

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Sveriges geologiska undersökning

Yttrande över förslag till nya föreskrifter för Kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten samt Miljökvalitetsnormer för grundvatten

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till nya föreskrifter för Kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten (SGU-FS 2022:X) samt Miljökvalitetsnormer för grundvatten (SGU-FS 2022:Y).

I sak innebär de föreslagna föreskrifterna bland annat ett tydligare fokus på riskbedömning, med målet att det riskbaserade arbetssättet ska få större genomslag i kommande förvaltningscykler. Ett tydligt riskbaserat arbetssätt för grundvattenförvaltning innebär, enligt förslagsställaren, ett ökat skydd som bidrar till en god vattenkvalitet och vattenkvantitet. Om betydande påverkanskällor kan upptäckas och åtgärdas i tid kan kostnaden för åtgärder ofta minskas samtidigt som påverkan på miljön och människors hälsa begränsas.

Förändringarna i vattenförvaltningsförordningen 2019 innebär att berörda myndigheter är skyldiga att vid beslut om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster fullt ut utnyttja det utrymme för undantag som EU-rätten medger. Då de nuvarande föreskrifterna för miljökvalitetsnormer inte hanterar undantag, har de nya föreskrifterna kompletterats så att det blir tydligare hur undantag ska beslutas.

I nuvarande föreskrifter används begreppet "riktvärde" för de högsta tillåtna halterna för klassificering av status till god kemisk status. Begreppet riktvärde används också inom arbetsområdet för förorenade områden vilket orsakar otydlighet i många situationer. Därmed byts begreppet ut till "tröskelvärde" i de nya föreskrifterna.

Flera parametrar har fått reviderade gränsvärden i det nya dricksvattendirektivet (EU 2020/2184), och det har i EU-gemensamma dokument framkommit fler parametrar som behöver beaktas för att uppnå en god grundvattenmiljö. En omvärldsanalys visar att Sverige för många parametrar har relativt höga tillåtna koncentrationer jämfört med övriga EU-länder. För framtagning av förslag på nya tröskelvärden till de ändrade föreskrifterna föreslås därför att flera parametrar (bland annat ammonium, koppar, bly, nickel och PFAS) får reviderade

halter och att nya parametrar (bland annat zink, läkemedlen karbamazepin och sulfametoxazol samt bisfenol A) läggs till.

För kvantitativ status har föreskrifterna förtydligats med bestämmelser för de ingående fyra kvalitetsfaktorerna. Dessa har tidigare ingått i den sammanlagda bedömningen av kvantitativ status, men för att tydliggöra kartläggningsprocessen skrivs de nu ut.

EU-kommissionens utvärdering av Sveriges genomförande av vattendirektivet har visat att det saknas en beskrivning av hur Sverige uppfyller de specifika mål som gäller för skyddade områden. Förslagsställaren har därför i de nya föreskrifterna förtydligat hur vattenmyndigheterna ska fastställa miljö kvalitetsnormer så att de överensstämmer med mål som följer av lagstiftningen för grundvattenberoende skyddade områden.

Ett riskbaserat arbetssätt ställer stora krav på dokumentation och redovisning av processen. Myndigheten har förtydligat föreskrifterna så att dokumentationen innehåller det som krävs, inklusive krav för rapporteringen till EU.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

De nya föreskrifterna (som ersätter nuvarande föreskrifter angående kartläggning och analys av grundvatten (SGU-FS 2013:1) samt miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2)) syftar till att Sverige ska uppfylla de miljömål som Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet) ställer.

Sverige har införlivat vattendirektivet genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660). I januari 2019 infördes ett antal författningsändringar i denna förordning samt i miljöbalken (1998:808). Ändringarna påverkar hur myndigheterna ska arbeta för att nå målen i vattendirektivet. Bland annat tydliggjordes att en verksamhet eller åtgärd inte får påbörjas om dess påverkan på vattenmiljön innebär att uppfyllandet av beslutad miljö kvalitetsnorm kan äventyras. Detta ger ett större fokus på ett riskbaserat arbetssätt. Vidare fastställs ett nytt arbetssätt som innebär att prövningsinstanser vid prövningstillfället av en ny eller ändrad verksamhet ska avgöra om vattenmyndigheternas bedömda riskanalys, statusklassificering och beslutad miljö kvalitetsnorm är korrekt. Detta ställer höga krav på tydlighet i beskrivningen av processen i föreskrifterna. Dessa författningsändringar, tillsammans med domar och förhandsbesked från EU, svenska domar och praxis samt erfarenheter från praktiskt förvaltningsarbete, bidrar till att nuvarande föreskrifter behöver förtydligas och uppdateras.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

De uppdateringar som följer av förändringar i vattenförvaltningsförordningen måste införas i föreskrifterna. För dessa är det därför, enligt förslagsställaren, inte relevant att utreda alternativa lösningar. Det anses inte heller relevant att redogöra för alternativa lösningar för förtydliganden i föreskrifterna, om de inte medför ändringar av innehållet.

Om inte uppdelningen i arbetsmoment mellan de två föreskrifterna justeras i enlighet med förslaget bedöms otydligheter angående ingående moment i kartläggningen av

grundvattenförekomster kvarstå. Konsekvensen blir en vattenförvaltning med otydlig riskbedömning. Att så långt som möjligt samordna tidsschemat för arbetsmomenten med förvaltningen av ytvatten ger också ökade incitament för en mer iterativ kartläggning och riskbedömningsprocess även för grundvatten.

Om begreppet riktvärde inte byts till tröskelvärde kommer begreppet även framgent blandas ihop med samma begrepp inom arbetsområdet för förorenade områden. Det är inte nödvändigt att byta begrepp, men bytet bedöms underlätta det praktiska vattenförvaltningsarbetet.

Revideringar av föreslagna parametrar och koncentrationer för ny tröskelvärdeslista bedöms ge en marginell ökning av antalet grundvattenförekomster som kan anses ha otillfredsställande kemisk status. Om tröskelvärdeslistan inte justeras kommer högsta tillåtna koncentration för klassificering till god status fortsatt vara höga, vilket utifrån nuvarande kunskapsläge antas kunna medföra skada på vattenmiljön och människors hälsa.

Utifrån tolkning av förhandsbesked och domar från EU-kommissionen behöver förslagsställaren förtydliga i föreskrifterna hur vattenmyndigheterna ska fastställa miljö kvalitetsnormer så att de överensstämmer med mål som följer av lagstiftningen för grundvattenberoende skyddade områden. Vattenförvaltningsförordningen har motsvarande bestämmelser och alternativa lösningar är inte aktuellt.

Om inte arbetsprocessen för kartläggning, riskbedömning och klassificering av status samt resultat av dessa dokumenteras och redovisas i tillräcklig omfattning kan inte Sverige fullgöra rapporteringen till EU. Dokumentationen behövs också som underlag inför eventuella framtida verksamheters tillståndsprocess. Alternativa lösningar är inte aktuellt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att Sverige får besluta om vilka lagar och andra författningar som behövs för att genomföra direktivets bestämmelser, men EU-kommissionen förutsätter att Sverige säkerställer genomförandet av vattendirektivets syfte. Vattendirektivet styr till vissa delar hur en medlemsstat ska bedöma mänskliga verksamheter, klassificera status och fastställa miljö kvalitetsnormer och tröskelvärden, och i övrigt finns en frihet att välja tillvägagångssätt. Det finns detaljerade vägledningsdokument, inklusive flödesscheman, som beskriver hur arbetsprocesser inom en förvaltningscykel ska fungera. Myndigheten anser att de föreslagna ändringarna i föreskrifterna bidrar till uppfyllnad av EU-direktivets mål samt harmoniserar med arbetsprocesser beskrivna i europeiska vägledningsdokument.

Regelrådet finner inget som talar emot bedömningen i remissen och finner därmed förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de nya föreskrifterna behöver träda i kraft så fort som möjligt för att kunna användas i arbetet under innevarande vattenförvaltningscykel, som påbörjades under 2022 och som ska avslutas senast december 2027, samt i kommande tillståndsprövningar.

Myndigheten menar dock att det är oklart hur detta ska förhålla sig till nuvarande beslut om miljö kvalitetsnormer, riktvärde och åtgärder för varje grundvattenförekomst och att det kan finnas behov av övergångsregler.

Konsekvenser av nya krav för införandet av dricksvattendirektivet i svensk lagstiftning kan medföra att föreskrifterna behöver revideras under 2023. En möjlighet är att avvakta samtliga revideringar i föreskrifterna till dess att det är beslutat hur krav enligt dricksvattendirektivet ska införas. Detta medför dock, enligt myndigheten, stora osäkerheter och tidsförluster för den kartläggning och riskbedömning som ska ske i början på innevarande vattenförvaltningscykel. För att minska osäkerheten är det lämpligt om föreskrifterna för grundvattenförvaltning beslutas så fort som möjligt, och därefter vid behov kompletteras/revideras utifrån beslut angående dricksvattendirektivet.

Förslagsställaren bedömer att det finns ett stort behov av utbildning och vägledning angående kartläggning, riskbedömningsförfarandet, beslut av tröskelvärden och tillämpning av miljö kvalitetsnormer till vattenmyndigheter, länsstyrelser, tillsynsmyndigheter och prövningsinstanser. Detta behov finns oavsett om föreskrifterna ändras eller inte. Det anses dock inte finnas behov av speciella informationsinsatser angående de nya föreskrifterna, mer än att uppmärksamma dem som en nyhet på den externa hemsidan.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är otydlig och i viss mån motsägelsefull, vilket är en tydlig brist. Informationen om behov av speciella informationsinsatser är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig, medan redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

De nya föreskrifterna riktas till de fem vattenmyndigheterna i deras arbete med grundvattenförvaltning. Då vattenmyndigheterna tar hjälp av länsstyrelsernas beredningssekretariat för kartläggning och riskbedömning, klassificering av status samt förslag till åtgärder och miljö kvalitetsnormer kommer även länsstyrelsernas vattenförvaltningsarbete att beröras av ändringarna i föreskrifterna. Då det enligt vattenförvaltningsförordningen är möjligt att vid behov ändra en beslutad miljö kvalitetsnorm inom ramarna för en tillståndsprocess, kommer även tillsyns- och tillståndsmyndigheter att påverkas.

I remissen anges att föreskrifterna aktualiseras för verksamhetsutövare först indirekt, till exempel vid prövning eller tillsyn. Som exempel anges att de verksamhetsutövare och företag som genomför utredningar om miljökonsekvenser av projekt inför tillståndsansökningar kan komma att påverkas av de nya föreskrifterna. Det finns ingen information om antalet berörda företag eller storleken på dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av berörd bransch är förvisso kortfattad, men tillräcklig. Information om antalet berörda företag och storleken på dessa saknas helt, vilket är en uppenbar brist.

Regelrådet finner således redovisningen utifrån bransch godtagbar, medan redovisningen utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren framhåller att de nya föreskrifterna i huvudsak är förtydliganden av redan befintliga föreskrifter och vägledningsmaterial, alternativt en anpassning till hur förvaltningsarbetet redan utförs. De bedöms därför inte påverka verksamhetsutövare och företag mer än marginellt jämfört med nuläget, inte heller avseende nya parametrar eller förändringar av tröskelvärden.

I remissen anges att föreskrifterna aktualiseras för verksamhetsutövare först indirekt, till exempel vid prövning eller tillsyn. Förslagsställaren framhåller att det är svårt att ange sannolikheten för att företag blir föremål för prövning eller tillsyn och vilka krav som eventuellt kommer ställas på företaget utifrån de ställningstaganden som vattenmyndigheterna har gjort. Tydligare föreskrifter anses dock ge ökade förutsättningar för likartad hantering inom vattendistriktet och nationellt, samtidigt som det med en förtydligad process för riskbedömning blir lättare att ta hänsyn till lokala förutsättningar. På så sätt bedöms de nya föreskrifterna bidra till ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare.

Sänkningar av tröskelvärden och fler parametrar i klassificeringen av status kan ge fler förekomster som inte uppfyller eller riskerar att inte uppfylla god kemisk grundvattenstatus. Detta kan, enligt förslagsställaren, påverka verksamhetsutövare i tillståndsärenden. Samtidigt görs bedömningen att de förtydliganden avseende dokumentation som föreslås i föreskrifterna kan komma att underlätta för verksamhetsutövare eller konsulter som genomför utredningar om miljökonsekvenser av projekt inför tillståndsansökningar.

Myndigheten har genomfört ändringar i föreskrifterna med anledning av ändringarna i överordnad författning, till exempel att vattenmyndigheterna ska besluta om undantag när villkor för det är uppfyllda. Även processerna för förklarande av undantag har förtydligats. Dessa ändringar bör leda till att vissa verksamhetsutövare får bedriva sina verksamheter i enlighet med intentionerna i prop. 2017/18:243 (Vattenmiljö och vattenkraft), under förutsättning att de uppfyller krav för undantagsbeslut. Förslagsställaren bedömer att om föreskrifterna skulle kvarstå oförändrade skulle det resultera i en otydlighet för företagen angående undantagsbestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att det inte finns några exempelberäkningar eller kvantifieringar i övrigt avseende berörda företag. Även om rådet inser de svårigheter och den stora osäkerhet som en kvalitativ redovisning skulle medföra, så hade det varit önskvärt med en ökad konkretion och tydlighet för att visa på eventuella effekter. Det är till exempel inte tydligt hur förslaget kommer påverka företag som redan har fått tillstånd utifrån mindre strikta tröskelvärden. För de företag som använder ett flertal ämnen och parametrar i sin verksamhet, såväl tillkommande som befintliga som i och med de föreslagna föreskrifterna får nya tröskelvärden, kan det, såvitt Regelrådet kan bedöma, inte uteslutas att konsekvenserna vid prövning eller tillsyn kan bli kännbara.

Regelrådet finner således redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges att företagets konkurrensförmåga inte bedöms påverkas på ett betydande sätt av de föreslagna föreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är mycket knapphändig och Regelrådet menar att det inte går att utesluta att konkurrensförhållandena kan komma att, påverkas, särskilt mot bakgrund av att det saknas såväl kvalitativ som kvantitativ information om påverkan på företagens kostnader och verksamhet samtidigt som storleken på berörda företag inte heller framgår.

Regelrådet finner därmed redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren bedömer att de nya föreskrifterna inte kommer att påverka företagets villkor i övrigt på ett betydande sätt.

Regelrådet finner inget som talar för att förslaget skulle ha någon annan påverkan på företagen än den som redogjorts för ovan och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen information i remissen om särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att viss redovisning, såsom storleken på berörda företag, saknas medan annan, såsom ekonomiska konsekvenser och konkurrensförhållanden, inte är tillräckligt tydligt beskriven.

Regelrådet finner således redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammanfattning av bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera fall, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, berörda företags antal och storlek, påverkan på kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena samt särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning, brister i kvalitet. Regelrådet inser förvisso de stora svårigheterna med att precisera konsekvenser för alla berörda företag, men vill ändå tydliggöra behovet av att redovisa detta så tydligt som möjligt. Regelrådet konstaterar att information om hur många de berörda företagen är, och storleken på dessa, saknas. Det finns inte heller kvantitativa eller kvalitativa beskrivningar avseende påverkan på företagets kostnader och verksamhet, vilket gör det mycket svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kan få. Därtill är redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena mycket knapphändig och information om små företags förutsättningar saknas. Sammantaget är detta avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

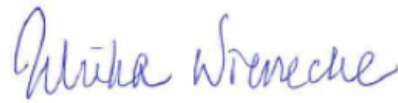
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 september 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs och Anna-Lena Bohm.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande