



Vattendirektivet

En inbyggd konflikt och en väg framåt

Svårt att tolka EU:s ramdirektiv för vatten

Det finns en gammal historia om fem blinda män som försöker beskriva en elefant. Den ena håller i svansen och säger att "det är ett rep", en annan känner på benet och säger "det är ett träd". Den här historien är en bra beskrivning av komplexiteten i EU:s ramdirektiv för vatten där den nya holistiska synen på vattenförvaltning har skapat ett system som involverar många sektorer. Vad som är direktivets syfte kan tolkas väldigt olika beroende på vilken infallsvinkel man har. Det är en stor utmaning att förstå och analysera konsekvenserna av alla de olika delarna i detta omfattande direktiv och hur de samverkar.

Författarna av denna syntes har identifierat en inbyggd konflikt mellan två av vattendirektivets målsättningar: allmänheten ska vara med och ha inflytande över besluten. Samtidigt är det övergripande målet redan fastslaget: alla vatten ska uppnå god ekologisk status. Det finns en otydlighet kring hur målet med god ekologisk status ska definieras. Går det att kombinera de bägge målen och använda allmänhetens kunskap för att identifiera önskvärda vattenkvalitetsmål?

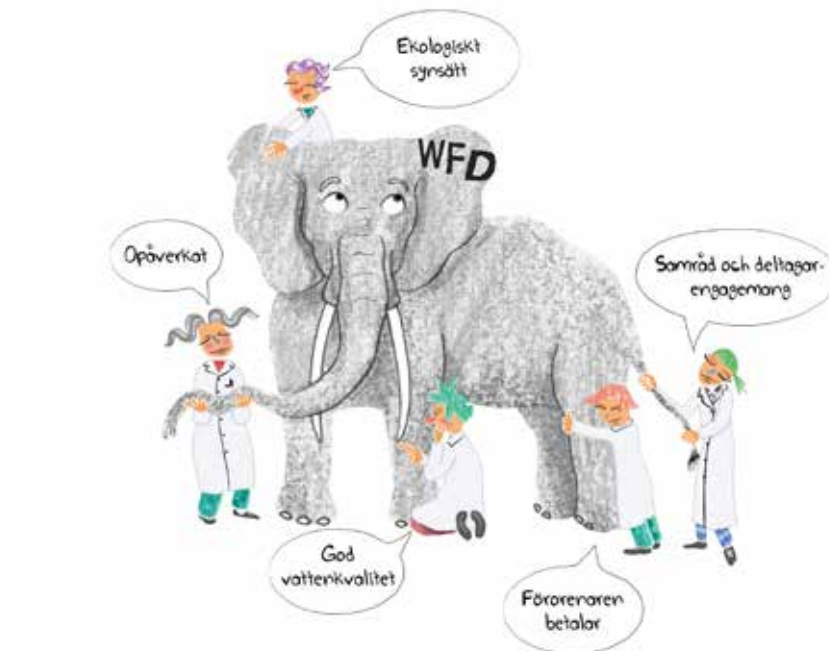
Svenska miljökvalitetsnormer

För att återställa ett försurat, förorenat eller på annat sätt påverkat vatten krävs en uppfattning om vad målet är. Ofta används någon form av referensvärde som mål men det är inte alltid lätt att slå fast vilket referensvärde som ska användas. När det gäller försurade sjöar använder Sverige sedan många år ett referensvärde för sjöar och vattendrag som baseras på ett tillstånd som motsvarar år 1860.

När EU:s ramdirektiv för vatten började gälla i Sverige 2004 ökade kraven på vattenförvaltningen. Ett övergripande mål i direktivet är att alla vatten ska uppnå god ekologisk status till 2015, men vilka referensvärden som ska användas för att jämföra mot är vagt beskrivet.

Vattendirektivets vision

Vattendirektivet omfattar allt grundvatten och ytvatten, det vill säga allt vatten i marken, sjöar, vattendrag och längs kusten, men inte öppet hav. Det betonar ett ekologiskt synsätt på vattenförvaltning och att förvaltningen ska



Komplexiteten hos EU:s ramdirektiv för vatten kan illustreras av historien om de fem blinda männen. När direktivet ska tillämpas innebär det en avsevärd utmaning för den som försöker förstå ramverket i sin helhet. Syftet med direktivet kan tolkas olika beroende på vilken infallsvinkel man väljer. Illustration: Maria Ullbors / Azote

utgå från avrinningsområden snarare än från traditionell sektorsuppdelning.

Det lägger också stor vikt vid ett integrerat

förvaltningsätt som involverar intressenter på bred front, inklusive forskare och allmänhet. Att engagera allmänheten i processen utgör en viktig utmaning.

Vattendirektivets grundpelare

Det är en stor utmaning att förstå och analysera konsekvenserna av alla de olika delarna i detta omfattande ramdirektiv. Forskare från Future Forests har studerat några av vattendirektivets aspekter; bland annat formuleringen av det övergripande målet god ekologisk status, allmänhetens deltagande i förvaltningsarbetet, bedömning av sjöar och vattendrag, sektorsövergripande vattenförvaltning och beslutsfattande på olika nivåer.

Grundläggande idéer

Författarna bakom denna syntes sammanställer här några av de viktigaste studierna som identifierar vattendirektivets grundläggande idéer:

- bedömning av sjöar och vattendrag,
- sektorsövergripande vattenförvaltning,
- beslutsfattande på olika nivåer,
- formulering av det övergripande målet god ekologisk status,
- allmänhetens deltagande i förvaltningsarbetet

Bedömning av sjöar och vattendrag

EU:s ramdirektiv för vatten har fokus på både kemiska och biologiska parametrar. Samma system ska tillämpas på sjöar och vattendrag från Medelhavet till Arktis. Klassificeringskriterierna är både specifika och generella på samma gång. Det finns en detaljerad plan för vad man ska bedöma men inte hur det ska göras, vilket har lett till att olika länder använder olika regler för klassificeringen. Mycket arbete har lagts ner på att försöka harmonisera den komplexa klassificeringen i de olika medlemsländerna. Tyvärr har sökandet efter gemensamma tekniska lösningar tagit fokus från andra frågor, till exempel allmänhetens deltagande.

Ekologisk status bedöms på en femgradig skala

- Hög
- God
- Måttlig
- Otillfredsställande
- Dålig

Sektorsövergripande vattenförvaltning

En av de mest innovativa delarna i ramdirektivet är att försöka gå ifrån den sektorsindelade vattenförvaltningen mot en mer integrerad och sektorsövergripande syn på vattenförvaltning där interaktion mellan landskapets olika delar, det vill säga mark, vatten och skog, ska förvaltas som en enhet samtidigt som man identifierat vikten av vattnets betydelse för rekreation och kulturella värden. Det är upp till enskilda länder att bedöma hur denna sektorsövergripande förvaltning ska planeras. Skogen nämns till exempel endast en gång i direktivet, medan skog och skogsbruk förstås måste spela en central roll i svensk vattenförvaltning.

Beslutsfattande på olika nivåer

Direktivet är ett viktig styrande dokument för vattenförvaltningen inom EU, och implementeras genom nationell lagstiftning. När direktivet började gälla fick det direkta effekter på förvaltningsansvaret i Sverige, där man gick ifrån kommunförvaltning till de nyskapade vattenmyndigheterna. Sverige har skapat en administrativ organisation bestående av fem vattendistrikt med tillhörande vattenmyndighet som ansvarar för samordningen inom distrikten. Samrådsarbetet organiseras kring dessa vattendistrikt. De fem vattenmyndigheterna har en viktig roll i att samordna och stödja arbetet på regional och lokal nivå. De ska också samverka med användare som verkar på nationell nivå, till exempel intresseorganisationer och andra myndigheter. Den nya ansvarsfördelningen har dock skapat förvirring kring "vem som gör vad".

Vattendirektivets mål

Det övergripande målet med vattendirektivet är att alla vatten som inte redan håller god ekologisk status ska återställas så att de uppnår god status. För att definiera vad som menas med det används ett antal begrepp. Vattnet bör vara i ett opåverkat (eller ostört) tillstånd där "små av mänsklig verksamhet framkallade störningar" kan uppmätas. En källa till osäkerhet är att naturliga förhållanden kan variera över tid och rum, till exempel som

i fallet med landhöjning. Det saknas ofta historiska mätningar och om det finns är de ofta svårtolkade och svåra att jämföra med moderna mätningar.

Allmänhetens deltagande i förvaltningsarbetet

Allmänhetens och användarnas deltagande ses som en viktig hörnsten i vattendirektivet. Samverkan på lokal, nationell och EU-nivå ses som avgörande för att direktivet ska kunna bli framgångsrikt. Direktivet lyfter fram samarbete mellan allmänhet/användare och myndigheter som en förutsättning för att direktivet ska lyckas uppnå sitt mål; vatten av god status. Samtidigt lämnar direktivet öppet för hur samråd och samverkansorganiseras. I vilken mån allmänheten ska involveras i själva planeringsarbetet och i arbetet kring att slå fast vilka referenstillstånd som bör användas lämnas öppet i vattendirektivet.

Svårt att greppa helheten

Här är fem viktiga grundläggande idéer i ramdirektivet för vatten. I likhet med metaforen om elefanten och de blinda männen så beror infallsvinkeln på hur man uppfattar direktivet. Utöver själva lagtexten finns 26 dokument, så kallade "Common Implementation Strategies" som är till för att guida medlemsländer och hjälpa till med att tolka direktivets alla delar. Den komplexitet som bildas resulterar i att det knappast finns någon som kan förstå direktivets hela omfattning och alla dess grundläggande idéer.

Sedan ramdirektivet för vatten infördes har mängder med vetenskapliga studier gjorts med fokus på de olika infallsvinklarna som beskrivs ovan. Stora resurser inom Sverige och EU har använts för att införa direktivet i förvaltningsarbetet. Det finns dock få exempel på förvaltningsarbete som lyckas omfatta alla aspekter av direktivet.

Författarna bakom denna syntes har tagit fasta på två principer som man bedömer som särskilt viktiga att fokusera på för att ramdirektivets grundläggande mål ska kunna uppnås. Dessa är: god ekologisk status och allmänhetens deltagande.

Målet: vatten av god ekologisk status

I ramdirektivet för vatten finns två klasser för ”god” vattenstatus: *hög ekologisk status* och *god ekologisk status*. Hög ekologisk status är samma sak som ett referenstillstånd, där det finns ”inga eller endast mycket små av människor framkallade förändringar”. Så ett totalt opåverkat tillstånd eftersträvar inte ramdirektivet utan viss påverkan accepteras även i den högsta klassen.

Ramdirektivet för vattnet definierar god ekologisk status så här: ”Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer uppvisar små av mänsklig verksamhet framkallade störningar, men avviker endast i liten omfattning från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden”. Skillnaden i formulering är liten men det är väldigt viktigt att skilja mellan ”mycket små” och ”små” förändringar från opåverkade förhållanden.

I Refcond, ett av de guidande dokument

som ramdirektivet har gett ut beskrivs denna skillnad och de bakomliggande förklaringarna till klassificeringssystemet. Det är förklaringarna i detta dokument som författarna av denna syntes har utforskat närmare.

Vad som är vattnets opåverkade tillstånd beskrivs alltså av referensförhållanden, men hur dessa ska definieras formuleras inte uttryckligen i direktivets anvisningar. Ett antal tolkningsmöjligheter öppnar sig. Det skulle kunna vara naturliga förhållanden som avses, där mänsklig påverkan saknas helt, men som synes tolereras åtminstone mycket små förändringar.

Ett annat sätt att hantera referensförhållanden är slå fast en tidpunkt för när vattnen kan anses ha varit i stort sett opåverkade. Vilken tidpunkt ska i så fall användas? Är det förhistoriska eller förindustriella förhållanden som ska användas som referens? I de guidande dokumenten beskrivs referenstillstånd som ett *historiskt*

eller nutida tillstånd där vattnet inte påverkas av effekter av industrialisering, urbanisering och intensifierat jordbruk.

Kritik mot begreppet

På grund av dessa tolkningsmöjligheter och osäkerheter har det riktats kritik mot vattendirektivets användning av begreppen god ekologisk status, opåverkat tillstånd och referenstillstånd.

Praktiskt taget alla europeiska vatten har påverkats av mänsklig aktivitet under mycket lång tid. Det betyder att något egentligt referenstillstånd inte är möjligt att definiera. Studier har pekat på att försök att slå fast referenstillstånd skapar osäkerhet på lokal nivå. Det här är speciellt viktigt i Sverige med sina många sjöar. Direktivet i sig innehåller endast vaga riktlinjer för hur man skiljer mellan ingen och väldigt liten påverkan. Dessutom finns stora variationer kring hur referenstillståndet tolkas mellan olika europeiska länder.

Besluten ska fattas genom dialog och deltagande

Vattendirektivet innebär att allmänheten ska erbjudas möjlighet att delta i vattenförvaltningsprocessen. För att åstadkomma detta lyfter direktivet fram informationsspridning, samråd och lokal förankring.

Information

Direktivet slår fast att viktig information gällande förvaltning ska finnas tillgänglig för varje avrinningsdistrikt. I Sverige arbetar vattenmyndigheterna med att sprida information om vattenfrågorna till organisationer, myndigheter, företag och allmänhet för att uppmuntra medverkan i vattenarbetet.

Samråd

I direktivet uppmuntras vattenförvaltningen att eftersträva aktiv medverkan från alla berörda intressenter till exempel när det gäller att formulera förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. I Sverige har detta organiserats genom att ordna samråd inför viktiga beslut. Då kan alla som vill komma in med synpunkter på

åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Minimikravet från direktivet är att information ska ges till intressenter innan beslut har tagits.

Lokal förankring

Att skapa delaktighet på lokal nivå är en viktig målsättning för vattendirektivet och för den svenska vattenförvaltningen, men direktivet går inte in på hur det ska åstadkommas. I Sverige har bildandet av vattenråd, ett slags lokala samverkansorgan, uppmuntrats som en del i arbetet med att stödja samverkan på det lokala planet. I ett vattenråd samlas lokala intressenter från till exempel kommun och länsstyrelse, kraftbolag, lokala industrier, skogsägare, fiskevårdsorganisationer och naturvårdsorganisationer.

Inbyggd konflikt mellan målen

Både frågor kring vattendirektivets fokus på deltagande och dialog och frågor kring målsättningen god ekologisk status har intresserat forskare inom olika discipliner. Men oftast har effekterna av god eko-

logisk status och allmänhetens deltagande analyserats var för sig. En grupp forskarna bland annat från Future Forests har identifierat en inbyggd konflikt i vattendirektivets målsättningar. Allmänheten ska vara med och ha inflytande över besluten, men samtidigt är det övergripande målet att vattnen ska uppnå god ekologisk status redan fastslaget.

För att förstå konsekvenserna av den här konflikten gjordes en studie kring sjön Rotehogstjärnen och dess intressenter.

I syfte att undersöka kopplingen mellan allmänhetens deltagande och målet ekologisk status utförde forskare från bland annat Future Forests en fallstudie kring sjön Rotehogstjärnen i Tanumshede i Västergötland. Frågeställningen var i vilken grad de lokala intressenterna hade en uppfattning om vad som är önskvärd status på sjöns vatten. Forskarna utförde intervjuer och rundabordsamtal för att hålla en dialog med markägare och myndighetsrepresentanter angående sjöns ekologiska status i nutid och dåtid och vad som menas med ett ostört tillstånd.

Lekmannakunskap en väg framåt?

Forskarna bakom studien ser lekmanakunskapen som en möjlighet att brygga över dessa två av vattendirektivets grundpelare. Genom att i högre grad efterfråga allmänhetens kunskaper kan vattendirektivets målsättningar gällande ekologisk status göras realistiska och leda till ökad acceptans. Det finns en rad svårigheter med att välja vilket referenstillstånd som ska användas. Forskarna har tydligt sett att begreppet ostört tillstånd tolkas olika beroende på individens värderingar och kunskaper, dessutom kopplas tolkningen till vad människor ser som önskvärt.

Det finns svårigheter med att försöka fastställa referensvärden, dels därför att det är svårt att rekonstruera vattnets tidigare tillstånd, dels för att det nästan är omöjligt att hitta jämförbara avrinningsområden som är opåverkade i Europa. Det ligger dessutom en subjektivitet i att välja en specifik tidpunkt i historien för när den mänskliga påverkan varit tillräckligt obetydlig.

Även om man ser till tidsperioder då människans påverkan ännu var liten, så kan vattensystem ha antagit olika tillstånd under loppet av dessa perioder. Vilket referenstillstånd man väljer måste alltså baseras sig på ett beslut.

Inbyggd flexibilitet

Lekmännen i studien kopplar ofta begreppet ostört tillstånd till den status vattnet hade i deras ungdom. De kan till exempel ha klara minnen av hur fiskfaunan såg ut eller att vattnets siktdjup var annorlunda, parametrar som man kan ha en tydlig uppfattning om som lekman. Dessa tillstånd upplevs ofta som

mer önskvärda än dagens.

Rotehogstjärnens tillstånd för siktdjup under intervjupersonernas ungdom (1920–1939) upplevs alltså som önskvärt, men motsvarar inte vad ramdirektivet bedömer är ett referenstillstånd, det vill säga referensvärdet för 1860.

Det finns en inbyggd flexibilitet i målet “god ekologisk status”. Denna skulle kunna användas till att identifiera flera alternativa referenstillstånd, och välja mål som baseras på såväl vetenskaplig kunskap, som kunskap från myndigheter och lokalbefolkning och på så sätt föra samman vattendirektivets två grundpelare – statusklassning och allmänhetens deltagande.

Det slås fast i vattendirektivet att syftet med att låta allmänheten delta är att utnyttja all tillgänglig kunskap. Lekmannakunskapen sträcker sig ofta längre än tillgängliga mätserier, men är en typ av kunskap som oftast inte används av myndigheter. Forskarna pekar på möjligheten att lekmannakunskapen förutom att bidra med viktig information om tidigare tillstånd även kan fungera som en brygga över gapet mellan de två grundpelarna i direktivet.

Plattform för ökat samarbete

Genom att skapa en plattform för att värdera alternativa referenstillstånd går det att sätta upp mål och åtgärdsprogram som har acceptans hos lokala intressenter. Denna plattform ska ligga till grund för ett ökat samarbete, kommunikation och förståelse.

Citat från djupintervjuerna

”Jag kan ju nämna en sak som man inte får lov att berätta, just att sjön var mycket klarare förr i tiden. När jag växte upp så hade jag en morbror som fiskade och jagade väldigt mycket. Han gick ner till sjön och fick se en stor gädda ligga i sjön. Vet du vad han gör? Han tog hagelbössan och sköt på gäddan så den flöt upp. Det jag vill poängtera är just det att sikten var väldigt mycket bättre.”

Markägare

”Det vore önskvärt att sjöar och vattendrag fick vara som de var förr här i området. På 30-talet hade man inte börjat med alla tokigheter. Jag minns när jag var ung, då fiskade vi ju laxöring i en bäck. Sen byggdes en avfallsanläggning och det dröjde ju inte mer än några få år innan bäcken var stendöd. Föroreningar rann rakt ut i bäcken. Det är ju sorgligt.”

Jägare

Det finns idag en utvecklad organisation för vattenförvaltning, där allmänheten ges möjlighet att bli involverad. Vattenråden är en etablerad kraft som skulle kunna utnyttjas i större omfattning för att bedöma god ekologiska status i framtiden.

Författare: Salar Valinia, Martyn Futter, Kevin Bishop

Kontaktperson: Salar Valinia, SLU, salar.valinia@slu.se, 0735-015849

Läs mer: Valinia, S., Hansen, H.-P., Futter, M. N., Bishop, K., Sriskandarajah, N., Fölster, J. Problems with reconciliation of good ecological status and public participation in the Water Framework Directive. *Sci Total Environ* 2012, 433, (0), 482–490.

Futter, M. N., Keskitalo, C., Ellison, D., Pettersson, M., Strom, A., Andersson, E., Nordin, J., Löfgren, S., Bishop, K., and Laudon, H. “Forests, forestry and the Water Framework Directive in Sweden: a trans-disciplinary commentary.” *Forests* 2, no. 1 (2011): 261–282.

Referenser: Se supplement på www.futureforests.se

Redaktör: Annika Mossing, kommunikatör Future Forests, annika.mossing@slu.se, 0727-103944

Future Forests producerar kunskapsunderlag för ett hållbart brukande av den boreala skogen.

Future Forests Syntes sammanfattar aktuell kunskap inom programmet forskningsområden.

Future Forests är ett Mistraprogram. SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) är programvärd. Programmet är en gemensam satsning av SLU, Umeå universitet och Skogforsk. Forskningsprogrammet finansieras av Mistra (Stiftelsen för miljöstrategisk forskning), svenskt skogsbruk, samt de inblandade universiteten.