

Diarienumr.: 1308-17

Vår referens: R 2018:22

Havs- och vattenmyndigheten

Skogsindustriernas yttrande över revidering av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVFMS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Sammanfattning

- Skogsindustrierna välkomnar att föreskrifterna ses över men konstaterar att nu presenterade förslag avseende bedömningsgrunderna inte medför några väsentliga förbättringar för skogsindustriella recipienter.
- Skogsindustrierna anser att för att ett ämne ska regleras som SFÄ ska det ha ett brett användningsområde och utgöra risk för vattenmiljön i flertalet av landets vattenförekomster.
- Skogsindustrierna avstyrker förslagen att införa sulfat och nitrat som SFÄ. Tillförsel av dessa ämnen bör istället regleras, där så är motiverat, genom tillståndsförfarandet eller lokala bedömningsgrunder.
- Skogsindustrierna anser att ytterligare förändringar av de ekologiska bedömningsgrunderna måste göras för att korrekt statusklassning av skogsindustrirecipienter ska kunna göras. Detta är nödvändigt mot bakgrund av kommande lagändringar med skärpt tillämpning av "icke försämringsförbudet".
- Skogsindustrierna föreslår att den aviserade större strategiska översynen resulterar i ett system som vid behov kan anpassas till den aktuella vattenförekomstens karaktär och är gärna delaktiga i en sådan process. Skogsindustrierna anser också att det borde finnas mycket att vinna om Sverige och Finland har liknande system.

Synpunkter på förslaget

Synpunkterna följer strukturen i det sammanfattande dokumentet av föreslagna ändringar. Därefter följer synpunkter på konsekvensutredningen. För att belysa behovet av förändringar av bedömningsgrunderna sammanfattar Skogsindustrierna

slutligen några av de brister som identifierats vid klassificering av skogsindustriella recipienter.

Bakgrund och syfte

Skogsindustrierna välkomnar att HaV tagit initiativ till att se över föreskriften om klassificering och miljö kvalitetsnormer men måste samtidigt konstatera att de i denna del av översynen redovisade förslagen avseende bedömningsgrunderna kommer att ha liten betydelse för skogsindustrin. Förslagen att införa sulfat och nitrat som SFÄ kan dessutom ha negativa effekter för skogsindustrin.

HaV uppger att de problem som idag finns kring bedömningsgrunderna kan kopplas till hur de tillämpas och inte hur de är utformade. Skogsindustrierna delar inte denna uppfattning. Det finns fortfarande betydande problem vid klassificering av branschens recipienter.

Många av de förändringar som föreslås härstammar från forskningsprojektet Waters. Forskningsresultat är viktiga, men för att utveckla robusta underlag för statusbedömningar behövs också beprövad erfarenhet och lösningar som fungerar i en rättslig kontext. Ju fler parametrar som lyfts in i systemet desto mer komplext blir det och det finns risk att helhetsperspektivet går förlorat. Komplexiteten gör det också svårt för den enskilda verksamhetsutövaren och myndighetsföreträdaren att, utan expertkunskaper, tillämpa systemet. Ett komplext system minskar därmed tillämpbarheten och blir då kontraproduktivt.

Enligt remissen är emellertid en större strategisk översyn av bedömningsgrunderna planerad, men vad denna kommer att omfatta och när den blir klar är okänt. Skogsindustrierna utvecklar i det sista stycket en del av de problem vi idag främst ser vid tillämpning av de biologiska bedömningsgrunderna. Det är Skogsindustriernas förhoppning att kommande översyn resulterar i ett system som i högre grad än befintligt är anpassat till den aktuella vattenförekomstens karaktär.

Havs – och vattenmyndighetens föreslagna föreskrifter

1 kap. allmänna bestämmelser

Grupp av ytvattenförekomster, 2 §

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget.

2 kap. klassificering

Sura förhållanden, 10 §

Förslaget har liten relevans för skogsindustrin.

Bedömningsgrunder för biologiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag (Bilaga 1 i HVFMS 2013:19)

Växtplankton

Förslaget innebär en ny modell och ny bedömningsgrund där det trofiska planktonindexet TPI bytts mot ett nyutvecklat index PTI. Det är omöjligt att bedöma indexets värde i relation till andra bedömningsgrunder innan en validering av resultat från några sjöar av olika karaktär presenterats. Vad förändringen innebär för skogsindustrirecipienter kan därmed inte bedömas.

Kiselalger

Samma synpunkt som för växtplankton.

Bottenfauna

För bottenfauna i sjöar har indexen för försurning reviderats vilket inte är relevant för skogsindustrin. BQI för sjöar har korrigerats vad gäller bestämning av fjädermygglarver vilket är en förbättring. BQI kan dessutom inte till fullo beskriva statusen av bottenfaunan i starkt utsötade områden. Indexet tar inte heller hänsyn till förekomst av invasiva arter vilket är en väsentlig faktor för bottenfaunans status. Bedömningsgrunden behöver därför utvecklas vidare för att bättre kunna bedöma statusen av bottenfaunan i stora delar av Östersjöns kustområden.

Fisk

Ett nytt eutrofieringsindex bör kunna göra bedömningarna säkrare.

Fisk ingår idag inte i statusbedömningar av skogsindustrirecipienter. Dataunderlaget är begränsat bland annat beroende på höga kostnader för provfisken. Det är inte heller säkert att metodiken är anpassad till recipienter i flodmynningsområden, ofta med tydliga gradienter i vattenkvalitet. Skogsindustrierna bedömer att de föreslagna förändringarna bör kunna öka validiteten, men om de är tillräckliga för rättssäkra bedömningar är oklart.

Bedömningsgrunder för fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag (Bilaga 2 i HVFMS 2013:19)

- **Justerad beräkning av referensvärde för fosfor i sjöar**

Uppdatering av referensvärden är bra men metoden verkar onödigt tillkrånglad och komplicerad för att ta fram ett referensvärde. Betydelsen för skogsindustrin är oklar.

- **Ny bedömningsgrund för kväve i kvävebegränsade näringsfattiga sjöar**

Förändringen berör på sin höjd ett fåtal sjöar i norra Sverige och är inte relevant för skogsindustrin.

- **Översyn och förenkling av klassificeringen av syrgas i sjöar och vattendrag**

Skogsindustriella anläggningar skapar ytterst sällan syretäring i recipienten.

- **Förtydligande avseende klassificering av försurning i sjöar och vattendrag**

Ej relevant för skogsindustrin.

Bedömningsgrunder för biologiska kvalitetsfaktorer i kustvatten och vatten i övergångszon (Bilaga 4 i HVMFS 2013:19)

Växtplankton i kustvatten och vatten i övergångszon

Att ändra provtagningsperioden till att omfatta juli-augusti och utesluta vårblomningen i juni är ändamålsenligt då det finns flera exempel på tidigare felaktiga klassningar bl a i skogsindustrirecipienter.

Bedömningsgrunder för fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer i kustvatten och vattendrag (Bilaga 5 i HVMFS 2013:19)

- **Reviderade bedömningsgrunder för Näringsämnen i kustvatten**

Det är ett bra förslag att bedöma näringsämnena var för sig.

- **Justering av text i bedömningsgrunderna för siktdjup och syrgas i kustvatten**

Ingen förändring av betydelse för skogsindustrin.

Införande av nya särskilda förorenande ämnen (Bilaga 2 avsnitt 7.2)

Skogsindustrierna anser att för att ett ämne ska regleras som SFÄ ska det ha ett brett användningsområde och utgöra risk för vattenmiljön i flertalet av landets vattenförekomster. Att införa fler och fler ämnen som SFÄ ökar bördan för såväl myndigheter som verksamhetsutövare. Skogsindustrierna anser, även om flertalet ämnen inte berör skogsindustriell verksamhet, att de nu föreslagna ämnena ska granskas ur detta perspektiv och antalet begränsas. Skogsindustrierna anser definitivt att sulfat och nitrat inte ska regleras som SFÄ.

Sulfat

Skogsindustrierna avstyrker att sulfat införs som SFÄ.

Sulfat utgör inte ett naturfrämmande ämne som ackumuleras i vattenlevande organismer eller koncentreras uppåt i näringskedjor. Enligt dagens kunskap torde det endast finnas ett fåtal vattenförekomster där det finns risk för att höga sulfathalter ska kunna orsaka negativ påverkan på vattenlevande organismer.

Att mot denna bakgrund införa sulfat som SFÄ för landets samtliga ca 26 000 vattenförekomster där det för det absoluta flertalet helt saknas ekologisk relevans är enligt Skogsindustriernas uppfattning samhällsekonomiskt oförsvarbart. Underlaget, som förslaget är baserat på är dessutom begränsat t ex vad gäller skogsindustriella recipienter och innehåller luckor avseende vattnets hårdhet. Skogsindustrierna anser att underlaget är alldeles för begränsat för att bedöma konsekvenserna av förslaget för sulfatmassabruken. Det ska noteras att det av Skogsindustrierna inlämnade underlaget bygger på beräkningar då sulfat normalt inte analyseras. Det kan inte nog framhållas att ett omotiverat strängt gränsvärde påverkar hela statusklassningen och kan leda till krav på kostsamma och onödiga åtgärder.

De industriella verksamheter som kan bidra med utsläpp av sulfat är främst sulfatmassabruk och gruvor dvs verksamheter som regleras genom tillståndsprövning. I stället för att införa sulfat som generellt SFÄ anser Skogsindustrierna att det vid tillståndsprövning av verksamhet, belägen vid recipienter där sulfatutsläpp utgör ett potentiellt problem, avgörs vilken utsläppsnivå som enligt miljöbalkens regler ska tillåtas.

Nitrat

Skogsindustrierna avstyrker att nitrat införs som SFÄ.

Inte heller nitrat är ett naturfrämmande ämne som riskerar att koncentreras uppåt i näringskedjor utan utgör ett livsviktigt näringsämne för vissa organismer. Höga halter av nitrat kan dock ha negativa effekter hos vissa vattenlevande djur. Sannolikt finnas det endast ett fåtal vattenförekomster där det föreligger någon reell risk för att tillförsel av nitrat skulle kunna orsaka negativ påverkan.

Dubbelreglering med kvalitetsfaktorn närsalter i form av kväve/fosfor kvot tillsammans med varje parameter var för sig kan leda till felaktiga åtgärder beroende på vilken av parametrarna som är begränsande.

Skogsindustrierna anser att utsläpp av nitrat ska regleras genom tillståndsprövning om det finns skäl att reglera tillförseln i den aktuella vattenförekomsten. I det fall det handlar om verksamheter som inte tillståndsprövas skulle lokalspecifika bedömningsgrunder kunna utarbetas för det fåtal vattenförekomster där betydande utsläpp sker av nitrat.

Konsekvensutredningen

Skogsindustrierna uppfattar att konsekvensutredningen entydigt utgår från att de föreslagna ändringarna leder till ökad säkerhet i klassificering och statusbedömning. Skogsindustrierna är inte lika övertygade om att så är fallet – i vart fall inte för de skogsindustriella anläggningarna. Skogsindustrierna anser att mer fokus borde ha lagts på att hitta så robusta lösningar som möjligt, anpassade till de varierande förhållanden som naturligen finns i vattenförekomsterna.

Utredningen belyser inte konsekvenserna för verksamhetsutövarna av det komplexa system som den svenska vattenlagstiftningen utgör och inte heller effekterna av att den görs än mer komplext genom införandet av ytterligare parametrar. HaV anser i stället att företagets administrativa kostnad inte kommer att påverkas utöver dagens egenkontroll. Skogsindustrierna delar inte denna uppfattning. Tillägg av nya parametrar leder till ytterligare kostnader såväl för utförandet som för hanteringen av data samt i form av ökad osäkerhet, vilket hämmar investeringsviljan.

Skogsindustrierna delar inte heller HaVs bedömning att företagen får samma konkurrensförutsättningar genom införande av sulfat och nitrat som SFÅ. Alla svenska gruvor bryter inte sulfidmalm och alla massabruk tillverkar inte sulfatmassa. Däremot påverkas svenska företags konkurrenskraft om de svenska bedömningsgrunderna är jämförelsevis stränga och komplexa.

HaV bedömer att förslaget gränsvärde för sulfat inte kommer medföra några negativa konsekvenser för sulfatmassabruken i stort men att det inte kan uteslutas att det i något enstaka fall skulle kunna förekomma utsläpp av betydelse vid mindre inlandsrecipienter och vid låga flöden. Skogsindustrierna anser att underlaget för denna slutsats är alltför begränsat.

I konsekvensutredningen diskuterar HaV olika reningsmetoder för sulfat och nitrat. Skogsindustrierna konstaterar dock att det idag inte är tekniskt möjligt att reducera dessa utsläpp i nämnvärd omfattning från skogsindustriella anläggningar. De reningsmetoder som används inom skogsindustrin är utformade för att främst minska utsläpp av organiskt material. För att det överhuvudtaget skulle vara teoretiskt möjligt att reducera utsläpp av sulfat och nitrat skulle halten av organiska ämnen i princip först

behöva elimineras. Detta är tekniskt omöjligt med dagens teknik. De reningsmetoder som beskrivs i konsekvensutredningen är således inte relevanta för skogsindustrin.

Behov av större strategisk översyn - de biologiska bedömningsgrunderna har brister vid tillämpning på skogsindustrirecipienter

Såsom tidigare framhållits leder föreslagna förändringar inte till några avgörande förbättringar för skogsindustrin. Skogsindustrierna ser därför fram emot den aviserade strategiska översynen.

De kommande lagändringarna innebär att det ställs hårdare krav på såväl industri som samhälle att genomföra åtgärder i de fall där miljö kvalitetsnormerna inte uppnås. Att statusklassning och miljö kvalitetsnormer görs utifrån relevanta grunder och ett tillräckligt underlag är av stor vikt för nödvändig rättsäkerhet och för att förhindra suboptimering av miljöåtgärder. I annat fall riskeras tillväxt av samhällsviktiga funktioner.

Skogsindustrierna har låtit utföra en studie i vilken elva skogsindustrirecipienters tillfrisknande efter femtio års miljöarbete utvärderats (IVL B 2272 dec 2016). I studien har också statusbedömningarna för dessa recipienter granskats.

Studien visar på en mycket god återhämtning i recipienterna. Statusen bedöms dock ofta vara lägre än god. Den huvudsakliga orsaken till detta är enligt studien att statusen för mjukbottenfauna och makrovegetation anses vara otillräcklig vid tillämpning av dagens bedömningsgrunder. Detta anses i sin tur bero på att klassningen inte tar hänsyn till de långsamma återhämtningsförlopp och den tröghet i systemen som föreligger i skogsindustrirecipienter. I studien framhålls även att det är svårt att tillämpa bedömningsgrunderna på ett adekvat sätt för skogsindustrirecipienter då dessa ofta utgörs av så kallat övergångsvatten. Ytterligare en faktor som påverkar osäkerheten i bedömningen är att bedömningsgrunderna inte tar hänsyn till den naturliga variationen i bottenfaunans artsammansättning och individantal. Vidare framhålls att betydelsen för klassificeringen av invasiva arter måste klarläggas och att bedömningsgrunderna för makrovegetation anpassas till miljöer med grunda mjukbottnar, låg salthalt och brist på hårda botten ner till djup under siktdjupet. Många skogsindustrirecipienter ligger just i områden där miljöerna är naturligt sådana, vilket äventyrar statusbedömningen.

Det är enligt Skogsindustrierna uppenbart att det kvarstår problem i bedömningssystemet och det är av största vikt att systemet blir relevant för skogsindustriella recipienter.

Skogsindustrierna ser samtidigt svårigheter att komma till rätta med problemen endast genom korrigering av befintliga bedömningsgrunder. IVL framför i ovan refererade studie att det för en mer korrekt bedömning av statusen i den enskilda vattenförekomsten skulle vara

nödvändigt med bedömningar, som utförs av personer med stor kunskap om ekologi och bottenförhållandenas dynamik. Eftersom förhållandena varierar mellan vattenförekomster av samma typ kan de klassgränser som fastställs genom föreskrifter medföra att statusen inte överensstämmer med vad som faktiskt är god ekologisk status i den aktuella vattenförekomsten.

Skogsindustrierna anser att möjligheten till ett system som vid behov kan anpassas till den aktuella vattenförekomstens karaktär på ett mer flexibelt sätt bör ingå i den aviserade strategiska översynen. Skogsindustrierna anser också att det borde finnas mycket att vinna om Sverige och Finland har liknande system och kan dra nytta av respektive erfarenheter och kunskaper.

Slutord

Skogsindustrierna vill betona behovet av att förbättra statusklassningar för ökad rättssäkerhet vid tillståndsprövningar och tillsyn. Skogsindustrierna bedömer att det behövs större flexibilitet i systemet för att situationen i de enskilda recipienterna bättre ska kunna beskrivas och relevanta åtgärder vidtas.

Det är Skogsindustriernas förhoppning att den strategiska översynen leder till detta. Skogsindustrierna deltar gärna i processen.

Skogsindustrierna vill slutligen betona att sulfat och nitrat inte ska införas som SFÅ utan hanteras individuellt vid tillståndsprövning i de fall särskilda åtgärder är nödvändiga. Det är mer rationellt, rättvist och rättssäkert.

Stockholm den 26 juni 2018

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund

Miljödirektör