

Vattenmyndigheten i Bottenviken
Länsstyrelsen i Norrbottens län
921 86 LULEÅ

Samrådsyttrande från Ume-Vindelälvens vattenrådsområde VRO 10

Vattenrådet för Ume- och Vindelälvens vattenrådsområde har 2009-08-26 beslutat att avge följande samrådsyttrande över Vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan, miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivning.

Förslagen har under året samrått i Vattenrådets nätverk och den sektorsövergripande styrgruppen har tagit fram ett förslag till yttrande som Vattenrådet tagit ställning till.

Nedanstående synpunkter utgör vattenrådets yttrande. Tabeller med kommentarer och förslag angående enskilda vattenförekomster skickas in till beredningssektariatet efter hand.

Sammanfattande synpunkter från VRO 10

- Vattenrådet ser positivt på direktivets huvudsyfte med helhetssyn och samverkan i vattenförvaltningen och vill gärna delta i samråd och samverkan kring det fortsatta vattenförvaltningsarbetet, exempelvis vid prioriteringar av åtgärder.
- Målsättningar enligt vattendirektivet bör inte göras till juridiskt bindande normer utan betraktas som målsättningar. Klassningar och normer bör an-

nars ses som preliminära till dess verifiering skett. Vattenmyndighetens beslut ska vara möjliga att överklaga.

- "Ickeförsämringskravet" måste utgå från vattenförekomstens faktiska tillstånd och bedömningsgrunder, klassningar och normer ska ta hänsyn till naturliga regionala och lokala förhållanden.
- Det måste göras en prioritering av åtgärdsförslagen så att tillgängliga resurser används där de gör störst nytta. Åtgärder skall prioriteras där de verkligen är biologiskt eller i övrigt miljö/hälsomässigt motiverade och på så sätt ger maximal utväxling.
- Vattenrådet anser inte att remissen i tillräcklig utsträckning tydliggjort konsekvenserna för enskilda personer, kommuner och företag. Förslaget saknar en politisk avvägning mot andra viktiga samhällsintressen. Detta är nödvändigt även mot bakgrund av de höga kostnaderna som kan behöva vägas mot andra samhällsbehov. Konsekvenserna måste förtydligas och behandlas mycket utförligare än vad nu har gjorts. Medlemmar i vattenrådet som företräder viktiga basnäringar som vattenkraft, jord- skog och gruvnäring har framfört oro beträffande förslagets konsekvenser för pågående och planerade verksamheter inom vattenrådsområdet.
- Mot bakgrund av alla kvarstående oklarheter och remissens omfång anser vattenrådet att en förskjutning av tidplanen för beslut är nödvändig.

Allmänt

Vattenrådet ställer sig bakom vattenförvaltningens huvudsyfte att vi genom en integrerad förvaltning, i samverkan och med helhetssyn, ska arbeta för att nå god vattenstatus och skydda vattnet som vårt gemensamma arv. Den frivilliga avrinningsområdesvisa samverkan som startat i vårt vattenråd, där olika intressen och kompetensområden kommer samman och arbetar med vattenfrågor, upplever vi mycket positiv. Det är angeläget med stöd för att möjliggöra fortsatt samverkan i vattenrådet också under den kommande sex-årsperioden.



Remissarbetet och ställningstaganden till förslagen har försvårats av de många oklarheter som föreligger. Exempelvis är inte prispolitiken klar och många juridiska frågeställningar har förblivit obesvarade. Förslagen är ur vissa aspekter långtgående med konsekvenser till och med för tillståndsgiven verksamhet utan möjlighet att överklaga och ingen självklar rätt att få de normer som fastställs omprövade. I förvaltningsplanen sägs uttryckligen att kraven på god vattenstatus ska avvägas mot andra samhällsintressen. Det går ändå inte att utläsa om detta redan gjorts eller om den i något senare skede ska göras, och i så fall när och hur eller av vem? Det bör även klargöras på vilken samhällsnivå denna avvägning skall göras. Det är viktigt att avvägningen görs på en samhällsnivå som är motiverad i förhållande till verksamheten/åtgärden som skall etableras/utföras. En verksamhet kan ha stor betydelse på en kommunal nivå och/eller en nationell nivå. Denna fråga måste förtydligas och behandlas mycket utförligare än vad nu är gjort. Vattenrådet kan känna oro för att det uppstår en situation där avvägningar mot andra samhällsintressen aldrig i realiteten kommer till stånd när miljökvalitetsnormerna väl lagts fast. Det är svårt att förstå och förutse konsekvenserna av förslagen för kommuner, näringar och enskilda verksamhetsutövare. Att finansieringssystemet inte är fastställt är en viktig faktor som försvårar ställningstagande. Rådet vill påtala vikten av att det tas hänsyn till de ekonomiska realiteterna och tas fram ett system som på bästa sätt bidrar till genomförandet av de åtgärder som behövs och samtidigt upplevs rättvist. Sammantaget anser Vattenrådet mot denna bakgrund att en förskjutning av tidplanen för beslut bör övervägas.

Rådets uppfattning är att remissmaterialet är alltför omfångsrikt och svårhanterligt och att remisstiden därför varit för kort. Det är tidskrävande att sätta sig in i materialet och lokalisera specifika vattenförekomster. Materialet borde koncentreras och samlas i färre dokument. Vattenkartan och VISS har förbättrats men är fortfarande oöverskådliga. Det går t ex inte sortera bort vatten som inte är klassade som vattenförekomst och det finns oklarheter i gränsområden mellan vårt VRO 10 och intilliggande VRO 9 och VRO 11. Alla vattenförekomster har därför inte granskats för bedömning av föreslagna klassningar och normer. Sammantaget upplever vi att detta kraftigt minskat möjligheterna att kommunicera och få till stånd ett bredare



lokalt engagemang hos enskilda markägare, fiskevårdsområdesföreningar och liknande. Fortsättningsvis föreslås att en kommunkolumn läggs till i tabeller med klassningar och miljökvalitetsnormer, så materialet kan sorteras kommunvis. Där åtgärder föreslås för specifika vattenförekomster bör de också konsekvent redovisas i tabellerna med klassningar och förslag på normer för att underlätta granskning. Vidare bör det framgå vad klassningen av vattenförekomsten baserats på, om det är en modellering, data eller expertbedömning. Förslagsvis kan följande termer användas God status_{modell}, God status_{expert}, God status_{verifierat}.

Förvaltningsplan

Vattenrådet anser att förvaltningsplanen på ett bra sätt sammanfattar hur arbetet bedrivits, men de oklarheter och brister som påtalas under andra avsnitt klargörs inte heller i denna del.

Vattenförekomster

Den valda svenska modellen för vattenförekomster har resulterat i att vattendragen har delats upp i ett väldigt stort antal. Detta bidrar till att materialet blir svåröverskådligt. Man bör överväga att höja den nedre gränsen för när ett vatten räknas som vattenförekomst. Det finns även exempel på vattenförekomster som är medtagna men som inte uppfyller Naturvårdsverkets uppsatta storlekskrav och inte heller uppfyller förutsättningarna för tillägg av mindre vattenförekomster (sid 13 förvaltningsplanen). Ett exempel i vårt VRO10 är Tomtebobäcken i Umeå.

Enligt definitionen i artikel 2 i ramdirektivet för vatten skall en vattenförekomst vara avgränsad och betydande. Det är alltså endast betydande vattenförekomster som omfattas av vattendirektivets krav på god status mm.

I 11 § NFS 2006:1 och bilaga 4 till denna beskrivs vad som utgör en betydande vattenförekomst. Av bilagan framgår det att grunden för identifiering av en vattenförekomst är:

1. Sjöar som är större än eller lika med 1 km²
2. Vattendrag längre än eller lika med 15 km.



3. Även vattendrag kortare än 15 km kan utgöra en vattenförekomst, om det är beläget nedströms en sjö > 1 km² eller ett vattendrag längre än 15 km
4. Vattendrag kan delas upp i vattenförekomster kortare än 15 km då det är befogat utifrån skillnader i status- och påverkansklassning.

Vid klassningen av vattenförekomster har vattenmyndigheten frångått denna definition och istället använt:

1. Sjöar som är större eller lika med 1 km²
2. Vattendrag med ett tillrinningsområde på minst 10 km²
3. Ett urval för tillägg av mindre vattenförekomster har gjorts där det finns skyddsvärda mindre vatten enligt andra EU-direktiv eller påverkade vatten med miljöproblem samt ekologiskt värdefulla vatten enligt Naturvårdsverkets databas.

Vattenmyndigheten har inte motiverat varför man frångått NFS 2006:1 och inte heller tydliggjort vad som menas med "vatten med miljöproblem" eller vilka EU direktiv som ligger till grund för urvalet samt hur dessa tillämpas. Den nya definitionen på vattenförekomst har lett till en överimplementering av vattendirektivet och en indelning i vattenförekomster som går utöver den nivå som direktivet syftar till och som även framgår av NFS 2006:1. Resultatet är att en stor mängd vattenförekomster som är väsentligt mindre än ytkriterierna tas med och det är svårt att hitta någon information till varför. De vattenförekomster som ej uppfyller kraven bör inte heller klassas som vattenförekomst. Ett allt för stort antal vattenförekomster innebär att de begränsade resurser som delas upp i allt för små delar för att verkligen göra någon nytta. Det är viktigt att resurserna sätts in där största miljönyttan uppnås.

En annan frågeställning är vilka vattendrag som ska kunna klassificeras som "Kraftigt modifierade vatten", med lägre krav för vissa faktorer. Vattenrådet anser att även andra vatten än de reglerade älvarna ska kunna klassificeras som kraftigt modifierade, t ex kulverterade och omgrävda vattendrag i tätort eller gruvområden. Man kan ifrågasätta om många av dessa över huvud taget ska klassificeras som vattenförekomster. Kolbäcken som till stora delar kulverterats genom Umeå stad och Svartlidbäcken inom Svartlidgruvans verksamhetsområde är exempel på sådana vattendrag inom vårt VRO 10.



Statusklassningar

Underlaget för statusklassningen bygger till största del på modelleringar vilket överensstämmer med grundtanken i vattendirektivet, men också medför en stor osäkerhet och svårigheter att bedöma om de klassningar, MKN och åtgärder som föreslås är rimliga och effektiva.

Vattenrådet anser att "ickeförsämringskravet" måste utgå från vattenförekomstens faktiska tillstånd. Vattenmyndigheten har själv konstaterat att eftersom en vattenförekomst som är bedömd som god inte får försämrats kan det bli problem om det senare visar sig att den egentliga statusen är sämre. En övervärdering av statusen och därmed också högre MKN skulle kunna innebära svårigheter att begära undantag från normerna eller bundenhet av att en vattenförekomst fått statusen Högt istället för God. Detta skulle i sin tur leda till att verksamhetsutövare riskerar att underkastas större begränsningar eller tvingas vidta mer omfattande åtgärder än vad som egentligen är motiverade.

En undervärdering skulle å andra sidan leda till att ännu fler vattenförekomster skulle åläggas åtgärder, verifiering eller annat. En åtgärd för att lösa problemet skulle kunna vara att en procedur införs för att lätt kunna justera klassificerad status (och MKN) efter verkliga förhållanden. I första hand bör man använda möjligheten att inte klassa vattendraget på grund av bristfälligt underlag. Det bästa skulle vara om det fanns en klass för vattenförekomster som ej är verifierade men som uppfyller kraven för att vara vattenförekomst. Verifieringen skulle således kunna styras så att pengar lades på dessa vattenförekomster.

För att klassificeringen och följande norm ska bli riktig är det av största vikt att bedömningsgrunderna tar hänsyn till lokala och regionala förhållanden. I Ume- Vindelälvens vattenrådsområde finns områden med naturligt höga värden av metaller och andra ämnen. Det gäller exempelvis områden med höga arsenikhalter i yt- och grundvatten och näringsrika nya landhöjningssjöar. Längs Bottenvikens landhöjningskust avsnörs havsvikar kontinuerligt och bildar sjöar som är före detta havsvikar. Dessa nybildade sjöar är ofta naturligt näringsrika. Det är viktigt att bedöm-



ningsgrunderna utformas och tillämpas så att dessa sjöar inte felaktigt klassas som övergödda. En del metallhalter gällande God status är mycket låga t ex zink där högre naturliga bakgrundshalter är vanligt förekommande. Inom Umeå kommun finns dessutom ett antal tätortsnära vattendrag som under lång tid påverkats av industriområden eller annan urban verksamhet som inte klarar kraven på god kemisk status i dag trots att de fått den klassningen.

Det är viktigt att de bedömningsgrunder som skall användas vid en bedömning av om en verksamhet påverkar MKN eller inte är lättlästa och lätt användbara för alla intressenter. Vi föreslår att en granskning av bedömningsgrunderna görs för att undersöka hur nuvarande statusklassning har påverkats med huvudsyftet att komma fram till en förenklad och tillämpbar bedömningsgrund. Denna granskning bör också innefatta en utvärdering av referensnivåer och klassgränser. Detta innebär att Handboken för bedömningsgrunder (2007:3, utgåva 1, november 2007) samt föreskrifter (NFS 2008:1) revideras för att utgöra en praktisk och tillämpbar vägledning för såväl myndigheter, kommuner, allmänhet, och verksamhetsutövare vid klassning av vattenförekomster.

Det är svårt för oss i rådet att fullt sätta oss in i hur modelleringarna och expertbedömningar är utförda. Vattenrådet har funderingar om fysiska hinder verkligen är det största hotet för att uppnå god status inom vårt VRO eller om det snarare är ett uttryck för att mätdata saknas när det gäller övriga kvalitetsfaktorer och att det är orsaken till att fysiska hinder fått en sådan tyngd i åtgärdsprogrammen. Detta mot bakgrund av att det i Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 2008:1, 2 kap 2§) framgår att hydromorfologiska kvalitetsfaktorer (bl.a. hinder i kontinuitet, dit vandringshinder hör) endast kan försämra den ekologiska statusen från hög till god, således inte sänka den till mindre god eller sämre. Frågeställningen är viktig att klarlägga eftersom den tillämpning som nu skett kan innebära mycket omfattande och kostsamma krav på verksamhetsutövare och väghållare.

I bedömningarna av status tycks inte mänsklig aktivitet bl. a längs kusten ha vägts in i kriterierna. Det förekommer längs stora delar av kusten en omfattande fritidsbebyggelse. Den medför t.ex. avloppsutsläpp, bryggor och här och var muddringar för att skapa eller komma åt båtplatser, särskilt i grunda områden där landhöj-



ningen gör sig mest märkbar. Enligt uppgift finns kriterier för sådana faktorer framtagna inom Västerhavets vattendistrikt. Dessa kan nog inte direkt överföras till vår kust som har helt annorlunda karaktär, flack och landhöjningspåverkad, men man borde överväga om motsvarande kriterier för påverkan behöver utarbetas även här.

Även om perspektivet är nationellt kan sett i ett europeiskt perspektiv ställa sig frågande inför att närmare en tredjedel av vattenförekomsterna i VRO 10 bedöms ha mindre god status.

Miljökvalitetsnormer

Kan de föreslagna miljökvalitetsnormerna få konsekvenser för nuvarande eller planerad verksamhet inom vårt VRO 10? Finns det miljökvalitetsnormer som behöver ändras inom vårt VRO 10? Hur och varför?

Konsekvenserna för nuvarande eller planerad verksamhet av föreslagna MKN för vattenförekomster inom VRO 10 är mycket svåra att överblicka. Vattenrådet anser att det varit bättre att MKN, liksom i många andra länder, betraktas som en målsättning, något att sträva emot. MKN bör dessutom vara preliminära till dess verifiering skett. MKN med kravnivå bör inte åsättas vattenförekomster med mindre än att sådan status verifierats genom faktiskt uppmätta eller på annat sätt konstaterade data. Att enbart utifrån teoretiska modeller och bedömningar lägga fast en MKN som inte får försämrats är inte godtagbart.

Vattenmyndigheten anger att miljökvalitetsnormer är juridiskt bindande och alltid ska beaktas vid myndighetsutövning enligt t.ex. miljöbalken eller plan- och bygglagen. Det måste därför klargöras om MKN är gränsvärden som inte får överskridas eller är målsättningsvärden som ska eftersträvas. Av miljöbalken 5 kap 2 § framgår vad miljökvalitetsnormerna ska ange. Det finns fyra olika varianter:

- förorenings- eller störningsnivåer som människor och miljö kan utsättas för utan fara för olägenheter men som inte får överskridas
- förorenings- eller störningsnivåer som ska eftersträvas



- högsta/lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljö
- de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Att vattenmyndigheten anger att miljökvalitetsnormerna är juridiskt bindande kan uppfattas som att de inte skiljer sig rättsligt från miljökvalitetsnormer, som t.ex. när det gäller gränsvärden för tillåtna halter i luft av t.ex. PAH, bly och kvävedioxid vilka inte får överskridas. Reglerna i 5 kap 4§ MB ändrades ju just för införande av vattendirektivet och då infördes olika "nivåer" av MKN. Vissa är att betrakta som gränsvärden som inte får överskridas, andra är målsättningsvärden som ska eftersträvas. I Vattenmyndighetens förslag framgår inte vilket slags MKN som avses med MKN för vatten.

Av kommentaren till 5 kap Miljöbalken framgår (s 5:8) att miljökvalitetsnormer, "skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och vara effekterrelaterade". Detta förefaller inte vara fallet när det gäller nu aktuella miljökvalitetsnormer. Då det föreligger stor osäkerhet om klassificeringen blivit riktig och det dessutom är osäkert vad konsekvensen kan bli av en "för bra" klassificering måste det vara bättre att sätta en lägre status än vad som bedömts i kombination med tidsfrist för att därigenom under kommande planeringscykel skaffa sig bättre underlag för ett eventuellt högre normkrav. Av 5 kap 2 § 2 st Miljöbalken framgår visserligen att miljökvalitetsnormer ska omprövas "vid behov". Om detta är möjligt i konkreta praktiska situationer förefaller högst osäkert. Inget sägs i Vattenmyndighetens förslag om hur, när och av vem sådana eventuella omprövningar ska kunna göras.

Att miljökvalitetsnormer fastslås får även betydelse för redan tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet, t.ex. vattenkraftreglering, vattenreningsverk och industrier. Av 24 kap 5 § 2p MB följer att tillstånd kan omprövas när verksamheten "med någon betydelse" medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. I kommentaren konstateras (s 24:19) att "den vikt MB tillmäter dessa normer" talar för en relativt sträng bedömning. Därför får införandet av miljökvalitetsnormer långtgående konsekvenser även om det inte finns åtgärder föreslagna. Här behövs en tydligare konsekvensbeskrivning.



Den rätt till ersättning som tillståndshavaren har följer beträffande vattenverksamhet av 31 kap 20 § och rätten till ersättning är begränsad till "förlust av vatten eller fallhöjd eller förlust genom inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning" samt begränsad av ett toleransavdrag som anges i 31 kap 22 §. För övrig verksamhet saknas helt ersättningsregler. Det känns oroande om långtgående normer som medför inskränkningar eller åtgärdskrav på kommuner eller verksamhetsutövare ska kunna fastställas med "juridiskt bindande verkan" utan att konsekvenserna av detta tydligt framgår eller analyseras i det skede när normerna fastställs.

Konsekvenserna av miljökvalitetsnormerna är förutom att god status ska uppnås att den goda statusen inte får försämrats, vilket måste beaktas för varje led av myndighetsutövning och planering. Undantag får enligt 4 kap 11 § vattenförvaltningsförordningen medges av vattenmyndigheten om ny verksamhet medför försämringar och följande är uppfyllt:

- tekniska skäl eller orimliga kostnader utesluter att de fördelar den nya verksamheten ger kan uppnås på annat för miljön bättre sätt
- alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet
- Skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av stor vikt eller de fördelar som ett uppfyllande av kvalitetskraven skulle medföra för miljön och samhället inte uppväger den nya verksamhetens eller åtgärdens fördelar för människors hälsa eller säkerhet eller för en hållbar utveckling.

Sådana undantag får aldrig tillämpas om dricksvattenförekomstens status försämrats.

Av 16 kap 5 § Miljöbalken följer att tillståndsgivande myndighet (kommun, Länsstyrelse eller miljödomstol) inte får ge tillstånd, godkännande eller dispens för miljöfarlig verksamhet för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Av regeln följer även att verksamheten får tillåtas "om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet

upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning”.

Det framgår inte av lagtexten hur MKN ska hanteras i dessa prövningar. Ska en dispens från Vattenmyndigheten bifogas ansökan, ska tillståndsprövande instans inhämta yttrande från Vattenmyndigheten eller annat förfarande? Inte heller framgår hur dessa regler står i förhållande till varandra. Vattenmyndighetens beslut att inte medge dispens går inte att överklaga. Inte heller innehåller vattenförvaltningsförordningen något moment av samlad bedömning av kompensande åtgärder. Dessa frågor måste klarläggas.

Mot bakgrund av ovanstående oklarheter och det bristfälliga och/eller ofullständiga underlaget för klassificering anser vattenrådet alltså att det varit bättre att MKN, liksom i många andra länder, betraktas som en målsättning, något att sträva emot. MKN bör dessutom vara preliminära till dess verifiering skett. MKN med kravnivå bör inte åsättas vattenförekomster med mindre än att sådan status verifierats genom faktiskt uppmätta eller på annat sätt konstaterade data. Att enbart utifrån teoretiska modeller och bedömningar lägga fast en MKN som inte får försämrars är inte godtagbart.

Dessa frågor måste snarast klarläggas och rättssäkras. Det kan ha stor betydelse för verksamheters utveckling och etablering inom vattenrådsområdet om oklarhet råder.

Åtgärdsprogrammet med konsekvensanalys

Är de föreslagna åtgärderna i åtgärdsprogrammen väl motiverade och begripliga? Finns det åtgärder för vatten inom vårt VRO 10 som behöver ändras eller saknas? Vilka och varför?

Det är svårt att ta ställning till åtgärderna med anledning av att flera är av övergripande karaktär, finansieringen inte är klar och prioriteringar saknas. Vattenrådet anser att det bör göras en prioritering av åtgärdsförslagen så att tillgängliga resurser används där de gör störst nytta. Vattenrådet anser att åtgärder skall prioriteras där de verkligen är biologiskt eller i övrigt miljö/hälsomässigt motiverade och på så sätt ger maximal utväxling. Åtgärdsprogrammet bör revideras. Det



kommer att vara ekonomiskt orimligt och i många fall tekniskt omöjligt att genomföra alla föreslagna åtgärder.

Det ekonomiska ansvaret för åtgärder är inte klarlagda och behöver utredas ytterligare. Den princip som genomsyrar miljörätten och så även vattendirektivet är Polluter Pays Principle (PPP), dvs förorenaren ska betala återställning-/reparationen. Detta stämmer inte med vad som angetts i Åtgärdsprogrammen. Fråga uppstår därför vad det är som blir bindande. Åtgärdsprogrammen och de som kan träffas av dessa eller de bedömningar av vem som ska bekosta åtgärderna som Vattenmyndigheten gjort? Risker är uppenbara att konsekvenserna blir långt större för verksamhetsutövarna, såväl för kommunala reningsverk som för privata industrier, kraftbolag och enskilda jord- och skogsägare. De indirekta effekterna och kostnader som uppstår till följd av åtgärder i form av nya föreskrifter från exempelvis Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen är oklara. Hur kommer exempelvis jord- och skogsbrukets produktionsbortfall till följd av eventuellt nya krav på skyddszoner kompenseras? I de fall som det skulle visa sig att åtgärder behövs, efterlyser de areella näringarna redovisning av kostnader som kommer att drabba jord och skogsbruk i framtiden.

Det måste tas fram metoder för hur källanalyser ska utföras så att man kan skilja på naturlig tillförsel av t ex metaller jämfört med mänsklig påverkan, samt hur man ska identifiera källan till påverkan i de fall där det finns flera verksamhetsutövare vid en vattenförekomst.

En av de mer centrala åtgärderna är att utreda vattenförekomsterna bättre, vilket är tänkt att ske genom länsstyrelsens och kommunernas försorg. Vattenrådet ifrågasätter schablonkostnaderna för verifiering som tycks vara grovt underskattade samt påtalar att det är oklart vem som skall betala verifieringen.

Det har i åtgärdsprogrammen angetts att eventuellt "ytterligare åtgärder baseras på utfall av verifiering och källfördelning". Innebörden av detta är oklart, ska det ligga till grund för nya åtgärdsprogram i kommande förvaltningscykel eller får länsstyrelse och kommun rätt besluta om andra följdåtgärder under pågående förvaltningsperiod?



Förslaget innebär att kommunens planeringsansvar påverkas bl.a genom att MKN för vatten kommer att vara en viktig planeringsförutsättning. Kommunen kommer att begränsas i sin rådighet över en samlad planering där många olika samhällsintressen ska vägas samman.

För att minska omfattningen av materialet föreslås att redan genomförda åtgärder och de som genomförs under 2009 tas bort ur programmet.

Vattenskyddsområden

Åtgärdsprogrammet omfattar dricksvattenförekomster (kommunala, privata samt icke-ianspråktaga) vars skydd enligt åtgärdsprogrammet ska fastställas, ses över respektive uppdateras. I åtgärdsprogrammet anges endast kommunerna som ansvariga för åtgärder för vattenskydd. Det bör framgå att även länsstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet för alla äldre vattenskyddsföreskrifter. De vattenföreskrifter som fastställts av länsstyrelsen kan endast förändras av densamma. När det gäller enskilda dricksvattenförekomster pekas också kommunen ut som ensam ansvarig. Detta kan uppfattas som att det är kommunerna som ska upprätta underlag för vattenskyddsområde och antingen själva fastställa detta eller ansöka hos Länsstyrelsen om inrättande av vattenskyddsområde. Att ta initiativ till att upprätta vattenskyddsområde för enskilda vattentäkter borde snarare åligga vattentäkternas innehavare, som tar fram underlag och gör ansökan till länsstyrelsen om inte länsstyrelserna ska ha ansvaret för hela processen. Ska kommunerna ha *hela* ansvaret måste också resursfrågan redovisas och lösas, alternativt måste tidsfrist för åtgärdernas påbörjande övervägas. Någon analys av de ekonomiska konsekvenserna för verksamhetsutövare inom vattenskyddsområdena har inte gjorts.

Ett antal av medtagna vattentäkter uppnår inte storlekskriterierna på uttag och antal anslutna för att medtas i åtgärdsprogrammet och föreslås tas bort ur detta.

En annan aspekt på dessa vattenskyddsområden är att verksamheter som bedrivs inom eller i närheten av vattenskyddsområdena med största sannolikhet kommer att påverkas, något som inte framgår av Vattenmyndighetens material. Kommunernas erfarenheter är att det framför allt är gödselhantering i jordbruk samt petroleumhantering som

påverkas. Huvudregeln är att de enskilda verksamhetsutövarna får stå kostnaderna för de konsekvenser vattenskyddsområdet medför, men kostnader kan i vissa situationer även hamna på kommunen eller på annan som ansvarar för vattentäktverksamheten. Vilka konsekvenser det kan bli för de enskilda täkterna och vem som har ansvaret för eventuella ersättningsanspråk måste klarläggas.

Försurning

När det gäller försurningsfrågor finns i åtgärdsprogrammet en lista över olika åtgärder som kalkning, utredning av sulfidjordar, åtgärder kväveoxider, skogskalkning alternativt askåterföring vid avverkning och verifiering. Ingen av dessa åtgärder återfinns i VRO 10's åtgärdsprogram, varför det är oklart vem som ansvarar för detta. Någon analys av de ekonomiska konsekvenserna har inte gjorts.

Övergödning

På samma sätt finns det när det gäller övergödning en lista på åtgärder i den generella delen (Åtgärdsprogrammet s 55, (med bl.a. krav på översyn av "kommunala enskilda avlopp" (vad är det?), kväverening för att uppnå EU-direktiv, krav på reningsverken om kväve- och fosforering, eller åtminstone att det ska utredas, m.m.). Det är oklart vilka av dessa som faktiskt utgör åtgärdskrav.

Det föreslås få konkreta åtgärder, men skyddsklassning av enskilda avlopp samt verifiering och ibland källfördelningsanalys" tas upp. För skyddsklassning av enskilda avlopp har kommunerna satts som ansvariga medan Länsstyrelsen är ansvarig för verifiering. I de fall åtgärden källfördelningsanalys tas upp förefaller kommunen vara ansvarig. Dessa åtgärder kommer sannolikt att resultera i att en rad fastighetsägare kommer att få vidta åtgärder för att förbättra reningen (framför allt fosfor) i de enskilda avloppen, vilket de själva får bekosta. Denna indirekta följd med dess kostnadskonsekvenser för enskilda borde framgå av åtgärdsprogrammet. Om det är ett större område som berörs eller en viktig recipient kommer sannolikt resultatet bli att verksamhetsområden för avlopp måste utökas.



Kommunerna förutsätter att det finns statliga medel avsatta för deras ansvar för verifiering och källfördelningsanalyser. Kostnader för alla åtgärder bör belysas inklusive personalkostnader och upphandlad kompetens.

Avloppsreningsverk

Åtgärdsprogrammets Konsekvensanalys (s 56) hänvisar beträffande kommunala avloppsreningsverk till åtgärder framtagna av IVL (efterfällning, sandfilter, kväverening). Det framgår inte tydligt om detta är åtgärder enligt Åtgärdsprogrammet eller någon annan form av förväntad aktivitet. Det konstateras i ÅP att det för varje enskilt verk behöver utredas vilka åtgärder som är lämpligast, men innan utredningen är klar "är det oklart vilka krav som kan ställas på avloppsreningsverken när det gäller ytterligare minskning av fosforutsläpp" samt att oavsett detta "skall de krav som redan finns inom befintlig EU-lagstiftning (avloppsdirektivet och nitratdirektivet), samt via den praxis som idag tillämpas vid provning och tillsyn ändå uppnås." Därefter avslutar Vattenmyndigheten med följande. "Med hänvisning till befintlig lagstiftning, föreslår därför Vattenmyndigheten att åtgärder för att minska utsläppen av fosfor vid avloppsreningsverk ingår i åtgärdsprogrammet." Vattenmyndigheten förefaller anse att det på de kommunala avloppsreningsverken ska ställas krav på bättre rening för i vart fall fosfor, men kanske även kväve. Det senare trots att det är oklart om EU kommer att ställa några direkta krav på detta. Vattenmyndigheten har i Åtgärdsprogrammet lite svävande hänvisat till avlopps- och nitratdirektivet och de krav som följer av dessa, vilket inte är i överensstämmelse med EU's vattendirektiv Bilaga VI enligt vilket det i åtgärdsprogrammet ska inkluderas åtgärder som följer av andra direktiv som t.ex. avloppsdirektivet.

Kväve - Om man i åtgärdsprogrammet förutsätter att EU:s avloppsdirektiv efterföljs och att kväverening kommer att införas i Norrland kan man inteckna en reduktion av näringsämnen som inte införlivas. Låser man sig då vid en viss nivå i miljökvalitetsnormerna kan kommunerna i slutändan tvingas investera för detta, trots att man utifrån gällande nationell lagstiftning inte behöver det, för att klara uppsatta lokala mål. Det är inte



rimligt att kräva kväverening för reningsverken i Norrland när signalerna från EU-domstolen tyder på att sådana krav inte skulle förbättra vattensituationen i Norra Östersjön och därmed inte heller kommer att ställas. EU:s senaste utlåtande i frågan stöder sig på nutida forskning inom området, vilken även Sveriges regering och Svenskt Vatten ställer sig bakom.

Fosfor - Om ribban sätts högt i åtgärdsprogrammet kommer tillståndsmyndigheterna med all säkerhet att skärpa kraven i verksamheternas tillstånd. Frågan är om detta gäller för befintliga verksamheter eller bara vi ny- och omprövningar och svaret är troligtvis både och. Det är också oklart hur närbesläktade vattendirektivet och Miljöbalken är d.v.s. vilken lagstiftning som ställs över den andra. Eftersom man med remissförslaget tar fram nya lokala miljökvalitetsnormer torde dessa tillämpas i samband med sättandet av villkor vid tillståndprocessen.

Skärpta tillståndskrav (0,3 mg P/l) kräver ombyggnad eller åtminstone förändrade process- och styrenheter för många avloppsreningsanläggningar inom vattenrådsområdet. Om det därutöver ställs skärpta krav för exempelvis utsläpp av organiskt material kan det krävas sekundär rening på ett stort antal anläggningar.

Samtliga dessa oklara åtgärder behöver klargöras och konsekvensanalyseras.

Miljögifter

Det bedöms positivt med föreslagna åtgärder i form av övervakning/verifiering av status med avseende på särskilt förorenade och s.k. prioriterade ämnen när det gäller befintliga och planerade gruvrecipienter inom vattenrådsområdet. Det finns ett intresse och frågeställningar från lokalbefolkningen kring de vattenförekomster som berörs. Det är därför angeläget att påbörjad samverkan kring Horsträsket/Vormbäcken fortsätter och att länsstyrelsen i samarbete med vattenrådet tar initiativ till lokal samverkan i samband med de åtgärder som planeras i de nya områdena.

För det stora antal vattenförekomster som klassats som att de inte uppnår och är i risk att till 2015 inte uppnå god kemisk status med avseende på kvicksilver föreslås övervakning/verifiering av status med Länsstyrelsen som ansvarig. Enligt uppgift



från beredningssekretariatet utgörs det av det planerade miljöövervakningsprogrammet för kvicksilver i konsumtionsfisk. Med tanke på konsumtion bör det kompletteras med analys av cesiumhalter. Delar av vattenrådsområdet drabbades av nedfall vid Tjernobylolyckan och tidigare undersökningar har visat att även i sjöar med de högsta kvicksilverhalterna, är det cesiumhalterna som begränsar rekommenderad konsumtion enligt livsmedelsverket.

Främmande arter

Bättre kunskap om hur förekomst av bäckröding påverkar inhemska bestånd kan behövas i vissa vatten. En utredning av förekomsten av bäckröding bedöms dock inte behöva ges hög prioritet i vattenförekomster som inte hyser flodpärlmussla och där vidare spridning förhindras av förekomst av gädda nedströms i systemet.

En detalj som noteras är att förekomst av bäckröding klassas som större hot mot naturbestånd än t ex andra exotiska laxfiskar såsom kanadaröding. Vattenrådet noterar att bäckröding i regel är knuten till vattenförekomsternas absoluta källflöden i vilka de synes ha konkurrensfördelar jämfört med öring. Då ses hellre kanadarödingen som ett potentiellt hot mot naturliga fiskbestånd då denna uppenbarligen kan föröka sig och sprida sig i större vattensystem som i vissa fall övrigt har begränsad mänsklig påverkan (t ex Tjulträsk och övre Gautträsk). Kunskapsluckorna om kanadarödingen känns än mer relevant att täppa igen.

Fysisk påverkan

Åtgärdande av hindrande dammar och vägtrummor samt biotopkartering och flottledsrestaurering föreslås för många vattenförekomster inom VRO 10.

I åtgärdsprogrammet föreslås bl. a åtgärder för 23 regleringsdammars till en uppskattad kostnad av 115 mkr. Att åstadkomma vandringsvägar för fisk och andra organismer i system där vandrande arter redan är utslagna och lekområden saknas, bedöms inte motiverat att prioritera. Med hänsyn till att pågående åtgärder för förbättrande av vandringsvägar förbi Stornorrfors kraftverk, enligt uppgift, uppgår till 135 mkr bedöms dessutom kostnaden på 115 mkr för 23 dammar som



helt orealistisk. Notabelt är att den historiskt anadroma sträckningen uppströms Stornorrfors i Umeälven endast sträckte sig till Fällforsen, dryga milen uppströms Vännäs, till skillnad från Vindelälven där fisken har fri passage ända upp till Ammarnäs som ligger mer än 30 mil upp i systemet. Den biologiska produktionspotentialen i dylika system är odiskutabel. Motsvarande prioriteringar har dessutom relativt nyligen tagits fram av Länsstyrelsen i Västerbottens län i Strategin för skydd och restaurering av vattendrag. Strategin är dessutom redan väl förankrad och samrådd med en rad olika intressegrupper. Varför inte använda sig av motsvarande arbeten vid framtagande av åtgärdsprogram och prioriteringar av vattenförekomsterna?

Åtgärdsprogrammet måste revideras. Det kommer att vara ekonomiskt orimligt och i många fall tekniskt omöjligt att genomföra alla föreslagna åtgärder. Eventuella resurser bör med fördel i stället satsas där de gör störst nytta, t ex för att ytterligare förbättra fiskvandringen förbi Stornorrfors kraftverk.

Kommunerna anges för flera åtgärder ha ett delat ansvar med länsstyrelsen. Enligt beredningssekretariatet kan de beröras både som väghållare och part i återställningsprojekt. Programmet specificerar inte enskilda objekt och kostnader där kommunerna har huvudansvar. Det handlar, enligt sekretariatet, i huvudsak om större projektfinansierade åtgärder där kommunerna deltar som huvudman och/eller med mindre medfinansiering. Kommunerna kan naturligtvis komma att delta aktivt i arbetet, men bedöms inte av den anledningen anges som ansvariga för åtgärderna för fysisk påverkan om de inte är ansvariga väghållare. Kommunerna motsätter sig därför att de åläggs detta ansvar i programmet.

Vattenmyndigheten har i Åtgärdsprogrammet, s 65, ansett att "Skogsbruket kan ta en mindre del av kostnaden för utbyte av fellagda vägtrummor på privat mark". Vem som ska stå den andra större delen framgår inte.

I ÅP (s 32) har angetts att för "hindrande dammar ligger ansvaret att återställa eller möjliggöra fiskvandring på verksamhetsutövaren eller ägare av dammen, vilket också stämmer väl överens med principen om att förorenaren betalar". Detta stämmer dock inte överens med vad som skrivs ÅP s 66; i "de fall ansvariga verksamhetsutövare finns tillgängliga kan det ekonomiska ansvaret för åtgärder i



många fall delas emellan dessa och staten” samt ” i nuläget är det emellertid oklart hur stor andel av kostnaderna som kommer att kunna bäras av aktörerna”. Vattenmyndigheten har i Åtgärdsprogrammet, s 64 f, konstaterat att det finns verksamhetsutövare varför de rätteligen enligt PPP-modellen (Förorenaren betalar – ”Polluter Pays Principle”) ska stå kostnaden, men att det nog är mer rimligt med ett delat ansvar med staten. Det konstateras vidare att dessa åtgärder kan få effekt i form av minskad uttagseffekt, vad gäller konsekvenserna för tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet.

Eftersom insatser för inventeringar och åtgärdande av hinder och restaureringar genomförs och planeras på olika håll förutsätter vattenrådet att länsstyrelsen planerar och prioriterar fortsatta insatser enligt åtgärdsprogrammet i dialog och samverkan med vattenrådet, så att samlade resurser används på bästa sätt. Vattenrådet uppskattar det initiativ till ett e-post-nätverk för informationsutbyte och samverkan om pågående och planerade åtgärder när det gäller fysisk påverkan som länsstyrelsen i Västerbotten tagit i vår.

Kraftigt modifierade vatten

Enligt miljökvalitetsnormernas konstruktion är alla åtgärder för att uppnå god ekologisk potential i ett kraftigt modifierad vatten rimliga om de inte påtagligt påverkar verksamheten negativt. Åtgärdsprogrammet saknar en redovisning av vilka åtgärder som Vattenmyndigheten avser att arbeta vidare med. Av det följer även att konsekvensbeskrivning saknas.

Målsättningen för kraftigt modifierade vatten kan strida mot andra mål som rör t ex förnyelsebara energikällor och energiförsörjning. Den accelererande vindkraftsutbyggnaden medför exempelvis ett ökat behov av reglerbar vattenkraft för att balansera tillförseln i elnätet när vindsnurrorna står stilla. Eventuella förändringar av minimitappningar får stora konsekvenser för verksamheterna som kan bli ekonomiskt orimliga. Konsekvensanalys måste göras.

Inom vattenrådsområdet finns många frågeställningar angående regleringarna i Umeälven och kommande ombyggnationer. Det har till rådet framförts förekomst



av problem med erosion och uttransport av material. Regleringsföretag har påtalat farhågor kring att skyddsvallar i älvens nedre del påverkas av ingrepp för förbättrad utsikt från fastigheter vid älven. Oro har framförts från fiskevårdsområdesförening och verksamhetsutövare längs älven för att planerade ombyggnationer av kraftverken ska medföra ännu större vattenståndsförändringar och korttidsregleringar som "upplevs negativt för alla levande organismer vid älven, både växter, djur och människor".

Boende och fastighetsägare inom Strandåkers skifteslag, har framfört att de under de sista tio åren iakttagit stora förändringar vad gäller vattenmiljön, växtliv och fiske. Stora områden på övre delen av sträckan Bjurfors övre - Tuggensele tycker de är stadd i stark igenväxning, och de konstaterar även en negativ utveckling för tillgången på fisk i skifteslagets vatten. Vattennivån har sommartid varit låg, och de har kunnat se vattenväxternas utbredning över stora ytor. Det finns enligt deras förmenande anledning att ta den negativa utveckling de beskriver på stort allvar. De anser att en vetenskaplig undersökning omgående bör startas upp för att försöka spåra orsakerna till förändringarna och så långt möjligt med kraftfulla åtgärder förhindra att skadorna förvärras.

Mot den bakgrunden anser Vattenrådet att Länsstyrelsen bör ta initiativ till insatser i samverkan med Vattenrådet för att skapa klarhet i dessa frågeställningar och farhågor.

Konsekvensanalys

Av 5 kap 8 § MB samt förarbetena framgår att då åtgärdsprogrammen inte kan överklagas "är det viktigt att alla tänkbara konsekvenser av programmen, särskilt för enskilda personer och företag, övervägs noggrant och görs tillgängliga för dem som berörs", prop 2003/04:2 s 24. Vattenrådet anser att detta inte är uppfyllt.

Konsekvensanalysen innehåller nästan uteslutande miljömässiga konsekvenser och i princip inget om de konsekvenser det får för t.ex. tillståndsinnehavare. Denna brist är framför allt tydlig när det gäller pågående verksamheter. Det som sagts i förarbetena till MB 5 kap 8 § MB kan därför knappast sägas vara uppfyllt.



Konsekvensanalys saknas även vad gäller påverkan för Vattenkraftbolagen om åtgärder avseende dessa anläggningar åläggs dessa. Vattenmyndigheten har i ÅP (sidan 64) kortfattat angett att en del av åtgärdskostnaderna ska kunna överföras till huvudmännen, men att det är oklart hur stor del av den skattade kostnaden om 40 Mkr/år som det kan röra sig om samt att kraftförluster som uppstår pga. dessa åtgärder inte är medräknade.

Konsekvensanalysen är nästan uteslutande koncentrerad till de åtgärder som finns angivna i programmen, vilket i och för sig är naturligt med tanke på att det endast är dessa åtgärder som finns angivna. Däremot är det uppenbart att det av vissa åtgärder kommer att följa nya åtgärder med konsekvenser och krav på aktörer, vilka inte är tydligt analyserade. Detta gäller även åtgärder som innebär fortsatt utredningsarbete. Det kan därför inte anses att de krav på god förutsebarhet som lagstiftaren lyfte fram är tillgodosedda.

Vattenrådet anser därför att konsekvensanalysen därför inte kan godkännas.

Miljökonsekvensbeskrivning

Vattenrådet anser att konsekvenserna i ett vidare perspektiv är dåligt utredda och motsättningar inte är utvärderade till fullo, t ex målkonflikter mellan vattenmål och klimatmål.

Enligt uppdrag av Ume- Vindelälvens vattenråd, VRO 10

Ingela Forsberg
Kommunekolog, sammankallande
Lycksele kommun