

Remissvar  
Datum 2024-06-05  
Diarienummer 4.3.3-2403-0390

Er beteckning  
LI 2023/03629

Regeringskansliet  
li.remissvar@regeringskansliet.se  
Kopia: li.spn@regeringskansliet.se

## Remiss av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

### SGI:s synpunkter

SGI har valt att yttra sig över de förslag som ges gällande dagvattenhantering och miljö kvalitetsnormer för vatten.

### Synpunkter avseende dagvattenhantering

#### Översvämning och stabilitet

Det framgår på flera ställen i betänkandet att skyfall kan leda till översvämning. Exempelvis står på sidan 374 att "Klimatförändringarna förväntas också leda till kraftigare skyfall. Denna typ av nederbörd kan vara svår för mark och växter att ta tillvara, vilket kan ge upphov till översvämningar". I detta sammanhang bör noteras att skyfall även kan leda till kraftig erosion längs diken, markytor samt invid dagvattendammar. Erosion kan påverka befintliga dagvattenanläggningar negativt och försämra vattenkvaliteten i recipienter nedströms. Skyfall och erosion kan även leda till naturolyckor så som ras, skred och slamströmmar. I samband med dessa kan föroreningar som försämrar vattenkvaliteten förekomma varför det i plan- och byggsammanhang är viktigt att dessa aspekter granskas och utreds. Det är också viktigt att uppmärksamma att med ett förändrat klimat bedöms antalet skyfall öka.

Anläggandet av dagvattensystem är viktigt inte enbart ur ett vattenkvalitetsperspektiv. Dagvattenhantering är även en säkerhetsfråga. Omhändertagandet av dagvatten utifrån dess potentiella påverkan på kringliggande mark med avseende på de geotekniska förhållandena och tänkbara följder som ras, skred och erosion är en angelägen fråga. SGI anser att PBL behöver förtydligas med avseende på hanteringen av skyfall, höga flöden samt dagvattenhantering inom och omkring ett planområde ur ett stabilitetsperspektiv. Exempelvis kan de geotekniska förutsättningarna och risken för skred begränsa hur djup en dagvattendamm kan vara och vad som utgör lämplig placering av dammen, samtidigt som dessa frågeställningar vanligtvis inte har stor synlighet/hög prioritet vid planering av dagvattendammar.

## Synpunkter avseende miljö kvalitetsnormer för vatten

SGI yttrar sig främst över förslaget att införa bestämmelser om undantag i form av blandningszoner. Vi yttrar oss även över förslagen om undantag vid källa utanför Sveriges gräns och vid kortvarig försämring. Vi kommenterar även några förslag på omformuleringar.

### Utpekandet av blandningszoner

Utredningen föreslår att undantagen från miljö kvalitetskraven för vattenmiljö utökas genom utpekandet av så kallade blandningszoner. Detta för att bättre återspegla de undantag som EU-rätten möjliggör. Gränsvärdesnormer får under vissa förutsättningar överträdas i en sådan zon. Motivet till förslaget är att bland annat öka transparensen kring hur mätningar ska göras för att anses vara representativa för ytvattenförekomster och utsläppspunkter. Utredarna föreslår också att även särskilda förorenande ämnen ska omfattas.

SGI kan se fördelar med att tydliggöra var i en vattenförekomst uppmätta halter inte får överskrida de gränsvärden som har etablerats i bilaga 6, men även bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen i bilaga 2 och 5, till HVMFS 2019:25. Detta är en frågeställning som aktualiseras även vid utredningar av förorenade områden, på land och i vattenmiljöer, inklusive sediment.

SGI har dock identifierat en del utmaningar med införandet av blandningszoner och förslaget i dess nuvarande form. Nedan sammanfattas dessa och i kommande avsnitt utvecklar vi våra synpunkter.

- Ett eventuellt införande av blandningszoner behöver föregås av en utförligare utredning.
- Begreppet punktkälla behöver definieras och SGI anser inte att det är lämpligt att etablera blandningszoner i anslutning till exempelvis småbåtshamnar, nedlagda verksamheter eller deponier.
- SGI anser att det är orealistiskt att införa ett krav på att vattenmyndigheterna ska införa blandningszoner för alla punktkällor där halter i utsläpp överskrider gränsvärdena. Om blandningszoner införs bör det vara möjligt med ett undantag i lämpliga situationer.
- Vad som gäller utanför blandningszon och för sediment (inom och utanför blandningszon) behöver förtydligas. SGI anser inte att alla provtagningspunkter utanför en blandningszon per definition ska betraktas som representativa för vattenförekomsten.
- Antalet blandningszoner det handlar om behöver utredas, liksom behov av att införa en maxgräns för den sammanlagda utbredningen av blandningszoner.
- Efterlevnaden kommer att behöva kontrolleras genom recipientkontroll. Den mängd förorening som släpps ut behöver begränsas parallellt för att förhindra att nya förorenade sedimentområden uppstår eller att föroreningar lagras in i levande organismer.
- Om ekologisk status föreslås utgöra en resultatnorm, där särskilda förorenande ämnen ingår, ställer vi oss frågande till om det enligt nuvarande förslag ens är möjligt att etablera blandningszoner avseende särskilda förorenade ämnen.

### Otillräckligt utrett förslag

SGI anser att förslaget om införandet om blandningszoner inte har utretts tillräckligt och vi delar den uppfattning som framförs i det särskilda yttrandet på sidan 961 i utredningen.

Vi tolkar det som att oklarheter om vad som är representativa provtagningslokaler vid statusklassificering har motiverat utredarna att föreslå införandet av blandningszoner. Samtidigt nämns inte, såvitt vi kan se, Havs- och vattenmyndighetens vägledning om statusklassificering från 2016. Där ges

övergripande stöd vid bedömning av vad som kan anses vara representativa underlagsdata vid klassificering av status.

Som grund för förslaget om införandet av bestämmelser om blandningszoner hänvisas till en utredning som genomfördes av Naturvårdsverket och publicerades 2009. Denna rapport har SGI inte kunnat ta del av trots omfattande eftersökningar. Det framgår i utredningen att det förslag som gavs 2009 liknar Finlands implementering, men någon utförlig beskrivning av hur bestämmelser om blandningszoner har implementerats i Finland och deras erfarenheter av detta ges inte.

SGI efterlyser en tydligare och utförligare konsekvensutredning. Detta i synnerhet av att införa bestämmelser om att vattenmyndigheterna ska etablera blandningszoner för punktkällor och om detta i sin tur innebär att alla provpunkter utanför zonen anses representativa (se vidare nedan). Konsekvenserna för vattenmyndigheterna, tillsynsmyndigheterna och verksamhetsutövarna (både de som omfattas av undantagsmöjligheten och de som ställs utanför) samt potentiella miljörisker med förslaget, behöver utredas ytterligare.

### ***Begreppet punktkälla behöver definieras***

Utredarna föreslår att vattenmyndigheten ska ange blandningszoner som finns i närheten av utsläpp från "punktkällor". Detta utan att definiera vad som avses med begreppet punktkälla. Ett begrepp som inte heller definieras i vare sig ramdirektivet för vatten eller direktivet om prioriterade ämnen. I första meningen i artikel 4 i direktivet om prioriterade ämnen hänvisas snarare till "utsläppspunkt".

Vid utredning av förorenade områden definieras en punktkälla, enligt Naturvårdsverket, som "en källa till förorening där källan kan definieras relativt väl". Föroreningar behöver därmed inte tillföras recipienten från en specifik punkt, såsom ett avloppsrör eller en skorsten, för att en källa ska betraktas som en punktkälla. Även småbåtshamnar och förorenad mark vid nedlagda verksamheter där föroreningar sprids med grundvattnet till omgivande ytvatten räknas alltså som punktkällor inom arbetet med förorenade områden. Det är därför av stor vikt att, vid ett eventuellt införande av bestämmelserna som föreslås i utredningen, definiera vad som menas med begreppet punktkälla.

Med en bredare tolkning av begreppet punktkälla, liknande den som tillämpas inom arbetet med förorenade områden, finns det egentligen inget hinder för (utan skulle snarare kunna bli ett krav, se nedan) att etablera blandningszoner även i anslutning till deponier eller nedlagda verksamheter, där föroreningar fortsatt sprids till vattenmiljön. SGI kan inte se att detta står i överensstämmelse med miljökvalitetsmålet Giftfri miljö eller de globala miljömålen och är därmed tveksamma till en sådan utveckling.

Alternativt avser utredningen att blandningszoner i huvudsak ska införas i de fall där större miljöfarliga pågående verksamheter släpper ut så pass höga halter att gränsvärden för vatten kan komma att överskridas i direkt anslutning till avloppsröret och i den plym som uppstår. En sådan striktare tolkning av begreppet punktkälla väcker frågan om vilka konsekvenser det får för de verksamheter som inte omfattas av undantagsmöjligheten, och om denna särbehandling är motiverad.

### ***Införandet av ett "ska"-krav***

Formuleringen av 2 a § i förslaget är strikt. Vattenmyndigheterna ska ange blandningszoner. Samtidigt anar man av 12 a § i förslaget att det kan förekomma fall där vattenmyndigheten (ännu inte) har angett någon blandningszon.

SGI anser att detta blir svårtolkat. Det blir oklart om vattenmyndigheterna ska ange blandningszoner vid alla punktkällor där föroreningshalterna i utsläppet överskrider gränsvärdena eller om de bara ska göra det om det efterfrågas i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet eller då kommunen ser ett behov av det med anledning av en plan. Vid ett eventuellt införande får ingen tvekan råda om hur bestämmelsen ska tillämpas.

SGI anser att ett ska-krav för alla punktkällor inte är realistiskt, utan blandningszoner måste vara ett möjligt undantag i lämpliga situationer.

### ***Provtagningspunkter utanför blandningszon***

Motivet till förslaget att införa blandningszoner är att bland annat öka transparensen kring hur mätningar ska göras för att anses vara representativa för ytvattenförekomster och utsläppspunkter. Utredarnas motiv kan i sig tolkas som att de menar att prov som har tagits utanför blandningszonen per automatik anses representativa. En strikt tolkning här, det vill säga att alla provtagningspunkter utanför blandningszon är representativa, innebär i praktiken att gränsvärdena betraktas som utsläppsgränsvärden (emission limits).

Det är också oklart vad som gäller för sediment, det vill säga om sedimenten innanför blandningszonen också undantas medan sedimentprov tagna utanför blandningszon alltid är att anse som representativa för vattenförekomsten. SGI anser att en sådan tolkning är orimlig.

Såvitt vi kan se har frågan om vad som gäller utanför blandningszon (i vattenfas) inte lyfts i utredningen, men det behöver klargöras och har implikationer för hur frågan hanteras även vid utredning av förorenade områden.

SGI anser mot bakgrund av ovanstående att även om blandningszoner etableras vid vissa punktkällor så kvarstår behovet av stöd i bedömningar av vilka provtagningsdata som kan anses vara representativa och inte, utanför sådana zoner. Införandet av blandningszoner kommer alltså inte att lösa frågorna kring representativitet.

### ***Antalet blandningszoner och hur stor areal som får täckas***

Om utredarna menar att begreppet punktkälla ska tolkas i vid mening samtidigt som ska-kravet är strikt menat och att införandet av blandningszoner innebär att provtagningspunkter utanför blandningszoner per automatik ska anses vara representativa, efterfrågar SGI en betydligt mer noggrann konsekvensutredning. SGI ser en risk för att det kan bli ohållbart att i praktiken hantera alla dessa zoner, liksom att den sammanlagda arean som utgörs av blandningszoner kan bli omfattande.

En konsekvensutredning behöver till exempel svara på hur många blandningszoner som kan behöva etableras. SGI ställer sig frågande till om det ens är möjligt att etablera en specifik zon i anslutning till varje enskild föroreningskälla, stor som liten, där halterna i utsläppet överskrider gränsvärdena. Zoner som därtill ska ses över regelbundet för att uppfylla direktivets målsättning om att blandningszonen på sikt ska krympa och för att säkerställa att den fortsatt är proportionell.

Därtill uppkommer frågan om det behövs en maxgräns för hur stor den sammanlagda utbredningen av blandningszoner i en vattenförekomst får bli. Samt hur den i så fall kan utformas, exempelvis att max 5 % av vattenförekomstens yta får ingå i blandningszoner, liksom vad som händer när det sammanlagda blandningszonsutrymmet uppnått maxgränsen. Huruvida det innebär ett stopp för ytterligare verksamheter som överskrider gränsvärdena, eller om samtliga blandningszoner då behöver ses över för att kunna tillåta ytterligare en zon. Eller om vattenförekomstens storlek kan justeras, i syfte att frigöra ytterligare utrymme.

### ***Behov av recipientkontroll och att beakta mängden***

Införandet av blandningszoner i anslutning till punktkällor kan underlätta beslut om begränsnings- eller riktvärden för avlopps- och dagvatten. Genom att utgå från ett gränsvärde uttryckt som en halt i vatten, spridningsberäkningar och blandningszon ("en maximalt tillåten utbredning av utspädningszonen") går det att uppskatta vilken koncentration som inte får överskridas i utsläppspunkten, liksom vilken mängd detta motsvarar på årsbasis.

Vi vill dock poängtera att detta förfarande inte är tillräckligt för att bedöma om en verksamhets utsläpp, ensamt eller tillsammans med annan påverkan, äventyrar miljö kvalitetsnormerna. Det beror bland annat på att föroreningar även kan spridas via till exempel luften (vid utsläpp från skorsten, men även dammande aktiviteter utomhus) eller diffust via grundvatten eller i samband med erosion. Halten i vattnet kan således bli högre än vad som kan beräknas utifrån vad som är känt utifrån mätningar i anslutning till avlopps- eller dagvattenrör (enskilda utsläppspunkter).

Plymens utbredning och utspädningen varierar också, beroende på till exempel flödesvariationer, temperatur hos avloppsvattnet och så vidare. Det finns oftast fler källor av samma ämne till samma recipient, det vill säga beräkningarna kan inte utgå ifrån att halten uppströms är noll. Beräkning av begränsningsvärden och liknande för ett enskilt utsläpp bör således inte utgå från att den faktiska spädzonen kan ta hela blandningszonen i anspråk. Det kommer att behövas marginaler för att ta höjd för osäkerheterna.

Sammantaget visar detta att om blandningszoner etableras framöver är det viktigt att kontrollera efterlevnaden genom faktiska mätningar, det vill säga löpande övervakning av halterna i recipienten, inom och utanför blandningszonen. Att endast mäta halter på utsläppet från den egna verksamheten och beräkna halter på olika avstånd är inte tillräckligt. Detta är något som enligt SGI:s uppfattning måste beaktas i en konsekvensutredning inför ett eventuellt införande.

Även den totala mängden föroreningar som tillförs vattenmiljön över tid behöver beaktas. Detta gäller i synnerhet svårnedbrytbara ämnen som binder till partiklar eller biologiska vävnader. Utsläpp som bedömts acceptabla utifrån gränsvärden uttryckta för vatten och den blandningszon som har etablerats kan bidra till att föroreningar lagras in i näringsväven eller sediment. Gränsvärden för sediment eller biota kan därmed på sikt överskridas, eller, om så redan är fallet, återhämtningen motverkas, vilket står i strid mot försämringsförbudet. I detta sammanhang är inte bara löst fraktion utan även totalhalten i utsläppet och mängden över tid viktig att reglera.

### ***Blandningszoner avseende särskilda förorenande ämnen***

Av förslaget (10.8.6. under rubriken "Överskridande av gränsvärdesnorm i blandningszon", på sid 739 i utredningen) framgår att utredarna anser att även särskilda förorenande ämnen inkluderas vid etablerandet av blandningszoner.

Bedömningsgrunderna för särskilda förorenande ämnen har i Sverige tagits fram på liknande sätt som för prioriterade ämnen. Enda skillnaden är att de regleras inom ramen för ekologisk status och inte kemisk, men det är fortfarande en kemisk analys av halter som ligger till grund för bedömningen av ekologisk status. SGI håller därför med utredarna om att särskilda förorenande ämnen i fråga om blandningszoner ur ett naturvetenskapligt perspektiv kan hanteras på samma sätt som prioriterade ämnen (och övriga ämnen i direktivet om prioriterade ämnen).

SGI noterar dock att så som ändringsförslaget nu är utformat avseende 4 kap. 4 § första stycket vattenförvaltningsförordningen (VFF) kommer särskilda förorenande ämnen att bedömas inom ramen för resultatnormer, inte gränsvärden så som är fallet för kemisk ytvattenstatus. I utredningens förslag på lydelse av 4 kap. 12 a § andra punkten VFF avseende blandningszoner och försämringsförbudet hänvisas dock endast till gränsvärdesnormer. Det senare kan tolkas som att blandningszoner trots allt inte kan införas för särskilda förorenande ämnen, eller åtminstone att myndigheter som ska besluta om plan eller tillåta verksamhet inte kan ansöka om utpekande av blandningszon avseende särskilda förorenande ämnen. Denna otydlighet behöver åtgärdas.

### **Undantag vid källa utanför Sveriges gräns**

Utredningen föreslår ett nytt undantag för situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna.



SGI håller med om att det kan vara rimligt att införa det föreslagna undantaget. Samtidigt är det dock viktigt att säkerställa att åtgärder vidtas för att minimera både lokala och nationella tillskott. Särskilt av de föroreningar för vilka rådande bakgrundshalter är så pass höga att de tydligt överskrider gränsvärdena. Gränsvärdena har satts för att skydda mot negativa effekter på ekosystem och människors hälsa, varför till och med små föroreningstillskott kan medföra påtaglig risk för negativa effekter.<sup>1</sup>

SGI anser att ett undantag som ges i dessa fall inte bör lämna det fritt att förorena ytterligare utan tvärtom behöver uttryckas på sådant sätt att tillskottet hålls på en minimal nivå.

### **Undantag vid kortvarig försämring**

Ytterligare ett undantag som föreslås avser tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten eller liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.

SGI anser att ett undantag som ges i dessa fall inte bör lämna det fritt att överskrida akuttoxiska nivåer eller att under kort tid släppa ut stora mängder ackumulerande föroreningar. SGI anser också att krav på kontroll av risker och tillsyn behöver ställas vid undantag för att tillfälligt sänka grundvattennivåer.

### **Akut toxicitet**

Här vill SGI betona vikten av att vid undantag avseende kortvarig försämring inte tillåta utsläpp som medför sådana koncentrationstoppar att akuttoxiska effekter kan uppstå i ytvattenrecipienter. De gränsvärden som anges i HVMFS 2019:25 och som uttrycks som en föroreningskoncentration som inte får överskridas vid något enskilt tillfälle (även kallat MAC-EQS) bör aldrig överskridas. Även tid på året kan behöva beaktas. Yngre levnadsstadier är ofta mer känsliga än äldre individer och en kortvarig, men hög koncentration, vid fel tid riskerar att slå ut dessa och därmed ge långvariga konsekvenser på populationsnivå. Även om koncentrationerna går ner strax efteråt kan skadan således redan vara skedd.

### **Mängd förorening**

Även mängden förorening som släpps ut bör beaktas, i synnerhet för sådana ämnen som kan ackumuleras, se ovan angående SGI:s synpunkter på blandningszoner.

### **Grundvattensänkning**

SGI menar att utredningen inte tydligt beskriver om tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön även omfattar tillåtelse att sänka grundvattenförekomsternas nivå och möjliga konsekvenser av ett sådant beslut. Ändringar av grundvattnets nivå i samband med konstruktions- och byggnadsarbeten, exempelvis vid anordnande av en dagvattenanläggning, kan medföra en risk för negativ påverkan och skador på omgivningen. Tillämpning av undantag ställer därmed krav på tillsyn och kontroll av risker.

Det finns bestämmelser om verksamhetsutövarens bedrivande av egenkontroll vid anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet (se avsnitt 4.12.10). Ansvaret för tillsyn av vattenuttag åligger länsstyrelsen. Utredningen beskriver att en tillsynsmyndighet kan kräva förslag på kontrollprogram oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Vi menar dock att det kan tydliggöras vilken omfattning av egenkontroller som krävs vid tillfälliga och kortvariga förändringar av grundvattnets nivå då dessa utförs inom ramen för undantag. Behov av utredningar, undersökning och kontrollprogram, samt

<sup>1</sup> Dosresponskurvor är ofta sigmoida (S-formade), vilket innebär att sannolikheten för effekter ökar kraftigt så snart tröskelnivån har passerats. För att ta höjd för de osäkerheter som alltid finns i sådana här sammanhang används så kallade osäkerhetsfaktorer (eng. "assessment factors"), ibland kallat säkerhetsmarginaler, vid beräkningarna. De sätts ofta till värdet 10, vilket innebär att om halterna i miljön normalt är 10 gånger högre än gränsvärdet så innebär varje litet tillskott utöver det att vi kan passera en sådan "tipping point".

uppföljning av dessa, bör rimligtvis finnas då verksamheter inte varit föremål för någon prövning i mark- och miljödomstol.

### **Omformuleringar**

SGI håller för närvarande på att ta fram vägledning som stöd vid formulering av övergripande åtgärds- mål för förorenade sedimentområden. I samband med detta har vi gått igenom lagstiftning och miljö- mål som uttrycker önskat tillstånd i den akvatiska miljön. Det har ibland varit svårt att tolka vad som i vattenförvaltningsförordningen egentligen avses med till exempel "tillståndet" och "kvaliteten". Utred- ningens förslag på ändringar i detta hänseende (exempelvis ändringsförslagen i 1 kap. 4 §, 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § VFF) anser vi underlättar förståelsen. SGI ser därför positivt på dessa ändringar.

SGI vill samtidigt framföra att begreppet "särskilda förorenande ämnen" (på engelska ofta kallade "ri- ver basin specific pollutants") frekvent förväxlas med begreppet "särskilt farliga ämnen" (på engelska "substances of very high concern"), med en helt annan juridisk innebörd (se till exempel REACH-för- ordningen).

Den engelska beteckningen (/river basin/ specific pollutants) anser vi tydligare anger vilka ämnen det är som avses: föroreningar specifika för avrinningsområdet, men inte nödvändigtvis hela landet eller EU. SGI föreslår därför att begreppet "särskilda förorenande ämnen" ersätts med ett mer rättvisande uttryck och som inte lika lätt förväxlas. Det skulle till exempel kunna vara "områdesspecifika ämnen" eller "andra relevanta föroreningar".

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Johan Anderberg efter föredragning av geotekni- kern Ulrika Isacson. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Helene Kennedy, ekotoxikologen Ann-Sofie Wernersson, geoteknikern Karin Lundström, hydrogeologen Sara Kvarts- berg och miljöjuristen Sofie Hermansson deltagit.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Johan Anderberg

Ulrika Isacson