

25 maj 2016

Dnr: 791-16

Till Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Synpunkter på remissversion av "Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus, vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19"

SveMin är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Inledning

SveMin har tagit del av remissversionen av Havs- och Vattenmyndighetens vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19, *Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus*. Remissvaret har skrivits i samverkan med medlemsföretagen och synpunkterna framförs för den svenska gruv- och mineralbranschens räkning.

Generella synpunkter

SveMin tycker det är bra att Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) har tagit fram vägledning för tillämpning av föreskriften om klassificering och miljö kvalitetsnormer för ytvatten. Innehållet i vägledningen är överlag bra. I några delar behövs dock förtydliganden och ändringar, vilket utvecklas nedan.

En generell synpunkt är att ordet "miljögifter" är olämpligt att använda. Många av de ämnen som är utpekade som särskilda förorenande ämnen (SFÄ) eller som annars ingår i bedömningsgrunderna utgör grundämnen. Dessa ämnen är i många fall mikronäringsämnen och essentiella. I förhöjda halter kan alla ämnen vara skadliga, men att generellt beskriva metaller och andra grundämnen som "miljögifter" är så svepande och närmast tendensiöst att det minskar trovärdigheten hos vägledningen. Begreppet används inte i föreskriften och borde inte förekomma i vägledningen.

En annan generell synpunkt rör vägledningens instruktion att "hellre fälla än fria" (sid. 24). Bedömd status (och förändringar av status) har långtgående juridiska och praktiska konsekvenser vad gäller möjligheten att få tillstånd till ny eller förändrad verksamhet. Det har blivit än mer tydligt efter "Weserdomen". Mot den bakgrunden måste det ställas höga krav på vetenskaplighet och tydlighet i myndigheternas klassningssystem, bedömningar och tillämpning. Som framgår av vägledningen finns det alltid ett mått av osäkerhet i analyser och provtagningar. Detta innebär dock inte per automatik att den verkliga halten är högre än den uppmätta. En tillämpning som grundas på principen att

”hellre fälla än fria” kommer alltid att falla ut till enskilda verksamhetsutövarers nackdel. En sådan tillämpning strider enligt SveMin mot proportionalitetsprincipen och kan inte accepteras. Det lär också vara hämmande för samhällsutvecklingen på ett sätt som knappast kan vara ämnat för en myndighetsvägledning att åstadkomma.

Synpunkter på Del 1. Övergripande

Bedömningsgrunder för SFÄ

I vägledningen (s. 19) sägs att det vid urvalet av ämnen (SFÄ) som ska bedömas för respektive vattenförekomst finns en stark koppling till den påverkansanalys och riskbedömning som ska föregå klassificeringen. SveMin anser att vägledningen behöver förtydligas så att det framgår hur påverkansanalys och riskbedömning görs. Vad grundas analysen respektive bedömningen på? Det räcker inte att i en fotnot hänvisa till en föreskrift från Naturvårdsverket (NFS 2006:1). SveMin anser också att det finns viktiga frågor som behöver klaras ut för att bedömningsgrunderna ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt. Påverkansanalys och riskbedömning med avseende på SFÄ lär ofta inte kunna betraktas som annat än preliminära bedömningar. Hur ska osäkerheter i bedömningen av påverkansanalys och/eller riskbedömning omhändertas? Hur beaktas naturliga bakgrundshalter? Mätosäkerheter? SveMin anser att de värden för SFÄ som utgör gräns mellan god och måttlig status måste genomgå en bred vetenskaplig granskning och tillämpningsanalys, inte minst med hänvisning till att de kan bli skarpa ”ska-värden”. Dessutom mot bakgrund av hur Weser-domen kan förväntas påverka tillämpningen och betydelsen av kvalitetsfaktorer i enskilda fall (till exempel tillståndsprövningar).

SveMin anser att det är otydligt när SFÄ är aktuellt att bedöma. Avgörande för om ett SFÄ ska bedömas är om det släpps ut (eller tillförs på annat sätt) i ”betydande mängd”. Vad menas med ”betydande mängd”? Ska betydande mängd bedömas i förhållande till de generella värdena i bedömningsgrunderna för SFÄ? Eller ska betydande mängd bara bedömas i förhållande till *utsläppens faktiska påverkan* på den ekologiska statusen i vattenförekomsten? Detta behöver förtydligas i vägledningen. För att bedöma eventuell påverkan av en viss tillförsel måste det enligt SveMin rimligen finnas utrymme att väga in påverkan och/eller den mängd/halt av ämnet som finns i vattenförekomsten innan denna tillförsel sker. Vägledningen måste förtydligas för att förklara vad som gäller.

Det är egendomligt om SFÄ ska bedömas helt oberoende av biologiska faktorer vid klassificering av status. I vattenförekomster som finns i områden med höga naturliga bakgrundshalter av vissa ämnen, till exempel metaller, är de biologiska parametrarna anpassade till vattenkemin. Den biologiska statusen kan således vara god i förhållande till den befintliga vattenkemin, även om vissa ämnen förekommer i halter som jämförelsevis uppfattas som förhöjda. Recipienter till gruvverksamheter är ofta mycket väl undersökta avseende bland annat biologiska förhållanden och det vore anmärkningsvärt om goda biologiska förhållanden inte kan få beaktas i en helhetsbedömning.

Naturliga bakgrundshalter

SveMin konstaterar att dokumentet inte ger någon generell vägledning om vilka bakgrundshalter som gäller för olika ämnen eller områden i Sverige, hur man tar fram sådan information eller hur man definierar bakgrundshalt baserat på platsspecifika mätdata. I vägledningens del två sägs visserligen att 10-percentilen kan användas för att uppskatta bakgrundshalter. Som framgår nedan anser SveMin att detta inte är lämpligt (se kommentar längre ner). Beaktande av naturliga bakgrundshalter kan vara central för bedömningen av eventuell påverkan och för klassificeringen av status liksom för fastställande av miljökvalitetsnormer. I sammanhanget kan konstateras att gruvor av naturliga skäl typiskt sett bedrivs i områden där de naturliga bakgrundshalterna av metaller kan förväntas vara höga. Detta behöver beaktas både i statusklassificeringen, i tillståndsprövningar och vid tillsyn etc. Det behövs därför tydligare vägledning för *hur* naturliga bakgrundshalter ska bestämmas och om *vem* som ansvarar för att ta fram underlag så att bakgrundshalter kan bestämmas.

Bakgrundshalter beskrivs i vägledningen som något som kommer in i bedömningen "i sista hand". Vi frågar oss om inte bakgrundshalter bör ges större tyngd och ingå som en självklar del i bedömningen, bland annat med hänvisning till Naturvårdsverkets Handbok om kvalitetskrav i ytvattenförekomster 2007:4. I vart fall i områden med naturligt högre halter.

Biotillgänglighet och bakgrundshalter

På flera ställen i vägledningen anges att vattenmyndigheterna "får" ta hänsyn till biotillgänglighet och bakgrundshalter. Det kan uppfattas som att det är upp till myndighetens godtycke att välja om sådan hänsyn ska tas eller ej. Det kan givetvis finnas situationer när en sådan bedömning inte är relevant, men vi anser att vägledningen tydligare bör ange att dessa bedömningar "ska" tillämpas i alla de fall där de kan ha betydelse för utfallet av klassningen.

Representativ övervakning

Det är bra att vägledningen tar upp frågan om övervakningsstationer. Denna viktiga fråga borde dock beskrivas mer ingående i vägledningen. Vad är egentligen en representativ kontrollpunkt? Vad som är representativt skiljer sig åt för olika vattenförekomster. På samma sätt skiljer sig även representativiteten åt beroende vad som provtas och var proven tas. Det är utomordentligt viktigt att det klargörs vad som är representativ övervakning, särskilt med tanke på att "sämst avgör" i statusklassificeringen. Likaså med hänsyn till den provtagning och kontroll som enskilda verksamhetsutövare kan behöva utföra för att skaffa bakgrundsmaterial, eller för uppföljning av hur villkor efterlevs.

En annan osäkerhet är hur övervakning/provtagning ska ske i en recipient med en eller flera olika utsläppskällor? Vilken omblandning får ske innan provet är representativt för vattenförekomsten? Hur ska olika utsläppskällor bedömas i förhållande till varandra? Hur långt från utsläppskällan/-källorna ska prov tas? I vilka medier? Hur säkerställs det, vid statusklassificering i vattenförekomster med punktkällor, att det sker representativ övervakning även uppströms så att det finns ett bra bakgrundsmaterial för att kunna fastställa vattenförekomstens status?

Vattenförekomster som är recipienter till gruv- och mineralindustri tillhör de mest övervakade vattenen i landet. Vid statusklassning är det därför viktigt att data från undersökningar (både vattenkemi och biologi) som verksamhetsutövare utför i sitt egenkontrollarbete ingår i det material som vattenmyndigheterna använder. Ett system för hur sådana data ska meddelas till vattenmyndigheterna måste tas fram.

Beträffande provtagning av ämnen som ackumuleras i sediment (s. 23) behövs det vägledning om vilket tidsperspektiv som ska tillämpas beträffande trendanalys i sediment.

Synpunkter på Del 2. Statusklassificering – Teknisk fördjupning

Representativ övervakning

SveMin anser att det behövs tydligare vägledning beträffande vad som är representativ övervakning. Vägledningen borde utveckla vilka förhållanden som kan vara representativa för olika typer av vattenförekomster. Det borde också förklaras hur vattenmyndigheten ska agera om det visar sig att befintlig statusklassificering inte har grundats på representativ övervakning eller provtagning.

Vägledningen diskuterar (s. 35) modellering av spridning och beräkning av halter efter spädning som en möjlig väg att gå om mätdata saknas. Vi vill framhålla att modellering kan vara ett viktigt verktyg för att, utan att behöva ett orimligt antal mätpunkter, kunna bedöma var man ska provta för att få prover som är representativa för en viss vattenförekomst.

Biotic Ligand Model (BLM)


Mycket av diskussionen om tillämpbarheten av BLM har handlat om att svenska vatten i många fall har en vattenkemi som inte motsvarar det som modellerna är validerade för. Det stämmer men vi menar att BLM-modellen ändå är ett bra och användbart verktyg. Vi undrar också om samma kritiska granskning avseende relevansen för svenska förhållanden har gjorts av de toxtester som legat till grund för att sätta MKN/gränsvärden/bedömningsgrunder? Vi åberopar att avsnittet om biotillgänglighet av metaller har varit föremål för fortsatt utveckling efter att remissversionen skickades ut. För en fördjupad analys och ytterligare synpunkter avseende användningen av BLM och för bedömningen av vissa metaller hänvisas till remissyttrande från MITF.

Uppskattning av bakgrundshalter

Resonemanget (sid 63) om att 10-percentilen av uppmätta värden i referensområden kan användas som en uppskattning av bakgrundshalt förefaller mycket konservativt. Ett sådant generellt antagande är inte lämpligt att göra ifråga om så komplexa och varierande förhållanden som naturliga bakgrundshalter. En annan fråga beträffande bakgrundshalter som inte alls berörs i vägledningen är de naturliga årstids- och mellanårsvariationerna. De kan vara betydande och hur dessa variationer ska vägas in i bedömningen borde beskrivas i vägledningen.

Stockholm, dag som ovan

SveMin, genom



Kerstin Brinnen

Lars-Åke Lindahl, genom

Lars-Åke Lindahl

Kerstin Brinnen
ent.-uppdrag