

2007-06-15

## **Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter, allmänna råd och handbok för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten med därtill hörande konsekvensanalys**

Skogsindustrierna har granskat ovannämnda förslag och har följande kommentarer:

### **Sammanfattande synpunkter**

- Föreskrifter och allmänna råd är ett viktigt steg mot större likformighet och högre vetenskaplighet vid bedömning av skogsindustrirecipienterna och de vattenområden som påverkas av skogsbruk, vilket uppfattas som positivt.
- Handboken för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer är ett väl genomarbetat dokument som sannolikt kommer att få stor praktisk betydelse vid implementeringen av ytvattendirektivet.
- Kritik och kommentarer kan dock framföras i några avseenden som uppfattas viktiga för skogsnäringen
  - Skogsindustrierna har vid tidigare tillfällen lämnat yttranden över förslag som Naturvårdsverket sänt på remiss. Vi har påpekat vilka oklarheter som finns vid bedömning av recipientstatus beroende på bristen på referensdata för ett flertal vattentyper samt att de nya bedömningsgrunderna ännu inte är färdigutvecklade, bl a har de inte testats i föroreningsgradienter. Det har varit svårt att se, att dessa eller andra avlämnade synpunkter beaktats vid den fortsatta revisionen av bedömningsgrunderna.
  - På grund av bristerna i underlaget för bedömning av ekologisk status är risken stor för felklassningar. En utvärdering av bedömningsgrunderna bör göras före statusbedömning och miljökvalitetsnormer beslutas. Det bör klarläggas i föreskrifterna vilken möjlighet som finns att revidera miljökvalitetsnormer.
  - Osäkerheten i bedömningssystemen borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultaten, särskilt i de fall då det finns olika uppfattningar om statusbedömningen. Annars finns stor risk för att krav ställs på åtgärder som är obefogade.

- Föreskrifter och allmänna råd kommer att leda till kraftigt ökade kostnader för expertbedömningar och administration samt förmodligen även kostnader för ytterligare undersökningar. Vem som skall stå för dessa kostnader är oklart. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli. Konsekvensanalysen bör kompletteras i detta avseende.
- Föreskrifterna tar över huvud taget inte upp informationsfrågor eller hur berörda intressenter skall kunna påverka beslut. Detta är en allvarlig brist som måste åtgärdas.
- Enligt Miljöbalkskommitténs betänkande SOU 2005:59 om miljökvalitetsnormer ska begreppet miljökvalitetsnorm inom ramen för vattendirektivet förstås som en koncentration av ämnen som inte *bör* överskridas. Det är oklart vad som avses i denna föreskrift. En definition bör skrivas in i Allmänna bestämmelser.
- Det saknas allmänna råd för några paragrafer, där det definitivt finns behov av sådana. Ett exempel är under bedömningsgrunderna för kvalitetsfaktorn ”särskilda förorenande ämnen”. Uttrycket ”betydande mängd” tarvar en förklaring i allmänna råd. En klassificering bör inte endast baseras på mängden utan också på en riskvärdering i den enskilda vattenförekomsten.
- Underlagsmaterial och referenser till valet av de särskilda förorenande ämnena som listas i bilaga 9 saknas. Listan bör harmoniseras med listor i andra länder, särskilt våra grannländer, t ex Finland.
- Föreskrifter och allmänna råd är i vissa delar oklart och ologiskt formulerade och skulle tjäna på en bättre anpassning till handboken.

## Underlag för de sammanfattande kommentarerna

### *Statusbedömning och miljö kvalitetsnormer*

#### **Föreskrifter och allmänna råd samt konsekvensanalys**

Tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd för klassificering och fastställande av miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster måste grundas på tillförlitliga data från övervakning samt prövade verktyg för att bedöma status.

Miljö kvalitetsnormer skall fastställas för vattenförekomsterna och ha uppnåtts senast 2015. Beroende på systemets brister, bl a ofullständigt utbyggd övervakning, kommer det att krävas tid om man skall kunna fastställa normer baserade på tillräcklig vetenskaplighet.

Enligt föreskrifterna sätts miljö kvalitetsnormen som antingen hög eller god status/potential. Det framgår inte av konsekvensanalysen om de normer som fastställs vid denna första klassificering går att ändra och hur EU i så fall ser på sådana ändringar. Kan man sänka normen från hög till god status om det t ex i samband med Vattendistriktens periodiska utvärderingar visar sig att den ursprungliga klassificeringen varit felaktig? Kan man justera klassgränsen om reviderade bedömningsgrunder motiverar detta så att man uppnår normen och hur kommer detta att fungera juridiskt?

Vare sig föreskrifterna eller konsekvensanalysen ger anvisningar om möjligheterna att revidera en norm. Detta är en klar brist i konsekvensanalysen vilket kan leda till att kombinationen av föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder ger oacceptabla resultat för samhället och olika verksamhetsutövare.

I handboken tar man upp vikten av karaktärisering av vattenförekomsterna för att skapa en grund för statusbedömningen. Här har påverkansanalysen en central funktion. I föreskrifter och allmänna råd har påverkansdata fått en mer undanskymd plats som stöd vid den utökade granskningen. Det kan synas märkligt, att man skall granska påverkansdata om man fått ett till synes orimligt resultat. En sådan granskning bör ingå i de första stegen i statusbedömning. Ett förslag är att som pkt 3 i checklistan lägga in analys av påverkan. Saknas påverkan kan man definitionsmässigt inte förvänta någon effekt, varför status alltid måste vara minst god. Andra resultat indikerar brister i bedömningsgrunderna. Det är t ex generellt sett större osäkerhet vid klassning av biologiska kvalitetsfaktorer än för fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska faktorer. Den checklista för statusklassificering som finns i handboken och som delvis omsätts till allmänna råd i 2 kap. 8 § har karaktär av en ofärdig produkt anpassad till de brister som finns i dagens system och som ännu inte åtgärdats. Under överskådlig tid tvingas vi leva med de övervakningsprogram som nu löper, vilka inte alltid är anpassade till direktivets krav.

Brister i bedömningsgrunder, avsaknad av referensvärden för många och viktiga vatten mm kommer sannolikt att skapa ett stort behov av expertbedömningar i framtiden när föreskrifterna skall efterlevas. De expertbedömningar och rimlighetsgranskningar som skall göras borde beakta behovet av ytterligare underlag för revidering och utveckling av systemet. Här bör man kunna föreskriva en rutin, där brister i bedömningsgrunder och övervakningsprogram utreds och rapporteras till Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets dokument "Alternativa tillvägagångssätt för indelning i vattenförekomster" kommer vattenförekomsterna att uppgå till 20 000 - 35 000, beroende på vilken metod som används. Föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder är i vissa avseenden mycket detaljerade och den arbetsgång för expertbedömning som föreskrivs är både komplicerad och krävande. I konsekvensanalysen saknas en bedömning av tillgången till expertkompetens.

Efter utökad granskning har Vattenmyndigheten möjlighet att göra en egen bedömning om utfallet visat, att klassningen är orimlig eller osäker. Principen utökad granskning och vad den kan leda till är både rimlig och förnuftig.

Om granskningen leder till uppfattningen att resultatet inte är rimligt eller har mycket stor osäkerhet, skall man utreda orsakerna. Här saknas en mycket väsentlig del, nämligen en analys av om klassningen påverkats av bedömningsgrundernas svagheter. Se t ex konsekvensanalysen sid. 12, där man som en negativ konsekvens tar upp att svagheter i underlaget för bedömningsgrunderna innebär risker för systematiskt felaktiga tillståndsbedömningar.

Skogsindustrierna har påpekat risken för felklassningar med påföljande ekonomiska konsekvenser. Det statistiska tillvägagångssättet minskar t ex risken för att vatten med måttlig eller sämre status klassificeras som vatten med god eller bättre status, medan risken ökar för att vatten av minst god status klassas som måttlig status eller sämre. I många klassningssystem riskerar 10-15 % av de objekt som faktiskt har god ekologisk status att klassas som måttlig status eller sämre. Detta kan förmodas vara en sådan risk för systematisk felklassning som påpekas i konsekvensanalysen.

Statusbedömning för recipienter ställer särskilda krav på klassificeringssystemen och deras tillämpning. I recipienter finns ofta påverkansgradienter och andra naturliga orsaker till bristande homogenitet. I kustvatten är det t ex vanligt att recipienter ligger i eller nära flodmynningar. Det är därför positivt, att man i en utökad granskning skall kunna analysera osäkerhet, men hur skall man t ex hantera resultat, som indikerar att status är otillräcklig i en begränsad del av en vattenförekomst, medan den är god i övriga delar?

De allmänna råden ger förslag till hur man kan förbättra utredningen. Under arbetet med bedömningsgrunder framkom många förslag på användning av

modeller som ett sätt att förstärka underlaget för klassificering. Möjligheten att använda modeller bör utvecklas ytterligare i föreskrifter och allmänna råd.

Man rekommenderar en bedömning av trender som stöd vid granskningen. Tyvärr är det så, att statistiskt acceptabel trendövervakning saknas för flertalet parametrar i flertalet områden. Det är bara undantagsvis, t ex för miljögifter i det nationella marina programmet, som data medger trendanalys. Direktivet föreskriver, att man skall kunna analysera långtidsförändringar i den kontrollerande övervakningen. Här kan påpekas, att det finns en stor samstämmighet bland statistiker att lågfrekvent övervakning inte kan visa trender inom rimliga tidsintervall. Att basera statusklassning på osäkra trenddata är synnerligen riskabelt.

En kontrollrutin föreskrivs, om det finns avvikelser mellan biologiska och fysikalisk-kemiska statusklassningar. Kontrollrutinen bör omarbetas och göras tydligare. Bl a används termer och begrepp som inte är klart definierade. Om svaret på fråga 1 är ja, skall man gå vidare. Analys skall göras om använda kvalitetsfaktorer är känsliga för *effekterna* av antropogena förändringar hos fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer avseende a) de biologiska kvalitetsfaktorernas värde, och b) funktionen hos ekosystemet. Här är begreppen förvirrande. Enligt gängse terminologi skall de fysikalisk-kemiska faktorerna indikera *påverkan*, medan de biologiska skall indikera *effekt* av denna påverkan som grund för bedömning av *status*. En mer korrekt skrivning kan vara, att fråga om de använda biologiska faktorerna är känsliga för just den fysikalisk-kemiska *påverkan* som mätts i övervakningen. Vad menar man sedan med en kvalitetsfaktors *värde*, och hur kan man definiera känslighet i relation till ekosystemets *funktion*? Hur mäter man värde, och vad är ekosystemets funktion?

Om svaret på frågan är nej, skall man undersöka om man kan använda en mer känslig biologisk kvalitetsfaktor. Detta är lite märkligt och torde vara en nödlösning i en situation då övervakningen inte är anpassad till direktivets krav. I ett fungerande system måste de kvalitetsfaktorer som valts för övervakning antas vara de som är känsligast för den påverkan som föreligger. Om kontrollrutinen säger, att man skall pröva någon annan av de möjliga kvalitetsfaktorerna, i de fall man inte övervakar samtliga, för att se om den reagerar annorlunda är konsekvensen om svaret är nej, att man bör revidera övervakningsprogrammen.

En naturlig del i kontrollrutinen vore att göra en analys av om en avvikande status är en verklig avvikelse eller en statistisk effekt av hur klassgränserna definierats. Gränser som satts efter statistiska fördelningar leder alltid till att ett visst antal statusklassningar blir ”fel”.

**Bedömningsgrundernas skiftande utvecklingsgrad är ett fundamentalt problem som inte direkt berörs i de föreslagna föreskrifterna och bara undantagsvis behandlas i handboken.** Så här säger Naturvårdsverket i Vattenportalen: ”Dessa bedömningsgrunder representerar det bästa vi kan

åstadkomma i dagsläget, baserat på dagens kunskap och dataunderlag. Det finns dock osäkerheter i materialet vilket delvis beror på dagens kunskapsläge och datatillgång samt att det handlar om en kompromiss mellan praktisk genomförbarhet och vetenskaplig stringens. Dessutom förväntas en revidering av såväl det vetenskapliga innehållet som användarvänligheten att ske i enlighet med de sex års cykler som följer av Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.” I föreskrifterna och handboken ges vissa öppningar som kan underlätta Vattenmyndigheternas klassificering av status och påföljande kritisk granskning. Det sägs dock aldrig, att man i denna granskning skall ta hänsyn till brister i bedömningsgrunderna och den statistiska risken för felklassningar.

Vattenmyndigheten skall fastställa miljökvalitetsnormer för samtliga ytvattenförekomster senast 22 dec 2015. Då miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande är det synnerligen viktigt, att statusklassningar baseras på korrekta underlag. Som ovan sagts finns det betydande brister i övervakning och bedömningsgrunder som med stor säkerhet inte hinner åtgärdas innan normerna skall vara fastställda. Hur detta kan komma att påverka klassning av recipienter och efterföljande krav på åtgärder är oklart. Som ovan sagts är det oklart vilka befogenheter vattenmyndigheten har när det gäller att revidera fastställda normer.

## **Handboken**

Handboken belyser på ett tämligen bra sätt de brister och problem som är förknippade med klassificeringen av vatten. Den är betydligt mer genomarbetad än föreskrifter och allmänna råd, men det finns dock textavsnitt som är oklart formulerade. Principiellt kan man konstatera, att handboken ger utrymme för olika tolkningar, vilket är nödvändigt. Handboken har karaktär av att vara en vägledning under en period då vi fortfarande har stora brister i systemet, t ex svaga bedömningsgrunder, otillräckliga data över påverkan och tillstånd och dålig anpassning av övervakningen till de krav som bedömningsgrunderna ställer. Den fokuserar främst på den kunskap vi har i dag och kan införskaffa fram till nästa förvaltningsplan. Tanken har varit att ta fram en ”steg för steg” handledning för att underlätta i de fall vattenmyndigheten behöver göra en expertbedömning utifrån det begränsade underlagsmaterial som finns tillgängligt idag, såsom miljödata och modeller med mera. Handbokens syfte är även att, i möjligaste mån, bidra till att det sker en likvärdig bedömning av vattenkvaliteten över hela Sverige.

I samband med bedömningar av mänsklig påverkan eller naturliga förhållanden refererar man i både handboken och bedömningsgrunderna för flera kvalitetsfaktorer till att ”viktigt underlag är här t ex skogsbrukets påverkan”, men Naturvårdsverket beskriver inte hur denna bedömning av påverkan ska utföras. Vad är t ex skogsbrukets bidrag till försurning i en vattenförekomst och hur ska den i så fall beräknas?

## *Delaktighet och kostnader*

I konsekvensanalysen saknas en bedömning av om kostnaden för administration och mätningar är rimlig i relation till de vattenvårdsproblem som vi har i Sverige. Naturvårdsverket skriver "... åtgärdsförslaget endast medför marginella kostnader för Vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket, varför någon kostnadsuppskattning inte görs". Denna slutsats är anmärkningsvärd och sannolikt inte i överensstämmelse med vad de faktiska konsekvenserna kommer att bli. Den höga ambitionsnivån riskerar att leda till betydligt högre kostnader än referensalternativet. Kommer staten att stå för dessa kostnader eller kommer de att tas ut via någon form av avgiftssystem?

Än mer anmärkningsvärt är att Naturvårdsverket i konsekvensanalysen bedömer att "... det inte går att beräkna vilka kostnader föreskrifterna kommer att ge upphov till på de åtgärder som kommer att avkrävas för att nå kvalitetskraven/normerna". Enligt Skogsindustriernas uppfattning är det mycket viktigt att en sådan konsekvensanalys utförs innan föreskrifterna fastställs. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli.

Ett allvarligt problem som tidigare anförts är risken för att berörda intressenter inte informeras på korrekt sätt och att de kan få svårt att påverka beslut. I föreskrifterna borde det tydligt framgå hur resultat av statusbedömningar skall kommuniceras med berörda intressenter och hur man skall göra om det finns skilda uppfattningar, t ex om experter utanför beredningssekretariatet har avvikande mening. Det finns en betydande osäkerhet i bedömningssystemen, som borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultat. Det vore rimligt att man i föreskrifterna reglerade en process som leder fram till en "jämkning". Vilket inflytande kommer t ex Vattenråden att ha innan miljö kvalitetsnormerna fastställs? Detta har stor betydelse för skogsindustrin då recipienter ofta kommer att karaktäriseras som påverkade, men problemet är också betydande i tämligen opåverkade vatten, t.ex. i områden med skogsbruk som enda påtaglig mänsklig påverkan.

Stockholm 15 juni 2007

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

2007-06-15

## **Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter, allmänna råd och handbok för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten med därtill hörande konsekvensanalys**

Skogsindustrierna har granskat ovannämnda förslag och har följande kommentarer:

### **Sammanfattande synpunkter**

- Föreskrifter och allmänna råd är ett viktigt steg mot större likformighet och högre vetenskaplighet vid bedömning av skogsindustrirecipienterna och de vattenområden som påverkas av skogsbruk, vilket uppfattas som positivt.
- Handboken för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer är ett väl genomarbetat dokument som sannolikt kommer att få stor praktisk betydelse vid implementeringen av ytvattendirektivet.
- Kritik och kommentarer kan dock framföras i några avseenden som uppfattas viktiga för skogsnäringen
  - Skogsindustrierna har vid tidigare tillfällen lämnat yttranden över förslag som Naturvårdsverket sänt på remiss. Vi har påpekat vilka oklarheter som finns vid bedömning av recipientstatus beroende på bristen på referensdata för ett flertal vattentyper samt att de nya bedömningsgrunderna ännu inte är färdigutvecklade, bl a har de inte testats i föroreningsgradienter. Det har varit svårt att se, att dessa eller andra avlämnade synpunkter beaktats vid den fortsatta revisionen av bedömningsgrunderna.
  - På grund av bristerna i underlaget för bedömning av ekologisk status är risken stor för felklassningar. En utvärdering av bedömningsgrunderna bör göras före statusbedömning och miljökvalitetsnormer beslutas. Det bör klarläggas i föreskrifterna vilken möjlighet som finns att revidera miljökvalitetsnormer.
  - Osäkerheten i bedömningssystemen borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultaten, särskilt i de fall då det finns olika uppfattningar om statusbedömningen. Annars finns stor risk för att krav ställs på åtgärder som är obefogade.



- Föreskrifter och allmänna råd kommer att leda till kraftigt ökade kostnader för expertbedömningar och administration samt förmodligen även kostnader för ytterligare undersökningar. Vem som skall stå för dessa kostnader är oklart. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli. Konsekvensanalysen bör kompletteras i detta avseende.
- Föreskrifterna tar över huvud taget inte upp informationsfrågor eller hur berörda intressenter skall kunna påverka beslut. Detta är en allvarlig brist som måste åtgärdas.
- Enligt Miljöbalkskommitténs betänkande SOU 2005:59 om miljökvalitetsnormer ska begreppet miljökvalitetsnorm inom ramen för vattendirektivet förstås som en koncentration av ämnen som inte *bör* överskridas. Det är oklart vad som avses i denna föreskrift. En definition bör skrivas in i Allmänna bestämmelser.
- Det saknas allmänna råd för några paragrafer, där det definitivt finns behov av sådana. Ett exempel är under bedömningsgrunderna för kvalitetsfaktorn ”särskilda förorenande ämnen”. Uttrycket ”betydande mängd” tarvar en förklaring i allmänna råd. En klassificering bör inte endast baseras på mängden utan också på en riskvärdering i den enskilda vattenförekomsten.
- Underlagsmaterial och referenser till valet av de särskilda förorenande ämnena som listas i bilaga 9 saknas. Listan bör harmoniseras med listor i andra länder, särskilt våra grannländer, t ex Finland.
- Föreskrifter och allmänna råd är i vissa delar oklart och ologiskt formulerade och skulle tjäna på en bättre anpassning till handboken.

## Underlag för de sammanfattande kommentarerna

### *Statusbedömning och miljö kvalitetsnormer*

#### **Föreskrifter och allmänna råd samt konsekvensanalys**

Tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd för klassificering och fastställande av miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster måste grundas på tillförlitliga data från övervakning samt prövade verktyg för att bedöma status.

Miljö kvalitetsnormer skall fastställas för vattenförekomsterna och ha uppnåtts senast 2015. Beroende på systemets brister, bl a ofullständigt utbyggd övervakning, kommer det att krävas tid om man skall kunna fastställa normer baserade på tillräcklig vetenskaplighet.

Enligt föreskrifterna sätts miljö kvalitetsnormen som antingen hög eller god status/potential. Det framgår inte av konsekvensanalysen om de normer som fastställs vid denna första klassificering går att ändra och hur EU i så fall ser på sådana ändringar. Kan man sänka normen från hög till god status om det t ex i samband med Vattendistriktens periodiska utvärderingar visar sig att den ursprungliga klassificeringen varit felaktig? Kan man justera klassgränsen om reviderade bedömningsgrunder motiverar detta så att man uppnår normen och hur kommer detta att fungera juridiskt?

Vare sig föreskrifterna eller konsekvensanalysen ger anvisningar om möjligheterna att revidera en norm. Detta är en klar brist i konsekvensanalysen vilket kan leda till att kombinationen av föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder ger oacceptabla resultat för samhället och olika verksamhetsutövare.

I handboken tar man upp vikten av karaktärisering av vattenförekomsterna för att skapa en grund för statusbedömningen. Här har påverkansanalysen en central funktion. I föreskrifter och allmänna råd har påverkansdata fått en mer undanskymd plats som stöd vid den utökade granskningen. Det kan synas märkligt, att man skall granska påverkansdata om man fått ett till synes orimligt resultat. En sådan granskning bör ingå i de första stegen i statusbedömning. Ett förslag är att som pkt 3 i checklistan lägga in analys av påverkan. Saknas påverkan kan man definitionsmässigt inte förvänta någon effekt, varför status alltid måste vara minst god. Andra resultat indikerar brister i bedömningsgrunderna. Det är t ex generellt sett större osäkerhet vid klassning av biologiska kvalitetsfaktorer än för fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska faktorer. Den checklista för statusklassificering som finns i handboken och som delvis omsätts till allmänna råd i 2 kap. 8 § har karaktär av en ofärdig produkt anpassad till de brister som finns i dagens system och som ännu inte åtgärdats. Under överskådlig tid tvingas vi leva med de övervakningsprogram som nu löper, vilka inte alltid är anpassade till direktivets krav.

Brister i bedömningsgrunder, avsaknad av referensvärden för många och viktiga vatten mm kommer sannolikt att skapa ett stort behov av expertbedömningar i framtiden när föreskrifterna skall efterlevas. De expertbedömningar och rimlighetsgranskningar som skall göras borde beakta behovet av ytterligare underlag för revidering och utveckling av systemet. Här bör man kunna föreskriva en rutin, där brister i bedömningsgrunder och övervakningsprogram utreds och rapporteras till Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets dokument "Alternativa tillvägagångssätt för indelning i vattenförekomster" kommer vattenförekomsterna att uppgå till 20 000 - 35 000, beroende på vilken metod som används. Föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder är i vissa avseenden mycket detaljerade och den arbetsgång för expertbedömning som föreskrivs är både komplicerad och krävande. I konsekvensanalysen saknas en bedömning av tillgången till expertkompetens.

Efter utökad granskning har Vattenmyndigheten möjlighet att göra en egen bedömning om utfallet visat, att klassningen är orimlig eller osäker. Principen utökad granskning och vad den kan leda till är både rimlig och förnuftig.

Om granskningen leder till uppfattningen att resultatet inte är rimligt eller har mycket stor osäkerhet, skall man utreda orsakerna. Här saknas en mycket väsentlig del, nämligen en analys av om klassningen påverkats av bedömningsgrundernas svagheter. Se t ex konsekvensanalysen sid. 12, där man som en negativ konsekvens tar upp att svagheter i underlaget för bedömningsgrunderna innebär risker för systematiskt felaktiga tillståndsbedömningar.

Skogsindustrierna har påpekat risken för felklassningar med påföljande ekonomiska konsekvenser. Det statistiska tillvägagångssättet minskar t ex risken för att vatten med måttlig eller sämre status klassificeras som vatten med god eller bättre status, medan risken ökar för att vatten av minst god status klassas som måttlig status eller sämre. I många klassningssystem riskerar 10-15 % av de objekt som faktiskt har god ekologisk status att klassas som måttlig status eller sämre. Detta kan förmodas vara en sådan risk för systematisk felklassning som påpekas i konsekvensanalysen.

Statusbedömning för recipienter ställer särskilda krav på klassificeringssystemen och deras tillämpning. I recipienter finns ofta påverkansgradienter och andra naturliga orsaker till bristande homogenitet. I kustvatten är det t ex vanligt att recipienter ligger i eller nära flodmynningar. Det är därför positivt, att man i en utökad granskning skall kunna analysera osäkerhet, men hur skall man t ex hantera resultat, som indikerar att status är otillräcklig i en begränsad del av en vattenförekomst, medan den är god i övriga delar?

De allmänna råden ger förslag till hur man kan förbättra utredningen. Under arbetet med bedömningsgrunder framkom många förslag på användning av

modeller som ett sätt att förstärka underlaget för klassificering. Möjligheten att använda modeller bör utvecklas ytterligare i föreskrifter och allmänna råd.

Man rekommenderar en bedömning av trender som stöd vid granskningen. Tyvärr är det så, att statistiskt acceptabel trendövervakning saknas för flertalet parametrar i flertalet områden. Det är bara undantagsvis, t ex för miljögifter i det nationella marina programmet, som data medger trendanalys. Direktivet föreskriver, att man skall kunna analysera långtidsförändringar i den kontrollerande övervakningen. Här kan påpekas, att det finns en stor samstämmighet bland statistiker att lågfrekvent övervakning inte kan visa trender inom rimliga tidsintervall. Att basera statusklassning på osäkra trenddata är synnerligen riskabelt.

En kontrollrutin föreskrivs, om det finns avvikelser mellan biologiska och fysikalisk-kemiska statusklassningar. Kontrollrutinen bör omarbetas och göras tydligare. Bl a används termer och begrepp som inte är klart definierade. Om svaret på fråga 1 är ja, skall man gå vidare. Analys skall göras om använda kvalitetsfaktorer är känsliga för *effekterna* av antropogena förändringar hos fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer avseende a) de biologiska kvalitetsfaktorernas värde, och b) funktionen hos ekosystemet. Här är begreppen förvirrande. Enligt gängse terminologi skall de fysikalisk-kemiska faktorerna indikera *påverkan*, medan de biologiska skall indikera *effekt* av denna påverkan som grund för bedömning av *status*. En mer korrekt skrivning kan vara, att fråga om de använda biologiska faktorerna är känsliga för just den fysikalisk-kemiska *påverkan* som mätts i övervakningen. Vad menar man sedan med en kvalitetsfaktors *värde*, och hur kan man definiera känslighet i relation till ekosystemets *funktion*? Hur mäter man värde, och vad är ekosystemets funktion?

Om svaret på frågan är nej, skall man undersöka om man kan använda en mer känslig biologisk kvalitetsfaktor. Detta är lite märkligt och torde vara en nödlösning i en situation då övervakningen inte är anpassad till direktivets krav. I ett fungerande system måste de kvalitetsfaktorer som valts för övervakning antas vara de som är känsligast för den påverkan som föreligger. Om kontrollrutinen säger, att man skall pröva någon annan av de möjliga kvalitetsfaktorerna, i de fall man inte övervakar samtliga, för att se om den reagerar annorlunda är konsekvensen om svaret är nej, att man bör revidera övervakningsprogrammen.

En naturlig del i kontrollrutinen vore att göra en analys av om en avvikande status är en verklig avvikelse eller en statistisk effekt av hur klassgränserna definierats. Gränser som satts efter statistiska fördelningar leder alltid till att ett visst antal statusklassningar blir ”fel”.

**Bedömningsgrundernas skiftande utvecklingsgrad är ett fundamentalt problem som inte direkt berörs i de föreslagna föreskrifterna och bara undantagsvis behandlas i handboken.** Så här säger Naturvårdsverket i Vattenportalen: ”Dessa bedömningsgrunder representerar det bästa vi kan

åstadkomma i dagsläget, baserat på dagens kunskap och dataunderlag. Det finns dock osäkerheter i materialet vilket delvis beror på dagens kunskapsläge och datatillgång samt att det handlar om en kompromiss mellan praktisk genomförbarhet och vetenskaplig stringens. Dessutom förväntas en revidering av såväl det vetenskapliga innehållet som användarvänligheten att ske i enlighet med de sex års cykler som följer av Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.” I föreskrifterna och handboken ges vissa öppningar som kan underlätta Vattenmyndigheternas klassificering av status och påföljande kritisk granskning. Det sägs dock aldrig, att man i denna granskning skall ta hänsyn till brister i bedömningsgrunderna och den statistiska risken för felklassningar.

Vattenmyndigheten skall fastställa miljökvalitetsnormer för samtliga ytvattenförekomster senast 22 dec 2015. Då miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande är det synnerligen viktigt, att statusklassningar baseras på korrekta underlag. Som ovan sagts finns det betydande brister i övervakning och bedömningsgrunder som med stor säkerhet inte hinner åtgärdas innan normerna skall vara fastställda. Hur detta kan komma att påverka klassning av recipienter och efterföljande krav på åtgärder är oklart. Som ovan sagts är det oklart vilka befogenheter vattenmyndigheten har när det gäller att revidera fastställda normer.

## **Handboken**

Handboken belyser på ett tämligen bra sätt de brister och problem som är förknippade med klassificeringen av vatten. Den är betydligt mer genomarbetad än föreskrifter och allmänna råd, men det finns dock textavsnitt som är oklart formulerade. Principiellt kan man konstatera, att handboken ger utrymme för olika tolkningar, vilket är nödvändigt. Handboken har karaktär av att vara en vägledning under en period då vi fortfarande har stora brister i systemet, t ex svaga bedömningsgrunder, otillräckliga data över påverkan och tillstånd och dålig anpassning av övervakningen till de krav som bedömningsgrunderna ställer. Den fokuserar främst på den kunskap vi har i dag och kan införskaffa fram till nästa förvaltningsplan. Tanken har varit att ta fram en ”steg för steg” handledning för att underlätta i de fall vattenmyndigheten behöver göra en expertbedömning utifrån det begränsade underlagsmaterial som finns tillgängligt idag, såsom miljödata och modeller med mera. Handbokens syfte är även att, i möjligaste mån, bidra till att det sker en likvärdig bedömning av vattenkvaliteten över hela Sverige.

I samband med bedömningar av mänsklig påverkan eller naturliga förhållanden refererar man i både handboken och bedömningsgrunderna för flera kvalitetsfaktorer till att ”viktigt underlag är här t ex skogsbrukets påverkan”, men Naturvårdsverket beskriver inte hur denna bedömning av påverkan ska utföras. Vad är t ex skogsbrukets bidrag till försurning i en vattenförekomst och hur ska den i så fall beräknas?

## *Delaktighet och kostnader*

I konsekvensanalysen saknas en bedömning av om kostnaden för administration och mätningar är rimlig i relation till de vattenvårdsproblem som vi har i Sverige. Naturvårdsverket skriver "... åtgärdsförslaget endast medför marginella kostnader för Vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket, varför någon kostnadsuppskattning inte görs". Denna slutsats är anmärkningsvärd och sannolikt inte i överensstämmelse med vad de faktiska konsekvenserna kommer att bli. Den höga ambitionsnivån riskerar att leda till betydligt högre kostnader än referensalternativet. Kommer staten att stå för dessa kostnader eller kommer de att tas ut via någon form av avgiftssystem?

Än mer anmärkningsvärt är att Naturvårdsverket i konsekvensanalysen bedömer att "... det inte går att beräkna vilka kostnader föreskrifterna kommer att ge upphov till på de åtgärder som kommer att avkrävas för att nå kvalitetskraven/normerna". Enligt Skogsindustriernas uppfattning är det mycket viktigt att en sådan konsekvensanalys utförs innan föreskrifterna fastställs. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli.

Ett allvarligt problem som tidigare anförts är risken för att berörda intressenter inte informeras på korrekt sätt och att de kan få svårt att påverka beslut. I föreskrifterna borde det tydligt framgå hur resultat av statusbedömningar skall kommuniceras med berörda intressenter och hur man skall göra om det finns skilda uppfattningar, t ex om experter utanför beredningssekretariatet har avvikande mening. Det finns en betydande osäkerhet i bedömningssystemen, som borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultat. Det vore rimligt att man i föreskrifterna reglerade en process som leder fram till en "jämkning". Vilket inflytande kommer t ex Vattenråden att ha innan miljökvalitetsnormerna fastställs? Detta har stor betydelse för skogsindustrin då recipienter ofta kommer att karaktäriseras som påverkade, men problemet är också betydande i tämligen opåverkade vatten, t.ex. i områden med skogsbruk som enda påtaglig mänsklig påverkan.

Stockholm 15 juni 2007

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

2007-06-15

## **Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter, allmänna råd och handbok för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten med därtill hörande konsekvensanalys**

Skogsindustrierna har granskat ovannämnda förslag och har följande kommentarer:

### **Sammanfattande synpunkter**

- Föreskrifter och allmänna råd är ett viktigt steg mot större likformighet och högre vetenskaplighet vid bedömning av skogsindustrirecipienterna och de vattenområden som påverkas av skogsbruk, vilket uppfattas som positivt.
- Handboken för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer är ett väl genomarbetat dokument som sannolikt kommer att få stor praktisk betydelse vid implementeringen av ytvattendirektivet.
- Kritik och kommentarer kan dock framföras i några avseenden som uppfattas viktiga för skogsnäringen
  - Skogsindustrierna har vid tidigare tillfällen lämnat yttranden över förslag som Naturvårdsverket sänt på remiss. Vi har påpekat vilka oklarheter som finns vid bedömning av recipientstatus beroende på bristen på referensdata för ett flertal vattentyper samt att de nya bedömningsgrunderna ännu inte är färdigutvecklade, bl a har de inte testats i föroreningsgradienter. Det har varit svårt att se, att dessa eller andra avlämnade synpunkter beaktats vid den fortsatta revisionen av bedömningsgrunderna.
  - På grund av bristerna i underlaget för bedömning av ekologisk status är risken stor för felklassningar. En utvärdering av bedömningsgrunderna bör göras före statusbedömning och miljökvalitetsnormer beslutas. Det bör klarläggas i föreskrifterna vilken möjlighet som finns att revidera miljökvalitetsnormer.
  - Osäkerheten i bedömningssystemen borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultaten, särskilt i de fall då det finns olika uppfattningar om statusbedömningen. Annars finns stor risk för att krav ställs på åtgärder som är obefogade.

- Föreskrifter och allmänna råd kommer att leda till kraftigt ökade kostnader för expertbedömningar och administration samt förmodligen även kostnader för ytterligare undersökningar. Vem som skall stå för dessa kostnader är oklart. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli. Konsekvensanalysen bör kompletteras i detta avseende.
- Föreskrifterna tar över huvud taget inte upp informationsfrågor eller hur berörda intressenter skall kunna påverka beslut. Detta är en allvarlig brist som måste åtgärdas.
- Enligt Miljöbalkskommitténs betänkande SOU 2005:59 om miljökvalitetsnormer ska begreppet miljökvalitetsnorm inom ramen för vattendirektivet förstås som en koncentration av ämnen som inte *bör* överskridas. Det är oklart vad som avses i denna föreskrift. En definition bör skrivas in i Allmänna bestämmelser.
- Det saknas allmänna råd för några paragrafer, där det definitivt finns behov av sådana. Ett exempel är under bedömningsgrunderna för kvalitetsfaktorn ”särskilda förorenande ämnen”. Uttrycket ”betydande mängd” tarvar en förklaring i allmänna råd. En klassificering bör inte endast baseras på mängden utan också på en riskvärdering i den enskilda vattenförekomsten.
- Underlagsmaterial och referenser till valet av de särskilda förorenande ämnena som listas i bilaga 9 saknas. Listan bör harmoniseras med listor i andra länder, särskilt våra grannländer, t ex Finland.
- Föreskrifter och allmänna råd är i vissa delar oklart och ologiskt formulerade och skulle tjäna på en bättre anpassning till handboken.



## Underlag för de sammanfattande kommentarerna

### *Statusbedömning och miljö kvalitetsnormer*

#### **Föreskrifter och allmänna råd samt konsekvensanalys**

Tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd för klassificering och fastställande av miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster måste grundas på tillförlitliga data från övervakning samt prövade verktyg för att bedöma status.

Miljö kvalitetsnormer skall fastställas för vattenförekomsterna och ha uppnåtts senast 2015. Beroende på systemets brister, bl a ofullständigt utbyggd övervakning, kommer det att krävas tid om man skall kunna fastställa normer baserade på tillräcklig vetenskaplighet.

Enligt föreskrifterna sätts miljö kvalitetsnormen som antingen hög eller god status/potential. Det framgår inte av konsekvensanalysen om de normer som fastställs vid denna första klassificering går att ändra och hur EU i så fall ser på sådana ändringar. Kan man sänka normen från hög till god status om det t ex i samband med Vattendistriktens periodiska utvärderingar visar sig att den ursprungliga klassificeringen varit felaktig? Kan man justera klassgränsen om reviderade bedömningsgrunder motiverar detta så att man uppnår normen och hur kommer detta att fungera juridiskt?

Vare sig föreskrifterna eller konsekvensanalysen ger anvisningar om möjligheterna att revidera en norm. Detta är en klar brist i konsekvensanalysen vilket kan leda till att kombinationen av föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder ger oacceptabla resultat för samhället och olika verksamhetsutövare.

I handboken tar man upp vikten av karaktärisering av vattenförekomsterna för att skapa en grund för statusbedömningen. Här har påverkansanalysen en central funktion. I föreskrifter och allmänna råd har påverkansdata fått en mer undanskymd plats som stöd vid den utökade granskningen. Det kan synas märkligt, att man skall granska påverkansdata om man fått ett till synes orimligt resultat. En sådan granskning bör ingå i de första stegen i statusbedömning. Ett förslag är att som pkt 3 i checklistan lägga in analys av påverkan. Saknas påverkan kan man definitionsmässigt inte förvänta någon effekt, varför status alltid måste vara minst god. Andra resultat indikerar brister i bedömningsgrunderna. Det är t ex generellt sett större osäkerhet vid klassning av biologiska kvalitetsfaktorer än för fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska faktorer. Den checklista för statusklassificering som finns i handboken och som delvis omsätts till allmänna råd i 2 kap. 8 § har karaktär av en ofärdig produkt anpassad till de brister som finns i dagens system och som ännu inte åtgärdats. Under överskådlig tid tvingas vi leva med de övervakningsprogram som nu löper, vilka inte alltid är anpassade till direktivets krav.

Brister i bedömningsgrunder, avsaknad av referensvärden för många och viktiga vatten mm kommer sannolikt att skapa ett stort behov av expertbedömningar i framtiden när föreskrifterna skall efterlevas. De expertbedömningar och rimlighetsgranskningar som skall göras borde beakta behovet av ytterligare underlag för revidering och utveckling av systemet. Här bör man kunna föreskriva en rutin, där brister i bedömningsgrunder och övervakningsprogram utreds och rapporteras till Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets dokument "Alternativa tillvägagångssätt för indelning i vattenförekomster" kommer vattenförekomsterna att uppgå till 20 000 - 35 000, beroende på vilken metod som används. Föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder är i vissa avseenden mycket detaljerade och den arbetsgång för expertbedömning som föreskrivs är både komplicerad och krävande. I konsekvensanalysen saknas en bedömning av tillgången till expertkompetens.

Efter utökad granskning har Vattenmyndigheten möjlighet att göra en egen bedömning om utfallet visat, att klassningen är orimlig eller osäker. Principen utökad granskning och vad den kan leda till är både rimlig och förnuftig.

Om granskningen leder till uppfattningen att resultatet inte är rimligt eller har mycket stor osäkerhet, skall man utreda orsakerna. Här saknas en mycket väsentlig del, nämligen en analys av om klassningen påverkats av bedömningsgrundernas svagheter. Se t ex konsekvensanalysen sid. 12, där man som en negativ konsekvens tar upp att svagheter i underlaget för bedömningsgrunderna innebär risker för systematiskt felaktiga tillståndsbedömningar.

Skogsindustrierna har påpekat risken för felklassningar med påföljande ekonomiska konsekvenser. Det statistiska tillvägagångssättet minskar t ex risken för att vatten med måttlig eller sämre status klassificeras som vatten med god eller bättre status, medan risken ökar för att vatten av minst god status klassas som måttlig status eller sämre. I många klassningssystem riskerar 10-15 % av de objekt som faktiskt har god ekologisk status att klassas som måttlig status eller sämre. Detta kan förmodas vara en sådan risk för systematisk felklassning som påpekas i konsekvensanalysen.

Statusbedömning för recipienter ställer särskilda krav på klassificeringssystemen och deras tillämpning. I recipienter finns ofta påverkansgradienter och andra naturliga orsaker till bristande homogenitet. I kustvatten är det t ex vanligt att recipienter ligger i eller nära flodmynningar. Det är därför positivt, att man i en utökad granskning skall kunna analysera osäkerhet, men hur skall man t ex hantera resultat, som indikerar att status är otillräcklig i en begränsad del av en vattenförekomst, medan den är god i övriga delar?

De allmänna råden ger förslag till hur man kan förbättra utredningen. Under arbetet med bedömningsgrunder framkom många förslag på användning av

modeller som ett sätt att förstärka underlaget för klassificering. Möjligheten att använda modeller bör utvecklas ytterligare i föreskrifter och allmänna råd.

Man rekommenderar en bedömning av trender som stöd vid granskningen. Tyvärr är det så, att statistiskt acceptabel trendövervakning saknas för flertalet parametrar i flertalet områden. Det är bara undantagsvis, t ex för miljögifter i det nationella marina programmet, som data medger trendanalys. Direktivet föreskriver, att man skall kunna analysera långtidsförändringar i den kontrollerande övervakningen. Här kan påpekas, att det finns en stor samstämmighet bland statistiker att lågfrekvent övervakning inte kan visa trender inom rimliga tidsintervall. Att basera statusklassning på osäkra trenddata är synnerligen riskabelt.

En kontrollrutin föreskrivs, om det finns avvikelser mellan biologiska och fysikalisk-kemiska statusklassningar. Kontrollrutinen bör omarbetas och göras tydligare. Bl a används termer och begrepp som inte är klart definierade. Om svaret på fråga 1 är ja, skall man gå vidare. Analys skall göras om använda kvalitetsfaktorer är känsliga för *effekterna* av antropogena förändringar hos fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer avseende a) de biologiska kvalitetsfaktorernas värde, och b) funktionen hos ekosystemet. Här är begreppen förvirrande. Enligt gängse terminologi skall de fysikalisk-kemiska faktorerna indikera *påverkan*, medan de biologiska skall indikera *effekt* av denna påverkan som grund för bedömning av *status*. En mer korrekt skrivning kan vara, att fråga om de använda biologiska faktorerna är känsliga för just den fysikalisk-kemiska *påverkan* som mätts i övervakningen. Vad menar man sedan med en kvalitetsfaktors *värde*, och hur kan man definiera känslighet i relation till ekosystemets *funktion*? Hur mäter man värde, och vad är ekosystemets funktion?

Om svaret på frågan är nej, skall man undersöka om man kan använda en mer känslig biologisk kvalitetsfaktor. Detta är lite märkligt och torde vara en nödlösning i en situation då övervakningen inte är anpassad till direktivets krav. I ett fungerande system måste de kvalitetsfaktorer som valts för övervakning antas vara de som är känsligast för den påverkan som föreligger. Om kontrollrutinen säger, att man skall pröva någon annan av de möjliga kvalitetsfaktorerna, i de fall man inte övervakar samtliga, för att se om den reagerar annorlunda är konsekvensen om svaret är nej, att man bör revidera övervakningsprogrammen.

En naturlig del i kontrollrutinen vore att göra en analys av om en avvikande status är en verklig avvikelse eller en statistisk effekt av hur klassgränserna definierats. Gränser som satts efter statistiska fördelningar leder alltid till att ett visst antal statusklassningar blir ”fel”.

**Bedömningsgrundernas skiftande utvecklingsgrad är ett fundamentalt problem som inte direkt berörs i de föreslagna föreskrifterna och bara undantagsvis behandlas i handboken.** Så här säger Naturvårdsverket i Vattenportalen: ”Dessa bedömningsgrunder representerar det bästa vi kan

åstadkomma i dagsläget, baserat på dagens kunskap och dataunderlag. Det finns dock osäkerheter i materialet vilket delvis beror på dagens kunskapsläge och datatillgång samt att det handlar om en kompromiss mellan praktisk genomförbarhet och vetenskaplig stringens. Dessutom förväntas en revidering av såväl det vetenskapliga innehållet som användarvänligheten att ske i enlighet med de sex års cykler som följer av Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.” I föreskrifterna och handboken ges vissa öppningar som kan underlätta Vattenmyndigheternas klassificering av status och påföljande kritisk granskning. Det sägs dock aldrig, att man i denna granskning skall ta hänsyn till brister i bedömningsgrunderna och den statistiska risken för felklassningar.

Vattenmyndigheten skall fastställa miljökvalitetsnormer för samtliga ytvattenförekomster senast 22 dec 2015. Då miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande är det synnerligen viktigt, att statusklassningar baseras på korrekta underlag. Som ovan sagts finns det betydande brister i övervakning och bedömningsgrunder som med stor säkerhet inte hinner åtgärdas innan normerna skall vara fastställda. Hur detta kan komma att påverka klassning av recipienter och efterföljande krav på åtgärder är oklart. Som ovan sagts är det oklart vilka befogenheter vattenmyndigheten har när det gäller att revidera fastställda normer.

## **Handboken**

Handboken belyser på ett tämligen bra sätt de brister och problem som är förknippade med klassificeringen av vatten. Den är betydligt mer genomarbetad än föreskrifter och allmänna råd, men det finns dock textavsnitt som är oklart formulerade. Principiellt kan man konstatera, att handboken ger utrymme för olika tolkningar, vilket är nödvändigt. Handboken har karaktär av att vara en vägledning under en period då vi fortfarande har stora brister i systemet, t ex svaga bedömningsgrunder, otillräckliga data över påverkan och tillstånd och dålig anpassning av övervakningen till de krav som bedömningsgrunderna ställer. Den fokuserar främst på den kunskap vi har i dag och kan införskaffa fram till nästa förvaltningsplan. Tanken har varit att ta fram en ”steg för steg” handledning för att underlätta i de fall vattenmyndigheten behöver göra en expertbedömning utifrån det begränsade underlagsmaterial som finns tillgängligt idag, såsom miljödata och modeller med mera. Handbokens syfte är även att, i möjligaste mån, bidra till att det sker en likvärdig bedömning av vattenkvaliteten över hela Sverige.

I samband med bedömningar av mänsklig påverkan eller naturliga förhållanden refererar man i både handboken och bedömningsgrunderna för flera kvalitetsfaktorer till att ”viktigt underlag är här t ex skogsbrukets påverkan”, men Naturvårdsverket beskriver inte hur denna bedömning av påverkan ska utföras. Vad är t ex skogsbrukets bidrag till försurning i en vattenförekomst och hur ska den i så fall beräknas?

## *Delaktighet och kostnader*

I konsekvensanalysen saknas en bedömning av om kostnaden för administration och mätningar är rimlig i relation till de vattenvårdsproblem som vi har i Sverige. Naturvårdsverket skriver "... åtgärdsförslaget endast medför marginella kostnader för Vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket, varför någon kostnadsuppskattning inte görs". Denna slutsats är anmärkningsvärd och sannolikt inte i överensstämmelse med vad de faktiska konsekvenserna kommer att bli. Den höga ambitionsnivån riskerar att leda till betydligt högre kostnader än referensalternativet. Kommer staten att stå för dessa kostnader eller kommer de att tas ut via någon form av avgiftssystem?

Än mer anmärkningsvärt är att Naturvårdsverket i konsekvensanalysen bedömer att "... det inte går att beräkna vilka kostnader föreskrifterna kommer att ge upphov till på de åtgärder som kommer att avkrävas för att nå kvalitetskraven/normerna". Enligt Skogsindustriernas uppfattning är det mycket viktigt att en sådan konsekvensanalys utförs innan föreskrifterna fastställs. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli.

Ett allvarligt problem som tidigare anförts är risken för att berörda intressenter inte informeras på korrekt sätt och att de kan få svårt att påverka beslut. I föreskrifterna borde det tydligt framgå hur resultat av statusbedömningar skall kommuniceras med berörda intressenter och hur man skall göra om det finns skilda uppfattningar, t ex om experter utanför beredningssekretariatet har avvikande mening. Det finns en betydande osäkerhet i bedömningssystemen, som borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultat. Det vore rimligt att man i föreskrifterna reglerade en process som leder fram till en "jämkning". Vilket inflytande kommer t ex Vattenråden att ha innan miljö kvalitetsnormerna fastställs? Detta har stor betydelse för skogsindustrin då recipienter ofta kommer att karaktäriseras som påverkade, men problemet är också betydande i tämligen opåverkade vatten, t.ex. i områden med skogsbruk som enda påtaglig mänsklig påverkan.

Stockholm 15 juni 2007

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind

2007-06-15

## **Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter, allmänna råd och handbok för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten med därtill hörande konsekvensanalys**

Skogsindustrierna har granskat ovannämnda förslag och har följande kommentarer:

### **Sammanfattande synpunkter**

- Föreskrifter och allmänna råd är ett viktigt steg mot större likformighet och högre vetenskaplighet vid bedömning av skogsindustrirecipienterna och de vattenområden som påverkas av skogsbruk, vilket uppfattas som positivt.
- Handboken för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer är ett väl genomarbetat dokument som sannolikt kommer att få stor praktisk betydelse vid implementeringen av ytvattendirektivet.
- Kritik och kommentarer kan dock framföras i några avseenden som uppfattas viktiga för skogsnäringen
  - Skogsindustrierna har vid tidigare tillfällen lämnat yttranden över förslag som Naturvårdsverket sänt på remiss. Vi har påpekat vilka oklarheter som finns vid bedömning av recipientstatus beroende på bristen på referensdata för ett flertal vattentyper samt att de nya bedömningsgrunderna ännu inte är färdigutvecklade, bl a har de inte testats i föroreningsgradienter. Det har varit svårt att se, att dessa eller andra avlämnade synpunkter beaktats vid den fortsatta revisionen av bedömningsgrunderna.
  - På grund av bristerna i underlaget för bedömning av ekologisk status är risken stor för felklassningar. En utvärdering av bedömningsgrunderna bör göras före statusbedömning och miljökvalitetsnormer beslutas. Det bör klarläggas i föreskrifterna vilken möjlighet som finns att revidera miljökvalitetsnormer.
  - Osäkerheten i bedömningssystemen borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultaten, särskilt i de fall då det finns olika uppfattningar om statusbedömningen. Annars finns stor risk för att krav ställs på åtgärder som är obefogade.

- Föreskrifter och allmänna råd kommer att leda till kraftigt ökade kostnader för expertbedömningar och administration samt förmodligen även kostnader för ytterligare undersökningar. Vem som skall stå för dessa kostnader är oklart. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli. Konsekvensanalysen bör kompletteras i detta avseende.
- Föreskrifterna tar över huvud taget inte upp informationsfrågor eller hur berörda intressenter skall kunna påverka beslut. Detta är en allvarlig brist som måste åtgärdas.
- Enligt Miljöbalkskommitténs betänkande SOU 2005:59 om miljökvalitetsnormer ska begreppet miljökvalitetsnorm inom ramen för vattendirektivet förstås som en koncentration av ämnen som inte *bör* överskridas. Det är oklart vad som avses i denna föreskrift. En definition bör skrivas in i Allmänna bestämmelser.
- Det saknas allmänna råd för några paragrafer, där det definitivt finns behov av sådana. Ett exempel är under bedömningsgrunderna för kvalitetsfaktorn ”särskilda förorenande ämnen”. Uttrycket ”betydande mängd” tarvar en förklaring i allmänna råd. En klassificering bör inte endast baseras på mängden utan också på en riskvärdering i den enskilda vattenförekomsten.
- Underlagsmaterial och referenser till valet av de särskilda förorenande ämnena som listas i bilaga 9 saknas. Listan bör harmoniseras med listor i andra länder, särskilt våra grannländer, t ex Finland.
- Föreskrifter och allmänna råd är i vissa delar oklart och ologiskt formulerade och skulle tjäna på en bättre anpassning till handboken.

## Underlag för de sammanfattande kommentarerna

### *Statusbedömning och miljö kvalitetsnormer*

#### **Föreskrifter och allmänna råd samt konsekvensanalys**

Tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd för klassificering och fastställande av miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster måste grundas på tillförlitliga data från övervakning samt prövade verktyg för att bedöma status.

Miljö kvalitetsnormer skall fastställas för vattenförekomsterna och ha uppnåtts senast 2015. Beroende på systemets brister, bl a ofullständigt utbyggd övervakning, kommer det att krävas tid om man skall kunna fastställa normer baserade på tillräcklig vetenskaplighet.

Enligt föreskrifterna sätts miljö kvalitetsnormen som antingen hög eller god status/potential. Det framgår inte av konsekvensanalysen om de normer som fastställs vid denna första klassificering går att ändra och hur EU i så fall ser på sådana ändringar. Kan man sänka normen från hög till god status om det t ex i samband med Vattendistriktens periodiska utvärderingar visar sig att den ursprungliga klassificeringen varit felaktig? Kan man justera klassgränsen om reviderade bedömningsgrunder motiverar detta så att man uppnår normen och hur kommer detta att fungera juridiskt?

Vare sig föreskrifterna eller konsekvensanalysen ger anvisningar om möjligheterna att revidera en norm. Detta är en klar brist i konsekvensanalysen vilket kan leda till att kombinationen av föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder ger oacceptabla resultat för samhället och olika verksamhetsutövare.

I handboken tar man upp vikten av karaktärisering av vattenförekomsterna för att skapa en grund för statusbedömningen. Här har påverkansanalysen en central funktion. I föreskrifter och allmänna råd har påverkansdata fått en mer undanskymd plats som stöd vid den utökade granskningen. Det kan synas märkligt, att man skall granska påverkansdata om man fått ett till synes orimligt resultat. En sådan granskning bör ingå i de första stegen i statusbedömning. Ett förslag är att som pkt 3 i checklistan lägga in analys av påverkan. Saknas påverkan kan man definitionsmässigt inte förvänta någon effekt, varför status alltid måste vara minst god. Andra resultat indikerar brister i bedömningsgrunderna. Det är t ex generellt sett större osäkerhet vid klassning av biologiska kvalitetsfaktorer än för fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska faktorer. Den checklista för statusklassificering som finns i handboken och som delvis omsätts till allmänna råd i 2 kap. 8 § har karaktär av en ofärdig produkt anpassad till de brister som finns i dagens system och som ännu inte åtgärdats. Under överskådlig tid tvingas vi leva med de övervakningsprogram som nu löper, vilka inte alltid är anpassade till direktivets krav.



Brister i bedömningsgrunder, avsaknad av referensvärden för många och viktiga vatten mm kommer sannolikt att skapa ett stort behov av expertbedömningar i framtiden när föreskrifterna skall efterlevas. De expertbedömningar och rimlighetsgranskningar som skall göras borde beakta behovet av ytterligare underlag för revidering och utveckling av systemet. Här bör man kunna föreskriva en rutin, där brister i bedömningsgrunder och övervakningsprogram utreds och rapporteras till Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets dokument "Alternativa tillvägagångssätt för indelning i vattenförekomster" kommer vattenförekomsterna att uppgå till 20 000 - 35 000, beroende på vilken metod som används. Föreskrifter, allmänna råd, handbok och bedömningsgrunder är i vissa avseenden mycket detaljerade och den arbetsgång för expertbedömning som föreskrivs är både komplicerad och krävande. I konsekvensanalysen saknas en bedömning av tillgången till expertkompetens.

Efter utökad granskning har Vattenmyndigheten möjlighet att göra en egen bedömning om utfallet visat, att klassningen är orimlig eller osäker. Principen utökad granskning och vad den kan leda till är både rimlig och förnuftig.

Om granskningen leder till uppfattningen att resultatet inte är rimligt eller har mycket stor osäkerhet, skall man utreda orsakerna. Här saknas en mycket väsentlig del, nämligen en analys av om klassningen påverkats av bedömningsgrundernas svagheter. Se t ex konsekvensanalysen sid. 12, där man som en negativ konsekvens tar upp att svagheter i underlaget för bedömningsgrunderna innebär risker för systematiskt felaktiga tillståndsbedömningar.

Skogsindustrierna har påpekat risken för felklassningar med påföljande ekonomiska konsekvenser. Det statistiska tillvägagångssättet minskar t ex risken för att vatten med måttlig eller sämre status klassificeras som vatten med god eller bättre status, medan risken ökar för att vatten av minst god status klassas som måttlig status eller sämre. I många klassningssystem riskerar 10-15 % av de objekt som faktiskt har god ekologisk status att klassas som måttlig status eller sämre. Detta kan förmodas vara en sådan risk för systematisk felklassning som påpekas i konsekvensanalysen.

Statusbedömning för recipienter ställer särskilda krav på klassificeringssystemen och deras tillämpning. I recipienter finns ofta påverkansgradienter och andra naturliga orsaker till bristande homogenitet. I kustvatten är det t ex vanligt att recipienter ligger i eller nära flodmynningar. Det är därför positivt, att man i en utökad granskning skall kunna analysera osäkerhet, men hur skall man t ex hantera resultat, som indikerar att status är otillräcklig i en begränsad del av en vattenförekomst, medan den är god i övriga delar?

De allmänna råden ger förslag till hur man kan förbättra utredningen. Under arbetet med bedömningsgrunder framkom många förslag på användning av

modeller som ett sätt att förstärka underlaget för klassificering. Möjligheten att använda modeller bör utvecklas ytterligare i föreskrifter och allmänna råd.

Man rekommenderar en bedömning av trender som stöd vid granskningen. Tyvärr är det så, att statistiskt acceptabel trendövervakning saknas för flertalet parametrar i flertalet områden. Det är bara undantagsvis, t ex för miljögifter i det nationella marina programmet, som data medger trendanalys. Direktivet föreskriver, att man skall kunna analysera långtidsförändringar i den kontrollerande övervakningen. Här kan påpekas, att det finns en stor samstämmighet bland statistiker att lågfrekvent övervakning inte kan visa trender inom rimliga tidsintervall. Att basera statusklassning på osäkra trenddata är synnerligen riskabelt.

En kontrollrutin föreskrivs, om det finns avvikelser mellan biologiska och fysikalisk-kemiska statusklassningar. Kontrollrutinen bör omarbetas och göras tydligare. Bl a används termer och begrepp som inte är klart definierade. Om svaret på fråga 1 är ja, skall man gå vidare. Analys skall göras om använda kvalitetsfaktorer är känsliga för *effekterna* av antropogena förändringar hos fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer avseende a) de biologiska kvalitetsfaktorernas värde, och b) funktionen hos ekosystemet. Här är begreppen förvirrande. Enligt gängse terminologi skall de fysikalisk-kemiska faktorerna indikera *påverkan*, medan de biologiska skall indikera *effekt* av denna påverkan som grund för bedömning av *status*. En mer korrekt skrivning kan vara, att fråga om de använda biologiska faktorerna är känsliga för just den fysikalisk-kemiska *påverkan* som mätts i övervakningen. Vad menar man sedan med en kvalitetsfaktors *värde*, och hur kan man definiera känslighet i relation till ekosystemets *funktion*? Hur mäter man värde, och vad är ekosystemets funktion?

Om svaret på frågan är nej, skall man undersöka om man kan använda en mer känslig biologisk kvalitetsfaktor. Detta är lite märkligt och torde vara en nödlösning i en situation då övervakningen inte är anpassad till direktivets krav. I ett fungerande system måste de kvalitetsfaktorer som valts för övervakning antas vara de som är känsligast för den påverkan som föreligger. Om kontrollrutinen säger, att man skall pröva någon annan av de möjliga kvalitetsfaktorerna, i de fall man inte övervakar samtliga, för att se om den reagerar annorlunda är konsekvensen om svaret är nej, att man bör revidera övervakningsprogrammen.

En naturlig del i kontrollrutinen vore att göra en analys av om en avvikande status är en verklig avvikelse eller en statistisk effekt av hur klassgränserna definierats. Gränser som satts efter statistiska fördelningar leder alltid till att ett visst antal statusklassningar blir ”fel”.

**Bedömningsgrundernas skiftande utvecklingsgrad är ett fundamentalt problem som inte direkt berörs i de föreslagna föreskrifterna och bara undantagsvis behandlas i handboken.** Så här säger Naturvårdsverket i Vattenportalen: ”Dessa bedömningsgrunder representerar det bästa vi kan

åstadkomma i dagsläget, baserat på dagens kunskap och dataunderlag. Det finns dock osäkerheter i materialet vilket delvis beror på dagens kunskapsläge och datatillgång samt att det handlar om en kompromiss mellan praktisk genomförbarhet och vetenskaplig stringens. Dessutom förväntas en revidering av såväl det vetenskapliga innehållet som användarvänligheten att ske i enlighet med de sex års cykler som följer av Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.” I föreskrifterna och handboken ges vissa öppningar som kan underlätta Vattenmyndigheternas klassificering av status och påföljande kritisk granskning. Det sägs dock aldrig, att man i denna granskning skall ta hänsyn till brister i bedömningsgrunderna och den statistiska risken för felklassningar.

Vattenmyndigheten skall fastställa miljökvalitetsnormer för samtliga ytvattenförekomster senast 22 dec 2015. Då miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande är det synnerligen viktigt, att statusklassningar baseras på korrekta underlag. Som ovan sagts finns det betydande brister i övervakning och bedömningsgrunder som med stor säkerhet inte hinner åtgärdas innan normerna skall vara fastställda. Hur detta kan komma att påverka klassning av recipienter och efterföljande krav på åtgärder är oklart. Som ovan sagts är det oklart vilka befogenheter vattenmyndigheten har när det gäller att revidera fastställda normer.

## **Handboken**

Handboken belyser på ett tämligen bra sätt de brister och problem som är förknippade med klassificeringen av vatten. Den är betydligt mer genomarbetad än föreskrifter och allmänna råd, men det finns dock textavsnitt som är oklart formulerade. Principiellt kan man konstatera, att handboken ger utrymme för olika tolkningar, vilket är nödvändigt. Handboken har karaktär av att vara en vägledning under en period då vi fortfarande har stora brister i systemet, t ex svaga bedömningsgrunder, otillräckliga data över påverkan och tillstånd och dålig anpassning av övervakningen till de krav som bedömningsgrunderna ställer. Den fokuserar främst på den kunskap vi har i dag och kan införskaffa fram till nästa förvaltningsplan. Tanken har varit att ta fram en ”steg för steg” handledning för att underlätta i de fall vattenmyndigheten behöver göra en expertbedömning utifrån det begränsade underlagsmaterial som finns tillgängligt idag, såsom miljödata och modeller med mera. Handbokens syfte är även att, i möjligaste mån, bidra till att det sker en likvärdig bedömning av vattenkvaliteten över hela Sverige.

I samband med bedömningar av mänsklig påverkan eller naturliga förhållanden refererar man i både handboken och bedömningsgrunderna för flera kvalitetsfaktorer till att ”viktigt underlag är här t ex skogsbrukets påverkan”, men Naturvårdsverket beskriver inte hur denna bedömning av påverkan ska utföras. Vad är t ex skogsbrukets bidrag till försurning i en vattenförekomst och hur ska den i så fall beräknas?

## *Delaktighet och kostnader*

I konsekvensanalysen saknas en bedömning av om kostnaden för administration och mätningar är rimlig i relation till de vattenvårdsproblem som vi har i Sverige. Naturvårdsverket skriver "... åtgärdsförslaget endast medför marginella kostnader för Vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket, varför någon kostnadsuppskattning inte görs". Denna slutsats är anmärkningsvärd och sannolikt inte i överensstämmelse med vad de faktiska konsekvenserna kommer att bli. Den höga ambitionsnivån riskerar att leda till betydligt högre kostnader än referensalternativet. Kommer staten att stå för dessa kostnader eller kommer de att tas ut via någon form av avgiftssystem?

Än mer anmärkningsvärt är att Naturvårdsverket i konsekvensanalysen bedömer att "... det inte går att beräkna vilka kostnader föreskrifterna kommer att ge upphov till på de åtgärder som kommer att avkrävas för att nå kvalitetskraven/normerna". Enligt Skogsindustriernas uppfattning är det mycket viktigt att en sådan konsekvensanalys utförs innan föreskrifterna fastställs. Det är orimligt att näringsidkare inte får insikt i vilka de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifterna kommer att bli.

Ett allvarligt problem som tidigare anförts är risken för att berörda intressenter inte informeras på korrekt sätt och att de kan få svårt att påverka beslut. I föreskrifterna borde det tydligt framgå hur resultat av statusbedömningar skall kommuniceras med berörda intressenter och hur man skall göra om det finns skilda uppfattningar, t ex om experter utanför beredningssekretariatet har avvikande mening. Det finns en betydande osäkerhet i bedömningssystemen, som borde tillåta en oberoende värdering av klassningsresultat. Det vore rimligt att man i föreskrifterna reglerade en process som leder fram till en "jämkning". Vilket inflytande kommer t ex Vattenråden att ha innan miljö kvalitetsnormerna fastställs? Detta har stor betydelse för skogsindustrin då recipienter ofta kommer att karaktäriseras som påverkade, men problemet är också betydande i tämligen opåverkade vatten, t.ex. i områden med skogsbruk som enda påtaglig mänsklig påverkan.

Stockholm 15 juni 2007

SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind