



Regeringskansliet, Miljödepartementet

Yttrande över Kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten 2000/60/EC, prioämnesdirektivet 2008/105/EC och grundvattendirektivet 2006/118/EC

Er beteckning: M2022/01113

Länsstyrelsen Västernorrland, som också är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt (nedan länsstyrelsen), har tagit del av remiss gällande Kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten 2000/60/EG, prioämnesdirektivet 2008/105/EG och grundvattendirektivet 2006/118/EG.

Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste och övergripande synpunkterna. Därefter följer tre avsnitt indelade per direktiv, artikel eller bilaga, där länsstyrelsen utvecklar mer detaljerade synpunkter på de förslag till ändringar som länsstyrelsen avstyrker eller är positiva till. Övriga artiklar eller bilagor i förslaget som inte omnämns särskilt har länsstyrelsen inte några synpunkter på.

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i följande del:

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget till att övervakningsdata och den resulterade statusen ska göras tillgänglig och rapporteras minst en gång per år. Den administrativa bördan och kostnaderna av förslaget är oproportionerligt betungande sett till nyttan med förslaget.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till följande förslag, utan ytterligare synpunkter:

- Artikel 3, 15, 16, 17 i vattendirektivet.
- Artikel 1, 2, 4 och 8–10 samt Bilaga 3 och 4 i grundvattendirektivet.
- Artikel 8 samt bilaga 2 i prioämnesdirektivet.

Länsstyrelsen vill därutöver särskilt lyfta fram följande övergripande synpunkter:

- Länsstyrelsen har inte kunnat utläsa några förslag om vilka målår (tidpunkter då miljömålen senast ska vara uppnådda) som ska gälla för de nya prioriterade ämnena. Förslaget bör kompletteras med sådana målår samt bestämmelser för hur målår ska beslutas för nya och/eller reviderade ämnen i kommissionens kommande delegerande akter.
- Länsstyrelsen vill framföra ett önskemål om att förslaget till ändringsdirektiv ska börja gälla så att det kan tillämpas i samband med starten av en ny förvaltningscykel. Detta för att förenkla det praktiska genomförandet för medlemsstaterna så långt som möjligt. Att genomföra ändringarna vid sidan av arbetet med den pågående ordinarie förvaltningscykeln blir onödigt betungande eftersom det då inte går att samordna arbetsuppgifterna på ett effektivt sätt.
- Länsstyrelsen saknar underlag för bilaga 1 och 2 till prioämnesdirektivet och kan därför inte utvärdera de föreslagna gränsvärdena i bilagorna eller de bedömningar som utgör grunden för dessa.
- Länsstyrelsen konstaterar att förslagen kommer leda till ett ökat behov av resurser till tillsynsmyndigheter, dels på grund av ett ökat tillsynsbehov, dels på grund av ett ökat behov av att initiera omprövningar av befintliga tillstånd och villkor till följd av ändrade miljökvalitetsnormer och gränsvärden för vissa ämnen.
- Länsstyrelsen är positiv till att PFAS summa 24 ingår i bilagorna till både grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet men konstaterar att bilagorna saknar flera andra PFAS-ämnena som i vissa områden i Sverige kan utgöra en större miljöpåverkan än PFAS summa 24.

Förslag till ändringar i Vattendirektivet 2000/60/EG

Artikel 2 – Definitioner

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslagen om ändrade definitioner och är särskilt positiv till förtydligandet rörande skillnaden mellan prioriterade ämnen och särskilda förorenade ämnen (nedan SFÄ).

Länsstyrelsen är positiva till att SFÄ integreras i definitionen av kemisk status i ytvatten. För Sverige innebär förslaget en förenkling men inte någon egentlig praktisk skillnad i bedömningen av status. Detta eftersom tillämpningen av SFÄ redan idag utgår från det tillvägagångssätt som beskrivs i förslaget.

Länsstyrelsen är även positiv till förslaget om förändrad och skarpare definition av miljökvalitetsnormer där sediment och biota ingår, dock med förbehåll att triggervärden som är tänkta att ingå i normen i så fall behöver utvecklas inom en nära framtid och att det tas fram standardiserade metoder för bedömningen av dessa.

Artikel 4 – Miljömål

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att medlemsstaterna har ett uttalat mål att progressivt minska förorening från SFÄ och inte enbart de prioriterade ämnena.

Vad gäller stycket om att fasa ut eller upphöra med utsläpp och läckage av *prioriterade farliga ämnen* i artikel 4 noterar länsstyrelsen att förslaget innebär att ett visst ansvar som idag ligger på EU-nivå enligt artikel 16, flyttas till medlemsstaterna enligt de föreslagna utformningarna av artikel 4 och 11. Trots att själva förslaget enbart innebär en mindre förändring av artikel 4(1a) punkt iv) vill länsstyrelsen passa på att lyfta fram en synpunkt över hela punktens utformning och vad den innebär för Sverige.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen om att upphöra eller fasa ut utsläpp och läckage av *prioriterade farliga ämnen* i artikel 4(1a) punkt iv) i grunden är positiv men tycker att bestämmelsen är problematisk så som den är utformad. Punkten är inriktad på att utsläpp och läckage av prioriterade farliga ämnen ska upphöra och fhasas ut.

Utsläppsbegränsningar är dock inget som i övrigt regleras av vattendirektivet eller dess dotterdirektiv, utan följer av andra direktiv eller förordningar exempelvis IED-direktivet och REACH-förordningen. Denna typ av reglering passar därför bättre i sådana direktiv och förordningar, än i vattendirektivet. Vattendirektivet och dess dotterdirektiv bygger på miljömål/miljökvalitetsnormer, exempelvis koncentrationer i yt- och grundvatten som inte får överskridas för att skydda människors hälsa och miljön.

Bestämmelsen i artikel 4(1a) punkt iv), som den är utformad idag och enligt förslaget till ändring, är delvis fristående från miljökvalitetsnormerna och de gränsvärden som gäller för de ämnen som berörs av punkten i artikeln. Av bestämmelsen följer nämligen att utsläppsbegränsande åtgärder måste genomföras *även* om medlemsstaten har nått gränsvärdena för dessa ämnen i sina vattenförekomster och statusen för vattenförekomsterna därmed är god. Länsstyrelsen anser att bestämmelsen i punkten rörande prioriterade farliga ämnen blir inkonsekvent i den delen att det är ett absolut krav att upphöra eller fasa ut utsläpp av dessa ämnen, även om gränsvärdena för dessa ämnen har nåtts.

Länsstyrelsen kan konstatera att om artikel 4(1a) punkt iv) inte ändras kommer den svenska implementeringen av vattendirektivet behöva kompletteras med en tydlig reglering med möjligheten att förbjuda utsläpp av prioriterade farliga ämnen även i de fall miljö kvalitetsnormerna för dessa ämnen faktiskt följs.

Artikel 8 – Övervakning av ytvattenstatus, grundvattenstatus och skyddade områden

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till att övervakningsdata och den resulterande statusen ska göras tillgänglig elektroniskt minst en gång om året. Länsstyrelsen bedömer att den administrativa bördan och därmed kostnaderna av förslaget är alltför omfattande och oproportionerligt betungande sett till nyttan med förslaget. Länsstyrelsen ser inte heller hur förslaget ska bidra till det övriga vattenförvaltningsarbetet som följer den idag väl inarbetade sexårscykeln.

I punkt 22 i preambeln till förslaget beskrivs ambitionen med förslaget som att en mer frekvent och strömlinjeformad elektronisk rapportering är nödvändig för att främja bättre genomförande och efterlevnad av unionens vattenlagstiftning samt att den administrativa bördan förväntas vara begränsad eftersom medlemsstaterna redan i dagsläget måste göra motsvarande rumsliga data allmänt tillgängliga utifrån kraven i Inspire-direktivet samt Öppnadata-direktivet. Länsstyrelsen konstaterar att den administrativa bördan för Sveriges del *inte* kommer att vara begränsad, dels eftersom Sverige ur ett europeiskt perspektiv har väldigt många vattenförekomster, dels eftersom det i dag saknas en helhetsbild över vilka data som finns och tas fram inom miljöövervakningen på grund av bristande samordning mellan de olika systemen som tillhandahåller denna (se SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, sidan 419).

Länsstyrelsen vill påminna om de utmaningar gällande finansiering och ansvarsfördelning som finns när det gäller svensk miljöövervakning och vattendirektivets krav. Vattenmyndigheterna har ansvar för att övervakning ska finnas och genomföras men saknar såväl juridiska som ekonomiska möjligheter att säkerställa detta. Vattenmyndigheterna har påtalat problemen vid flera olika tillfällen, bland annat i remissvar till följande offentliga utredningar: Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66), Miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22) och Dricksvattendirektivsutredningen (SOU 2021:81).

Vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat är beroende av väl fungerande datavärdskap för att övervakningsdata och den resulterande statusen ska kunna levereras på ett kvalitetssäkert sätt. Det har inte genomförts någon organiserad utökning av övervakningen

efter att vattendirektivet implementerades i Sverige. I samband med bedömningar inom vattenförvaltningen har Sverige i stället samlat ihop resultat från de övervakningsprogram som funnits sedan tidigare. Dessa övervakningsprogram har ofta haft andra syften än vattenförvaltning. Idag saknas dessutom datavärdskap för vissa av de parametrar som ingår i statusklassificeringen. Innan levererade data kan lagras ska de valideras vilket innebär att format och kvalitet kontrolleras. Många datavärddar har inte tillräckligt med resurser för denna uppgift, vilket leder till att mycket av den data som levereras till datavärdskapen fastnar och inte blir tillgängliga.

Sverige har redan idag svårt att hantera de datamängder som behövs för att genomföra statusklassificering och rapportering vart sjätte år. En av huvudanledningarna till denna svårighet är att Sverige ur ett europeiskt perspektiv har väldigt många vattenförekomster, totalt ca 27 000. På grund av de ovan beskrivna bristerna i datavärdskapen behöver beredningssekretariaten hantera data manuellt, en uppgift som är arbetsintensiv och tidskrävande på grund av nämnda brister i kombination av mängden vattenförekomster. Om förslaget i artikel 8 införs kommer denna arbetsuppgift behöva genomföras årligen. Länsstyrelsen kan konstatera att detta inte är möjligt så som dagens system ser ut. Kostnaderna för arbetet kommer att bli höga till följd av behovet att utveckla nya ändamålsenliga digitala lösningar för att möjliggöra automatiserade statusklassningar, att öka manuella resurser för datahanteringen hos datavärdarna, att utveckla nya datavärdskap där de saknas och att tillsätta ytterligare resurser hos beredningssekretariaten på grund av den ökade arbetsbördan.

Länsstyrelsen vill också påpeka att en årlig rapportering av övervakningsdata frångår det ordinarie arbetssättet enligt vattendirektivet, som genomförs i sexårscykler. Om syftet med förslaget (som det är angivet i preambeln, se ovan) är att främja bättre genomförande och efterlevnad av unionens vattenlagstiftning behöver det även införas mekanismer eller bestämmelser som innebär att den årliga övervakningen och rapporteringen följs upp av initiativ för att genomdriva åtgärder till följd av rapporterade förändringar i status. Det skulle innebära att det ordinarie vattenförvaltningsarbetet frångås och att det i stället skulle behövas en årlig uppföljning, utvärdering och revidering av krav på åtgärder för att åstadkomma förbättringar i vattenmiljön. Det frångår hela det arbetssätt för vattenförvaltningen som direktivet utgår från, med betydligt mer långsiktiga processer för övervakning, kartläggning, analys, åtgärdsgenomförande och uppföljning. Även detta talar starkt emot att införa ett årligt rapporteringskrav.

Artikel 11 – Åtgärdsprogram

På grund av synpunkterna på artikel 4 ovan anser länsstyrelsen att även regleringen i artikel 11(3) punkt k) bör ses över vad avser regleringen av prioriterade farliga ämnen.

Artikel 12 – Frågor som inte kan hanteras på medlemsstatsnivå

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att stärka och formalisera förfarandet för samarbete mellan medlemsstaterna. Länsstyrelsen anser dock att det bör förtydligas att artikeln inte enbart avser EU:s medlemsstater utan att den också är tillämplig för de EES-länder som frivilligt har valt att anta vattendirektivet. Detta är särskilt viktigt för Sverige, då Sverige har gemensamma internationella avrinningsdistrikt med Norge.

Bilaga 5 till vattendirektivet (Bilaga 1 i förslaget)

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att SFÄ tas bort från ekologisk status och i stället inkluderas i definitionen av kemisk status.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att övervakningen av både prioriterade ämnen och SFÄ genomförs inte bara där dessa föroreningar släpps ut i vatten, utan också där de deponeras via luften eller på annat sätt. Denna typ av övervakning avseende miljögifter genomförs i Sverige redan idag och ingår som ingångsvärden i den påverkansanalys som genomförs av diffusa källor. Konsekvensen för Sveriges del innebär därför en ökad tydlighet, men en liten skillnad i det praktiska arbetet.

Länsstyrelsen ställer sig även positiv till förslaget om att göra det möjligt för medlemsstaterna att använda sig av nya övervakningstekniker, inklusive jordobservation, fjärranalys, passiva provtagare och effektbaserade metoder, dock med förbehållet att det tas fram gemensamma standarder och tekniska beskrivningar för detta. Länsstyrelsen konstaterar att risken annars är att det kommer att vara svårt att jämföra bedömningar som genomförs med olika metoder, vilket även kan komma att påverka jämförbarheten mellan olika typer av resultat.

Bilaga 8 till vattendirektivet (Bilaga 2 i förslaget)

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att ämnen även omfattar uppslammande ämnen, inklusive mikro/nano plast samt mikroorganismer, gener eller genetiskt material som visar på närvaron av mikroorganismer som är resistenta mot antimikrobiella medel, i synnerhet mikroorganismpatogener för människor eller boskap, dock med förbehåll att det utvecklas standarder och tekniska beskrivningar för detta.

Förslag till ändringar i Grundvattendirektivet 2006/118/EG

Artikel 3 – Tröskelvärden samt bilaga 2 till grundvattendirektivet (Bilaga 4 i förslaget)

Länsstyrelsen ställer sig generellt positiv till att harmoniserade tröskelvärden för grundvattenföroreningar införs, men anser att förslaget behöver förtydligas.

Av formuleringen av Artikel 3(5) framgår det inte om medlemsstaterna vid fler än ett initialt tillfälle ska informera European Chemicals Agency (ECHA) om de nationella tröskelvärdena, till exempel vid uppdaterade värden, vilket bör läggas till i formuleringen.

Därutöver framgår det inte att del D i Bilaga 2 avser harmoniserade tröskelvärden satta på EU-nivå. Detta skulle kunna förtydligas med text samt med hänvisning till Artikel 3(1) och Artikel 8(3).

Artikel 6 – Bevakningslista

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att en obligatorisk bevakningslista för grundvatten införs.

Generellt har spridning av kemiska ämnen till grundvatten fått ökad uppmärksamhet under de senaste åren. Screeningundersökningar som genomförs för olika typer av miljögifter som tidigare inte systematiskt provtagits i grundvatten och dricksvatten bekräftar bilden av att miljögifter i låga halter ofta återfinns i grundvattnet. I takt med att kunskapsläget om miljögifter förbättras, kommer nya föroreningar att upptäckas och behöva utredas vidare. Länsstyrelsen ser det därför som positivt att fler ämnen föreslås läggas till bevakningslistan samt att processen att uppdatera bevakningslistan effektiviseras. Detta innebär också en mer enhetlig övervakning och bedömning av ämnen som potentiellt riskerar att försämra grundvattenstatusen.

Bilaga 1 till grundvattendirektivet (Bilaga 3 i förslaget)

Länsstyrelsen ställer sig generellt positiv till att parameterlistan i Bilaga 1 med EU-gemensamma miljökvalitetsnormer för grundvatten utökas med de parametrar som utgör problem på EU-nivå i syfte att harmonisera gränsvärden mellan medlemsländer. Vidare är det positivt att gränsvärdena sänks till nivåer som överensstämmer med gränsvärdena i det nya dricksvattendirektivet (EU 2020/2184), samt de riktvärden som föreslås för PFAS i European Food Safety Authoritys (EFSA:s) senaste bedömning från år 2020.

Länsstyrelsen vill däremot lyfta fram otydligheten i vilka bekämpningsmedel och nedbrytningsprodukter som ingår i de olika grupperna relevanta respektive icke-relevanta metaboliter för pesticider. Bland dessa metaboliter ingår bland annat BAM (2,6-diklorbensamid) som i Sverige är ett vanligt förekommande bekämpningsmedel i grundvatten trots att ämnet varit förbjudet sedan länge. Förslaget från EU-kommissionen kan innebära att ett högre gränsvärde för BAM införs jämfört med vad som är gällande idag. Detta bedöms som olyckligt eftersom bekämpningsmedel inte förekommer naturligt i grundvatten och det är viktigt att eftersträva så låg halt som möjligt i grundvatten och dricksvatten.

Länsstyrelsen ser också positivt på att läkemedel införs som EU-gemensamma tröskelvärden för grundvattenförekomster. Läkemedelsscreeningar i allmänna dricksvattentäkter bedöms vara genomförda i begränsad omfattning i Sverige och de undersökningar som genomförts visar på många fynd men i låga halter. Den troliga orsaken till fynd av läkemedelsrester i grundvatten är påverkan från enskilda avlopp eller läckande avloppsledningar. I Sverige behöver läkemedel i grundvatten och i dricksvattentäkter uppmärksammas och analyseras mer. Genom att införa läkemedel som en parameter i bilaga 1 bedöms frågan få mer uppmärksamhet.

Förslag till ändringar i prioämnesdirektivet 2008/105/EG

Artikel 5 – register för utsläpp och spill

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att ändra artikel 5 om register för utsläpp och spill på så sätt att den inventering och den information som ska upprättas enligt nämnda register också ska gälla för SFÄ, det vill säga inte bara för prioriterade ämnen.

Länsstyrelsen ställer sig även positiv till att rapporteringen ska förenklas så att medlemsstaterna i förvaltningsplanerna inte ska redovisa utsläpp från punktkällor, utan att dessa i stället ska rapporteras elektroniskt till industriemissionsportalen (IEP).

Länsstyrelsen vill däremot lyfta att vid val av vilka ämnen som ska rapporteras enligt IEP bör hänsyn tas till de bevakningslistor som finns över ämnen för grundvatten och ytvatten, och ämnen som eventuellt utgör en betydande risk på EU-nivå som antingen kan spridas via vattenmiljön eller gälla vattenmiljön i sig (vattendirektivet, grundvattendirektivet, prioämnesdirektivet, REACH-förordningen, dricksvattendirektivet m.m.).

Länsstyrelsen noterar därutöver att den höjda ambitionsnivån och de nya rapporteringskraven i direktivet leder till högre krav på en samordnad miljöinformationsförsörjning. Här kommer, som tidigare nämnts under kommentar till artikel 8 i vattendirektivet, särskilda insatser behövas i Sverige för att säkerställa att vi har tillräcklig och samordnad miljöinformationsförsörjning och miljöövervakning.

Bilaga 1 till prioämnesdirektivet (Bilaga 5 i förslaget)

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget till förändring gällande titeln av bilaga 1 och borttagandet av hänvisningen till ”andra föroreningar”. Länsstyrelsen bedömer att det inte längre finns något behov av att skilja mellan prioriterade ämnen och dessa ”andra föroreningar”.

Länsstyrelsen är positiv till förändringarna i del A i bilaga 1 där det föreslås att den ska ersätta befintliga bilagor med en ny bilaga som innehåller ytterligare 23 ämnen till listan över prioriterade ämnen.

Länsstyrelsen vill däremot påpeka att definitionen av bekämpningsmedel (pesticides) i del A i Bilaga 1 kan leda till tolkningssvårigheter. Detta eftersom det i bilagans tabell, punkt 70, hänvisas till definitionen i artikel 2 i direktiv 1107/2009, en definition som är mycket bred och inkluderar bland annat ”basic substances”, däribland natriumklorid, vilket är naturligt förekommande i många svenska vattenförekomster.

Länsstyrelsen noterar att trots att förslaget omfattar nya definitioner av miljökvalitetsnormer för biota, sediment och triggervärden för negativa effekter i artikel 2 samt beskrivning att övervakning ska genomföras av dessa i artikel 8 och i bilaga 5 till vattendirektivet, är andelen föreslagna gränsvärden för sediment få och förslag till triggervärden saknas i bilaga 1 till prioämnesdirektivet. Flera av de ämnen som utpekats att de tenderar att ackumuleras i sediment och biota har exempelvis sedimentackumulerande egenskaper, men för dessa saknas gränsvärden i förslaget. Länsstyrelsen saknar även en beskrivning av utifrån vilka specifikationer olika ämnen pekats ut som uPBT-ämnen i förhållande till ämnen som tenderar att ackumuleras i sediment och/eller biota.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Berit Högman med miljöjurist Elin Stenros som föredragande. I beredningen av ärendet har även vattensamordnare Anna Stjärne, vattenvårdsdirektör Joakim Kruse samt miljöhandläggarna Oliver Klett och Maria Lundgren medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.