

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Havs- och vattenmyndigheten

Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag om revidering av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag om nya och ändrade bestämmelser i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

I remissen föreslås

- ändrade biologiska bedömningsgrunder för växtplankton, kiselalger, bottenfauna och fisk,
- ändrade fysikalisk-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan för fosfor, kväve, bakgrundsläckage från åkermark, siktdjup, syrgas och förurning,
- ändrade hydromorfologiska bedömningsgrunder för beräkning av volymavvikelse respektive flödets förändringstakt i vattendrag, och
- nya bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen avseende ciprofloxacin (antibiotikum), imidaklopid (bekämpningsmedel), nitrat, poly- och perfluorerade akrylsubstanser, silver, sulfat och siloxanerna D4 och D5 samt koppar i sediment.

Förslaget föreslås träda i kraft under 2018.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att för att vattenmyndigheterna ska kunna beakta ändrade och nya bedömningsgrunder för klassificering av ekologisk status under innevarande förvaltningscykel 2016 – 2021 enligt direktiv 2000/60/EG (vattendirektivet), behöver nya bestämmelser vara beslutade inför det klassificeringsarbete som ska påbörjas hösten 2018. En större översyn planeras av HVMFS 2013:19 och att invänta eventuella föreskriftsändringar till följd av översynen skulle dock innebära att bedömningsgrunderna inte kan ligga till grund för det åtgärdsprogram som ska beslutas 2021, utan först för det som beslutas 2027.

Det anges att några av de föreslagna biologiska bedömningsgrunderna har tillkommit genom EU:s interkalibreringsarbete enligt vattendirektivet. Ändringar som följer av interkalibreringsarbetet är tvingande och Sverige måste införa dessa senast 6 månader efter beslut. Några av dessa ändringar föranleder ändringar i databasen VISS, vilka måste vara genomförda innan klassificeringsarbetet börjar hösten 2018 och som i sin tur följs av bland annat normsättning och framtagande av åtgärdsprogram, vilka ska beslutas 2021. Ett antal förslag på nya biologiska bedömningsgrunder grundar sig på Havs- och vattenmyndighetens (HaVs) och länsstyrelsernas prioriteringar av de förslag som utarbetats av forskningsprogrammet WATERS, som initierades av Naturvårdsverket.

När det gäller fysikalisk-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan (övergödande ämnen) anges att de inte omfattades av WATERS och därför initierade HaV en särskild utredning som presenterade förslag på revideringar hösten 2017.

Gällande hydromorfologiska bedömningsgrunder anges i konsekvensutredningen att bakgrunden till förslaget är den mindre översyn av enstaka hydromorfologiska bedömningsgrunder som HaV initierade 2016. Aktuella bedömningsgrunder är av betydelse för bland annat utpekande av kraftigt modifierade vatten enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Det anges att ett av skälen till de föreslagna ändringarna är att många typer av hydromorfologisk påverkan utgör påverkan av storskalig vattenkraft på hydrologisk regim i vattendrag. Bedömningsgrunderna underlättar möjligheten att förklara vattenförekomster som påverkas av vattenkraftverk som kraftigt modifierade samt upprättande av kvalitetsnormer och åtgärdsbeting.

Avseende bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen anges i remissen att medlemsländerna ska ta fram egna bedömningsgrunder och att under 2016 rapporterade vattenmyndigheterna in behov av bedömningsgrunder för ytterligare cirka 15 ämnen och ämnesgrupper till HaV. Av dem föreslås bedömningsgrunder för åtta ämnen eller ämnesgrupper.

När det gäller sulfat anges att Sverige inte har några nationellt fastställda bedömningsgrunder för sulfat, så idag används olika värden från British Columbia vid tillståndsprövningar och tillsyn. Det anges att det råder en stor brist på data i dagsläget för att kunna bedöma omfattningen av utsläpp från andra branscher än gruvindustrin. Det kan för vissa sulfatmassabruk i enstaka fall möjligen vara svårt att klara de föreslagna värdena. Det går inte att utesluta att det i något enstaka fall skulle kunna förekomma utsläpp av betydelse, i synnerhet om de sker i mindre inlandsrecipienter och vid låga flöden (då halterna kan bli som högst och dessutom kan förväntas sammanfalla med de känsligaste perioderna för till exempel öringsrom).

Angående nitrat (som är en kväveform) anges att ämnet förekommer naturligt men kan bland annat släppas ut vid gödsling i jordbruksverksamhet och vid sprängning, som sker frekvent i gruvverksamhet men även i bergtäkter och i samband med infrastrukturprojekt. Vid större skogsavverkningar och dränering av skogsmark kan upplagrat kväve också frigöras. Det anges att konsekvenserna för jordbruket väntas bli ringa eller helt utebli. Även konsekvenserna för gruvbranschen väntas bli ringa. För en enskild gruvverksamhet kan det dock bli motiverat att införa åtgärder vid hantering av sprängämnen och restvatten från sprängningar.

Angående siloxanerna D4 och D5 anges att det i dagsläget inte går att identifiera några negativa konsekvenser för en specifik svensk industribransch och troligen inte heller avloppsreningsverk.

Beträffande antibiotikasubstansen ciprofloxacin bedöms den inte ge några negativa konsekvenser för läkemedelsindustrin utan det är snarare positivt om förslaget kan bidra till att minska riskerna med

antibiotikaresistens. Vad gäller avloppsreningsverk berörs inga eller troligen bara ett fåtal verk. I de flesta fall beräknas halterna i utgående vatten inte utgöra något problem vid normalt fungerande rening.

När det gäller per- och polyfluorerade ämnen anges de främst släpps ut vid användning av brandbekämpningsskum vid brandövningar och brandbekämpning. Även avloppsreningsverk och avfallshantering kan vara källor, men till en betydligt mindre grad. Det anges att dricka vatten med mycket höga halter av aktuella ämnen misstänks öka risken för negativa hälsoeffekter. De föreslagna värdena är identiskt med Livsmedelsverkets åtgärdsgräns för dricksvatten och förslaget tydliggör att åtgärder i så hög grad som möjligt behöver vidtas nära utsläppskällan

Avseende förslaget till bedömningsgrund för koppar i sediment anges att värden för koppar i vattenfas redan ingår i föreskrifterna och därför är det inte troligt att några ytterligare branscher berörs genom att värden för sediment läggs till. Möjligen skulle det kunna påverka ytterligare verksamheter indirekt i de fall de släpper ut stora mängder koppar under en längre tid så att metallen ackumuleras i sediment. Införandet av nationella värden för koppar innebär därför främst en förbättrad rättssäkerhet genom att samtliga län utgår från samma värden.

Det anges att de övergripande konsekvenserna av att införa värdena för silver, poly- och perfluorerade ämnen och imidaklopid som bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen bedöms vara mycket små eftersom de redan används helt eller delvis som utgångspunkt vid till exempel riskbedömningar och produktgodkännanden i andra sammanhang. Genom förslaget harmoniseras bedömningarna mellan regelverken i högre grad än tidigare.

Införandet av värdena för silver bedöms inte ge några direkta konsekvenser i form av åtgärder för någon särskild industribransch i Sverige även om utsläpp kan förekomma från flera olika typer av verksamheter.

Avseende bekämpningsmedlet imidaklopid anges bland annat att det inte går att utesluta att dagens halter till viss del kan förklaras av tidigare användning. Det är också svårt att bedöma spridningen i växthusanvändning då det inte går att få tillgång till statistik. Det anges att orsaker till att det fortfarande påträffas i så hög grad i den yttre miljön kommer att behöva utredas ytterligare innan det går att bedöma vilka eventuella ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas, och därmed vilka indirekta konsekvenser det skulle kunna innebära för företag.

I konsekvensutredningen anges att syftet med föreskriftsändringarna av biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska bedömningsgrunder är främst att öka validiteten i mätningarna. Genom nämnda ändringar samt genom tillägg av ytterligare bedömningsgrunder för särskilt förorenade ämnen underlättas också för vattenmyndigheterna att göra korrekta och harmoniserade klassificeringar av ekologisk status.

Vidare anges att myndigheter och kommuner kan ställa krav på en eller flera verksamhetsutövare att begränsa sina utsläpp eller genomföra avhjälpande åtgärder för att normerna ska följas. Om det finns en risk för försämring behövs förebyggande eller begränsande åtgärder som leder till att en sådan försämring inte uppstår. Undantag från ovanstående kan dock gälla för de vattenförekomster där vattenmyndigheterna har beslutat om mindre stränga krav. Vidare gäller för särskilt förorenande ämnen att de bedömningsgrunder som införs inte är allmänt gällande gränsvärden (som för kemisk status), utan de tillämpas bara för de vattenförekomster där det förekommer betydande utsläpp från mänskliga verksamheter. Det är också bara då som de identifierade ämnen behöver övervakas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om inte de föreslagna ändringarna görs avseende biologiska, fysikaliskt-kemiska och hydromorfologiska bedömningsgrunder kommer ett större antal vattenförekomster att klassificeras till fel status alternativt kvarstå som felaktigt klassificerade i den tredje vattencykeln. Möjligheten till att peka ut kraftigt modifierade vatten kommer att vara begränsad. Det anges att det inte finns några alternativa förslag på bedömningsgrunder.

När det gäller särskilt förorenade ämnen anges att ett alternativ är att inte fastställa några nya bedömningsgrunder och det skulle få effekter som skiljer sig åt beroende på ämne. Om halterna av de aktuella ämnena överstiger de värden som föreslås, innebär det en förhöjd risk för att negativa effekter kan uppstå i akvatiska organismer, via näringskedjan eller indirekt för oss människor. Om ingen reglering kommer till stånd kan det leda till negativ påverkan på flera ekosystemtjänster såsom upprätthållande av livsmiljöer och tillhandahållande av livsmedel som fisk och skaldjur. Vidare anges att poly- och perfluorerande alkylsubstanser är problematiska vid dricksvattenframställning och att höga halter har lett till att några dricksvattentäkter permanent har tagits ur bruk. Det anges att en fortsatt icke-reglering kan antas medföra att ytterligare kostnader för VA-kollektivet i form av ökat behov av rening eller i värsta fall att nya dricksvattentäkter behöver tas i anspråk. Förekomsten av ciprofloxacin kan ge upphov till resistensutveckling och negativa effekter för individer som får allvarliga bakterieinfektioner och för samhället som får ökade sjukvårdskostnader. Även läkemedelsbranschen kan drabbas om preparat blir överksamma.

Det anges att det är relativt tids- och resurskrävande att ta fram bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen, vilket motiverar att bedömningsgrunder tas fram nationellt och inte av respektive län eller distrikt. Bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen har redan införts i föreskrifter och ytterligare bedömningsgrunder behöver således ingå i föreskrifterna, och inte exempelvis i vägledning, för att ämnena ska kunna beaktas av vattenmyndigheterna i samband med klassificering av ekologisk status. Det är också positivt ur rättssäkerhetssynpunkt genom att samtliga län och distrikt utgår från samma bedömningsgrunder. Oavsett om nya bedömningsgrunder införs eller inte, kan åtgärder relaterade till aktuella ämnen komma att vidtas som en följd av exempelvis provningar och tillsyn av verksamheter. Olika bedömningar av vilka halter som inte bör överskridas kan komma att göras och användas som utgångspunkt. Detta skulle i sin tur ge sämre rättssäkerhet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av EU:s vattendirektiv (2000/60/EG).

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen bakgrund och syfte med förslaget framgår att ändringar som är en följd av EU:s interkalibreringsarbete är tvingande. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig i denna del. I övrigt när det gäller samtliga bedömningsgrunder utom bedömningsgrunderna för särskilt farliga ämnen, anser Regelrådet att redovisningen inte är tillräcklig tydlig när det gäller HaV:s handlingsutrymme avseende att fastställa nationella bedömningsgrunder i förhållande till EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att för att vattenmyndigheterna ska kunna använda de nya bedömningsgrunderna under innevarande förvaltningscykel behöver de vara beslutade inför klassificeringsarbetet som ska påbörjas hösten 2018. Avseende ikraftträdandet framgår av remissen att avsikten är att preliminärt fatta beslut om de föreslagna föreskrifterna i september 2018. I konsekvensutredningen anges att HaV planerar att tillgängliggöra vägledningar som förtydligar användningen av bedömningsgrunderna i samband med att föreskriftsförändringarna träder i kraft.

Det anges att samråd ägt rum vid framtagandet av förslag på värden för särskilt förorenande ämnen. Arbetet har bedrivits inom en myndighetsgrupp och en referensgrupp. Referensgruppen har en bred sammansättning med representanter från universitet, näringsliv, miljöorganisationer, andra nationella myndigheter och vattenmyndigheterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig i denna del. I redovisningen anges att vägledningar ska tillgängliggöras. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om huruvida det finns behov av speciella informationsinsatser mot bakgrund av att många branscher och företag kan beröras av de föreslagna bestämmelserna. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Avseende biologiska bedömningsgrunder, fysiskt-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan och hydromorfologiska bedömningsgrunder anges i konsekvensutredningen att indirekt berörs företag som bidrar med en negativ inverkan på vattenmiljöer. Framst är det företag som bidrar med övergödande utsläpp, till exempel jordbruk och fiskodlingar, samt företag som påverkar vattendragens struktur, exempelvis vattenkraftsbolag och jordbruk.

När det gäller bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen anges i konsekvensutredningen att det är olika branscher som kan beröras beroende på ämne och vad klassificeringarna visar. I remissen anges bland annat avloppsreningsverk (silver, sulfat, per- och polyfluorerade ämnen, siloxanerna D4 och D5, ciprofloxacin), avfallshantering (sulfat, imidaklopid, per- och polyfluorerade ämnen), bergtäkter (nitrat), gruvsdrift (nitrat, sulfat), industri (imidaklopid, siloxanerna D4 och D5, koppar), jordbruk (nitrat), skogsbruk (imidaklopid, nitrat), sulfatmassabruk (sulfat), växthusodling av exempelvis prydnadsväxter och tomater (imidaklopid), potatis- och sockerbetsodlingar (imidaklopid), golfbanor (imidaklopid), livsmedelsindustrier (sulfat), dricksvattensverk (per- och polyfluorerade ämnen) och brandövningsplatser vid exempelvis flygplatser och industrier (per- och polyfluorerade ämnen).

Det anges vidare att förslaget kan gynna företag som till exempel tillhandahåller reningsutrustning för sulfat liksom företag som utför kemiska analyser samt företag som säljer läkemedel (antibiotika).

I remissen anges att i Sverige finns totalt cirka 1700 avloppsreningsverk (kommunala och industriella) av vilka 431 har en storlek på över 2000 personekvivalenter (genom multiplicering av faktorn 48). Vidare anges att 2013 fanns 55 massa- och pappersbruk i Sverige.

I konsekvensutredningen anges att en tredjedel (fem) av totalt sexton gruvor i Sverige kommer att beröras av förslaget. I remissen anges att de berörda gruvorna drivs av tre stora företag. I konsekvensutredningen anges att samtliga dessa företag har mer än 50 anställda.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att många branscher berörs av förslaget. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig i denna del. I redovisningen av berörda företag utifrån antal finns kvantifierad information endast avseende avloppsreningsverk, gruvor och massa- och pappersbruk och avseende berörda företag utifrån storlek finns kvantitativ information endast avseende avloppsreningsverk och gruvor. Av redovisningen alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd framgår att flera av de nya bedömningsgrunderna för särskilt förorenade ämnen avser ämnen som är skadliga för akvatiska organismer och för människor, vilket särskilt gäller poly- och perfluorerade alkylsubstanser som är problematiska vid dricksvattenframställning. Av redovisningen bakgrund och syfte framgår också att förslaget avseende poly- och perfluorerade alkylsubstanser tydliggör att åtgärder i så hög grad som möjligt behöver vidtas nära utsläppskällan. Mot den bakgrunden anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit mer utförlig information om berörda företag utifrån antal och storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskriftsändringarna bedöms överlag inte ge några negativa effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. En positiv effekt för företagen är också ökad rättssäkerhet i bedömningarna av var åtgärder behöver vidtas för att minska negativ påverkan på, alternativt upprätthålla, vattnens status. Förslaget medför också en säkrare klassificering av ytvattenförekomster i hela Sverige, vilket också ökar rättssäkerheten. Avseende de befintliga bedömningsgrunderna kan enskilda företag dock påverkas både positivt och negativt av säkrare klassificeringar, beroende på åt vilket håll felet slog i de gamla klassificeringarna.

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren bedömer att företagens administrativa kostnader inte kommer att påverkas signifikant utöver vad som redan krävs genom egenkontrollen.

Regelrådets gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information som tydligt beskriver varför de administrativa kostnader som förslaget medför bedöms som små. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Avseende de föreslagna föreskrifterna om biologiska bedömningsgrunder, fysiskt-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan samt hydromorfologiska bedömningsgrunder, anger förslagsställaren att nämnda bedömningsgrunder inte bedöms ha några negativa effekter för företagen, och då det inte på förhand går att uttala sig om effekter för enskilda företag, så bedömer förslagsställaren att det inte går att beskriva konsekvenser för företag mer i detalj i enlighet med i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Det anges att för företag som släpper ut näringsämnen till sjöar och vattendrag som tidigare felaktigt pekats ut som påverkande kan de föreslagna fysiskt-kemiska bedömningsgrunderna vara en fördel genom att vattenförekomster generellt

får en något högre statusklassificering, men det går inte att avgöra i det enskilda fallet. De föreslagna ändringarna av hydromorfologiska bedömningsgrunder medför att en vattenförekomst lättare kan utpekas som kraftigt modifierad vilket kan medföra lättnader i åtgärder mot fysisk påverkan för till exempel enskilda kraftbolag.

Avseende bedömningsgrunder för särskilt förorenande ämnen anges att flera av ämnena kan tillföras miljön indirekt via avloppsreningsverk, såsom silver, siloxanerna D4 och D5, ciprofloxacin. Eftersom det idag inte är troligt att halterna nedströms avloppsverken överskrider de föreslagna värdena i nämnvärd omfattning och då betydande breddningar och nödutsläpp är relativt ovanliga, bedöms förslaget inte medföra mer än ringa kostnader för avloppsreningsverken och då främst i form av provtagnings- och analyskostnader. Om ett betydande utsläpp skulle ske, anges att utsläppen kan reduceras genom optimering av konventionella metoder, inklusive att minska breddningens omfattning.

I remissen anges ungefärliga kostnader för analys av

- nitrat och sulfat; cirka 100 kronor per prov,
- poly- och perfluorerade alkylsubstanser; cirka 3000 kronor per prov,
- ciprofloxacin; cirka 5000 - 1000 kronor för ett större analyspaket av läkemedelssubstanser, där ämnet ingår,
- silver; cirka 500 - 1000 kronor per prov (ingår i analyspaket),
- koppar i sediment; cirka 500 - 1000 kronor per prov (ingår i analyspaket),
- imidaklopid; cirka 1000 kronor för enstaka prov (analyspaket med cirka 90 bekämpningsmedelssubstanser kostar cirka 4000 kronor och med nästan 110 substanser kostar något över 5000 kronor), och
- siloxaner (D4 och D5) i sediment eller biota: cirka 4000 - 10000 kronor beroende på hur många prover som analyseras.

Därutöver tillkommer provningskostnader som i hög grad varierar beroende på hur och var provet behöver tas och av vem, liksom hur ofta. Lägst kostnad kan förväntas vid provtagning på till exempel utgående avloppsvatten. Prover på ytvatten kan ofta tas från land, annars behövs tillgång till båt vilket fördyrar provtagningen. Provningskostnaderna för sediment och biota är normalt högre än för vatten. Provtagning i marin miljö är generellt också dyrare än i limnisk, av samma skäl som ovan.

Vattenprovning bör ofta göras åtminstone en gång i månaden. Provning av sediment behöver göras mer sällan, 1 – 5 år. Kostnaden för varje enskild vattenprovning är lägre än sedimentsprovning men den övervakningsfrekvens som krävs gör att betydligt fler prover behöver analyseras, varför de totala kostnaderna kan öka. Vid provning av sediment och biota behöver färre prover analyseras och i slutändan kan den totala kostnaden bli lägre än den i vatten.

I konsekvensutredningen anges att vid uppskattningsvis fem gruvor i Sverige är dagens sulfathalter mycket höga i ytvattenrecipienter och på stora avstånd från utsläppspunkterna. För de företag som bryter malm i dessa gruvor kan de föreslagna värdena därför indirekt eventuellt ge upphov till betydande kostnader. Utsläpp av sulfat regleras dock redan genom provisoriska villkor för en av gruvorna. I jämförelse med det nu gällande provisoriska villkoret handlar det om att halterna eventuellt skulle behöva reduceras till en femtedel. De ytterligare kostnaderna som förslaget medför för dessa företag kan dock förväntas variera beroende på val av åtgärd eller kombination av åtgärder och förhållanden på platsen. Remissen hänvisar till uppgifter från näringslivet och tillverkare av reningsutrustning att investeringskostnaden för de större gruvorna uppgår till cirka 500 miljoner kronor för att reducera utsläppen mer eller mindre helt genom rening. Förslagsställaren hänvisar till pågående utredningar om att försöka minska sulfathalten i bräddvatten från svenska gruvor och anser att förslagets kostnadskonsekvenser bör utgå från de ytterligare åtgärder som kan bli aktuella (indirekt) snarare än kostnader för de åtgärder som ändå redan övervägs (även om en bedömningsgrund för sulfat inte skulle

ha tagits fram). Förslagsställaren beskriver tre metoder för att minimera halten sulfat i lakvatten samt 5 olika processalternativ för att reducera sulfat i processvatten varav ett är kemisk fällning av sulfat med efterföljande sedimentering (det anges att processen genererar stora mängder slam och för att den ska vara ekonomiskt och miljömässigt motiverad krävs normalt ett system för återvinning av aluminium från slammet). Förslagsställaren gör en kostnadsuppskattning på vad de skulle kosta att reducera utsläppen från det provisoriska utsläppsvillkor som gäller för en av gruvorna till en nivå som uppfyller det föreslagna sulfatvärdet med antagandet att det förekommer en spädning med tre gånger i recipienten som har ett flöde på cirka 600 m³/h. Då uppskattas de ytterligare investeringskostnaderna bli cirka 90 miljoner kronor. Därtill tillkommer drifts- och underhållskostnader samt kostnader för deponering av stora mängder slam, uppskattningsvis cirka 45 ton per dag. Det anges att nämnda kostnader eventuellt är en överskattning då det provisoriska villkoret kan tänkas justeras alldeles oavsett införandet av den föreslagna bedömningsgrunden och det kan dessutom tänkas att det rådet mer gynnsamma utspädningsförhållanden utanför andra gruvor. Det anges att val av åtgärd (och kostnad) kommer att bero på de lokala förhållanden som råder vid den enskilda gruvan och därför ska uppskattningen av kostnaderna bara ses som en grov uppskattning av vad ett kompletterande sulfatreningsteg skulle kunna kosta i investering. I uppskattningen ingår inte ett system för återvinning av aluminium vilket medför att produktionen av restprodukter i form av slam blir relativt omfattande. Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren bedömer att förslaget till bedömningsgrund för sulfat i övrigt ger upphov till inga eller endast ringa konsekvenser i form av åtgärds-kostnader för svenska företag.

Avseende förslaget till bedömningsgrund för nitrat anges att någon kvantitativ kostnadsuppskattning inte har gjorts eftersom vad som är lämpliga åtgärder behöver bedömas från fall till fall och eftersom det föreslagna värdet i stort sett överensstämmer med värde som redan beslutats i villkor. Det anges att gruvindustrin har startat flera utredningar för att bland annat utreda möjliga åtgärder för att reducera utsläppens storlek. Vidare anges att för enskilda gruvbolag kan förslaget medföra strängare villkor än vad som annars varit fallet, men det handlar då om att företag som annars hade fått mindre stränga villkor än övriga gruvföretag, nu får samma villkor som övriga företag, givet samma belastning.

När det gäller per- och polyfluorerade ämnen anges att förslaget tydliggör att åtgärder i så hög grad som möjligt behöver vidtas nära utsläppskällan. Det anges att kvantitativa kostnader för saneringsinsatser som kan komma att identifieras är svåra att ange eftersom de i så hög grad är platsberoende.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att förslaget avseende biologiska bedömningsgrunder, fysiskt-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan samt hydromorfologiska bedömningsgrunder bedöms inte få några negativa effekter för företagen. När det gäller biologiska bedömningsgrunder och fysiskt-kemiska bedömningsgrunder avseende näringspåverkan har Regelrådet ingen anledning att göra en annan bedömning. När det gäller hydromorfologiska bedömningsgrunder anges att förslaget medför att en vattenförekomst lättare kan utpekas som kraftigt modifierad vilket kan medföra lättnader i åtgärder mot fysisk påverkan för till exempel enskilda kraftbolag. Av redovisningen bakgrund och syfte framgår att bedömningsgrunderna underlättar möjligheten att förklara vattenförekomster som påverkas av vattenkraftverk som kraftigt modifierade samt upprättande av kvalitetsnormer och åtgärdsbeting. Regelrådet anser att redovisningen borde ha varit tydligare avseende huruvida de föreslagna hydromorfologiska bedömningsgrunderna kan medföra ökade kostnader för vattenkraftsbolagen eller inte. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts. När det gäller avloppsreningsverk anges att förslaget kommer att medföra ökade provtagnings- och analyskostnader. Av redovisningen framgår också analyskostnaderna för provning av olika ämnen. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit en kvantitativ uppskattning av de ökade provtagnings- och analyskostnader som förslaget väntas medföra för avloppsreningsverk. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts. Angående gruvverksamhet framgår att näringslivet uppskattar att

investeringskostnaden för sulfatrening uppgår till 500 miljoner kronor medan förslagsställaren uppskattar investeringskostnaden till cirka 90 miljoner kronor. Det anges att drifts- och underhållskostnader tillkommer samt kostnader för deponering av stora mängder slam. Inga kostnadsuppgifter redovisas för ett återvinningssystem för aluminium som anges behövas för att reningen ska vara ekonomiskt och miljömässigt motiverad. Mot bakgrund av den stora skillnaden mellan den kostnadsuppskattning som näringslivet gör och förslagsställarens bedömning, anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit beräkningar som stödjer förslagsställarens slutsatser om den uppskattade kostnadsnivån och därtill borde drifts- och underhållskostnaderna kvantifierats liksom kostnaden för ett återvinningssystem. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts. Angående bedömningsgrunden för nitrat anges att för enskilda gruvbolag kan förslaget medföra strängare villkor än vad som annars varit fallet. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om redovisningen innehållit en uppskattning av kvantifierade kostnader för att minska utsläppen av nitrat. I redovisningen anges att det är svårt att kvantifiera kostnaden för saneringsinsatser av per- och polyfluorerade ämnen eftersom de i så hög grad är platsberoende. Regelrådet har ingen anledning att göra någon annan bedömning. Trots att det i viss mån finns relevant information om andra kostnader och verksamhet anser Regelrådet att beskrivningen totalt sett inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Avseende bedömningsgrunder för sulfat anges i konsekvensutredningen att värdena för sulfat kan medföra krav på betydande åtgärdsinsatser för ett fåtal gruvföretag. Åtgärderna bedöms dock inte inverka negativt på dessa företags konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. I konsekvensutredningen hänvisas till Fraser Institute, som poängsätter provinser, delstater och länder utifrån mineraltillgångar och hur attraktiva de är för gruvverksamhet. Sverige placerades på fjärde plats 2017. Det anges att även andra länder kräver åtgärder för att minska utsläpp av sulfat i vattenförekomster. Uppmätta sulfathalter på stora avstånd från fyra av de fem gruvorna överskrider tydligt bedömningsgrunder i några andra medlemsländer. Halterna överskrider även de provisoriska villkoren vid den femte gruvan. Det anges att de föreslagna bedömningsgrunderna medför att alla företag som verkar i Sverige får lika och förutsägbara villkor, vilket kan förbättra konkurrenssituationen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att de föreslagna bestämmelserna kan påverka företagen i andra avseenden. Regelrådet har i sin granskning heller inte funnit någon sådan påverkan utöver vad som redovisats i andra delar i detta yttrande.

Regelrådet finner en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna riktas till vattenmyndigheter och länsstyrelser och kan endast indirekt tänkas beröra företag och då via till exempel tillsyn eller vid prövning eller omprövning. Förslaget uppskattas främst kunna ge indirekta konsekvenser för ett fåtal större företag med betydande utsläpp. Förslagsställaren bedömer därför att någon särskild hänsyn till små företag inte behöver tas vid reglernas utformning.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte har redovisat sitt bakomliggande resonemang avseende förslaget överensstämmelse med EU-rätten, behov av speciella informationsinsatser, berörda företag utifrån antal och storlek, administrativa kostnader och andra kostnader och verksamhet. De brister som finns gör att konsekvensutredningen inte kan anses hålla tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande