

**Handläggare**

Juha Salonsaari  
Enheten för Miljöanalys  
Telefon: 08-508 287 92

**Till**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2016-05-17  
p 24

## **Miljögifter i vatten - klassificering av ytvattenstatus, en vägledning om tillämpning av HVMFS 2013:19**

### **Remiss från Havs- och vattenmyndigheten**

#### **Förslag till beslut**

1. Godkänna och översända förvaltningens svar på remissen till Havs- och vattenmyndigheten.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

Maria Svanholm  
Enhetschef

#### **Sammanfattning**

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat ” Miljögifter i vatten - klassificering av ytvattenstatus, en vägledning om tillämpning av HVMFS 2013:19 ” till Miljö- och Hälsoskyddsnämnden. Vägledningen förklarar hur Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de föreskrifter som tagits fram på detta område bör tillämpas.

Miljöförvaltningen anser att vägledningen är informativ och pedagogisk i sin struktur med tydliga hänvisningar till gällande förordning, föreskrifter eller direktiv. Det finns dock ett antal allvarliga brister som utvecklas nedan.

Miljöförvaltningen anser att hanteringen av metaller enligt nuvarande förslag riskerar att bli rättsosäker och mycket svår att tillämpa i prövning, tillsyn, planering och åtgärdsarbete och att den riskerar att bidra till att negativ miljöpåverkan, till följd av höga metallutsläpp, inte fångas upp och hanteras på ett korrekt sätt.

Förvaltningen påtalar behovet av en analys av hur föreskrifterna skall tillämpas i praktiken när det gäller olika tillståndsfrågor.

Miljöförvaltningen bedömer att den föreslagna metodiken strider mot direktivets intentioner att gränsvärden för prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen ska sättas utifrån de känsligaste organismgrupperna.

Miljöförvaltningen anser även att den föreslagna metodiken strider mot miljöbalkens försiktighetsprincip och att resultatet kan bli att miljömässigt motiverade krav på verksamhetsutövare försvåras och tidigare utsläppsrestriktioner kan bytas mot möjlighet till ökade utsläpp av metaller på grund av beräknings-tekniska möjligheter som i grund och botten bygger på felaktiga antaganden. Därtill kommer att den föreslagna metoden blir extremt komplicerad att tillämpa.

## Ärendets beredning

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat ” Miljögifter i vatten - klassificering av ytvattenstatus, en vägledning om tillämpning av HVMFS 2013:19 ” till Miljö- och Hälsoskyddsnämnden. Remisstiden sträcker sig till den 25 maj 2016.

## Bakgrund

Vattendirektivet och dess två dotterdirektiv, grundvattendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen, har implementerats i svensk rätt främst genom ändringar i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen, länsstyrelseinstruktionen och myndighetsföreskrifter meddelade av Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökningar och vattenmyndigheterna. När det gäller miljögifter i ytvatten så meddelar Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, HVMFS 2013:19 samt tillägg genom HVMFS 2015:4, bland annat vilka gränsvärden och bedömningsgrunder som ska tillämpas vid klassificering av ekologisk (särskilda förorenande ämnen) och kemisk (prioriterade ämnen) ytvattenstatus.

I den remitterade vägledningen har Havs- och vattenmyndigheten beaktat de europeiska vägledningarna och rapporter som är framtagna till stöd för klassificering utifrån de nationella förutsättningarna och hur direktiven har införts i Sverige. Den remitterade vägledningen riktar sig främst till vattenmyndigheter och länsstyrelser i deras arbete med att bedöma ekologisk och kemisk ytvattenstatus med avseende på miljögifter i landets ytvattenförekomster, men tjänar även som stöd i andra sammanhang som tillsyn, prövning av miljöfarlig verksamhet och det kommunala åtgärdsarbetet. Vägledningen förklarar hur Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de föreskrifter som tagits fram på detta område bör tillämpas. Vägledningen avser bedömningar i recipienten (vatten-förekomsten) och är inte lämplig för att bedöma ett direkt utsläpp.

Vägledningen är uppdelad i två huvudsakliga delar. I den första delen beskrivs arbetsgång och de olika delmomenten i klassificeringen och vissa begrepp på en övergripande nivå. Den andra delen av vägledningen beskriver vissa av de metoder och bedömningar som kan behöva göras på en mer teknisk nivå och i huvudsak indelat utifrån vilken matris som ska bedömas.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

Det skall först anmärkas att miljö kvalitetsnormer för vatten tillhör bland de mest komplicerade rättsområden som förekommer i svensk rätt. Utgångspunkten är EU:s vattendirektiv och de två dotterdirektiven till detta. I Sverige är huvudreglerna införda i miljöbalken. Regeringen har därefter utfärdat Vattenförvaltningsförordningen och till denna har Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) beslutat om föreskrifter. Närmast de föreskrifter som den nu aktuella vägledningen avser att förtydliga, dvs HVMFS 2013:19 med uppdateringar.

Den svenska implementeringen skedde genom ett antal ändringar främst i 5 kap miljöbalken. (prop 2003/04:2) Därvid koma miljö kvalitetsmålen för vatten att införas som miljö kvalitetsnormer. Sedermera skedde ytterligare ändringar genom prop 2009/10:184 angående åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer. Riksdagen beslöt därvid att alla miljö kvalitetsnormer för vatten skulle vara så kallade övriga normer. Efter detta påtalade Naturvårdsverket att miljö kvalitetsnormer för kemisk status borde vara begränsningsnorm om Vattendirektiven skulle bli rätt

implementerade. Regering ändrade då 4 kap 8b § vattenförvaltningsförordningen så att kemisk status blev en begränsningsnorm enligt 5 kap 2 § p 1. Weserdomen torde innebära att även ekologisk status numera kommit att bli en begränsningsnorm.

Den remitterade vägledningen riktar sig i första hand till vattenmyndigheterna när dessa skall statusklassa olika vattenförekomster. Men föreskrifterna – och därmed vägledningen – berör långt många fler. Det är domstolar, länsstyrelser, kommuner, enskilda verksamhetsutövare och fastighetsägare. Det är i praktiken i HaV:s föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer för ytvatten (nämnda HVMFS 2013:19) som det avgörs huruvida en verksamhet eller en detaljplan innebär att en miljökvalitetsnorm för vatten kan följas eller inte. Genom den sk Weserdomen (EU C461/13) har det slagits fast ett medlemsland inte får meddela tillstånd som innebär att en kvalitetsfaktor för status i en vattenförekomst påverkas negativt i den grad att en kvalitetsfaktors statusklass påverkas ett steg eller om statusen har den lägsta klassen, statusen försämras.

HaVs föreskrift avseende miljökvalitetsnormer mm är, inte sällan som en följd av direktivens otydligheter, komplicerad och extremt svårtillgänglig i varje fall för normalbegåvade jurister. Om ett tillstånd ska meddelas, t ex ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller en detaljplan, och det görs gällande att tillståndet innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs, är det i första hand en rättsfråga att bedöma huruvida så är fallet. Rättsfrågor avgörs i allmänhet av jurister - i varje fall när frågan har nått domstol. Stundom har juristerna stöd av tekniskt sakkunniga. Men faktum kvarstår att det till syvende och sist är en rättslig fråga och sådana frågor skall avgöras efter de principer som föreskrivs i regeringsformen, dvs normalt av domstolar.

Den nu remitterade vägledningen har, med undantag av vad som nedan anförs om metaller, mottagits positivt av miljöförvaltningens vattenexperter. Även för lekmanen kan det inte uteslutas att vägledningen bidrar till att skingra en del oklarheter. Det är dock anmärkningsvärt att det inte alls beskrivs vilken betydelse vägledningen avses eller kan väntas få i den praktiska rättstillämpningen. Weserdomen har med all önskvärd tydlighet illustrerat hur viktigt det är med ett regelverk som uppfyller grundläggande krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Miljöförvaltningen och miljö- och hälsoskyddsnämnden har långt före

den domen efterlyst en rättslig analys och beskrivning av den praktiska tillämpningen av det regelkomplex som miljö kvalitetsnormer för vatten utgör. Även miljömålsberedningen har efterlyst en närmare analys av reglerna. Under våren 2015 gick emellertid ordförandena i Vattenmyndigheterna ut i den debattartikel och sturskt avfärdade sådana önskemål som varande helt obehövlige. Weserdomen torde ha bekräftat att en sådan inställning var aningen förhastad.

Miljöförvaltningen efterlyser därför att det till vägledningen fogas i varje fall en översiktlig analys av hur de aktuella föreskrifterna skall tillämpas i praktiken. För att utredningar och miljöbedömningar rörande detaljplaner och miljö tillstånd inte skall bli helt ohanterliga vore det värdefull med komplement om vilka utredningar som praktiken erfordras.

Inte minst gör sig kravet på tydlighet gällande när det gäller HaVs förslag rörande zink, koppar, nickel och bly. Det är ju den som söker tillstånd till en verksamhet som har bevisbördan för att den nya verksamheten klarar att följa miljö kvalitetsnormerna. Som framgår nedan innebär förslaget så stora osäkerheter och själva bedömningen ett så komplicerat förfarande att utredningsbördan riskerar att bli närmast oöverstiglig.

Miljöförvaltningen anser att vägledningen är informativ och pedagogisk i sin struktur med tydliga hänvisningar till gällande förordning, föreskrifter eller direktiv. Vidare anser miljöförvaltningen att faktarutor med viktig information underlättar förståelsen och läsbarheten av vägledningen. Förvaltningen anser att vägledningen i huvudsak beskriver förfarandet i klassificeringen av särskilda förorenande ämnen och prioriterade ämnen på ett korrekt och sakligt sätt. Det finns dock ett antal allvarliga brister i metodiken rörande metaller som förvaltningen önskar göra Havs- och vattenmyndigheten uppmärksam på. Detta utvecklas nedan.

## Klassificering av metaller

Miljöförvaltningen ställer sig mycket frågade till hanteringen av metaller i vägledningen. Klassificering av metallpåverkan enligt den föreslagna metodiken innebär att en tidigare relativt enkel och robust bedömningsgrund där man jämför halter i vatten med gränsvärden rakt av blivit modifierad till ett av de mest komplicerade bedömningsystemen i svensk vattenförvaltning.

Miljöförvaltningen bedömer att den omständiga hanteringen av metaller med beräkning av biotillgänglig koncentration genom filtrering, användande av biologiska ligandmodeller, medelvärdesberäkning och slutligen borttagande av eventuell bakgrundshalt bidrar med multipla osäkerheter till den slutliga bedömningen. Vid varje steg adderas en osäkerhetsfaktor. Mot bakgrund av detta anser miljöförvaltningen att hanteringen av metaller enligt nuvarande förslag riskerar att bli rättsosäker och mycket svår att tillämpa i provning, tillsyn, planering och åtgärdsarbete.

Miljöförvaltningen anser att den föreslagna metodiken riskerar att bidra till att negativ miljöpåverkan, till följd av att utsläpp av metaller, inte fångas upp och hanteras på ett korrekt sätt. Dels finns ett grundläggande felaktigt antagande i metodiken som utvecklas nedan och dels riskerar metallers toxicitet framstå vara mindre än vad den egentligen är genom den beräkningstekniska hantering som föreslås av Havs- och vattenmyndigheten.

På sidan 40, del 2 i Vägledningen skriver Havs- och vattenmyndigheten följande;

”Metaller kan förekomma i olika former i vattenmiljön: till exempel fri jonform, bundet till humusämnen, bundet till partiklar och kolloider eller mineralbundet. Metaller som är bundna eller adsorberade till partiklar och kolloider antas inte vara tillgängliga för vattenlevande (pelagiska) organismer.”

Miljöförvaltningen anser att understrukna meningen är felaktig och det saknas dessutom referenser för att styrka antagandet. Det vore mer korrekt att skriva ”Metaller som är bundna eller adsorberade till partiklar och kolloider antas inte vara tillgängliga för *upptag via gälarna hos* vattenlevande (pelagiska) organismer.” Observera det kursiverade tillägget.

I dagsläget innebär det felaktiga antagandet att upptag via mag-tarmkanalen hos organismer som äter suspenderat material, exempelvis filtrerande kräftdjur, musslor, blötdjur samt akvatiska insekter helt exkluderas ur bedömningen av metallers toxicitet. Det är känt att intag av miljögifter via födan kan vara en mycket relevant exponeringsväg. Se exempelvis Alhf, Drost och Heise 2009 samt Turner och Millward 2002 för stöd i litteraturen.

Miljöförvaltningen bedömer att den föreslagna metodiken strider mot direktivets intentioner att gränsvärden för prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen ska sättas utifrån de känsligaste organismgrupperna.

Miljöförvaltningen anser även att den föreslagna metodiken strider mot miljöbalkens försiktighetsprincip och att resultatet kan bli att miljömässigt motiverade krav på verksamhetsutövare försvåras och tidigare utsläppsrestriktioner kan bytas mot möjlighet till ökade utsläpp av metaller på grund av beräkningstekniska möjligheter som i grund och botten bygger på felaktiga antaganden.

Avslutningsvis har miljöförvaltningen noterat att Havs- och vattenmyndigheten förespråkar olika hantering av metallers biotillgänglighet i sötvatten och marina vatten. I sötvatten föreslås biologiska ligandmodeller användas medan man i marina vatten ska beräkna biotillgänglighet genom en enkel formel innehållande DOC (löst organiskt kol) och då endast för koppar. Miljöförvaltningen ställer sig frågande till bakgrunden bakom denna hantering och efterlyser en tydlig förklaring till orsakerna bakom den skilda hanteringen. En oliklydande hantering riskerar att försvåra det praktiska arbetet med tillsyn, planering och åtgärder beroende på hur slutrecipienten definieras och när man ska ta hänsyn till det ena eller andra sättet att beräkna status och i förlängningen ställa krav på verksamhetsutövare.

Miljöförvaltningen anser sammanfattningsvis att klassificeringen av metaller enligt föreslagen metodik inte ska tillämpas utan en mycket noggrann analys av användbarheten och säkerheten i förhållande till metallers totala toxicitet för de känsligaste organismerna. En sådan analys bör genomföras av oberoende forskare och på grundval av svenska förhållanden.

## Referenser

W. Ahlf, W. Drost och S. Heise 2009. *Incorporation of metal bioavailability into regulatory frameworks - metal exposure in water and sediment*. J Soils Sediments. Springer 2 juli 2009.

A. Turner and G. E. Millward 2002. *Suspended Particles: Their Role in Estuarine Biogeochemical Cycles* Estuarine, Coastal and Shelf Science, 55, 857–883 2002.

## Bilaga

1. Miljögifter i vatten - klassificering av ytvattenstatus, en vägledning om tillämpning av HVMFS 2013:19