

Havs och Vattenmyndigheten

Diarienumr: 02248-2022

Katarina Vartila

Vattenmiljöenheten

Vår ref: 2022-35

Helena Sjögren

Helena.sjogren@skogsindustrierna.se

Tel 072 585 72 35

Yttrande gällande vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att yttra sig över vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav. Vägledningar likt dessa är viktiga då myndigheter i använder dem som stöd för sina bedömningar.

Det är bra att det kommer en ny vägledning för tillämpning av förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav. Det finns ett behov för Vattenmyndigheterna att få klargöranden när man hittills inte varit bra på att utvärdera tidsfrist och mindre stränga krav. Hittills har Vattenmyndigheterna förlängt tidsfristerna när inte miljökvalitetsnormerna uppfylls. Detta i stället för att ta ställning till om mindre stränga krav går att tillämpa. Man motiverar det ofta med att det saknas utredningar för att kunna fastställa mindre stränga krav. Detta är i många fall mycket olyckligt då tidsfrister lägger en våt filt över utvecklingen av verksamheter som berör en vattenförekomst. Eftersom Vattenmyndigheten gör bedömningen att man inte har tillräckligt med data för att fastställa mindre stränga krav kan det i många fall vara omöjligt att utveckla eller utöka en verksamhet i området. Det är därför positivt att en ny vägledning för fastställande av mindre stränga krav tas fram. Vägledningen borde tydligare trycka på att det är viktigt att mindre stränga krav är att föredra framför slentrianmässigt förlängda tidsfrister.

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 120 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 Biolnnovation. Skogsindustrin sysselsätter cirka 120 000 personer och exporterade för 164 miljarder kronor 2021.

Vi har följande kommentarer.

- Begreppet samhällsnyttig verksamhet bör inte användas i vägledningen
- Ej lämpligt med påtaglighetsfaktor
- Nyttor behöver förtydligas och ses ur ett brett perspektiv
- Vid stora kostnader bör relevanta aktörer samlas i referensgrupp
- Öka användning av mindre stränga krav
- Undantag behövs vid förekomst av vissa invasiva arter
- Förekomst av miljögifter i sediment behöver relateras till risk för läckage

Begreppet samhällsnyttig verksamhet bör inte användas i vägledningen

Där begreppet samhällsnyttig verksamhet används bör det omformuleras för att inte riskera misstolkning. Det bör hänvisas till samhällsekonomiska behov och inte riskera att begränsas genom ett begrepp som kan tolkas smalare. Samhällsnyttig verksamhet finns inte med i vattenförvaltningsförordningen. Det närmaste man kommer är i 4 kap 10 § pkt 2 där man pratar om samhällsekonomiska behov. Det är därför direkt felaktigt att använda samhällsnyttiga eller samhällsviktiga i ett vägledningsdokument. Vad men egentligen menar när man pratar om samhällsnytta borde vara är det uttryck som används i 10 §. Där talar man om samhällsekonomiska behov, vilket också är det uttryck som går att härleda från vattendirektivet. Förutom viktig produktion bidrar verksamheterna till ekonomin genom arbetstillfällen, skatter och exportintäkter. Enbart skogsindustrin bidrar till exempel med sysselsättning till 120 000 personer, exportvärde på 164 miljarder och en positiv klimateffekt på över 90 miljoner ton koldioxid per år.

Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav

Rad 210-213 Kostnader och nyttor avser samhällsekonomiska kostnader och nyttor till skillnad från företagsekonomiska och privatekonomiska. Det är alltså summan av kostnader respektive nyttor för samhället som helhet som är i fokus, inte kostnaderna respektive nyttorna för enskilda verksamhetsutövare.

Formuleringarna är missvisande eftersom de kan tolkas som att ingen hänsyn alls ska tas till den enskilda verksamheten. Här hänvisar vägledningen (not 27) till CIS Guidance Document No. 1, s. 116, varav framgår tydligt att hänsyn ska tas till "Financial costs" som inkluderar bl.a "Capital & operation and maintenance costs" (se Box 1 på s. 117 i GD No. 1). Det konstateras på s. 116 att Direktivet definierar kostnader som "economic costs", som i sin tur består av tre komponenter nämligen "financial costs, resource costs and environmental costs". Det är således entydigt att den enskilda verksamhetsutövarens

kostnader för sådana åtgärder som behövs för att klara en miljökvalitetsnorm ska vägas in.

Rad 224 Den marginal med vilken kostnaderna överstiger nyttorna ska vara påtaglig och ha en hög grad av tillförlitlighet

Vad innebär påtaglig (se vidare nedan, Rad 230) och hur skall tillförlitligheten verifieras? Idag finns en tendens hos Vattenmyndigheten att överskatta nyttorna för miljön och underskatta verksamheters nytta. Redan idag finns det hos myndigheter en tendens att överskatta "mjuka nyttor" då myndigheterna ofta har bättre kompetens inom det området än inom kostnadsområdet. Man bortser dessutom ofta helt från den samhällsekonomiska nyttan av en verksamhet jämfört med mer "mjuka nyttor". Det måste mer tydligt framgå att även en verksamhets nytta på något sätt bör vägas in i ekvationen. Grunden till formuleringen är från det Europakommissionen anger i sin CIS-guide. Kommissionen använder ordet "appreciable" vilket i vägledningen översatts med "påtaglig". "Märkbar" är en mer korrekt översättning. Detta behöver justeras då Sverige annars riskerar överimplementera regelverket och få strängare krav än Europakommissionen föreskrivit. *Den marginal med vilken kostnaderna överstiger nyttorna ska vara **märkbar**.*

Rad 226 – 229 inom ramen för begreppet orimliga kostnader kan vattenmyndigheten behöva ta hänsyn till betalningsförmågan hos de sektorer som avses bekosta åtgärderna, varmed en viss information om detta kan krävas. Detta gäller i första hand förlängd tidsfrist men kan eventuellt komma att bli aktuellt för mindre stränga kvalitetskrav.

Första meningen är en anpassad översättning av en text i CIS GD No. 20, s. 13. Här har "of those affected" översatts till "hos de sektorer", vilket leder tankarna fel. De bör alltså stå "...betalningsförmågan för den verksamhet som ska bekosta åtgärderna..."

Den andra meningen är en tolkning av vad som står på s. 14 i nämnda GD: där konstateras att för tillfället kan ingen vägledning ges beträffande betalningsförmågan ("the role of affordability in setting less stringent objectives"). Det konstateras att "some Water Directors" angav att i praktiken kommer betalningsförmågan att användas mindre frekvent vad avser mindre stränga kvalitetskrav än förlängd tidsfrist. Därmed är det direkt vilseledande att skriva "kan eventuellt komma att bli aktuellt".

Rad 230 Havs- och vattenmyndigheten och Statens Geologiska Undersökning bedömer i nuläget att orimliga kostnader uppstår när en lägsta rimlig skattning av summa nuvärde av kostnaderna är minst dubbelt så hög som en högsta rimlig skattning av summa nuvärde av nyttorna.

Man kan ifrågasätta om lägsta värde för kostnaderna verkligen ska ställas mot högsta summan av nyttorna x 2. I bilaga 1 till vägledningen förs ett svårbegripligt resonemang som leder till "slutsatsen" enligt ovan. Det exempel som ges på s. 3 i bilaga 1 "fungerar" lika bra för en t.ex. en faktor 1,5 som den valda faktor 2. Enligt källa lär Frankrike i liknande fall använda 1,25. Det vore rimligare att medelvärdet av de beräknade kostnaderna ska överstiga medelvärdet av de bedömda monetariserade nyttorna med en faktor som är politiskt motiverad eftersom vägledning saknas både i gällande lagstiftning och Guidance Documents.

Rad 363 En risk med att analysera flera åtgärder sammantaget i ett åtgärds paket är att åtgärder som till exempel medför orimliga kostnader kan finnas med bland åtgärder som på en högre aggregerad nivå sammantaget ger positivt samhällsekonomiskt värde och vice versa.

Bra att detta tas upp. Det är viktigt att man tar upp detta då det allt för sällan görs en helhetsbedömning vid ett åtgärdsförslag. Man måste använda ett större inslag av systemsyn vid vattenförvaltningsarbetet.

Rad 385 Osäkerhet är ett oundvikligt inslag generellt vid normsättning, där osäkerheten kan skapa ett behov av ytterligare utredning, övervakning och bedömning.

Det finns dock möjligheter att minska osäkerheten vid Vattenmyndigheten. I dagsläget är nyttorna ofta väldigt diffusa och svåra att verifiera och kontrollera. Det är möjligt att man färgats av begreppet "äventyra" även vid bedömningen av nyttor. Det är därför viktigt att nyttorna kan säkerställas så långt som möjligt innan de räknas med i K/N-analysen. Det blir därför viktigt att samförstånd kan uppnås innan enskilda åtgärder vidtas där nyttoaspekten är tveksam.

Rad 407 4.9 Krav på redovisning

Idag finns det stora brister i Vattenmyndighetens redovisning. Det är både svårt och ibland helt omöjligt att hitta bakomliggande dokument och värderingar i VISS. Det finns dessutom direkta felaktigheter som ligger kvar trots att de påtalats. Ett exempel är ett sulfatmassabruk som inte använder klor vid blekning ändå blir betraktad som en risk för dioxinbildning. Redan på 1990-talet konstaterades att det inte finns risk för dioxiner om man inte bleker med klorgas. Om det inte går att utröna hur bedömningen skett kan man inte heller använda dessa parametrar vid en K/N-analys.

Rad 456 Figur 1. Schematisk bild av stegvis process för att först utreda om förlängd tidsfrist är tillämbart och därefter om mindre stränga kvalitetskrav är tillämbart.

Figuren är bra och beskriver ideala förhållanden som borde råda. Men så här ser inte verkligheten ut. Idag används nästan uteslutande förlängd tidsfrist och nästan aldrig mindre stränga krav. Detta hämmar utvecklingen i en vattenförekomst och omöjliggör nya eller utökade verksamheter vid verksamheter som berör vattenförekomsten.

Rad 522 Figur 3. Schematisk bild med kontrollfrågor över den stegvisa process som rekommenderas vid fastställande av förlängd tidsfrist.

Bra figur som beskriver hur det borde gå till. Dessvärre tillämpas detta sällan idag. Då Vattenmyndigheten inte anser sig ha tillräcklig med data för en vattenförekomst förlänger man bara tidsfristen utan att initiera någon utredning om undantag. Detta är olyckligt då det omöjliggör utveckling av verksamheter inom vattenförekomsten.

Rad 542 – 543 Innan ett mindre strängt kvalitetskrav fastställs måste vattenmyndigheten avgöra om de miljömässiga och samhällsekonomiska behov,...

Vattenförvaltningsförordningen anger "miljömässiga eller samhällsekonomiska" (inte och). Denna felskrivning förekommer säkert på flera ställen i vägledningen. Viktigt att detta justeras då det annars innebär strängare krav för Sverige än tänkt.

Rad 565 I vissa fall kan det vara tekniskt ogenomförbart eller orimligt dyrt att göra några förbättringar i en vattenförekomsts status inom den period som omfattas av den relevanta förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt eller uppdateringen av denna. I sådana fall måste ändå ytterligare försämring av status eller potential förhindras.

Sista meningen "ytterligare försämring av status eller potential förhindras" gör att utvecklingen av verksamheter kan äventyras då det räcker att Vattenmyndigheten gör bedömningen att det finns en allt så liten risk till försämring. Meningen bör strykas eller förtydligas med att man måste ta hänsyn till samhällsekonomiska behov.

Rad 580 Steg C2. Kan de miljömässiga och samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller uppnås på något annat sätt...

Bra! Här trycker man på att på miljömässiga och samhällsekonomiska behov och inte samhällsnyttiga som Vattenmyndigheten tenderar att felaktigt använda.

Rad 648 Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen är nämligen möjligt om även förutsättningarna i "undantag" enligt Natura 2000-bestämmelserna är uppfyllda.

Bra att detta trycks på att det går att göra undantag även i N2000-områden då Vattenmyndigheten idag anser att detta inte är möjligt.

Rad 729... *vattenmyndigheten ska se över och vid behov revidera miljökvalitetsnormen för den vattenförekomst där en ny verksamhet eller åtgärd tillåtits, vilket kan innefatta beslut om undantag i form av förlängd tidsfrist eller mindre stränga kvalitetskrav.*

Detta är ett område som Vattenmyndigheterna måste var mer observanta på. Detta gäller i synnerhet på verksamheter som redan finns men fått sina tillstånd omprövade. Detta innebär att tillåtligheten också prövats. Vattenmyndigheterna är inte alltid medveten om detta så det kanske ska tryckas på att befintlig verksamhet också omfattas.

Bilaga 1. Orimliga kostnader

Eftersom det är samhällsekonomiska kostnader och samhällsekonomiska nyttor som ska ligga till grund för bedömningen av huruvida kostnaderna är orimliga eller inte måste en kostnads-nyttoanalys genomföras. Men man kan ha följande synpunkter på hur denna analys beskrivs i den föreslagna vägledningen (se även kommentarer ovan):

Kostnads-nyttoanalys måste vara relevanta

Det är bra att en K/N-analys genomförs men de siffror som används måste vara relevanta och gå att härleda på ett vetenskapligt sätt. Många av de siffror som idag ligger till grund för åtgärdsprogram vilar inte på en grund som bygger på en vetenskaplig K/N-analys.

Ej lämpligt med påtaglighetsfaktor

För att bedöma om kostnaderna med marginal överstiger nyttorna kan det verka smidigt med en faktor. Det kommer finnas osäkerheter i både bedömning av kostnader och nyttor. Att sätta en exakt siffra på faktorn blir därmed inte passande. Bedömning behöver göras i varje enskilt fall.

Den formel som HaV hänvisar till motsvarar i stora drag den som Europakommissionen anger i sin CIS-guide. Kommissionen använder ordet "appreciable" vilket i vägledningen översatts med "påtaglig". "Märkbar" är en mer korrekt översättning. Detta behöver justeras då Sverige annars riskerar överimplementera regelverket och få strängare krav än Europakommissionen föreskrivit.

Även om vi inte förespråkar en exakt faktor är det värt att nämna att vi uppfattat att Frankrike i liknande fall använder 1,25 vilket är åtminstone ligger närmare "appreciable" än 2. Men det är inte vetenskapligt att använda en exakt siffra när det finns stora osäkerheter.

Nyttor behöver förtydligas och ses ur ett brett perspektiv

Det framgår inte klart vad som räknas in i nyttorna. Det verkar som nyttor bara är saker som medför en kostnad och kommer miljön till godo. Det finns många verksamheter

som vid en första anblick bara framstår som tärande och enbart skulle kunna hamna på kostnadssidan. Men låt oss ta skogsbruk som ett exempel. Skogsbruket orsakar utsläpp av näringsämnen vid avverkning och då kan det krävas åtgärder för att minska utlakningen. Men under resten av de ca 60 år som marken är trädbevuxen och ett aktivt skogsbruk bedrivs kommer stora mängder närsalter bindas in i veden. 2017 var nettobelastningen av kväve från svenska hyggen ca 32 000 ton samtidigt var upptaget under samma tid ca 115 000 ton dvs nettoupptag på ca 83 000 ton. Kommer detta upptag räknas in som en samhällsekonomisk nytta? Vilka nyttor som finns med i beräkningen framgår inte utan måste göras helt transparent vid beräkningen.

Vid stora kostnader bör relevanta aktörer samlas i referensgrupp

Av bilagan framgår: "En alternativ eller kompletterande monetariserings-möjlighet är att tillämpa deliberativ värdering". Detta är mycket bra men det får inte bara vara ett alternativ eller komplement utan krav då det i de många fall då det handlar om mycket stora kostnader.

Bilaga 2. Förlängd tidsfrist med skälet naturliga förhållanden

Öka användning av mindre stränga krav

Det finns alltid en fara med förlängd tidsfrist då Vattenmyndigheten inte behöver ta ställning. Detta synsätt lägger ofta en våt filt över utvecklingen inom en vattenförekomst. Vägledningen måste därför peka ut en riktning som leder bort från tidsundantag och leder mer mot fler fall med mindre stränga krav.

I exempel två finns inte alternativet att med Hg kan lakas från berggrunden. Detta kan leda till att god status aldrig kommer att uppnås.

Undantag behövs vid förekomst av vissa invasiva arter

Många invasiva arter kommer inte att försvinna utan kommer bara att tränga ut de naturliga arterna. Därför kan man inte räkna med att det sker en återhämtning om man bara använder traditionella beräkningsmetoder som t ex bentiskt index, BQI. Det kan därför bli helt fel när den ny arten får en låg värdering i indexet trots att en fullständig ekologisk återhämtning har skett. Ett exempel på detta är vitmärlan (*monoporeia affinis*) som är en indikatorart för bra syresatta bottenar. Vitmärlan har cykler då populationen i princip kraschar men återhämtar sig inom några år. Sådana krascher har gett möjlighet för andra arter att bereda ut sig som t ex den invasiva amerikanska havsborstmasken *marenzelleria*. När *marenzelleria* väl koloniserat bottenarna kan inte vitmärlan återkomma och BQI försämras kraftigt trots att bottenarna kan vara fullt syresatta dvs ingen försämring av den ekologiska statusen. Vägledningen måste därför peka på att undantag från t ex BQI kan vara möjlig vid klassning av vattenförekomster.

Förekomst av miljögifter i sediment behöver relateras till risk för läckage

Miljögifter persistens är ett annat område som kan missbedömas. Bara det faktum att persistenta miljögifter finns i ett sediment gör att vattenförekomsten klassas till dålig kemisk status. Dessa gifter kan i princip i all framtid vara bundna till sedimenten och inte utgöra någon större risk. Man måste därför titta på biota i området för att se om något läckage förekommer. Även i detta fall har vägledningen en uppgift att fylla.

Tabellerna två till fyra är mycket bra uppställda men problemet är att inte Vattenmyndigheterna tillämpar författningen på det sätt som föreskrivs i VFF 4:10 som föreslås i tabellerna. Det måste finnas starkare skäl än vad som framgår av vägledningen för att Vattenmyndigheten ska tillämpa VFF 4:10 (jämför med Cementaärendet).

Bilaga 3. Kriterier för bedömning av kulturmiljö

Vi välkomnar en vägledning om hur kulturmiljön ska vägas in vid normsättning av vattenförekomster men avstår från att kommentera detaljerna.

Stockholm

2022 09 30

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren
Miljödirektör