WWF for a living planet®

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08 546 575 32
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
anette.bjorlin@wwf.se
www.wwf.se

vattenmyndigheten.norrbotten@lansstyrelsen.se
vattenmyndigheten.vasternorrland@lansstyrelsen.se
vattenmyndigheten.vastmanland@lansstyrelsen.se
vattenmyndigheten.kalmar@lansstyrelsen.se
vattenmyndigheten.vastragotaland@lansstyrelsen.se

Ulriksdal 28 april 2015

WWFs remissvar på Förslag till förvaltningsplan, Förslag till miljökvalitetsnormer och Förslag till åtgärdsprogram, med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning från

1. Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt (Diarienummer 537-9859-2014)
2. Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt (Diarienummer 537-7197-14)
3. Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt (Diarienummer 537-5058-14)
4. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt (Diarienummer 537-5346-2014)
5. Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt (Diarienummer 537-34925-2014)

Sammanfattning

WWF ser stora problem med att kunna genomföra föreslagen i Vattenmyndighetens åtgärdsprogram. Det saknas politiska ambitioner, finansiering och effektiva styrmedel för genomförandet.

- WWF menar att följande förutsättningar krävs för att kunna genomföra förslagen i Vattenmyndighetens åtgärdsprogram:
  - Lagstiftningen behöver effektiviseras och anpassas efter nya krav och ökad kunskap om miljön.
  - Ansvaret för åtgärdernas genomförande behöver tydliggöras.
  - Samverkan mellan myndigheter och departement kring de strategiskt långsiktiga frågorna måste öka.
  - Nuvarande system med miljökvalitetsnormer måste behållas.
  - Finansiering och styrmedel behövs för att kunna genomföra direktivet.
  - Miljöövervakning och uppföljning av verksamheters vattenpåverkan måste förbättras.
  - Tillsynen hos Länsstyrelser och kommuner inom vattenområdet behöver förbättras.

- WWF anser att Vattenmyndigheten felaktigt har begränsat "vattentjänster" till att enbart omfatta VA-sektorn. Vidare gör WWF bedömningen att direktivets mål inte kommer att uppnås med det förslag som Vattenmyndigheten har lagt fram eftersom det saknas finansiering och styrmedel. WWF anser därför att det är nödvändigt att införa en prispolitik för vatten med full kostnadstäckning för fler vattenanvändare än bara VA-sektorn om Sverige ska kunna uppfylla direktivets krav.

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen

Stiftelsens generalsekreterare:
HåkanWirtén

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746

100% återvunnet papper

- WWF menar att frivillighet inte är tillräckligt för att jordbruket ska kunna bidra till att minska problemen med övergödning utan det behövs effektivare styrmedel inklusive föreskrifter.

- WWF anser att tillsynen om Nitratdirektivets efterlevnad behöver stärkas betänkligt för att få en uppfattning huruvida kraven efterlevs.

- WWF anser att Vattenmyndigheten saknar underlag för att fastställa miljökvalitetsnormen "måttlig ekologisk potential" för Luleälvens huvudfåra och delar av Göta älv.

- WWF bedömer att den nationella vattenkraftstrategin har stora brister och att Vattenmyndigheten inte kan tillämpa och hänvisa till den i åtgärdsförslagen.

- WWF anser att förhållandet mellan vattenreglering och bevarandestatus i N2000 måste klargöras.

- WWF har synpunkter på definitioner av *miljöanpassade flöden, minimitappning och miljö- och resurskostnader.*

Övergripande synpunkter

De nya åtgärdsprogram, förvaltningsplaner m.m. som framtagits för denna andra cykel av vattenförvaltningen utgör ett betydligt bättre och tydligare underlag för att förbättra vattenkvaliten i Sverige. Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna har presenterat ett underlag som tydligt påvisar de miljöproblem som finns i grundvatten, sjöar, vattendrag och kustområden och som inte tidigare funnits. WWF vill också framhålla det unika underlagsmaterial som finns i Vatteninformationssystem för Sverige (VISS) och som är publikt tillgängligt.

WWF ser dock, liksom myndigheterna själva, stora problem vad gäller genomförandet av föreslagna åtgärder som skall ske via statliga myndigheter och landets kommuner, och som oftast handlar om brist på politiska ambitioner och beslut vad avser resurser och bemyndigande. Det saknas finansiering och styrmedel för genomförandet och Sverige kommer ha svårt att följa direktivets krav.

Förutsättningar för genomförande av ramdirektivet för vatten

Även om förvaltningsplan och åtgärdsprogrammen är mycket ambitiösa med genomarbetade förslag till åtgärder krävs ett antal förutsättningar för att kunna genomföra förslagen och uppfylla ramdirektivets krav. Dessa ligger till stor del utanför Vattenmyndighetens mandat och möjligheter att ändra. WWF menar att följande förutsättningar krävs för att Sverige ska kunna implementera direktivet:

- *Lagstiftningen behöver effektiviseras och anpassas efter nya krav och ökad kunskap om miljön.* Vattenverksamhetsutredningens förslag är nödvändiga att genomföra för att uppfylla direktivs krav, speciellt när det gäller vattenkraften. Lagstiftning kring dagvatten och markavattning behöver moderniseras och anpassas så att myndigheter och kommuner kan utföra sina uppdrag effektivt och hantera vattenfrågorna i ett avrinningsområdesperspektiv, och inte enbart inom de administrativa gränserna. Detta inte minst viktigt med tanke på klimatförändringar med förändrade nederbördsmönster som ökad nederbörd och skyfall, vilket kan leda till att åtgärder behövs ses i ett större

perspektiv. Exempelvis bör kommuner kunna genomföra och finansiera åtgärder uppströms i andra kommuner för att mer kostnadseffektivt förbättra vattnet kvalitet eller förhindra översvämning i den egna kommunen.

- *Ansvaret för åtgärdernas genomförande behöver tydliggöras.* Regering måste vara tydlig med att de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tagit fram måste genomföras. Exempelvis kan detta göras genom direkta uppdrag i regleringsbrev eller hänvisningar i regleringsbrev till relevant lagstiftning eller åtgärdsprogram. WWF vill särskilt framföra detta vad avser Jordbruksverkets, där brister vad avser reglering och tillsyn inom jordbruk är påtagliga.

- *Samverkan mellan myndigheter och departement* kring de strategiskt långsiktiga frågorna måste öka, särskilt när det gäller frågor kring jordbruk och landsbygdprogrammet, förvaltning av grundvatten och dricksvatten, samt genomförandet översvämningsdirektivet, havsmiljödirektivet och klimatanpassningsåtgärder.

- *Nuvarande system med miljökvalitetsnormer måste behållas.* Att de vattenrelaterade miljömålen har specificerats i form av miljökvalitetsnormer är en styrka och ett av de få skarpa styrmedel Sverige har för genomförandet av vattendirektivet. Myndigheter och kommuner har ett ansvar att följa miljökvalitetsnormerna inom ramen för sina respektive verksamheter och beslut. Eftersom tillämpningen är relativt ny och under utveckling behöver myndigheterna och kommunerna vägledning och goda exempel på hur normerna ska följas.

- *Finansiering och styrmedel behövs för att kunna genomföra direktivet.* Idag saknas finansiering för att genomföra ett flertal av de åtgärder som Vattenmyndigheterna har föreslagit i åtgärdsprogrammet. Det är angeläget att principen om att förorenaren betalar (PPP) tillämpas på ett konsekvent och tydligt sätt och att insatser för bättre vattenkvalitet inte till allra största delen finansieras via skattemedel. Olika former för att lösa detta rent tekniskt har presenterats av vattenmyndigheterna och andra. Det är vidare angeläget att medel till myndigheter och projekt bör löpa på flera år istället för ett år i taget, för att skapa en effektivare implementering av åtgärder. Sverige bör i större grad ta tillvara de medel som finns inom EU så att de kan användas på lokal nivå. Se även synpunkter under rubrik Prispolitik och kostnadstäckning.

- *Miljöövervakning och uppföljning av verksamheters vattenpåverkan måste förbättras* och motsvara de krav som ställs i direktivet. Speciellt viktigt är att skapa förutsättningar för samordningsmöjligheter mellan olika aktörer inom stat, kommun och verksamhetsutövare, samt att verksamhetsutövare, som idag saknar kontrollprogram exempelvis inom skogs- och jordbruket, bidrar till recipientkontrollen.

- *Tillsynen hos Länsstyrelser och kommuner inom vattenområdet är eftersatt och behöver förbättras.* Som framgår tydligt av Vattenmyndighetens åtgärdsförslag behöver kommuner och länsstyrelsernas utöka sin tillsyn, men idag saknas resurser för detta. Allvarligt är också att olika Länsstyrelser och kommuner prioriterar tillsyn olika vilket inte bara riskerar att åtgärder ej genomförs eller blir eftersatt utan också skapar osäkerhet och olika förutsättningar för verksamhetsutövarna. Det behövs ett nytt system för att säkerställa att tillsynen blir genomförd genom att skapa en effektivare

finansiering, bättre styrning och vägledning.

Prispolitik och kostnadstäckning för vattentjänster

I Sveriges tillämpning av ramdirektivet för vatten har endast en påverkanskälla definierats som "vattentjänst", nämligen vatten och avloppssektorn (VA-sektorn). Enligt EU dom (mål C-525/12) omfattas även andra påverkanskällor av begreppet "vattentjänster". Kommissionen har gjort gällande att begreppet kan omfattar vattenuttag för bevattning, uttag för industriellt bruk, självförsörjning, uppdämning för produktion av vattenkraft, för sjöfart och som skydd mot översvämning, samt lagring, rening och distribution av vatten.

I domen står det: "I detta avseende föreskrivs i artikel 9.4 i direktiv 2000/60 att medlemsstaterna under vissa förutsättningar får besluta att inte tillämpa systemet med att täcka kostnaderna för en viss vattenanvändningsverksamhet, såvida detta inte äventyrar syftena och möjligheten att uppnå målen för detta direktiv". Med andra ord kan vattentjänsterna begränsas och enbart omfatta VA-sektorn, som Sverige gjort, under förutsättning att direktivets mål kan uppnås på annat sätt. Frågan är då om Sverige kommer att uppnå direktivets mål?

WWF bedömer att målen *inte* kommer att uppnås med det förslag som Vattenmyndigheten har lagt fram eftersom åtgärdsprogrammet saknar full finansiering eller de styrmedel som krävs för att genomföra dem. Sverige kommer därför *inte* kunna uppfylla direktivets syfte och mål, och ej heller de nationella miljömålen vad avser sötvatten och kust. Sverige riskerar följaktligen att få dryga böter från EU. WWF anser därför att det är nödvändigt att införa en prispolitik för vatten med full kostnadstäckning för fler vattenanvändare än bara VA-sektorn, om Sverige ska kunna uppfylla direktivets krav.

Övergödning och jordbruk

Övergödning från jordbrukssektorn är ett av de största hoten för att uppnå God ekologisk status eller i förekommande fall God ekologisk potential. Även om det i formell mening kan anses att Sverige tillämpar kravet på grundläggande åtgärder via Miljöbalken, regler för gödsling m.m. så är det WWFs uppfattning att det på grund av bristande tillsyn och uppföljning inte är fallet i praktiken. WWF anser att tillsynen om Nitratdirektivets efterlevnad behöver stärkas betänkligt för att få en uppfattning huruvida kraven efterlevs.

Vad gäller komplementerande åtgärder så är dessa frivilliga och det förutsätts att de finansieras via miljöåtgärder i landsbygdsprogrammet. Detta innebär i praktiken att det finns ett underskott på vissa åtgärder eftersom brukaren anser att dessa åtgärder är för kostsamma trots medfinansiering eller att de av andra skäl inte är lämpliga. Vidare innebär det att maximal miljönytta inte uppnås då åtgärder styrs av den enskilde brukarens intresse och inte var de gör mest nytta.

Ansvarig myndighet anser att det inte är möjligt att genomföra åtgärder utan frivillighet, via lagstiftning, oavsett om denna sker med eller utan miljöstöd inom ramen för landsbygdsprogrammet. WWF menar att frivillighet inte är tillräckligt utan det behövs effektivare styrmedel inklusive föreskrifter.

Åtgärder för att minska övergödning är inte bara viktigt för att följa vattendirektivets krav utan även för Havsmiljödirektivet.

Vattenkraft och kraftigt modifierade vatten (KMV)

Vattenmyndigheten har fastställt miljökvalitetsnormen "måttlig ekologisk potential" (MEP) för Luleälvens huvudfåra samt delar av Göta älv. Vattenmyndigheten har gjort bedömningen med utgångspunkt i den nationella strategin för hållbar vattenkraft[1] där dessa båda älvar utpekats som särskilt viktiga för den nationella energiproduktionen.

WWF anser att Vattenmyndigheten saknar underlag för att fastställa miljökvalitetsnormen "måttlig ekologisk potential" och bör i stället fastställa den till "God ekologisk potential". Den nationella strategins föreslag är att högst 2,3 procent av vattenkraftens nuvarande årsproduktion får tas i anspråk under ett normalår. Vattenmyndigheten har inte redovisat metoden för dessa beräkningar eller på vilket sätt denna gräns skulle innebära orimliga kostnader, vilket är ett krav från EU för att tillämpa undantag. Strategin tar inte heller hänsyn till energieffektiviseringar, nya förnybara energikällor, framtida nederbördsökningar eller effektiviseringar i själva vattenkraftverken. Strategin har inte förankrats hos politiker eller andra intressenter genom sedvanlig remisshantering, utan har tagits fram av två myndigheter på egen hand. WWF anser därför att det är fel att använda denna strategi som grund för att undanta dessa älvar och klassa ner dem till "måttliga".

Ytterligare argument för att Vattenmyndigheten inte bör fastställa normen MEP är att det saknas underlag i form av inventeringar och utredningar i dessa älvar om vilka rimliga åtgärder som kan göras. Dessutom är HaVs vägledning[2], som Vattenmyndigheten använt för att fastställa ekologisk potential, inte fastställd och innehåller stora brister. Bland annat visar erfarenheter från projekt Umeälven att det finns svårigheter med att fastställa referensförhållanden och att flera åtgärder kan samverka med varandra vilket försvårar "poängräkningen" enligt instruktionerna i vägledningen.

WWF vill även påpeka att åtgärder skall göras även om vattendrag klassats som God alternativ Måttlig ekologisk potential. WWF kan inte heller se hur det nationella taket på högst 2,3 procent skall kunna beräknas eller uppnås i det praktiska arbetet i respektive distrikt.

Åtgärdsprogrammen

WWF anser inte att Vattenmyndigheten kan tillämpa och hänvisa till den nationella vattenkraftstrategin i åtgärdsförslagen för Energimyndigheten, HaV (åtgärd 1) och Länsstyrelserna (åtgärd 9). Som framgår ovan anser WWF att strategin har stora brister. Det saknas beskrivningar hur underlaget tagits fram, hänsyn till framtida aspekter finns inte med, strategin har inte förankrats genom en remisshantering och det saknas en samhällsekonomisk analys för att avgöra om åtgärder över denna 2,3 procent gräns skulle utgöra orimliga kostnader.

WWF ser det som en brist i åtgärdsprogrammet och förvaltningsplan att framtida aktiviteter och nya verksamheter inte hanteras, exempelvis nya infrastrukturprojekt, exploatering och nya verksamheter som fiskodlingar, avloppsreningsverk och gruvor.

I åtgärdsprogrammen står det felaktigt att "ekologiskt flöde är en avvägning mellan miljöintresset och det samhällsekonomiska intresset". På sidan 5 i Guidance Document framgår det att "the definition of E-flows should be the result of a technical/scientific process with *no*

---

[1] Strategi för åtgärder i vattenkraften - Avvägning mellan energimål och miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:14

[2] Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på vattenkraft. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-xx

consideration of the associated socio-economic impacts." Avvägningen till samhällsekonomiska intressen skall göras i ett senare skede i samband med fastställande av KMV eller undantag.

Skyddade områden – N2000

En stor brist i samrådsmaterialet avser N2000 områden och genomförandet av gynnsam bevarandestatus i dessa områden. Akvatiska N2000 områden är ej särskilt identifierade och utpekade. I dessa skall gynnsam bevarandestatus uppnås för utpekade arter och habitat och inga undantag medges. I flera fall finns N 2000 områden i eller i direkt anslutning till reglerade sjöar och vattendrag vilket måste hanteras inom ramen för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. WWF anser att förhållande mellan vattenreglering och bevarandestatus i N2000 måste klargöras.

Definitioner

I förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet finns ett antal felaktiga eller otydliga beskrivningar av definitionerna.

Miljöanpassade flöden (ecological flows):

WWF anser att beskrivningen av och definitionen på miljöanpassade flöden måste ändas och anpassas till den definition som togs fram i Brisbane 2007 (se HaV rapport 2013:12, sid 22). Därefter kan det framgå hur detta ska tolkas i genomförandet av vattendirektivet enligt CIS Guidance Document nr 31.

Minimitappning:

I definitionen av minimitappning står att det innebär en produktionsförlust. WWF anser att texten om produktionsförlust ska tas bort eftersom det inte har med definitionen att göra.

Miljö- och resurskostnader:

WWF anser att definitionen av miljö- och resurskostnader behöver förtydligas. I WATECO Guidance[3] finns förslag på definitioner. Vidare anser WWF att skrivningen"det är i praktiken svårt att beräkna resurskostnaden" ska tas bort eftersom den inte har med definitionen att göra.

För Världsnaturfonden WWF

Håkan Wirtén
Generalsekreterare

Anette Björlin
Sakkunnig sötvatten

[3] Economics and the environment, The implementation challenge of the Water Framework Directive. Guidance document no. 1 prepared by Working Group 2.6 – WATECO Common Implementation Strategy. 2003