



EU-kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten, grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet

Er beteckning: M2022/01113

Länsstyrelsen i Västra Götaland, som också är Vattenmyndighet för Västerhavets vattendistrikt (nedan Länsstyrelsen), yttrar sig över remiss gällande EU-kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten 2000/60/EG, grundvattendirektivet 2006/118/EG och prioämnesdirektivet 2008/105/EG.

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker stora delar av förslagen men har invändningar mot vissa delar.

Länsstyrelsen vill lyfta fram följande övergripande synpunkter:

- Länsstyrelsen anser att de fem specifika mål som kommissionen vill uppnå med revideringen av de tre direktiven och förslagen till ändringar överlag är bra.
- Länsstyrelsen ställer sig mycket positiv till förslaget att särskilda förorenande ämnen flyttas från ekologisk status till kemisk status.
- Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslag om att införa delegerade akter i syfte att snabbare och enklare kunna uppdatera direktivet med avseende på förorenande ämnen. Länsstyrelsen är även positiv till ECHA:s utökade roll i processen samt i arbetet med att sammanställa vetenskapligt underlag.
- Länsstyrelsen är positiv till att nya ämnen och gränsvärden införs, men saknar underlag för bilaga 1 till prioämnesdirektivet och kan därför inte utvärdera de föreslagna ämnena och gränsvärdena och de bedömningar som utgör grunden för dessa. Sådant underlag bör göras tillgängligt för medlemsländerna för granskning innan det blir aktuellt att fastställa ämnen och gränsvärden.
- Länsstyrelsen har inte kunnat utläsa några förslag om vilka målår som ska gälla för de nya prioriterade ämnena. Förslaget bör kompletteras med sådana målår. Länsstyrelsen anser att förslaget till ändringsdirektiv ska börja gälla så att det kan tillämpas i samband

med starten av en ny förvaltningscykel, det vill säga som tidigast 2028 med målår 2033. Detta skulle förenkla det praktiska genomförandet för medlemsstaterna.

- Länsstyrelsen ser ett stort behov av att olika direktiv som kopplar till vattendirektivets genomförande uppdateras utifrån förslagen till ändrade mål och miljökvalitetsnormer. Det gäller exempelvis olika utsläppsreglerande direktiv som avloppsdirektivet och IED-direktivet. Detta är en förutsättning för ett effektivt genomförande av de föreslagna förändringarna.
- Länsstyrelsen konstaterar att förslagen kommer leda till ett ökat behov av resurser till tillsynsmyndigheter, beredningssekretariat och vattenmyndigheter. Bedömningen baseras dels på ett ökat tillsynsbehov som skulle kunna leda till ett ökat behov av att initiera omprövningar av befintliga tillstånd och villkor till följd av ändrade miljökvalitetsnormer och gränsvärden för vissa ämnen, dels på ökat behov av resurser för årlig datahantering och statusklassificering.

Länsstyrelsen avstyrker förslagen i följande delar:

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införande av krav att övervakningsdata och den resulterade statusen ska göras tillgänglig och rapporteras minst en gång per år (artikel 8, vattendirektivet). Den administrativa bördan och kostnaderna av förslaget blir alltför omfattande och är oproportionerligt betungande sett till nyttan med förslaget.
- Länsstyrelsen avstyrker ändringsförslaget om krav på åtgärder för att upphöra eller fasa ut utsläpp och läckage av prioriterade farliga ämnen så som förslaget är utformat (artikel 4(1), punkt a, punkt iv samt artikel 11, vattendirektivet). Det är problematiskt att ansvaret att reglera utsläpp och att besluta om åtgärder flyttas från EU till medlemsstaterna som har begränsade möjligheter att själva införa den typen av utsläppsbegränsningar. De passar bättre i andra direktiv eller förordningar exempelvis IED-direktivet och REACH-förordningen. Om målet ska kvarstå behöver det formuleras om. Eftersom vattendirektivet bygger på miljökvalitetsnormer (halter) behöver det till exempel definieras till vilka nivåer halterna av prioriterade farliga ämnen behöver minskas.

Under respektive direktiv finns en mer detaljerad redogörelse för de synpunkter och förslag till ändringar som Länsstyrelsen har.

Förslag till ändringar i Vattendirektivet 2000/60/EC

Artikel 2 – Definitioner (vattendirektivet)

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om ändrade definitioner, framför allt utifrån att de bidrar till en större tydlighet i skillnaden mellan prioriterade ämnen och särskilda förorenade ämnen (SFÄ).

Länsstyrelsen är mycket positiv till att SFÄ integreras i definitionen av kemisk status i ytvatten. Det kommer att underlätta identifiering och genomförande av åtgärder för att ta itu med samtliga kemikalierelaterade frågor på ett mer helhetligt och effektivt sätt. För Sveriges del kommer förslaget innebära en förenkling. Eftersom statusklassificering för SFÄ redan idag genomförs på samma sätt som för kemisk status, kommer det inte att innebära någon praktisk skillnad i bedömningen av status.

Artikel 4 – Miljömål (vattendirektivet)

Länsstyrelsen är positiv till delar av förslaget att ändra formuleringen av miljömålen i artikel 4, men avstyrker den del av förslaget om att utsläpp och läckage av prioriterade farliga ämnen ska upphöra eller fasa ut så som den är utformad.

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

Länsstyrelsen anser att förslaget om att upphöra eller fasa ut utsläpp och läckage av prioriterade farliga ämnen i artikel 4(1) punkt a, punkt iv i grunden är positivt men avstyrker förslaget så som det är formulerat i artikeln, eftersom målet blir svårt att genomföra av de skäl som beskrivs nedan.

Konsekvensen av att upphäva och därmed stryka hänvisningen till artikel 16 i miljömålet i artikel 4 innebär, enligt Länsstyrelsens tolkning, att ansvaret att ta fram förslag om reglering och besluta om åtgärder flyttas från kommissionen, rådet och parlamentet och istället läggs helt på medlemsstaterna.

Såsom förslaget är utformat är det inriktat på att utsläpp och läckage ska upphöra eller fasas ut. Utsläppsbegränsningar är inget som regleras av vattendirektivet och dess dotterdirektiv, utan följer av andra direktiv eller förordningar, exempelvis IED-direktivet och REACH-förordningen. Denna typ av reglering och målsättning passar därför bättre i sådana direktiv och förordningar än i vattendirektivet. Det är dessutom svårt för medlemsstaterna att själva införa den typen av

utsläpps begränsningar och krav på åtgärder utifrån det sätt som vattenförvaltningen bedrivs genom vattendirektivet.

Vattendirektivet och dess dotterdirektiv bygger på miljökvalitetsnormer som är koncentrationer i yt- och grundvatten som inte får överskridas. Detta i syfte att skydda människors hälsa och miljön. Om målet är att utsläppen och spridningen av prioriterade farliga ämnen helt ska upphöra eller fasas ut, bör målsättningen bli att halterna i ytvattnet ska vara lägre än miljökvalitetsnormen. Om förslaget till miljömål i artikel 4 ska kvarstå behöver det definieras till vilka nivåer halterna av prioriterade farliga ämnen behöver minskas, inte bara att det ska upphöra eller fasas ut. Flera av de utpekade prioriterade farliga ämnena är dessutom grundämnen, exempelvis kvicksilver och kadmium, som förekommer naturligt i miljön. Koncentrationerna av dessa ämnen i miljön kommer därför aldrig att kunna vara noll.

Om det ska vara möjligt för medlemsstaterna att följa upp miljömålet om prioriterade farliga ämnen, samt kunna genomföra de åtgärder som beskrivs i artikel 11, behöver förslaget ändras. Ett alternativ är att utsläpp av prioriterade farliga ämnen i stället regleras i andra direktiv eller förordningar, exempelvis IED-direktivet eller REACH-förordningen. Ett annat alternativ är att man gör ett tillägg i bilaga 1 i prioämnesdirektivet där man anger till vilka nivåer halterna behöver minska. Så som förslaget är formulerat är det svårt att se hur målet ska kunna implementeras i svensk vattenförvaltningslagstiftning och kunna följas upp av svenska myndigheter. Den svenska vattenförvaltningslagstiftningen behöver i så fall ändras så att det blir möjligt att förbjuda utsläpp av prioriterade farliga ämnen och ta fram åtgärder som syftar till att eliminera eller fasa ut prioriterade farliga ämnen.

Artikel 8 – Övervakning av ytvattenstatus, grundvattenstatus och skyddade områden (vattendirektivet)

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till att övervakningsdata och den resulterade statusen för ytvatten ska göras tillgänglig elektroniskt minst en gång om året. Att motsvarande förslag inte finns för grundvatten anser Länsstyrelsen är bra.

Länsstyrelsen bedömer att den administrativa bördan och därmed kostnaderna av förslaget blir 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.

Länsstyrelsen vill särskilt påpeka att den administrativa bördan, som kommissionen menar kommer vara begränsad, inte kommer att vara det för Sveriges del. Detta eftersom Sverige ur ett europeiskt perspektiv har

väldigt många vattenförekomster (ca 27 000 totalt), samt har bristande datavårdskap och övervakning.

Länsstyrelsen vill påminna om de utmaningar gällande finansiering och ansvarsfördelning som finns när det gäller svensk övervakning enligt 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). Någon organiserad utökning av övervakningen efter att vattendirektivet implementerats i Sverige har inte genomförts. I samband med bedömningar inom vattenförvaltningen har Sverige i stället använt resultat från de övervakningsprogram som funnits sedan tidigare. Dessa övervakningsprogram har ofta haft andra syften än vattenförvaltning.

För att kunna genomföra den övervakning som behövs och förvalta data kommer det att behövas en omställning av den svenska akvatiska övervakningen som

1. säkerställer finansiering av genomförandet av den övervakning som lagstiftningen ställer krav på, genom statlig finansiering och finansiering från verksamhetsutövare där det är möjligt
2. säkerställer dataflöden och nationella datavårdskap för insamling och förvaltning av den data som vattenförvaltningen behöver och som uppfyller kraven på rapportering till EU-kommissionen.

Vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat är beroende av väl fungerande datavårdskap för att övervakningsdata och den resulterande statusen ska kunna rapporteras på ett kvalitetssäkert sätt. Innan datavärdarna kan lagra data ska den 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 inte blir tillgänglig. Dessutom är det bristande samordning mellan de olika system som tillhandahåller sådan data (se SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, sidan 419). Ytterligare en brist är att datavårdskap saknas för vissa av de parametrar som ingår i statusklassificeringen.

Sverige har redan idag svårt att hantera de datamängder som behövs för att genomföra statusklassificering vart sjätte år. På grund av de ovan beskrivna bristerna i datavårdskapen behöver beredningssekretariatet hantera data manuellt. Detta i kombination med det stora antalet

vattenförekomster i Sverige gör det till en mycket arbetsintensiv och tidskrävande uppgift. Om förslaget i artikel 8 införs kommer denna arbetsuppgift behöva genomföras årligen. Länsstyrelsen kan konstatera att detta medför betydande utmaningar utifrån dagens system. Det kommer bland annat att behövas nya digitala lösningar och nya datavärdskap samt ökade resurser för datahantering, statusklassificering och rapportering.

Länsstyrelsen vill också påpeka att en årlig rapportering av övervakningsdata frångår vattendirektivets ordinarie arbetssätt som genomförs i sexårscykler. Vattenförvaltningen utgår från långsiktiga processer för övervakning, kartläggning, analys, åtgärds genomförande och uppföljning, vilket starkt talar emot att införa ett årligt rapporteringskrav. Om syftet med förslaget är att främja bättre genomförande och efterlevnad av unionens vattenlagstiftning, behöver mekanismer eller bestämmelser införas där den årliga övervakningen och rapporteringen följs upp av åtgärdsinitiativ på grund av förändringar i status.

Artikel 11 – Åtgärdsprogram (vattendirektivet)

Länsstyrelsen är i grunden positiv till förslaget att åtgärder ska genomföras för att eliminera förorening av prioriterade farliga ämnen i ytvatten, men avstyrker förslaget så som det är utformat. Länsstyrelsen anser att det är otydlig hur detta åtgärdskrav som även finns i artikel 4 ska kunna genomföras och följas upp. Det är svårt för enskilda medlemsstater att genom vattenförvaltningen få till stånd de åtgärder som behövs för att utsläppen eller spridningen ska upphöra. För att nå målet att utsläppen ska fasas ut eller upphöra kan andra bedömningsgrunder behövas än de som finns angivna i bilaga 1 i prioämnesdirektivet. Detta behöver tydligare definieras i artikel 4 och 11, eller i bilaga 1 i prioämnesdirektivet, alternativt att regleringen tas bort från vattendirektivet, se vidare synpunkter under artikel 4.

Artikel 12 – Frågor som inte kan hanteras på medlemsstatsnivå (vattendirektivet)

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att stärka och formalisera förfarandet för samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller frågor som inte kan hanteras av en medlemsstat. Länsstyrelsen anser dock att det bör förtydligas att artikeln inte bara 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 som har gemensamma internationella avrinningsdistrikt med Norge.

Bilaga 5 till vattendirektivet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att särskilda förorenande ämnen (SFÄ) flyttas från ekologisk status och istället inkluderas i definitionen av kemisk status.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att övervakning av både prioriterade ämnen och SFÄ ska genomföras 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 redan idag i Sverige och ingår som ingångsvärden i den påverkansanalys som genomförs av diffusa källor. Konsekvensen för Sveriges del blir därför en ökad tydlighet, men en liten skillnad i det praktiska arbetet.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att göra det möjligt för medlemsstaterna att använda sig av nya övervakningstekniker, inklusive jordobservation, fjärranalys, passiva provtagare och effektbaserade metoder, under förutsättning att det tas fram gemensamma standarder och tekniska beskrivningar för detta. Risker är annars att det kommer att vara svårt att bedöma och jämföra resultat från olika övervakningsmetoder.

Bilaga 8 – orienterande förteckning över huvudsakliga förorenande ämnen (vattendirektivet)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utöka begreppet ämnen till att även omfatta uppslammande ämnen, inklusive mikro/nanoplast samt mikroorganismer, gener eller genetiskt material som visar på närvaron av mikroorganismer som är resistent mot antimikrobiella medel, under förutsättning att det utvecklas standarder och tekniska beskrivningar för detta.

Förslag till ändringar i Grundvattendirektivet 2006/118/EC

Artikel 3 och Bilaga 2 – Tröskelvärden (grundvattendirektivet)

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

Av formulering 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. Det bör läggas till i formuleringen.

Det framgår 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 (grundvattendirektivet)

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 inte systematiskt provtagits i grundvatten och dricksvatten tidigare 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 - Miljökvalitetsnormer för grundvatten (grundvattendirektivet)

Länsstyrelsen ställer sig generellt sett positiv till att parameterlistan i Bilaga 1 med EU-gemensamma miljökvalitetsnormer för grundvatten utökas med de parametrar som utgör problem på EU-nivå. 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 EFSA:s (European Food Safety Authority) senaste bedömning från 2020.

Länsstyrelsen vill däremot lyfta fram att det är otydligt vilka substanser som ingår i de grupper som omfattar relevanta respektive inte relevanta metaboliter för växtskyddsmedel. Det är också oklart varför man för icke-relevanta metaboliter föreslår olika gränsvärden baserat på hur mycket toxicitetsdata som finns (inte på vad data visar). Bland 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 skulle kunna innebära att ett högre gränsvärde för BAM införs jämfört med vad som är gällande idag. Detta bedömer Länsstyrelsen i så fall vara olyckligt eftersom det är viktigt att sträva efter så låga halter som möjligt i grundvatten och dricksvatten.

Länsstyrelsen ser också positivt på att läkemedel kommer att omfattas av 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 får frågan mer uppmärksamhet.

Förslag till ändringar i Prioämnesdirektivet 2008/105/EC

Artikel 5 – Register över utsläpp och spill (prioämnesdirektivet)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att ändra artikel 5 om register över utsläpp och spill så att den också ska omfatta särskilda förorenande ämnen (SFÄ), det vill säga inte bara prioriterade ämnen.

Länsstyrelsen ställer sig även positiv till att registreringen av utsläpp från punktkällor ska förenklas och samlas i en europeisk utsläppsdatabas om ansvaret att rapportera in utsläppsdata läggs på utsläppande verksamheter. Enligt Länsstyrelsens tolkning blir det nu enbart diffusa utsläpp som behöver redovisas i förvaltningsplanerna, inte utsläpp från punktkällor. Förslaget är dock otydligt och bör förtydligas.

Av punkt 1 framgår att de utsläpp som ska rapporteras i enlighet med en kommande förordning från Europeiska parlamentet och rådet genom elektronisk rapportering i en industriemissionsportal (IEP) inte behöver ingå i förvaltningsplanernas register över utsläpp och spill. Det är först i punkt 4 som det framgår att för utsläpp från punktkällor som inte behöver rapporteras i enlighet med den kommande förordningen (för att de inte omfattas av den eller för att de hamnar under rapporteringströskelvärdena) ska rapporteringskravet som finns för registret över utsläpp och spill uppfyllas genom elektronisk rapportering i industriemissionsportalen. Detta borde således innebära att alla utsläpp från punktkällor som ska ingå i register över utsläpp och spill ska rapporteras elektroniskt i industriemissionsportalen.

Det framgår dock inte vilket lagrum som ska kravställa elektronisk rapportering av de utsläpp från punktkällor som inte omfattas av den kommande förordningen. Att detta preciseras är en förutsättning för att säkerställa att det sker en elektronisk rapportering av dessa utsläpp. För myndigheter är det svårt att samla in den här typen av data. Det bör därför vara de utsläppande verksamheterna som ska ansvara för denna rapportering och inte myndigheterna, något som kan behöva regleras i svensk lagstiftning.

Länsstyrelsen vill framföra vikten av att den elektroniska rapporteringen utformas så att den blir lätt att genomföra och inte kräver mycket resurser.

Länsstyrelsen vill också lyfta att vid val av vilka ämnen som ska rapporteras enligt den kommande förordningen bör särskild hänsyn tas till de bevakningslistor som finns över ämnen för grundvatten och ytvatten, och ämnen som eventuellt utgör en betydande risk på EU-nivå.

Länsstyrelsen vill särskilt påpeka att för prioriterade farliga ämnen behöver rapporteringsskyldighet gälla utan tröskelvärden eftersom alla utsläpp av sådana ämnen behöver registreras då målet är att de ska elimineras eller fasas ut.

Bilaga 1– miljö kvalitetsnormer för prioriterade ämnen (prioämnesdirektivet)

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget till förändring gällande titeln av bilaga 1 och borttagandet av hänvisningen till ”andra föreningar”.

Länsstyrelsen är positiv till att bilagan över prioriterade ämnen uppdateras med nya ämnen och nya gränsvärden. Länsstyrelsen kan dock inte bedöma förslagen på ämnesnivå eftersom det inte finns något tillgängligt underlag som visar vad som ligger till grund för förslagen till ändringar av ämnen och gränsvärden. Sådant underlag bör göras tillgängligt för medlemsländerna för granskning innan det blir aktuellt att fastställa ämnen och gränsvärden.

Bilagan pekar också ut vilka av de prioriterade ämnen som är farliga, eller är överallt förekommande, persistenta, bioackumulerade och toxiska (uPBT), eller kräver långsiktig trendbedömning. Länsstyrelsen vill särskilt lyfta att begränsning av utsläpp och användning av dessa ämnen genom reglering i andra direktiv är viktiga för att nivåerna av dessa ämnen ska kunna minska till acceptabla nivåer i våra vattenförekomster.

Länsstyrelsen noterar att andelen föreslagna gränsvärden för sediment är få trots att flera ämnen pekas ut som ämnen som tenderar att ackumuleras i sediment.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med länsjuristen Sabine Lagerberg och vattensamordnaren Delilah Lithner som föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade vattenvårdsdirektören Annika Ekvall. I handläggningen i övrigt medverkade vattenvårdshandläggarna Noomi Asker och Linda Danielsson, samt länsmiljöingenjörerna Cecilia Niklasson Wrande, Jenny Mossdal, Love Bojén och Katarina Hallberg.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.