – det saknas både data och referenspunkter. Eftersom statusbedömningarna är kopplade till juridiskt bindande miljökvalitetsnormer, kan konsekvenser av felbedömningar få stora konsekvenser för verksamhetsutövare utan att vattenmiljön förbättras.

Särskilda förorenande ämnen, som släpps ut i betydande mängd, ska vägas in i den ekologiska bedömningen. Dessa ämnen ska fastställas per vattenförekomst av vattenmyndigheter. Eftersom underlagsdata saknas till stor del för att göra denna bedömning, samarbetar vattenmyndigheterna med Länsstyrelsen och Naturvårdsverket för att ta fram en gemensam lista av ämnen för hela Sverige. Det föreslås att ”betydande mängd” ska definieras som ”nationellt framtagna riktvärden”. Vilka är dessa? Denna hantering av särskilda förorenande ämnen är inte i linje med direktivet som föreskriver att ämnena ska tas fram relaterat till aktuell situation i respektive vattenförekomst.

Även bedömningen av KMV har brister i kunskapsunderlag och tillämpning. Metoder för fastställande måste utvecklas och bli mer enhetliga.

Den ekonomiska analysen som ska göras, måste baseras på att Sverige har gott om vatten av god kvalitet i ett europeiskt perspektiv. Vattenuttag i sig har ingen miljöpåverkan om inte det sker i ett område med vattenbrist. För många industrier handlar det om att några procent av ett vattenflöde tas ut, används och renas före det släpps ut igen. Den faktiska konsumerade vattenanvändningen är endast relaterad till avdunstning i processer, innehåll i produkter och avfall.

Branschorganisationer och näringsliv måste involveras i att ta fram statistik för de prognoser om ekonomi och vattenanvändning, som ska utföras av vattenmyndigheterna.

Metoder för värdering av ekosystemtjänster är i sin linda och resultat från sådana studier kan inte ännu tjäna som bas för åtgärder.

Miljökvalitetsnormer

Såsom tidigare skrivits har vattendirektivets miljömål införts i Sverige på ett unikt sätt som juridiskt bindande normer. Inför nästa förvaltningscykel anser vi att vattenförvaltningen bör ses över i sin helhet så att tolkningen av kemisk och ekologisk status blir tydlig.

Vi anser också att undantag – inte bara avseende tid utan också avseende krav – måste användas i större utsträckning. Det ökar trovärdigheten att uppnå ”god status” och resurserna kan användas optimalt.

Slutsatsen att rättstillämpningen spretar håller vi med om till fullo. Regelverket måste ses över och vägledningar måste vara tydliga och tillämpas enhetligt av olika myndigheter.

Säkerheten i statusbedömningen har stora brister. Det måste öppet och transparent visas hur bedömningar gjorts och vilka underlag som finns. Detta material ska inte bara vara tillgängligt och begripligt för myndigheter utan även för verksamhetsutövare.

Åtgärdsprogram

Åtgärdsunderlag med åtgärdsbehov och förslag på fysiska åtgärder ska tas fram. Det står ingenting i arbetsprogrammet om att åtgärder ska bedömas utifrån kostnadseffektivitet. Åtgärdsunderlagen måste innefatta kostnadseffektivitetsanalyser för att myndigheter ska kunna använda dem på ett optimalt sätt och för att verksamhetsutövare ska ha förståelse för eventuella åtgärdsbehov. Vidare bör intressenter och berörda få påverka och bidra med kunskap i framtagandet av dessa åtgärdsunderlag. I dokumentet förefaller arbetet genomföras helt och hållet av Länsstyrelserna och vattenmyndigheterna.

Det är angeläget att åtgärdsunderlagens juridiska status och kopplingen till styrmedelsåtgärderna är tydlig för alla.

Styrmedelsanalys är ett nytt begrepp. Vad innefattar den och vem gör den?

En ökad samordning av havs- och vattenförvaltningen och annat övergripande miljöarbete skulle öka effektiviteten och miljönyttan av vattenarbetet i Sverige. Miljömålsarbetet kan gärna kopplas till vattenförvaltningen men först krävs en översyn av svensk lagstiftning på vattenområdet, så att den blir tydlig och rättssäker.

Behovsbedömning, omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivningen

Miljökonsekvensbeskrivningen beskriver miljöpåverkan som genomförandet av åtgärdsprogrammen kan komma att medföra. Beskrivningen är mycket övergripande, men man kan sammanfattningsvis konstatera att det är viktigt att andra regelverk, program, planer, strategier och andra initiativ samordnas med vattenförvaltningen för att vattenarbetet ska bli effektivt och åtgärdsprogrammen användbara.

Stockholm 30 maj 2013

Ingrid Haglind

Skogsindustrierna