

Handläggare

Juha Salonsaari
Telefon: 08-508 28 792
Ulf Mohlander
Telefon: 08-508 28 830

Till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-03-13 p 29

Samråd - Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten, reviderade miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen (koppars och zink) i ytvatten och Samråd - arbetsprogram med tidplan inför framtagandet av förvaltningsplan 2021-2027.

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 133-1772/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till svar på remissen
2. Justera ärendet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Maria Svanholm
Avdelningschef

Sammanfattning

I december 2016 beslutade vattendelegationerna i Sveriges fem vattendistrikt om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktens vattenförekomster för den tredje vattenförvaltningscykeln, 2016-2021. Med anledning av ändringar i EU-direktiv (genom direktiv 2013/39/EU) som bland annat innebär tolv nya prioriterade ämnen på vattenpolitikens område, har vattenmyndigheterna tagit fram förslag till åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för dessa som kompletterar det befintliga åtgärdsprogrammet som gäller för 2016-2021. Kompletteringarna ska beslutas senast i december 2018. Eftersom problem med höga halter av PFAS i dricksvattentäkter uppmärksammats har vattendelegationerna beslutat att även PFAS (summa 11) i grundvatten ska ingå i beslutet. Utöver det har vattenmyndigheterna tagit fram ett förslag till reviderade miljökvalitetsnormer för ekologisk status i ett antal

vattenförekomster då bedömningsgrunderna för koppar och zink, som ingår som särskilda förorenande ämnen i ekologisk status, har ändrats.

De tolv nya prioriterade ämnena redovisas i tabellen längst bak i tjänsteutlåtandet, men även av bilaga 2 sid 11.

Bättre underlag

Förvaltningen anser att det finns behov av bättre underlag för statusklassificering för prioriterade ämnen och att vattenmyndigheten bör komplettera åtgärdsprogrammet med en åtgärd om att förbättra kunskapsunderlaget genom mätningar av prioriterade ämnen. Med tanke på den bristande tillgången till analysdata för prioriterade ämnen och behovet av en kostnadseffektiv miljöövervakning bör vattenmyndigheterna inför införlivandet av nya prioriterade ämnen ta fram en metod som bygger på att utreda ämnenas nuvarande och historiska användning samt förekomst i den svenska miljön som grund för vilka ämnen som bör övervakas och statusklassificeras.

Bedömningsgrunderna, dvs. den koncentration, som anger god status för de särskilda förorenande ämnena koppar och zink är betydligt lägre satta i kustvatten än i sötvatten. Detta förbises helt i vattenmyndighetens underlagsmaterial. I Stockholms kustvattenförekomster uppnås inte god status för vare sig koppar och zink och åtgärder mot tillförseln av dessa ämnen behöver vidtas. Förvaltningen anser att åtgärdsprogrammet behöver kompletteras med åtgärder för att minska tillförseln av koppar och zink till kustvattnet.

Övertro på tillsyn

Ett generellt problem avseende förslagen till kommunens tillsynsåtgärder är bristen på konkretisering. Förvaltningen efterlyser en större konkretisering av åtgärdsförslagen, som i större utsträckning bör ange operativa åtgärder mot presumtiva källor och transportvägar. Det finns också en övertro på tillsynens möjligheter att åstadkomma god status i en vattenförekomst. De berörda halterna påverkas av mer än bara utsläpp från verksamheter inom vattenförekomstens avrinningsområde. Långväga intransport via luften och uppströms liggande vattenförekomster, historiska föroreningar och – som ju utmärker miljö kvalitetsnormer – många okända bidrag från många kända verksamhetsutövare. Det saknas en diskussion om detta.

Miljöförvaltningens miljöövervakning visar att miljö kvalitetsnormen för PFOS, som är ett av de tolv nya prioriterade ämnena, med ett undantag inte följs i någon av de vattenförekomster i Stockholm där ämnet mäts. Det indikerar att det finns en intransport till Stockholm i en sådan omfattning att det är tveksamt om staden

har egen rådighet över att miljö kvalitetsnormen ska kunna följas. Förvaltningen anser att vattenmyndigheten därför kan behöva överväga någon form av undantag från krav på att miljö kvalitetsnormen ska följas, likt de som finns för kvicksilver och PBDE, om vidare undersökningar slår fast att intransporten är den övervägande orsaken till att normen överskrids.

Småskalig förbränning

I förslaget till ny åtgärd för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning redovisar vattenmyndigheten storregionala analyser och modelleringar som grund för relativt långtgående regleringar/åtgärder som föreslås införas i kommunerna. Dessa visar dessutom att det största bidraget av dioxiner till Östersjön kommer från de östra delarna av Europa. Förvaltningen anser att vattenmyndigheten inte kan dra slutsatsen att utsläpp av dioxiner från småskalig förbränning är en källa av betydelse på ett sådant bristfälligt underlag.

Dessutom saknas det rättsliga förutsättningar enligt 40 § 6 p förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för tillsynsmyndigheten att generellt ingripa mot småskalig eldning. Det kan bara ske inom ett begränsat område under begränsad tid.

Vattenmyndigheten bör därför återkomma med underlag som på ett betydligt bättre sätt kan visa på att småskalig förbränning är en signifikant källa till påverkan på vattenmiljön av dioxiner och att det är kostnadseffektivt att åtgärda dessa källor om de föreslagna åtgärderna ska kunna accepteras

Förvaltningsplanen

Inför framtagandet av förvaltningsplan 2021-2027 ska vattenmyndigheterna genomföra samråd över ett arbetsprogram med tidplan. I arbetsprogrammet finns en plan för hur och när du kan vara med och påverka fram till dess att nya beslut ska fattas om nästa åtgärdsprogram (2021-2027), reviderade miljö kvalitetsnormer och förvaltningsplan.

Förvaltningen anser att det är relativt tydligt vilka olika arbetsmoment som kommer att genomföras under kommande förvaltningscykel och när de ska genomföras. Inför arbetet med översikt av väsentliga frågor är det dock viktigt att detaljerna rörande innehållet i de olika arbetsmomenten i tid samverkas med kommunerna i vattendistriktet. Några särskilt viktiga exempel är hantering av fysiska förändringar i urbana vatten, kommunala data som en del av dataförsörjningen inför statusklassificering och normsättning inklusive undantag och samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Arbetsprogrammet är tydligt avseende hur kommunerna berörs av vattenförvaltningen. Det är dock viktigt att det sker en nära samverkan med kommunerna rörande de praktiska möjligheterna för kommunerna att genomföra sina åtgärder enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Nya regler

I slutet på mars väntas regeringen lägga fram en proposition med nya regler för miljö kvalitetsnormer för vatten. Som nämnden har påpekat redan innan den första vattencykeln 2009 krävs en genomgripande analys vilka rättsliga effekter som Vattenmyndighetens beslutade miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för med sig. Det finns anledning att upprepa det kravet.

Det gäller särskilt som det kan förväntas att Vattenmyndigheten enligt reglerna i vattenförvaltningsförordningen kommer att få en plikt (tillskillnad från en möjlighet i nuvarande bestämmelser) att tillämpa undantagsreglerna i vattenförvaltningsförordningen och vattendirektivet. Det krävs en utförlig analys hur en sådan tillämpning skall ske i fortsättningen.

Finansiering

EU-kommissionen har den 25 januari 2018 i sitt motiverade yttrande till Sverige angående att Sverige inte har infört vattendirektivet fullt ut. En betydande del av kritiken är att Sverige inte infört den så kallade ”polluter pays principen” på vattenpolitikens område. Avgifter för vattenanvändning betalas bara av de fastighetsägare som omfattas av ett allmänt VA-område. Vattenkraft, fastighetsägare med enskilda avlopp och jordbruket belastas inte med några avgifter. Vattenpolitiken blir därmed underfinansierad och det svenska systemet saknar incitament för en mer hållbar vattenanvändning. I praktiken torde kommissionen kräva att Sverige inför en allmän vattenskatt som omfattar alla verksamheter som ligger utanför vattentjänstlagens tillämpningsområde. Förvaltningen vill erinra om EU således kräver en mer allmän och gemensam finansiering på statlig nivå för att klara kraven i vattendirektivet. Det är inte rimligt att kommunala medel skall bekosta hela vattenarbetet.

Ärendet

Ärendet omfattar två samråd, dels ett samråd om åtgärdsprogram för nya prioriterade ämnen och reviderade miljö kvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen (koppar och zink), dels ett samråd över ett arbetsprogram med tidplan om förvaltningsplan 2021-2027. Samrådet inbegriper också PFAS (perfluorerade och polyfluorerade ämnen) i grundvatten. Eftersom det inte finns någon

grundvattenförekomst belägen inom stadens gränser kommenterar förvaltningen inte åtgärdsprogrammet i den delen.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden med remisstid till 9 mars 2018. Förvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid med anledning av att ärendet kommer att tas upp på nämndens sammanträde den 13 mars. Ärendet bör därför justeras omedelbart.

Utöver miljö- och hälsoskyddsnämnden har också exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, stadsledningskontoret samt Stockholm Vatten och Avfall samråden på remiss.

Bakgrund

Vattendirektivet (2000/60/EG) och dess två dotterdirektiv, grundvattendirektivet (2006/118/EG) och direktivet om prioriterade ämnen (2008/105/EG), 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, bland annat vilka gränsvärden och bedömningsgrunder som ska tillämpas vid klassificering av kemisk ytvattenstatus (prioriterade ämnen) och av ekologisk ytvattenstatus (särskilda förorenande ämnen).

Allmänt om systemet

Det finns anledning att kort redogöra för hur vattendirektivet reglerar olika kemikalier eller kemiska ämnen.

Miljökvalitetsnormer för ekologisk status i vattenförekomster byggs upp av

- Biologiska kvalitetsfaktorer
- Fysikaliskt kemiska faktorer
- Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

De särskilt förorenade ämnena (SFÄ) – till vilka zink och koppar tillhör – återfinns som en särskild kvalitetsfaktor i den fysikalisk-kemiska gruppen av kvalitetsfaktorer. Medlemsländerna har möjlighet att införa nationella gränsvärden för SFÄ och dessa definieras som ämnen som släpps ut i en vattenförekomst i betydande mängd och som inte är utpekade som prioriterade ämnen. Betydande mängd bedöms vara en sådan mängd av ett ämne som kan hindra att den ekologiska statusen uppfylls. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram gränsvärden för 26 ämnen till stöd

för vattenmyndigheternas bedömning. Om halten i vatten eller biota överskrider det tillåtna gränsvärdet klassificeras hela kvalitetsfaktorn till måttlig status.

Kemisk status byggs upp ett antal ämnen som kallas Prioriterade ämnen på vattenpolitikens område. Dessa ämnen har varit 33 st men har nu utökats med 12 ämnen till sammantaget 45 ämnen. Även för kemisk status gäller principen ”one out – all out”, dvs om ett enda av de 45 ämnena har halter som överstiger vad som föreskrivits blir hela den kemiska statusen ”uppnår ej god status”.

De 45 ämnen delas in i

- Farliga prioriterade ämnen
- Övriga prioriterade ämnen

De prioriterade ämnena och de prioriterade farliga ämnena skiljer sig genom att om gränsvärden överskrids gäller för prioriterade ämnen att utsläppen ska ”gradvis minska” medan för prioriterade farliga ämnen ska ”utsläpp och spill upphöra eller stegvis elimineras”. Av de 45 prioriterade ämnena har kommissionen angett att 21 av dessa är prioriterade farliga ämnen. värt att notera är att begreppet ”prioriterade ämnen” emellertid inte används eller är definierat i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. I bilaga 6 till HVMFS 2013:19 görs således ingen åtskillnad mellan ämnen utifrån om de är prioriterade, prioriterade farliga eller övriga ämnen, då detta inte inverkar på klassificeringen.

Vattendirektivet har endast en svag anknytning till Reach-förordningen med tillhörande lagstiftning (den allmänna kemikalie-regleringen inom EU). Det finns vissa överlappningar, men de är få. Det hänger samman med att regelsystemen har olika syften. Reach riktar sig i första hand till industrin och reglerar vilka ämnen som kräver tillstånd (särskilt farliga ämnen just nu 43 stycken) för att användas och vilka ämnen som skall ägnas särskild uppmärksamhet och bör undvikas (kandidatlistan med för närvarande 181 ämnen).

Vattendirektivet syftar till något annat. Direktivet beskriver ett önskat miljötillstånd inom ett område – normalt en förekomst av ytvatten, ett vattendrag, ett kustvatten eller en grundvattenförekomst.

Prioriterade ämnen

Gränsvärden för prioriterade ämnen för klassificering av kemisk ytvattenstatus är EU-gemensamma. Medlemsländer kan dock enligt artikel 16.8 i vattendirektivet besluta om nationella gränsvärden för prioriterade ämnen i andra medier än ytvatten. Sådana nationella gränsvärden har införts i svensk rätt för sediment avseende bly, kadmium, antracen, fluoranten och TBT (tributyltennföreningar).

Enligt vattendirektivet artikel 16.3 ska kommissionen fastställa prioriterade farliga ämnen genom att ta hänsyn det val av ämnen som lyfts fram i gemenskapslagstiftning, t.ex. Reach eller i relevanta internationella avtal.

Om gränsvärden för ett prioriterat ämne överskrids ska ett åtgärdsprogram upprättas och operativ¹ miljöövervakning inledas. Om gränsvärdet inte överskrids ska kontrollerande miljöövervakning istället genomföras vart sjätte år.

Statusklassificering och åtgärdsförslag för sex av tolv nya prioriterade ämnen i svensk rätt

I december 2016 beslutade vattendelegationerna i Sveriges fem vattendistrikt om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktens vattenförekomster för vattenförvaltningscykel 3, 2016-2021.

Under den senare delen av vattenförvaltningscykel 2, 2009-2015, ändrades EU-direktiven (2000/60/EG och 2008/105/EG) med avseende på prioriterade ämnen (genom direktiv 2013/39/EU). Ändringarna innebar bland annat att tolv nya ämnen (nr 34-45; dikofol; PFOS; kinoxifen; dioxin; aklonifen; bifenox; cybutryn; cypermetrin; diklorvos; HBCDD; heptaklor samt terbutryn) lades till på listan över prioriterade ämnen. För dessa nya ämnen krävs att nya statusklassificeringar görs, att kvalitetskrav för ytvatten fastställs, att åtgärdsprogram fastställs och att övervakningsprogrammen för distrikten kompletteras senast i december 2018. Ändringarna har införts i vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19).

Kvalitetskraven för de tolv nya prioriterade ämnena är att god kemisk status ska nås senast till 2027. I de statusklassificeringar som har genomförts med avseende på dessa nya prioriterade ämnen har sex av ämnena (PFOS; dioxin; aklonifen; cybutryn; cypermetrin samt diklorvos) uppmätts i halter över gränsvärdena i de hittills undersökta vattenförekomsterna i Sverige. Med anledning av detta har vattenmyndigheterna dels tagit fram ett förslag till åtgärdsprogram (ÅP 2018-2021) för dessa sex nya prioriterade ämnen i ytvatten, och dels förslag till föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster för de tolv nya prioriterade ämnena. Utöver de nya prioriterade ämnena har vattendelegationerna beslutat att

även PFAS (summa 11) avseende kemisk grundvattenstatus ska ingå i beslutet 2018. Anledningen till detta är att problem med höga halter av PFAS-ämnen i grundvatten uppmärksammats under vattenförvaltningens andra cykel (2009-2015).

Samrådet hålls då det gällande åtgärdsprogrammet för norra Östersjöns vattendistrikt har reviderats med anledning av att miljö kvalitetsnormer träder i kraft under 2018 för de tolv nya ämnena (se bil 2, kapitel 5, sid 41 ff). För kommunernas del innebär revideringen dels att de nya ämnena lagts till i befintliga åtgärder, dels att de nya ämnena lagts till i befintliga åtgärder och att texterna reviderats (se bil 2 kapitel 11, sid 73 ff). Dessutom har en ny åtgärd lagts till för kommunerna; att de ska verka för minskade utsläpp av dioxiner och dioxinliknande ämnen från småskalig förbränning (se bil 2 kap 5.11, sid 79).

De reviderade och det nya åtgärdsförslag som riktar sig mot kommunerna i förslaget till åtgärdsprogram är följande:

- Kommunernas åtgärd 2b) i befintligt ÅP 2016-2021:
Bedriva tillsyn så att tillförseln av växtskyddsmedlen minskar där det finns risk att MKN inte kan följas. Tillägg: aklonifen och cypermetrin.
- Kommunernas åtgärd 3 i befintligt ÅP 2016-2021:
Prioritera och genomföra sin tillsyn och ställa krav på att utsläppen av bl.a. prioriterade ämnen från avloppsledningsnät och avloppsreningsverk minskar där det finns risk att MKN inte kan följas. Tillägg: PFOS, aklonifen och cypermetrin.
- Kommunernas åtgärd 6 i befintligt ÅP 2016-2021:
Genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning enligt plan- och bygglagen så att den bidrar till att MKN kan följas. Tillägg: dioxiner och dioxinlika föreningar, PFOS, aklonifen, cypermetrin, diklorvos och cybutryn för ytvatten samt PFAS (summa 11) för grundvatten.
- Kommunernas åtgärd 7 i befintligt ÅP 2016-2021: *Upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att MKN ska kunna följas. Tillägg: PFOS, aklonifen och cypermetrin samt PFAS (summa 11) för grundvatten..*
- Kommunernas åtgärd 8 i befintligt ÅP 2016-2021:
Utveckla planer för hur dagvatten ska hanteras inom kommunen med avseende på kvantitet och kvalitet. Dagvattenplanerna ska bidra till att de åtgärder vidtas som behövs för att MKN ska kunna följas. Tillägg: dioxiner,

PFOS, akлонifen och cypermetrin samt PFAS (summa 11) för grundvatten.

- Kommunernas åtgärder 1, 5a) och 5c) i befintligt ÅP 2016-2021:

Åtgärd 1. Bedriva tillsyn av verksamheter som medför att MKN inte följs eller riskerar att inte följas. I tillsynen identifiera och ställa krav på åtgärder där påverkan från förorenade områden, avfallsdeponier och avfallshantering, textilindustri, flygplatser medför att miljö kvalitetsnormen inte följs med avseende PFOS i ytvatten och PFAS (summa 11) i grundvatten. I tillsynen av den kommunala räddningstjänsten ställa krav på sanering av skumtankar med PFOS-rester och hantering av slangar med PFAS-skum.

Åtgärd 5a och c. Anordna skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter (> 50 pers eller >10 m³/dygn) och c) bedriva tillsyn över vattenskyddsområden även med avseende på de sex nya prioriterade ämnena samt PFAS (summa 11) för grundvatten.

En ny åtgärd:

- *Kommunerna ska verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning.*

Nya bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen (koppars och zink)

Utöver miljö kvalitetsnormer och åtgärder för de nya prioriterade ämnena har vattenmyndigheterna tagit fram ett förslag till reviderade miljö kvalitetsnormer för ekologisk status i ett antal vattenförekomster. Anledningen till detta är att bedömningsgrunderna för koppars och zink, som ingår som särskilda förorenande ämnen i ekologisk status, har ändrats från att det tidigare var den lösta delen i vattnet som skulle bedömas mot gränsvärdet till att det numera är den biotillgängliga delen som ska bedömas².

Med biotillgänglig halt avses endast den del av ämnet som är tillgänglig för direkt upptag via gälar och yttre membran av djur (normalt fisk, zooplankton eller blötdjur).

² Den biotillgängliga delen i sötvatten modelleras fram i en Excel-modell, Bio-Met (<http://bio-met.net/>), genom att den lösta andelen av ämnet i vattenprovet bedöms mot pH, halten löst organiskt kol (DOC) och kalciumhalten (Ca) i vattenprovet. Den biotillgängliga delen i kustvatten modelleras fram genom en ekvation där den lösta andelen av ämnet i vattenprovet bedöms mot koncentrationen av löst organiskt kol (DOC) i provet.

Den biotillgängliga halten ska jämföras mot biotillgängligt gränsvärde i havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Den biotillgängliga halten av ett ämne beräknas genom att använda en modell som tar hänsyn till löst metallhalt i vattnet, pH, löst organiskt kol och löst kalcium. Om halten överskrider gränsvärdet klassificeras parametern till måttlig ekologisk status eller ”uppnår ej god kemisk status” beroende på om ämnet hanteras som ett SFÄ eller ett prioriterat ämne.

I Havs- och vattenmyndighetens vägledning om Miljögifter i vattenklassificering av ytvattenstatus, framgår att det saknas definition av biotillgänglighet i vattendirektivet, men att Havs- och vattenmyndigheten har definierat det som den koncentration som är tillgänglig för direktupptag och t.ex. kan tas upp via fiskgälar, passera cellernas receptorer och ge upphov till toxiska effekter. Havs- och vattenmyndigheten påtalar dock att begreppet i andra sammanhang dock även omfatta andra upptagsvägar.

Samråd om arbetsprogram och tidplan för ny förvaltningsplan 2021-2027

Samrådet omfattar också ett arbetsprogram med tidplan inför framtagandet av förvaltningsplan 2021-2027. I arbetsprogrammet finns en plan för hur och när de som berörs av detta kan vara med och påverka fram till dess att nya beslut ska fattas om nästa åtgärdsprogram (2021-2027), reviderade miljökvalitetsnormer och förvaltningsplan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Samrådet består av två delsamråd som besvaras under var sin rubrik. Dels samråd om åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen samt reviderade miljökvalitetsnormer med avseende på koppar och zink och dels samråd om arbetsprogram med tidplan inför arbetet med Förvaltningsplan 2021-2017.

Samråd om åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten samt reviderade miljökvalitetsnormer med avseende på koppar och zink.

Kommentarer på statusklassificeringar och miljökvalitetsnormer

Bristande underlag för statusklassificering

Samrådet innehåller vid ett första påseende ett digert material men vid ett närmare studium visar det sig att det finns stora brister i den statusklassificering som förslaget till åtgärdsprogram vilar på för

nya prioriterade ämnen men även på statusklassificeringen för de särskilda förorenande ämnena koppar och zink. På sid 9 i bilaga 2 anger vattenmyndigheten att det bara är c:a två procent av Sveriges alla vattenförekomster som fått någon klassificering som baseras på en eller flera mätningar av de nya prioriterade ämnena. Av de två procent som klassificerats med stöd av mätdata är det c:a hälften som fått klassificeringen ”uppnår ej god” kemisk ytvattenstatus. Dessa klassificeringar omfattar dessutom endast sex av de tolv nya prioriterade ämnena. För de övriga sex ämnena har vattenmyndigheten inte mätdata där miljö kvalitetsnormen överskridits i någon vattenförekomst. Man måste dock ha i åtanke att det endast är två procent av landets vattenförekomster som undersökts. Det är enligt vattenmyndigheten sannolikt att överskridanden sker i många fler vattenförekomster än föreliggande statusklassificering har visat.

Bristen på mätdata för prioriterade ämnen som underlag för åtgärder är ett sedan länge känt problem eftersom den kemiska statusen endast övervakas i enstaka vattenförekomster inom den regionala eller nationella miljöövervakningen. Miljöförvaltningen påbörjade därför 2009 övervakning av prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen i tre av stadens 23 vattenförekomster, vilket succesivt har utökats till 16 vattenförekomster 2017. Anledningen till att staden satsade på att genomföra egna mätningar är att det har varit nödvändigt att kontrollera vattenmyndighetens statusklassificeringar, som ofta vilar på få och äldre mätdata och ibland helt saknat mätdata.

Det är långt mer kostnadseffektivt att ha kvalitativt bra underlag och en rättvisande statusklassificering som underlag för genomförande av åtgärder, där en enda åtgärd som genomförs på felaktig grund, kan kosta långt mer än vad övervakningsprogrammet kostar. Dock är det ett stort problem för staden, men även för andra kommuner som tar fram egna mätdata, att det inte finns kanaler eller ens resurser inom den statliga förvaltningen att ta emot eller hantera kommunala data hos datavärdarna.

I den pågående statliga utredningen, ”Översyn av miljöövervakningen” (Dir 2017:58), har utredaren fått i uppdrag att göra en översyn av miljöövervakningen på lokal, regional och nationell nivå, föreslå en lämplig avgränsning mellan miljöövervakning och närliggande verksamheter samt bedöma behovet av framtida miljöövervakning. Utredaren har också fått i uppdrag att se över strukturen för de nationella datavärdarna, och utreda förutsättningarna för en finansieringsmodell som möjliggör för offentliga lokala aktörer att leverera in data som uppfyller kvalitetskraven för nationell miljöövervakning.

Det är förvaltningens uppfattning att kommunernas miljöövervakning skulle bli ett mycket värdefullt tillskott inom vattenförvaltningen, och dess förmåga att bedriva ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete och för att Sverige ska kunna nå miljökvalitetsnormerna vid de av EU uppsatta tidpunkterna för när för de ska följas. Men det är en uppgift för staten att skapa processer och rutiner för att kommunal miljöövervakningsdata ska komma till användning. Förvaltningen anser att det finns ett betydande behov av bättre underlag (mätdata) för statusklassificering och att vattenmyndigheten kompletterar med en åtgärd om detta.

Som en illustration på bristen på övervakning av prioriterade ämnen men också att övervakningen behöver samordnas bättre mellan nationell, regional och lokal nivå, och möjligen tillföras mer resurser, kan kartorna 9.3 (kontrollerande övervakning³) och 10.3 (operativ övervakning⁴) i bilaga 4 tjäna. Notera att det endast finns en enda mätpunkt i Stockholms län angiven på kartorna trots att bland annat Stockholms stad övervakar prioriterade ämnen i ett flertal av de 23 vattenförekomster som är belägna inom staden.

Motsvarande brist på övervakning av särskilda förorenande ämnen (koppars och zink) illustreras av kartorna 4a och 4b i bilaga 3 sid 37 f. Ändå ser det på karta 1c i bilaga 3 sid 30 ut som att samtliga vattenförekomster inom Stockholms stad har god status. Detta motsägs dock vid en kontroll i VISS (Vatteninformationssystem Sverige; <http://viss.lansstyrelsen.se/>) där bland annat kustvattenförekomsterna Strömmen och Brunnsviken klassats till måttlig status för både koppars och zink.

Osäker metod för klassning av biotillgänglighet av metaller

Miljöförvaltningen bedömer att den komplicerade hanteringen av metaller med beräkning av biotillgänglig koncentration i sötvatten genom filtrering, användande av biologiska ligandmodeller, medelvärdesberäkning, och för vissa parametrar dra av bakgrundshalten, bidrar med multipla osäkerheter till den slutliga bedömningen av status för ämnet ifråga. Vid varje steg adderas en osäkerhetsfaktor. Mot bakgrund av detta anser miljöförvaltningen att bedömningen av statusen för metaller enligt nuvarande metodik riskerar att bli rättsosäker och mycket svår att tillämpa i prövning,

³ Den kontrollerande övervakningen ska utföras vart sjätte år i ett urval yt- och grundvatten inom vattendistriktet. Mätningar sker i första hand i de vattenförekomster där det är mest sannolikt att detektera påverkan.

⁴ Den operativa övervakningen syftar till att beskriva statusen för de vattenförekomster som inte uppnår god vattenstatus d.v.s. att följa hur åtgärdsarbetet framskrider. Frekvensen för operativ övervakning av prioriterade ämnena ska enligt direktivet fastställas av medlemsstaterna men med ambitionen att de ska mätas minst varje månad.

tillsyn, planering och åtgärdsarbete. Vidare anser miljöförvaltningen att metodiken riskerar att bidra till negativ miljöpåverkan, eftersom utsläpp av metaller prövas i förhållande till en status som bedöms på en mycket osäker grund.

I dagsläget innebär definitionen av biotillgänglighet 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 viktig exponeringsväg men som alltså inte ingår i bedömningen av biotillgängligheten.

Metodiken strider mot miljöbalkens försiktighetsprincip och 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.

Miljöförvaltningen anser sammanfattningsvis att klassificeringen av metaller enligt nuvarande 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.

Metod för att bedöma behovet av att mäta och statusklassificera ämnen bör tas fram

Stockholms stad bedriver, som tidigare nämnts, en omfattande egen övervakning av stadens vatten. Trots detta har staden analysdata endast för ett fåtal av de nya prioriterade ämnena, bland annat beroende på höga analyskostnader men också för att de inte förväntas förekomma i Stockholmsmiljön. I en urban miljö, som Stockholm, är punktkällorna få medan huvuddelen av föroreningarna tillförs våra vatten via dagvattnet, från mängder av mindre källor och genom långväga transport via luften. Med tanke på bristande resurser och behovet av en kostnadseffektiv miljöövervakning som underlag för statusklassificering bör vattenmyndigheterna inför införlivandet av nya prioriterade ämnen ta fram en urvalsmetod som bygger på att utreda ämnenas eventuella förekomst i den svenska miljön så att endast de ämnen som är relevanta att analysera identifieras som relevanta att statusklassificera. En sådan utredning skulle också utgöra ett viktigt stöd i utformningen av kommunernas miljöövervakning.

Metoden kan exempelvis baseras på följande information:

- om användning av ämnet är reglerat inom EU och hur länge det varit reglerat
- eventuell nuvarande och historisk användning i Sverige
- eventuell import med varor som är behandlade med ämnet
- vilka mängder som kan finnas upplagrade i teknosfären
- i vilka verksamheter/miljöer/geografiska områden ämnet kan ha bildats/ använts/ kan läcka ut eller förmodas ha läckt ut
- uppmätta halter i den svenska miljön

Efter att denna information sammanställts bör en screening genomföras i de vattenmiljöer/-förekomster där utredningen visar att det finns risk för att de påverkas eller har påverkats i sådan omfattning att gränsvärdet för ämnet i fråga riskerar att överskridas. Om mätningar visar att det finns god marginal till gränsvärdet i de miljöer där förväntad påverkan är som störst kan ämnet ifråga prioriteras lågt i den kontrollerande miljöövervakning som enligt direktivet ska genomföras inom vattenförvaltningen. De ämnen där utredningen visar att de sannolikt inte förekommer i Sverige och det inte finns indikationer på att det spridits via andra vägar kan prioriteras lågt eller strykas i den kontrollerande miljöövervakningen.

Även här gäller att undantagen i vattenförvaltningsförordningen måste analyseras och att det överhuvudtaget sker en rättslig analys vilka effekter som förslagen kan tänkas få.

Kommentarer på åtgärdsförslagen för kommunerna

Vad gäller kommunernas åtgärder i syfte att uppnå god vattenkvalitet delar förvaltningen vattenmyndigheternas uppfattning att såväl förebyggande åtgärder som tillsyn över befintliga verksamheter är viktiga framgångsfaktorer.

En viktig fråga som tas upp är skyddet av vattenförekomster och tillsyn över befintliga vattenskyddsområden. Denna fråga är dubbelt aktuell eftersom det konstaterats att mycket återstår att göra för att uthålligt säkerställa tillgången till – och skyddet av – vårt dricksvatten, detta gäller inte minst i Stockholmsområdet.

Osäkerhet om vilken rådighet staden har för åtgärder mot utsläpp av PFOS så att miljö kvalitetsnormen kan följas

Ett generellt problem avseende förslagen till kommunens tillsynsåtgärder är bristen på konkretisering av dessa samt bristen på underlag om vattenförekomsternas kemiska status. Endast en konkret åtgärd som förvaltningen anser är relevant anges i förslaget, nämligen att ställa krav på de kommunala räddningstjänsterna avseende sanering av skumtankar som kan vara förorenade av

PFOS⁵. Förvaltningen genomför för närvarande undersökningar av spridningsvägar till och halter i vattenmiljön för ett flertal PFAS⁶, inklusive PFOS, för att få klarhet i vilken rådighet staden har för möjligheten att följa miljökvalitetsnormen för PFOS.

Miljöförvaltningens miljöövervakning visar att miljökvalitetsnormen för PFOS inte följs i alla utom en av de vattenförekomster i Stockholm där ämnet mäts, vilket indikerar att det finns en långväga intransport till Stockholm i en sådan omfattning att det är tveksamt att staden har egen rådighet över att miljökvalitetsnormen ska kunna följas. Förvaltningen anser därför att vattenmyndigheten kan behöva överväga någon form av undantag från krav på att miljökvalitetsnormen ska följas, likt de som finns för kvicksilver och PBDE, om vidare undersökningar slår fast att intransporten är den övervägande orsaken till att normen överskrids.

Stora brister i underlaget till förslagen om åtgärder mot utsläpp av dioxin från småskalig förbränning

I förslaget till ny åtgärd för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning redovisar vattenmyndigheten storregionala analyser och modelleringar som grund för de relativt långtgående regleringar/åtgärder som föreslås införas i kommunerna. Dessa visar dessutom att det största bidraget av dioxiner till Östersjön kommer från de östra delarna av Europa. Med tanke på det bristfälliga underlaget till åtgärdsförslagen för kommunerna mot utsläpp av dioxiner från småskalig förbränning anser förvaltningen att vattenmyndigheten bör återkomma med underlag som på ett betydligt bättre sätt kan visa på att småskalig förbränning är en signifikant källa till påverkan på vattenmiljön i de vattenförekomster där miljökvalitetsnormen för dioxiner inte följs och att det är kostnadseffektivt att åtgärda dessa källor.

Det bör också påtalas att det med hänsyn till 40 § 6 p förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd saknas möjligheter för kommunerna att ingrip mot småskalig eldning annat än under begränsad tid och endast för begränsade områden.

⁵ PFOS (Perfluoroktansulfonat) bryts inte ner i miljön vare sig på kemisk eller på biologisk väg. Den stabilitet som PFOS uppvisar är typisk för perfluorerade organiska ämnen, PFOS bedöms därför som persistent i miljön och det styrks av förekomster i miljön.

⁶ PFAS (perfluorerade och polyfluorerade ämnen) är ett samlingsnamn för över 3000 industriellt framställda kemikalier, däribland PFOS. De används i ett stort antal produkter som t. ex. i brandskum och impregneringsmedel. PFAS är vitt spridda i miljön, extremt långlivade och vissa är giftiga.

Åtgärdsförslag för utsläpp av koppar och zink i kustvattnet saknas

Bedömningsgrunderna för sötvatten och kustvatten för koppar och zink skiljer sig enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift HVMFS 2013:9, eftersom organismerna som lever i en brackvattenmiljö är betydligt känsligare för koppar och zink än de som lever i en sötvattensmiljö. Vattenmyndigheten nämner inte något om detta i bilaga 3 som är en underlagsrapport till revideringen av miljökvalitetsnormerna med avseende på koppar och zink. Vattenmyndigheten har heller inte föreslagit några åtgärder för att minska tillförseln av koppar och zink till kustvattnet i syfte att uppnå god vattenstatus där. Förvaltningen anser att åtgärdsprogrammet ska kompletteras med åtgärder för att minska tillförseln av koppar och zink till kustvattnet. Det nuvarande förslaget äventyrar möjligheterna att uppnå god status i Saltsjön.

Förvaltningen efterlyser generellt en större konkretisering av åtgärdsförslagen, som i större utsträckning bör ange operativa åtgärder mot presumtiva källor och transportvägar.

Samråd - arbetsprogram med tidplan inför framtagandet av förvaltningsplan 2021-2027

Kommentarer på arbetsprogrammet och tidplanen

För att underlätta för alla berörda att delta i vattenarbetet och lämna synpunkter på de underlag som tas fram, ska vattenmyndigheterna i början av varje förvaltningscykel hålla samråd om ett Arbetsprogram med tidplan. Det är i Arbetsprogrammet som vattenmyndigheterna ska beskriva de olika arbetsmomenten under förvaltningscykeln, vilka underlag som ska tas fram, när och hur synpunkter kan lämnas och när de formella besluten fattas.

Vattenmyndigheterna vill särskilt ha svar på följande frågor:

- Är det tydligt vilka arbetsmomenten är och när de kommer att genomföras under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur just du berörs av vattenförvaltningen?
- Är det tydligt hur och när det går att delta och tycka till om arbetet med vattenförvaltningen under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur synpunkterna från samrådet tas om hand under denna förvaltningscykel?

Förvaltningens uppfattning är att samtliga frågor kan besvaras med ja.

Förvaltningen anser att det är relativt tydligt vilka olika arbetsmoment som kommer att genomföras under kommande förvaltningscykel och när de ska genomföras. Inför kommande arbete rörande översikt av väsentliga frågor är det dock viktigt att detaljerna rörande innehållet i de olika arbetsmomenten i tid samverkas med kommunerna i vattendistriktet. Några särskilt viktiga exempel är hantering av fysiska förändringar i urbana vatten, kommunala data som en del av dataförsörjningen inför statusklassificering och normsättning inklusive undantag och samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Det skall också påpekas att det kan förväntas att vattenförvaltningsförordningen ändras så att det blir en plikt för Vattenmyndigheten att tillämpa undantagen i förordningen och direktivet. Det innebär således

- Undantag i tid
- Mindre stränga krav
- Undantag för kraftigt modifierade områden

Sådana beslut kräver nära samarbete med kommunerna, särskilt i Stockholms fall när större delen av vattenförekomsterna ligger inom urbana områden med tydlig stadsstruktur. Det krävs överhuvudtaget en rättslig analys av vilka konsekvenser förslagen får, vilket gäller särskilt som regeringen i slutet på mars 2018 väntas lägga fram förslag om nya regler för miljö kvalitetsnormer för vatten.

Arbetsprogrammet är tydligt avseende hur kommunerna berörs av vattenförvaltningen. Det är dock viktigt att det sker en nära samverkan med kommunerna rörande de praktiska möjligheterna för kommunerna att genomföra sina åtgärder enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Ett särskilt viktigt exempel på detta är kommunernas praktiska möjlighet att planera så att MKN kan följas.

Förvaltningen har goda kontakter med såväl vattenmyndigheten som länsstyrelsen, deltar aktivt i både den referensgrupp som vattenmyndigheterna har bildat samt projekten ”Mälaren – En sjö för miljoner” samt LIFE IP Rich Waters och har goda kunskaper i hur man hittar information i databasen VISS. Möjligheterna för samverkan är därmed god.

Vad gäller omhändertagandet av synpunkter ställer sig förvaltningen frågande till vad som avses med ”enstaka synpunkter” i figur 3. Enligt figuren kommer synpunkter som enligt vattenmyndigheterna bedöms som ”Orimligt eller enstaka” inte beaktas. En synpunkt kan vara väldigt viktig även om få eller endast en remissinstans har uppmärksammat den. Det torde rimligtvis vara

frågeställningens vikt snarare än antalet liknande svar som ska vara avgörande.

Det skall slutligen påpekas att remissmaterialet inte innehåller någon relevant diskussion om finansieringen av de föreslagna åtgärderna som åläggs kommunerna. Som förvaltningen tidigare påtalat har EU-kommissionen i sitt motiverade yttrande starkt kritiserat Sverige för att man inte har infört avgifter för stora grupper som använder vatten. Det gäller i princip alla verksamheter som ligger utanför ett allmänt VA-område särskilt omnämns

- Vattenkraft
- Uttag av vatten inom industrin
- Enskilda avlopp och brunnar
- Jordbruket

Kommissionens kritik, som bygger på att Sverige ska tillämpa principen om att förorenaren betalar, måste uppfattas så att kommissionen är starkt kritisk till att vattenarbetet i Sverige är underfinansierat. Med de nuvarande åtgärderna tycks Vattenmyndigheten tydligen förvänta sig att kommunerna skall bära en oproportionerligt stor del av börda för att åstadkomma god ekologisk och kemisk status i kommunernas vattenförekomster. Inte ens för Stockholms stad som är en av Sveriges rikaste kommuner med ett begränsat antal vattenförekomster är det en realistisk förväntan. För mindre kommuner med många vattenförekomster är problemen självklart mångdubbelt värre.

Därtill kommer stadens allmänna kritik mot att vattendirektivet inte fungerar för urbana miljöer och saknar avvägningssmöjligheter mot andra viktiga hållbarhets- och samhällsintressen. Det är visserligen en fråga som varken regeringen eller Vattenmyndigheterna kan åtgärda, men likväl behöver det städse framhållas när implementeringen av vattendirektivet skall ske i Sverige.

Bilagor

1. Missiv till vattenmyndighetens samråd
2. Förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen
3. Underlagsrapport reviderade miljökvalitetsnormer koppar och zink
4. Bilagor A-E till Åtgärdsprogram 2018-2021 - Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner
5. Samråd föreskrift miljökvalitetsnormer norra Östersjöns vattendistrikt
6. Samråd inför framtagandet av arbetsprogram med tidplan inför arbetet med förvaltningsplan 2021-2017

Bilaga

Tabell 1.1. De tolv nya prioriterade ämnena och deras användning, samt miljö- och hälsoegenskaper för de sex ämnen som ingår i åtgärdsprogrammet (blå celler)

Nr	Ämne & CAS-nummer	Användning	Tillåtet/ förbjudet i Sverige	Miljö- och hälsoegenskaper
34	Dikofol 115-32-2	Växtskyddsmedel och biocid (mot kvalster och fästingar). Har ingått i medel för kvalsterbekämpning i frukt och grönsaksodling.	Förbjudet sedan 1990.	
35	Perfluoroktan-sulfonsyra och dess derivat (PFOS) 1763-23-1	Har tidigare använts i brandsläckningsskum och impregneringsmedel i papper och textilier. Nu är användningen mer begränsad till förkromning av metall och användning inom halvledarindustrin och i hydrauloljor inom flygindustrin.	Förbjudet sedan 2008 (med vissa undantag).	Kan skada det ofödda barnet, kan skada spädbarn som ammas, misstänks kunna orsaka cancer, orsakar skada på organ, skadlig vid förtäring, skadlig vid inandning, giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter ¹⁾ Mycket svärnedbrytbara.
36	Kinoxifen 124495-18-7	Växtskyddsmedel (fungicid). Har använts mot mjöldagg på spannmålsprodukter.	Förbjudet sedan 1988.	
37	Dioxin och dioxinlika föreningar (inget CAS-nr)	Stor grupp av föreningar. Bildas oavsiktligt vid förbränning, t.ex. avfallsförbränning och eldning med fasta bränslen (såsom ved).	Giftiga, persistenta, och bioackumulerande. Negativa effekter redan vid låga halter: påverkar immun-, hormon-, nerv- och reproduktionssystem samt kan orsaka cancer. ²⁾	
38	Aklonifen 74070-46-5	Växtskyddsmedel (herbicide). Används mot ogräs i odlingar av ärtor, potatis, morötter, sättkepalök, dill för fröproduktion, palsternacka, jordärtskocka och kummin samt i skogsplanteskolor och energiskog (salix).	Tillåtet i Sverige.	Misstänks orsaka cancer, mycket giftigt för vattenlevande organismer (akut giftighet), mycket giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter i vattenmiljö (kronisk giftighet), kan orsaka allergisk hudreaktion. ¹⁾
39	Bifenox 42576-02-3	Växtskyddsmedel (herbicide). Används mot ogräs i odlingar av våraps och mot ogräs i utsädesodlingar av gräs insatt i höst- och våraps.	Tillåtet i Sverige.	
40	Cybutryn 28159-98-0	Biocid (algicide). Organisk kopparförening, används mot algbeväxning på båtbottnar. Produktnamn: Irgarol®	Förbjudet i antifouling-produkter inom EU sedan 2016.	Mycket giftigt för vattenlevande organismer (akut giftighet), mycket giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter i vattenmiljö (kronisk giftighet), kan orsaka allergisk hudreaktion. ¹⁾

41	Cypermtrin 52315-07-8	Biocid (insekticid), nervgift. Används främst inom jordbruket, men också mot förrådsskadeinsekter (bland annat myrmedel), för kontroll av parasiter på boskap samt inom skogsbruket mot snytbagge.	Tillåtet i Sverige.	Mycket giftigt för vattenlevande organismer (akut giftighet), mycket giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter i vattenmiljö (kronisk giftighet), kan orsaka organskador, giftig vid förtäring, kan orsaka irritation i luftvägar. ¹⁾ Är dessutom mycket giftigt för bin.
42	Diklorvos 62-73-7	Växtskyddsmedel och biocid (insekticid), mot förrådsskadeinsekter och ohyra inomhus och i växthus, lagring av spannmål, råttfällor. Användes direkt på organismer, sprayades ej på grödor.	Förbjudet i Sverige sedan 1990 och inom EU sedan 2012.	Mycket giftig för vattenlevande organismer (akut giftighet), dödlig vid inandning, giftig vid förtäring, giftig vid kontakt med hud, kan orsaka allergisk hudreaktion. ¹⁾
43	Hexabrom- cyklododekan (HBCDD) (inget CAS-nr)	Bromerat flamskyddsmedel	Förbjudet sedan 1 aug. 2015.	
44	Heptaklor och heptaklor-epoxid 76-44-8/1024-57-3	Pesticid, insekticid.	Har aldrig varit tillåtet som bekämpningsmedel i Sverige	
45	Terbutryn 886-50-0	Herbicid. Användes bland annat till höstvetete, höstkorn, solrosor, ärtor, och potatis. Har också använts för kontroll av nedsänkt och fritt flytande ogräs och alger i vattendrag, reservoarer och fiskdammar.	Förbjudet sedan 2003	