

Stockholm 2014-09-26

Havs- och vattenmyndigheten

E-post: havochvatten@havochvatten.se

Havs- och vattenmyndighetens dnr 1412-14

Svar på remiss av Havs- och vattenmyndighetens vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå god status/potential till 2015

SveMin är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen. Svaren nedan tar sin utgångspunkt i vägledningens tillämpning för gruvindustrin.

Generella kommentarer

SveMin välkomnar Havs- och vattenmyndighetens vägledning för hur bestämmelserna om undantag och förlängd tidsfrist ska tillämpas. Det är bra med den inledande beskrivningen som anger att de två aktuella undantagsbestämmelserna kan tillämpas fristående från varandra. Möjligen skulle vägledningen bli tydligare om den inledande delen utvecklades något. SveMin skulle till exempel gärna se att den inledande delen av vägledningen (förslagsvis i anslutning till nuvarande sid. 11) kompletteras med en sammanfattande beskrivning av bestämmelserna och de rekvisit som respektive paragraf uppställer. Gärna tillsammans med en kort beskrivning av bestämmelsernas syfte. Det skulle förbereda läsaren på den stegvisa beskrivning som sedan följer.

Det vore mer logiskt om den fördjupade delen av vägledningen (sid. 22 ff.) tydligare beskriver förutsättningarna i samma ordning som den stegvisa modellen, dvs. först rekvisiten för förlängd tidsfrist och sedan rekvisiten för undantag.

SveMin noterar att vägledningen inte omfattar 4 kap. 11 § VFF och vill framföra att gruvbranschen ser fram emot vägledning även beträffande tillämpningen av denna bestämmelse. Det är bland annat oklart i vad mån den bestämmelsen medger att undantag kan beslutas till med anledning av utökade eller förändrade befintliga verksamheter.

En annan situation som behöver analyseras är hur eventuell eliminering av en vattenförekomst ska bedömas och hanteras. I samband med utbyggnad av en gruvanläggning kan ett alternativ för anläggande av dammar och magasin (eller andra delar av verksamheten) vara att ta i anspråk en befintlig vattenförekomst som grund för en damm/ett magasin, eller att någon vattenförekomst av andra skäl behöver elimineras till följd av den planerade verksamheten. Med vilket stöd detta rättsligen ska prövas och vilka avvägningar som därmed ska göras behöver klargöras.

Kommentarerna nedan följer ordningen i den stegvisa bedömning som rekommenderas (A-C), dvs. efter de generella kommentarerna följer först synpunkter på förklaringarna om hur förutsättningarna för förlängd tidsfrist ska bedömas och sedan om hur förutsättningarna för undantag ska bedömas.

Kommentarer på innehållet i föreslagen vägledning

A. Bedömning av om undantag är applicerbart

Avsnittet inleds med tre punkter som ska vara uppfyllda för att undantag ska kunna medges. SveMin är tveksam till att innehållet i punkt tre helt korrekt beskriver den förutsättning som ska säkerställa att vissa skydd enligt annan EU-lagstiftning inte åsidosätts. Enligt direktivet (art. 4.9) ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att en tillämpning av undantagsbestämmelserna säkerställer samma skyddsnivå som följer av den befintliga gemenskapslagstiftningen. I EU:s vägledning för undantag (*Common Implementations Strategy for the Water Frame Directive 2000/60/EC, Guidance Document no. 20*) anges att art. 4.9 tydligt anger att även när undantagsbestämmelserna tillämpas ska skydd enligt annan gemenskapslagstiftning säkerställas, vilket innebär att undantagen enligt ramvattendirektivet inte får tillämpas så att det uppstår avvikelser från mål och krav som uppställs genom annan EU-lagstiftning (sid. 11). Enligt 4 kap. 6 § VFF ska kvalitetskraven för skyddade område fastställas så att alla normer och mål uppfylls inom angiven tid, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

Den tredje punkten i vägledningen anger att en förutsättning för att få tillämpa aktuella undantagsbestämmelser är att ”de åtgärder som krävs för skyddade områden enligt annan EU-gemensam lagstiftning kommer inte att vara tillräckliga för att uppnå god status”. SveMin tolkar innehållet som en felskrivning, eftersom ramvattendirektivets krav på god status inte kan genomföras genom annan EU-lagstiftning än den som följer av ramvattendirektivet.¹ Att god status inte kan uppnås i den aktuella vattenförekomsten följer redan av punkt 2 i de tre angivna förutsättningarna. Formuleringen i punkt tre bör därför ses över och ändras för att inte begränsa undantagsmöjligheterna på ett sätt som inte är avsett eller tillåtet. Motsvarande justering bör göras i tabellen i Figur 2, i tabellen under Steg 2 samt i det avslutande stycket till avsnittet.

B. Fastställande av förlängd tidsfrist

SveMin föreslår att innehållet i detta avsnitt tydligare borde avspegla de tre rekvisit som enligt 4 kap. 9 § VFF krävs för att få förlänga tiden att nå kvalitetskraven. De tre rekvisiten i förordningen är att (1) stegvis förbättring är avsedd, (2) det är inte möjligt, av tekniska skäl eller på grund av orimligt höga kostnader, att uppfylla kvalitetskraven inom utsatt tid och (3) vattenkvaliteten inte riskerar att försämrats. En närmare överensstämmelse med bestämmelsens innehåll i vägledningen skulle underlätta förståelsen för hur bestämmelsen ska tillämpas.

¹ Andra EU-baserade regler, till exempel inrättande av Natura 2000-områden kan enligt SveMins uppfattning inte tillämpas i syfte att uppnå god ekologisk status i ett vattendrag. Att vissa arter som skyddas genom ett Natura 2000-område kan vara beroende av vatten av god kvalitet innebär alltså inte att det med stöd av Natura 2000-bestämmelserna går att ställa krav på åtgärder för att god ekologisk status ska uppnås i ett vattendrag.

Orimliga kostnader

De tre kriterier som den fördjupade vägledningen hänvisar till som motiv för att kostnaderna är orimliga bör beskrivas på ett mer nyanserat sätt (jfr. sid. 25 f.). I vägledningen anges att undantag på grund av orimliga kostnader kan motiveras av (1) påtagligt högre kostnader än nyttor, (2) en betydande risk för påtagligt högre kostnader än nyttor, eller (3) orimliga kostnader på grund av alltför snäv tidsfrist. För de uppställda kriterierna hänvisas till en vägledning från EU-kommissionen.

SveMin anser, mot bakgrund av vad som anges i annan EU-vägledning (*Guidance document no. 20*, sid. 13), bland annat att också betalningsförmågan bör kunna beaktas. HaV:s vägledning bör också, med referens till sistnämnda EU:s vägledning, förklara att vad som utgör orimliga kostnader ska bedömas när det mest kostnadseffektiva alternativet har identifierats (jfr. sid. 13 i EU:s vägledning). När det gäller bedömning av vad som är rimliga kostnader för identifierade åtgärder bör beaktas (i) att svårighet att finansiera identifierade åtgärder kan vara ett skäl för att besluta om förlängd tidsfrist om detta tydligt kan motiveras (jfr. sid. 14 i EU:s vägledning) och (ii) att medlemsstaterna bör utreda alternativa finansieringsmöjligheter i samband med överväganden om förlängd tidsfrist (jfr. sid. 14 i EU:s vägledning). EU:s vägledning innehåller också en beskrivning av tänkbara överväganden när det gäller prioritering av åtgärder, kopplat till bedömningen av om kostnaderna för åtgärderna är rimliga. När det gäller kostnadsbedömningen anser SveMin slutligen att det finns både utrymme och anledning att beakta vissa företagsekonomiska aspekter, eftersom berörda företag är viktiga delar av samhället och att det därför inte kan bortses från den effekt som eventuella krav på åtgärder har på företagen. HaV bör överväga att komplettera vägledningen i dessa avseenden.

Naturliga förhållanden

Rekvisitet "att naturliga förhållanden omöjliggör tillräcklig snabb förbättring av vattenförekomstens status" för att kunna besluta om förlängd tid borde uppmärksammas redan i den stegvisa modellen (jfr. andra stycket i 4 kap. 9 § VFF). Den förklaring till begreppet "naturliga förhållanden och naturliga tillstånd" som ges senare i vägledningen (sid. 23) bör enligt SveMin kompletteras med att även klimatförändringar är en faktor som kan påverka de naturliga förutsättningarna för återhämtning och därmed den tid som återhämtningen tar (jfr. sid. 22 i EU:s vägledning (*Guidance document no. 20*)).

C. Fastställande av mindre strängt krav

I likhet med kommentaren i föregående punkt anser SveMin att vägledningens innehåll närmare bör följa förordningstexten och de rekvisit anges där. Allt för att underlätta tolkningen av hur bestämmelsen ska tillämpas. Enligt bestämmelsen är en grundläggande förutsättning för undantag att orsaken antingen är (1) påverkan av viss mänsklig verksamhet, eller (2) vattenförekomstens naturliga tillstånd. Det senare är såvitt SveMin kan bedöma inte inkluderat i den stegvisa bedömningen.

Av samma skäl som i ovanstående kommentar bör innehållet i Steg 6 och 7 byta plats, för att bättre överensstämma med bestämmelsens innehåll.

I den fördjupade beskrivningen av undantag bör det läggas till "för att uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status" i första meningen, andra stycket på sid. 23.²

² Meningen bör alltså lyda "Vid fastställande av mindre strängt krav ska enligt 4 kap. 10 § VFF alla åtgärder för att uppnå bästa möjliga ekologiska status och kemiska status vidtas som är genomförbara och inte orimligt kostsamma."

Tekniskt möjligt

Beträffande avsnittet "Tekniskt möjligt och omöjligt" (sid. 26) anser SveMin att det är otydligt vad som menas iden fördjupade vägledningen, jämfört med förordningstexten (4 kap. 10 § VFF). Bestämmelsen utgår från rekvisitet "omöjligt" och då bör vägledningen undvika att införa ytterligare ett begrepp ("inte möjligt av tekniska skäl") eftersom det kan skapa förvirring och hör hemma i bedömningen av förlängd tidsfrist.

Möjligheten att *inom en viss tidsperiod* åstadkomma tekniska lösningar förbättringar i vattenkvaliteten är förvisso en relevant omständighet, men SveMin befarar vissa svårigheter att kunna ange när i framtiden en viss teknik kommer att vara användbar. Det kan också bli svårt att ta ställning till huruvida den framtida tekniken verkligen kommer att åstadkomma avsedda förbättringar. Sammantaget bedömer SveMin att det finns en risk att undantag inte medges, med en motivering som grundas på hypotetiska resonemang om framtida tekniker. Därtill bör, enligt vägledningen, bestämmelserna om förlängd tidsfrist respektive undantag tillämpas så att möjligheten till förlängd tid provas först. Även detta anser SveMin är skäl för att tidsfaktorn inte bör spela någon avgörande roll när möjligheten till mindre stränga krav ska bedömas.

Stockholm, dag som ovan

SveMin, genom



Kerstin Brinnen