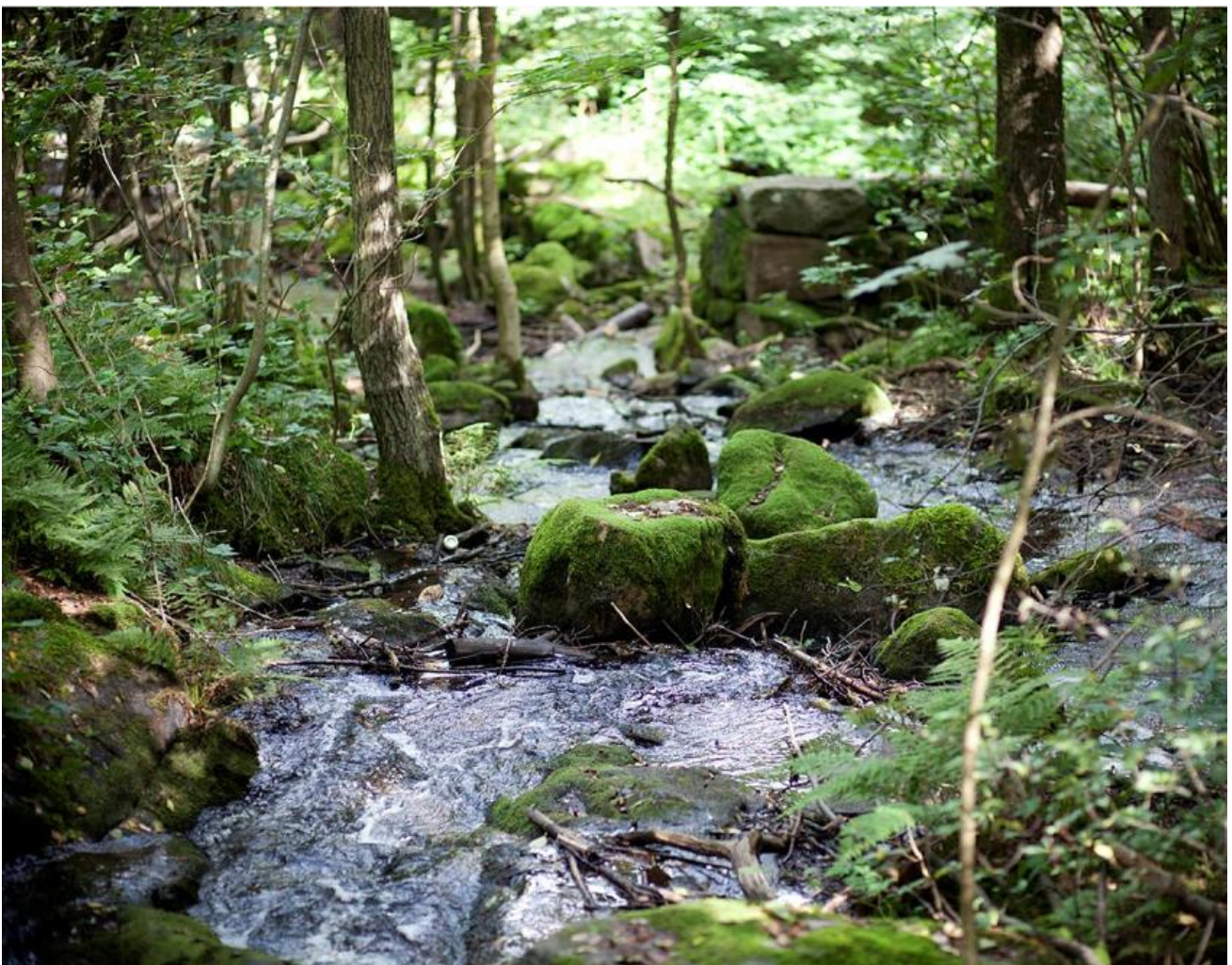


Vattenanknuten recipientkontroll

Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2015-03-31

Ansvarig utgivare: Björn Risinger

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Vattenanknuten recipientkontroll

Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm

Havs- och vattenmyndigheten 2015-03-31, Dnr 2524-14

Förord

Arbetet med regeringsuppdraget vattenanknuten recipientkontroll har bedrivits i nära samarbete med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning. Livsmedelsverket och vattenmyndigheterna har getts tillfälle att yttra sig. Havs- och vattenmyndigheten har som en del av uppdraget genomfört ett antal kommunikationsaktiviteter och enkätstudier för att få in synpunkter och erfarenheter från kommuner, länsstyrelser, företag i branschen och centrala myndigheter. För att särskilt belysa olika tillvägagångssätt för den operativa övervakningen har även en enkätstudie genomförts riktad till ett antal länder i norra Europa.

Utredningsarbetet har letts av projektledaren Miriam Liberman samt utredarna Kristina Samuelsson och Elisabeth Sahlsten från enheten för miljöövervakning på Havs- och vattenmyndigheten.

Ett stort tack riktas till alla som på något sätt deltagit och bidragit till rapporten.

Göteborg mars 2015

Anna Jöborn, avdelningschef

INNEHÅLL

Sammanfattning	7
Inledning	10
Genomförande	11
Begrepp	12
Behov av övervakningsdata och verksamhetsutövares egenkontroll	13
Data för nationell och internationell uppföljning och rapportering	13
Verksamhetsutövares egenkontroll	14
Brister i dagens system	17
Brister i samordning mellan miljöövervakning och verksamhetsutövarnas egenkontroll	17
Strukturella brister	18
Vad kan göras inom nuvarande system?	21
Ökad datatillgänglighet	21
Standardiserade parametrar och metoder	25
Vägledning för egenkontroll	27
Data om belastning och påverkan genom rapportering från verksamhetsutövare	27
Vad kan göras för att långsiktigt få en bättre kontroll och övervakning av våra vatten?	29
Två alternativa förslag till hur fler verksamhetsutövare skulle kunna omfattas av krav på recipientkontroll	29
Fyra möjliga strategier och konsekvenserna av dessa	34
Internationell jämförelse med andra EU-länder	38
Förslag till framtida upplägg av övervakning och kontroll	39
Referenser	41
Bilaga 1 – Deltagare på öppen hearing i Göteborg den 15/1 2015	42
Bilaga 2 – Skriftliga inspel och personliga möten	44
Bilaga 3 – Deltagare i enkätundersökning	45
Bilaga 4 – Sammanställning av EU-enkät	46
Bilaga 5 – Behov av data för kontroll och övervakning av yt- och grundvatten	49

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå hur verksamhetsutövares egenkontroll av vattenrecipienter bättre kan samordnas med den regionala och nationella miljöövervakningen. Samordningen ska bidra till uppföljningen av de vattenanknutna miljökvalitetsmålen samt rapporteringen enligt relevanta EU-direktiv och internationell rapportering. Vidare ingick att ta fram standardiserade parametrar och metoder för recipientkontroll samt lägga fram förslag om hur data från recipientkontrollen ska kunna tillgängliggöras. I uppdraget ingick även att utreda om de verksamhetsutövare som idag inte omfattas av recipientkontrollen bör omfattas samt konsekvenserna av detta.

I redovisningen av uppdraget presenteras fem förslag på kompletterande utredningar eller fortsatt arbete som Havs- och vattenmyndigheten anser nödvändiga för att komma vidare i arbetet med att få en heltäckande och sammanhållen övervakning av Sveriges vatten.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår

1. Datatillgängligheten ökas genom att:
 - a) Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda en långsiktigt säkerställd organisation för god datatillgänglighet
 - b) Regeringen ser över hur resurser för ökad datatillgänglighet kan säkras långsiktigt.
2. Havs- och vattenmyndigheten avser att tillsammans med övriga ansvariga myndigheter uppdatera undersökningstyperna i syfte att specificera kvalitetskrav kopplat till verksamhetsutövarnas kontroll av recipienten samt för kontroll av miljökvalitetsnormer. Arbetet avses även omfatta ett förtydligande av den kvalitetssäkring som generellt krävs inom övervakningen av vatten.
3. Havs- och vattenmyndigheten avser att tillsammans med övriga ansvariga myndigheter utveckla ny vägledning (guide), om egenkontroll av vattenrecipienten, som ska riktas till verksamhetsutövare. Utgångspunkt bör vara Naturvårdsverkets "Guide för upprättande och översyn av limniska och marina kontrollprogram, Rapport 5551".
4. Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten se över behovet av utökade krav på inrapportering av belastningsdata genom exempelvis miljörapport.
5. Regeringen tillsätter en utredning angående möjlighet att genom vattenkontrollavgift finansiera kontroll av uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten. I utredningen bör ingå att utföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys. Förslagen bör omfatta de verksamheter som påverkar såväl yt- som grundvatten.

Det första förslaget handlar om att skapa förutsättningar för att **öka tillgängligheten av de data** som samlas in genom verksamhetsutövarnas

egenkontroll av vattenrecipienten. För att kunna åstadkomma detta, krävs ett väl fungerande system för datavårdskapen. Ett utvecklingsarbete pågår tillsammans med de nationella datavårdarna rörande nationellt stationsregister, valideringstjänst och webbtjänster vilket kommer att underlätta deras arbete. De nationella datavårdarna bedömer att det finns potential för att bygga ut dagens datavårdskap så att de ska kunna ta emot ytterligare data. Detta kräver dock en insats i form av en långsiktigt säkrad finansiering för personal och datakapacitet. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen ser över hur resurser för ökad datatillgänglighet kan säkras långsiktigt, samt ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda en långsiktigt säkerställd organisation för god datatillgänglighet.

Det andra förslaget berör ett utökat **samordnings- och kvalitetssäkringsarbete** inom miljöövervakningen genom att utarbeta förslag på standardiserade parametrar och metoder. Detta görs idag inom den nationella och regionala miljöövervakningen genom att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket tar fram och uppdaterar så kallade undersökningstyper. Generellt behöver undersökningstyperna kompletteras genom att bättre anpassas till havs- och vattenförvaltningens behov. Ytterligare kvalitetskrav behöver även preciseras i undersökningstyperna så som bland annat kvantifieringsgräns och mätosäkerhet.

Det tredje förslaget handlar om att utveckla och **ta fram ny vägledning**, inom området egenkontroll av vattenrecipient, riktad till verksamhetsutövare. Syftet är att både öka samordningen genom att tydliggöra kopplingen till undersökningstyperna och förtydliga tillämpningen i syfte att underlätta för fler verksamhetsutövare att bedöma deras påverkan på vattenrecipienten.

Det fjärde förslaget handlar om att fler verksamheter än idag ska kunna omfattas av **krav på inrapportering** av belastningsdata. Information om verksameters påverkan på miljön och data från deras egenkontroller finns i dag inte enhetligt samlat eller enhetligt lagrat. Belastningsdata är grunden för de riskbedömningar som ska göras inom havs- och vattenförvaltningen samt utgångspunkt för utformningen av dess övervakningsprogram. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten se över behovet av utökade krav på inrapportering av belastningsdata genom exempelvis miljörapport.

Ett femte och sista förslag berör **finansiering och organisation** för kontroll av den gemensamma påverkan. Havs- och vattenmyndigheten föreslår en utredning av möjligheten att finansiera kontrollen av uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten genom införandet av en vattenkontrollavgift. Inom ramen för detta regeringsuppdrag har inte en detaljerad utredning om en avgiftskonstruktion genomförts utan ambitionen har varit att föra fram utgångspunkter för ytterligare utredning.

Slutligen presenterar Havs- och vattenmyndigheten en **vision** för hur en framtida kontroll och övervakning av Sveriges vatten bör se ut. Havs- och

vattenmyndigheten ser att grunden i ett nytt system bör vara en nationellt/distriktsvis samordnad övervakning med syfte att kontrollera att miljö kvalitetsnormer för havs- och vattenförvaltningen följs. I de fall mer underlag krävs för att utvärdera de enskilda verksamheternas påverkan på miljön kan ytterligare krav ställas på enskild kontroll av vattenrecipienten. Kompletterande övervakning görs för att uppfylla ytterligare behov av uppföljning enligt de svenska miljö kvalitetsmålen.

Havs- och vattenmyndigheten ser att det parallellt med arbetet att öka samordningen behöver genomföras ett mera långsiktigt förändringsarbete. Målsättningen med detta förändringsarbete är att få en heltäckande och sammanhållen övervakning där reglering, ansvar och befogenheter är tydligt definierat.

Inledning

Sommaren 2014 fick Havs- och vattenmyndigheten regeringens uppdrag att analysera och föreslå hur verksamhetsutövares egenkontroll av vattenrecipienter bättre kan samordnas med den regionala och nationella miljöövervakningen. Syftet med samordningen är att den ska bidra till uppföljning av de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen, och rapporteringen enligt relevanta EU-direktiv och internationell rapportering. Standardiserade parametrar och metoder för recipientkontrollen skulle föreslås, samt förslag på hur data från recipientkontrollen ska kunna tillgängliggöras. I uppdraget ingick även att utreda om även de verksamhetsutövare som idag inte omfattas av recipientkontrollen bör omfattas samt konsekvenserna av detta.

I Sverige genomförs i dag en tämligen omfattande kontroll och övervakning av akvatiska miljöer (Havs- och vattenmyndigheten 2014). Det finns i databasen VattenInformationSystem Sverige (VISS) registrerat ungefär 400 pågående övervakningsprogram och närmare 28 000 övervakningsstationer. Trots detta saknas det i många områden underlag för att uppfylla behovet av övervakning av de svenska miljömålen och för att leva upp till krav ställda i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och havsmiljödirektivet (2008/56/EG). Andra relevanta direktiv är bland annat art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet samt nitratdirektivet. Det ställs även krav på ytterligare rapportering från Europeiska miljöbyrån samt en rad internationella konventioner så som OSPAR och HELCOM.

Bristen på data är ett problem framförallt då övervakningen är grunden för förvaltningen av våra vatten. Vi vet idag inte med tillräcklig tillförlitlighet hur många vatten som inte uppfyller fastställda krav på kvalitet och kvantitet. Det gäller bl a vattenförvaltningens krav på god kemisk och ekologisk status för ytvatten samt kemisk samt kvantitativ status för grundvatten, och havsmiljöförvaltningens krav på god havsmiljö. EU-kommissionen har vid ett flertal tillfällen tydliggjort att man anser att den svenska övervakningen av vatten inte följer vattendirektivets krav. Ett felaktigt eller bristfälligt underlag kan leda till ett ineffektivt åtgärdsarbete och felaktiga beslut som resulterar i att vatten inte uppnår ställda kvalitetskrav. Dåligt fungerande akvatiska ekosystem har i sin tur en negativ påverkan på en rad ekosystemtjänster så som fisket och naturlig vattenrening. Detta påverkar i sin tur även möjligheten att uppfylla de svenska vattenanknutna miljömålen: *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning och Grundvatten av god kvalitet, Ett rikt växt- och djurliv och Giftfri miljö.*

Ytterligare en brist i dagens system för kontroll och övervakning av vatten är att all den data som samlas in inte alltid görs tillgänglig. Data finns i dag tillgänglig hos verksamhetsutövarna, tillsynsmyndigheterna samt i lokala, kommunala, regionala och nationella datasystem. I de fall data är tillgänglig är denna inte heller alltid jämförbar.

Sammanfattningsvis konstateras att det i nuläget saknas tydliga och enhetliga riktlinjer för den process som styr kontroll och övervakning av våra vatten.

Genomförande

Regeringsuppdraget har utförts i nära samarbete med Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen. Därtill har det funnits en referensgrupp bestående av vattenmyndigheterna, Livsmedelsverket samt representanter för olika länsstyrelser, Svenskt vatten (branschorganisation för Sveriges vattentjänstföretag) och en universitetslektor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet.

Ambitionen har varit att ha en transparent arbetsprocess med målsättningen att låta berörda intressenter, både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter, göra inspel via en öppen hearing, skriftliga inspel, personliga möten och enkäter.

- Hearing – den öppna hearingen ägde rum i Göteborg den 15 januari 2015 och samlade drygt 60 personer från olika branscher (Se deltagarlista i bilaga 1)
- Som ett komplement till hearingen gavs en möjlighet att inkomma med skriftliga inspel. Några intressenter har också önskat framföra sina synpunkter via personliga möten. (Se lista över skriftliga inspel och personliga möten i bilaga 2)
- I februari genomfördes en enkätundersökning bland Sveriges samtliga länsstyrelser och 20 procent av kommunerna (58 stycken) Svarsfrekvensen blev 53 procent. Syftet med enkäten var att få en uppfattning om hur länsstyrelser och kommuner idag tillämpar och upplever systemet med recipientkontroll samt deras önskemål om hur den framtida övervakningen av vatten bör se ut. (Ta del av enkätfrågorna på Havs- och vattenmyndighetens hemsida och listan över svarande i bilaga 3)
- För att få en uppfattning om hur övriga EU-länder hanterar den operativa övervakningen, så skickades i januari en enkät ut till miljömyndigheter i Europa. Sju länder besvarade enkäten. (Se en sammanställning av svaren i bilaga 4)

Begrepp

Egenkontroll – Aktiviteter, rutiner och åtgärder som en verksamhetsutövare på egen hand har att planera, genomföra och följa upp enligt 26 kap. 19 § i miljöbalken och enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna bestämmelse. Verksamhetsutövaren har ett ansvar för att kontrollera sin verksamhet och följa upp hur den påverkar människors hälsa och miljön.

Kontrollprogram – Handling som beskriver hela eller vissa delar av verksamhets egenkontroll, vilken kan innefatta recipientkontroll.

Kontrollerande övervakning – Övervakning inom vattenförvaltningen som ska ge en generell beskrivning och en representativ bild av vattenstatusen i varje vattendistrikt

Miljöövervakning – Avser i första hand beskrivningar av tillståndet i och inverkan på miljön. Till miljöövervakning kan dock även räknas uppgifter om drivkrafter, påverkan och åtgärder i den mån de behövs i miljömålsarbetet (Statskontoret 2012).

Nationell miljöövervakning – Statligt finansierad övervakning av yt- och grundvatten som ska ge en övergripande bild av miljötillståndet i Sverige.

Operativ övervakning - Övervakning inom vattenförvaltningen som ska genomföras för att fastställa statusen på de vattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att inte uppfylla miljö kvalitetsnormen.

Recipient – Luft, vatten eller markområden som mottar utsläpp eller på annat sätt påverkas av mänsklig aktivitet.

Recipientkontroll – Insamling och analys av data som ger en tillståndsbeskrivning av luft, vatten eller mark som påverkas av utsläpp eller annan typ av påverkan.

Regional miljöövervakning -- Statligt finansierad övervakning av yt- och grundvatten som ska ge en övergripande bild av miljötillståndet på länsnivå.

Samordnad recipientkontroll (SRK) – Flera verksamheter går samman i ett gemensamt program för att undersöka påverkan på miljön från dessa verksamheter. I SRK ska den samlade påverkan beskrivas och inte påverkan från enskilda verksamheter. SRK bedrivs av en sammanslutning av verksamheter i form av t ex vattenförbund eller vattenvårdsförbund.

Undersökande övervakning – Övervakning inom vattenförvaltningen som ska genomföras vid till exempel olyckor eller i vatten där man inte känner till orsakerna till att god status inte uppnås. Kan även användas för att ge en övergripande bild av ett ämne eller biologisk parameter, där situationen sedan tidigare är okänd eller dåligt undersökt.

Verksamhet – Här avses verksamheter och åtgärder i miljöbalkens mening, såsom miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och verksamheter eller åtgärder som omfattas av samrådsskyldighet.

Behov av övervakningsdata och verksamhetsutövers egenkontroll

Regeringsuppdraget syftar till att öka samordningen mellan verksamhetsutövers egenkontroll av vattenrecipienter och miljöövervakning. Detta ska göras i syfte att bidra med data till nationell och internationell uppföljning och rapportering. Nedan följer en beskrivning av vilka data som efterfrågas samt en beskrivning av regelverket och utformningen av verksamhetsutövers egenkontroll. Det senare då det i det fortsatta resonemanget är viktigt att känna till reglering, syfte och begränsningar av skyldigheten att bedriva egenkontroll. För beskrivning av pågående övervakning av grund- och ytvatten hänvisas till Havs- och vattenmyndighetens redovisning av nationell miljöövervakning (Havs- och vattenmyndigheten 2014).

Data för nationell och internationell uppföljning och rapportering

Nationella behov av övervakningsdata finns bland annat utifrån de svenska vattenanknutna miljökvalitetsmålen, havs- och vattenförvaltningen, art- och habitatdirektivet, badvattendirektivet och nitratdirektivet. Behov av data finns även utifrån skyldigheter som följer av den internationella rapporteringen och som inkluderar rapportering till Europeiska miljöbyrån samt de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar (Se mer i Bilaga 5).

Den typ av data som efterfrågas från verksamhetsutövers egenkontroll av vattenrecipienten för miljömålsuppföljningen eller för att uppfylla de krav som följer av EU-medlemskapet är bland annat:

- Belastningsdata från verksamhetsutövers utsläppskontroll avseende:
 - Näringsämnen
 - Miljögifter
- Tillståndsdata från påverkade områden avseende:
 - Miljögifter
 - Biologiska parametrar
 - Fysikaliska och kemiska parametrar
 - Hydromorfologiska parametrar
 - Grundvattennivåer

Viktiga faktorer för att dessa data ska kunna användas för ovan nämnda syfte är datatillgänglighet, kvalitetssäkring av provtagning och analys, koordinering med övrig övervakning, val av parametrar och provtagningsfrekvens. Dessa data måste dessutom vara väl beskrivna med så kallad metadata. Detta kan innebära information om kvalitetssäkring (till exempel metod, kvantifierings-/rapporteringsgräns, mätosäkerhet), syfte med övervakningen och var mätningar gjorts, samt information från provtagningstillfället måste finnas. Vidare behöver nationella termer och koder användas (till exempel Dyntaxa för arter och SVAR för vattenindelning).

Verksamhetsutövares egenkontroll

Andra kapitlets allmänna hänsynsregler tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken (MB) utgör grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll. I förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd om egenkontroll (NFS 2001:2) preciseras kraven ytterligare för tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt. En del verksamheter omfattas även av Naturvårdsverkets föreskrifter om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter (NFS 2000:15).

Det är den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön, som fortlöpande ska planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Det är den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd som genom egna undersökningar eller på annat sätt ska hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Det är också den som bedriver sådan verksamhet som ska lämna förslag till kontrollprogram om tillsynsmyndigheten begär det (26 kap. 19 § MB).

Egenkontrollens syfte är att verksamhetsutövaren ska åstadkomma och upprätthålla ett väl fungerande miljöarbete som följer miljöbalkens och myndigheternas krav. Egenkontrollen kan sägas vara den metod som miljöbalken anvisar verksamhetsutövaren, för att denne på egen hand ska kunna upprätthålla de krav som följer av lagen och som är ställda med stöd av den (Naturvårdsverket 2001). Oavsett hur tillsynssystemet konstrueras och organiseras kan inte en fullständig kontroll av efterlevnaden av miljöreglerna uppnås. Än mindre kan en styrning av framtagandet av ny teknik, processer, resursutnyttjande m.m. av betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling ske den vägen. Myndigheterna kan och bör genom krav, information och rådgivning och annat stöd visserligen främja en sådan utveckling, men under alla förhållanden är det framför allt genom verksamhetsutövarnas egna åtaganden och initiativ som utvecklingen drivs framåt vad gäller möjligheter att skydda eller till och med förbättra, miljön och människors hälsa.¹

Utöver 26 kap. 19 § om verksamheters egenkontroll finns andra bestämmelser i miljöbalken som gäller verksamheters åtaganden och som kan bidra med data till miljöövervakningen. Det gäller främst 26 kap. 20 § om miljörapporteringskrav och 26 kap. 22 § om verksamheters skyldighet att utföra undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Dessutom utför verksamhetsutövare också undersökningar inför provningar av anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter som borde kunna bidra med data till miljöövervakningen.

¹ Regeringens proposition 1997/98:45, del 1, sidan 512 f.

Miljökvalitetsnormer och tillsyn

Inom tillsynsarbetet behöver myndigheten bland annat ta hänsyn till miljökvalitetsnormer för vattenmiljöer. Tillsynsmyndigheten behöver med stöd av det underlag verksamhetsutövaren tar fram, granska hur den aktuella verksamheten påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna när den ställer krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Ansvar för att lämna uppgifter gäller påverkan på miljön med koppling till verksamheten. Verksamhetsutövaren är således inte skyldig att därutöver komplettera med data som saknas i statusklassificeringarna som ligger till grund för bedömning av om miljökvalitetsnormerna följs. För att kunna göra en rimlighetsavvägning av hur långtgående krav som kan ställas på en enskild verksamhet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, behöver tillsynsmyndigheten även känna till andra källor som påverkar ett vattenområde, exempelvis en vattenförekomst (Naturvårdsverket, 2011). Det är alltså viktigt med en väl fungerande kartläggning och kännedom om de miljöstörande påverkanstryck som finns inom olika vattenområden. Att påverkanstrycket på vattenmiljöer ska kartläggas framgår av både förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och havsmiljöförordningen (2010:1341). Ansvar för denna kartläggning liksom för övervakningen enligt dessa förordningar ligger dock på vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten.

Uppgifter från verksamheter som kan användas i miljöövervakningen

Information om verksameters påverkan på miljön och data från deras egenkontroller finns i dag inte enhetligt samlat eller enhetligt lagrat. För vissa verksamheter ställs däremot krav på inlämning av årlig miljörapport till tillsynsmyndigheten (26 kap. 20 § miljöbalken). Det gäller de verksamheter som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, är förelagda att ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller omfattas av bilaga 1 till förordning (EG) 166/2006 om upprättande av ett europeiskt utsläppsregister över utsläpp och överföringar av föroreningar. Denna rapportering sker till Svenska Miljörapporteringsportalen. Syftet med miljörapporten är dels att förstärka verksamhetsutövarens egenkontroll, dels att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheten. Ett annat syfte som tillkommit på senare tid, är att tillgodose informationsbehov hos andra intressenter, exempelvis allmänheten och finansiella aktörer. Miljörapporterna ger också en bild av de samlade utsläppen från miljöfarlig verksamhet i landet.² Vad en miljörapport ska innehålla framgår av Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2006:9).

I dag hämtas uppgifter från miljörapporterna till bland annat internationell rapportering, miljöövervakning och påverkansanalyser. För de verksamheter som faller utanför miljörapporteringen finns säkerligen en hel del information att hämta hos respektive tillsynsmyndighet. Detta behöver dock undersökas vidare. Vilken typ av information som finns och hur den är samlad varierar

² Regeringens proposition 1997/98:45, del 2, sidan 281.

däremot troligen en hel del mellan de olika myndigheterna. Det gör uppgifterna svårtillgängliga.

Recipientkontroll och miljöövervakning

Det är verksamhetsutövaren som ska undersöka eller hålla sig underrättad om hur verksamheten påverkar miljön. Det kan exempelvis ske genom mätningar, beräkningar, utredningar eller andra undersökningar. Samtidigt är det myndigheterna som är ansvariga för miljöövervakning och för att kontrollera och se till att miljö kvalitetsnormer följs.

Verksamheternas egenkontroll ska beskriva verksamhetens eller en åtgärds påverkan på miljön oavsett om det gäller punktutsläpp eller diffusa utsläpp. När det gäller flera verksamheter med utsläpp till en gemensam recipient eller verksamheter med diffusa utsläpp kan det dock vara svårt att specificera just den enskilda verksamhetens påverkan.

Recipientkontroll kan genomföras antingen enskilt eller genom deltagande i så kallad samordnad recipientkontroll. Den samordnade recipientkontrollen organiseras antingen genom bildande av vattenförbund enligt lag (1976:997) om vattenförbund eller genom frivillig organisering i exempelvis vattenvårdsförbund. Tillsynsmyndigheterna har däremot generellt begränsade möjligheter att ställa direkta krav på en enskild verksamhetsutövare att delta i en samordnad recipientkontroll.³

Ett frivilligt samordnat recipientkontrollprogram kan däremot vara motiverat i de fall flera verksamhetsutövare utnyttjar ett och samma vattenområde som recipient. Samordning medför ofta lägre kostnader och effektivare hantering av provtagning, analyser och bearbetning. Ett samordnat program ger dessutom i regel bättre information om tillstånd, påverkan och förändringar i vattenområdet än vad enskilda recipientkontrollprogram gör (Naturvårdsverket 2006a).

³ SOU 2008:48 s. 246, SOU 2002:107 s. 211-215.

Brister i dagens system

Brister i samordning mellan miljöövervakning och verksamhetsutövarnas egenkontroll

Havs- och vattenmyndigheten anser att det finns ett antal brister i dagens system för att på ett fullgott och effektivt sätt använda resultat från verksamhetsutövarnas egenkontroll i övervakande/kontrollerande syfte. Bristerna gäller framför allt följande områden.

- ***Datatillgänglighet***
Data från verksamhetsutövarnas egenkontroll av recipienten och då framförallt den samordnade recipientkontrollen är en viktig källa för bedömning av tillståndet enligt de svenska miljömålen, havs- och vattenförvaltningens krav samt för internationell rapportering. Förutom krav på miljörapport enligt 26 kap 20 § miljöbalken för vissa verksamheter finns idag inga generella krav om att data ska rapporteras in centralt/regionalt. Förutom krav på inrapportering saknas resurser att ta emot rapporterad data.
- ***Standardiserade parametrar och metoder***
En rad faktorer kopplade till bristen på standardiserade parametrar och metoder förvärrar samutnyttjande av data från verksamhetsutövare. Det kan röra sig om val av parametrar, metoder, provtagningsfrekvens, rapporteringsgräns, enheter, data med okänd kvalitet och brist på övrig beskrivning av data.
Verksamhetsutövarnas utformning av sin egenkontroll avseende val av parametrar, metoder, stationer och provtagningsfrekvens etc. har även en avgörande betydelse för utvärdering av resultaten. Brist på reglering/vägledning gör att egenkontrollen inte alltid utformas på ett adekvat sätt.
- ***Verksamhetens anpassning till nya krav***
Kraven på svenska myndigheters övervakning av vattenmiljöer har förändrats sedan införlivandet av EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljödirektivet. Det borde även i vissa fall innebära att verksamhetsutövare behöver anpassa sin egenkontroll utifrån detta. Det kan handla om förändringar i provtagningsfrekvens, parametrar, provtagningspunkter etc.
- ***Rapportering av belastningsdata***
Den information om belastning på recipienten som i dag samlas in via miljörapporter bedöms inte tillräcklig för att täcka de behov som finns inom nationell och regional miljöövervakning eller för kontroll/övervakning enligt havs- och vattenförvaltningens krav.

Strukturella brister

Havs- och vattenmyndigheten anser dock att det inte räcker med att åtgärda ovanstående brister för att uppfylla dagens krav på kontroll och övervakning av yt- och grundvatten. Dagens system bygger i stor utsträckning på system utformade före införandet av miljöbalken och innan införlivandet av en rad EU-direktiv. En avgörande förändring är introduktionen av miljökvalitetsnormer för vatten och därmed krav på att kontrollera att dessa följs. Havs- och vattenförvaltningens krav på att följa upp den gemensamma påverkan på våra vatten har därmed tillkommit. Ansvaret för detta ligger utifrån havsmiljöförvaltningen på Havs- och vattenmyndigheten och utifrån vattenförvaltningen på de fem vattenmyndigheterna.

Ett flertal tidigare promemorior har tagits fram där man sett över möjligheten att ställa krav på verksamhetsutövare att bidra till övervakning av den gemensamma påverkan och då specifikt den övervakning som krävs enligt vattenförvaltningen (Naturvårdsverket 2006b och 2008, se vidare sidan 29 under rubriken "Alternativ 1 – Direkta krav om övervakning riktade mot verksamhetsutövare"). Dessa promemorior har fokuserat på möjligheten att ställa krav på samordnad recipientkontroll, för att genomföra operativ övervakning enligt vattenförvaltningen, grundat på verksamhetsutövarens skyldighet att bedriva egenkontroll, enligt 26 kap. 19 § miljöbalken samt möjligheten för tillsynsmyndigheten att rikta krav mot verksamhetsutövaren med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken. Slutsatserna i nämnda PM var att skyldigheten att bedriva egenkontroll inte var ett tillräckligt verktyg för att, i varje situation, garantera att verksamhetsutövarna skulle stå för den operativa övervakningen enligt vattenförvaltningens krav. Detta av flera skäl, bland annat att det krävs stor sannolikhet att det finns ett samband mellan verksamheten och påverkan på recipienten samt att undersökningen behövs för tillsynen. Nämnda begränsningar gäller både när ett föreläggande kan ske och vilka parametrar verksamhetsutövaren föreläggs att undersöka. Ännu ett problem som identifierades var att det inte är vattenmyndigheterna som kan ställa krav utan tillsynsmyndigheten.

Myndigheterna kan alltså inte påverka utformningen av den övervakning som i dag till största del används för statusklassning enligt vattenförvaltningen, nämligen den samordnade recipientkontrollen. Eventuella krav genom tillsynen kan enbart riktas mot enskilda verksamhetsutövare.

Dagens strategi för att följa upp miljökvalitetsnormerna är därför att utnyttja den data som tas fram utifrån andra syften. Data tas framförallt från verksamhetsutövares samordnade recipientkontroll och kalkeffektuppföljningen men även från kommunal övervakning samt regional och nationell övervakning. Data från påverkade områden kommer nästan uteslutande från den samordnade recipientkontrollen och kalkeffektuppföljningen. Detta är ett problem för uppföljning av miljökvalitetsnormer då denna övervakning inte är representativ för påverkan av våra vatten. Framförallt saknas uppföljning av fysisk påverkan, men även av annan påverkan så som miljögifter och närsaltsutsläpp. Den samordnade

recipientkontrollen och kalkeffektuppföljningen är även begränsad till vissa geografiska områden.

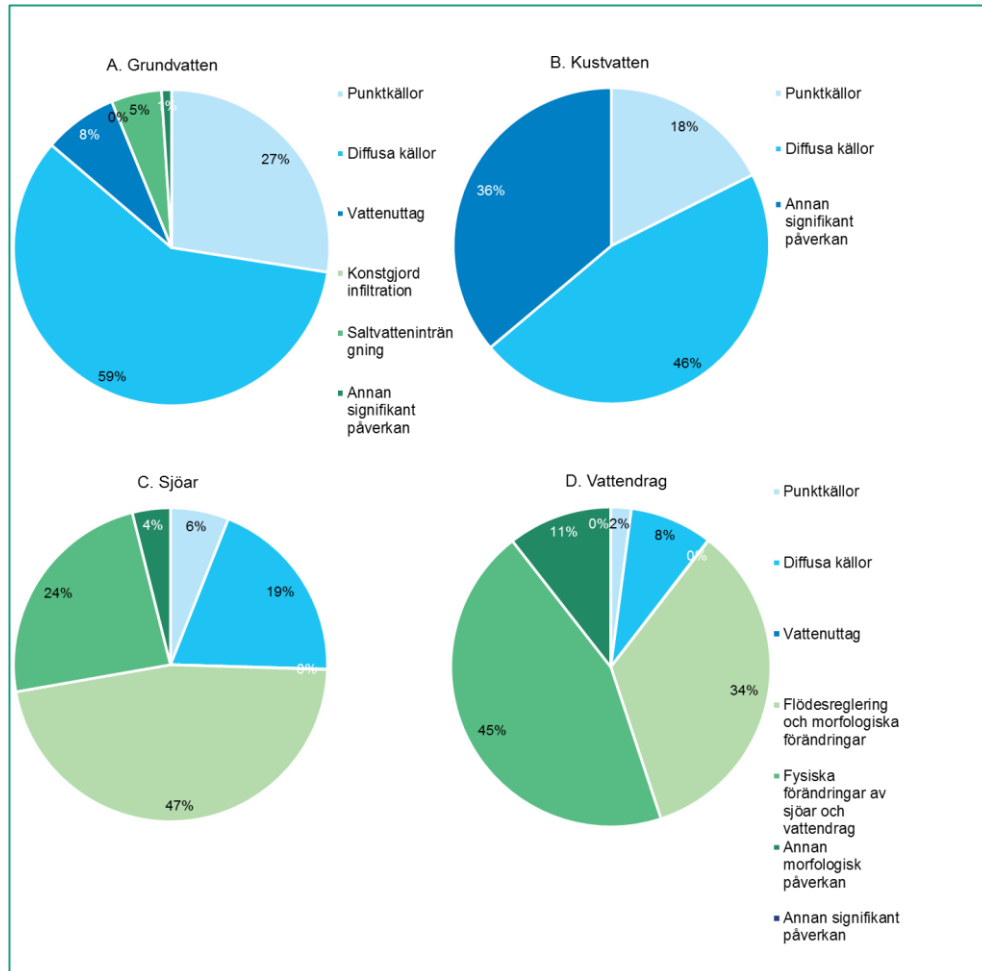
Vattenmyndigheterna har gjort preliminära bedömningar av vilka verksamheter som har en betydande påverkan på enskilda vattenförekomster, alltså verksamheter som bidrar till att det finns risk för att miljökvalitetsnormerna inte följs enligt vattenförvaltningens krav. I sjöar och vattendrag är det framförallt flödesreglering och morfologiska förändringar samt fysiska förändringar som pekas ut. Av de totalt utpekade påverkansfaktorerna står verksamheter med punktutsläpp för en mindre andel, nämligen 2, 6, 18 och 27 % i vattendrag, sjöar, kustvatten respektive grundvatten (se figur 1 nedan). Det är framförallt verksamheter med punktutsläpp som idag utför övervakning i påverkade områden genom recipientkontrollen. I samtliga vattenkategorier (sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten) är diffusa källor utpekade i högre grad än punktkällor. De verksamheter som klassas som diffusa källor och som bedöms ha en betydande påverkan är bl a urban markanvändning, jordbruk, transport och infrastruktur, förorenad mark, enskilda avlopp, skogsbruk samt materialtäkter. Verksamheter med stor påverkan på flödesregleringar och morfologiska förändringar är vattenkraften, jordbruket, dammar för vattenförsörjning och annan infrastruktur på land. Fysiska förändringar av sjöar och vattendrag beror i hög grad på rensning av vattendrag och sänkning av sjöar.

Sammanställningen visar alltså att det till stor andel är påverkanskällor som idag inte följs upp inom varken egenkontrollen eller miljöövervakningen som bedömts ha en betydande påverkan på våra vatten.

Ett första steg att komma till rätta med ovanstående brister kan vara att öka samordningen och förtydliga tillämpningen inom dagens system. Detta kommer dock med största sannolikhet inte vara tillräckligt för att uppfylla havs- och vattenförvaltningens krav på kontroll och övervakning av yt- och grundvatten. För att denna övervakning dessutom ska bli kostnadseffektiv krävs att upplägg av övervakningen kan styras från nationell eller distriktsnivå. Kostnadseffektivitet nås genom att design av övervakningsprogram samt provtagning och datalagring är utformat på ett optimalt sätt. Detta innebär t ex att kunna utnyttja vattenförvaltningens möjligheter till gruppering av vattenförekomster, gemensamma analyser, modellstöd och användning av statistiska verktyg på olika geografiska skalor. Att på detta sätt styra övervakningen är inte möjligt om utgångspunkten är verksamhetsutövarnas egenkontroll. Havs- och vattenmyndigheten anser inte heller att detta är önskvärt. Det är viktigt att skilja på egenkontrollens syfte att analysera den enskilda verksamhetens påverkan och syftet med miljöövervakningen och kontrollen av att miljökvalitetsnormerna följs.

Långsiktigt och parallellt med arbetet att öka samordningen behöver därför ett mer omfattande förändringsarbete genomföras. Målsättningen med detta förändringsarbete behöver vara att få en heltäckande och sammanhållen övervakning där reglering och ansvar är tydligt definierad.

Figur 1 – Fördelning av källor som bedöms ha en betydande påverkan på enskilda vattenförekomster.



Källa: Baseras på preliminära bedömningar från databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS). Uttag från VISS 2014-12-11.

Vad kan göras inom nuvarande system?

Havs- och vattenmyndigheten föreslår

1. Datatillgängligheten ökas genom att:
 - c) Regeringen uppdrar åt Havs-och vattenmyndigheten att utreda en långsiktigt säkerställd organisation för god datatillgänglighet
 - d) Regeringen ser över hur resurser för ökad datatillgänglighet kan säkras långsiktigt.
2. Havs- och vattenmyndigheten avser att tillsammans med övriga ansvariga myndigheter uppdatera undersökningstyperna i syfte att specificera kvalitetskrav kopplat till verksamhetsutövarnas kontroll av recipienten samt för kontroll av miljökvalitetsnormer. Arbetet avses även omfatta ett förtydligande av den kvalitetssäkring som generellt krävs inom övervakningen av vatten.
3. Havs- och vattenmyndigheten avser att tillsammans med övriga ansvariga myndigheter utveckla ny vägledning (guide), om egenkontroll av vattenrecipienten, som ska riktas till verksamhetsutövare. Utgångspunkt bör vara Naturvårdsverkets "Guide för upprättande och översyn av limniska och marina kontrollprogram, Rapport 5551".
4. Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten se över behovet av utökade krav på inrapportering av belastningsdata genom exempelvis miljörapport.

Förslag 1

Ökad datatillgänglighet

De data som tas fram inom verksamhetsutövarnas egenkontroll av vattenrecipienter och då framförallt data från den samordnade recipientkontrollen utgör i dag merparten av de data som finns från påverkade områden. Idag levererar många vattenvårdsförbund frivilligt in data från den samordnade recipientkontrollen till de nationella datavärdarna. Många datavärddar tar emot och tillgängliggör denna typ av data trots att det inte är prioriterat i datavärdskapsavtalen. All data är dock inte samlad och tillgänglig för användning i andra syften, såsom statusbedömning och uppföljning av miljömål.

Ett exempel där detta tycks fungera på ett optimalt sätt är datavärdskapet för fisk i sötvatten. Förklaringarna till detta är säkerligen många men några faktorer som kan lyftas upp är krav på standardiserade protokoll, enkla inmatningsformulär, tydliga instruktioner, nära kontakt med dataleverantörer och snabb kvalitetssäkring.

En översyn av datatillgängligheten bör inriktas på att möjliggöra att alla data som används vid kontroll och bedömning av havs- och vattenförvaltningens status ska inrapporteras till nationell datavärd. Ett första steg i arbetet med att

tillgängliggöra data bör vara att skapa kapacitet för att ta emot ny data. Ett andra steg är att tillhandahålla resurser för att tillgängliggöra gammal data.

Anledningarna till att data idag inte alltid blir tillgängliga kan förklaras av att:

Data når inte datavärd – Detta kan bero på att utföraren inte är skyldig att leverera data till datavärd. Det kan även bero på att det saknas utpekad datavärd.

Datavärden kan inte hantera inrapporterad data – Det kan bero på att formatet på inrapporterad data inte är anpassat till datavärdens system. En annan förklaring är att datavärdskapet inte är dimensionerat för att förvalta all inkommen data.

Data som lagras hos datavärd är inte alltid elektronisk tillgänglig – Detta kan bero på brister i datavärdens gränssnitt. Datavärden kan inte leverera tillräckligt med information för att data ska kunna analyseras. Utdata från datavärd och verktyg för bearbetning av data är inte anpassade. Det kan också saknas analysverktyg hos mottagaren för att analysera eller omformatera de data som levereras av datavärd.

Inrapporterad data är inte kvalitetssäkrad – Ett exempel är att angiven koordinat för provtagning är felaktig eller att ett felaktigt koordinatsystem angetts. Ett annat problem är att stationsbeteckningarna inte är unika. Detta försvårar användandet av data betydligt.

Havs- och vattenmyndigheten avser att fortsätta de utvecklingsarbeten som pågår för att öka tillgängligheten av inrapporterad data. Detta utvecklingsarbete kommer även att gynna inrapportering och tillgänglighet av data från recipientkontrollen.

Pågående utvecklingsarbete för de nationella datavärdskapen

Nationellt gemensamma kod- och stationsregister

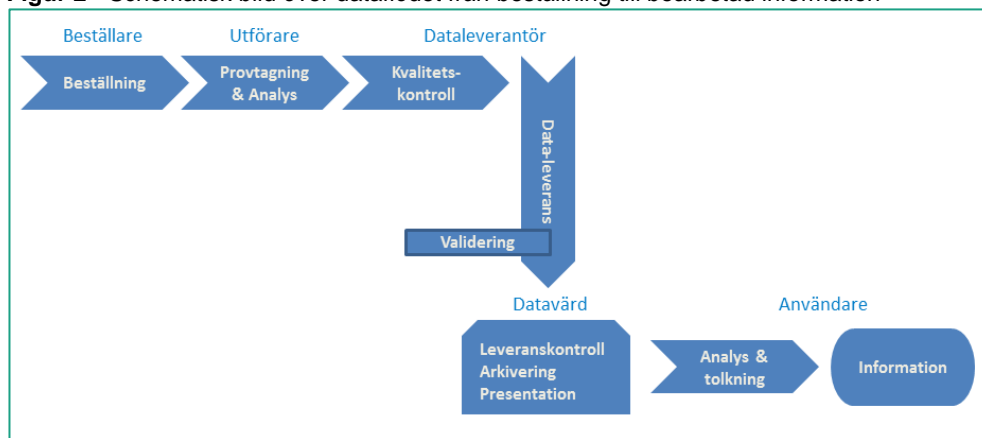
Ett problem har varit att knyta mätningar till rätt mätstationer eftersom ingen ensat stationers namn eller positioner. Naturvårdsverket har därför initierat ett arbete för att skapa ett nationellt stationsregister. En prototyp till stationsregister har tagits fram. Ett stationsregister gör det möjligt för datavärden att koppla mätningar till stationer och för användaren att koppla ihop data från samma station oberoende av om data kommer från olika undersökningar. Stationsregistret kommer att ta bort problem med att t ex samma station anges med olika beteckning. Även problemet med stationer på land kommer att försvinna.

Valideringstjänst

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har för avsikt att låta

leveranser till datavårdarna gå via en valideringstjänst som kontrollerar att data som levereras av utföraren uppfyller vissa kriterier innan de kan tas emot av datavärden. På så sätt ska eventuella fel kunna upptäckas på ett tidigt stadium och korrigeras innan leverans till datavärd. Avsikten är att höja kvaliteten på data och öka tydligheten för dataleverantören samtidigt som datavårdarna kan använda sina resurser till mer kvalificerade uppgifter än att rätta formatfel och liknande. Verktuget effektiviserar och kvalitetssäkrar arbetet för både dataleverantören och datavärden (figur 2). Valideringstjänsten kommer att underlätta inrapportering betydligt. Arbetet med valideringstjänsten pågår och utförs i samarbete mellan datavårdarna och Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Figur 2 - Schematisk bild över dataflödet från beställning till bearbetad information



Webbtjänster för överföring av data

Trenden är att användarverktyg i allt högre grad hämtar data genom webbtjänster och en del datavårdar har redan på försök börjat sprida sina data genom webbtjänster. Härigenom görs data inte endast tillgängliga för människor som laddar ned data från datavårdarnas webbsidor, utan data blir också tillgängliga för andra IT-system. Genom användning av webbtjänster kommer den internationella rapporteringen att underlättas mot exempelvis EEA och ICES. Det möjliggör för den som vill vidareutnyttja datavärdens data att bygga till exempel egna webbsidor eller appar för att presentera informationen på nya sätt. En sådan utveckling ligger i linje med E-delegationens riktlinjer att data ska kunna utnyttjas vidare till andra syften än det ursprungliga, vilket i det här fallet är att följa upp förändringar i miljön. Arbetet har påbörjats för att se i vilken utsträckning internationell rapportering ska kunna göras genom webbtjänster för att öka kvaliteten och aktualiteten i data hos de internationella användarna. Webbtjänst för överföring av data kommer troligen ge ökade incitament för att rapportera in data till datavärd.

Detta skulle öka ytterligare om datavårdarna kunde erbjuda möjligheter att på olika sätt presentera data. Om de nationella databaserna dessutom kan kopplas upp till VISS skulle verksamhetsutövarna kunna gå in på en specifik vattenförekomst och troligen kunna få data presenterad i diagram med möjlighet till förenklad trendanalys.

Hur ser datavårdarna på möjlighet att ta emot data från verksamhetsutövarnas recipientkontroll?

För att besvara denna fråga tillfrågades sex av de nationella datavårdarna om hur de ser på möjligheten att hantera ytterligare data bland annat från verksamhetsutövarnas recipientkontroll.

Möjlighet att ta emot, lagra och tillgängliggöra den data som kommer in idag

– Flertalet av datavårdarna tar redan idag emot data från samordnad recipientkontroll och kommunal övervakning och flera är även positiva till att ta emot ytterligare data. Utvecklingsarbete pågår bland annat för att effektivisera hanteringen av biologiska data.

Resursbrist – De nationella datavårdskapen bedöms redan idag vara underfinansierade enbart utifrån behovet från den nationella miljöövervakningen. Om datavårdarna ska kunna garantera att ta emot data även från samordnad recipientkontroll och kommunal övervakning behövs en långsiktig finansiering. Resursbrist gör ofta att hanteringen av problematiska dataleveranser, med brister i kvalitetssäkring eller format, måste nedprioriteras.

Konsekvenser av resursbrist – Förseningar av hantering av dataleveranser på grund av att kapacitet saknas för att ta emot data gör att kvalitetssäkringsarbete blir lidande då återkoppling angående eventuella fel försvåras på grund av att information om data glömts bort. Datavårdskapet kan inte utvecklas i takt med dataanvändarnas och dataleverantörernas behov.

Behov av stödssystem – Viktigt att få stödssystemen på plats (stationsregistret, valideringstjänsten, etc.) för att i möjligaste mån reducera den manuella datahanteringen. Om datamängderna skulle öka påtagligt krävs mer resurser och reduktion av manuell datahantering. Generellt tar dataleveranser från kommunal övervakning och recipientkontroll längre tid för datavärden att hantera än nationell och regional data och datavärden måste ofta kontakta dataleverantörer flera gånger innan data kan databasläggas och därigenom göras tillgänglig. Med detta på plats bedömer de flesta datavårdare att de inte ser några hinder för att ta emot ytterligare data. Detta ställer dock höga krav på att kvalitetssäkringssystemet fungerar.

Förändrat arbetssätt – Förutom vissa rutiner och ändringar i databaserna kommer informationsinsatser att krävas för att datavårdarna ska kunna hantera alla data. Äldre data kan vara av en kvalitet som inte uppfyller vissa huvudkrav och man bör överväga vilka data som ska tas emot och hur kvalitetsklassning av data bör utföras. Eventuellt kan det behövas ytterligare justering av dagens dataleveransmallar för att kunna ta emot påverkade recipientkontrolldata. För recipientkontrolldata skulle det även vara önskvärt att utöka metadatahanteringen så att det tydligt framgår påverkansgrad såsom; form av utsläpp, utsläppskälla, avstånden till utsläppskälla.

Ytterligare tjänster som kan erbjudas av datavårdarna - Inom flera datavårdskap finns personal med erfarenhet av att skapa och presentera trender, diagram, beräkningar, statistiska analyser, flödesnormaliserade transportberäkningar, statusklassningar, aggregeringar av data, indexberäkningar, med mera. En del datavårdar bedömer att de skulle kunna matcha enskilda parametrar mot bedömningsgrunderna automatiskt och tillhandahålla detta utan några större merarbeten. Även automatklassningar av den ekologiska statusen och bedömningar av den kemiska statusen bör i kunna göras av vissa datavårdar. En datavård svarar att de kan lösa många tjänster om dessa läggs som separata uppdrag. Även tillrättalagda presentationer skulle kunna utvecklas.

Sammanfattningsvis verkar det finnas potential för att bygga ut dagens datavårdskap så att de ska kunna ta emot ytterligare data. Detta kräver dock en långsiktighet i form av en långsiktigt säkrad finansiering för personal och datakapacitet. Fungerande datavårdskap är en förutsättning för att data från till exempel verksamheternas egenkontroll av recipienten ska kunna användas för andra syften så som uppföljning av vattenanknutna miljökvalitetsnormerna.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen uppdrar åt Havs-och vattenmyndigheten att utreda en långsiktigt säkerställd organisation för god datatillgänglighet. Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att regeringen ser över hur resurser till datavårdskapen kan säkras långsiktigt.

I sammanhanget är det viktigt att lyfta att berörda myndigheter bör utreda frågan om informationssäkerhet och analysera konsekvenserna av att samla in stora mängder data och tillgängliggöra dessa för allmänheten.

Förslag 2

Standardiserade parametrar och metoder

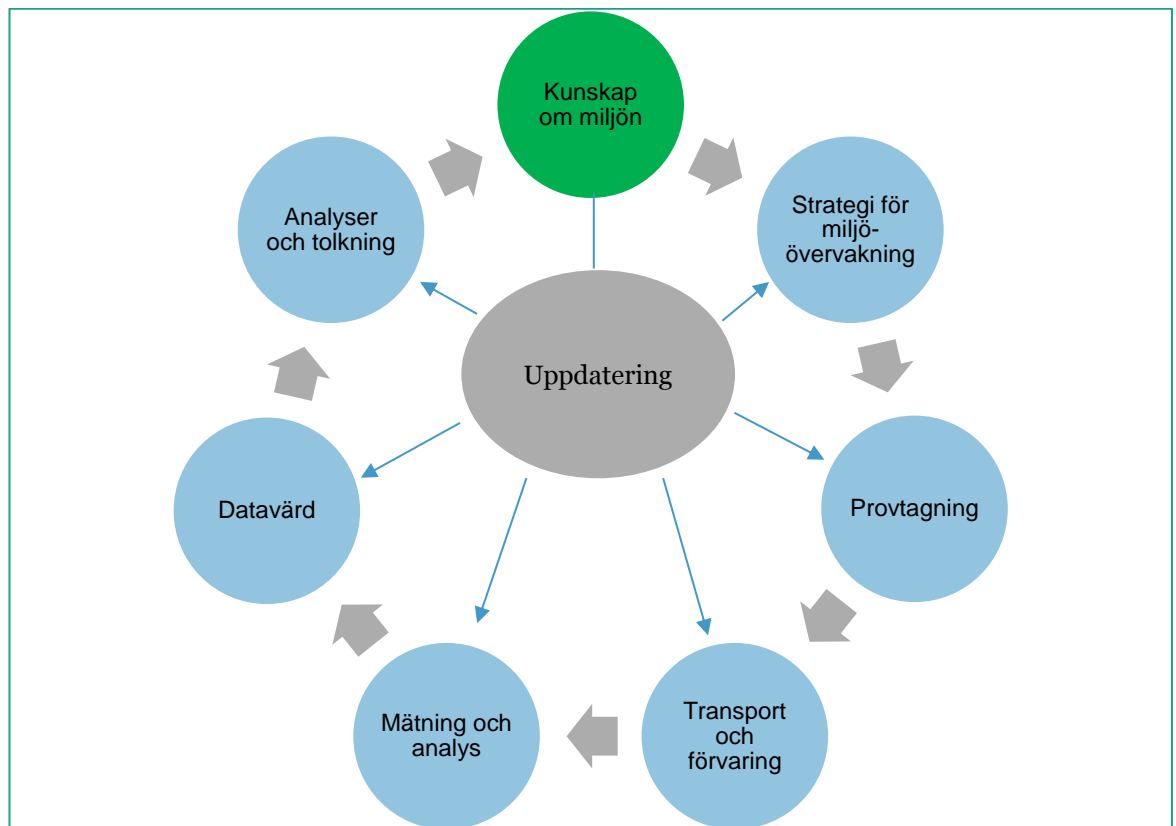
En viktig uppgift i samordnings- och kvalitetssäkringsarbetet inom miljöövervakningen är att utarbeta standardiserade metoder och parametrar. Detta görs idag inom den nationella och regionala miljöövervakningen genom att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket tar fram och uppdaterar så kallade undersökningstyper. Därför avser Havs- och vattenmyndigheten att, tillsammans med övriga ansvariga myndigheter, genomföra en komplettering och precisering av de undersökningstyper som idag styr den nationella och regionala övervakningen. Dessa undersökningstyper bedöms även kunna utgöra en central grund för verksamhetsutövares egenkontroll och bör beaktas vid framtagande av vägledning för utformning av kontrollprogram.

Undersökningstyperna är metodbeskrivningar för miljöövervakningen som anger hur en undersökning inom ett delprogram ska läggas upp. De syftar till att undersökningarna ska utföras på samma sätt så att jämförbara resultat erhålls inom landet. Dessa är även direkt applicerbara på

verksamhetsutövarnas recipientkontroll. Det gäller framförallt inom den samordnade recipientkontrollen där det är vanligt att undersökningstyper anges som standardiserade metoder i mätprogrammen. Generellt avser Havs- och vattenmyndigheten att komplettera undersökningstyperna genom att de bättre anpassas till havs- och vattenförvaltningens krav. Dessutom avser myndigheten att precisera ytterligare kvalitetskrav i undersökningstyperna, bland annat kvantifieringsgräns och mätosäkerhet.

För att säkerställa att insamlade data är av tillräcklig kvalitet måste hela processen som leder till framtagande av data genomsyras av ett kvalitetstänkande (figur 3) Varje kvalitetssäkrat moment i kedjan ska dessutom utvärderas och kontinuerligt uppdateras. Förutom uppdatering och komplettering av undersökningstyperna avser Havs- och vattenmyndigheten att förtydliga den kvalitetssäkring som generellt krävs inom övervakningen av vatten i form av ett generellt vägledande kvalitetsdokument (läs mer på Havs- och vattenmyndighetens hemsida under rubriken "Miljöövervakning"). Detta kommer att integreras i det kvalitetssystem för samordnad miljöövervakning som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har gemensamt.

Figur 3 - Illustration av en process från strategi till kunskap där varje moment genomgår kvalitetssäkring och uppdatering.



Förslag 3

Vägledning för egenkontroll

Idag bedöms inte verksamheter med diffusa utsläpp eller fysisk påverkan bedriva recipientkontroll i lika stor utsträckning som verksamheter med punktutsläpp. I den enkät som i uppdraget skickades ut till länsstyrelser och kommuner, bedömde knappt 80 %, av dem som besvarade enkäten, att verksamheter med punktutsläpp helt eller till största del utför den recipientkontroll som krävs för tillsynen. Knappt 8 % ansåg att detta var fallet för verksamheter med diffusa utsläpp och fysisk påverkan.

Enligt samma enkät angav mer än 70 % av de som besvarade den att det saknades tydliga riktlinjer och handledning för utformningen av recipientkontroll inom egenkontrollen. Ännu fler ansåg att det fanns otydligheter i lagstiftningen. Vidare framkom att mer än 80 % av dagens recipientkontroll enbart delvis eller inte alls ger ett tillräckligt underlag för att planera, utföra och utvärdera miljöskyddande åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns behov av att utveckla och ta fram ny vägledning, inom området egenkontroll av vattenrecipenter, riktad till verksamhetsutövare. Utgångspunkt bör vara Naturvårdsverkets ”Guide för upprättande och översyn av limniska och marina kontrollprogram, Rapport 5551”. Åtgärden behöver ske i nära samarbete med andra berörda myndigheter och i dialog med verksamhetsutövare. En viktig del i arbetet blir att tydliggöra kopplingen till ovan nämnda undersökningstyper, standardiserade parametrar och metoder. Det är Havs- och vattenmyndighetens intention att vägledningen ska bidra till bättre kvalitetssäkring av data framtagen av verksamheter samt även vara till stöd vid provning och tillsyn.

Förslag 4

Data om belastning och påverkan genom rapportering från verksamhetsutövare

Kunskap om belastningar och påverkan från antropogena källor är grundläggande för att bland annat kunna fullgöra arbetet inom havs- och vattenförvaltningen och miljöövervakningen. Kännedom om påverkan från mänsklig verksamhet krävs när kartläggning och analys genomförs eller operativa övervakningsprogram upprättas enligt vattenförvaltningsförordningen. Genom att öka kunskapen om var utsläpp och övrig påverkan sker samt vilken typ av påverkan det är fråga om ges bättre förutsättningar för att genomföra havs- och vattenförvaltningsarbetet.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten se över

behovet av utökade krav på inrapportering av belastningsdata genom exempelvis miljörapport.

Inom ramen för det förevarande uppdraget har Havs- och vattenmyndigheten till viss del studerat möjligheten att utöka skyldigheten att lämna miljörapport. Detta efter att ha uppmärksammats på att belastningsdata idag inte alltid finns tillgänglig för de myndigheter som behöver den för att genomföra övervakning och kontroll. Miljörapport eller liknande från verksamhetsutövaren kan därför vara ett lämpligt verktyg för att samla in belastningsdata, eftersom uppdatering sker årligen och rapporteringen görs till ett centralt register.

Den information som behöver samlas in är data om föroreningar från punktkällor, diffusa källor (från till exempel tätorter, jordbruk och skogsbruk), vattenuttag och flödesregleringar, inbegripet till exempel överföringar och avledning av vatten. Belastningsdata är uppgifter som behövs för tillsynen och utgör en bas för det urval av tillsynsobjekt som tillsynsmyndigheten gör. Vilka belastningsuppgifter som är av störst intresse måste dock analyseras noga för varje bransch varvid nyttan av den ökade kunskapen vägs mot kostnader för verksamhetsutövarna.

Vattenverksamhetsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2013:69) presenterat ett förslag om hur vissa vattenverksamheter skulle kunna omfattas av kravet på miljörapport. Vattenverksamheter omfattas idag inte av krav att lämna in miljörapport, trots att bland annat vattenkraften står för en betydande påverkan på enskilda vattenförekomster (se figur 1). Utöver vattenverksamheterna saknas data från mindre miljöfarliga verksamheter samt diffusa källor. En skyldighet att lämna in en förenklad miljörapport, som enbart innehåller belastningsdata samt utsläppspunkt, för vissa icke-tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter skulle därför kunna komplettera Vattenverksamhetsutredningens förslag.

Vad kan göras för att långsiktigt få en bättre kontroll och övervakning av våra vatten?

Havs- och vattenmyndigheten föreslår

5. Regeringen tillsätter en utredning av möjligheten att finansiera kontroll av att miljö kvalitetsnormer för vatten följs genom införandet av en vattenkontrollavgift. I utredningen bör ingå att utföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys. Förslagen bör omfatta de verksamheter som påverkar såväl yt- som grundvatten.

Dagens system med egenkontroll har inte konstruerats för att samla in de data som behövs inom miljöövervakningen eller för att uppfylla de krav som ställs inom EU-rätten. Därför bör möjligheter till större strukturella förändringar utredas. Då den typen av förändringar som avses, ligger utanför det här uppdraget har Havs- och vattenmyndigheten inte haft möjlighet att närmare utreda alternativ till dagens system. De analyser som gjorts inom detta uppdrag samt åsikter från flera remissinstanser har dock pekat på att en långsiktig förändring är önskvärd för att fylla de behov av övervakning som finns. Det behöver även utredas om kostnaderna, i vart fall delvis, bör bäras av någon annan än staten i enlighet med principen om att förorenaren ska betala.

Nedan presenteras två tänkbara alternativ till hur verksamhetsutövare skulle kunna omfattas av krav på övervakning av den gemensamma påverkan. Dessa alternativ kräver dock ytterligare utredning. Utifrån dessa alternativ samt dagens system presenteras fyra möjliga strategier för det fortsatta arbetet samt konsekvenserna av dessa. Slutligen presenteras det förslag som Havs- och vattenmyndigheten utifrån dagen kunskap anser skulle vara det mest effektiva för att kontrollera och övervaka Sveriges yt- och grundvatten.

Två alternativa förslag till hur fler verksamhetsutövare skulle kunna omfattas av krav på recipientkontroll.

Alternativ 1 – Direkta krav om övervakning riktade mot verksamhetsutövare

Inför arbetet med Havsmiljöutredningens slutbetänkande (SOU 2008:48) tog professorn Jan Darpö fram en underlagsrapport gällande rättsliga möjligheter att ställa direkta krav på dem som påverkar vattenmiljö att kontrollera dess status (Darpö 2008). Utredningen diskuterar de tidigare promemorior som tagits fram av bland annat Naturvårdsverket samt rättspraxis som utvecklats under 1990-talet i Koncessionsnämndens avgöranden.⁴ Den rättsliga diskussionen i Havsmiljöutredningen tycks till stora delar baseras på underlagsrapporten.

⁴ De beslut som diskuteras härrör från miljöskyddslagens tid men är fortfarande relevanta efter införandet av miljöbalken då 43 § miljöskyddslagen överfördes, i princip, ordagrant.

I SOU 2008:48 föreslogs ändring i miljöbalken genom att det i 5 kapitlet bland annat skulle föras in en 12 § i vilken det framgick att vattenmyndigheten ges rätt att förelägga verksamhetsutövare att genomföra de kontroller och den miljöövervakning som krävs enligt vattenförvaltningsförordningen. Förslaget konstruerades baserat på den systematik som används i 26 kap. 22 § miljöbalken och som utgår ifrån att direkta krav ställs mot enskilda verksamhetsutövare alternativt att övervakningen utförs samordnat av annan på verksamhetsutövarnas bekostnad.

Återstående frågeställningar

Darpös utredning identifierar och hanterar många av de frågeställningar som finns i dagens system för miljöövervakning. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att en del frågor som belysts av Darpö bör utredas ytterligare.

Främst bör frågan om vem som ska vara behörig att rikta krav mot verksamhetsutövare utredas vidare. I Darpös utredning föreslås att vattenmyndigheterna utses.

En annan fråga av betydelse är vilka rättsliga möjligheter som finns att samla flera verksamheter under ett gemensamt övervakningsprogram. Att det kan vara rationellt för verksamhetsutövare att i många fall inordna sig i ett gemensamt program stämmer säkert i många fall men systemet bör också någorlunda smidigt kunna fånga upp de som inte vill delta. Darpö föreslår att vattenmyndigheterna ska ges befogenhet att meddela förelägganden enligt samma modell som tillsynsmyndigheterna har idag enligt 26 kap. 22 § miljöbalken.

Att använda myndigheter för att kräva in den övervakning och de kontroller som behövs inom respektive förvaltningsområde genom att rikta krav mot enskilda verksamheter bedöms som resurskrävande för den eller de myndigheter som ska genomdriva kraven, särskilt om samordning mellan verksamheter inte sker frivilligt. Även om någon utomstående genomför undersökningarna och kostnaderna fördelas mellan flera verksamheter kommer ett stort antal förelägganden och beslut behöva fattas. I detta sammanhang ska dessutom verksamhetsutövarna ges möjlighet att yttra sig inför beslutet⁵ och en skälighetsavvägning göras i varje enskilt fall. Det är tänkbart att förslaget skapar ett administrativt tungt system där förelägganden mot ett stort antal verksamheter behöver utfärdas och många överklaganden hanteras. Även andra beslut om till exempel kostnadsfördelning när det gäller att låta någon annan utföra undersökningar och om skyldighet att betala kostnader för dessa skulle behöva tas. Hur stor del av den behöriga myndighetens administrativa kostnader verksamheterna ska åläggas, vid sidan av kostnaderna för övervakning och kontroll, är också en viktig fråga. Det är därför betydelsefullt att närmare utreda vilka exakta konsekvenser förslaget

⁵ Regeringens proposition 1997/98:45, del 2, sidan 283.

medför i form av arbetsbelastning för myndigheter och om förändringar av myndigheternas organisation skulle krävas.

En ordning där förelägganden riktas mot enskilda verksamhetsutövare har sina brister av administrativa- och ekonomiska skäl. Det finns däremot klara fördelar genom att verksamhetsutövarna direkt får bära kostnaderna för den övervakning som deras verksamhet ger upphov till.

Slutligen omfattar Darpös utredning inte övervakning och kontroll enligt havsmiljöförordningens krav. Ett slutligt förslag bör omfatta samtliga områden som omfattas av miljö kvalitetsnormer och regleras genom 5 kapitlet i miljöbalken.

Alternativ 2 – Vattenkontrollavgift

Ett alternativ till den modell som beskrivs ovan är en konstruktion där verksamheter bidrar till den övervakning som behövs genom att betala en avgift. En vattenkontrollavgift är väl i linje med principen att förorenaren ska betala och bör, som utgångspunkt, tas ut av de som bidrar till påverkan på miljön genom utsläpp av föroreningar eller på annat sätt. I ramdirektivet för vatten används även principen om kostnadstäckning för vattentjänster som ett ekonomiskt styrmedel för att nå direktivets mål. EU-domstolen har tolkat bestämmelsen om kostnadstäckning i ett nyligen avgjort mål.⁶ Domstolen ansåg att någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa principen på alla typer av vattentjänster inte förelåg. Principen som sådan ger dock stöd för att ålägga även andra än förorenare en skyldighet att bidra till de kostnader samhället har, vilket även kan omfatta övervakning.

Svårigheten med en avgiftskonstruktion är att differentiera avgiftens storlek i relation till påverkan i det enskilda fallet. Frågan är om detta alls är möjligt när det gäller påverkan från mindre industrier eller areella näringar. I de senare fallen skulle avgiftens storlek kunna fastställas efter en nationell schablon baserad på hur verksamheter inom olika branscher typiskt sett påverkar olika typer av vatten. Ett annat alternativ är att kostnaderna för övervakningen bedöms inom ett avrinningsområde eller distrikt i proportion till de olika branschernas påverkan på en viss parameter eller kvalitetsfaktor i samma avrinningsområde eller distrikt. Avgiftsnivån kan i sin tur differentieras efter storleken på de aktuella verksamheterna inom varje grupp. Avgiften bör omfatta övervakningen av både yt- och grundvatten.

Syftet med en vattenkontrollavgift är att finansera de delar av övervakningen som är nödvändig till följd av antropogena belastningar och att de som orsakar belastningarna ska stå för kostnaden för just denna övervakning. Inom vattenförvaltningen utförs den operativa övervakningen som en direkt följd av att miljö kvalitetsnormer riskerar att inte följas. Kostnaderna för sådan övervakning bör fördelas på de som orsakar för detta. Kontrollerande

⁶ Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, mål C-525/12.

övervakning genomförs oavsett graden av påverkan men det ställs krav på höjd övervakningsfrekvens när miljöns tillstånd påverkats negativt. Kravet på den ökade övervakningsfrekvensen är en följd av det faktiska tillståndet i miljön och bör således också finansieras av de som ger upphov till detta.

Vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för hur och var övervakningen genomförs enligt havsmiljö- och vattenförvaltningen. Genom vattenkontrollavgiften bör myndigheterna ges utrymme att komplettera de övervakningsdata som saknas genom att se till att ytterligare kontroller och mätningar görs. Beställningen av övervakning skulle kunna ske genom att:

- A. Utsedd myndighet får i uppdrag att ge villkorade bidrag till vattenvårdsförbund för en i föreskrifter reglerad övervakning av vattenrecipienter. Saknas vattenvårdsförbund för ett område kan bidragen användas för att handla upp en extern utförare. Vattenvårdsförbunden kan komplettera den i villkoren för bidragen reglerade kontrollen utifrån specifika lokala behov och intressen som inte behövs specifikt för vattenförvaltningen. Denna del får finansieras med kompletterande medel från deltagande lokala aktörer.
- B. Utförare av övervakningen blir vattenförbund eller vattenvårdsförbund, likaväl som externa konsulter. Övervakningstjänsterna ska konkurrensutsättas genom ett upphandlingsförfarande och det blir inte fråga om något villkorat bidrag utan istället övervakningstjänster som utförs på beställning. Myndigheten som är beställare av övervakningstjänsterna sätter ramarna för hur arbetet ska genomföras och resultatet redovisas.

En fördel med alternativ A är att övervakningen kan samordnas med eventuell samordnad recipientkontroll som behöver utföras som komplement för att påvisa den enskilda verksamhetens påverkan.

Administration

Skyldighet att betala vattenkontrollavgift kan slås fast i miljöbalkens 5 kapitel, om miljö kvalitetsnormer och annat beslutsunderlag, eller i 27 kapitlet, avgifter. I samma bestämmelse bör även regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om avgiftens storlek och avgiftsskyldighetens omfattning, vilket kan ske i en för ändamålet framtagen förordning. Det är önskvärt att vattenkontrollavgiftens storlek kan justeras över tid för det fall samhällets kostnader ökar eller minskar.

Hur avgiftssystemet ska administreras och om omfördelning krävs är en fråga som kräver utredning. I detta sammanhang måste hänsyn tas till gränsdragningen mellan vad som statsrättsligt är en skatt och vad som är en avgift. Begreppet avgift definieras på följande sätt i proposition 1973:90, s. 213: ”Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna”. Gränsdragningen har diskuterats ytterligare i flera utredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) gör

tolkningen att det normalt krävs någon form av statlig resursförbrukning för att en motprestation ska föreligga och därmed en avgift ska kunna tas ut. Avgiftens syfte är att helt eller delvis täcka statens kostnader för en specifik prestation. För vattenkontrollavgiften skulle denna motprestation vara att genomföra en övervakning av den gemensamma påverkan.

Under vissa förutsättningar kan avgiften ge en motprestation till någon annan än den som betalar. Två exempel är: tillsynsavgifter och avgifter för bankgaranti. Vad gäller tillsynsavgifter erhåller inte verksamhetsutövaren någon direkt nytta av avgiften, utan nyttan kommer hela samhället till godo genom god miljö. När det gäller avgift för bankgaranti är det inte bankerna som har den direkta nyttan av motprestationen, utan bankernas kunder som erhåller en försäkring på insatta medel. Enligt ESV:s tolkning har också tiden mellan prestationerna betydelse. Betalas en avgift för tillsyn men någon tillsyn inte sker förrän senare, minskar detta pålagans avgiftskaraktär. En annan omständighet som kan medföra att karaktären av avgift ifrågasätts är, att avgiftsuttaget täcker ett kollektiv av betalare. Så är ibland fallet vid tillsyn då många verksamhetsutövare betalar. Tillsynsmyndighetens motprestation går då inte alltid att härleda i det enskilda fallet. Ju fler verksamheter som betalar tillsammans, desto svagare blir sambandet.

När det gäller vattenkontrollavgiftens administration ser Havs- och vattenmyndigheten två alternativ:

- *Central administration*
Vattenkontrollavgiften samlas in på central nivå och omfördelas efter de regionala behov som finns. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten sköter insamling och omfördelning av avgiftsmedlen till avrinningsdistrikten eller länen.
- *Regional administration*
Vattenkontrollavgiften samlas in på regional nivå av antingen vattenmyndigheten eller länsstyrelsen.

En fördel med regional administration är att administrationen av avgiften sker nära de som betalar och att sambandet mellan prestationerna förblir klart. Vad gäller central administration är sambandet mellan prestationerna mer diffust och uttagets statsrättsliga status oklar. Ytterligare en fördel med central administration är att medel till nationellt genomförd övervakning under till exempel havsmiljöförvaltningen kan skiljas ut direkt av den myndighet som ansvarar för avgiftsuttaget.

Diskussion

En avgiftskonstruktion är, när det gäller att täcka det allmännas kostnader för kontroll och övervakning av miljöpåverkan, mer önskvärd än en skatt. Kopplingen mellan den verksamhet som förorenar och övervakningen som krävs till följd av föroreningen blir tydlig. Verksamhetsutövare kan dra nytta av den övervakning som utförs genom vattenkontrollavgiften för att bedöma verksamhetens påverkan på miljön. Övervakningen medför då en nytta för

verksamheten genom att behovet av egenkontroll i denna del tillgodoses. För finansiering av den gemensamma påverkan på vatten kommer vattenkontrollavgiften att behöva kompletteras med statlig finansiering. Ett argument för att fördela kostnaderna på flera är att alla samhällsmedborgare har bidragit till den föroreningsituation som föreligger genom sin livsstil och att även konsumenterna därmed kan anses behöva bidra. Lösningar med miljöskatter som riktas mot vissa typiskt förorenande verksamheter eller produkter som orsakar förorening kan också vara ett alternativ att täcka kostnaderna för ytterligare övervakning.

Avgiftskonstruktionerna enligt ovan behöver utredas vidare. Inom ramen för detta uppdrag har inte en detaljerad utredning genomförts utan ambitionen har varit att föra fram utgångspunkter för ytterligare utredning.

Av de synpunkter som kommit fram under hearing och kontakter med olika intressenter har flera av dessa förordat en vattenkontrollavgift framför andra alternativ där verksamhetsutövarna är med och finansierar delar av den gemensamma påverkan.

Fyra möjliga strategier och konsekvenserna av dessa

Strategier

Utifrån dagens system för kontroll och övervakning av Sveriges yt- och grundvatten samt ovanstående alternativ utkristalliseras fyra möjliga strategier för att utöka och förbättra övervakningen av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten:

- I. Oförändrat övervakningssystem men bättre vägledning, om kontroll av vattenrecipient, riktad till verksamhetsutövare.
- II. Skapa ytterligare möjlighet att ställa direkta krav mot verksamhetsutövare utifrån kapitel 5 i miljöbalken (se ovan *Alternativ 1 – Direkta krav om övervakning riktade mot verksamhetsutövare*).
- III. Skapa ett system för uttagande av vattenkontrollavgift (se ovan *Alternativ 2 – Vattenkontrollavgift*).
- IV. Utökad statlig finansiering för kontroll och övervakning av den gemensamma påverkan.

Samtliga strategier syftar till att i högre grad än idag uppfylla kraven på kontroll och övervakning. Tre av strategierna har även till syfte att utöka kostnadsansvaret till fler aktörer (strategi I – III). Det är dock möjligt att utöka övervakningen utan att utvidga omfattningen till fler aktörer genom statlig finansiering av den gemensamma påverkan (strategi IV). En sådan strategi skulle helt fokusera på förbättringar av övervakningen, vattenstatusen och andra miljöeffekter.

Nedan diskuteras strategiernas möjliga konsekvenser för olika aktörer.

Konsekvenser

Verksamhetsutövare som idag deltar i samordnad recipientkontroll

I förhållande till dagens system skulle troligen samtliga strategier ovan vara gynnsamma för de verksamhetsutövare som idag deltar i den samordnade recipientkontrollen (Tabell 1). Detta då fler skulle vara med och dela på kostnaden för den samordnade kontrollen av recipienten. Ur kostnadssynpunkt för verksamhetsutövarna skulle naturligtvis strategin med statlig finansiering vara den mest gynnsamma. En vattenkontrollavgift bedöms också vara mer gynnsam än övriga strategier. Detta då utgångspunkten för denna strategi är att alla som påverkar ska delta och att kostnaden för verksamhetsutövarnas recipientkontroll i högre grad än idag blir proportionell mot påverkansgraden. Förutsättningar för en vattenavgift behöver dock utredas ytterligare och konsekvensbedömas.

Tabell 1 - Kvalitativ konsekvensanalys för strategi I till IV i förhållande till dagens system

<i>Aktör/</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Verksamhetsutövare som idag deltar i SRK	+	+	+	+
Verksamhetsutövare som idag inte deltar i SRK	-	-	-	0
Myndigheter och kommuner	-	-	-	-
Statens direkta utgifter för övervakning	0/-	0/-	0/-	-
Flexibilitet	0	0	+	+
Stabilitet	0	0	+	+
Principen om förorenaren betalar	+	+	+	0

. +: positiva konsekvenser, - : negativa konsekvenser, 0 : neutralt

Verksamhetsutövare som idag inte deltar i samordnad recipientkontroll

I förhållande till dagens situation skulle ovanstående strategier leda till en ökad kostnad alternativt oförändrad kostnad vid statlig finansiering för de verksamhetsutövare som idag inte deltar i samordnad recipientkontroll. Troligen skulle en vattenkontrollavgift innebära att fler är med och delar bördan och därmed mer positivt än en strategi som innebär direkta krav mot verksamhetsutövarna enligt strategi I och II. För att kunna göra en korrekt bedömning av konsekvenserna inom respektive bransch till exempel jordbruk, skogsbruk och vattenkraften behöver dock en analys av kostnadsfördelningen genomföras.

Genomförande av en vattenkontrollavgift kan komma att innebära att det för vissa verksamheter tas ut en schablonmässig kostnad. Det kommer inte att vara ekonomiskt försvarbart, ur administrativ synpunkt, att för varje enskild verksamhet beräkna en kostnad baserad på påverkansgraden. Detta skulle

exempelvis kunna bli fallet för jord- och skogsbruk. Att inte fastställa avgiftens storlek för den enskilda verksamheten kan vara en nackdel i förhållande till strategi I och II som ger ett större incitament för varje enskild verksamhet till minskad påverkan och därmed ett verktyg för miljöstyrning.

Myndigheter och kommuner

Samtliga strategier syftar till att i högre grad än idag uppfylla kraven på kontroll och övervakning. Samtliga föreslagna strategier kommer därför troligen även leda till ökad administration och ökade kostnader för ansvariga myndigheter. Om en utökning av recipientkontrollen ska ske genom förbättrad vägledning riktad till verksamhetsutövarna kommer det troligen även öka behovet av tillsyn för att kontrollera efterlevnaden. Detta kommer framförallt att kräva mer resurser till kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet (strategi I). Om direkta krav skulle kunna ställas utifrån 5 kapitlet i miljöbalken (strategi II), skulle detta innebära ett behov av ytterligare resurser eller omprioriteringar för ansvarig myndighet. Införande av ett vattenkontrollavgiftssystem kommer att innebära en ökad kostnad för de myndigheter som blir utsedda att administrera systemet och en statligt finansierad övervakning kräver ytterligare resurser för utformning av övervakningen.

Det allmänna

Samtliga föreslagna strategier kommer enligt ovan kräva ytterligare resurser till ansvariga myndigheter, vilket ger en ökad kostnad för det allmänna. Den direkta kostnaden i form av finansiering av övervakning kommer dock naturligtvis vara störst vid en statlig finansiering. Även för övriga strategier kommer dock staten att behöva gå in och finansiera övervakningen för vissa typer av påverkan, där ett ansvar inte kan läggas på en enskild verksamhet. Det skulle till exempel kunna handla om gamla miljöskulder i form av förorenade områden. Långsiktigt bör dock en väl fungerande övervakning av yt- och grundvatten vara gynnsam. En fungerande övervakning är grunden för ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete och därmed möjligheterna att uppnå god status eller god miljöstatus. Vilket i sin tur är en förutsättning för uthålligt nyttjande av gemensamma vattenresurser. Risker om inte samhället lyckas med detta är att kostnaden skjuts på framtiden, en kostnad som då troligen är betydligt större än idag. En samhällsekonomisk analys behöver genomföras för att kunna göra en kvalitativ bedömning av konsekvenserna för det allmänna.

Andra aspekter att ta i beaktande

Flexibilitet

Flexibilitet är viktigt för att anpassa övervakningen till de behov som finns vid varje tidpunkt. Ett hypotesbaserat arbetssätt, där övervakning anpassas till vad man bedömer är viktigt att veta, ger största effekt för förståelsen av de miljöbelastningar som finns och de miljöeffekter de orsakar. Det ger även större kostnadseffektivitet. De strategier som har störst förutsättningar till flexibilitet och att stödja ett hypotesbaserat arbetssätt är de strategier där resurserna är frikopplade från verksamhetsutövarna och kan läggas där en övergripande utförare bedömer det mest lämpligt. Övervakningsinsatsernas

och datans användbarhet är således störst i strategi III och IV. Övervakningen måste kunna anpassas efter behoven av analysparametrar, provpunkter och frekvenser. Flexibiliteten är även viktig för att kunna möta nya rön samt de förändringar i miljön, regler och tolkningar som kommer att uppstå. Flexibilitet främjar även kostnadseffektivitet. Ett system där man inte blir bunden av återföring av resurser till verksamhetsutövarna ger störst flexibilitet. Alltså strategi IV, statlig finansiering.

Stabilitet

Utförande av övervakning enligt en rad EU-rättsliga krav, införlivade i svensk lagstiftning, är bindande. Medlemsländerna ansvarar också för ett korrekt genomförande av direktiven och att övervakningen bedrivs enligt de krav som finns i dessa. Det är därför viktigt att genomförande av denna övervakning vilar på en stabil grund. Ur denna aspekt är vattenkontrollavgift eller statlig finansiering att föredra. De övriga strategierna bygger på ett antal osäkra moment där genomförandet är beroende av ställningstagande och prioriteringar hos ett stort antal myndigheter och verksamhetsutövare. Detta handlar bland annat om "frivillighet" att delta i den samordnade recipientkontrollen, myndigheters prioritering av arbetet med att ställa direkta krav mot ytterligare verksamheter och om den samordnade recipientkontrollens möjlighet att utföra övervakning som uppfyller till exempel vattenförvaltningens krav.

Internationell jämförelse med andra EU-länder

Vid utformande av system för kontroll och övervakning av Sveriges vatten är det motiverat att studera system i andra EU-länder. I detta syfte skickades en enkät, med totalt åtta stycken frågor, till miljömyndigheter i ett stort antal EU-länder (Bilaga 4). Frågorna var fokuserade på utformning och genomförande av den operativa övervakningen enligt vattenförvaltningens krav. Totalt inkom svar från sju länder (Danmark, Finland, England inklusive Nordirland, Norge, Skottland, Tyskland och Österrike).

Den genomförda studien visar på en mångfald av system för genomförande av den operativa övervakningen. Av de länder som svarat på enkäten verkar det vara systemen i Norge och Finland som mest liknar det svenska. I dessa länder i likhet med Sverige är det till största delen verksamhetsutövarna som utformar den operativa övervakningen. I Norge och Finland görs bedömningen att den operativa övervakningen till mindre än 25% uppfyller vattenförvaltningens krav på en riskbaserad övervakning, vilket också stämmer väl med situationen i Sverige. Största skillnaden mellan våra grannländer och Sverige är att de anger att data från den operativa övervakningen till största delen samlas i nationella databaser tillgängliga för allmänheten.

Av övriga länder anger fyra länder att de till mer än 50% har en operativ övervakning som uppfyller vattenförvaltningens krav på riskbaserad övervakning. Alla länder anger även att de har planer på att revidera de operativa programmen. Skottland anger att de kommer att utföra detta med stöd av EU-expert. I samtliga länder (förutom Norge och Finland) som svarat på enkäten är det statliga eller nationella myndigheter som utformar de operativa programmen. Alla länder utom Finland bedömer att samma kvalitetskrav ställs på den operativa övervakningen som på den kontrollerande övervakningen.

Finansiering av den operativa övervakningen är i de flesta länder till mer än 50% finansierad med statliga medel. I Finland och Tyskland bedöms dock merparten (mer än 50%) betalas av de som påverkar vattnet. Principen om förorenaren betalar, tillämpas av fem länder genom lagliga verktyg. I Tyskland och Norge tas någon form av avgift ut från de som påverkar vattnet. En större revidering av finansieringen av den operativa övervakningen planeras i Skottland och England.

Gällande datahantering och tillgänglighet så samlas data från den operativa övervakningen till största delen i nationella databaser som är tillgängliga för allmänheten. Skottland och England bedömer dock att detta är fallet endast till en mindre del.

Förslag till framtida upplägg av övervakning och kontroll

Utifrån bristerna i dagens system och kunskap om implementering i några andra EU-länder konstaterar Havs- och vattenmyndigheten att flera ändringar behövs göras i nuvarande system, för att få en heltäckande och sammanhängande övervakning med godtagbar tillförlitlighet. Utifrån den kvalitativa konsekvensanalysen av ovanstående strategier dras slutsatsen att den mest gynnsamma strategin för en utökning av övervakningen skulle vara genom ytterligare statlig finansiering och/eller införandet av en vattenkontrollavgift. Detta behöver dock utredas mer och det behöver utföras en kvalitativ konsekvensanalys i form av en samhällsekonomisk analys.

Havs- och vattenmyndigheten ser att grunden i ett nytt system bör vara en nationellt/distriktsvis samordnad övervakning med syfte att kontrollera att miljö kvalitetsnormer för havs- och vattenförvaltningen följs (Figur 4). I de fall ytterligare underlag krävs för att utvärdera de enskilda verksamheternas påverkan på miljön ställs ytterligare krav på enskild eller samordnad kontroll av vattenrecipienten. Kompletterande övervakning görs för att uppfylla ytterligare krav på uppföljning enligt de svenska miljö kvalitetsmålen.

Kontroll av att miljö kvalitetsnormer för vatten följs (MKN kontroll) skulle inkludera övervakning som uppfyller kraven på:

- kontrollerande övervakning enligt vattenförvaltningens krav för att:
 - komplettera och bekräfta påverkansanalysen i opåverkade och påverkade områden,
 - bedöma långsiktiga förändringar som omfattas av naturliga och omfattande mänsklig verksamhet och
 - utforma effektiva och ändamålsenliga övervakningsprogram i framtiden
- operativ övervakning enligt vattenförvaltningens krav
- undersökande övervakning i de fall påverkanskällan är okänd eller orsakad av flera verksamheter och
- indikatorer inom havsmiljöförvaltningen
- övervakning av vattenkvaliteten i vattenförekomster där uttag av dricksvatten sker.

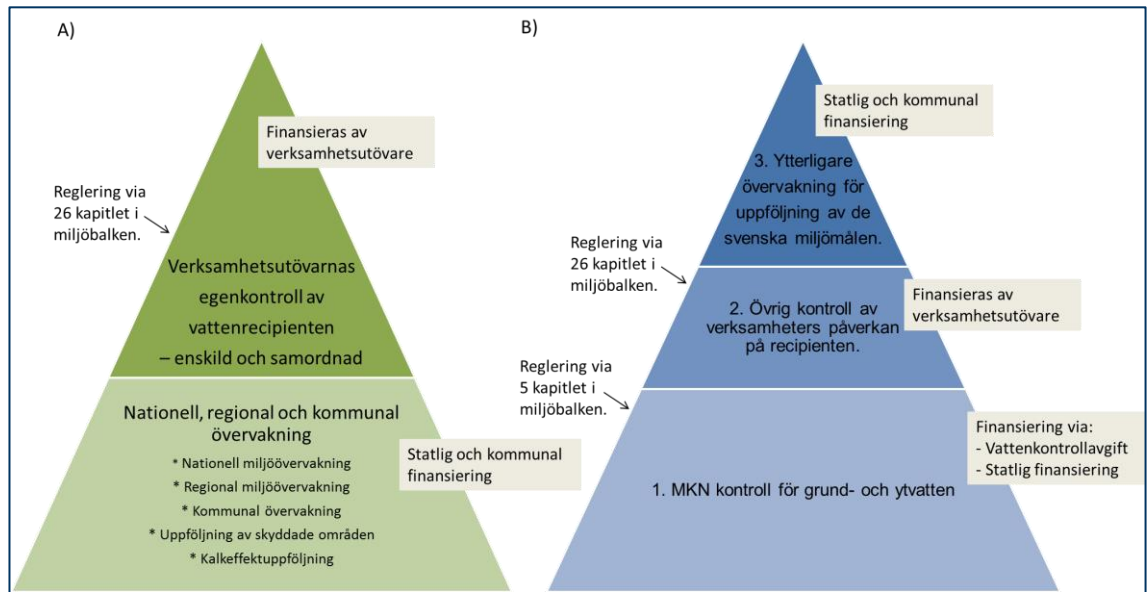
Övrig kontroll av vattenrecipienter som verksamhetsutövarna ansvarar för skulle, förutom dagens krav, inkludera kontroll som uppfyller krav på:

- undersökande övervakning i de fall påverkan kan kopplas till en specifik verksamhet enligt vattenförvaltningens krav
- ytterligare rapportering av belastnings och påverkansdata

Ytterligare övervakning för att följa upp de svenska miljömålen skulle inkludera:

- övervakning av övrigt vatten alltså vatten som inte omfattas av miljökvalitetsnormerna för vatten
- uppföljning av indikatorer som ej ryms inom ovanstående kontroll och övervakning,
- övervakning enligt art- och habitatdirektivet.

Figur 4 - Illustration av dagens (A) och förslaget på det framtida upplägget (B) av kontroll och övervakning av Sveriges grund- och ytvatten inklusive utsjöområden



Referenser

Darpö J (2008) Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet. Underlagsrapport från Jan Darpö Juridik och Miljö, Älvsjö den 14 april 2008.

Havs- och vattenmyndigheten (2014) Nationell akvatisk miljöövervakning 2015-2020. Rapport 2014:18

Naturvårdsverket (2001) Operativ tillsyn, Handbok 2001:4

Naturvårdsverket (2006a) Guide för upprättande och översyn av limniska och marina kontrollprogram. Rapport 5551

Naturvårdsverket (2006b) PM 2006-11-23 av Gunilla Skotnicka Ewing

Naturvårdsverket (2008) PM 2008-01-11 av Björn Pettersson.

Naturvårdsverket (2011) Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram inom tillsynsarbetet.

Statskontoret (2012) Miljöövervakning; kartläggning och analys. Rapport 2012:12

Bilaga 1 – Deltagare på öppen hearing i Göteborg den 15/1 2015

Titel	Organisation
Processledare Dataflöden - Datavårdskap	Naturvårdsverket
Marinekolog	Länsstyrelsen Västra Götalands län
jur.dr, universitetslektor	Uppsala universitet
Utredare	Havs- och vattenmyndigheten
Utredare	Havs- och vattenmyndigheten
Funktionssamordnare	Länsstyrelsen Dalarna
enhetschef	Havs- och vattenmyndigheten
projektledare	Kungsbacka kommun
FD	Stockholms universitets Östersjöcentrum
Länsmiljöingenjör	Länsstyrelsen Västra Götaland
Säljare offentlig sektor	Eurofins Environment Testing Sweden AB
Miljöchef	Göteborgs Hamn AB
Ekolog	Skogsstyrelsen
Miljöchef	SKF Sverige AB
Utredare	Havs- och vattenmyndigheten
Handläggare	Länsstyrelsen Västra Götalands Län
Försäljningschef	ALcontrol AB
Utredare	Jordbruksverket
Vattenförvaltare	Länsstyrelsen i Värmlands län
Kvalitets- och miljöchef	SCA - Lilla Edet
Statsgeolog	SGU
Samordnare	Åtrans Vattenråd EF
Doktor, Docent	Livsmedelsverket
Miljöutredare	Göteborgs stad, miljöförvaltningen
Marinbiolog	Medins biologi AB
Handläggare	LRF Skogsägarna
Vattensamordnare	Stockholms Stad
Kontaktperson recipientkontroll	Pelagia Miljökonsult AB
miljöutredare	Milljöförvaltningen Göteborgs stad
Samordnare	Naturskyddsföreningens regionala kansli Väst
Senior Advisor	SSAB/Jernkontoret
Utredare	Havs- och vattenmyndigheten
Ansvarig Datavårdskapet för sjöar och vattendrag	SLU
utredare	Havs- och Vattenmyndigheten
Statsgeolog	Sveriges geologiska undersökning
Miljöchef	Åtrans vattenråd/Elmo Sweden AB

Samordnare	Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns distrikt
Miljökonsult/vattendelegat	Svensk MKB AB
Hydrogeolog	Sveriges geologiska undersökning
Miljömålssamordnare	Jordbruksverket
miljöutredare	Vattenmyndigheten, länsstyrelsen i Stockholm
Affärsområdeschef	Calluna
	SMHI
Näringspolitisk samordnare	Södra Skogsägarna
Projektleddare	Havs- och vattenmyndigheten
Sekreterare	Göta älvs vattenrådsförbund
Ekotoxikolog	COWI AB
Geolog	Sveriges Geologiska Undersökning
Senior Key Account Manager	Eurofins Environment Testing Sweden AB
Datavård	SMHI
Expert och projektledare	LRF
Miljöexpert	Svenskt Vatten
Säljansvarig Oceanografi, Kust- & Havsmiljö	SMHI
Verksjurist	Havs- och Vattenmyndigheten
Limnolog	Länsstyrelsen Västra Götalands län
Miljöhandläggare	Länsstyrelsen Värmland
Handläggare	Jordbruksverket
Tjänsteman	Bohuskustens vattenvårdsförbund
Dr.	Calluna AB
Laboratoriechef	Medins Biologi AB
Professor	Göteborgs universitet
Utredare	Havs- och vattenmyndigheten

Bilaga 2 – Skriftliga inspel och personliga möten

Skriftliga inspel

Avsändare	Datum
LRF	2015-02-17
FaL (Föreningen ackrediterade Laboratorier)	2015-02-04
Jernkontoret	2015-02-05
Jordbruksverket	2015-02-03
Havsmiljöinstitutet	2015-02-03
COWI AB	2015-01-30
SGU	2015-01-30
LRF Skogsägarna	2015-01-30
Bohuskustens vattenvårdsförbund	2015-01-30
Länsstyrelsen Kalmar	2015-01-29
Gryaab AB	2015-01-27
Calluna AB	2015-01-15

Personliga möten

Organisation	Datum
LRF	2014-12-15
Medins Biologi AB/ALcontrol AB	2014-12-17
Göteborgs Hamn AB	2014-01-21
LRF	2014-02-24

Bilaga 3 – Deltagare i enkätundersökning

Arjeplogs kommun
Borgholms kommun
Botkyrka kommun
Degerfors kommun
Gnesta kommun
Gävle kommun
Göteborgs Stad
Helsingborgs stad
Hässleholms kommun
Leksands kommun
Ljungby kommun
Länsstyrelsen Dalarna
Länsstyrelsen Gävleborg
Länsstyrelsen i Blekinge
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Uppsala
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen Norrbotten
Länsstyrelsen Värmland
Länsstyrelsen Västerbotten
Länsstyrelsen Västernorrland
Miljöförbundet Blekinge Väst
Norrköpings kommun
Norrtälje kommun
Ragunda kommun
Region Gotland
Solna stad
Sotenäs Lysekil Munkedas kommuner
Stockholm Stad
Strömsunds kommun
Trelleborgs kommun
Upplands Väsby Kommun
Vara kommun
Vellinge kommun
Vilhelmina kommun
Örebro kommun

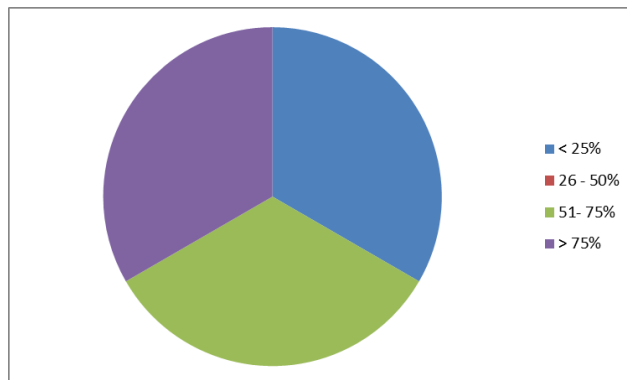
Bilaga 4 – Sammanställning av EU-enkät

Respondents

- **Scotland** – SEPA (Scotland Environment Protection Agency)
- **Finland** – Finnish Environment Institute
- **Germany** – Federal State of Mecklenburg-Western Pomerania
- **Northern Ireland** – Northern Ireland Environment Agency
- **Austria** – Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management
- **Norway** – Norwegian Environment Agency
- **Denmark** – Danish Nature Agency

Question 1

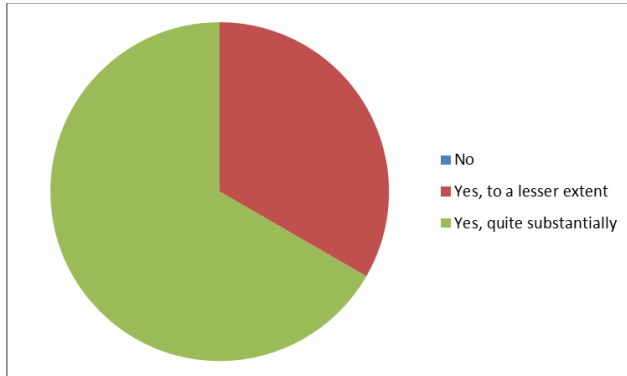
At present operational monitoring programs are designed to represent the pressures assessed for RBMP:s 2010-2015 corresponding to approximately:



Number of respondents: 6

Question 2

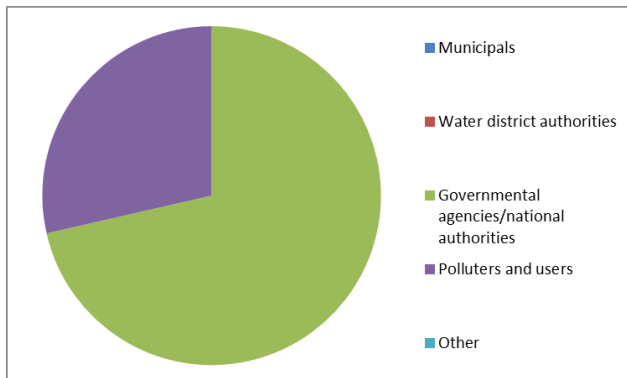
Revision of operational monitoring program design is planned according to the pressures assessed for RBMP:s 2015-202:



Number of respondents: 6

Question 3

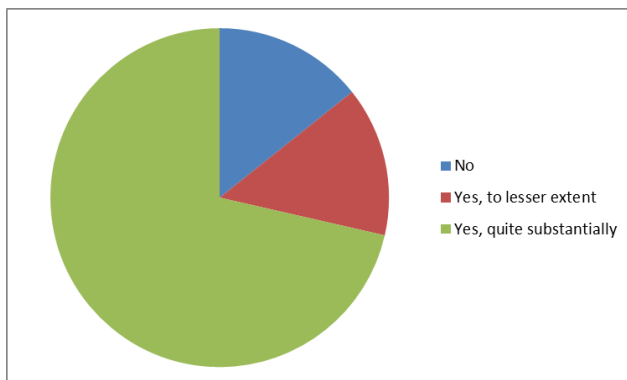
At present operational monitoring is mainly designed by:



Number of respondents: 7

Question 4

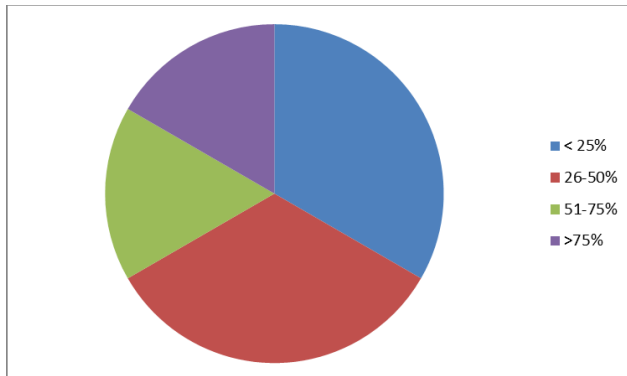
Are operational monitoring using similar QA/QC as surveillance monitoring?



Number of respondents: 7

Question 5

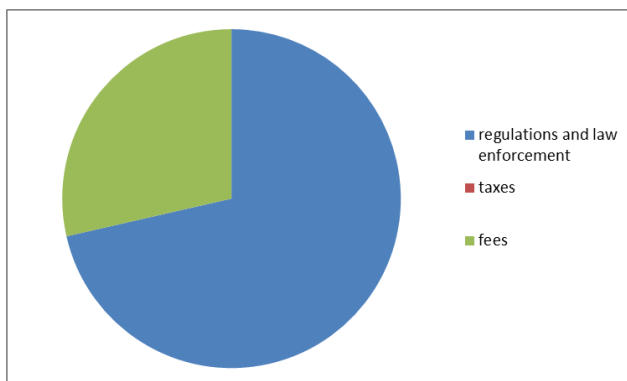
At present, in what proportions are WFD monitoring (surveillance and operational) financed by polluters and/or water users:



Number of respondents: 6

Question 6

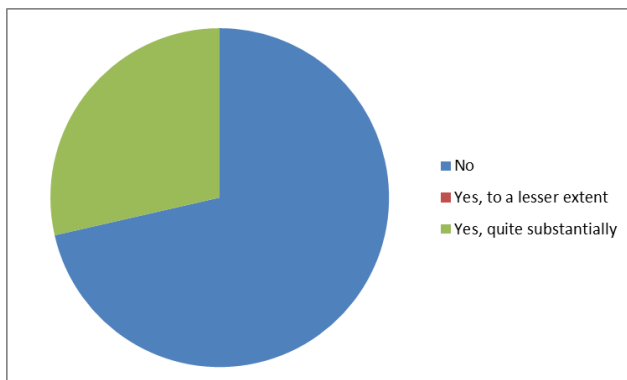
The polluters pays principle is mainly applied by:



Number of respondents: 7

Question 7

Are there plans to revise financing of operational monitoring in near future?



Number of respondents: 7

Bilaga 5 – Behov av data för kontroll och övervakning av yt- och grundvatten

De svenska vattenanknutna miljökvalitetsmålen

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål som ska uppnås till 2020 (prop. 1997:98:145, prop. 2004/05:150). Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Miljökvalitetsmålen innebär beskrivs i preciseringarna till målen.

Preciseringarna har reviderats av regeringen (Ds 2012:23).

Den nationella uppföljningen av miljökvalitetsmålen har ett behov av långa tidsserier med kvalitetssäkrade data och baseras därför framförallt på data från den nationella miljöövervakningen. Dock är övervakning i påverkade områden, såsom verksamhetsutövarnas egenkontroll av vattenrecipienten, av stort intresse för att kunna följa upp och utvärdera genomförda åtgärder. Detta är särskilt viktigt vid den fördjupade utvärderingen som utförs vanligen vart fjärde år. Längre tidsserier från recipientkontroll kan också bidra till att utvärdera utvecklingen i miljön i stort. Av intresse är såväl data från utsläppskontroll och enskild recipientkontroll som samordnad recipientkontroll. Datatillgänglighet och kvalitetssäkring är kritiska faktorer.

Vattenförvaltningen

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) genomförs i Sverige genom vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660). Det övergripande målet är att upprätthålla eller uppnå en god ekologisk och kemisk status i ytvatten samt god kemisk och kvantitativ status i grundvatten.

Vattenförvaltningsförordningen ställer krav på övervakning av yt- och grundvatten för att ge underlag för statusbedömning. Syftet med statusklassningen är uppföljning av åtgärdsarbetet och kontroll av att miljökvalitetsnormer följs.

Övervakning av ytvattens ekologiska status görs genom ett antal biologiska, fysikaliska, kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, samt särskilt förorenande ämnen. Kemisk status i ytvatten övervakas genom provtagning och analys av ett antal prioriterade ämnen. Övervakning av kemisk status i grundvatten utförs genom analys av olika kemiska ämnen och andra parametrar så som pH och konduktivitet medan den kvantitativa statusen övervakas genom mätning av grundvattennivåer. Dessutom ställer vattenförvaltningen krav på fastställande av påverkan, vilket innebär att samla in och bevara information om typ och omfattning av den betydande antropogena påverkan.

Vattenmyndigheten har ansvar för utformning och genomförande av övervakningen medan Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för forskrifter och vägledning för detta arbete.

Vattenförvaltningen ställer krav på kontrollerande, operativ och undersökande övervakning, samt övervakning i skyddade områden. Den generella principen för vattenförvaltningens program är att de ska vara riskbaserade. Med detta menas att övervakningen ska läggas upp utifrån uppgifter om påverkan på vattenområdet och risken för att miljökvalitetsnormerna inte följs.

Dagens strategi för övervakningen är att vattenförvaltningen utnyttjar den data som tas fram utifrån andra syften. Data tas framförallt från verksamhetsutövarers recipientkontroll och kalkeffektuppföljningen men även från kommunal övervakning samt regional och nationell övervakning. Data från påverkade områden kommer nästan uteslutande från den samordnade recipientkontrollen och kalkeffektuppföljningen.

I dagsläget finns betydande brister i övervakningen enligt vattenförvaltningens behov (Vattenmyndigheterna 2013). För ytvatten är uppföljningen av försurning och övergödning generellt bättre än uppföljningen av miljögifter och fysisk påverkan. Generellt har vi i Sverige även en bättre tillgång på fysikaliska och kemiska data (i form av speciellt temperatur, salthalt, och näringssituation) än av mätresultat på biologiska och hydromorfologiska parametrar. Den kontrollerande kvantitativa övervakningen av grundvatten har stora brister i den geografiska täckningen. För den kvalitativa övervakningen av grundvatten är det få stationer som uppfyller vattenförvaltningens krav, främst beroende på att data representerar opåverkade områden. Operativ övervakning finns enbart rapporterad i ett fåtal stationer från Norra Östersjön. Övervakningen av vattenförekomster som är skyddade för dricksvattenuttag är otillräcklig för att uppfylla vattenförvaltningens krav.

Havsförvaltningen

Havsmiljödirektivet (2008/56/EG) ska genomföras genom havsmiljöförordningen (SFS 2010:1341) i Sverige och det övergripande målet är att upprätthålla eller uppnå en god miljöstatus i de svenska förvaltningsområdena Nordsjön och Östersjön till år 2020.

Havsmiljöförordningen ställer krav på övervakning av havsmiljön för att ge underlag för statusbedömning samt för uppföljning av åtgärder och miljökvalitetsnormer. Bedömningen görs utifrån 11 temaområden, så kallade ”deskriptorer” som spänner över såväl biologisk mångfald som olika typer av belastnings- och påverkansfaktorer.

Havs- och vattenmyndigheten har ansvaret för att upprätta övervakningsprogram för havsmiljödirektivet, men ansvaret för att utföra övervakningen är fördelad på flera myndigheter.

Direktivet ställer krav på att övervakningen ska ge underlag för bedömning av mänskliga aktiviteter, aktiviteternas belastning, de miljöförändringar som uppstår på grund av belastningen, samt effekter av genomförda åtgärder. Övervakningen ska även vara riskanpassad och adaptiv, det vill säga utgå från

rådande påverkanstryck där variationer kan leda till förändringar i miljötillståndet.

Övervakning som ger underlag för havsmiljödirektivet utförs idag till största del inom nationell och regional övervakning samt genom verksamhetsutövarnas egenkontroll av recipienten längs Sveriges kust. Recipientkontrollen bidrar med värdefull information om tillståndet i områden där risken för påverkan är relativt känd. Recipientkontrollen bidrar alltså till att uppfylla kravet om att övervakningen ska vara riskanpassad, men även till att förbättra övervakningens geografiska täckning. Det finns dock behov av att koordinera de olika formerna av övervakning, samt att säkerställa att provtagning och analys genomförs på ett likvärdigt och kvalitetssäkrat sätt. Alla data behöver också hanteras och lagras likvärdigt så att alla insamlade data blir tillgängliga för olika typer av utvärderingar och tillståndsbedömningar.

Art – och habitatdirektivet

Direktivet (92/43/EEG) anger vilka arter och naturtyper som är särskilt värdefulla ur ett europeiskt perspektiv för att bevara den biologiska mångfalden. Vilka dessa är har gemensamt bestämts av medlemsländerna inom EU. Varje medlemsland har skyldighet att se till att dessa arter och naturtyper uppnår gynnsam bevarandestatus, vilket innebär att utbredningsområde, areal, populationsutveckling samt summan av påverkan på livsmiljön och dess typiska arter bibehålls och framtidsutsikter säkras. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom 7 och 8 kap. miljöbalken, artskyddsförordningen (2007:845) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Kunskapsbristen när det gäller akvatiska naturtyper, naturvärden samt arters utbredning och förekomst är generellt stor samtidigt som behoven av naturvård och förvaltning är akuta. Kunskap behövs bland annat för arbetet med limniskt och marint områdesskydd, havsplanering och planering på regional och kommunal nivå. I sammanhanget behövs också bättre information om effekten av mänsklig påverkan på arter och naturtyper.

Badvattendirektivet

Kontroll av badvattenkvaliteten på svenska badplatser är reglerad genom badvattenförordningen (2008:218) samt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten (HVMFS 2012:14). Kommunerna ansvarar för kontroll av badvattenkvalitet, vilket innebär provtagning av vatten inför och under badsäsongen för kontroll av förekomst av vissa tarmbakterier som utgör indikatorbakterier för fekal förorening.

Nitratdirektivet

I nitratdirektivet (91/676/EEG) ställs krav på den övervakning av yt- och grundvatten som ska användas för att förteckna vatten som enligt direktivet är förorenade. Förutom nitrathalt i yt- och grundvatten ska även eutrofieringsgraden i sjöar och vattendrag, flodmynningar och kustvatten undersökas. I direktivet anges att provtagningsplatserna ska vara

representativa för landets yt- och grundvatten, intervall för hur ofta provtagning ska ske, samt vilka referensmätmetoder som ska användas. Det finns ett behov av harmonisering med vattendirektivet när det gäller provtagningsplatser, nätverk, parametrar och frekvenser för övervakning av vattenkvaliteten (Europeiska gemenskaperna 2002). Direktivet har genomförts i Sverige genom förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Data som finns tillgänglig hos datavärdar som SLU, SGU och SMHI samt hos vattenvårdsförbund används vid översynerna av de nitratkänsliga områdenas utbredning och de rapporteringar som genomförs vart fjärde år. Data från nationell och regional miljöövervakning och i viss mån recipientkontroll utnyttjas. De befintliga övervakningsprogrammen motsvarar inte alltid kraven i direktivet. Exempelvis kan provtagningsfrekvensen vara för gles eller så är programmen anpassade efter andra syften. En del övervakningsprogram är referensprogram där de flesta mätstationer ligger i områden som inte påverkas av lokala föroreningskällor och jordbruk. De är därmed inte representativa för förhållanden i jordbruksdominerade områden.

Europeisk och internationell rapportering

Sverige är, enligt en rad internationella rapporteringsåtaganden, ålagt att leverera miljötillstånds- och belastningsdata från övervakningen av sötvatten och marina miljöer. För svensk del är det framförallt Europeiska miljöbyrån (EEA) samt de marina konventionerna Helcom och Oskar som efterfrågar data på en regelbunden basis.

EEA efterfrågar årlig miljöövervakningsdata (fysikalisk, kemisk och biologisk data) samt belastningsdata (tillförsel av näringsämnen och farliga ämnen från kustnära och inlandsbaserade punktkällor, flodmynningar och oövervakade kustområden). Data används för att utarbeta expertrapporter om miljöns tillstånd, känslighet och belastning inom gemenskapens territorium samt för att ställa upp enhetliga kriterier/indikatorer för värderingen av miljödata som ska användas i alla medlemsstater.

Enligt Helcom rekommendation 26/2 ska Sverige årligen rapportera data om den vattenburna belastningen av näringsämnen och vissa miljögifter som når havet via övervakade vattendrag, oövervakade kustområden och punktkällor (industrier och kommunala reningsverk) med utsläpp direkt till Östersjön (PLC - Pollution Load Compilation). Data används bland annat för att utveckla indikatorer och följa upp ländernas utveckling i förhållande till de utsläppsbeding som fastställts inom BSAP (Baltic Sea Action Plan).

Enligt OSPAR agreement 2014/04 (ersätter 1998/05) ska Sverige årligen leverera data på vattenburen belastning av näringsämnen och vissa miljögifter från övervakade vattendrag, kustområden och punktkällor med utsläpp direkt till Kattegatt och Skagerrak (RID, Riverine Inputs and Discharges). Miljöövervakningsdata används bland annat för att utveckla indikatorer för belastning på havet.

Belastningsdata som levereras till EEA, Helcom och Oskar kommer framförallt från nationell övervakning inom delprogrammet flodmynningar och från Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP, utsläpp från tillståndspliktiga punktkällor). Flodmynningsprogrammet omfattar 47 st vattendrag och täcker in ca 82 procent av Sveriges yta. Resterande del, framförallt kustnära områden och mindre oövervakade vattendrag, beräknas med hjälp av belastning från intilliggande övervakade områden. Tidigare studier har visat att övervakade system står för cirka 60–65 procent av den totala tillförseln av kväve och fosfor, oövervakade system för 20–30 procent och punktkällor för 10–15 procent. Det är således viktigt att inkludera samtliga dessa källor för att få en helhetsbild av tillförseln av näringsämnen och andra föroreningar från land till hav. Data från verksamhetsutövarnas egenkontroll av recipienten och då framförallt den samordnade recipientkontrollen kan bidra med värdefull information för att förbättra uppskattningen av belastning från de områden som idag klassas som oövervakade och data från den samordnade recipientkontrollen kan även fylla en värdefull funktion i skattningen av belastning från diffusa källor (som ingår i underlaget till den fördjupade miljömålsuppföljningen och i de periodvisa rapporteringarna till Helcom och EEA).

Data avseende tillståndet i sötvattensmiljöer (rapporteras till EEA) baseras huvudsakligen på nationell övervakning inom delprogrammen flodmynningar, trendvattendrag och trendsjöar. Medan flodmynningsprogrammet visar den samlade bilden av tillförseln till havet, fungerar trendvattendragen och trendsjöarna snarare som relativt opåverkade referenser. Även i detta fall kan det därmed vara värdefullt att inkludera ytterligare data från verksamhetsutövarnas samordnade recipientkontroll för att skapa bättre representativitet av inrapporterad data och därmed en bättre helhetsbild av miljötillståndet i Sverige. Viktiga faktorer för att kunna inkludera data, från regional övervakning inklusive verksamheternas kontroll av vattenrecipienten, i den internationella rapporteringen är tillgänglighet och kvalitetssäkring. Då de internationella rapporteringarna kräver ett stabilt dataunderlag är rapporteringsunderlaget för närvarande framförallt baserat på data från nationell övervakning. Detta kan dock ändras om dataflödet från annan övervakning kan säkerställas, med godtagbar kvalitet.

Referenser

Vattenmyndigheterna (2013) Anpassning av övervakning till ramdirektivet för vatten – Vattenmyndigheterna förslag till strategi.

Europeiska gemenskaperna (2002) Genomförandet av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. Sammanställning av medlemsstaternas rapporter för år 2000.