havochvatten@havochvatten.se

vattenforvaltning@havochvatten.se

Remiss om revidering av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter

(HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende

ytvatten avseende bedömningsgrunder för PFAS

Diarienummer HaV 2024-003213

## Sammanfattning

Svenskt Vatten anser att minskade PFAS-halter i vår miljö är en mycket högt prioriterad fråga, och branschens just nu viktigaste kemikaliefråga. Sveriges VA-organisationer står inför stora utmaningar de kommande åren att minska PFAS-halterna i både dricksvatten och avloppsvatten för att minska exponeringen för PFAS i både människa och miljö. Svenskt Vatten anser att användningen av PFAS måste begränsas och arbetar aktivt kring frågan på olika sätt. Exempel på detta är påverkansarbetet kring att införa ett EU-förbud för användning av PFAS samt finansiering av forskningsprojekt inom Svenskt Vatten Utveckling (SVU) kopplat till PFAS-rening i dricksvatten och avloppsvatten. Därför välkomnas alla genomtänkta insatser som innebär att PFAS-halterna minskar i våra sjöar, hav och vattendrag. Det är viktigt att införa krav som bidrar till en ökad status hos de svenska ytvattnen avseende minskade PFAS-halter och att förorenaren får stå för reningskostnaden i stället för VA-kollektivet, samtidigt som Sverige på ett klokt sätt implementerar den kommande EU-lagstiftningen för PFAS i ytvatten och för avancerad avloppsvattenrening.

Svenskt Vatten bedömer att Havs- och vattenmyndighetens förslag inte är tillräckligt genomarbetat. Förslaget kommer innebära kostnadsökningar genom hastig höjning av VA-taxor i delar av landet på grund av ny PFAS-rening, utan motsvarande miljönytta.

Investeringar i vattenverken för att minska PFAS-halten i dricksvatten kommer i många fall behöva göras oavsett Havs- och vattenmyndighetens reviderade bedömningsgrunder, eftersom det arbetet pågått sedan länge på grund av det redan beslutade gränsvärdet för dricksvatten. Berörda bedömningsgrunder kommer därmed inte hinna ge någon effekt fram till den 1 januari 2026 när det nya gränsvärdet i dricksvatten ska börja tillämpas.

Havs- och vattenmyndighetens förslag till uppdaterade bedömningsgrunder kommer förutom vattenverken även att påverka många avloppsreningsverk i form av att ny avancerad rening orimligt snabbt behöver införas för att minska PFAS-halterna till ytvatten. Svenskt Vatten anser att minskade PFAS-halter i vår miljö är en mycket högt prioriterad fråga, men som i detta fall bör hanteras på annat sätt och i samordning med andra regleringar, för att inte medföra snabbt ökade kostnader till liten nytta.

**Svenskt Vatten anser att:**

* Havs- och vattenmyndigheten **inte bör** förekomma de nya kraven om avancerad rening i avloppsdirektivet eller kraven för PFAS24 som kommer i prioämnesdirektivet, utan invänta dessa innan bedömningsgrunderna uppdateras.
* Havs- och vattenmyndigheten på ett bättre sätt måste säkerställa helhetssynen och att ändring av bedömningsgrunderna samordnas med ovan nämnda regleringar. Genom förslaget till uppdaterade bedömningsgrunder försvårar Havs- och vattenmyndigheten möjligheterna till att förstå och uppfylla viktiga regelverk om PFAS i ytvatten.
* Havs- och vattenmyndigheten inte tillräckligt utrett konsekvenserna av att införa bedömningsgrunden nu i stället för att avvakta prioämnesdirektivets beslutande.
* Regelverket kring PFAS blir både oöverblickbart och oförutsägbart om en rad olika PFAS regleras i olika matriser och både som särskilda förorenande ämnen som den kommande miljökvalitetsnormen för god kemiska status. Ett sådant regelverk bör undvikas så långt det bara är möjligt.

**Svenskt Vatten konstaterar att:**

* De nya bedömningsgrunderna för PFAS kommer att slå hårt mot många svenska VA-organisationer, som producerar dricksvatten och renar avloppsvatten – utan motsvarande nytta för hälsa och miljö. Trots Havs- och vattenmyndighetens goda intention om att bedömningsgrunderna i förlängningen medför minskade kostnader för VA-kollektivet, bedömer Svenskt Vatten att kostnader för dricksvattenrening till stor del kommer att kvarstå samt att ett program med omöjliga och svåröverblickbara praktiska konsekvenser samt onödiga kostnader för rening av avloppsvatten tillkommer.
* Mer arbete behöver genomföras för att utreda konsekvenserna av förslaget. Havs- och vattenmyndigheten har inte tillräckligt beskrivit de konsekvenser som förslaget medför och är i vissa delar enligt Svenskt Vattens mening felaktig, framför allt när det gäller kostnader för VA-organisationerna. Koordineringen med avgörande EU-lagstiftning inom avloppsområdet förefaller nära nog obefintlig. Ytterligare förankring hos berörda intressenter och myndigheter behövs för att få en tydlig bild av konsekvenserna och därmed kunna beskriva dem på ett lämpligt sätt.

## Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat förslag till föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten avseende bedömningsgrunder för PFAS. Remissen omfattar förslag på uppdatering av bedömningsgrunderna för den särskilt förorenande ämnesgruppen PFAS. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att:

* för samtliga kategorier av ytvattenförekomster införa bedömningsgrunden 0,077 μg/kg i fiskmuskel (våtvikt) för summan av PFOA, PFNA, PFHxS och PFOS
* för dricksvattenförekomster harmonisera bedömningsgrunderna i förhållande till Livsmedelverkets senast uppdaterade föreskrifter (LIVSFS 2022:12) om dricksvatten.

Svenskt Vattens synpunkter på förslaget sammanfattas i detta remissvar samt i bilagan (excelfil). I bilagan listas endast mindre och redaktionella synpunkter till förslaget.

## Svenskt Vattens synpunkter

Svenskt Vatten ser positivt på att det finns en intention hos Havs- och vattenmyndigheten att harmonisera föreskrifterna om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och bedömningsgrunder för PFAS med Livsmedelsverkets nya dricksvattenföreskrifter. Det är viktigt att införa krav som bidrar till en ökad status hos de svenska ytvattnen avseende minskade PFAS-halter och att förorenaren får stå för reningskostnaden i stället för VA-kollektivet. Svenskt Vatten arbetar aktivt med att användningen av PFAS ska fasas ut i samhället, vilket på sikt skulle minska behovet av rening i både vattenverk och avloppsreningsverk.

Däremot kommer Havs- och vattenmyndighetens förslag till uppdaterade bedömningsgrunder alldeles för sent enligt Svenskt Vattens mening. Det finns flera aspekter att ta hänsyn till i detta avseende. Mot bakgrund av vad som beskrivs nedan anser Svenskt Vatten att Havs- och vattenmyndigheten ska avvakta införandet av nya bedömningsgrunder för PFAS i dricksvattenförekomster till dess att prioämnesdirektivet är beslutat.

### Uppdaterade bedömningsgrunder minskar inte kostnader för dricksvattenproducenterna

De nya gränsvärdena för PFAS4 och PFAS21 i dricksvatten ska tillämpas från och med den 1 januari 2026. Detta får stora konsekvenser för dricksvattenproducenterna som måste rena sitt dricksvatten från PFAS för att kunna möta de nya kraven. Flera dricksvattenproducenter arbetar just nu aktivt med att vidta åtgärder för att sänka halten PFAS i dricksvattnet. I Havs- och vattenmyndighetens konsekvensutredning nämns Svenskt Vattens uppskattning om att det nya gränsvärdet för PFAS kommer att innebära investeringar om cirka 6 miljarder kronor för VA-organisationerna. Bedömningen i dagsläget, när flera dricksvattenproducenter kunnat avgöra kostnaderna mer tydligt i sina förstudier, är att utfallet kommer att bli en något lägre investeringskostnad.

Havs- och vattenmyndigheten menar, i flera avsnitt i konsekvensutredningen, att de föreslagna uppdaterade bedömningsgrunderna skulle innebära minskade kostnader för rening i vattenverken samt att ökningar av VA-taxan skulle kunna förhindras. Detta stämmer inte enligt Svenskt Vattens mening för majoriteten av de vattenverk som redan nu arbetar med lösningar för att kunna uppfylla kvalitetskraven för dricksvatten. Projektering och investeringar i nya beredningslösningar tar lång tid och därför har arbete kring minskade PFAS-halter i dricksvattnet pågått hos många VA-organisationer ända sedan Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter trädde i kraft den 1 januari 2023. Förstudier inför och investeringar i vattenverken för att minska PFAS-halten i dricksvatten genomförs till stor del redan nu, oavsett Havs- och vattenmyndighetens reviderade bedömningsgrunder. Detta eftersom bedömningsgrunderna inte kommer att hinna ge någon effekt på statusen hos ytvattnet i dricksvattenförekomsten fram till den 1 januari 2026 när det nya gränsvärdet i dricksvatten ska börja tillämpas.

Det är givetvis positivt om PFAS-halterna i ytvatten minskar i linje med Havs- och vattenmyndighetens förslag. Den idag gällande bedömningsgrunden 90 ng/l för PFAS11 innebär att dricksvattenförekomster tillåts förorenas till betydligt högre nivåer än det kommande kravet för PFAS i dricksvatten. Däremot anser Svenskt Vatten att det framöver kommer att hända mycket när det gäller regleringen av PFAS på EU-nivå, varför Havs- och vattenmyndigheten inte bör förekomma detta utan att tillräckligt ha utrett konsekvenserna av nya bedömningsgrunder. Nationella särregleringar behöver inte alltid vara det mest miljömässigt effektiva förhållningsättet.

### Utebliven uppdatering av bedömningsgrunderna har inte utretts tillräckligt

Prioämnesdirektivet (2008/105/EG) reglerar prioriterade ämnen och vissa andra förorenande ämnen i syfte att uppnå en god kemisk ytvattenstatus. Ett förslag till reviderat prioämnesdirektiv publicerades av kommissionen i oktober 2022 (2022/0344 (COD)) där det anges uppdaterade gränsvärden för PFAS i form av 24 olika PFAS. Enligt Havs- och vattenmyndighetens konsekvensutredning anges att förslaget till det reviderade prioämnesdirektivet förväntas beslutas under 2025 med nationell implementering tidigast 2027.

Havs- och vattenmyndigheten menar bland annat att om bedömningsgrunderna inte uppdateras enligt förslaget (nollalternativet enligt konsekvensutredningen) kommer Sverige att vara mindre förberett vid uppdateringen av prioämnesdirektivet samt att den ekonomiska bördan fortsatt i stor utsträckning kommer att belasta VA-kollektivet i stället för förorenaren. Svenskt Vatten står till fullo bakom principen om att det är förorenaren som ska betala för de PFAS-utsläpp som sker till våra sjöar, hav och vattendrag. I just detta fall kommer bedömningsgrunderna för sent eftersom många VA-organisationer redan nu förbereder sig för det kommande gränsvärdet för PFAS4 i dricksvatten med de stora investeringar som det medför. I detta läge menar Svenskt Vatten att Havs- och vattenmyndigheten i stället bör avvakta prioämnesdirektivets införande av PFAS24 som kommer att ge större effekt på den kemiska ytvattenstatusen på lång sikt.

Svenskt Vatten anser att regelverket kring PFAS blir både oöverblickbart och oförutsägbart om en rad olika PFAS regleras i olika matriser och både som särskilda förorenande ämnen som den kommande miljökvalitetsnormen för god kemiska status. Ett sådant regelverk bör undvikas så långt det bara är möjligt. Genom förslaget till uppdaterade bedömningsgrunder försvårar Havs- och vattenmyndigheten möjligheterna till att förstå och uppfylla viktiga regelverk om PFAS i ytvatten. Svenskt Vatten anser att Havs- och vattenmyndigheten inte tillräckligt utrett konsekvenserna av att införa bedömningsgrunden nu i stället för att avvakta prioämnesdirektivets beslutande.

### Det nya avloppsdirektivet påverkar PFAS-reningen framöver

Ett annat EU-direktiv som också är centralt att beakta i sammanhanget är det nya avloppsvattendirektivet som beslutades formellt i ministerrådet den 5 november 2024.

I det nya avloppsvattendirektivet finns det i artikel 8 krav på så kallad kvartär rening, det vill säga avancerad rening för att kunna rena svårnedbrytbara föroreningar som exempelvis vissa läkemedelsrester. Om aktivt kol används för denna rening kommer även vissa PFAS att kunna avskiljas. Detta innebär i huvudsak att det är långkedjiga PFAS som kan avskiljas. Kortkedjiga PFAS kommer fortfarande vara svåra att avskilja med denna metod. Utbyggnaden för kvartär rening innebär att 50–100 svenska reningsverk under cirka en 25 års period kommer att behöva investera. Avloppsreningsverken ska kunna bygga ut denna avancerade rening i en takt som är rimlig utifrån tillgång till beställarkompetens och resurser, som konsulter och leverantörer, och för att inte skapa hyperinflation inom sektorn eller göra den samhällskritiska VA-branschen starkt beroende av att olämpliga länder utanför EU. Därför beslutades att utbyggnadstakten enligt avloppsdirektivet för reningsverk över 150 000 pe (cirka 20 i Sverige) ska vara klar inom tidsperioden 2033–2045. Tätorter i intervallet 10 000–150 000 pe har en liknande tidtabell, vilket i Sverige kommer omfatta cirka 50–80 reningsverk. Svenska reningsverk kommer enligt avloppsvattendirektivet ha 20 år på sig att bygga ut alla reningsverk med kvartär rening. De flesta reningsverk, 60 procent, kommer att vara klara 2039, det vill säga inom 15 år.

Ur detta perspektiv anser Svenskt Vatten att Havs- och vattenmyndighetens förslag är helt orealistiskt då förslaget till de uppdaterade bedömningsgrunderna ska börja gälla under våren 2025. Det som behöver ta 15–20 år att genomföra kan inte plötsligt ta 3–5 månader. Självfallet borde regelverket i det nya avloppsvattendirektivet belysts i Havs- och vattenmyndighetens konsekvensutredning där alla detaljer kring direktivet har varit klara sedan våren 2024.

### Ökade kostnader för avloppsrening

Havs- och vattenmyndighetens förslag till uppdaterade bedömningsgrunder kommer att påverka avloppsreningsverken i form av att ny eller förbättrad rening mycket snabbt krävs för att minska PFAS-halterna till miljön. Eftersom avloppsreningsverken inte bara påverkas av de föreslagna bedömningsgrunderna för dricksvattenförekomster, utan även av bedömningsgrunderna för biota som gäller för alla ytvattenförekomster, blir kraven på rening betydligt mer långtgående än för vattenverken. Förslaget till nya bedömningsgrunder innebär en rejäl sänkning från tidigare bedömningsgrunder. Det är sannolikt att en betydande andel av Sveriges ytvattenförekomster kommer att överskrida de föreslagna värdena, och många avloppsreningsverk kommer behöva vidta åtgärder. Havs- och vattenmyndigheten menar att det finnas synergier med kommande krav på läkemedelsrening, eftersom många avloppsreningsverk kommer att installera läkemedelsrening där även PFAS kan reduceras i samma steg. Enligt uppgifter från Svenskt Vattens medlemmar är det många avloppsreningsverk som avser att använda ozonering för att minska läkemedelshalterna. Ozon reducerar inte PFAS och i dessa fall skulle det behövas ytterligare reningssteg i form av exempelvis aktivt kol. Det behövs också betydligt mer aktivt kol för att reducera PFAS jämfört med läkemedel. Detta medför ökade reningskostnader och innebär även i vissa fall att verken måste byggas ut för att få plats med ytterligare ett reningssteg.

I konsekvensutredningen beskrivs ytterst översiktligt vilka kostnader som förslaget skulle innebära. Svenskt Vatten anser att Havs- och vattenmyndigheten inte tillräckligt utrett vilka praktiska konsekvenser eller kostnader som förslaget skulle innebära för avloppsreningsverken. Det framgår inte heller av konsekvensutredningen hur stor källa avloppsreningsverken är för det totala utsläppet av PFAS till ytvatten.

De uppdaterade bedömningsgrunderna innebär att avloppsreningsverken behöver göra betydande och hastiga investeringar med en helt orealistisk tidplan för att bidra till minskade halter av PFAS i ytvatten. Detta medför i många fall såväl ökade som onödiga kostnader för VA-organisationerna, men kan i förlängningen också innebära ännu mer behov av investeringar när de nya kraven enligt prioämnesdirektivet beslutas och införlivas. Detta är ännu ett argument för att avvakta beslutet av prioämnesdirektivet innan bedömningsgrunderna uppdateras.

Svenskt Vatten har tillsammans med IVL Svenska Miljöinstitutet gjort en uppskattning kring kostnaderna för rening av avloppsvatten enligt de föreslagna kraven för PFAS i prioämnesdirektivet. Dessa uppskattningar bygger på EU-kommissionens förslag i prioämnesdirektivet för summa 24 av PFOA-ekvivalenter och en utbyggnadstakt av avancerad rening som ligger nära den i nya avloppsdirektivet. Havs- och vattenmyndighetens förslag skulle även innebära, förutom en praktiskt helt omöjlig tidplan, kraftigt ökade kostnader jämfört med sifforna nedan då arbetet ska utföras under loppet av några månader eller år istället för 15–20 år enligt avloppsdirektivet. Kapital- och driftkostnaderna för EU-kommissionens krav i prioämnesdirektivet varierar beroende på storlek på verksamheten, nuvarande beredningsprocess och liknande och uppskattas till 65–250 miljoner euro för avloppsreningsverk över 10 000 pe och 38–150 miljoner euro för de över 100 000 pe. Sammanlagda kostnader för PFAS-rening för avloppsreningsverken blir 100–400 miljoner per år.

### Förslaget till nya bedömningsgrunder slår hårt mot VA-organisationerna

Svenskt Vatten kan konstatera att de nya bedömningsgrunderna för PFAS kommer att slå hårt mot många svenska VA-organisationer, som producerar dricksvatten och renar avloppsvatten. Trots Havs- och vattenmyndighetens intention om att bedömningsgrunderna i förlängningen medför minskade kostnader för VA-kollektivet, bedömer Svenskt Vatten att kostnader för dricksvattenrening till stor del kommer att kvarstå samt att ett program med omöjliga praktiska konsekvenser och onödiga kostnader för rening av avloppsvatten tillkommer. Svenskt Vatten anser att minskade PFAS-halter i vår miljö är en mycket högt prioriterad fråga, och branschens just nu viktigaste kemikaliefråga, men som i detta fall bör hanteras på annat sätt för att inte medföra omöjliga tidplaner och ökade kostnader till liten nytta. Havs- och vattenmyndigheten bör därför inte förekomma de nya kraven om PFAS24 som kommer i prioämnesdirektivet, utan invänta dessa innan bedömningsgrunderna uppdateras.

### Ytterligare utredning av konsekvenserna behövs

Svenskt Vatten anser att betydligt mer arbete behöver genomföras för att utreda konsekvenserna av förslaget. Havs- och vattenmyndigheten har inte tillräckligt beskrivit de konsekvenser som förslaget medför och är i vissa delar enligt Svenskt Vattens mening felaktig, framför allt när det gäller kostnader och praktiska möjligheter för VA-organisationerna. Ytterligare förankring hos berörda intressenter och myndigheter behövs för att få en tydlig bild av konsekvenserna och därmed kunna beskriva dem på ett lämpligt sätt. Havs- och vattenmyndigheten har enligt Svenskt Vatten inte heller utrett de alternativa lösningarna tillräckligt mycket, framför allt när det gäller att invänta kommande krav enligt prioämnesdirektivet. Det är mycket oroande att införa nya bedömningsgrunder utan att tydligt presentera konsekvenser och andra alternativ.

### SGU:s föreskrifter innehåller krav för PFAS24

Sedan 2023 gäller SGU:s föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten (SGU-FS 2023:1). I de uppdaterade föreskrifterna ingår PFAS24, med hänvisning till att PFAS24 finns med i den kommande revideringen av grundvattendirektivet, trots att grundvattendirektivet ännu inte är beslutat. Det är omöjligt att inte dra en parallell till Havs- och vattenmyndighetens förslag till bedömningsgrunder för ytvatten när det gäller möjligheten att göra på ett liknande sätt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Detta nämns över huvud taget inte i konsekvensutredningen.

### Redaktionella ändringar

I ändringsförslaget till tabell 1, bilaga 2 i HVFMS 2019:25 benämns vissa PFAS i PFAS4 och PFAS21 med olika namn i fotnot 8 och 10. PFAS-ämnena bör för båda parametrarna beskrivas med samma namn och harmoniseras med de benämningar som finns i dricksvattenföreskrifterna. I bilagan beskrivs detta tillsammans med andra mindre synpunkter på konsekvensutredningen.



|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| *Pär Dalhielm*VDSvenskt Vatten AB |  | *Sandra Strandh*DricksvattenexpertSvenskt Vatten AB |

### Bilaga:

Svenskt Vatten remissvar (excelfil)