

Till Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se
vattenforvaltning@havochvatten.se

Dnr HaV 2024-003213

Yttrande över remiss om revidering av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten avseende bedömningsgrunder för PFAS

Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 36 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Våra medlemmar står för återvinning av både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Sammanfattning

Återvinningsindustrierna välkomnar åtgärder som syftar till att begränsa spridningen av PFAS i samhället. Vi håller med om problembilden att PFAS kan ge skadliga effekter på människan och miljön samt att åtgärder för att sanera och rena dricksvatten och förorenade områden innebär höga kostnader för såväl företag som samhället i stort. Att gå mot en harmonisering av bedömningsgrunderna för ytvattenkategorier, så att det blir konsekventa statusklassificeringar i hela landet, är positivt.

Återvinningsindustrierna anser dock att förslaget om tidigarelagt införande av kraven inte har tagit hänsyn till några viktiga parametrar. Den föreningssituation avseende PFAS som finns idag har orsakats av PFAS-producenter, men reningen bekostas ofta av avfallsverksamheter. De reningstekniker som kommer krävas av Havs- och vattenmyndighetens (HaV) förslag är oerhört kostsamma och skulle behöva en finansieringslösning för att fungera i praktiken samtidigt som tidplanen är snäv i förhållande till de investeringar som skulle krävas. Ett annat problem är att reningsteknikerna för att klara reningen ner till dessa halter i ytvattenförekomster fortfarande är under utveckling och inte finns tillgängliga på marknaden i tillräcklig grad. Att tidigarelägga EU:s krav kan innebära att investeringar görs i fel reningstekniker och att vi därmed inte får den bästa hanteringen på sikt.

Införandet av ny bedömningsgrund i alla ytvattenförekomster och inte bara dricksvattenförekomster innebär att möjligheten att släppa ut PFAS-ämnen förändras drastiskt. Återvinningsindustrierna ser risker med att de nivåer som beslutas om för dricksvatten är för generaliserade och även kommer appliceras på andra tillämpningar, så som mark och material. Vi anser även att det riskerar att leda till stora konsekvenser för både befintliga och framtida tillståndsprocesser för avfallsverksamheter trots att det kanske inte är tekniskt eller ekonomiskt möjligt att rena enligt föreslagna nivåer. Därutöver finns det i dagsläget ingen praxis eller

standardisera mätmetoder för de provtagnings- och analysmodeller som skulle krävas för att mäta att gränsvärdena lever upp till föreslagna nivåer.

HaV föreslår att implementera förslaget innan EU:s direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (Prioämnesdirektivet) är färdigförhandlat. Återvinningsindustrierna anser att konsekvensutredningen brister gällande detta och att konkurrensackdelarna blir stora för svenska företag samtidigt som PFAS-haltigt avfall riskerar att exporteras istället för att tas omhand i Sverige.

Sammanfattningsvis avstyrker Återvinningsindustrierna därför HaVs förslag då det finns brister i analysen kring vad förslagen innebär i praktiken. Vi anser att resultat från förhandlingarna om prioämnesdirektivet bör inväntas.

Detaljerade synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens förslag

Polluter pays principle

Principen om att ”förorenaren ska betala” fungerar inte alltid fullt ut. De aktörer som har tillhandahållit varor, och som har bidragit till dagens föroreningsituation avseende PFAS finns väldigt långt bak i en kedja av många aktörer. PFAS-ämnen tillåts fortfarande att sättas ut på marknaden i obegränsade mängder i nya produkter. Det hade kunnat vara mer betydande för minskade föroreningar att Sverige gick före EU när det gäller förbud mot att tillsätta dessa ämnen i nya produkter istället.

Provtagning och rening av PFAS är mycket kostnadsdrivande och det är därför viktigt att kraven är rimliga och baserade utifrån ett riskperspektiv. Det är också rimligt att de producenter som har satt produkter innehållande PFAS-ämnen på marknaden är med och finansierar saneringen av PFAS-ämnen i vatten, mark och material. Utöver de statliga medel som kommuner och myndigheter kan ansöka om så behöver även privata aktörer ges samma möjlighet till finansieringsstöd för sanering. Återvinningsindustrierna föreslår därför införandet av en PFAS-fond som kan bidra till att täcka kostnader för dyra investeringar hos privata aktörer.

Provtagnings- och analysmodeller

Återvinningsindustrierna anser att förslagen leder till behov av utökad provtagning och analys av PFAS-ämnen, vilket i sin tur medför risker då det i dagsläget inte finns praxis eller standardiserade mätmetoder för detta i Sverige eller Europa. När detta inte finns så kan aktörer få ut bättre eller sämre resultat beroende på hur de mäter, vilket gör att felaktigheter kan uppstå samtidigt som det snedvrider konkurrensvillkoren. Om HaVs förslag ska genomföras finns det därför behov av att på EU-nivå först ta fram gemensamma modeller för mätning innan förslaget tas vidare.

När behoven ökar för provtagning och analys av PFAS-ämnen i mark leder det även till att det blir viktigt att investera i utvecklade reningstekniker för de företag som ska utföra saneringen av PFAS, vilket ofta är en kostsam investering. Höga kostnader för rening kan leda till att rening av hög kvalitet uteblir om inte regler för mätmetoder är noggrant utarbetade. Eftersom det just nu pågår innovation och utveckling kring både mätmetoder och reningstekniker finns det därför anledning att vänta med införandet av nya gränsvärden så att reningen blir optimal.

Generalisering av nivåer

Återvinningsindustrierna ser risker med att nivåer som beslutas för dricksvatten så småningom även börjar användas för andra tillämpningar, så som mark och material. Det är viktigt att nivån är fastställd utifrån vad som är applicerbart för ett vattenreningsverk, men att det finns förståelse för att samma nivå blir svår att använda i andra processer, som t.ex. lakvattenbehandling. Behandling av lakvatten kan kräva kostsamma lösningar, och det renande steget för att ta bort PFAS rent tekniskt går att lösa men med risk för höga kostnader. Konsekvensutredningen saknar analys av hanteringen av borttagen PFAS och kostnader för slutlig destruktion. Vi anser därför att nivån inte bör generaliseras, utan att gränsvärden istället sätts för varje process som den ska användas i, utifrån ett riskbaserat perspektiv.

Tidplan

Eftersom behoven av utökad provtagning och analys av PFAS-ämnen kräver ytterligare investeringar så finns det även behov av långsiktighet i relation till investeringar. Om aktörer ska våga satsa på investeringar för rening så behöver de förstå vilka krav som på lång sikt kommer att ställas. Genom att införa HaVs förslag innan prioämnesdirektivet är färdigförhandlat så finns det risk för att kraven ändras när direktivet ska implementeras, och då kan ytterligare, eller helt andra investeringar krävas. Risken finns att en påskyndad implementering tvingar fram investeringar i fel tekniker. Återvinningsindustrierna anser därför att resultat från förhandlingarna om prioämnesdirektivet bör inväntas innan förslagen tas vidare.

Återvinningsindustrierna bedömer dessutom att det i dagsläget inte finns tillräckliga tekniska förutsättningar för att nå de föreslagna låga nivåerna, särskilt när det kommer till de betydande kostnader som det innebär för företagen. Det är dock inte enbart kostnader och tillgången till kapital som spelar roll här, utan det finns även tekniska lösningar som behöver tillkomma för att klara av kraven. Att därför införa dessa ändringar i den takt som föreslås kan bli svårt.

Konkurrensvillkor i förhållande till EU-lagstiftning

Vi håller med HaVs beskrivning i konsekvensutredningen om att det finns risk för att svenska företag ställs inför strängare krav än företag i andra EU-länder till dess att revideringen av prioämnesdirektivet är färdigförhandlad och implementerad. HaV hänvisar till att EU-länderna har möjlighet att besluta om egna regler utifrån den specifika miljön, men det framgår inte i HaVs motivering att Sverige skulle vara mer förorenat av PFAS än andra länder i Europa, och därmed ha behov av att föregå EU:s regelverk. Sverige kommer därmed agera som att vår miljö är mer skyddsvärd än övriga EU-länders och avser att skydda vår egen miljö på bekostnad av att förorena andra länder som har tålamod att komma överens gemensamt inom EU för samma parametrar. I dagsläget har parterna inte påbörjat triloger av prioämnesdirektivet, och akten kommer sannolikt inte att vara implementerad förrän andra halvan av år 2027. Den bedömningsgrund som HaV vill införa för ytvattenförekomster kommer dessutom vara betydligt strängare än föreslaget PFAS-24-krav som EU förhandlar om eftersom PFAS4-halten i biota är framtaget för dricksvatten, men ska gälla för alla ytvattenförekomster.

Detta kan därför innebära konkurrensnackdelar för svenska företag. De resonemang som HaV förutsätter att det är tekniskt möjligt att rena dagvatten från avfallsanläggningar till en sådan låg nivå så att det går att uppnå utsläpp av PFAS vid de föreslagna bedömningsgrunderna. Det förutsätter också att reningstekniken kommer fungera för att kunna innehålla de PFAS-24 krav

som kommer införas, vilket inte framgår av konsekvensanalysen. Analysen innehåller därmed stora brister. Förutsättningarna att rena PFAS med de flöden och halter som finns på avfallsanläggningar i Sverige belyses inte, dels skulle en sänkt bedömningsgrund leda till helt andra krav på rening än IVLs tester, dels omfattar IVLs studier väldigt stora avfallsanläggningar där kostnaden för investering och drift kan slås ut på betydligt större dagvattenflöden och avfallsmängder. Många anläggningar, både privata och kommunala, är betydligt mindre och har ca 1/10 av de årsflödena som anges i kostnadskalkylerna. Med höga investeringskostnader för PFAS-rening, behov av ny förbehandling inför PFAS-rening och resurser i form av personal, filtermedia och kemikalier så kommer kostnaderna att bli betydligt högre än vad som framgår av konsekvensanalysen.

Eftersom risker finns med att bedömningsnivåer också används till t.ex. mark och material så kan tidigare lagda krav också innebära en ökad export av avfall från Sverige till andra EU-länder som inte har lika stränga krav. Detta ser vi redan när det gäller PFAS-förorenade massor. Återvinningsindustrierna anser att resultat från förhandlingarna om prioämnesdirektivet bör inväntas innan förslagen tas vidare.

Tillståndprocesser

Införandet av ny bedömningsgrund i alla ytvattenförekomster och inte bara dricksvattenförekomster innebär att möjligheten att släppa ut PFAS-ämnen förändras drastiskt. Avfallsanläggningar genererar föroreningar i dagvatten som behöver kunna släppas till en vattenrecipient. Om biotavärdet sänks med 100 ggr så riskerar det leda till att avfallsverksamheter inte kommer få miljötillstånd, att befintligt tillstånd återkallas och/eller att villkoren för tillståndet behöver omprövas på grund av otillåten försämring, trots att det kanske inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att rena så mycket som det skulle behövas. Detta framgår inte av konsekvensutredningen, och följderna kan bli att Sverige inte kan ta hand om sitt PFAS-haltiga avfall och istället tvingas exportera det till andra länder.

Här blir därför tidsplanen och behovet av långsiktighet i investeringar viktiga. Om aktörer ska våga investera i nya reningstekniker som lever upp till de nya kraven, och för att kunna ges beviljade nya tillstånd, så behöver de veta att kraven (från t.ex. EU) inte förväntas ändras 2 år senare, och därmed att processen för en tillståndsansökan återupprepas under kort tid. Resurserna hos myndigheter som prövar tillstånd är begränsade och en tillståndsansökan kan ta lång tid.

Stockholm den 13 december 2024

Linnea Steen

Miljöpolicychef, Återvinningsindustrierna