

Stockholm 2015-04-30

Till vattenmyndigheterna i:

Bottenvikens vattendistrikt (dnr 537-9859-2014)

Bottenhavets vattendistrikt (dnr 537-7197-14)

Norra Östersjöns vattendistrikt (dnr 537-5058-14)

Södra Östersjöns vattendistrikt (dnr 537-5346-2014)

Västerhavets vattendistrikt (dnr 537-34925-2014)

Kopia till:

Havs- och vattenmyndigheten

Synpunkter på vattenmyndigheternas samrådsmaterial för förvaltningscykeln 2015-2021

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 och industrimineraltäckerna främst finns på Gotland.

1. Generella kommentarer

1.1 Allmänt om samrådsunderlaget

Samrådsunderlaget är mycket omfattande. Vår bedömning är att vattenmyndigheterna har ansträngt sig för att göra underlaget så tydligt som möjligt, men eftersom mycket av innehållet bygger på osäkert eller otillräckligt dataunderlag, och eftersom föreslagna kvalitetsbedömningar och/eller miljö-kvalitetsnormer och åtgärder bygger på preliminära föreskrifter, är det svårt att få en tydlig bild över hur de konkreta åtgärdsförslagen kopplar till konstaterade åtgärdsbehov.

För att lättare kunna följa upp hur både de kvalitetsbedömningar och åtgärder som föreslås kommer att hanteras och eventuellt justeras hade det varit bra med en sammanställning över vilka faktorer som är osäkra och som kan komma att påverka dessa bedömningar.

Exempel på osäkra faktorer som bedömningarna och förslagen grundas på är:

- Preliminära föreskrifter från HaV (remissversionen av HVMFS 2014:xx)
- Osäkert och/eller otillräckligt dataunderlag
- Avsaknad av vägledning hur relevanta bestämmelser ska tillämpas
- Ofullständigt genomfört regelverk – t.ex. avsaknad av blandningszoner och permanenta undantag

Det är viktigt med tydlighet om den osäkerhet och den preliminära karaktär som i många fall präglar gjorda bedömningar. Skälet är att kvalitetsbedömningarna och miljökvalitetsnormerna många gånger får stor betydelse i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken. Av både rättssäkerhetsskäl och ur miljösynpunkt är det viktigt att det i samband med tillståndsprövning görs en så grundlig genomgång som möjligt av förväntad miljöpåverkan och att de åtgärdsvillkor och begränsningar som föreskrivs är anpassade till vad som är känt om de faktiska förhållandena. Detta måste vara en given utgångspunkt för alla. Vid all bedömning måste osäkra faktorer behandlas på rätt sätt. Om det inte framgår att till exempel statusklassificeringen av ett vattendrag har grundats på osäkra parametrar kan det bidra till att olika myndigheter kommer att framhärda med krav på åtgärder eller begränsningar som är dåligt avvägda. En sådan tillämpning är ett rättssäkerhetsproblem och det är också att använda tillgängligt underlag på fel sätt. Dessutom leder det till misshushållning av resurser för de åtgärder som behövs.

1.2 Behov av ändrad lagstiftning

I förvaltningsplanerna (avsnitt "Förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande"/"Beslutade åtgärder ger fysiska åtgärder") anges att det finns ett stort behov av att Sverige genomför ändringar i nuvarande lagstiftning och ser över myndigheternas mandat och bemyndigande för att skapa ännu bättre förutsättningar för att åtgärdsprogram ska kunna genomföras. SveMin anser att det är oklart vad som egentligen avses med detta uttalande. Som framgår nedan finns det behov av att utveckla och i viss mån även ändra befintligt regelverk. De ändringar som behövs handlar närmast om att anpassa och utveckla nuvarande bestämmelser så att de blir bättre anpassade till ramdirektivets innehåll och till den vägledning som finns på europeisk nivå av hur direktivet ska tillämpas. För att få en fungerande vattenförvaltning är det inte i första hand behov av utökade mandat för att genomdriva åtgärder som behövs, utan en anpassning till verkliga förhållanden och åtgärdsomöjligheter.

2. Specifika påpekanden om generella svårigheter

2.1 Statusklassificeringar

Det är viktigt att miljökvalitetsnormerna och statusklassificeringarna av vattenförekomsterna grundas på ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt. Eftersom det handlar om bedömningar, och eftersom underlaget för dessa bedömningar är av varierande kvalitet och inte sällan är svårtolkat, är det viktigt att myndigheternas arbete med klassificering av vattenförekomster och med att bedöma därtill hörande åtgärdsbehov görs med ödmjukhet inför uppgiften. Tillförlitlighetsbedömningarna som introduceras inför kommande förvaltningscykel är en god ansats. Väl utnyttjade kan de vara en stor hjälp för både myndigheter och verksamhetsutövare och det är viktigt att de används och utvecklas på ett klokt sätt. Det är också viktigt att vattenmyndigheterna är beredda att ta till sig av data och annat underlag som verksamhetsutövare har tillgång till för att på så sätt kontinuerligt öka informationsmängden och förbättra tillförlitligheten i de bedömningar som görs.

Som påpekats ovan kommer statusklassificeringarna att ha stor betydelse vid bland annat tillståndsprövningar enligt miljöbalken. De villkor och begränsningar som beslutas i miljötillstånden ska, vid äventyr av straffansvar, följas av verksamhetsutövaren och det är därför viktigt att villkoren grundas på ett så komplett underlag som möjligt. I det ingår även att tydliggöra osäkerheter och att kunna värdera betydelsen av osäkerheterna. Det måste också finnas ett tydligt mål att bedömningarna ska vara så enhetliga som möjligt när det gäller tillämpningen av de förutsättningar som styr. I annat fall finns det en risk att miljötillstånden brister i både rättssäkerhet och ändamålsenlighet.

2.2 Miljökvalitetsnormer

Det är viktigt att klargöra innebörden av begreppet miljökvalitetsnormer och att det rymmer olika bedömningsgrunder som sinsemellan har olika rättslig status. Den rättsliga skillnaden är viktig att klargöra i alla sammanhang så att det tydligt framgår vad som gäller och hur det påverkar den enskilde.

2.3 Preliminära eller äldre föreskrifter till grund för gjorda bedömningar

Statusklassificeringarna som föreslås inför kommande förvaltningscykel är grundade på preliminära eller tidigare gällande föreskrifter (HVMFS 2013:19). De tidigare gällande föreskrifterna har, efter samrådsförfarande av förslag till ändrade föreskrifter, nyligen ersatts av ändrade föreskrifter (HVMFS 2015:4) som trädde i kraft först i slutet av samrådsperioden

Hur kommer det att påverka statusklassificeringarna och åtgärdsbehoven såsom de presenterats i samrådsunderlagen?

Denna omständighet visar med särskild tydlighet behovet av att alla osäkerheter i bedömningarna klargörs på ett tydligt och konsekvent sätt för att undvika att tillämpningen blir fel.

2.4 Undantag

Det är viktigt att det nationella regelverket tillämpas och utvecklas i linje med innehållet i ramvattendirektivet. Det är förståeligt att vissa bestämmelser är svårtillämpade i avsaknad av vägledning, men det minskar inte behovet av att kunna tillämpa regelverket fullt ut.

Vattenmyndigheterna måste i större utsträckning börja tillämpa bestämmelserna om undantag, både **förlängd tidsfrist och permanenta undantag**. Det har nyligen kommit vägledningar för myndigheternas bedömning av dessa typer av undantag. SveMin hoppas att vägledningarna kommer att vara till hjälp för en utvecklad tillämpning.

Likaså behöver möjligheten till **undantag för nya verksamheter eller åtgärder** börja tillämpas. Arbetet med att ta fram vägledning för denna tillämpning behöver inledas snarast möjligt.

2.5 Eliminering av vattenförekomster

Det behöver klargöras hur situationen att en vattenförekomst kan behöva elimineras, eller kraftigt påverkas fysiskt, ska hanteras rättsligt. Påverkan från till exempel stora infrastrukturprojekt eller andra verksamheter som tar ny mark i anspråk kan i vissa fall ofrånkomligen behöva påverka vattenförekomster så att de ändras eller försvinner helt. När det gäller gruvverksamhet kan till exempel bästa sätt att anlägga dammar och magasin för utvinningsavfall vara att ta i anspråk en

befintlig vattenförekomst som bas för dammen/magasinet. En sådan åtgärd innebär att de naturliga förutsättningarna ändras på ett sådant sätt att vattenförekomsten helt eller delvis försvinner.

Det måste klargöras hur situationer som dessa ska hanteras rättsligt. Kan frågan prövas i samband med tillståndsprovning, eller ska den avgöras i särskild ordning? Vilka avvägningar ska göras? Tillämpningen skulle eventuellt kunna grundas på befintliga bestämmelser om undantag, men förmodligen behövs det vissa ändringar och förtydliganden. Det behövs också tydlig vägledning om när och hur bestämmelserna ska tillämpas.

2.6 KMV och KV

Med stöd av försiktighetsprincipen har den svenska implementeringen av ramvattendirektivet gått väldigt långt i vissa bedömningskriterier. Det kan vara rimligt förutsatt att alla direktivets delar tillämpas, t.ex. blandningszoner, undantag, hänsyn till bakgrundshalter, biotillgänglighet osv, men utan dessa delar riskerar konsekvenserna att bli orimliga. Det behövs förståelse (och vägledning) från berörda myndigheter för att regelverket (och dess tillämpning) måste vidareutvecklas.

Ett exempel på det nyss sagda är att tillämpningen av möjligheten att klassificera vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV) eller konstgjorda (KV) måste utvecklas och öka. Det är inte bara vattenförekomster i anslutning till vattenkraft som är lämpliga att klassa som KMV. Avsaknad av vägledning kan inte användas som motivering till varför reglerna inte ska tillämpas. En sådan tillämpning är inte bara ologisk utan också ett tecken på svag myndighetsförvaltning och det drabbar tyvärr enskilda verksamhetsutövare.

2.7 Blandningszoner

SveMin tar tillfället i akt för att påtala behovet av att komplettera befintlig lagstiftning med bestämmelser om blandningszoner, enligt den möjlighet som anges i artikel 4 i direktiv 2008/105/EG. Se även den inledande kommentaren i punkt 2.6, ovan.

För verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken gäller högt ställda krav för utsläpp till vatten i form av generella och/eller individuellt bestämda begränsningsvärden och med straffansvar för villkorsöverträdelser. Verksamheter ska dessutom bedrivas med bästa möjliga teknik. Mot bakgrund av det är det inte rimligt att begränsningsvärden för utsläpp eller andra begränsningar som har fastställts, med tämligen stora säkerhetsmarginaler (försiktighetsprincipen), för att skydda det biologiska livet i en recipient undantagslöst ska gälla i utsläppspunkten trots att det kan konstateras att recipienten i huvudsak är helt opåverkad.

Användning av blandningszoner skulle enligt SveMin öka rättssäkerheten utan att äventyra uppställda kvalitetsmål. Även om blandningszoner tillämpas får gällande miljökvalitetsnormer inte överstridas i övriga delar av vattenförekomsten. Det finns enligt SveMin därför inte några miljömässigt motiverade skäl mot att införa blandningszoner.

2.8 Övervakning

Statusklassning och uppföljning av statusen i vattenförekomsterna förutsätter att relevanta parametrar övervakas och följs upp. För det arbetet är det mycket viktigt att övervakningen är relevant med avseende på de parametrar som ska kontrolleras och att aktuella provtagningspunkter är representativa för vattenförekomsten i fråga. Det sagda innebär, liksom vid andra bedömningar inom vattenförvaltningen, att även resultaten från utförd övervakning måste granskas och tillämpas med hänsyn tagen till kvaliteten på informationen.

2.9 Preliminära vattenförekomster

Begreppet "preliminär vattenförekomst" förekommer i VISS. SveMin anser att det är oklart vad som menas med detta och om det avses ha någon rättslig innebörd. I avsaknad av en legal definition förutsätts att så inte är fallet.

Vi har uppmärksammat att det inför kommande förvaltningscykel finns förslag att sandmagasin som används, eller har använts, för att deponera utvinningsavfall ska anses vara "preliminära vattenförekomster". Även om vi förutsätter att detta begrepp inte har någon rättslig innebörd finns det anledning till oro över hur begreppet kommer att uppfattas inom vattenförvaltningen.

SveMin motsätter sig bestämt att sandmagasin eller andra avfallsanläggningar för omhändertagande av utvinningsavfall ges en definition som kan läggas till grund för att ställa krav på uppfyllande av ramvattendirektivets syften. Detta gäller oavsett om anläggningen är i drift eller tillhör en avslutad verksamhet. Sandmagasin och liknande anläggningar är inte naturliga vattenförekomster och kan inte väntas ha förutsättningar att bli det. Driften och utformningen av denna typ av anläggningar styrs av tillämpliga regler för utvinningsavfall. Det vore helt olämpligt att klassa sandmagasin eller liknande som en vattenförekomst med förutsättningar att uppnå god ekologisk status.

3. Åtgärdsprogram

3.1 Kommentarer på förslag till åtgärder som behöver vidtas av vissa myndigheter

3.1.1 Länsstyrelserna: åtgärd 1 samt Naturvårdsverket: åtgärd 3

I samtliga vattenmyndigheters förslag på åtgärder (*åtgärdsförslag nr 1 avseende länsstyrelserna*) sägs att det i dagsläget inte utövas tillsyn i tillräcklig omfattning. Gruvor nämns specifikt som ett exempel på verksamheter där tillsynen behöver öka. Åtgärden sägs bland annat kunna leda till optimerad drift och förbättrade reningstekniker samt att länsstyrelserna kan behöva fastställa nya begränsningsvärden. Åtgärdsförslaget hänvisar vidare till *Naturvårdsverkets åtgärdsförslag nr 3*, som bland annat syftar till att säkerställa att det i vissa fall genomförs åtgärder såsom krav på extra reningssteg med aktivt kol, ultraviolett ljus eller ozon.

- En generell kommentar är att det ofta är olämpligt att ställa krav som avser användande av en viss teknik. Tekniken måste fungera med övrig teknik och process i verksamheten och dessutom vara anpassad till andra förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Det viktiga är vilken rening som uppnås genom åtgärden och att den är tillräcklig för att uppfylla gällande krav. Myndigheterna bör därför undvika att ställa krav på specifika åtgärder.

3.1.2 Länsstyrelserna: åtgärd 7

De åtgärder som anges i denna punkt syftar till att säkerställa att det utförs tillräcklig egenkontroll för att kunna bedöma verksamhetens inverkan på vattenförekomstens status. Det sägs att egenkontrollen behöver utvecklas och att det behövs tydliga kopplingar mellan egenkontrollen och recipientkontrollen.

- I detta sammanhang hänvisar SveMin dels till vad som ovan sagts om det behövs försiktighet när myndigheterna till exempel ska bedöma statusen i en vattenförekomst (se bland annat 2.1 och 2.3 ovan), dels att resultaten från den övervakning som ligger till grund för eventuella beslut måste grundas på relevant övervakning och provtagning (se ovan, avsnitt 2.8).

3.2 Åtgärder kopplade till specifika problem

3.2.1 Miljögifter i yt- och grundvatten; Bottenvikens vattendistrikt

I åtgärdsprogrammet för Bottenvikens vattendistrikt nämns (sid. 95) nämns att miljögifter är ett miljöproblem framförallt i distriktets kustvatten, i anslutning till gruv- och metallproduktion.

- SveMin vill framhålla att det vanligen är stor skillnad mellan gruvor i drift och gruvor som är nedlagda när det gäller omgivningspåverkan. För gruvor i drift finns dessutom mycket bra kunskap om, och uppföljning av, omgivningsförhållanden och vilken påverkan som verksamheten medför. Det kan förekomma behov av utredningar (vilket t.ex. kan avspegla sig såsom utredningsvillkor i miljötillstånd) men detta beror i så fall på att det behövs praktisk erfarenhet från driften för att kunna välja bästa möjliga metod, vilket är både rimligt och logiskt.

Stockholm, dag som ovan

SveMin, genom



Kerstin Brinnen, branschjurist

L-ÅL gm Kerstin Brinnen, e.o.
Lars-Åke Lindahl, ansvarig yttre miljö och EU-frågor