

Till: Havs- och vattenmyndigheten

Epost: havochvatten@havochvatten.se

Havs- och vattenmyndighetens dnr. 1971-2018

Remissvar angående vägledning för klassificering av ekologisk status

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin) är den nationella branschföreningen 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 tackar för möjligheten att lämna synpunkter på ovan nämnda remissunderlag.

För gruv- och mineralindustrin är bestämmelser och beslutsfattande om vattenförvaltning och vattenmiljö av mycket stor betydelse. I verksamheterna sker utsläpp till vatten och det används också vatten i olika processer. Dessutom behöver det ofta ledas bort både ytvatten och grundvatten från olika verksamhetsytor. Anläggande av verksamhetsområden och dammar för hantering av anrikningssand samt för reningsprocesser kan medföra att grundvattennivåer påverkas och att hela eller delar av ytvattenförekomster behöver ledas om, fyllas ut eller tas bort.

Generella synpunkter

Remissförfarandet

SveMin är mycket kritisk till den korta remisstiden, som dessutom sammanfallit med sedvanlig semestertid. Remissunderlaget är dessutom oerhört omfattande.

Remissens betydelse för svensk gruvnäring

Vattenmyndigheternas arbete med klassificering av ekologisk status är mycket viktigt för den svenska gruvnäringen. De klassificeringar som görs kan vara helt avgörande för möjligheten att få tillstånd till ny eller ändrad gruvverksamhet.

Vi har gjort vårt bästa för att läsa och begrunda remissunderlaget. Detta hade inte varit möjligt om inte LKAB och Boliden under semestern låtit Sweco och IVL gå igenom underlaget.

PM från Sweco ([Bilaga 1](#)), som tittat på de uppdaterade metoderna och IVL ([Bilaga 2](#)), som läst vägledningen om statusklassificering och hantering av osäkerhet är bilagda detta remissvar eftersom det finns en del synpunkter och förslag som kanske kan vara till nytta inför slutversionen av dessa vägledningar.

Metodbeskrivningar

Vad gäller de nya metodbeskrivningarna är vi generellt sett positiva till att metoderna uppdateras och förtydligas.

Angående provtagningsmetoden för fisk, som är den metod som enligt förslaget genomgår störst förändringar, finns en fundering angående kopplingen till provtagning enligt nu gällande metodik. Det vore olyckligt om nya och gamla dataserier inte kan jämföras med varandra. En kommentar från fiskeexperterna på Sweco är att det uppdaterade protokollet för elfiske (SERS 2018) i nuläget inte stämmer överens med hur biotopkartering i vattendrag utförs.

Övriga synpunkter

Svemins synpunkter angående vägledningen om statusklassificering och hantering av osäkerhet följer nedan.

Statusklassificering och hantering av osäkerhet. Vägledning för tillämpning av 2 kap. HVMFS 2013:19

Generellt

SveMin anser att vägledningen är svårtillgänglig eftersom statistik och vedertagna metoder blandas med antaganden och gränser som är av mer juridisk karaktär för att möjliggöra klassificering enligt vattendirektivet. Risken är därför stor att vägledningen inte blir den praktiska hjälp som den är avsedd att vara.

SveMin anser att vägledningen skulle bli tydligare med ett flödesschema för hela det tillvägagångsätt som presenteras i dokumentet.

Det går inte att bortse från att det är svårt, eller kanske rentav omöjligt, att skapa ett system som både praktiskt och vetenskapligt förmår sortera naturen i definierade boxar. Ju mer detaljerat systemet är desto större är risken för att naturen inte passar in i de fördefinierade boxarna. SveMin anser därför att tillvägagångsättet för att bedöma ekologisk status borde förenklas och istället kompletteras med ett mer dynamiskt tillvägagångsätt. Förslagsvis i form av ett tilläggs paket att använda där det finns behov av djupare underökningar och utredningar.

Särskilt om försiktighetsprincipen

SveMin konstaterar att vägledningen genomsyras av principen att hellre "fälla än fria" när det gäller hantering av osäkerheter. Med tillämpning av en allmän försiktighetsprincip kan detta vara en rimlig utgångspunkt. Vid tillämpning av vägledningen riskerar det dock att leda till orealistiska resultat.

SveMin anser att det måste göras en helhetsbedömning av riskerna för att nå ett rimligt resultat. Om varje led i de olika bedömningar och överväganden som görs resulterar i väl tilltagna säkerhetsmarginaler kommer slutresultatet med stor sannolikhet ligga långt från verkligheten när det gäller verklig risknivå. Detta kanske kan vara befogat i fall som avser ämnen eller företeelser som kan orsaka allvarliga skador, exempelvis vid förekomst av starkt toxiska ämnen. Men att tillämpa samma höga försiktighetsmått på naturliga ämnen, och naturliga processer, tenderar i slutändan leda till orimliga säkerhetsnivåer som inte är befogade ur säkerhetssynpunkt. Det finns inte vetenskapligt stöd eller bevis för biologiska skador som motiverar den "överförsiktighetsprincip" som tillämpas.

SveMin vill i detta sammanhang framhålla att redan de bakomliggande bedömningsgrunderna bygger på omfattande försiktighetsmått, genom att säkerhetsfaktorer ofta läggs på resultaten från studier och utredningar.

SveMin anser att vägledningen, för att balansera orimliga effekter av försiktighetsprincipen, måste ge utrymme för en rimlighetsbedömning. En sådan rimlighetsavvägning ska kunna leda till att en statusklassning ändras till följd av en mer realistisk riskbedömning, jämfört med resultatet som fås genom adderade säkerhetsmarginaler.

Målgrupp

Vägledningens huvudsakliga mottagare anges vara vattenmyndigheterna, som ska bedöma ekologisk status i Sveriges ytvattenförekomster.

SveMin vill påpeka att verksamhetsutövare som påverkar en ytvattenförekomst, eller planerar en åtgärd som kan komma att påverka en ytvattenförekomst, också måste ses som viktiga mottagare av vägledningen. Verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll/recipientkontroll och miljökonsekvensbeskrivningar rör i många fall frågor om påverkan och uppföljning av ekologisk status.

Vattenmyndigheternas statusklassningar är därutöver i många fall av mycket stor betydelse för verksamhetsutövare, då dessa kan vara direkt avgörande för både tillåtlighet, dvs. möjligheten att genomföra planerade investeringar, samt ligger till grund för tillståndsvillkor för verksamheten. Bolagen anser att denna infallsvinkel måste beaktas i utformningen av vägledningen.

Metodbunden och objektspecifik osäkerhet med en fast gräns på 20 %

Kapitel 3.1.1 och 3.1.2 behöver sättas in i en kontext. I nuvarande version kan läsaren få uppfattningen att det är möjligt att statusklassificera en ytvattenförekomst med endast ett värde. Men i vägledningarna för de respektive provtagningstyperna framgår det däremot att det i själva verket oftast är dataserier som ska användas. Det behöver därför förtydligas att den metodbundna osäkerheten enbart är första steget i beräkningen av den objektspecifika osäkerheten.

För tillämpbarheten av vägledningen är det praktiskt att sätta en gräns för vad som är godtagbar osäkerhet. Men det medför även problem. Genom att på förhand bestämma att gränsen för vad som är osäkert till 20% byggs ett fel in i metoden, eftersom klassningarna i de flesta fall ska ske på en dataserie och inte av ett enskilt provresultat. Detta eftersom först klassgränsen för det enskilda provet bestäms med 80% säkerhet och därefter även klassningen av hela dataserien. Det innebär att det på förhand är bestämt att den naturliga mellanårsvariationen måste ligga inom intervallet +/- 20% för att vara ett godkänt resultat. I många fall är det troligt att mellanårsvariationen är betydligt större än så, exempelvis vid elfiske eller växtplanktonprovtagning. Istället för att i sådana fall klassa resultatet till osäkert behöver det tas fram ett arbets sätt för att exempelvis kunna motivera att ett visst prov inte är representativt, trots att provet vid det enskilda tillfället faller inom osäkerhetsgränsen.

SveMin är medveten om att de rekommenderade dataserierna vid klassning av ekologisk status ibland saknas, som i *Exempel 1* på sidan 14 där endast ett mätvärde finns tillgängligt. Självklart är det önskvärt att singelvärden ska kunna användas om det är det enda som finns att tillgå. Hur mätvärden/dataserier som inte följer metodbeskrivningarna för respektive provtagningstyp ska användas eller bedömas utifrån ett osäkerhetsperspektiv diskuteras dock inte i vägledningen. Detta anser vi är en brist.

Faktarutor

SveMin välkomnar faktarutorna som kopplar vägledningens text till vad som står i ramvattendirektivet. Det är bra och viktigt med tydliga referenser till källan i den mån det finns rättsligt stöd för de anvisningar som ges.

Metoden kunde gärna ha använts i ännu större utsträckning i dokumentet och likaså i andra vägledningar. Dock vore det önskvärt med ett förtydligande eller referens som tydligt anger vilket direktiv som åsyftas (jfr. faktarutornas hänvisning till "Direktivet").

Multiplicitetsproblemet

Multiplicitetsproblemet sätter fingret på att bedömningarna ofta är komplexa och att risken för godtyckliga, eller rentav felaktiga, bedömningar i klassificeringen är långt ifrån försumbar. Konsekvenserna av felaktig klassificering kan bli långtgående, både för vattenförekomsten (felaktiga insatser) och

verksamhetsutövare (dåligt anpassade tillståndsvillkor och i värsta fall avslag på tillståndsansökningar). Här behöver vägledningen utvecklas betydligt.

Hanteringen av multiplicitetsproblemet i kontexten av ramvattendirektivet blir en blandning av ett statistiskt problem och en juridisk gränssättare. Den valda, fasta osäkerhetsgränsen 20% (som i detta fall är mycket hög) får mycket stort utslag på den sammanvägda bedömningen samtidigt som direktivet tydligt säger att det är den sämsta parametern som ska avgöra statusbedömningen.

Nedan listas Svemins övergripande åsikter:

1. För att minimera multiplicitetsproblemet föreslås att endast två parametrar per miljökonsekvenstyp ska ingå i klassningen. Här behöver vägledningen utvecklas. Hur ska valet av vilka parametrar som bäst svarar på miljökonsekvenstypen väljas ut? För gruvrecipienter kan det vara mycket svårt att koppla parametrar till specifika miljökonsekvenstyper eftersom vattenkemin ofta innehåller ämnen som kan påverka flera miljökonsekvenstyper samtidigt.
2. Om vissa parametrar generellt är bättre än andra för att beskriva respektive påverkanstryck så vore det kanske bättre att renodla parameterlistan till att endast innehålla två parametrar per miljökonsekvenstyp. Om inte behöver detta motiveras och förklaras i vägledningen.
3. SveMin ser flera uppenbara risker med urvalet av parametrar inför exempelvis beskrivning av påverkan på ekologisk status i en miljökonsekvensbeskrivning: om för många parametrar undersöks ökar risken för felaktig sänkning av statusen, samtidigt som risken för att remissinstanserna gör en annan bedömning än verksamhetsutövaren om vilka parametrar som borde ingå i statusklassificeringen ökar. Detta leder i sin tur till att tillståndsprocessen riskerar att ta längre tid och försvåras. SveMin anser att en vägledning bör vara så tydlig att det inte ska finnas utrymme för metoddiskussioner om vägledningen följs.
4. Multiplicitetsproblemet kompliceras av principen "sämst styr" som tillämpas i vattendirektivet. SveMin, gemensamt med flera andra branschorganisationer som tillsammans representerar stora delar av svensk industri och vattentjänster, har pekat ut att principen "sämst styr" är en av de viktigaste delarna av ramvattendirektivet som behöver förändras. Principen är alltså nära nog ett ensamt skäl till att öppna direktivet för ändringar i samband med kommande översyn. Vägledningen bör därför ha en försiktig hållning när det gäller tillämpningen av "sämst styr".

Revidering av påverkansanalys

SveMin har en kommentar till prioriteringen att "I möjligaste mån ska det undvikas att lägga resurser på undersökande övervakning och åtgärder i vattenförekomster som inte är påverkade (s. 37)". Självklart är det en sund prioritering, men SveMin vill påpeka att detta riskerar att medföra att vattenförekomster som bedöms som "fria från påverkanstryck" per definition klassas till hög eller god status enbart genom gruppering eller expertbedömning, utan att provtagning har gjorts.

SveMin erfarenhet är att det är långt ifrån säkert att opåverkade vattenförekomster alltid har hög eller god status eftersom det förekommer stora naturliga variationer. Detta gäller speciellt i områden som är intressanta för gruvindustrin, t.ex. områden med mineraliserad berggrund.

Detta är ett problem även i ett större geografiskt perspektiv eftersom mycket få opåverkade vattenförekomster i norra Sveriges inland är klassade utifrån provtagning. Provtagning utförs och bekostas oftast av verksamhetsutövarna för att erhålla representativa data från opåverkade vattenförekomster, men resultaten används sällan av vattenmyndigheterna när de klassificerar vattenförekomster.

Avvikande referensförhållande

SveMin motsätter sig att vattenförekomster med avvikande referensförhållanden inte kan hanteras inom nuvarande system utan föreslås att benämnas som "oklassificerade", även om provresultat finns. Genom att benämna dessa vattenförekomster som oklassade ges felaktigt intrycket att de inte har undersökts. Undersökta vattenförekomster som har ett avvikande referensförhållande bör hanteras på ett mer dynamiskt sätt.

Stockholm den 16 augusti 2018

SveMin (branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige),
genom



Per Ahl, vd



Kerstin Brinnen, branschjurist

Bilagor:

- **Bilaga 1:** PM Sweco, En jämförelse mellan föreslagna och rådande metoder för "vägledning för statusklassificering" av biologiska parametrar i vattenmiljöer, 2018-07-30
- **Bilaga 2:** PM IVL, Remissyttrande, HaV:s vägledning för statusklassificering och hantering av osäkerheter, 2008-07-13