

Till: Sveriges vattenmyndigheter:

Datum: 2021.04.28

Vattendistriktet i:

Bottenviken, samrådsvar dnr 537-14055-2020

Bottenhavet, samrådsvar dnr 537-9634-2020

Norra Östersjön, samrådsvar dnr 537-6213-2020

Södra Östersjön, samrådsvar dnr 537-9478-2020

Västerhavet, samrådsvar dnr 537-47542-2020

## Remissyttrande avseende vattenmyndigheternas samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer 2021–2027

*SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav metallgruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.*

### Svemins huvudsakliga synpunkter

- SveMin anser att miljöövervakningen måste tillföras tillräckliga resurser för att hålla god kvalitet. Åtgärdskrav och begränsningar som är grundade på otillräckliga (eller i värsta fall felaktiga) data brister inte bara i rättssäkerhet, de kommer förmodligen inte heller ha den avsedda effekten med resultat att målen för vattenförvaltningen helt enkelt inte klaras.
- SveMin anser att de styrande instrumenten för vattenförvaltningen måste utformas så att de klarar att möta klimatförändringarnas inverkan på vattenmiljön utan att samtidigt äventyra rättssäkerheten och framtiden för Sveriges vattenanvändande verksamheter.
- SveMin anser att vattenförvaltningen måste ses som en helhet och att regelverket är avsett för ett system i ständig förändring. Det betyder att såväl tidsfrister som mindre stränga krav måste användas, och accepteras som naturliga inslag i en fungerande vattenförvaltning som inte står i motsatsförhållande till målet att åstadkomma och säkerställa en långsiktigt god vattenförvaltning.
- När det gäller skyddade områden anser SveMin att det finns brister i transparens och rättssäkerhet såsom systemet är uppbyggt och tillämpas, särskilt ifråga om kopplingen mellan vattenförvaltning och Natura 2000-områden.
- SveMin anser att förslaget om utvidgat tillämpningsområde för skyddade områden i föreskrifterna om miljö kvalitetsnormer riskerar att få oöverblickbara konsekvenser i samband med tillståndsprövningar och att det finns uppenbara motsättningar mot andra politiska mål.

## Inledning

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller är till exempel helt nödvändiga för att klara omställningen av transporter och energiförsörjning till teknik som inte är klimatbelastande. Sverige har potential att bidra med flera viktiga metaller, både genom våra befintliga gruvor men också genom att starta nya gruvor.

För svensk gruvnäring är hantering av vatten en central del av verksamheten. Det handlar både om bortledning av inträngande grundvatten i dagbrott och underjordsgruvor, hantering av dagvatten från industriområden och anläggningar i övrigt men framförallt om användning, rening och utsläpp av processvatten från anrikningsverk och gruvavfallsanläggningar (sandmagasin).

Systemet och regelverket för hur Sveriges vatten ska förvaltas och förbättras är av mycket stor betydelse för svensk gruvnäring. Inför kommande vattenförvaltningscykel gör Svemin därför medskick som handlar om att öka transparensen, effektiviteten, ändamålsenligheten och rättssäkerheten i systemet.

## Övergripande om samrådsunderlaget och Svemins remissyttrande

En generell kommentar är att samrådsunderlaget förvisso är lättillgängligt genom att det är digitalt, och att det är väl strukturerat, men trots det är underlaget svårt att överblicka i sin helhet. På grund av samrådsunderlagets stora omfattning är kommentarerna nedan resultatet av nedslag på de delar av samrådsunderlaget som framstår som mest relevanta för den svenska gruvindustrin. Det går dock inte att säga att synpunkterna nedan är heltäckande. Svemin hänvisar även till de synpunkter som framförs av Boliden Mineral och LKAB, som ger ett ur branshperspektiv kompletterande innehåll.

## Förslag till förvaltningsplan

### Synpunkter på kapitel 4 – Miljöövervakning:

I avsnitt 4.2 beskrivs syfte och mål med undersökande övervakning, som ska genomföras om det är oklart vad som är orsaken till att miljö kvalitetsnormen inte kan (eller riskerar att inte kunna) uppnås. Till exempel nämns att Bottenvikens distrikt visar att ett vattendrag har "okänd signifikant påverkan" på grund av miljöproblemet miljögifter och därför kan bli aktuellt för undersökande övervakning.

Det är vattenmyndigheterna som ska se till att undersökande övervakning genomförs, men det sägs samtidigt att det saknas både finansiering och ett tydligt utpekat ansvar att utföra detta. Svemin anser att detta är en brist som måste lösas. Risker är annars överhängande att det leder till missriktade krav på åtgärder och negativa konsekvenser för både verksamhetsutövare och vattenmiljön. Åtgärdskrav och begränsningar som är grundade på otillräcklig (eller i värsta fall felaktig) data brister inte bara i rättssäkerhet, de kommer förmodligen inte heller ha den avsedda effekten med resultat att målen för vattenförvaltningen helt enkelt inte klaras.

### Synpunkter på kapitel 5 – Vatten i ett förändrat klimat:

Som framgår i kapitel 5 väntas klimatförändringarna innebära ökad medeltemperatur och förändrade nederbördsmonster i både bland annat Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt. I prognosen ingår både ökad nederbörd och risk för torka. Klimatförändringarna förväntas kunna leda till bland annat förändrad vattentemperatur, ändrad vattenkemi, ökad mängd humus i vattnet och ändrade ljusförhållanden. Det säger sig självt att detta kommer att påverka vattenkemin, artsammansättningen och vattenbiologin, men också de fysikalisk-kemiska förhållandena – det vill

säga så gott som alla de grundläggande parametrarna för att bedöma vattenkvalitet och för att sätta miljö kvalitetsnormer.

Svemin (och i stort sett representanter för alla berörda verksamhetsutövare i Sverige, tillsammans under namnet ”*Swedish Water Alliance*”) påtalade redan i samband med EU-kommissionens översyn av ramvattendirektivet att det inte finns utrymme i direktivet för att beakta konsekvenserna av klimatförändringarna, och att detta behöver åtgärdas. EU-kommissionen delade uppenbarligen inte den bilden eftersom direktivet lämnats oförändrat, vilket innebär att varje medlemsstat måste anpassa sin vattenförvaltning för att kunna ta höjd för ändringarna i vattenförvaltningens mål och genomförande som klimatförändringarna obehagligen kommer att medföra. Samtidigt är det för verksamhetsutövar kollektivet fortfarande oklart hur detta ska gå till, utan att det samtidigt riskerar att mängder av verksamheter måste förbjudas av formella skäl (inte miljömässiga) då det i samband med tillståndsprövningar förmodligen inte kommer att kunna visas att verksamheten inte riskerar att försämra eller äventyra satta miljö kvalitetsnormer, trots att de befarade eller konstaterade förändringar/försämringar lika gärna skulle kunna vara en konsekvens av klimatförändringarna.

Svemin befarar därför en snabbt tilltagande rättsosäkerhet för verksamhetsutövare som söker tillstånd där verksamhetens påverkan på vatten ska beskrivas och prövas. Man kan dessutom vänta sig ett allt större glapp i bedömningen av påverkans effekter och åtgärder som i sin tur lär leda till försämrade vattenmiljö. Samtidigt kommer det att få allvarliga negativa konsekvenser för Sveriges välfärd och utveckling om dessa verksamheter förbjuds. Budskapet till vattenmyndigheterna och till Havs- och vattenmyndigheten är därför att omgående säkerställa att de styrande instrumenten för vattenförvaltningen är utformade så att de klarar att möta klimatförändringarnas inverkan på vattenmiljön utan att samtidigt äventyra rättssäkerheten och framtiden för Sveriges vattenanvändande verksamheter.

## Synpunkter på kapitel 6 – Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster:

Svemin har tidigare, i dialog med vattenmyndigheterna, konstaterat att de miljöskyddskostnader som framgår av statistiken förefaller vara kraftigt underskattade. Orsaken till att statistiken inte tycks innehålla korrekta siffror måste redas ut så att företagens verkliga åtgärds kostnader avspeglas i de underlag som ligger till grund för den ekonomiska analysen av vattenförvaltningen och Sveriges rapportering till EU.

## Synpunkter på kapitel 7 – Miljö kvalitetsnormer för vatten:

### Referens till avsnitt 7.3:

Svemin anser att det inte är tillräckligt klart hur kategorin ”**Övrigt vatten**” ska bedömas i tillståndsprövningar och i förhållande till bedömningen av en verksamhets inverkan på vattenförekomster i omgivningen. I samrådsunderlaget står uttryckligen att övrigt vatten inte omfattas av beslutade miljö kvalitetsnormer. Samtidigt sägs att påverkan på övriga vatten ”inte [får] riskera att försämra eller motverka nödvändiga förbättringar i statusen för anslutande vattenförekomster”.

Med denna rent av motsägelsefulla skrivning finns såvitt Svemin uppfattar det ingen borte gräns för vilka krav som kan ställas på övriga vatten, och i vart fall inte på verksamhetsutövarens bevisbö rda ifrå ga om underlag och beskrivning av verksamhetens påverkan på ”övriga vatten” och i förlängningen kan detta eventuellt bli en frå ga för tillå tligheten. Detta är ett exempel på hur kombinationen av naturvetenskap och juridik i vattenförvaltningen tillsammans kan bli ett instrument med oöverblickbar hävstå ngseffekt i tillståndsprövningar, och där verksamhetsutövare i praktiken alltid hamnar i rättsligt underlä ge mot den myndighet som vill utnyttja detta instrument eftersom det är verksamhetsutövaren som har bevisbö rdan.

Angående "**Naturliga vatten**" vill Svemin återigen framhålla att klimatförändringarna väntas medföra stora utmaningar för att Sverige ska klara en rättssäker normsättning, tillämpning och att vidta adekvata åtgärder. Som framgår av samrådsunderlaget är utgångspunkten vid normsättning den vattenkvalitet som råder i vattenförekomsten enligt klassificering av ekologisk och kemisk status, där miljö kvalitetsnormen anger vilken sammanvägd ekologisk status som ska uppnås och till när. För enskilda kvalitetsfaktorer framgår eventuella förbättringsbehov av särskilda preciserade beskrivningar. Svemin konstaterar att vattenmyndigheterna redan nu behöver börja se över klassificeringen av ekologisk och kemisk status samt miljö kvalitetsnormer, med hänvisning till de effekter som klimatförändringarna redan har börjat orsaka (redan idag noteras ökad nederbörd och förhöjd medeltemperatur i nästan hela landet och högre i de norra delarna, se till exempel *Klimatförändringar och hållbar vattenförsörjning, En underlagsrapport för IVA-projektet Hållbar vattenförsörjning – tillgång till vatten i ett föränderligt klimat*, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, april 2021)). Sammanfattningsvis lär behovet av såväl undantag som platsspecifika bedömningsgrunder behöva öka.

Angående **tidsfrister** respektive **mindre stränga krav** anser Svemin att vattenförvaltningen måste ses i sin helhet och att regelverket måste vara anpassat och avsett för ett system i ständig förändring. Detta regelverk behöver kunna fungera såväl rättssäkert som målpuppfyllande i förhållande till den komplexa verklighet det är tänkt för. Det betyder att såväl tidsfrister som mindre stränga krav måste användas och accepteras som naturliga inslag i en fungerande vattenförvaltning som inte står i motsatsförhållande till målet att åstadkomma och säkerställa en långsiktigt god vattenförvaltning.

Ett exempel från samrådsunderlaget är inställningen att "ett mindre strängt krav kopplat till påverkan av en industri som tillämpar bästa möjliga teknik [inte kan] bli aktuellt förrän andra påverkanskällor är åtgärdade, så att den lägsta möjliga halten av en specifik förorening kan fastställas". Svemin anser att denna slutsats föranleder en rad motfrågor: Är det realistiskt att ens tro att vattenmyndigheterna någonsin ska kunna fastställa vad den lägsta möjliga halten av en specifik förorening är? Hur ska det gå till? Vem ska göra bedömningen? Hur ska underlaget tas fram? Hur ska naturlig påverkan uteslutas? Vad händer med berörda verksamheter under tiden (Nedläggning? Hinder mot klimatomställning? Hinder mot förbättringsåtgärder?)?

I samrådsunderlaget sägs att "vattenmyndigheterna inväntar att vägledande myndigheter klargör hur begreppet "miljömässiga och samhällsekonomiska behov" ska tolkas." Svemin vill påminna om att ramvattendirektivet nu har funnits i ca 20 år. Hur lång tid kan det ta att reda ut vad som är samhällsekonomiska och miljömässiga behov? Bristen på helhetssyn och de negativa effekterna av det splittrade ansvaret för vattenförvaltningen är slående.

Givet hur komplexa de naturliga systemen (kemi, biologi, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska) är, inklusive naturliga bakgrundshalter och andra platsspecifika förutsättningar – i kombination med att tillgången till adekvat data inte alltid är tillräcklig – anser Svemin att såväl politiker som vattenmyndigheter måste klara av att utforma vattenförvaltningen så att inte "det bästa riskerar att bli det godas fiende". Vattenförvaltningens mål är i grunden odiskutabla, men tillämpningen får inte vara verklighetsfrånvärd. Det är varken realistiskt, samhällsekonomiskt eller miljövärdande att verksamheter som redan tillämpar den bästa möjliga tekniken ska förhindras att utvecklas i väntan på byråkratiska tolkningar som saknar uppenbar miljönytta. Våga tillämpa ramdirektivet för vatten som det system det är avsett att vara. Att bromsa utvecklingen av verksamheter som ligger längst fram ifråga om tekniska skyddsåtgärder kan aldrig ha varit direktivets syfte och knappast vägen att nå dess mål.

När det gäller **skyddade områden** anser Svemin att det finns olyckliga brister i rättssäkerheten såsom systemet är uppbyggt, särskilt ifråga om Natura 2000-områden. Svemin ifrågasätter inte att det görs bedömningar och ställs höga krav för arter och områden i behov av särskilt skydd. Men reglerna och tillämpningen måste vara transparent, ändamålsenlig och förutsebar. Och konsekvenserna av måste vara utredda.

De flesta gruvorna i Sverige finns i närheten av något Natura 2000-område, och inte sällan är de skyddade områdena stora vattensystem med mångtaliga förgreningar i biflöden som inte nödvändigtvis (men ofta) ingår i Natura 2000-området, och därför kan få stor betydelse i tillståndsprövningar. De vetenskapliga grunderna för kopplingen mellan miljökvalitetsnormer för vatten och förutsättningarna för skydd och bevarande av arter i Natura 2000-områden är inte alltid tydliga och transparenta. För den som söker tillstånd och har bevisbördan finns sällan något stöd att få i form av vetenskapligt underlag från de naturvårdande myndigheterna. Däremot ifrågasätts ofta sökandens underlag och bedömningar, inklusive den planerade verksamhetens tillåtlighet med hänvisning till risken för otillåten påverkan. Detta leder till oförutsebara tillståndsprövningar.

När det gäller Natura 2000 är insynen för allmänhet och företag närmast obefintlig om vilka överväganden och vilka vetenskapliga underlag som legat till grund för innehållet i områdenas bevarandeplaner. Samtidigt har verksamhetsutövare alltså bevisbördan i tillståndsprövningar för att visa att den planerade verksamheten inte riskerar att försämra eller äventyra vattnets ekologiska och kemiska status och – i fråga om Natura 2000-områden – inte riskerar att skada den livsmiljö i området som avses att skyddas, eller medför att skyddade arter i området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet. Det finns därför en risk för obalans i tillståndsprövningarna, där sökandens vetenskapliga underlag kan ifrågasättas utan att motsvarande krav ställs på den som ifrågasätter.

Genom att kopplingen mellan skyddade områden och målen för vattenförvaltningen avser att förstärkas anser SveMin att det finns starka skäl att se över hur de inblandade myndigheterna kan arbeta på ett mer transparent och stödjande sätt, istället för att agera som motparter i tillståndsprövningar.

#### **Referens till avsnitt 7.4 och texten om tidsfrister efter 2027**

SveMin hänvisar till det som beskrivs i Boliden Minerals remissvar, nämligen att den naturliga återhämtningen i vissa fall kommer att ta längre tid än till 2027 trots genomförda åtgärder för att minska utlakning och spridning av metaller från tidigare nedlagda gruvverksamheter, men att beslut om förlängd tidsfrist ändå inte har tagits. Den typen av naturlig eftersläpning och att undantag inte tillämpas gör att bilden inte blir rättvisande och att kvaliteten på Sveriges vattenmiljöer och åtgärdsarbete framstår som i sämre skick än vad som verkligen är fallet.

#### **Referens till avsnitt 7.5, angående avsteg från försämringsförbudet**

SveMin kan konstatera att bestämmelsen om avsteg från försämringsförbudet i stort sett är omöjlig att tillämpa, i vart fall för utsläppande verksamheter. Bortsett från att det behövs en större tydlighet om att vad som är/kan vara ett allmänintresse av större vikt så får undantaget bara tillämpas i vattenförekomster med hög ekologisk status vilket är en otymplig begränsning.

I grunden är det direktivet som skulle behöva ändras för att få till en fungerande undantagsbestämmelse. Detta lär dock inte ske i närtid, och för att inte lamslä utvecklingen av såväl industrier som till exempel avloppsreningsverk är det av största vikt att den svenska vattenförvaltningen arbetar för att såväl vattenförekomstindelning, bedömningsgrunder, provtagning och recipientkontroll verkligen är representativa för hela vattenförekomsten där det förekommer utsläppande verksamheter och inte bara för en delmängd av den.

#### **Synpunkter på kapitel 10 – Vattenförvaltning 2021–2027:**

SveMin instämmer i det som sägs i remissunderlaget, att "vattenförvaltningen är ett ständigt pågående arbete som inte kommer att avslutas 2027. Samhällets behov, förändringar i påverkanstryck och klimatförändringar tillsammans med nya politiska förutsättningar sätter ramarna för framtidsutblicken." När det gäller den nämnda kopplingen mellan svensk vattenförvaltning och EU:s *Green Deal* lyfts strategierna för biologisk mångfald, klimatåtgärder och "*Farm to Fork*" fram

som givna. Svemin vill i sammanhanget även lyfta fram kopplingen till behovet av metaller, som nämns särskilt i *Green Deal*:

*" Access to resources is also a strategic security question for Europe's ambition to deliver the Green Deal. Ensuring the supply of sustainable raw materials, in particular of critical raw materials necessary for clean technologies, digital, space and defence applications, by diversifying supply from both primary and secondary sources, is therefore one of the pre-requisites to make this transition happen."*

*(Ref: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; The European Green Deal.)*

## Förslag till åtgärdsprogram

### Avsnitt 3.7 – Slutsatser:

Svemin vill särskilt lyfta fram en av slutsatserna i samrådsunderlaget, nämligen att "åtgärdstakten är för långsam inte bara på grund av bristande finansiering av fysiska åtgärder, utan också av för låga resurser inom tillsyn och för långa provningsprocesser." Svemin vill särskilt lyfta fram det sistnämnda, och anser att det är svårt att se hur läget ska kunna förbättras så länge som provningsprocesserna är oförutsebara i innehåll, utgång och tidsåtgång, där relevanta myndigheter uppträder som motparter till sökanden istället för stödande och där verksamheter som använder bästa möjliga teknik riskerar att hindras från utveckling med hänvisning till oklart påverkanstryck från andra källor (se ovan – avsnitt 7.3 i Förslag till förvaltningsplan).

## Förslag till föreskrifter om miljö kvalitetsnormer

### Angående frågan om övergripande synpunkter på föreskrift om miljö kvalitetsnormer:

Beträffande skyddade områden noterar Svemin att föreskrifterna föreslår ett utvidgat tillämpningsområde, till att förutom att gälla för vatten som "utgör eller ingår i" skyddade områden, även gälla för vatten som "utgör del av eller påverkar" det skyddade området. Svemin hänvisar till sin kommentar ovan avseende kopplingen mellan skyddade områden och vattenförvaltning (se ovan under Förslag om förvaltningsplan, avsnitt 7.3).

Svemin anser att utvidgningen riskerar att få oöverblickbara konsekvenser i samband med tillståndsprövningar. Det går enkelt att konstatera att en sådan utvidgning går emot flera av riksdagens tillkännagivanden och att regelverk och politik har uppenbara motsättningar.

Några axplock:

1. "Regeringen bör verka för att EU-direktiv genomförs i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar företagets konkurrenskraft. Utgångspunkten bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i nationell lagstiftning, och när det finns skäl att överskrida denna miniminivå ska effekterna för företag tydligt redovisas." (Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU7)
2. "Regeringen bör snarast vidta nödvändiga åtgärder för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna för gruv- och mineralnäringen och därefter återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits." (Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU11)"
3. "Regeringen bör senast vid tidpunkten för avlämnandet av budgetpropositionen för 2021 redovisa för riksdagen vilka konkreta åtgärder som har vidtagits för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna". (Näringsutskottets betänkande 2019/20:NU11)



## Övrigt

SveMin lämnar inga synpunkter i VISS. I den delen av samrådet hänvisas till synpunkter som har lämnats av våra medlemsföretag.

-----  
Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér  
VD SveMin



Kerstin Brinnen  
Branschjurist SveMin