

Remissvar

Stockholm 28 februari 2023

Jernkontorets diarienummer 3522

Staffan Andersson
Klimat- och näringslivsdepartementet
Diarienummer: M2022/01113, KN2023/01514
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.nm@regeringskansliet.se
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten 2000/60/EC, prioämnesdirektivet 2008/105/EC, och grundvattendirektivet 2006/118/EC

Inledning

Jernkontoret är den svenska stålindustrins branschorganisation och företräder 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.

Vi tackar för möjligheten att ge synpunkter på förslaget och för att ha fått utökad tid att svara fram till 28 februari.

Övergripande synpunkter

- Jernkontoret välkomnar ett omarbetat vattendirektiv och vill samtidigt uppmärksamma kontexten och syftet med en EU-omfattande vattenlagstiftning, nämligen att skydda och återställa alla EU:s vatten till god status. Under de dryga 20 åren som Vattendirektivet implementerats och tillämpats i Sverige har både myndigheter och verksamhetsutövare kunnat utveckla stor kompetens och erfarenhet på området. Inte minst för att Sverige är det vattenrikaste och sjörikaste landet, jämförelsevis med övriga medlemsländer (näst efter grannlandet Finland): över 20 % av EU:s vattenförekomster och nästan 40 % av EU:s sjöar finns på svenskt territorium. Jernkontoret ser det därför som positivt att i detta läge se över vattendirektivet med dess två dotterdirektiv.
- Jernkontoret anser att grundvatten varit förbisett, jämfört med ytvatten, inom områden som mätningar, provtagningspunkter, datainsamling, kartläggning, och lagstiftning. Det är därför välkommet att Kommissionen sätter speciellt fokus på grundvattenförekomster.
- Jernkontoret konstaterar samtidigt att Kommissionen dessvärre inte tar upp den del av Vattendirektivet som handlar om icke-försämringsprincipen (artikel 4.7.), och alltså inte adresserar detta i ändringsförslaget. Detta kan, utifrån en stålproducerande verksamhetsutövarers perspektiv, som befinner sig mitt i en unik omställning till fossilfri produktion, resultera i bromsande effekter och utgöra osäkerheter som försvårar, så

Besöksadress
Kungsträdgårdsgatan 10

Telefon
08 679 17 00

E-post
office@jernkontoret.se

Organisationsnr
802001-6237

Postadress
Box 1721, 111 87 Stockholm

Webbplats
www.jernkontoret.se

Jernkontoret

länge det inte finns tydliga möjligheter till undantag från icke-försämrings-principen (enligt Weserdomens tillämpning).

- Jernkontoret avstyrker förslaget att införa delegerade akter som beslutsprocess, se detaljerade synpunkter.
- Förslaget är ambitiöst vad gäller att få fram mer data, att ge en centraliserad roll till ECHA, att skapa mera synergi med övrig lagstiftning, med mera, och syftet är att säkra ett fullgott skydd av EU:s vatten, i enlighet med EU:s Gröna Giv. Samtidigt bör dessa ändringar gå hand i hand med en hållbar samhällsutveckling, enligt EU:s industripolitik. Men så länge icke-försämrings-principen fortsätter tillämpas enligt Weserdomen, så riskerar det att, i kombination med ineffektiva och oförutsägbara tillståndprocesser, bromsa både investeringar och satsningar i pågående klimatomställningar. Jernkontoret efterfrågar ett större helhetsperspektiv från lagstiftarna så att klimatet gynnas, både vår planets klimat och investeringsklimatet. Sverige har goda möjligheter att driva dessa frågor inom EU och lyfta Sveriges unika läge. Det skulle möjliggöra fortsatt utveckling av konkurrenskraftiga verksamheter såsom stålproduktion mot en helt fossilfri stålproduktion.
- Det är viktigt att gränsvärden för vissa vattenföroreningar som redan är lagstiftade, inte sänks utöver de toxikologiskt/ekotoxikologiskt tolerabla kvalitetsnormer som tagits fram. Det gäller till exempel nickel där Kommissionen föreslår en halvering av nuvarande EQS värde.
- Jernkontoret noterar att Kommissionen i sitt förslag lyfter den översyn av Vattendirektivet, sk fitness check, som avslutades 2019, och som pekade på två huvudsakliga problem, nämligen att EU:s vatten inte är tillräckligt skyddade (inadequate protection), och att det finns ett betydande implementeringsunderskott (implementation deficit). Dessa slutsatser togs in i det nya förslaget på vattendirektiv, grundvattendirektiv, och prioämnesdirektiv. Dessvärre ser Jernkontoret att många av de ändringar som föreslås inte svarar mot dessa utmaningar. I stället blir det extra svårt för exempelvis de medlemsstater som inte fullt ut implementerat direktiven. Det faktum att Kommissionen genom olika ändringar skyndar på processen, inte minst genom att ändra beslutsprocessen, försvårar implementeringen. För de medlemsstater som är mera avancerade i sin implementering som exempelvis Sverige, så kan konsekvensen av flera ändringar bli en mer osäker bedömningsgrund för prioritering av förorenande ämnen, och inte leda till något ökat skydd av yt- och grundvatten.

Detaljerade synpunkter

Icke-försämrings-principen och undantag

Jernkontoret anser att det behöver finnas möjligheter till undantag att frångå nuvarande icke-försämrings-princip och därmed frångå enskilda EQS-värden i de fall relevanta platsspecifika bedömningar utförts för avrinningsområden eller specifika vattenförekomster där man påvisar liten eller obetydlig effekt. Därför behöver Sverige verka för att omformulera undantagsmöjligheterna i artikel 4.7. enligt den sk Weserdomen (EU-domstolens dom 1 juli 2015 i mål C-461-13) är medlemsstaterna skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet

äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst. Vattendirektivet innehåller idag inte någon möjlighet att lämna undantag för nya eller ändrade verksamheter om försämringen från eller äventyrandet av god status har sin grund i utsläpp eller kemisk påverkan på vattenförekomsten. Undantagsmöjligheter finns endast för fysisk påverkan på vattenförekomsten. Jernkontoret föreslår att Sverige driver på för att inkludera även denna ändring av Vattendirektivet i den pågående revideringen. Det är helt nödvändigt att koppla den pågående utvecklingen av nya och strängare bedömningsgrunder till utökade möjligheter att – efter en avvägning mellan olika samhällsintressen – tillåta vissa verksamheter som orsakar ett överskridande av dessa bedömningsgrunder. Möjligheter har funnits tidigare att göra denna ändring, bland annat i samband med översynen av Vattendirektivet enligt den *sk Fitness check 2019*. Ändringar gjordes inte då, samtidigt som utmaningarna att nå god vattenstatus i EU:s vatten förblir kolossala, med ca hälften av vattenförekomsterna i icke-tillfredsställande status och bara fyra år före 2027 (59% av alla ytvatten har i nuläget inte uppnått god kemisk status).

Nya ämnen, gränsvärden, klassningar, och definitioner

- Nickel – Jernkontoret avstyrker, av flera anledningar, Kommissionens förslag på nytt EQS värde för nickel:
 - Förslaget på 2 µg/L innebär en halvering av nuvarande värde (AF, Assessment Factor som tillämpas har ökat från 1 till 2, trots att bedömd risk inte är förhöjd) och har tagits fram genom en bedömning som förbiser forskningsunderlag, toxicitets/ekotoxicitetstester, och övrigt vetenskapligt underlag som framkommit sedan 2011. Jernkontoret anser att förslaget värde saknar vetenskaplig grund.
 - Nuvarande EQS värde på 4 µg/L har gällt sedan 2013 och är baserad på vetenskapligt underlag som säkrar ett fullgott skydd av EU:s vatten. Förslaget EQS värde kommer sannolikt leda till ännu högre grad av icke-uppfyllande i medlemsstater, medföra betydande kostnader för kontrollåtgärder, utan att det leder till någon förbättring i vattenkvalitet och hälsa i miljön.
 - Prioriteringsprocessen som har lett fram till förslaget har inte följt alla nödvändiga steg. Bland annat har det funnits begränsade möjligheter för experter från såväl medlemsstater som intressenter att komma in med underlag. Och Kommissionens förslag publicerades (26 oktober 2022) innan SCHEER kommitténs remissrunda av EQS dossiern var avslutad.

Jernkontoret ser att, om förslaget på sänkt EQS för nickel går igenom, så kommer det öka kravbilderna hos företagen vad gäller miljötillstånd och villkor för utsläpp av nickel till vatten. Företagen har redan villkor på utsläpp av nickel till vatten och arbetar för att kontinuerligt minska utsläppen. Förslaget värde ligger i paritet med bakgrundshalter för vissa vattenförekomster. Jernkontoret noterar vidare att Kommissionen föreslår halverat värde för EQS Nickel trots att deras egen konsekvensutredning (EC Impact Assessment Report) pekar på betydande kostnader för att uppfylla gränsvärdet och att kostnaderna överstiger nyttan.

- Silver – Jernkontoret avstyrker förslaget att införa EQS för silver på grund av att underlaget är för osäkert; det saknas också en tillgänglig analysstandard som kan mäta gränsvärde på 0,01 µg/l.
- Bly - det finns stora risker med att utöka omfattningen av begreppet prioriterade ämnen (PS) för bly som föreslås klassas som prioriterat farligt ämne (PHS), och kan dessutom öka förvirringen kring vad som utgör farliga ämnen genom att ändra definitionerna. Jernkontoret noterar att ett ämne som klassas som PHS ämne utgör en risk för människa och miljö över hela EU och ska fasas ut inom tjugo års tid.

RBSP ämnen flyttas från ekologisk status till kemisk status

Jernkontoret anser det vara svårt att bedöma konsekvenserna av att RBSP (River Basin Specific Pollutants, på svenska SFÅ, särskilda förorenande ämnen) föreslås att tas bort från bedömning av ekologisk status och i stället ingå i bedömning av kemisk status. Det finns betydande skillnader mellan de ämnen som ingår i ekologisk status och de ämnen som ingår i kemisk status. Vad gäller RBSP så omfattar de ämnen som *inte* utgör någon risk på EU nivå utan enbart på medlemsstatsnivå, och här definierar respektive medlemsstat gränsvärdet. För ämnen som ingår i kemisk status däremot så utgör de en risk på EU nivå (EU wide risk dvs för tre medlemsstater eller fler) och det sätts ett för EU gemensamt gränsvärde. Jernkontoret ställer sig frågande till hur dessa skillnader ska hanteras vid ändrad klassning. Det är principiellt rätt att göra ändringen för dessa på lokal nivå förorenande ämnen men det är otydligt om det faktum att nuvarande SFÅ ingår i kemisk status skulle innebära att dessa ämnen då utgör risk för alla EU:s vatten, såsom definierat för kemisk status i dagsläget.

Jernkontoret delar Sveriges position att "idag är ramdirektivet för vatten otydligt angående identifieringen av särskilda förorenande ämnen och fastställande av tillåten halt i ytvatten". Jernkontoret anser att föreslagen ändring bör leda till harmonisering av processer, kriterier, och efterlevnad av EU-regler för framtagande av RBSP. I dagsläget finns betydande diskrepanser mellan medlemsstater: utifrån de diskussioner som förts i CIS Working Group Chemicals under 2021 till exempel, har det visat sig att RBSP varierar stort mellan olika länder (se EEA:s "dashboards" till WISE som gör det möjligt att jämföra SFÅ mellan medlemsländer). Exempelvis så uppvisar Sverige, för flera metaller, det lägsta gränsvärdet för arsenik (18 länder), uran (2 länder), näst lägsta gränsvärdet för koppar (19 länder) och krom (16 länder) samt det tredje lägsta gränsvärdet för zink (19 länder).

Jernkontoret saknar en konsekvensanalys av förändringen att flytta statusklassificeringen som baseras på särskilda förorenande ämnen från ekologisk status till kemisk status.

Datarapportering, klassning, och bevakningslista

- Angående bevakningslistan anser Jernkontoret att det är positivt att "övervakningen anpassas så att det är möjligt att ta hänsyn till säsongvariationer av utsläpp."
- Kommissionen föreslår en "mekanism för automatiserad datarapportering som möjliggör snabbare och mer direkt tillgång till vattenkvalitetsdata på medlemsstatsnivå". Det är positivt att underbygga statusklassningar med mer data. Det förutsätter dock, för att det ska bli verklighet och utgöra en förbättring för medlemsstaterna, att EU:s WISE databank och Sveriges VISS databank anpassas på bättre sätt. Det kräver också en anpassning och förbättring av den nationella datainsamlingen, till exempel i samarbete med verksamhetsutövarna.

Delegerade akter

Kommissionen föreslår att övergå från medbeslutande till delegerade akter som beslutsprocess i enlighet med att "kommissionen delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa *icke väsentliga delar av lagstiftningsakten*" (artikel 290, EU fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt). Jernkontoret menar dock att då beslutsprocessen i det här fallet gäller beslut om vilka ämnen som ska prioriteras samt vilka gränsvärden som ska sättas (EQS värden) och det utgör *väsentliga* delar av lagstiftningen (förteckningar över vattenföroreningar som ska kontrolleras i ytvatten och grundvatten), så får/kan inte dessa bli föremål för delegering

Jernkontoret

av befogenhet, enligt artikel 290. Jernkontoret avstyrker därför förslaget att införa delegerade akter som beslutsprocess, och delar även regeringens inställning (se Fakta-PM) att det är viktigt att medlemsstaterna ges tillräckligt inflytande och att kommissionen inte ges större befogenheter än nödvändigt.

Beslutsprocessen behöver också ställas i ljuset av den nuvarande processen för framtagande av prioriterade ämnen. Processen leds av Kommissionen inom bland annat arbetsgruppen för kemikalier under CIS (Common Implementation Strategy, Working Group Chemicals). Under den senaste prioriteringscykeln har det framkommit kritik både från medlemsstater och intressenter att tidsramarna inte har respekterats, och den sk 'prioritization process' påskyndats, vilket resulterat i att flera EQS filer inte var färdigställda innan lagförslaget skickades ut, ytterligare andra EQS värden har icke-underbyggda gränsvärden. Ett beslut om nya miljö kvalitetsnormer får potentiellt stora rättsliga konsekvenser till exempel vid tillståndsprövning. Det är därför viktigt att expertgrupper och medlemsstater får möjlighet att bidra med underlag från nationellt perspektiv som kan vara avgörande för att kommissionens beslut ska beakta lokala förhållanden och bli rätt avvägda.

Jernkontoret

Annika Roos,
Verkställande direktör

Sophie Carler
Handläggare