

Er ref: Dnr 1971-2018  
Vår ref: R2018:34

Havs- och Vattenmyndigheten  
havochvatten@havochvatten.se

## Skogsindustriernas yttrande över vägledningar för statusklassificering av ytvatten

### Sammanfattning

Skogsindustrierna lämnar synpunkter på förslaget till vägledning om statusklassificering och hantering av osäkerhet och anser att:

- Vägledningen kan rätt tillämpad leda till mer vetenskapligt underbyggda klassificeringar. Den föreslagna säkerhetsnivån, 80 %, är dock alltför låg för att användas som underlag för juridiskt bindande processer. Mer fokus måste läggas på att höja säkerheten i bedömningsdata.
- Det finns kvarvarande osäkerhet vid statusklassificeringen gällande bedömningsgrunder och referensvärden varför ytterligare förändringar av de ekologiska bedömningsgrunderna måste göras. Detta är nödvändigt mot bakgrund av kommande lagändringar med skärpt tillämpning av ”icke försämringsförbudet”.
- Skogsindustrierna föreslår ett system som vid behov i högre grad kan anpassas till den aktuella vattenförekomstens karaktär. Skogsindustrierna deltar gärna i en process för att ta fram ett sådant system.
- Remisstiden för de sju vägledningarna har varit orimligt kort.

### Inledning

Skogsindustrierna välkomnar att HaV har utarbetat förslag till nya vägledningar för Vattenmyndigheternas arbete med klassificering av ekologisk status. Att statusklassningen är vetenskapligt underbyggd och så korrekt som möjligt är av stor betydelse för skogsindustrin. Likaså är det av stor vikt att det skapas insikt om att det i vissa fall inte är möjligt att göra en säker klassificering. En felaktig klassning kan leda till såväl onödiga som uteblivna investeringar i verksamheterna. Ytterst kan det leda till att viktiga industrianläggningar på sikt tvingas avveckla.

Skogsindustrierna konstaterar att remisstiden för de sju förslagen till nya vägledningar varit orimligt kort - två och en halv månad varav en och en halv under semestertid. Det ska också noteras att HaV remitterat förslag till revidering av flera lagstiftningar med i viss mån sammanfallande remisstider.

För att branschföreningar ska kunna ge relevanta synpunkter på förslag av det slag som de nu remitterade vägledningarna krävs att föreningen besitter expertkompetens inom området, vilket normalt inte är fallet. För att bedöma förslagen kan det därför finnas behov att diskutera med konsulter inom området vilket kräver tid. En branschförening måste också stämma av synpunkterna med medlemsföretagen så att yttrandet speglar branschens uppfattning. Skogsindustrierna finner det ytterst beklagligt att branschen inte getts nödvändiga förutsättningar för att på ett relevant sätt bidra till dessa viktiga dokument.

Med hänvisning till ovanstående kan Skogsindustrierna endast ge synpunkter på förslaget till vägledning för statusklassificering och hantering av osäkerhet. För arbetet har vi tagit hjälp av SKUTAB och NordMiljö AB.

### **Generella kommentarer**

Skogsindustrierna är generellt sett positiva till föreslagen vägledning om statusklassning och osäkerhet. Vi bedömer att vägledningen kommer, rätt tillämpad, att bidra till mer rättvisande statusklassificeringar av vattenrecipienter än dagens.

Vi anser dock att det återstår olösta problem vilka kan få stor betydelse t ex vid tillståndsprovningar för skogsindustriella verksamheter. Detta beror främst på att systemet med statusbedömningar inte är anpassat för att utgöra grund för juridiskt bindande krav – i vart fall inte för så komplexa vattenförekomster som skogsindustrirecipienterna ofta utgör. Skogsindustrierna föreslår därför att möjligheten till ett system, som vid behov i högre grad kan anpassas till den aktuella vattenförekomstens karaktär, utvärderas i HaVs pågående arbete med den strategiska översynen. Detta är avgörande för att myndigheter och domstolar ska kunna göra rättssäkra bedömningar.

Skogsindustrirecipienter är ofta flodmynningar eller estuarieområden med varierande omgivningsförhållanden som t ex salthalt, pH och näringstillstånd, där det i många fall är svårt att exakt definiera vad som är korrekt referensvärde för den enskilda vattenförekomsten. Typindelningen kan definitionsmässigt inte bli en exakt bas för framtagande av referensvärden.

Rimligtvis bör minskad påverkan på en vattenförekomst avspeglas i statusklassningarna. Det finns dock mycket som indikerar, att uppnåendet av god ekologisk status i skogsindustrirecipienter inte alltid kan nås även om bästa teknik för reduktion av utsläppen av närsalter och organiska ämnen tillämpas eller inte ens om verksamheter skulle läggas ner. Orsaken är att god ekologisk status inte uppnås för mjukbottenfauna vilket kan hänföras till den tröghet i återhämtningen som föreligger i bottenfaunasamhället. Kopplingen mellan dagens utsläpp och bottenfaunans respons är därför generellt svag. Ett ytterligare problem är förekomsten av främmande, invasiva arter. Dessa arters påverkan på statusen bör rimligen inte föranleda åtgärder i industrin. Kvalitetsfaktorns status bör i sådana fall inte ges någon vikt, innan samhället återgått till någorlunda stabila förhållanden. Makrofyter avviker också i en del skogsindustriella recipienter. Om bedömningsgrunderna för makrofyter ska tillämpas i skogsindustrirecipienter vid kusten måste en revision ske så att statusklassning även kan göras i grunda områden och utsötade områden, särskilt flodmynningar.

Det behövs också generellt bättre dataunderlag i form av längre och parametermässigt stabila provtagningsserier för att öla säkerheten.

Förutom den osäkerhet som föreligger beroende på svårigheter att finna relevanta referensförhållanden och bristfälliga bedömningsgrunder kan även konstateras att kompetensen hos myndigheterna kan variera vilket också bidrar till en osäkerhet i systemet.

### **Detaljkommentarer**

Skogsindustrierna kommenterar nedan de delar av förslaget som vi anser vara mest relevanta för skogsindustrin.

#### ***3.1 Beräkning av osäkerhet***

Förslaget till vägledning vad gäller beräkning av osäkerhet är generellt sett bra. Förutom identifierad osäkerhet vid gruppering, naturlig variation och variationer i provtagning finns det dock ytterligare viktiga faktorer att beakta såsom bristfälliga bedömningsgrunder och varierande ”expertkompetens”.

Skogsindustrierna anser att en osäkerhet på 20 % är alltför stor. Säkerheten måste vara högre för underlag i juridiskt bindande processer och för fastställandet av åtgärdskrav.

Vid tveksamheter i säkerhetsbedömningen bör det göras ytterligare utredningar av kompetenta experter. Det kan t ex finnas långtidstrender, som inte är en normalfördelad naturlig variation. Långtidsdata bör därför alltid eftersträvas. I ett kort tidsperspektiv kan det finnas avsevärda naturliga variationer som inte kan behandlas som normalfördelade. För bottenfauna i kustvatten finns sådana exempel. Vitmärlan nästan försvann längs Östersjökusten utan att man kunnat förklara varför. En tänkbar orsak kan vara minskat nedfall av organiskt material på bottenarna. Länsstyrelsen i Norrbottens län konstaterade, att vitmärlpopulationens ”krasch” kring år 2000 medförde att bottenfaunan fick sämre än god status även i referensområden. Den invasiva havsborstmasken *Marenzelleria* spp. ökade sin utbredning nästan samtidigt. Detta har bidragit till låg bottenfaunastatus.

#### ***4.1 Gruppering***

Statusen har vid gruppering av vattenförekomster bedömts vara densamma som i andra vattenförekomster som tagits med i gruppen. Säkerheten i detta val kan inte beräknas. I sådana fall är det viktigt att kompletterande data samlas in och att dessa data är vägledande vid statusbedömningen och bedömningen om vattenförekomsten klarar gällande MKN. För övrigt kan gruppering, rätt genomförd, vara ett stöd för att nå bättre säkerhet.

Som exempel kan nämnas resultat från Brofjorden vid västkusten som är recipient till Preemraff Lysekil. Den ekologiska statusen är klassad till måttlig enligt VISS. Vid en närmare analys framgår att bottenfaunadata saknats i båda vattenförekomsterna och bedömningen måttlig status baseras på resultat från andra vattenförekomster vid undersökningar 2001. Klassningarna av status i VISS ligger några år tillbaka i tiden varför man i hög grad varit hänvisad till att använda data från västkustfjordar av samma typ som de här aktuella vattenförekomsterna, där data saknades, vilket av naturliga skäl innebär en

betydande osäkerhet vid klassningarna. Det finns dock datamaterial från Brofjorden och Yttre Brofjorden från senare år som inte använts vid klassningen. Därtill har Preem Lysekil tagit fram ytterligare underlag. När detta nya material användes för klassning blev resultatet att statusen var god-hög dvs andra statusklassningar än de som presenterats i VISS.

#### **4.2 Expertbedömning**

Expertbedömning tillgrips ofta, mest av nödtvång då datatillgången är bristfällig. Säkerheten i bedömningen har stor relevans. Enligt HVMFS 2013:19 ska expertbedömning göras med bästa tillgängliga kunskap. Vad menas egentligen med detta? Kan minimikrav formuleras?

##### **4.2.1 Andra biologiska data**

Att andra biologiska data än bedömningsgrunder i HVMFS 2013:19 kan användas för att verifiera påverkansanalysen är bra. Likaså är rådet bra att då göra skattning av osäkerheten. Detta är, såsom framhålls, extra viktigt vid bedömning av förbättringsbehov.

##### *Ålgräsängar*

Ålgräsängar är en bra indikator vid expertbedömning, men det måste beaktas att dessa ofta också påverkas av fysisk störning såsom fartygstrafik, kajer m m.

##### *Främmande arter*

Vi finner det tveksamt att främmande arter används för bedömning av förbättringsbehov. Det är problematiskt att göra korrekta bedömningar när arten når sådana tätheter att den påverkar ekosystemet. Åtgärden att eliminera arten kan sällan tillämpas. Invasiva arter brukar nästan regelmässigt öka till ett maximum, varefter tätheten snabbt sjunker till låga nivåer, den så kallade introduktionseffekten. Säkerheten i bedömningarna torde vara låg under denna period. En lösning kan vara, att utesluta den berörda indikatorn, t ex mjukbottenfauna, från statusbedömningen tills man nått ett mer stabilt stadium i bottenfaunasamhället.

##### **4.2.2 Fysikalisk-kemiska bedömningsgrunder**

Förslaget att använda fysikaliska-kemiska bedömningsgrunder där det finns väldokumenterad koppling till biologiska effekter är bra.

##### **4.2.4 Är resultatet säkert eller osäkert?**

Acceptabel osäkerhet vid statusklassificeringen för enskilda parametrar föreslås sättas vid 20 %. I en vetenskaplig rapport kan inte en så hög osäkerhet accepteras – den behöver vara betydligt lägre för att det ska kunna hävdas att man är ”nära sanningen”. När det gäller ekologisk status sammanförs dessutom flera parametrar, varvid säkerheten sänks ytterligare.

Skogsindustrierna anser inte att en osäkerhet om 20 % kan accepteras vid klassificering av industrirecipienter där klassningen leder till bindande MKN och eventuella investeringar för berörda företag eller påtagliga inskränkningar för berörda företag.

### **5.1 Val av kvalitetsfaktorer och parametrar**

Principen ”sämst styr” gäller vid bedömning av ekologisk status. Enligt förslaget till vägledning bör antalet parametrar begränsas för att undvika alltför stor osäkerhet samt de känsligaste parametrarna vid aktuell påverkan väljas. Skogsindustrierna finner detta vara en förnuftig princip och välkomnar faktarutan avseende multiplicitesproblemet och val av bedömningsgrunder. Detta förtydligande kommer enligt vår uppfattning bidra till att minska felaktig klassificering.

I recipienter där påverkan utgörs av näringsämnen bedöms växtplankton vara den känsligaste biologiska kvalitetsfaktorn. Tillämpas denna modell på skogsindustrirecipienter skulle många av dem sannolikt övergå från otillräcklig/måttlig status till god status.

#### **5.1.1 Näringspåverkan och organisk påverkan i sjöar och vattendrag**

Att främst använda fisk och bottenfauna vid organisk påverkan är bra och överensstämmer för bottenfauna väl med erfarenheterna från skogsindustrirecipienter i inlandsvatten. Konsekvensen är dock att betydelsen av tidigare påverkan kan vara betydande och att återhämtningen kan vara långsam, vilket måste beaktas.

Det är bra att bristerna i bedömningsgrunder för makrofyter och bottenfauna uppmärksammas. I flertalet av de tillståndsprövningar som skett vid skogsindustrier har status för bottenfaunan varit mindre än god vilket avgjort den ekologiska statusen då ”sämst styr”. Skulle man i stället använt växtplankton som känsligaste parameter vid bedömningen av näringspåverkan skulle ekologisk status ofta ha varit minst god.

Som exempel kan nämnas utvecklingen av bottenfauna i Kattfjorden i Vänern som är recipient till Skoghalls Bruk. Bottenfaunan har provtagits sedan 1970-talet och stora förändringar i artsammansättning och täthet har skett under denna period. Biomassan och individantalet av bottendjur i Kattfjorden minskade kraftigt under 1980-talet, både för djur som gynnas av organiska utsläpp och djur som kräver mera rent vatten. Den reducerade individtätheten hos bottenfaunan under 1980-talet var resultat av minskad tillförsel av fosfor och organiskt material från lokala punktkällor och källor i Klarälvens avrinningsområde. BQI-indexet i Kattfjorden har vissa år visat på måttlig status medan andra år visat på god-hög status vilket indikerar att bedömningen varit osäker. Under de senaste 15-20 åren har vattenkvalitetsfaktorerna och växtplankton uppvisat god-hög status i recipienten vilket understryker svagheten i att tillämpa bottenfaunadata vid klassningen av ekologisk status.

### **5.2 Tillförlitlighet**

Det är bra med ett strukturerat system för klassning av tillförlitlighet. Skogsindustrierna finner dock som tidigare framhållits en osäkerhet om 20 % för hög för att användas i juridiskt bindande processer.

### **5.3 Statusklassificering och rimlighetsbedömning**

Att endast parametrar som indikerar aktuell betydande påverkan ska ingå i klassningen samt att maximalt två parametrar ska användas per påverkantyp skapar ett betydligt säkrare system än dagens. Tillämpas denna modell så bör det leda till minskat antal felaktiga fall av ”sämst styr”. Skogsindustrierna tillstyrker att denna princip ska gälla.

Som tidigare framhållits ifrågasätter Skogsindustrierna att krav på industrin att genomföra åtgärder baseras på en säkerhet vid statusklassificeringen om 80 % eller en osäkerhet om 20%. Vid en säkerhet lägre än 80 % föreslås i och för sig att statusen tillfälligt fastställas och övervakningen ökas men vad innebär detta t ex vid miljöprovningar?

Det är bra att det i vägledningen framhålls att det saknas kunskap om organismgruppers (och arters) känslighet. Det är en orimlig uppgift att precisera känsligheten som det görs i de mycket långa artlistorna. Inte ens för fiskar, där kunskapen är vida större än för bottenfauna och makrofyter, kan detta göras med någon exakthet.

Avsnittet om rimlighetsbedömning är bra. Det är viktigt att man mäter parametrar som är representativa för recipienten och att klassningarna görs på flera års data. För att täcka naturliga variationer krävs långa tidsserier. Konstaterandet att referensförhållandena för biologiska kvalitetsfaktorer är tämligen grova är relevant för flertalet skogsindustrirecipienter. Detta kan bidra till felaktiga klassningar.

#### ***5.4 Kontrollerande övervakning och revidering av påverkansanalys***

Konsekvensen för skogsindustrin är oklar när det gäller kontrollerande övervakning. Mätintensiteten är mycket låg och antalet kvalitetsfaktorer högt. Konsekvensen av avvikande data är oklar i en recipientsituation. Rimlighetsbedömningen ger en möjlighet att korrigera felaktiga statusbedömningar.

#### ***6. Riskbedömning***

Systemet är främst anpassat till vattenmyndigheternas arbete med de större vattenområdena, där stat och kommuner ansvarar för förvaltningen. Tillämpning kan dock ske även i industrirecipienter. Kontrollerande övervakning ska ske i fall där betydande påverkan konstaterats. Vad som ska övervakas bör avgöras från fall till fall. Statusbedömningen kan erfarenhetsmässigt variera över tid. Frågan är, hur analyschemat hanterar detta? Räcker det med en tillförlitlighetsbedömning?

Stockholm den 16 augusti 2018

Christina Wiklund  
För Skogsindustrierna