

Vattenmyndigheterna i
Bottenvikens vattendistrikt
Bottenhavets vattendistrikt
Norra Östersjöns vattendistrikt
Västerhavets vattendistrikt
Södra Östersjöns vattendistrikt

2015-04-30

Diarienummer 537 - 9859-2014 (Bottenviken)
Diarienummer 537 - 7197-14 (Bottenhavet)
Diarienummer 537 - 5058-14 (Norra Östersjön)
Diarienummer 537 - 34925 - 2014 (Västerhavet)
Diarienummer 537 - 5346 - 2014 (Södra Östersjön)

Synpunkter på vattenmyndigheternas samrådsmaterial för vattencykeln 2015-2021

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 115 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industriarbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för BioInnovation. Skogsindustrin sysselsätter nära 55 000 personer och exporterade för 124 miljarder kronor 2014.

Skogsindustrierna har tagit del av Vattenmyndigheternas samrådsmaterial.

Övergripande synpunkter på samrådsmaterialet

- Det är ett omfattande och svårgenomträngligt material. Vattenmyndigheterna har gjort ett digert arbete med ambitionen att förbättra underlaget och öka förståelsen för gjorda bedömningar. Dock är det uppenbart att det har saknats väsentliga underlag t ex föreskrifter, vägledning, data m m.
- Det borde finnas en sammanställning över det underlag som saknas eller behöver uppdateras under vattencykeln. Man får uppfattningen att statusbedömningar och miljökvalitetsnormer kommer att ändras under perioden vilket måste kommuniceras tydligare till alla berörda.

- Samrådsmaterialet är baserat på ofärdiga föreskrifter, preliminära klassningar och svårtolkade bedömningsgrunder vilket gör att bedömningarna har ett stort inslag av osäkerhet. Detta är mycket bekymmersamt för verksamhetsutövare eftersom åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer sannolikt kommer att få stor betydelse i kommande tillståndsprövningar.
- Det finns ett stort behov av vägledning för bla bedömning av KMV samt undantag. I nuläget blir klassningen på grund av denna brist på vägledning inte enhetlig mellan distrikten. Det finns högst sannolikt flera vattenförekomster som redan nu borde klassas som KMV eller ges undantag. Att skjuta upp till framtiden är ingen bra lösning för verksamhetsutövare som är i behov av tydliga spelregler för investeringar och åtgärder.
- Tillgången och hanteringen av data är ett genomgående problem i vattenförvaltningen enligt samrådsmaterialet. Det saknas tillförlitliga och rättssäkra data för bedömning och klassning och för att definiera vad som är SFÅ. Det hänvisas i bl a domstolsärenden till VISS som därmed kan uppfattas ha rättslig status fastän den inte är det. Det måste säkerställas att VISS inte sammanblandas med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.
- Övervakning har en betydelsefull roll i vattenförvaltningsarbetet. Hur/var/när provtagning ska ske måste förtydligas. Det är särskilt viktigt att klargöra att övervakningsstationerna måste vara representativa för vattenförekomsten.
- När det gäller skogsbruket och dess betydelse för vattenstatusen är kunskapsläget mycket osäkert. I samrådshandlingarna anges skogsbruket slentrianmässigt som en betydande påverkanskälla för flera miljöproblem. Det saknas data och vetenskapligt underlag som stöder dessa bedömningar.

Detaljerade och utvecklade synpunkter på samrådsmaterialet

Preliminära klassningar, rättstatus

Klassningarna är baserade på gamla och/eller ofärdiga reviderade föreskrifter. Nya föreskrifter med bedömningsgrunder har tagits fram av HaV och dessa var på remiss i höstas men beslutades först i mitten av april 2015. Frågan inställer sig **om/hur statusklassningen kommer att påverkas då de nya föreskrifterna är gällande**. Det borde betyda nya samråd men det är sannolikt inte möjligt mitt i en vattencykel.

Enligt förvaltningsplanerna kommer en ny kartläggning och analys att genomföras under vattencykeln och uppdatering av statusklassning ska ske 2018-2019. Likaså

ska det enligt bilaga 3 ”Typindelning av ytvatten” vattentypindelningen ses över till 2016/2017 och införs under nästa cykel. Hur kommer detta att hanteras i tillståndsprövningar som sker under denna cykel?

Det finns förslag till föreskrifter om miljö kvalitetsnormer i samrådsmaterialet. Det är otydligt hur dessa kopplar till HaVs föreskrifter om miljö kvalitetsnormer enligt punkten ovan.

Under många år har den svenska tolkningen av miljö kvalitetsbegreppet diskuterats och krav har lyfts från många intressenter att förtydliga skillnaden mellan de olika miljö kvalitetsnormernas rättsliga betydelse. Det behandlades också i en expertgrupp under Miljömålsberedningen förra året. Dock syns inte detta i samrådsmaterialet. Miljö kvalitetsnormer uttrycks generellt i förvaltningsplanerna vara juridiskt bindande. **Det måste skiljas på gränsvärdesnormer och målsättningsnormer, dvs på normer för kemisk status respektive ekologisk status.**

En **tillförlitlighetsbedömning** har införts i statusklassningen beroende på osäkerheter i underlag och data. Det är ett bra initiativ som också **måste beaktas vid bedömning av möjliga åtgärder och i samband med krav i tillståndsprövning**. I samrådshandlingarna poängteras emellertid att statusklassificeringarna som ligger till grund för normsättning och åtgärdsprogram är gällande oavsett grad av tillförlitlighet.

Expertbedömning har använts i de fall data saknas. Det kan vara acceptabelt för ekologisk status men det är mycket tveksamt för kemisk status som är av bindande karaktär. **Kemisk status måste baseras på verkliga data och fakta och vara rättssäker.**

Vägledning

Det finns ett stort behov av vägledning bl a för bedömning av KMV, undantag och nya verksamheter. Tidsfrist har använts flitigt men inte kvalitetsundantag beroende på att detta kräver ett mer omfattande underlag som i många fall saknas enligt Vattenmyndigheterna. Tidsfrist betyder inte att åtgärder kan vänta. Det finns därför en risk att alltför långtgående eller rent av felaktiga krav (orimliga kostnader, otillräcklig kunskap) ställs på åtgärder, t ex i samband med tillståndsprövningar och förelägganden.

Det finns högst sannolikt flera vattenförekomster som redan nu borde klassas som KMV eller ges undantag. Att skjuta på framtiden är inte en bra lösning för verksamhetsutövare som är i behov av tydliga spelregler för investeringar och åtgärder.

I nuläget blir klassningen på grund av bristen på vägledning osäker och inte enhetlig mellan distrikten.

Dataunderlag

Det finns ett stort behov av att förbättra dataunderlaget i vattenförvaltningen. Det gäller data inom alla områden – referenstillstånd, statusklassning, undantag, miljökvalitetsnormer, övervakning. Insamling, lagring/hantering och kvalitetssäkring av data måste ses över och samordnas på nationell nivå. Data läggs i nuläget in kontinuerligt i VISS, som inte får sammanblandas med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Det finns exempel på domstolsärenden där det hänvisats till VISS, vars data och bedömningar förändras under vattencykeln.

Verksamhetsutövare har en lång erfarenhet och kunskap om recipientkontroll som bör tas till vara i vattenarbetet.

Bedömning av fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer under ekologisk status omfattar särskilt förorenande ämnen, SFÄ. HaV har tagit fram rekommenderade klassgränser för ett antal ämnen som stöd i Vattenmyndigheternas arbete. Enligt förvaltningsplanerna saknas i många fall data för att definiera vad som är SFÄ. De klassgränser som rekommenderats har också visat sig vara orimliga, t ex avseende nitratvärden. Trots osäkerheten har klassgränserna använts för att identifiera SFÄ och därmed också statusklass. SFÄ ska ha fokus på ämnen som släpps ut i betydande mängd i en viss vattenförekomst. Att referera till en generell lista med rekommenderade klassgränser är en förenkling som kan tolkas och användas helt fel. **Om en SFÄ-lista ska finnas bör den placeras i en vägledning och klassgränserna måste ses över.**

Övervakning

Övervakningen har en betydelsefull roll för uppföljning av status och effekten av införda åtgärder. För att denna ska vara tillförlitlig och resultat kunna användas, måste det förtydligas att övervakningsstationerna ska vara **representativa** för vattenförekomsten. Det är särskilt viktigt för juridiskt bindande normer, dvs kemiska gränsvärdesnormer.

Finansiering av åtgärder

Enligt samrådsmaterialet gäller principen att förorenaren betalar (PPP). Ramdirektivet föreskriver kostnadseffektivitet för att minimera samhällsekonomiska förluster. Åtgärdsförslagen i åtgärdsprogrammen riktar sig till myndigheter och kommuner vilket gör det svårt eller omöjligt att överblicka var de kostnadseffektiva åtgärderna ska genomföras på bästa sätt.

Angående prispolitik anser Skogsindustrierna inte att det förslag som lades fram av prispolitikutredningen ska genomföras eller avgifter åläggas alla vattenanvändare. Tillståndspliktiga anläggningar har redan stränga och effektiva styrmedel. Ytterligare styrmedel kommer inte att ha någon effekt utan påverkar endast genom att öka kostnader och minska konkurrenskraften för

verksamheterna.

Skogsbruk och vatten

Vattenfrågorna har fått allt större plats i skogsbrukets miljöarbete de senaste åren och ramdirektivet för vatten har bidragit till detta. För närvarande pågår i skogsbruket ett omfattande arbete med kunskapsuppbyggnad, metodutveckling, anpassning av verksamheter och uppföljning, i syfte att utveckla hänsynen till vatten. I det praktiska skogsbrukets har arbetet fokuserat på att hantera och eliminera allvarliga körskador och att tillämpa funktionella kantzoner mot vattendrag och sjöar. Ett annat uttryck för detta arbete är den branschgemensamma miljöpolicy om körskador på skogsmark och målbilderna för funktionella kantzoner mot vatten. Båda dessa arbeten implementeras nu i skogsbruket.

Skogsindustriernas allmänna bild av kunskapsläget kring skogens vatten är att brukandet i olika skeden temporärt kan påverka förhållandena kraftigt i mindre skogsvatten. Huvudskälet är att vattenvolymen är liten och beröringsytorna stora. Ändå är kunskapsläget många gånger osäkert om ex. brukandets vikt för försurning, näringsläckage, metallutlakning och slam- eller humustransport. Endast rörande slamtransport är terrängtransporternas betydelse tämligen oomtvistad. Även betydelsen av kantzoner mot vattendrag och sjöar är osäker för att ev. motverka de tänkta effekterna.

När det gäller skogsbrukets bidrag till miljöproblemen i havet, så förefaller kunskapsläget styrka uppfattningen att skogsbruk saknar vikt. Mot den här bakgrunden anser Skogsindustrierna att det finns skäl att kritiskt granska de nedklassningar av vattenförekomster i skog som görs med anledning av ”markanvändning”.

Skogsindustrierna ifrågasätter om det är rimligt för samhället att i alla vattenförekomster, som påverkats fysiskt/morfologiskt, återföra förhållandena till ett tillstånd före industriepoken.

Det är svårt att finna acceptans för ett förvaltningssystem med kvalitetsbedömningar som utgår från ett opåverkat ursprungligt naturtillstånd som referensram och som helt saknar avvägningar mot andra angelägna samhällsintressen. När det gäller skogsbrukets övergripande påverkan på vatten finns det anledning att sätta intensiteten i brukandet i ett relevant rumsligt och tidsmässigt perspektiv. Endast ca 1 % av skogsmarken berörs av förnyrningsavverkning varje år. I Vattenmyndigheternas samrådshandlingar anges skogsbruk slentrianmässigt som en betydande påverkanskälla för flera miljöproblem och för många vattenförekomster. Detta står i skarp kontrast till att det saknas relevanta data och vetenskapligt underlag som stöder dessa ”bedömningar”.

Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 6:

Mot bakgrund av kunskapsläget och kantzonernas osäkra relevans på vattenförekomstnivå anser Skogsindustrierna att förslaget är ogrundat och underminerar, snarare än understödjer, det arbete som redan pågår inom skogssektorn. Havs- och vattenmyndigheten medverkar redan på ett positivt sätt i

sektorns arbete med målbilder för bl.a. funktionella kantzoner. En mycket viktig grund i begreppet funktionella kantzoner är att vad som är funktionellt varierar och måste anpassas utifrån de lokala förhållandena.

Naturvårdsverket, åtgärd 7:

Åtgärder som syftar till att säkerställa att rensningarna utförs på ett miljöanpassat sätt är väl motiverade. Fokus måste ligga på att minimera effekterna på naturliga vattendrag i dikessystemens närhet. I skogssektorns målbildsarbete ingår att ta fram rekommendationer för miljöanpassad dikesrensning. Det är viktigt att Naturvårdsverkets arbete understödjer denna process.

Naturvårdsverket, åtgärd 8:

Skogsindustrierna vill understryka den stora osäkerhet som fortfarande finns rörande kunskapsläget vad gäller skogsbruksrelaterad andel av läckaget. Skogsbruket arbetar intensivt för att motverka körskador. Det saknas vetenskaplig grund för andra insatser för att minska risken för läckage av kvicksilver än att arbeta med god miljöhänsyn på det sätt som sektorn idag gör.

Skogsstyrelsen, åtgärd 1:

Skogsindustrierna stödjer att Skogsstyrelsen behöver utveckla sitt arbete med tillsyn och sin samverkan med andra myndigheter inom ramen för vattenvårdsarbetet.

Skogsstyrelsen, åtgärd 2:

Skogsindustrierna stöder förslaget att Skogsstyrelsen arbetar med uppföljning av resultat och gör resultaten tillgängliga i större utsträckning.

Skogsstyrelsen, åtgärd 3:

Skogsindustrierna stödjer förslaget om arbete med naturvårdsavtal för att bidra till önskvärd status.

Skogsstyrelsen, åtgärd 4:

Skogsindustrierna stödjer förslaget om utvecklad skoglig planering med hänsyn till vatten.

Skogsstyrelsen, åtgärd 5:

Skogsindustrierna är tveksamma till den omfattande egenkontroll av skogsbrukets verksamheter som antyds i förslaget. Både oklarheten om skogsbrukets påverkan på statusklassningar, den diffusa karaktären av ev. påverkan och den stora mängden av verksamhetsutövare, medför stor och omotiverad byråkrati. En fortsatt hänsynuppföljning enligt det arbetssätt som redan är etablerat måste vara ett bättre arbetssätt.

Skogsstyrelsen, åtgärd 6:

Skogsindustrierna stödjer förslaget om riktlinjer m.m. för bl.a. dikesrensning, - ett arbete som redan behandlas i samband med sektorns målbildsarbete.

Skogsstyrelsen, åtgärd 7:

Skogsindustrierna är tveksamma till förslaget om att genomföra en åtgärdsplan för att styra försurningspåverkan från skogsbruket genom regler för grothantering och askåterföring. Skälen är det bristande kunskapsläget. Det finns inte belägg för att säga

att skogsbrukets försurande inverkan har ökat. Näringskompensation av baskatjoner och fosfor, exempelvis i form av askåterföring, innebär en initial pH-höjning som kan leda till förhöjd kväveutlakning. Ökat pH kan även förändra mobiliteten av gifter i mark och vatten. Askåterföring är således en inte alltigenom positiv åtgärd. Förslaget bör utgå.

Skogsstyrelsen, åtgärd 8:

Det saknas idag vetenskaplig grund för andra insatser för att minska risken för läckage av kvicksilver än dagens fokus på att motverka allvarliga körskador och målbilder för funktionella kantzoner. Sektorn har gemensamt uttalat att ett viktigt inslag i det fortsatta målbildsarbetet är att uppdatera och revidera målbilden om körning i skogsmark. Mot bakgrund av det och de omfattande insatser som genomförs på området är det onödigt av Vattenmyndigheterna att skriva ”skogsbuket behöver uppmärksammas på problemet”. Myndigheterna borde avvakta fortsatt forskning inom området innan nya vägledningar tas fram.

Övrigt

På flera ställen i samrådsmaterialet framgår att det ska göras en uppdatering av kartläggning och statusklassning under vattencykeln. Det borde finnas en sammanställning över det underlag som behöver uppdateras och när det kommer att ske. Man får uppfattningen att statusbedömningar och miljö kvalitetsnormer kommer att ändras under perioden vilket måste kommuniceras tydligare till alla berörda.

30 april 2015

För SKOGSINDUSTRIERNA

Ingrid Haglind