

sgu@sgu.se

kopia: carola.lindeberg@sgu.se

Nya föreskrifter för kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten samt miljökvalitetsnormer för grundvatten

Diarienummer 37-1431/2022

Sammanfattning

Svenskt Vatten avstyrker att SGU nu inför tröskelvärden för zink och Bisfenol A och vi föreslår nolltolerans mot PFAS i grundvatten. Underlaget räcker inte för beslut, det saknas en genomarbetad konsekvensbeskrivning, SGU bör inte föregå EU:s revidering av MKN-direktivet och regeringens utredning om Vattenfrågor vid planläggning och byggande.

Vi avstyrker SGU:s sätt att reglera införandet av kvalitetsundantag och anser att HaV och SGU ska genomföra vattenförvaltningsförordningens undantagsregler på samma sätt, alltså genom vägledning.

SGU riskerar försvåra klimatanpassningen av tätbebyggelser om tröskelvärden för t.ex. zink införs. Detta då Weserdomens regler gällande försämrad kemisk grundvattenstatus kan förhindra omhändertagande av vattenflöden genom infiltration i mark.

Svenskt Vatten ifrågasätter SGU:s utformning av förslaget till regler om tillämpningsområde, övervaknings- och bevisbörd och hur SGU extrapolerar betydelsen av fynd av överträdelser i en del av en grundvattenförekomst till hela förekomsten.

Bakgrund

SGU avser att uppdatera sina föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten och föreskrifterna om miljökvalitetsnormer och statusklassificering av grundvatten. Avsikten är att de nya föreskrifterna ska träda i kraft så snart som möjligt.

Föreskrifterna

Svenskt Vatten ger först synpunkter på både föreskrifterna och sedan på de föreslagna tröskelvärdena för zink, bisfenol A och PFAS.

Om kartläggning, statusklassificering m.m.

1 kap 1 §: Svenskt Vatten antar att tillämpningsområdet är avsett att gälla alla grundvattenförekomster. Om det är så SGU menar bör det framgå tydligare. Andra och tredje stycket reglerar tillämpningsområdet medan första stycket reglerar ett krav på vattenmyndigheterna, vilket inte är samma sak. Det är nu otydligt om föreskrifterna ska tillämpas på alla grundvattenförekomster eller om de bara gäller de som regleras i andra och tredje styckena och som därför ska kartläggas, bedömas och klassificeras enligt kravet i första stycket.

Svenskt Vatten föreslår att bestämmelsen görs om så att tillämpningsområdet framgår i en paragraf och att första stycket flyttas till en egen efterföljande paragraf.

4 kap. 4 § Enligt bestämmelsen överträds inte MKN vid påverkan i en del av grundvattenförekomsten från t.ex. dagvatten. Det anser Svenskt Vatten är en riktig och viktig princip.

Problemet är att bestämmelsen är i övrigt så utformad att utsläpparen måste kunna visa att påverkan är avgränsad till bara en del, annars ska överträdande av kvalitetskravet anses gälla hela grundvattenförekomsten. Vi ifrågasätter om en sådan tillämpning av MKN är rättsenlig i Sverige och om den ens har stöd i EU:s Vattendirektiv.¹

SGU lägger en mycket svår bevisbörda på enskilda verksamhetsutövare, kommuner och fastighetsägare eftersom bestämmelsen kan komma att tillämpas i enskilda ärenden om dagvattenanläggningar. Bestämmelsen kommer påverka förutsättningarna för klimat Anpassning av orter eftersom dagvatten kan behöva infiltreras i marken för att skydda viss bebyggelse från att översvämmas och ytvatten från att förorenas. Weserreglerna i 5 kap 4 § MB blir tillämpliga och riskerar utlösa förbud mot viktig hantering av dagvatten.

Kommuner och/eller kommunala VA-organisationer och enskilda fastighetsägare kan tvingas utveckla sina recipientkontroller av dagvattenpåverkan enligt kraven på kontroll i 26 kap. 19 § MB. Exempelvis måste zink, som SGU föreslår ett tröskelvärde för, kunna skiljas från annan grundvattenpåverkan. Verksamhetsutövare, kommunen eller enskilda fastighetsägare som tar hand om sitt eget dagvatten behöver också kunna skilja sin egen påverkan från alla andras för att undvika att åtgärden eller verksamheten blir otillåten enligt Weserreglerna² eller höga för att undvika kostnader för åtgärder med att rena grundvatten. Hur detta ska gå till och hur ansvar ska utkrävas och adresseras har inte SGU beskrivit i konsekvensutredningen.

SGU skjuter på det här sättet över ansvaret för miljöövervakning i bebyggda miljöer från staten till kommuner och privata fastighetsägare att okoordinerat övervaka grundvattnet. Övervakningen är en statlig uppgift enligt vattenförvaltningsförordningen.

Det framgår inte av remissmaterialet hur konsekvenserna av SGU:s förslag till bestämmelse ska förenas med kravet i vattendirektivet (bilaga V, avsnitt 2.4) om provtagning och övervakning för bedömning av status och MKN-efterlevnad.

¹ 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen samt artikel 8 och punkterna 2.4.3 – 2.4.5 i bilaga V i Ramdirektivet för vatten

² 5 kap. 4 § MB

Om miljö kvalitetsnormer

2 kap 3 §: Svenskt Vatten anser att första stycket kan strykas eftersom skyldigheten att besluta om undantag redan är reglerad i vattenförvaltningsförordningen.

Vi bedömer att bestämmelsens andra stycke saknar lagstöd och ifrågasätter SGU:s rätt att i föreskrifter snäva in vattenmyndigheternas skyldigheter att besluta om kvalitetsundantag enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. SGU:s förslag till bestämmelsen skapar i sin helhet oklarheter.

Det saknas regler i såväl vattendirektivet som i vattenförvaltningsförordningen för att tidsundantag ska ges företräde framför kvalitetsundantag så att det senare skjuts på framtiden. Stöd i en CIS-guide från 2009 ger inte SGU lagstöd för att lägga fast en sådan tillämpning i bindande föreskrifter. Det framgår dessutom av CIS-guiden att tidsundantag och kvalitetsundantag är två från varandra fristående bestämmelser och så är också bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen utformade. Detta anser vi att SGU varken bör eller kan förändra.

CIS-guiden skrevs långt innan EU-domstolens domar om innebörden av att försämra ekologisk och kemisk status kom. År 2009 var det sexton år kvar till 2027 med tre förvaltningscykler att vidta åtgärder under. Nu är det fem år kvar och den sista förvaltningscykeln är inledd. Det är således extra angeläget att inte nu göra kvalitetsundantagets beroende av tidsundantag om villkoren för ett kvalitetsundantag uppfylls. Efter 2027 kan bara naturlig återhämtning motivera tidsundantag, men det kan ta tid att samla in underlag för att tillämpa kvalitetsundantag som ibland kunde ha tillämpats långt tidigare om underlag tagits fram. Det går inte att utesluta skador på verksamheter och samhälle om ett kvalitetsundantag inte ges som borde ges eller om det blir glapp mellan ett tidsundantag och ett för sent fattat beslut om kvalitetsundantag.

HaV avser att vägleda om undantagstillämpning vilket SGU bör stå bakom. Särregler i SGU:s föreskrifter riskerar stjälpa en ensad tillämpning av undantag. Svenskt Vatten anser att SGU och HaV ska genomdriva tillämpningen av undantagsbestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen på ett samordnat sätt.

Nya ämnen för bedömning av kemisk grundvattenstatus

Svenskt Vatten anser att SGU ska avvakta med att föreskriva nya tröskelvärden för grundvatten för sådana ämnen som kan finnas i dagvatten och avvakta EU:s beslut om ett reviderat MKN-direktiv. SGU riskerar att hindra kommuner och kommunala VA-organisationer från att vidta klimatanpassningsåtgärder i bebyggelser mot flöden av dag- och skyfallsvatten, som förutom att skada bebyggelsen kan bidra till förorening av ytvatten. Vi bedömer att underlagen som SGU presenterat inte räcker.

Ökande flöden av ytvavrinnande vatten från nederbörd är att vänta i stora delar av landet och det är angeläget att förebyggande åtgärder vidtas i tid. Då får inte anläggningar för infiltration av dagvatten på privat och allmän mark riskera att bli otillåtna för att uppfyllandet av tröskelvärden kan äventyra eller försämra statusen. Där värdet överskrider för ett ämne är den kemiska statusen otillfredsställande, vilket är den lägsta statusklassen för kemisk grundvattenstatus. Då råder nolltolerans mot alla nytillskott av ämnet, vilket skulle kunna medföra att höga vattenflöden inte kan tas om hand.

Regeringens pågående utredning Vattenfrågor vid planering och byggande (Dir. 2021:92) har bland i uppdrag att utreda hur MKN ska kunna uppfyllas. SGU bör avvakta utredningens förslag och regeringens åtgärder därefter och inte nu riskera att bidra till att försvåra problembilden ytterligare men också avvakta EU:s beslut om ett reviderat MKN-direktiv.

Att åtgärda en förorening i grundvatten är ofta oerhört dyrt eller tekniskt omöjligt och blir rättsligt svårt att genomdriva krav om. Många små källor tillsammans kan ha bidragit, det är utredningstekniskt svårt att identifiera vem eller vilka som är skyldiga att vidta åtgärder på ett sätt som håller för att ställa sådana krav att MKN kan följas. Det pågående målet om PFAS i Uppsalas grundvattentäkt är ett exempel på svårigheterna.

Om någon kan pekas ut som ansvarig är det tekniskt svårt, blir mycket kostsamt och tidsmässigt oerhört svårt att åtgärda problemet, särskilt om kvalitetskravet ska vara uppnått till 2027 och SGU föreskriver att tidsundantag ska tillämpas till dess innan kvalitetsundantag ens kommer i fråga. Därefter får tidsundantag bara ges på grund av naturliga förhållanden.

Grundvatten kan till höga energikostnader behöva pumpas upp, renas och sedan infiltreras under flera decennier. Under tiden riskerar varje tillkommande tillförsel av ämnen – exempelvis från nödvändiga klimatanpassningsåtgärder – äventyra förbättringen och ska därmed förbjudas som följd av Weserreglerna i 5 kap. 4 § MB.

Specifikt om zink: SGU föreslår ett tröskelvärde på 500 mg/l och konstaterar att förhöjda zinkhalter förekommer inom vissa grundvattenförekomster på över 10 mg/l i enskilda prover. SGU konstaterar även att Livsmedelsverket inte reglerar metallen i föreskrifterna om dricksvattenkvalitet samt att EU ännu inte reglerat ämnet som miljö kvalitetsnorm för kemisk status.

Ytvattenlevande organismer är mest känsliga för zink men biotillgängligheten – farobedömningen - beror på vattnets hårdhet, pH-värde och löst organiskt kol. Så länge zink inte kommer i kontakt med människor eller annat levande är riskerna därför små.

I ljuset av detta slår en reglering av en zinkhalt fel som inte rättsligt binds till parametrarna för biotillgänglighet och riskerar få onödiga negativa konsekvenser för samhället. En identifierad överträdelse av tröskelvärdet av enbart zink behöver ju inte innebära en risk, särskilt om överträdelsen sker i en del av vattenförekomsten som inte används.

Svenskt Vatten avstyrker i nuläget att SGU föreskriver ett tröskelvärde för zink i grundvatten. Frågan är otillräckligt utredd och konsekvensbedömd.

Specifikt om bisfenol A: SGU skriver att bisfenol A sprids i miljön via avloppsvatten. Svenskt Vatten undrar vems avloppsvatten SGU syftar på. Syftar SGU på utläckande avloppsvatten från fastighetsägarnas servisledningar i tätorter, eller från enskilda avlopp på landsbygden eller på utläckande avloppsvatten från kommunala ledningar?

Bisfenol A har hittats i grundvatten men inte i hälsofarliga halter i kommunalt dricksvatten och de kommunala VA-organisationerna använder inte ämnet vid relining av ledningar. Ämnet hittades 2013 i dricksvattenrör i flerfamiljshus, vilket resulterade i att regeringen 2016 förbjöd användning av bisfenol A i två-komponentsepoxi för relining av dricksvattenrör.³

SGU bör också utreda om det bromerade flamskyddsmedel TBBPA – tetrabrombisfenol A – kan ge utslag på analysresultatet när bisfenol A övervakas. Om det är så har det betydelse för hur åtgärder ska riktas.

Mot den här bakgrunden är SGU:s förslag till reglering tveksam och vi undrar om SGU tillräckligt väl har identifierat det upptäckta problemet och i vad detta består. Vi undrar också vad det är för åtgärd som ska sättas in och mot vem de ska riktas om ämnet upptäcks och av vem. I första hand bör åtgärderna ske uppströms, vilket innebär att ämnet antingen förbjuds av EU eller att användningen begränsas.

Specifikt om PFAS: Det är i grunden positivt att SGU uppmärksammar PFAS i grundvatten, men Svenskt Vatten anser att SGU inte presenterat ett underlag som räcker för att reglera PFAS enligt förslaget.

Det framstår som ologiskt att acceptera en låg halt för ett ämne som inte alls ska finnas i grundvatten. Mätosäkerheterna i en grundvattentäkt torde vara större än osäkerheterna när ett prov tas på ett välkontrollerat sätt i en ledning. Då bör haltkravet för vattnet i tälkten vara lägre än kravet på dricksvattenkvalitet för att underlätta efterlevnad av artikel 7.3 i Vattendirektivet⁴. Av dessa skäl borde nolltolerans mot PFAS i grundvatten vara mer logiskt.

Konsekvensutredningen

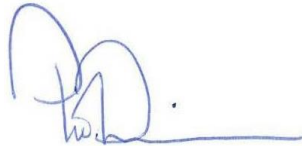
Svenskt Vatten anser att SGU måste utreda konsekvenserna av föreskrifterna och göra det väsentligt bättre än som skett.

Enligt SGU:s konsekvensutredning påverkas varken kommuner, verksamhetsutövare eller enskilda mer än marginellt. Vi har inte haft någon möjlighet att utreda kostnaderna men att åtgärda flera orimliga grundvattenkrav under stadskärnor och åtgärdskrav på utläckage från kommunernas avloppsledningsnät under svenska städer skulle snabbt kunna komma upp i mångmiljon- eller miljardbelopp. Att inga konsekvenser uppstår kan knappast vara fallet om avloppsvatten och dagvatten utgör källor till föroreningar som SGU vill reglera. Eventuella konsekvenser för klimatanpassningsåtgärder i tätorter behöver tas med i utredningen.

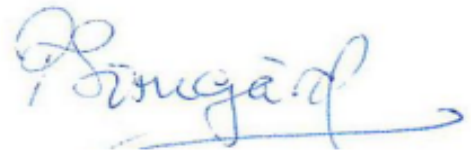
³ Avgivning av bisfenol A (BPA) vid reling av dricksvattenrör, Kemikalieinspektionens rapport 7/13 samt SFS 2016:829.

⁴ Medlemsstaterna skall säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av **dricksvatten**. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

Vi måste tyvärr dra slutsatsen att SGU inte har försökt att utreda konsekvenserna trots skyldighet enligt 4 § i SFS 2007:1244 att göra detta tidigt under arbetet med att ta fram föreskrifterna. Påverkas kommunerna mer än oväsentligt får SGU bara meddela föreskrifterna efter regeringens medgivande, vilket framgår av 2 § i SFS 2014:570.



Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB



Peter Sörngård
Miljöexpert
Svenskt Vatten AB