

Miljøverndepartementet
Postboks 8100, Dep

0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: SAH

Dato: 06.01.2012

Høringssvar til forslag endringer i vannforskriften

Miljøverndepartementet la den 17. november 2011 frem sitt forslag til endringer i vannforskriften og forurensningsforskriften, med høringsfrist 30.12.2011. Norsk Industri har før fristen bedt om og fått innvilget tillatelse til å oversitte fristen ut denne uken, på grunn av lengre sykdom i våre rekker. Vi takker for det. Norsk Industri har merknader til forslaget.

Vi forstår at disse endringene i vannforskriften har kommet opp som strakstiltak etter krav fra ESA, men at det samtidig foregår et løp med sikte på andre endringer i vannforskriften som vil fremmes senere i år. Norsk Industri har nylig fått opplyst fra MD at de bekymringer vi reiste i april /mai overfor Miljøverndepartementet vedr. vedlegg V til vannforskriften vil bli tatt da. Vi lar derfor dette ligge nå.

Helt overordnet vil Norsk Industri bemerke at det kreves særskilt hjemmel for å pålegge industrivirksomheter kostnader knyttet til overvåkning og problemkartlegging omtalt i høringen. En henvisning til prinsipper omtalt i hjemmelsloven er ikke tilstrekkelig. Norsk industri legger til grunn at det langt på vei må være staten som tar det alt vesentlige av kostnadene forbundet med å gjennomføre vanddirektivet og tilhørende rettsaker i norsk rett. Vi gjør også oppmerksom på at lovlige utslipp ikke gir hjemmel for å pålegge tiltaksplicht etter forurensningsloven, med mindre vilkårene for omgjøring etter forurensningsloven § 18 er til stede. Fra forarbeidene til forurensningsloven i Ot.prp. 11 1979-80 på side 119 er det grunn til å fremheve at omgjøring (eller tiltaksplicht) ikke kan pålegges en virksomhet med tillatelse når "nye samfunnsmessige vurderinger tilsier at forurensningene holdes på et lavere nivå.." dette ble opprinnelig foreslått av departementet, men ble ikke fulgt opp. Lovavdelingen har i sin uttalelse datert 19.12.2007 vist til disse forarbeidene, og uttalt at det ikke er omgjøringsgrunn at kjente virkninger nå blir ansett mindre ønskelige enn tidligere, for eksempel fordi et "rent hav" verdsettes høyere enn før...". Norsk industri anbefaler derfor staten å sette av tilstrekkelige midler til overvåking og eventuelle tiltaksgjennomføringer i statsbudsjettet.

Direktiv 2008/105/EF – Prioriterte stoffer.

Hva gjelder miljøkvalitetsstandarder for stoffer på EUs prioritetsliste, samt for 8 andre EU-utvalgte stoffer, så registrerer vi at mens man i direktivet har redigert de åtte stoffene inn i samme liste, er det i det norske forslaget tatt ut som egen liste, som for øvrig omfatter 9, ikke 8 stoffer. Det er uklart for oss hvorfor dette skjer, og hvorvidt dette innebærer at de 8 stoffene vil få en annen status i Norge enn i EU. Videre ser vi at man i Norge oversetter prioriterte stoffer og andre stoffer som EU vektlegger med ordet "miljøgifter", noe vi mener er uheldig og bør endres. Begrepet prioriterte stoffer/ prioriterte farlige stoffer er godt innarbeidet i hele EU, men "miljøgifter" er et upresistog tabloidisert begrep.

I §3 i endringsforskriften defineres "prioriterte stoffer slik: "Prioriterte stoffer: Miljøgifter som er identifisert som prioriterte av EU på listen i vedlegg VIII A" .

- For det første er det ingen garanti for at ikke EU kan finne på å ta inn stoffer på listen som ikke tilfredsstill den norske definisjonen av miljøgifter (den bruker i de nasjonale målene).
- Motsatt bruker Norge begrepet "miljøgifter" på enkelte metaller som vanskelig kan oppfattes som "miljøgifter".
- For det andre blir det forvirrende når vi kommer til opplistingen i punkt 1.3.4: her brukes "Nasjonale prioriterte miljøgifter", "Prioriterte stoffer og prioriterte farlige stoffer og andre EU-utvalgte stoffer" og "miljøgifter som fremgår av vedlegg VIII".

Her bør det velges en felles terminologi og den kan vanskelig bli noe annen enn "stoffer" i stedet for "miljøgifter".

Overskriften kan ikke være "Miljøkvalitetsstandarder for miljøgifter i vannforekomster", når Norge ikke kan være sikre på om EU i fremtiden vil prioritere stoffer som ikke sammenfaller med den norske definisjonen av miljøgifter.

Vi legger til grunn at selve listen med grenser ligger fast og ikke kan endres nasjonalt, og har således ikke innvendinger til selve listen. I den grad oppdelingen i to lister ikke medfører en annerledes praktisering eller særnorske krav, har vi heller ikke innvending til dette.

Opprettelse av et nasjonalt "utslippsregister" for stoffene på EUs prioritetsliste. Dette registeret skal i flg. forskriftsteksten være "registeret Forurensning". Er dette et godt begrep? Det skal være et register over utslipp, utlekking og annen tilførsel og er et bra tiltak. Det kan diskuteres om arealavrenning fra naturområder kan kalles "Forurensning" – og således om registernavnet er velvalgt. Vi ville foretrukket å kalle registeret for et "tilførselsregister".

Overvåking i sediment og/eller organismer i stedet for i vannsøylen.

Industrien innbys i høringen til å ta stilling til målinger i sedimenter uten at verken prøvetakingsmetoder, analysemetoder, konsentrasjonstype (total, porevannkonsentrasjon eller biologisk tilgjengelig?), fremgangsmåte for setting av grenseverdier eller fremgangsmåte for å vurdere vannforekomsten (når vannprøve, biota-prøver og sedimentprøver peker i ulik retning vedr. miljøtilstand) synes klarlagt.

Dersom vannprøver viser at vannforekomsten som helhet tilfredsstillende konsentrasjonsgrensene satt opp av EU, konsentrasjonsgrensene i biota er tilfredsstillende, mens de grenseverdier en har satt opp for sedimenter overskrides – hvilke spilleregler gjelder da? Dette belyses ikke.

EU har vedtatt et svært ambisiøst måleprogram for vannforekomster. I høringsutkastet argumenterer departementet i stor grad for bruk av biota og sedimenter til overvåking som kostnadsbesparende. Umiddelbart kan det virke slik, ettersom man kan senke prøvetakingshyppighetene betydelig, slik det fremgår. Vi stiller spørsmål om Norge i det minste *også* bør vurdere å redusere antall vannforekomster/slå sammen vannforekomster, for på den måten å nedbringe prøveomfanget, ikke minst ettersom vi vet at vannkvaliteten for de prioriterte stoffene over store områder er god. Vi regner ellers med at vannovervåkingen skal være "blind", det vil si at gode vannforekomster overvåkes like tett som dårlige, slik at helhetsbildet ikke blir fortegnet i negativ retning.

Norsk Industri har forståelse for å benytte organismer til å overvåke miljøtilstanden i vannmassene, for eksempel med organismer som filtrere store vannmengder, som blåskjell. Det er helt avgjørende her at det benyttes arter som er relativt stasjonære, og at formålet for målingene fortsatt er å fastslå om tilstanden for "vannforekomsten i sin helhet" er tilfredsstillende. Måling på *ynge* levende organismer representerer en rimelig tidsmessig integrasjon av den kjemiske tilstanden i vannforekomsten.

Vi forutsetter standard internasjonalt anerkjent metodikk med randomisert sampling, representativ for ulike vannlag. Det er nødvendig å ha full åpenhet om styrker og svakheter i metodikk, i hvor stor grad målinger på biologisk materiale samvarierer med målinger i frie vannmasser, og om slike sammenhenger foreligger noen steder, eller for noen stoffer, men ikke for andre steder eller stoffer. Valg av arter som skal benyttes i dette arbeidet må ligge fast.

Bruk av sedimentanalyser som erstatning for bruk av kjemiske målinger på vannmassene, er mer komplekst og noen av våre medlemmer uttrykker en viss skepsis. Dette skyldes flere forhold:

- At tidsspennet som en sedimentprøve representerer er uklart. En sedimentprøve vil alltid representere et innslag av tidligere forurensning – uten at man alltid kan fastslå hvor mye. Prøvetakingsmetodene må redusere denne usikkerheten til et minimum.
- Den totale måleusikkerheten er stor og ofte ikke oppgitt. Miljømyndighetene har i 2011 gått ut med krav til om lag 150 bedrifter om å kvalitetssikre sine utslippsanalyser og oppgi den samlede måleusikkerhet for sine utslipp. Norsk Industri kan ikke se at det foreligger lignende krav på slike sedimentmålinger og deres evne til å beskrive "vannforekomsten som en helhet". heller ikke har vi sett en sammenligning med måleusikkerheten for vannprøver for beskrivelse av "vannforekomsten som en helhet".
- Arbeidet med forurensende sedimenter har avslørt kunnskapshull og sprik mellom ulike fagmiljø. Forholdet mellom biologisk tilgjengelig og totalinnhold av ulike typer

forurensning er også et felt der det er store svakheter. Vurdering av slike forhold forutsetter en betydelig mengde tilleggsanalyser av sedimentprøven, som PH, red/ox, innhold av ulike modifierende mineraler/metaller og ikke minst organisk karbon, kornstørrelse etc. Generelle verdier for forholdet mellom innhold av prioriterte stoffer i vannfase og i sedimenter gir alt for ofte feil resultat, og det er en tendens til at myndigheten har lagt disse partisjonskoeffesientene alt for lavt – som innebærer en overdreven vurdering av den reelle forurensning i vannfasen. Det kan derfor ikke benyttes like generiske verdier.

- Det legges opp til at grensene for konsentrasjoner i sedimenter og biota kan settes nasjonalt. Norsk Industri ønsker at i den grad det settes krav – skal disse fastlegges på EU-nivå. At naturmangfoldsloven åpner for slike muligheter, betyr ikke at vi bør gjøre det ensidig nasjonalt. Det skrives mye om kunnskapsgrunnet i høringsbrevet (s3-4), men det konkluderes på en måte som viser at det reelle kunnskapsgrunnet er svakt og kan bli bedre. Det er bra at kunnskapsgrunnet skal bedres, men det er desto viktigere at man i tiden frem til man har et godt grunnlag, er varsom med å benytte metoder som det er usikkerhet om.
- Industrien har en begrunnet frykt for at bruk av sedimenter til overvåking av vannkvalitet raskt vil medføre nye utfordringer for industrien alene knyttet til tiltak etter samme forskrift. Det understrekes at overvåking av sedimenter for å fastslå om miljøkvaliteten i "vannforekomsten som helhet" ikke alene må benyttes som tilløpsplanke for å kreve at industrien kan avkreves utbedrende tiltak i deler av vannforekomsten.
- Gitt de krav man må stille til et kvalitativt godt målemateriale for sedimenter, er det grunn til å reise tvil om denne veien å gå vil gi besparelser.

Uansett vil det være et krav fra industrien at de målinger som foretas, og de grenseverdier som evt. fastlegges for sedimenter – representerer grenser som er validerte i forhold til den økologiske betydningen av konsentrasjonene. Slik vi ser det, innebærer det at konsentrasjonen i sedimentet må vise til den biologisk tilgjengelige fraksjon, ikke absolutte konsentrasjoner. Det er her de over nevnte tilleggsparemetre må hensyntas – basert på en dokumentert og validert metodikk.

Sammenhengene mellom måleverdier i vann, biota og i sediment¹ må belyses gjennom grundige parallelle undersøkelser på et antall ulike lokaliteter, fremlegges for kritisk gjennomgang i det offentlige rom med muligheter for å kreve forbedringer i metode eller å avvise med bakgrunn i lite overbevisende validerte sammenhenger.

Det forventes at den samlede måleusikkerhet (prøvetakingsusikkerhet, representativitet for hele vannforekomsten og analyseusikkerhet) for det biologisk tilgjengelige fraksjon i vann, biota og sedimenter fremlegges – og at analyseresultatene vurderes opp mot denne usikkerheten, nå vannforekomsten som helhet skal vurderes.

¹ I seg selv en utfordring. Det kan være totalkonsentrasjon, porevannskonsentrasjon eller biologisk tilgjengelig konsentrasjon, hver av disse med ulik biologisk relevans.

Innsamling av sedimentprøver må skje med metoder som skiller mellom sedimenter av ulike alder, det vil si kjerneprøver med mulighet for å analysere ulike lag i prøven.

Vi venter at myndighetene presiserer at disse sedimentmålingene alene ikke kan brukes som grunnlag for å starte prosesser overfor industribedrifter med sikte på å avkreve bedriften ensidige utbedringstiltak.

Vi stiller også spørsmålstegn ved Miljøverndepartementets miljøfaglige grunnlag for å innføre en minimumsregel om prøvetaking hvert 6. år. Et prøvetakingsprogram må vel vurderes konkret i det enkelte tilfelle?

Frivillig nasjonal innføring av innblandingssoner - slik EU åpner for - støttes av Norsk Industri.

Vedrørende metodikk vil vi påpeke svakheter som må forbedre uten å skape kompliserte systemer. EU har utarbeidet brukbart veiledningsmateriale for blandingssoner for bruk i elver og kanaler, som også rent modellmessig er enklest. Derimot er ikke situasjonen like klar for innblandingssoner ved utslipp til innsjøer og kystvann. Situasjonen kan lett bli urimelig krevende for små utslipp eller utslipp fra små bedrifter – da man raskt kan måtte overlate til et fåtallig konsulentmiljø å utføre omfattende modellberegninger av spredningssoner.

Vi vil anbefale at man i mindre tilfelle nøyer seg med å foreta stikkprøver i rimelig avstand fra utslippspunktet, og at dersom disse prøvene viser tilnærmet normale konsentrasjoner – så er innblandingssonens størrelse tilfredsstillende.

For å fastslå hva som er en rimelig avstand vil reguleringsplaner/reguleringsformål spille inn. En innblandingssone som for mindre virksomheter omfatter et volum definert av bedriftens sjølinje og en tilsvarende bredde ut i sjøen og i hele dypet virker rimelig. Er det overskridelser i hele dette volumet, må nærmere undersøkelser foretas.

At miljøkvalitetsstandardene ikke omfatter langtransporterte forurensninger virker bære rett og rimelig og har vår støtte. Samtidig innebærer dette at det forventes at det legges mer arbeid i å klarlegge slike tilførsler til Norge – for flere stoffer og med bedre geografisk oppløsning. Vi opplever at dagens målinger er for sporadiske og ikke omfatter tilstrekkelig mange stoffer.

Miljøkvalitetsstandarder for nasjonalt prioriterte stoffer

Det fremgår av høringsbrevet at bare 5 land har pekt ut - eller er i ferd med å peke ut slike stoffer. Dette arbeidet er dermed tydeligvis ikke kommet langt i EU. Tatt i betraktning de store utfordringer vi har - med svært mange vannforekomster og et langstrakt land, vil vi tilrå at dette arbeidet ikke påskyndes, men at øvrige oppgaver, knyttet til å sette kunnskapshull prioriteres.

Vi vil også påpeke at det tydeligvis er stor behov for mer kunnskap om stoffet Arsen – som i Norge er på den nasjonale prioritetslisten. Arsen inngår i stor utstrekning i marine

organismer i forbindelser som er lavtoksiske/ikke toksiske og som ikke bioakkumuleres i organismer. Dette er et eksempel på at det kreves mer/ detaljert/inngående kunnskap før Arsen-relaterte stoffer reguleres nærmere.

Direktiv 2009/90/EF – Tekniske spesifikasjoner

Vi merker oss at MD opplyser at det ikke er aktuelt å innføre krav om ringtester for alle forbindelsene på prioritetsliste, men finner ikke noen begrunnelse for dette. Dersom det menes at dette er fordi overvåking av de øvrige forbindelser er irrelevant, både for Staten og for norske virksomheter, er dette tilfredsstillende. Dersom det innebærer at staten ikke vil opprettholde ringtester, men vil kreve analyser på de unnlatte stoff fra virksomheter, mener vi det er uheldig. Der Staten evt. krever analyser fra ulike foretak, forventes det at Staten selv baner veien for et analysemiljø med pålitelige analyser, verifisert gjennom ringtester. Dette for å unngå korresponderende større problemer når enkeltvirksomheter senere skal foreta analyser på de samme stoffene. I sum kan dette medføre store samlede verifikasjonskostnader på den enkelte og ikke minst for de samlede tiltakshavere.

Vi merker oss videre at det samtidig som det åpnes for å benytte sedimentanalyser og analyser på biota, så stilles det ikke krav til ringtester, krav til måleusikkerhet etc. for disse prøvene. Vår oppfatning er at dersom myndighetene velger å benytte sedimentanalyser og analyser på biota som en proxy for vannprøver, må samme fremgangsmåte benyttes for kvalitetssikring som for vannprøver overfor sediment- og biota-prøver.

Kommisjonsbeslutning 2008/915/EF – Interkalibrerte grenseverdier for klassifisering av miljøtilstand

Først vil vi peke på at det ikke er noen automatikk i at overskridelse av tilstandsklasse II (ref. klassifisering og veiledere for miljøkvalitet i fjorder og kystvann) betyr at tiltak skal iverksettes. At Myndighetene nå ønsker å iverksette en økologibasert forvaltningspraksis, der bruk av EQR innføres må nettopp ha som konsekvens at overnevnte fremgangsmåte avvikes etter hvert som EQR-måten eventuelt innføres.

Vi setter pris på at MD er åpne på mangler ved dagens kunnskapsgrunnlag når det i høringsbrevet heter: *“... beslutningen ikke innholder grenseverdier for alle kvalitetselementer/påvirkninger som er relevante for vanddirektivet. Enkelte vanntyper er ikke interkalibrert ennå pga manglende data.”* Vi forutsetter at arbeidet med å tette disse manglene vil bli prioritert og uten å gå på kompromiss med representativitet og pålitelighet.

Fokus i arbeidet med vannforskriften

De endringene som nå er foreslått i vannforskriften og forurensningsforskriften, dreier seg naturlig nok om prioriterte stoffer, siden de aktuelle EØS-rettsaktene gjør det. Uavhengig av det synes Norsk Industri over flere år å ha merket en tilsynelatende sterk oppmerksomhet rundt prioriterte stoffer i vanddirektivsammenheng, mens andre, fundamentale vannkvalitetsforhold synes å bli mindre vektlagt. Vi tenker på forhold som:

- Siktedyp, partikkelforurensning (for eksempel fra erosjon på bygg/anleggsområder, fra jordbruk og fra drensvann (indre erosjon)
- aluminiumsforgiftning ("surt vann")
- eutrofiering
- utslipp av næringsstoffer (især vest av Lindesnes og fra akvakultur)

Vannforekomstene som landskapselement, med klart, luktfritt og visuelt tiltalende vann, et viktig aspekt av vannkvalitet

Vi vil komme nærmere tilbake til dette når den tillyste endring av vannforskriften kommer på høring senere i år." Dette på den forutsetning at den neste høringen vil være mer "åpen" i forhold til tematikk og ikke begrenset til nødvendige tilpasninger til nye rettakter fra EU, slik som denne.

Oppsummering:

Norsk Industri kan i hovedsak støtte de fremlagte endringsforslag, men påpeker behov for presiseringer og forbedringer for å gi det full støtte. Vi avventer ellers den øvrige tillyste endring av vannforskriften senere i år.

Med vennlig hilsen
For Norsk Industri

Trygve Østmo