

Remissyttrande

Handläggare

Martin Jansson

Juridiska enheten

martin.c.jansson@havochvatten.se

Datum 2025-11-27

Dnr 2025-003116

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Hantering av kvalitetskrav för uran i ytvatten (KN2025/01829)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker de förslag som lämnas i promemorian Hantering av kvalitetskrav för uran i ytvatten.

Havs- och vattenmyndigheten anser att de föreslagna ändringarna är otydligt utformade och att regelverket blir oförutsägbart på ett sätt som kommer att försvåra både vattenförvaltningsarbetet och miljöprövningar. Det finns dessutom en risk för negativ påverkan på den svenska vattenmiljön om förutsättningarna för bedömningen av uran förändras utan ett tillförlitligt vetenskapligt underlag som grund för förändringarna.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

- Förslaget till förordningsändring saknar stöd i de krav som gäller för kartläggning och analys enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och de bakomliggande EU-rättsliga regleringarna i vattendirektivet (2000/60/EG). Om ändringen genomförs finns en risk för att den svenska vattenförvaltningen inte kommer att följa vattendirektivets krav och målsättning om att nå god vattenstatus. Detta inte minst i det fall befintlig bedömningsgrund skulle ersättas med ett under domstolsförhandling framtaget värde som inte granskats av utomstående experter och blivit föremål för samråd med allmänheten.
- Havs- och vattenmyndigheten anser att förordningsändringen i promemorian inte kan genomföras och tillämpas utan att en validerad biotillgänglighetsmodell för uran är utvecklad och finns tillgänglig. Först när nödvändiga studier är genomförda och en validerad och vetenskapligt granskad biotillgänglighetsmodell är färdigutvecklad kan urans biotillgänglighet beaktas när en ny bedömningsgrund tas fram. Därmed saknas grund för att fastställa bedömningsgrunder på annat sätt än som sker idag.
- Beräkning av metallers fördelning i vatten (speciering), som branschföreträdare idag hänvisar till, kan inte användas för att prediktera metallens biotillgänglighet det vill säga upptaget i vattenlevande organismer eller den toxiska effekt som upptaget orsakar.

- Havs- och vattenmyndighetens anser att föreslagen förordning inte heller kan tillämpas i sin nuvarande form när vattenmyndigheterna fastställer föreskrifter om miljökvalitetsnormer. De bedömningsgrunder som finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter för uran kan inte tillämpas i jämförelse mot en skattad biotillgänglig koncentration (baserad på specieringsmodellering) i en vattenförekomst. Det kräver att bedömningsgrunderna har tagits fram genom att tillämpa en biotillgänglighetsmodell.
- Föreslagen förordning borde hänvisat till bemyndigandet i 3 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen istället för 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordningen som endast avser hur kvalitetskrav enligt 4 kap. (miljökvalitetsnormer) ska bestämmas. Den föreslagna ändringen överensstämmer således inte med övriga bestämmelser för hur bedömningsgrunder fastställs enligt vattenförvaltningsförordningen.

Följande behöver förtydligas i en eventuellt fortsatt beredningen av lagstiftningsärendet:

- Hur en platsspecifik bedömning med hänsyn tagen till biotillgänglighet ska göras av en domstol/myndighet i en miljöprovning samt vilket underlag och metodik som ska ligga till grund för bedömningen.
- Bestämmelsens funktion i vattenförvaltningsarbetet givet att en vedertagen modell för att bedöma förhållandet mellan vattenkemiska parametrar och toxicitet saknas.
- Hur den föreslagna förordningsändringen utan en biotillgänglighetsmodell kan anses uppfylla kraven i vattenförvaltningsförordningen (med de hänvisningar som finns till bilaga V i vattendirektivet).

Generella synpunkter

Inledning

Uran är ett svagt radioaktivt, metalliskt grundämne, som förekommer naturligt i berg, jord och vatten. Svenska uranfyndigheter finns i alunskiffrar och i urberget¹. Vid gruvverksamhet förekommer uran bland annat i processavloppsvatten från anrikningen. Problemet med uran i vattenmiljön är i huvudsak att det är kemiskt toxiskt för biologiska organismer. Uran har till exempel negativa effekter på lever, njurar, muskelfunktion och skelett hos fisk².

Havs- och vattenmyndigheten reglerar i föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten hur uran ska klassificeras i vattenmiljön och hur miljökvalitetsnormer (kvalitetskrav) för vatten ska bestämmas. Dessa föreskrifter är styrande för hur vattenmyndigheterna beslutar om de specifika miljökvalitetsnormerna för respektive vattendistrikt i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten uppmärksammar att den föreslagna ändringen innebär en förordningsreglerad ändring jämfört med föreskrifterna. I föreskrifterna bestäms den så kallade bedömningsgrunden för uran i vatten och uttrycks i *löst koncentration*, det vill säga den fas i ett vattenprov som erhållits genom filtrering genom ett 0,45 µm-filter, eller motsvarande

¹ Se vidare <https://www.sgu.se/samhallsplanering/energi/uran/>

² Li et al., *Translocation and transformation of uranium along the aquatic food chain: New insight into uranium risks to the environment*, J. Hazard. Mater., 478 (2024), Article 135499

förbehandling. God status föreligger om uran förekommer i halter om maximalt 0,17 µg/l som årsmedelvärde och 8,6 µg/l som maximalt tillåten koncentration. Värdena är framtagna för att hänsyn ska tas till naturlig bakgrund av förekomst av uran.

Den föreslagna förordningsändringen anger till skillnad från föreskrifterna att då kvalitetskrav fastställs ska högsta tillåtna koncentration av uran i en ytvattenförekomst bestämmas i förhållande till den *biotillgängliga koncentrationen* av uran. Av promemorian framgår vidare att de föreslagna ändringarna innebär att tillståndsmyndigheten vid en tillämpning av det föreslagna regelverket ska väga in biotillgänglighet för uran om det finns ett underlag som myndigheten kan granska. Detta skulle innebära att statusklassificering och miljökvalitetsnormer kan behöva ses över om utsläpp av uran till vatten ingår i en tillståndsprövning och om miljökvalitetsnormen inte är baserad på en beräkning av biotillgängligt uran i aktuell ytvattenförekomst.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att promemorians förslag inte följer vattendirektivets krav och kommer att få konsekvenser för såväl vattenförvaltningsarbetet som tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Myndigheten anser också att ändringen medför en risk för att vattenkvaliteten i svenska vattenförekomster försämras som en följd av att utgångspunkterna för bedömningen av uran förändras. Myndighetens yttrande i det följande utgår därför från dessa förhållanden med syftet att redogöra för de skillnader som finns mellan det nuvarande regelverket och den föreslagna ändringen samt därtill för att belysa de förutsättningar som finns för att tillämpa den.

Att bestämma gränsvärden och bedömningsgrunder för metaller – gällande rätt

Vattendirektivet (2000/60/EG) är implementerat i svensk rätt genom miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen samt myndigheters föreskrifter². Vattendirektivet har som övergripande mål att alla vattenförekomster inom EU ska nå god status. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska, genom hänvisning till vattendirektivets bestämmelser, bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen (SFÄ) tas fram nationellt till skydd för människors hälsa och miljön. God status innebär bland annat att halterna av förorenande ämnen inte överstiger de av Havs- och vattenmyndigheten framtagna bedömningsgrunderna i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2019:25 framgår i 2 kap. hur statusklassificering sker och i 4 kap. hur fastställande av miljökvalitetsnormer sker. Kraven för statusklassificeringen utgår från 3 kap. vattenförvaltningsförordningen som anger att det ska göras en beskrivning och analys av distriktet samt en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets tillstånd i enlighet med artikel 5 och bilaga II i vattendirektivet. Begreppet tillstånd refererar till både ytvattenstatus och ekologisk potential enligt definitionerna i vattenförvaltningsförordningen. Kraven för normsättningen utgår från 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Av definitionerna för ekologisk status och ekologisk potential i 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen framgår att dessa ska vara klassificerade i enlighet med vattendirektivets bilaga V som därmed blir del av svensk rätt. De anvisningar som framgår av

² Här avses Havs- och vattenmyndighetens, Sveriges Geologiska undersöknings samt Vattenmyndigheternas föreskrifter.

nämnd bilaga är således styrande för den process som gäller i svensk vattenförvaltning vad gäller metod för att ta fram en bedömningsgrund för exempelvis uran.

EU-rättsliga principer för att ta fram bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen

I bilaga V framgår för kvalitetsfaktorn SFÄ, för god status, att denna inte får uppvisa koncentrationer som överstiger bedömningsgrunderna. Dessa ska upprättats i enlighet med förfarandet i avsnitt 1.2.6 i bilaga V. Avsnittet beskriver generella principer för hur bedömningsgrunder ska fastställas. Det specificeras att metoden för framtagande av bedömningsgrunderna ska stämma överens med metod och riktlinjer som angavs i direktiv 93/67/EEG och förordning (EG) nr 1488/94. Dessa regleringar ersattes med de krav som följer av Reach-förordningen (EG nr 1907/2006). Vidare framgår att bedömningsgrunden ska granskas av utomstående experter och bli föremål för samråd med allmänheten.

Metoden för att ta fram en bedömningsgrund specificeras närmare i två EU-vägledningar³. Dessa vägledningar är framtagna för att, så långt det går, stämma överens med annan kemikalielagstiftning så som Reach-förordningen. Till exempel överensstämmer metoden för att ta fram bedömningsgrund för skydd av vattenlevande organismer med motsvarande Reach-vägledning⁴.

Generell princip för hur bedömningsgrunder och gränsvärden för kemikalieriskbedömningar tas fram

Kemikalielagstiftningen kräver att det ska finnas tillräckliga data om ämnets egenskaper och risker för att ämnet ska få tillverkas eller släppas ut på EU-marknaden. Information om ämnets inneboende egenskaper och dess toxicitet (giftighet) är nödvändigt för riskbedömningen. Ju mer omfattande toxicitetsdata desto säkrare riskbedömning. Riskbedömningen för vattenlevande organismer vilar på samma princip. Ju fler tillförlitliga ekotoxicitetsstudier med olika organismer och exponeringsscenarier desto mer förfinad riskbedömning. Det i sin tur resulterar i att en lägre säkerhetsfaktor kan tillämpas. En säkerhetsfaktor används för att extrapolera resultat från labbstudier med ett begränsat antal arter och exponeringsscenarier, så att bedömningsgrunden ska skydda alla ytvattenarter.⁵

Metod för att ta fram bedömningsgrunder med hänsyn till biotillgänglighet

Ett kompletterande sätt att förfinad riskbedömningen för metaller är genom att bedömningsgrunden tas fram med hänsyn till biotillgänglighet. Termen "biotillgänglighet" kan betyda flera olika saker beroende på det specifika vetenskapsområdet. I relation till vattendirektivet inkluderar en metalls biotillgänglighet såväl upptaget i vattenlevande organismer som de toxiska effekter upptaget orsakar. En metalls upptag påverkas av vattenkemiska parametrar då dessa parametrar styr

³ CIS 27 (Guidance Document No: 27 Technical Guidance For Deriving Environmental Quality Standards) och CIS 38 (Guidance Document No. 38 Technical Guidance for Implementing Environmental Quality Standards (EQS) for metals).

⁴ Guidance on information requirements and chemical safety assessment Chapter R.10: Characterisation of dose [concentration]-response for environment.

⁵ Exempel: Om industrin och/eller forskare har tagit fram kronisk ekotoxicitetsdata för arter från tre trofiska nivåer (oftast alg, kräftdjur och fisk) så används 10 som säkerhetsfaktor. Den känsligaste artens "effekt-koncentration" till exempel *No Observed Effect Concentration* (NOEC) eller *Effective Concentration* (EC10) divideras med säkerhetsfaktorn för att få fram en bedömningsgrund eller *Predicted No-Effect Concentration* (PNEC) som ska skydda alla arter. Säkerhetsfaktorn kan vara; 1000, 100, 50, 10, eller 1–5 beroende på dataunderlagets omfattning.

metallens fördelning mellan olika förekomstformer (speciering av metallen) i vattenmiljön som till exempel fria metalljoner, komplexbundet eller bundet till partiklar.

Specieringsbaserad modellering så som exempelvis WHAM (Windermere Humic Aqueous Model), Phreeqc och VisualMinteq kan användas för att uppskatta metallens olika förekomstformer i vatten, men inte deras toxicitet i olika vattenlevande organismer.

Vägledningsdokumentet CIS Guidance Dokument no 38 tydliggör att det *inte är möjligt* att prediktera biotillgänglighet (det vill säga upptag och toxicitet) baserat enbart på specieringsmodellering. Biotillgänglighetsmodeller behöver baseras på empiriska studier där förhållandet mellan relevanta vattenkemiska parametrar och toxiska effekter hos vattenlevande organismer har studerats.

Biotillgänglighetsmodellen måste också testas och valideras under fältförhållanden. När modellen är validerad kan effektkoncentrationerna för de olika testorganismer som bedömningsgrunden baseras på, normaliseras till samma vattenkemiska förhållanden. Först då finns en bedömningsgrund som baseras på biotillgänglighet. Den biotillgängliga koncentrationen i en enskild vattenförekomst baserat på de lokala vattenkemiska förhållanden som råder, kan sedan jämföras mot denna bedömningsgrund. Detta förfarande möjliggör en platsspecifik bedömning.

EU-vägledningarna CIS 27 och CIS 38 anger att biotillgänglighetsmodeller kan användas för att ta fram bedömningsgrunder för metaller, men det finns inget krav på att sådana modeller ska användas. De bedömningsgrunder som myndigheter tar fram utifrån vattendirektivet ska baseras på tillgängliga vetenskapligt baserade underlag. Myndigheter har inget ansvar för att genomföra studier eller för att ta fram biotillgänglighetsmodeller. De biotillgänglighetsmodeller (till exempel för nickel, koppar och zink) som har utvecklats under europeisk lagstiftning har alla tagits fram på frivillig basis av industrin. Modellerna har därefter granskats av myndigheter. Myndighetens förslag till bedömningsgrunder har remitterats för att sedan ingå i föreskrifter och kunna ligga till grund för beslut.⁶

Detaljerade synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten anser att de föreslagna bestämmelserna skulle påverka såväl vattenförvaltningsarbetet som tillståndsprövningar enligt miljöbalken där bedömningsgrunden för uran har betydelse för bedömningen av tillåtligheten och villkoren för specifika verksamheter.

Myndighetens övergripande uppfattning är att promemorians förslag i flera delar är otydliga, framförallt vad gäller vilken myndighet eller domstol som ska besluta om eller ta ställning bedömningsgrunden. Det är också oklart vilket underlag som kan och ska ligga till grund för bedömningen. Såväl vattenförvaltningsarbetet som miljöprövningar kommer sannolikt bli mindre förutsägbara när underlaget för bedömningar och beslut kan variera. Havs- och vattenmyndigheten anser att dessa oklarheter också innebär att det inte säkerställs att de EU-rättsliga förpliktelserna enligt vattendirektivet kan följas. Det finns därmed också en risk för att vattenkvaliteten i svenska vattenförekomster kommer att försämrats och att målet att nå god vattenstatus inte kan nås om de föreslagna reglerna ändå skulle genomföras.

I det följande utvecklar myndigheten denna ståndpunkt.

⁶ Remissinstanser har bland annat varit statliga myndigheter, kommuner, universitet, vattenråd och olika intresseorganisationer.

Konsekvenser för vattenförvaltningsarbetet

I vattenförvaltningsarbetet sker klassificering av vattenförekomster av vattenmyndigheterna och miljökvalitetsnormer bestäms inom respektive distrikt. För att de EU-rättsliga krav som gäller ska kunna uppfyllas är det avgörande att underlaget för arbetet är korrekt men också att de administrativa förutsättningarna är tydliga. Med det ska förstås att de bedömningsgrunder som ligger till grund för normsättningen har teknisk och vetenskaplig relevans och att det är tydligt vilka bemyndiganden respektive myndighet har för sitt arbete.

Av den föreslagna bestämmelsen i 4 c vattenförvaltningsförordningen framgår att när de kvalitetskrav som avses i 4 § 1 fastställs ska högsta tillåtna koncentration av uran i en ytvattenförekomst bestämmas i förhållande till den biotillgängliga koncentrationen av uran. Bestämmelsen beskriver alltså bestämningen av biotillgänglighet i relation till att kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) fastställs. Havs- och vattenmyndigheten vill uppmärksamma att frågan om biotillgänglighet och dess betydelse inte bedöms i samband med att miljökvalitetsnormen bestäms. Det sker istället när bedömningsgrunden tas fram i samband med statusklassificeringen enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen (under fasen med kartläggning och analys).⁷

De föreslagna förordningsändringarna avser, såsom det får förstås, att ändra förutsättningarna för hur urans biotillgänglighet ska beaktas vid statusklassificering och när normsättningen beslutas. Havs- och vattenmyndigheten anser att detta rimligen innebär att myndigheten ska ta fram en sådan bedömningsgrund även enligt de nya bestämmelserna eftersom halten av biotillgängligt uran som ska beaktas inte anges i förordningen. Det framgår också implicit av paragrafens andra stycke låt vara att hänvisningen till bemyndigandet i 4 kap. 8 § inte är korrekt (rätteligen 3 kap. 4 §). Paragrafens andra stycke får också anses innebära att om Havs- och vattenmyndigheten inte har några föreskrifter som avser biotillgängliga halter får en beräkning göras i enskilda fall.

Den föreslagna regleringen är i dessa delar otydlig eftersom det inte går att urskilja vilken myndighet som ska göra den platsspecifika bedömningen om inga generella föreskrifter finns. Författningstexten hänvisar primärt till att detta ska ske i samband med normsättningen, vilket indikerar att det är vattenmyndigheten som avses. Havs- och vattenmyndigheten uppmärksammar dock att vattenmyndigheterna inte omfattas av bemyndigandet i 3 kap. 4 § i vattenförvaltningsförordningen vilket innebär att de heller inte kan fastställa vilken biotillgänglig halt som kan eller ska ligga till grund för kvalitetskraven.

Bestämmelserna är alltså formulerade på ett sätt som inte står i överensstämmelse med de bemyndiganden och förfaranden som i övrigt gäller enligt vattenförvaltningsförordningen. Den föreslagna förordningen skapar en osäkerhet och en otydlighet kring vilken myndighet som ska eller kan reglera hur urans biotillgänglighet ska beaktas och när det ska ske.

Betydelsen av ett vetenskapligt underlag för bedömningsgrunden för uran

Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med bemyndigandet i 3 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och vattendirektivets krav tagit fram bedömningsgrunder som

⁷ Jfr prop. 2017/18:243, s. 155, där det anges att den klassificering av vattnet som vattenmyndigheten har gjort kommer till uttryck i beslut inom ramen för den kartläggning och analys av vattenkvaliteten som vattenmyndigheten gör enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen och att klassningen inte är en miljökvalitetsnorm.

beaktar säkerhetsfaktorer och som granskats av utomstående experter samt i samråd med allmänheten.

Att införa eller tillämpa en bedömningsgrund som beaktar biotillgänglighet som inte tagits fram enligt vattendirektivets krav med granskning av utomstående experter och samråd med allmänheten saknar, enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning, stöd i vattenförvaltningsförordningens övriga bestämmelser och kraven i vattendirektivets bilaga V. En sådan bedömningsgrund kan därför inte heller anses vara lagligen grundad. Havs- och vattenmyndigheten anser att de föreslagna bestämmelserna enligt promemorian inte relaterar till dessa krav och det framstår som ottydligt vilka bedömningar som har gjorts. Det framstår också som ottydligt hur föreskrivande myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten och/eller vattenmyndigheterna) ska förhålla sig till att underlag saknas för en robust och vetenskapligt förankrad bedömning.

För att relatera kraven till de nu gällande bestämmelserna om bedömningsgrunder för uran kan nämnas att dessa baseras på en rapport som är framtagen av det nederländska, statligt finansierade forskningsinstitutet RIVM⁸. RIVM har utvärderat all relevant ekotoxicitetsdata som fanns tillgänglig 2013. Dataurvalet i rapporten baseras på vissa generella, konservativa och vanligt förekommande avgränsningar och har därefter kunnat läggas till grund för de bedömningar som har gjorts om vilka halter som föreskrivits.

I det nu aktuella fallet med att istället för att beakta löst halt utgå från biotillgängliga halter kan noteras att det ännu saknas en validerad biotillgänglighetsmodell för uran. Vilka uranspecier som tas upp och orsakar toxicitet i arter har inte studerats i detalj. Därför går det inte att skatta den biotillgängliga halten (det vill säga toxisk halt) baserat på specieringsmodellering och antagandet att endast en förekomstform eller några få uranspecier är toxiska. Om den nuvarande bedömningsgrunden för uran skulle jämföras mot en teoretiskt skattad halt enbart baserad på specieringsmodellering kommer sannolikt risken för vattenlevande organismer att underskattas. Det finns därmed också en risk för att vattenkvaliteten i svenska vattenförekomster försämras.

Eftersom förhållandet mellan vattenkemiska parametrar och toxiciteten inte är känd så finns det också en risk att flera olika specieringsmodelleringar kommer att användas och att resultaten baseras på olika antaganden om vilka specier som är toxiska. Havs- och vattenmyndigheten anser att om förslaget genomförs kommer inte de krav som såväl EU-rättsliga regleringar som svenska bestämmelser ställer på hur en bedömningsgrund ska tas fram att uppfyllas. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att den nuvarande bedömningsgrunden för uran kan jämföras mot om en teoretiskt skattad halt enbart baserad på specieringsmodellering eftersom risken för vattenlevande organismer sannolikt kommer att underskattas.

Betydelse och konsekvenser för beslutade miljö kvalitetsnormer

Om den föreslagna förordningsändringen träder i kraft kommer det, enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning, innebära att gällande föreskrifter och förordningen kommer att stå i strid med varandra. Havs- och vattenmyndigheten anser, så som nämnts ovan, att det inte utan en biotillgänglighetsmodell kan föreskrivas om en bedömningsgrund med biotillgängliga

⁸ [Water quality standards for uranium : Proposal for new standards according to the Water Framework Directive 270006003.](#)

halter. Det innebär att det framstår som otydligt vilka bestämmelser som ska tillämpas när vattenmyndigheterna klassificerar och beslutar om normer för specifika vattenförekomster.

Den föreslagna förordningen har generell innebörd och skulle innebära att alla vattenförekomster där uran släpps ut eller tillförs i betydande mängd och som har klassificerats skulle få klassificeras om. Innebörden av det är också att miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster där uran har klassificerats enligt nuvarande föreskrifter sannolikt kommer att behöva göras om. Det saknas övergångsbestämmelser varför denna effekt uppstår direkt. Havs- och vattenmyndigheten anser att det inte kan anses stå i överensstämmelse med vattendirektivet att utan vetenskaplig grund upphäva en bedömningsgrund som Sverige tidigare rapporterat till kommissionen utifrån fara för vattenmiljön.

I senaste förvaltningscykeln är 72 vattenförekomster (vattendrag och sjöar) statusklassificerade till måttlig status baserat på förekomst av uran. Dessa vattenförekomster finns i olika vattendistrikt och faller därmed under olika vattenmyndigheter. Det kan inte uteslutas att det kan komma att innebära ett betydande arbete för vattenmyndigheter med omklassificering och beslut om nya normer. I pågående prövningar där frågan om uran har betydelse kommer det som ett alternativ till att statusklassificeringen eller normen ändras efter eget initiativ från vattenmyndigheten kunna aktualiseras förfaranden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken. Motsvarande arbete måste dock göras om normen ska ändras. Enligt vad som anförts ovan finner dock Havs- och vattenmyndigheten att detta inte är förenligt med vattendirektivet eller de svenska bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen.

Konsekvenser för miljöprövningar

Klassificeringen av SFÄ och därmed av uran har betydelse inte bara för normsättningen men också för möjligheten att beviljas tillstånd enligt miljöbalken för en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet, inte minst då icke-försämringskravet bedöms i förhållande till statusklassificeringen. I 5 kap. 4 § miljöbalken finns bestämmelser som innebär att tillstånd inte får ges till en verksamhet eller åtgärd som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm. Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken kan alltså en verksamhet med påverkan på en vattenförekomst där uran klassificeras behöva vidta skyddsåtgärder för att förhindra försämring av vattnets status eller potential. Om uran är klassificerat till måttlig status eller potential är inte ytterligare försämring tillåten med vilket ska förstås som att halten av uran ökar i en för vattenförekomsten representativ övervakningsstation. Om uran är klassificerat till god status eller potential får inte halten av uran öka på ett sådant sätt att gränsen för måttlig status eller potential överskrids. Detta gäller såväl långsiktig som tillfällig försämring.

Det finns en omfattande praxis från både svenska domstolar och EU-domstolen där framförallt *Weserdomen* (EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13), *Association France Nature Environnement* (EU-domstolens dom den 5 maj 2022 i mål C-525/20) samt *Land Nordrhein-Westfalen* (EU-domstolens dom den 28 maj 2020 i mål C-535/18) är betydelsefulla för bedömningen av otillåten försämring eller äventyr av möjligheten att följa den beslutade miljö kvalitetsnormen.

I provningar för tillstånd enligt miljöbalken har således bedömningsgrunder betydelse för bedömningen av om ett utsläpp av ett visst ämne innebär en risk för påverkan på vattenmiljön och på vattenlevande organismer. I normalfallet presenterar sökanden utsläppsmängder och utsläppshalter för ett nuläge och jämför detta med den sökta verksamheten. Bedömningsgrunder gäller inte för en verksamhets utsläppshalter utan för halter i recipienten som ett mått på en viss vattenkvalitet. Sökanden presenterar vanligen också medel- och maxhalter av aktuell förorening som uppmätts idag och som beräknas uppstå i recipienten i för vattenförekomsten representativa provtagningspunkter. De beräknade framtida halterna i recipienten jämförs med bedömningsgrunderna i HVMFS 2019:25 och kan därmed ligga till grund för en bedömning av om verksamheten är tillåtlig eller vilka villkor som måste föreskrivas.

Platsspecifik bedömning efter förfarande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken

Enligt den föreslagna förordningsändringen ska uran bedömas utifrån biotillgängliga halter. I en provning för tillstånd skulle det i dagsläget innebära att gällande statusklassificering skulle vara fel och att även miljökvalitetsnormen sannolikt skulle behöva beslutas på nytt. Det beror på att den nuvarande klassificeringen och normen har beslutats i enlighet med de bedömningsgrunder som framgår av nuvarande föreskrifter.

Enligt 22 kap. 13 § miljöbalken ska mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om utredningen i målet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. I en begäran om yttrande ska domstolen redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormerna så att bristen avhjälps.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att ett sådant förfarande kan bli aktuellt för det fall det inte finns några generella föreskrifter om en ny bedömningsgrund och det istället skulle ske en beräkning för en enskild vattenförekomst (motsvarande en platsspecifik bedömning). Av promemorian framgår också att den tillståndsprövande myndigheten ska väga in biotillgänglighet för uran om det finns ett underlag som myndigheten kan granska. Det innebär att statusklassificering och miljökvalitetsnormer kan behöva ses över om utsläpp av uran till vatten ingår i en tillståndsprövning och miljökvalitetsnormen inte är baserad på en beräkning av biotillgängligt uran i aktuell ytvattenförekomst. Med detta får förstås att den tillståndsprövande myndigheten ska göra en bedömning av underlaget och vid behov begära ett yttrande enligt 22 kap 13 § miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten vill här uppmärksamma att de föreslagna bestämmelserna även i detta sammanhang är otydliga eftersom ett yttrande av vattenmyndigheten bara är en delmängd i en eventuell platsspecifik bedömning. Såsom nämnts ovan är det endast Havs- och vattenmyndigheten som har bemyndigande att meddela föreskrifter om bedömningsgrunder enligt 3 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen. Det framstår därför som oklart hur ett yttrande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken kan resultera i en platsspecifik bedömning enligt de föreslagna bestämmelserna, särskilt mot bakgrund av att ett sådant yttrande inte riktas till någon annan än vattenmyndigheten. Här kan för övrigt noteras att inte heller mark- och miljödomstolen enligt

gällande rätt har några bemyndiganden eller möjligheter att beakta andra förhållanden än dem som gäller enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.⁹

Av promemorian framgår dock att tillgängliga beräkningsmetoder eller modeller för biotillgänglighet ska kunna utgöra grund för bedömningen av om vattenförekomsten påverkas på ett otillåtet sätt i förhållande till verksamhetens utsläpp av uran i ytvatten. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är oklart vad som avses med detta. Funktionellt får det sannolikt förstås som att det är mark- och miljödomstolen som i ett enskilt fall ska avgöra vilken platsspecifik bedömningsgrund som lämpligen ska gälla. Det framstår som oklart om domstolen i detta sammanhang ska göra sin bedömning utifrån gällande bestämmelser för kartläggning och analys enligt 3 kap. vattenförvaltningsförordningen eller om det är en frifältsanalys som avses. Havs- och vattenmyndigheten anser att de föreslagna bestämmelserna och promemorians motiv i denna del är ofullständiga och att det inte tydligt framgår hur en platsspecifik bedömning ska gå till. Havs- och vattenmyndigheten finner att de EU-rättsliga kraven enligt vattendirektivet inte kan säkerställas med det förmodade förfarandet.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det finns en stor risk för att bedömningarna om vilka krav som ska gälla kommer variera om den föreslagna regleringen ändå skulle genomföras. Det skapar en situation där förutsägbarheten kring vilka förutsättningar som gäller minskar. Inom en miljöprövning skulle en platsspecifik bedömning kunna innebära att sökanden beräknar uranhalter med hjälp av specieringsmodeller som baseras på vattnets kvalitet (pH, DOC med mera) för att bidra med det underlag som mark- och miljödomstolen behöver för ett eventuellt yttrande till vattenmyndigheten. Dessa underlag skulle sannolikt kunna ge uppgifter om vilka förekomstformer av uran som kan finnas i recipienten men inte vilken biotillgänglighet, det vill säga upptaget i vattenlevande organismer och därmed vilken toxisk effekt dessa har. Dessa förekomstformers toxicitet i recipienten kan inte tas fram med specieringsmetoder eftersom det i nuläget saknas en biotillgänglighetsmodell för uran. Det går inte heller att jämföra resultatet från en specieringsmodell med bedömningsgrunden för uran i HVMFS 2019:25 som gäller totalt löst halt av uran och inte bara vissa av urans toxiska förekomstformer. Så som nämnts ovan anser Havs- och vattenmyndigheten att sådana jämförelser inte vilar på en naturvetenskapligt grund och att de därför inte heller kan användas för att bestämma vad som sannolikt avses med biotillgänglig koncentration enligt promemorians förslag.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Niklas Törnell. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredaren Noomi Asker, utredaren Theres Söderberg, utredaren Bengt Fjällborg, verksjuristen Ramona Liveland samt verksjuristen Martin Jansson medverkat.

Anna Ledin

Niclas Törnell

⁹ Se Mark- och miljödomstolens dom den 7 november 2023 i mål M 5532-22

Kopia till:

kn.nm@regeringskansliet.se