GÖTA ÄLVS VATTENRÅD

Till
Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt
Västra Götalands län
403 40 Göteborg

Göta älvs vattenråds remissvar på samrådsmaterial 2009 från Västerhavets vattendistrikt

Härmed översändes Göta älvs vattenråds remissvar på ovan rubricerade samrådsmaterial. Vattenråden för delavrinningsområdena Säveån och Mölndalsån inom Göta älvs avrinningsområde har avlämnat remissvar i särskild ordning.

Bakgrund
Göta älvs vattenråd bildades i september 2006. I vattenrådet ingår representanter för kommuner, industrin, LRF, Södra skogsägarna, Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna. Dessutom har en företrädare för vattenmyndigheten varit adjungerad i vattenrådet. I bilaga redovisas vattenrådets ledamöter.

Göta älvs vattenråds remissvar på samrådsmaterialet utgörs av de gemensamma ståndpunkter som framkommit under arbetets gång. Därutöver kommer flertalet av de kommuner, företag och organisationer som deltagit i vattenrådets arbete eller ingår i Göta älvs avrinningsområde (108) att lämna egna yttrande över samrådsmaterialet till Vattenmyndigheten. Vattenrådets remissvar behandlar främst de frågor i samrådsmaterialet som berör åtgärdsförslag och miljökvalitetsnormer.

Sammanfattning
Vattenrådet för Göta älv anser att ramdirektivet för vatten är i grunden ett bra regelverk som kräver att frågorna hanteras systematisk i avrinningsområden och med en ekologisk utgångspunkt där biologin och hydromorfologin ges stor tyngd. Nedan följer några synpunkter som vattenrådet vill betona som särskilt viktiga att hantera i det fortsatta arbetet med genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige.

- **Demokratiskt underskott.** Vattenadministrationens nuvarande utformning innebär att stort utrymme ges åt statliga tjänstemän att sätta ramar och fatta beslut, men att politiken i princip utelämnas. De folkvaldas möjligheter att göra nödvändiga avvägningar mellan miljömål och andra samhälleliga mål är ytterst begränsade.

- **Beslut går inte att överklaga.** Vattendelegationens beslut går inte att överklaga. Mot bakgrund av de brister som finns i underlaget måste möjligheter att överklaga finnas.

GÖTA ÄLVS VATTENRÅD

c/o Göteborgsregionens kommunalförbund
Besök Gårdavägen 2 | Post Box 5073, 402 22 Göteborg
Tel 031-335 50 00 | Fax 031-335 51 17
www.vattenorganisationer.se/gotaalv/

- **Samrådsmaterialet är omfattande och komplicerat.** Enligt vattenrådet är det svårt även för den mycket intresserade att tränga in i och förstå. Texten tyngs av många upprepningar. De viktiga slutsatserna och förslagen till åtgärder behöver lyftas fram och tydliggöras.

- **Juridiskt osäkert underlag**. Vattenrådet anser att underlagsmaterialet i stora delar bygger på ett osäkert faktaunderlag. I många fall bygger klassningarna på s.k. expertbedömningar och ofta är åtgärdsförslaget vidare utredning. Som verksamhetsutövare kommer man ändå att bli prövad mot en fastställd MKN i jan 2010, trots att bedömningsgrunden är oklar. Hur skall respektive myndighet hantera detta? En MKN skall vila på vetenskaplig grund. Hur rättssäker blir en MKN som bygger på en bedömning? Det finns en övergripande risk att rättsapparaten på några års sikt blir överfylld av överklaganden av beslut som bygge på MKN. Materialets svårtillgänglighet gör det svårt att kommentera åtgärder som t ex kan påverka skogsägarna och skogsbruket. Fortfarande finns en stor osäkerhet i underlaget för statusbedömningarna vilket inte känns rimligt med tanke på att det ligger till grund för miljökvalitetsnormer.

- **Miljökvalitetsnormer för dricksvatten**
  I samrådsunderlaget finns det inga förslag till miljökvalitetsnormer för ytvattentäkter och därför har inte heller några statusbedömningar kunnat göras när det gäller dricksvattenkvalitet. Däremot finns underlag om hur viktig dricksvattenförsörjningen är, men åtgärdsförslag utöver det redan pågående arbetet med vattenskyddsområden saknas.

  Statusklassning och miljökvalitetsnormer måste omfatta avföringspåverkan som är den viktigaste risken för dricksvattenkonsumenter. Med dessa som underlag kan åtgärder föreslås och värderas. För att vattenförvaltningsarbetet ska ge den avsedda nyttan även för människors hälsa är det nödvändigt med milkjökvalitetsnormer för mikrobiologiska föroreningar, och att vattentäkterna statusklassas med avseende mikrobiologiska föroreningar och att åtgärder närmare källorna föreslås och prioriteras.

  I ett senare skede av arbetsprocessen med remissvaret till vattenmyndigheten har LRF valt att redovisa en avvikande mening beträffande förslaget om införande av MKN för mikrobiologiska föroreningar. ”LRF motsätter sig förslaget om att MKN på mikrobiologiska föroreningar skall införas. LRF:s uppfattning är att den första förvaltningscykeln bör ses som en försöksomgång då en förutsättningslös utvärdering och omarbetning av hela vattenförvaltningssystemet sker. Det bör därför inte införas några nya parametrar innan detta gjorts. LRF anser dessutom att ett förslag om att införa MKN på mikrobiologiska föroreningar är att gå längre än vad direktivet anger samt att en sådan parameter inte hör hemma bland bedömningskriterierna för ekologisk status”.

Vattenrådets kommentarer
Göta älvs vattenråds remissvar på samrådsmaterialet utgörs av de gemensamma ståndpunkter som framkommit under arbetets gång. Därutöver kommer flertalet av de kommuner, företag och organisationer som deltagit i vattenrådets arbete eller ingår i Göta älvs avrinningsområde (108) att lämna egna yttrande över samrådsmaterialet till Vattenmyndigheten. Vattenrådets remissvar behandlar främst de frågor i samrådsmaterialet som berör åtgärdsförslag och miljökvalitetsnormer.

Positivt om ramdirektivet
Ramdirektivet för vatten är i grunden ett bra regelverk som kräver att frågorna hanteras systematisk i avrinningsområden och med en ekologisk utgångspunkt där biologin och hydromorfologin ges stor tyngd.

Göta älvs vattenråd är positivt inställd till genomförandet av Vattendirektivet i Sverige. Arbetet med direktivet innebär att vi nu för första gången får en samlad bild av våra vattentillgångar i landet. Genomförandet torde innebära att miljömålet om en långsiktigt hållbar vattenförsörjning på sikt kan uppnås.

Göta älvs vattenråd har haft en omfattande och konstruktiv dialog med Vattenmyndigheten om statusklassningen och har bidragit med kompletterande underlag. Synpunkterna har till stor del beaktats trots att Vattenmyndigheten arbetat under stark tidspress. Dialogen har dokumenterats genom mötesanteckningar så att Vattenmyndigheten kan fortsätta sitt arbete även under remisstiden. Detta yttrande fokuseras därför på de miljökvalitetsnormer och de delar av åtgärdsprogrammet som Vattenmyndigheten valde att inte föra dialog om. Det är angeläget att de nu påbörjade positiva diskussionerna med vattenmyndighetens representanter fortsätter även framöver.

Vattendelegationen fattar besluten
Vattenadministrationens nuvarande utformning innebär att stort utrymme ges åt statliga tjänstemän att sätta ramar och fatta beslut, men att politiken i princip utelämnas. De folkvaldas möjligheter att göra nödvändiga avvägningar mellan miljömål och andra samhälleliga mål är ytterst begränsade.

Vattendelegationens beslut går inte att överklaga. Mot bakgrund av de brister som finns i underlaget måste möjligheter att överklaga finnas.

Samrådsmaterialet
Textmaterialet är omfattande och enligt Vattenrådets uppfattning för komplicerat. Det är svårt även för den mycket intresserade att tränga in i och förstå. Texten tyngs av många upprepningar. De viktiga slutsatserna och förslagen till åtgärder behöver lyftas fram och tydliggöras. Informationen till allmänheten är en viktig fråga. Man kanske också skulle överväga en sammanfattning som riktar sig till icke specialister. Samrådsmaterialet som det nu redovisas är dock mycket svår att kommunicera med allmänheten, vilket är synd då ju ett av direktivets mål är ett brett engagemang i samhället för vattenfrågorna.

Möjligheterna till bred förankring av remissmaterialet påverkas negativt av att underlagen är försenade och kan vara svårtolkade på lokal nivå. Omfånget gör att remissen kräver mer tid än 6 månader. Förvaltnings- och åtgärdsplaner etc bör fastställas först under 2010.

Vattenrådet har förståelse för att tidspressen på arbetet till en del gått ut över tydligheten i materialet. Detta bör ses över till nästa omgång.

Vattenrådet anser dessutom att underlagsmaterialet i stora delar bygger på ett osäkert fakta underlag. I många fall bygger klassningarna på s.k. expertbedömningar och ofta är åtgärdsförslaget vidare utredning. Som verksamhetsutövare kommer man ändå att bli prövad mot en fastställd MKN i jan 2010, trots att bedömningsgrunden är oklar. Hur skall respektive myndighet hantera detta?
En MKN skall vila på vetenskaplig grund. Hur rättssäker blir en MKN som bygger på en bedömning?
Det finns en övergripande risk att rättsapparaten på några års sikt blir överfylld av överklaganden av beslut som bygger på MKN. Materialets svårtillgänglighet vilket gör det svårt att kommentera åtgärder som kan påverka skogsägarna och skogsbruket. Fortfarande finns en stor osäkerhet i underlaget för statusbedömningarna vilket inte känns rimligt med tanke på att det ligger till grund för miljökvalitetsnormer.
Det är viktigt att vattenråd och lokala arbetsgrupper i möjligaste mån försöker lokalisera dessa brister.

Statusklassning
En huvudsaklig orsak till att Vattenmyndigheten inte kunnat bedöma vattenförekomsterna så som det var avsett är det bristande underlaget när det gäller de prover och mätningar som behövs för att man skall kunna tillämpa miljökvalitetsnormerna. Eftersom bedömningen av vattnens status i många fall är osäker blir det svårt att föreslå lämpliga åtgärder. Klassning av statusen som god när underlag saknas innebär att en felaktig statusklassning kan låsas fast. När underlag saknas bör detta anges istället för statusklassning.

Vattenmyndigheten har i många fall bedömt både ekologisk och kemisk status som god trots att underlag saknas eller är bristfälligt. I flera fall görs bedömningen trots att man befarar att det finns påverkan som innebär att vattenförekomsten inte har god status och trots att man bedömer att risken finns att vattenförekomsterna inte kommer att uppfylla god status

Bedömningarna av kontinuitet, som ingår i den ekologiska statusbedömningen, är i flera fall motstridiga. Man bedömer varje del av vattensystemet för sig utan hänsyn till att hinder i en nedre del också är ett hinder för övre vatten även om de saknar vandringshinder inom sig.

En brist med direktivet är våtmarker inte redovisas på samma sätt som andra vattenmiljöer. Vattenmyndigheter bör därför undersöka möjligheterna att få med ekologiskt värdefulla våtmarkerna i arbetet.

I Västra Götaland skall det enligt Länsstyrelsen anläggas 3 000 ha våtmarker. Enligt Vattenmyndigheten skall 470 ha av dessa anläggas i Göta älvs avrinningsområde. Är det rimligt? Beroende på vad man vill åstadkomma med våtmarken, sänkning av fosfor, sänkning av kväve eller ökad biologisk mångfald behöver våtmarkerna anläggas på olika ställen. Med andra ord behövs ett gediget underlag för att våtmarkerna anläggs där de gör bästa möjliga nytta utifrån syftet med dem.

Det är alltid den lägsta/sämsta parametern som avgör vilken sammanvägd bedömning en vattenförekomst får. Detta innebär att ju fler parametrar man mäter desto större blir risken för att en annan klassning görs.

Åtgärdsprogram
Vattenrådet menar att omfattningen av de åtgärder som föreslås är otydlig. Delar av underlaget kan uppfattas som att skyddet av lokala vattenförekomster ska prioriteras ner medan andra delar kan innebära mycket stora kostnader utan detta framgår av underlaget. Sambandet åtgärd - kostnad -nytta måste beskrivas tydligt.

Åtgärdsplanerna kan komma att påverka flera industrier i framtiden men målen är ganska diffusa och tidplanen för åtgärder är lång och dessutom är det svårt idag att veta hur industrin med befintliga tillstånd kan komma att påverkas. Flera åtgärder som redovisas tex beträffande markföroreningar är redan aktuella i andra sammanhang.

I Miljöbalken finns oklarheter beträffande begreppet MKN. Oklarheterna leder till stora svårigheter att kommunicera regelverket och avgöra verkningarna av normerna. Detta försvårar också den tillsyn som ska utföras av respektive tillsynsmyndighet.

Miljökvalitetsnormer för dricksvatten
I samrådsunderlaget finns det inga förslag till miljökvalitetsnormer för ytvattentäkter och därför har inte heller några statusbedömningar kunnat göras när det gäller dricksvattenkvalitet.

I samrådsunderlaget finns underlag om hur viktig dricksvattenförsörjningen är, men åtgärdsförslag utöver det redan pågående arbetet med vattenskyddsområden saknas. Statusklassning och miljökvalitetsnormer måste omfatta avföringspåverkan som är den viktigaste risken för dricksvattenkonsumenter. Med dessa som underlag kan åtgärder föreslås och värderas.

Världshälsoorganisationen (WHO) pekar ut smitta från avföringspåverkan som den viktigaste hälsorisken förknippad med vattenförsörjning. För utvecklade länder anger WHO de parasitära protozoerna Cryptosporidium och Giardia som särskilt bekymmersamma. De har lång överlevnad i vattenmiljön, är tåliga mot desinfektion och har låg smittdos. Föroreningskällorna är både människor och djur eftersom infektionerna kan vara zoonositska, dvs kan smitta mellan djur och människor. För att vattenförvaltningsarbetet ska ge den avsedda nyttan även för människors hälsa är det nödvändigt med

milkjökvalitetsnormer för mikrobiologiska föroreningar, att vattentäkterna statusklassas med avseende mikrobiologiska föroreningar och att åtgärder närmare källorna föreslås och prioriteras.

Medlemsstaterna skall säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten". I skrifterna från Vattenmyndigheterna uttrycks ett stort stöd för att det är viktigt med dricksvatten. Förslag om ytterligare åtgärder för att stärka skyddet av dricksvattenförsörjningen är dock svåra att finna.

I ett senare skede av arbetsprocessen med remissvaret till vattenmyndigheten har LRF valt att redovisa en avvikande mening beträffande förslaget om införande av MKN för mikrobiologiska föroreningar. "LRF motsätter sig förslaget om att MKN på mikrobiologiska föroreningar skall införas. LRF:s uppfattning är att den första förvaltningscykeln bör ses som en försöksomgång då en förutsättningslös utvärdering och omarbetning av hela vattenförvaltningssystemet sker. Det bör därför inte införas några nya parametrar innan detta gjorts. LRF anser dessutom att ett förslag om att införa MKN på mikrobiologiska föroreningar är att gå längre än vad direktivet anger samt att en sådan parameter inte hör hemma bland bedömningskriterierna för ekologisk status".

Miljögifter
Klassificeringen av "miljögifter" är enligt vattenrådets uppfattning inte lätt att förstå. Vissa hamnar under Kemisk status och vissa under Ekologisk status. När man läser texterna är det svårt att inse varför denna uppdelning görs. Det är extra förvirrande när kemikalier som klassificeras under Ekologisk status är problematiska medan de som klassificeras under Kemisk status är godkända. För utomstående är det enklare att förutsätta att alla farliga kemikalier hanteras under kemisk status.

Övervakning
Vi anser det också angeläget att en kraftsamling genomförs för att uppfylla Vattendirektivets krav på övervakning av vattenförekomsterna. Utökade mätningar inriktade på direktivets kvalitetskriterier vid befintliga regionala mätpunkter bör initieras omgående. Det ska ge underlag till en bättre analys av den faktiska miljösituationen inför nästa förvaltningscykel.

En av grundpelarna i Vattendirektivet är ett tydligt cykliskt arbetssätt. Det inleds med mätningar och analys av tillståndet, därefter utvärderas lämpliga och kostnadseffektiva åtgärder. De fastställs i åtgärdsprogrammen. Nya mätningar och analys av tillståndet genomförs för att utvärdera om genomförda åtgärder fått önskad effekt. Vi anser att det vore befogat med en mer genomgripande analys av dagens situation, vilket kräver mer tid än den tid som nu stått tillbuds. Detta för att möjliggöra rätt inriktning på det fortsatta övervakningsprogrammet och för att motivera effektiva åtgärder.

Finansiering
Vattendirektivet innebär att ekonomiskt styrsystem ska tas fram i EU länderna. Det är ännu inte klart för Sveriges del vilket gör det svårt att i dagsläget uttala sig om finansierings-frågor. Detta borde varit känt innan remissen besvaras. Frågor man bl a redan idag kan ställa är:
- vem betalar för kompletterande mätningar och utredningar?
- vem täcker kostnaderna för en utökad tillsyn?
- vem betalar för nödvändig kunskapsuppbyggnad?
- miljövervakningen av vatten har hittills i huvudsak betalats med kommunala medel – hur blir det framöver?

Ekonomiska konsekvenser
Kostnadseffektiviteten kan bli större om behoven för vattenförsörjningen kartläggs systematiskt och om nödvändiga åtgärder identifieras. Exempel på åtgärder kan vara att prioritera allmänna och enskilda avloppssystem efter deras påverkan på vattenförsörjningen,

Kunskapen om åtgärder, både effekter och kostnader, på avloppssystemet behöver samlas i underlaget för att kunna balansera åtgärderna mot samhällets och vattenförekomsternas behov. Utformningen av ledningsnätet är en långsiktig verksamhet, som kräver bra underlag för beslut och gott om tid för att genomföra besluten.

Kopplingen mellan vattenförekomsternas nuvarande status, miljöproblem, åtgärd, effekt av åtgärd och kostnad behöver göras tydligare.

Övergödning
Klassningen när det gäller övergödning är osäker. Totalfosforhalter, som man nu använder kan vara missvisande eftersom även partikelbunden kommer med i analysen, fastän det inte bidrar till övergödning. Bedömning med utgångspunkt från totalfosforhalter kan därför ge en bild av att vattnen är mer övergödningsbelastade än de i själva verket är. För att få en bättre bild av övergödningssituationen behöver man undersöka vattenförekomsterna med en bättre metod, till exempel kiselalger.

Först därefter är det rimligt att bedöma vad man kan uppnå med olika åtgärder för de vatten som inte når upp till klassningen ”god status”. I de fall det då visar sig vara tekniskt omöjligt ekonomiskt orimligt att klara miljökvalitetsnormen så skall sänkta krav tillämpas.

De vattenförekomster som har övergödningsproblem ges undantag från kravet på att uppnå god ekologiskt status 2015 till god status 2021. Vattenrådets syn utifrån den kunskap vi idag har är att det är rimligt att höja kravet på förbättringar i vattenförekomster stegvis t.ex. från måttlig till god. Däremot ser vi det som mycket tveksamt i både ett ekonomiskt och ett tekniskt perspektiv att vattenförekomster med dålig eller otillfredsställande status kan nå god status.
De vattenförekomster som inte klarar god ekologisk status p.g.a. övergödning och som

klassats under måttlig nivå bör, när vi har ett bättre bedömningsunderlag, kunna ges permanent undantag i form av sänkta krav på vattnet. Att ge vattenförekomster med måttlig – dålig status samma tidsfrist till 2021 ger falska förhoppningar om att god status kan nås oavsett vilken status vattnet har bara tiden blir lång nog.

En stor del av övergödningsproblemen är orsakade av luftburet nedfall från områden utanför landets gränser. Enligt uppgift så håller Vattenmyndigheten på att ta fram en skrivelse till regeringen där man tar upp denna fråga som behöver lösas genom internationella överenskommelser. Vattenrådet stödjer detta initiativ.

Om det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att nå en miljökvalitetsnorm så måste sänkta kvalitetskrav tillämpas redan i denna första förvaltningscykel. Om förhållandena ändras så kan alltid ett kvalitetskrav höjas senare.

Försurning
Vattenrådet ser positivt på att vattenmyndigheten lagt stor vikt vid försurningsproblematiken och ser fortsatt kalkning som en åtgärd för att kunna behålla en god status i många vattenförekomster. Vår uppfattning är därför att när en mer småskalig bedömning görs – vilket framgent är nödvändigt ur flera aspekter, – även tilläggs- och nykalkningar behöver genomföras. Att vattenområden med dagens storlekskriterier är klassade som måttlig eller dålig status av försurningsskäl kan inte accepteras annat än när det beror på naturliga förhållanden.

Skyddszoner
Enligt Vattenmyndighetens förslag skall 400 ha skyddszoner anläggas i Göta älvs avrinningsområde. Är vallodling inberäknat i dessa 400 ha? Att anlägga skyddszoner på vall är ett ekonomiskt slöseri eftersom marken läcker minimalt.

Strandbete
Beträffande frågor i samband med strandbete och dess eventuella effekter för dricksvattenförsörjningen är det viktigt att bättre kunskapsunderlag tas fram. Bättre kunskapsunderlag behövs även tas fram för att säkra olika naturvärden. Det är angeläget att Vattenmyndigheten bidrar till att sådant underlag tas fram.

Grundvattenskydd
De grundvattenklassningar som presenterats i samrådsunderlaget är ofta gjorda utan något underlag om kemin i förekomsterna. Detta trots att vi vet att många är belastade av mänsklig aktivitet. Vattenrådets mening är att grundvattenförekomster inte bör ges någon klassning av sin kemiska status innan det undersökts i tillräcklig omfattning, alternativt klassas enligt otillfredställande status.

Modifierat vatten

Göta älv tillhör de vattenförekomster som anges som potentiellt kraftigt modifierade. Vi anser att Göta älv bör bedömas som kraftigt modifierad. Det är viktigt att detta utreds noggrant i nära samverkan med berörda intressenter. En klassning av en vattenförekomst som kraftigt modifierad får dock inte innebära att man inte vidtar de åtgärder som är möjliga.

Samordning – samverkan
Enligt vattenrådets uppfattning har Vattenmyndigheten följt bestämmelserna i Vattenförvaltningsförordningen och Vattendirektivet onödigt ”bokstavstroget”. Det pågår och har pågått ett omfattande arbete med att förbättra vattenkvaliteten i svenska vattenförekomster under lång tid. Mer av det arbetssätt och resultat som kontinuerligt uppnås borde kunna tillgodogöras i åtgärdsprogrammen. Istället för att i minsta detalj följa bestämmelserna i direktivet borde goda exempel kunna lyftas fram och Sverige inta positionen att detta varit ett framgångsrikt arbetssätt som leder till Vattendirektivets mål om god vattenkvalitet. Exempel på sådana projekt är Greppa näringen, våtmarksrestaurering, kommunal avloppsvattenrening och Sveriges mycket omfattande kartering och forskning kring källfördelningen till övergödningsproblematiken etc.

Andra frågor som är angelägna att diskutera nu under denna första cykel av vattenarbetet är bl a hur fortsatt samverkan ska utformas. Vilken roll ska/kan vattenråden ha? Bör vattenråden vara den samlande organisationen för vattenarbetet, dvs för genomförandet av prioriteringar och åtgärder etc? Eller är andra organisationsformer mer lämpliga? Förutsättningarna för finansiering av nya samverkans funktioner måste klarläggas av vattenmyndigheten.

Dessutom bör en bättre samordning med lokalt miljömålsarbete eftersträvas av Vattenmyndigheten.

Samordning med övriga svenska miljöåtgärder
De tre svenska styrinstrumenten Miljömålen, Vattendirektivet och Baltic Sea Action Plan behöver samordnas mycket bättre. Syftet, att skapa förutsättningar för en god vattenmiljö, är identiskt för alla tre. Att som nu sker, bygga upp tre parallella administrationer för att arbeta med samma frågor, förefaller från vår, Vattenrådets horisont, som resursslöseri. Det kan också medföra att styrningen av åtgärder för en god vattenmiljö blir otydlig.

Göteborg 2009-08-31

Göta älvs vattenråd

Cecilia Dalman-Eek
ordförande