

Remissvar

Jernkontorets diarienum: 17/19

Stockholm 2019-08-30

Jonas Svensson, Havs- och vattenmyndigheten

jonas.svensson@havochvatten.se

Dnr 2425-18

Yttrande över Översyn av två av Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter: HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, och HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys avseende ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Sammanfattning

Jernkontoret tycker att det är positivt att översynen av föreskrifterna är strategisk och tror att det kan resultera i bättre klassningar av våra vatten. Samtidigt anser Jernkontoret att remitterade förändringar inte är tillräckliga för att nå ett effektivt och ändamålsenligt vattenarbete (se nedanstående detaljerade synpunkter). Föreslagna förändringar utgör ett steg i rätt riktning. Dessutom så pekar bristerna som ligger till grund för förändringarna på att större ändringar i EU lagstiftningen behöver göras. Därför behöver Sverige engagera sig i förhandlingarna om EU:s Vattendirektiv. Annars kommer det ambitiösa och gedigna implementerings-arbete av Vattendirektivet som Havs- och Vattenmyndigheten utför, i detta fall översynen av dessa föreskrifter, inte att leda till någon hållbar vattenhantering av Sveriges vatten, den yttersta målsättningen utifrån Vattendirektivet.

Bakgrund

Jernkontoret är den svenska stålindustrins branschorganisation och företrädar stålindustrin i frågor som berör energi, miljö och hållbarhet, forskning och utbildning, handelspolitik, standardisering, samt skatter och avgifter. Avseende vattenfrågor så stödjer Jernkontoret sina medlemsföretag i deras lokala vattenarbete på vattendistriktsnivå men också avseende nationella och regionala vattenfrågor som en nödvändig del i arbetet med att implementera ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet.

Stålindustrin har antagit en gemensam vision för 2050 – **Stål formar en bättre framtid**. Visionen beskriver hur stålindustrin kan leda teknikutvecklingen, föda kreativa individer och

skapa samhällsnytta. Stålintustrin vill vara en stark aktör i omvandlingen till det hållbara samhället och ta ett ansvar för människa och miljö.

Missiv - stödjande synpunkter

HVMFS 2013:19 har reviderats flera gånger tidigare, men detta är första gången som det görs en större strategisk översyn av föreskriften, vilket Jernkontoret anser vara mycket positivt. Översynen svarar också på flera stora frågor och fokusområden som Jernkontoret har lyft under de senaste 10 åren. Dessutom tydliggör det ramarna för en fortsatt konstruktiv dialog mellan Havs- och Vattenmyndigheten och näringslivet då det med denna översyn står klart hur de svenska myndigheterna går vidare i tillämpningen av ramdirektivet för vatten (RDV).

Jernkontoret stödjer de förändringar som underlättar myndigheternas tillämpning av KMV och undantag fullt ut, en nödvändig förändring för att följa EU:s rättsliga krav. Med det sagt så anser vi att man ska kunna tillämpa undantag för mindre stränga krav redan i ett första steg och inte nödvändigtvis gå genom tidsundantag först. Jernkontoret vill också tydliggöra att detta inte löser nuvarande brister i RDV där artikel 4.5. och art 4.7. inte lämnar utrymme för undantag till utsläppande verksamheter. Den bristen behöver lösas genom att Sverige aktivt engagerar sig på EU-nivå i den nuvarande översynen av RDV. Jernkontoret påpekar detta då man från regeringskansliet fått tydliga besked om att Sverige *inte* är engagerade i denna EU-process. Det är mycket oroande tycker Jernkontoret, med tanke på de konsekvenser som RDV har för Sveriges alla ytvatten.

Att Havs- och Vattenmyndigheten i översynen av de båda föreskrifterna anpassar kraven på miljö kvalitetsnormer och kartläggning till de krav som kommer av EU:s RDV är en del i att vara medlemsland i Europaunionen. Samtidigt vill vi redan nu flagga för att många av våra synpunkter berör både de svenska föreskrifterna och RDV.

Det är bra att lyfta ut delar av föreskrifterna och inkludera i vägledningar, både för att förenkla och för att tydliggöra skillnaden mellan vad som är lagkrav och vad som är vägledande. Vi tror dock att det går att gå längre i detta arbete genom att ytterligare förkorta bilagorna, exempelvis rörande ekologisk status och särskilda förorenande ämnen (SFÄ). SFÄ utgör nationellt prioriterade ämnen och *inte* EU prioriterade ämnen (kemisk status) som måste vara del av föreskriften (lagligt bindande). Vad Jernkontoret har svårt att förstå är varför man väljer alternativ 1 (enligt konsekvensutredning) som innebär att specifikt ha kvar klassgränser och bedömningsgrunder för SFÄ, just de ämnen inom fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer som *inte* utgör kemisk status. Jernkontoret anser att revideringen så långt som möjligt bör resultera i att "renodla" föreskrifterna så att enbart kraven som följer av RDV ingår i de lagligt bindande kraven. Denna utveckling skulle i första hand gynna de handläggare och tjänstemän på regionala myndigheter som ska utföra klassificeringsarbetet baserat på föreskriften.

Jernkontoret stödjer Havs- och Vattenmyndighetens syn att det finns behov av att tydliggöra systematiken i arbetet med att tillämpa VFF och det är även nödvändigt att koppling mellan VFF och övriga föreskrifter blir tydlig.

Missivet - övriga synpunkter

Motiveringen i missivet pekar på brister i nuvarande expertbedömningar. Jernkontoret delar den motiveringen och har i tidigare remissvar lyft detta, speciellt vad gäller när och under

vilka förhållanden det ska få göras en expertbedömning och hur den ska utföras på ett tillförlitligt sätt.

Vad gäller sättande av gränsvärden för SFÄ där Havs- och Vattenmyndigheten använder säkerhetsfaktorer, så vill Jernkontoret förtydliga följande: om Havs- och Vattenmyndigheten skärper vetenskapliga värden för SFÄ, andra kvalitetsfaktorer, eller parametrar kan det få allvarliga konsekvenser för framtida samhällsutveckling. I värsta fall riskerar utveckling av miljöförbättrande åtgärder och innovation för att ta fram fossilfria lösningar att bli otillåtna, trots att en sådan utveckling är helt nödvändig för att möta klimatutmaningen. Detta beror på att de av Weserdomen (mål C-461/13) utlösta lagändringar den 1 januari 2019, i kombination med att 4 kap. i vattenförvaltningsförordningen (motsvarar artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten) inte kan tillämpas på de flesta av landets utsläppande verksamheter.

Det nämns att då föreskrifterna är bindande och innehåller rättsregler så innebär ändringar särskilda krav på rättssäkerhet och en tidskrävande revideringsprocess. Jernkontoret delar den problembeskrivningen och menar att det är valet av en alltför rättsligt rigid implementering av RDV i Sverige som har lett till den här typen av dilemma. Att exempelvis behöva förhålla sig till så omfattande föreskrifter är svårt och tidskrävande för både Vattenmyndigheter och verksamhetsutövare. Jernkontorets förhoppning är därför att man, som tidigare nämnts i detta svar, går ett steg längre i förenklingsprocessen.

Försämrings-förbudet

Det är angeläget att försämrings-förbudet, det s.k. non-deterioration principle i RDV, tydliggörs och går i enlighet med EU:s domstolsbeslut (Weserdomen, mål C-461/13), alltså att en försämring av en vattenförekomsts status innebär *antingen* en försämring på kvalitetsfaktornivå *eller* att en miljökvalitetsnorm äventyras, *inte* både och. Det bör tilläggas att på sid 2/9 står att en åtgärd eller verksamhet "riskerar att medverka till att en miljökvalitetsnorm äventyras" vilket är en inkorrekt formulering, det kan inte både vara riskera och äventyra.

Samtidigt så underlättar och klargör Havs- och Vattenmyndigheten tillämpningen av försämrings-förbudet genom att:

- förbättra och stärka tillförlitlighetsbedömningen
- skifta fokus från klassificering och förbättring av enskild kvalitetsfaktor till att åtgärda själva påverkanstrycket (lyfts i konsekvensbeskrivningen och handlar om att dessutom minska risken för felklassificering, Jernkontoret delar den slutsatsen).

Det är välkommet att föreskrifterna lägger större fokus på åtgärder mot påverkanstrycket än som tidigare på klassificering och förbättring av enskilda kvalitetsfaktorer eller parametrar. Bara de kvalitetsfaktorer som är mest känsliga för påverkan i aktuell vattenförekomst ska användas när de vägs samman till ekologisk status. *Jernkontoret vill understryka att det nya synsättet dock behöver kombineras med en helhetssyn på ekologin så att bedömningen av given vattenförekomst inte begränsas till en bedömning av kemiska parametrar utan istället att de biologiska kvalitetsfaktorerna fortsatt styr.*

En helt ny del i 2 kap beskriver rimlighet, osäkerhet, och tillförlitlighet. Det är positivt att bedömningen blir mera trovärdig och realistisk samtidigt som det ställer stora krav på handläggare för att dokumentera och förklara, och riskerar att leda till en administrativt tung process. Detta tas upp i konsekvensbeskrivningen men behöver utvecklas mer. En följdfråga till detta är om ett ökat krav på dokumentation i syfte att t. ex. öka tillförlitligheten i en bedömning verkligen leder till ökad rättssäkerhet, såsom nämns i konsekvensutredningen (sid 10/14). Det nämns med rätta att risken är ett tyngre krav och merarbete för Vattenmyndigheterna, Länsstyrelser och kanslier. Jernkontoret vill tillägga att kraven även kommer att beröra verksamhetsutövare när de åläggs att lägga fram underlag. Den större och allvarigare risken utgörs dock av att domstolsväsendet får ännu mer underlag att förhålla sig till vilket, i en redan pressad situation, kan leda till ytterligare förseningar i handläggningstider. Det är därför nödvändigt för Sverige att engagera sig i arbetet på EU-nivå för att förbättra det tjugio år gamla Vattendirektivet som utgör grundförutsättningen för vattenarbetet i Sverige.

HVMFS 2013:19 – synpunkter

På sid 4/9 nämns det att denna remiss inte omfattar någon vetenskaplig översyn av de enskilda bedömningsgrunderna så som de är preciserade i bilagorna 1–6 i HVMFS 2013:19. Jernkontoret vill härmed referera till det omfattande remissvar som lämnades in i samband med uppdateringen av bedömningsgrunderna 2018 (se både Jernkontorets remissvar samt MITF:s remissvar rörande zink, koppar, nickel, krom), samt i dagsläget stödja MITF:s svar på nuvarande översyn i det som följer:

- Bedömningsgrunden för koppar i Östersjön, som fastställts med en säkerhetsfaktor $AF=6$ riskerar att förorsaka ogrundade krav på riskminskningsåtgärder. Bakgrundshalter måste kunna beaktas, i synnerhet vid flodmynningar där naturligt högre halter av koppar förekommer.
- I analogi med ovanstående bör värdet för zink i Östersjön sättas till $3,4 \mu\text{g/l}$, så som för Nordsjön. I riskbedömningen av zink inom REACH har ett marint PNEC om $6,8 \mu\text{g/l}$ beräknats. I gränsvärdet för Nordsjön, $3,4 \mu\text{g/l}$, har således redan en säkerhetsfaktor $AF=2$ använts. Den mesocosmstudie som därefter utförts gav ett NOEC på $12 \mu\text{g/l}$, vilket gav kunskap om att $AF=1$ kan tillämpas för det marina PNEC på $6,8 \mu\text{g/l}$. I nuläget uppgår säkerhetsfaktorn för zink i Östersjön till 6, då värdet $1,1 \mu\text{g/l}$ är ett resultat av att Nordsjö-värdet använts med en ytterligare $AF=3$. Det finns inget motiv för ett så konservativt värde med den kunskap som ovan angivna studier anger.
- Bedömningsgrunden för koppar i sjöar och vattendrag på $0,5 \mu\text{g/l}$ (biotillgängligt) är mycket konservativ. Värdet är inte grundat på den europeiska riskbedömningens PNEC $7,8 \mu\text{g/l}$ (löst). Med beaktande av bakgrundshalt skulle resultatet fortfarande vara en konservativ bedömning.
- Bedömningsgrunden för krom gäller Cr(VI) vilket innebär att om man utgår ifrån uppmätta totalkromhalter så måste speciering av Cr(VI) och Cr(III) utföras för att bedöma fördelningen dem emellan innan slutligt beslut tas om ekologisk status av den aktuella vattenförekomsten.
- Bedömningsgrunden för arsenik i sjöar och vattendrag är väldigt konservativt med tanke på att As CSR PNEC $13 \mu\text{g/l}$ redan har en säkerhetsfaktor $AF=50$. Samma säkerhetsfaktor, $AF=50$, gäller det marina värdet på $0,8 \mu\text{g/l}$.

Jernkontoret avviker mot Havs- och Vattenmyndighetens utlåtande att bristerna i nuvarande bedömningsgrunder främst är kopplade till tillämpning och inte utformning. Eftersom Sverige tidigare aktivt pekat ut ämnen som ska lagstiftas och innefatta gränsvärden (SFÄ) så är ju det i sig ett val av hur bedömningsgrunderna är utformade.

Under 2 kap, paragraf 12, så omtalas de ämnen som ingår i klassning av kemisk status (Bilaga 6, Tabell 1) såsom "prioriterade, prioriterade farliga ämnen". Jernkontoret anser det vara otydligt och inkonsekvent att använda dessa begrepp utan att definition ingår. Begreppen ingår även i paragraf 14.

Hur tillgodoses representativiteten av en vattenförekomst eventuella överskridande av en eller flera gränsvärden när det gäller kemisk status? Enligt 2 kap, paragraf 12, så ska en vattenförekomst klassas till "uppnår ej god kemisk ytvattenstatus" om gränsvärdet i Tabell 1 (Bilaga 6) för minst ett av ämnena överskrids vid "någon" övervakningsstation. Det innebär att det räcker med överskridande från *en enda* övervakningsdata. Det motsvarar inte principen att klassning ska ske på ett representativt sätt.

I kap 2 under definitioner så noterar Jernkontoret att man har kvar definitionen av referensförhållande som är helt anpassat till definitionen av hög ekologisk status i Bilaga 5 i RDV. Det är bra att hålla den svenska definitionen nära EU:s tolkningar och egna skrivelser av RDV. Tyvärr adresseras inte någon av de aktuella frågeställningarna, som lyfts från många delar av samhället, rörande vad ett referensförhållande motsvarar idag, tjugo år efter Vattendirektivets offentliggörande och under nuvarande klimatförändringar. Återigen bör Sverige engagera sig som medlemsland i pågående översyn av RDV.

Jernkontoret



Bo-Erik Pers
Verkställande direktör



Sophie Carler
Senior Advisor