



Direktiv om prioriterade ämnen i vatten

Miljödepartementet

2012-03-06

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 876 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område

KOM (2011) 875 slutlig

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om resultatet från översynen av bilaga X till Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om prioriterade ämnen på vattenpolitikens område

Sammanfattning

I ramdirektivet för vatten fastställs ett system för att hantera kemisk förorening av ytvatten och grundvatten. I en bilaga i ramdirektivet tas 33 prioriterade ämnen upp. I direktivet om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område fastställs miljökvalitetsnormer för de prioriterade ämnena och 8 andra föroreningar. I ramdirektivet för vatten anges att kommissionen ska se över listan över de prioriterade ämnena vart fjärde år.

I förslaget föreslås ytterligare 15 ämnen bli prioriterade ämnen och miljökvalitetsnormer fastställs för dessa. Nytt är att läkemedelssubstanser pekats ut som prioriterade ämnen, dels det receptfria antiinflammatoriska och smärtstillande diklofenac, dels två östrogener som används i p-piller. Vissa av de existerande prioriterade ämnena föreslås få förändrade miljökvalitetsnormer. Två av de nuvarande prioriterade ämnena föreslås ändras till prioriterade *farliga* ämnen. Det föreslås också att man tar fram EU-gemensamma miljöövervakningsdata för ämnen som skulle kunna komma i fråga inför kommande revideringar av listan med de prioriterade ämnena. Prioriterade ämnen som främst sprids via långväga transport och som förväntas finnas kvar i miljön under lång tid föreslås behöva övervakas mer sällan än övriga prioriterade ämnen.

Regeringen välkomnar revideringen av listan över de prioriterade ämnena även om synpunkter kan finnas på förslagen när det gäller de enskilda ämnenas miljökvalitetsnormer. Särskilt välkomnar regeringen att kommissionen föreslår att lägga till ett antal aktiva läkemedelssubstanser, bl.a. eftersom svensk forskning visat att läkemedelsrester kan ge negativa effekter på organismer i vattenmiljön. Även förslaget att redovisa den kemiska statusen för allmänt spridda långlivade, bioackumulerbara och toxiska ämnen (s.k. PBT ämnen) separat välkomnas. Regeringen är positiv till förslaget om en EU-gemensam bevakningslista för ämnen som kan bli aktuella för prioritering framöver, men anser att förslaget behöver modifieras något och bli mer flexibelt i sin utformning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG¹) syftar till att skapa en ram för regler på EU-nivå för att skydda europeiska vatten. Ramdirektivet för vatten trädde i kraft 2000 och handlar om att förbättra miljöarbetet genom en gemensam lagstiftning för vatten. Det innebär bland annat att man försöker minska föroreningar, främja hållbar vattenanvändning och förbättra tillståndet för djur och växter som lever i vatten.

I ramdirektivet för vatten fastställs ett system för att hantera kemisk förorening av ytvatten och grundvatten. I bilaga X i ramdirektivet för vatten listas 33 prioriterade ämnen. Prioriterade ämnen är kemiska föroreningar som utgör ett särskilt miljöproblem inom EU:s ytvatten. Vissa prioriterade ämnen bedöms vara särskilt farliga. Dessa benämns prioriterade farliga ämnen. I direktiv 2008/105/EG² om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område fastställs miljökvalitetsnormer för de prioriterade ämnena och 8 andra föroreningar. I artikel 16.4 i ramdirektivet för vatten anges att kommissionen ska se över listan över de prioriterade ämnena vart fjärde år.

I bilaga III i direktiv 2008/105/EG anges ämnen som ska bli föremål för översyn för eventuell identifiering som prioriterade ämnen eller prioriterade farliga ämnen. Med bilaga III som utgångspunkt samt de kriterier för att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG

identifiera prioriterade ämnen som finns definierade i artikel 16.2 i ramdirektivet för vatten har kommissionen presenterat ett förslag³ till uppdatering av bilaga X i ramdirektivet för vatten samt en uppdatering av direktivet om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.

Förslaget presenterades av kommissionen den 31 januari 2012.

1.2 Förslagets innehåll

De viktigaste delarna i det föreslagna direktivet är följande:

- Förslag till att utöka bilaga X i ramdirektivet för vatten med ytterligare 15 prioriterade ämnen⁴ med förslag till miljökvalitetsnormer enligt artikel 16.7. Nytt är att läkemedelssubstanser pekats ut som prioriterade ämnen, dels det receptfria antiinflammatoriska och smärtstillande diklofenac, dels två östrogener som används i p-piller.
- Förslag till förändrade miljökvalitetsnormer för ett antal av de nuvarande prioriterade ämnena. Ett utökat antal ämnen får miljökvalitetsnormer även för biota (t.ex. fisk).
- De prioriterade ämnena DEHP och trifluralin föreslås ändras till prioriterade *farliga* ämnen.
- Kommissionen ges bemyndigande (genom delegerade akter) att besluta om en lista med ämnen som ska övervakas i MS för att ge ett bättre underlag inför kommande revideringar av listan över de prioriterade ämnena.
- Ett förslag på en strategi för att hantera prioriterade ämnen med PBT-egenskaper som är vitt spridda och som förväntas finnas kvar länge i miljön. Dessa ämnen kan enligt förslaget övervakas mer sällan och ska få särredovisas vid rapportering av kemisk status. Detta eftersom de är svåra att åtgärda p.g.a. av långväga transport och/eller beror på tidigare utsläpp.

Miljökvalitetsnormer föreslås för vattenfas för alla ämnen utom dioxiner där miljökvalitetsnormen anges för biota. För vissa ämnen anges dock miljökvalitetsnormen både för vattenfas och biota. MS får välja att övervaka i annan matris (t.ex. sediment eller fisk) än den angivna under förutsättning att man fastställer en miljökvalitetsnorm för denna matris som ger samma skyddsnivå som direktivets miljökvalitetsnorm. Analysmetoden som används

³ KOM(2011) 876 slutlig. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område

⁴ Terbutryn, Cypermetrin, Diklorvos, Cybutryne (Irgarol), Heptaklor/heptaklorepoxid, Kinoxifen, Bifenox, Dikofol, Aklonifen, Diklofenak, 17-alfa-etinylöstradiol, 17-beta-östradiol, Dioxiner och dioxinlika ämnen, PFOS och HBCDD

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktiv 2008/105 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område är införlivat i svensk rätt genom 5 kap. miljöbalken, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF), ändrad genom förordning (2011:634), Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:1) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön— Ändrade genom HVMFS 2011:14 samt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2008:1) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön – ändrade genom NFS 2010:12. Vidare har vattenmyndigheterna för Västerhavet, Södra och Norra Östersjön, Bottenhavet och Bottenviken föreskrivit om miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus för respektive vattendistrikts vattenförekomster med hänvisning till artikel 3 och bilaga 1 i direktiv 2008/105/EG.

Det nya förslaget till direktiv innebär att de miljökvalitetsnormer som fastställs på EU-nivå måste genomföras i Sverige och rättsakterna uppdateras. Eftersom införlivandet när det gäller de nya ämnena och gränsvärdena för dessa genomgående skett genom att det i VFF och de ovan nämnda föreskrifterna görs en direkt hänvisning till de i direktiv 2008/105/EG utpekade prioriterade ämnena och gränsvärdena som satts för dessa kommer det inte att i denna del behöva göras några materiella ändringar.

Med anledning av ändringarna i art. 3 och nya art. 8a i direktiv 2008/105/EG som innebär utökade krav på redovisning i vattenmyndigheternas förvaltningsplaner kommer bilaga 1 i VFF behöva kompletteras i enlighet med dessa krav. På grund av förändringar i krav på mätningar i art 3, art 8 a och 8b finns anledning att anta att justeringar på grund av detta behöver göras i NFS 2006:11.

Vattenmyndigheternas föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i respektive distrikt kan komma att behöva ändras på grund av de tillkommande prioriterade ämnen som kan förekomma i Sverige. Detta kan dock inte avgöras i dagsläget utan beror på vad som kommer fram under vattenmyndigheternas klassificeringsarbete.

Sammantaget kommer aktuella författningar att behöva genomgå vissa justeringar för att de nya bestämmelserna ska införlivas. Dessa justeringar kommer dock att vara av relativt liten omfattning och främst röra införande av bestämmelser som täcker nya regler avseende övervakning. Den stora påverkan av ändringarna ligger snarast i det praktiska genomförandet hos vattenmyndigheterna och vägledande myndigheter.

Enligt kommissionens förslag förväntas detta direktiv inte innebära några budgetära konsekvenser på EU-nivå. De budgetära konsekvenserna för Sverige kan ännu inte bedömas fullt ut.

Preliminärt bedöms kostnader för Sverige framför allt kunna uppstå p.g.a. den miljöövervakning som krävs för att följa upp om miljökvalitetsnormerna uppfylls eller inte. Övervakningen kommer att utföras av t.ex. länsstyrelser och via recipientkontroll av verksamhetsutövare.

Frågor om övervakning och åtgärder regleras i ramdirektivet för vatten. Omfattningen av åtgärderna påverkas dock av de miljökvalitetsnormer som fastställs i dotterdirektivet och kan därför inte bedömas förrän de slutliga miljökvalitetsnormerna har fastställts. De åtgärder som då eventuellt måste vidtas kommer att medföra kostnader.

En första preliminär bedömning är att Sverige kommer ha möjlighet att leva upp till de föreslagna miljökvalitetsnormerna för de nya prioriterade ämnena. Vid de analyser som Naturvårdsverket hittills har genomfört hittar man de flesta prioriterade ämnen som används i Sverige men då oftast i låga halter som underskrider de halter som föreslås gälla för miljökvalitetsnormerna. De flesta av de verksamma ämnen i bekämpningsmedel som föreslås bli prioriterade ämnen, används inte eller enbart i liten utsträckning i Sverige. De ämnen som man främst kan förvänta sig att hitta i halter över eller i närheten av de föreslagna gränsvärdena är Perfluoroktansulfonat (PFOS) som förbjöds 2008, det bromerade flamskyddsmedlet Hexabromcyklododekan (HBCDD) och dioxiner. För flera ämnen, däribland de aktiva läkemedelssubstanserna cypermetrin, 17-alfa-östradiol och 17-beta-östradiol är det i nuläget svårt att avgöra om huruvida miljökvalitetsnormerna kommer att uppfyllas eller inte eftersom tillgängliga mätmetoder inte är tillräckligt känsliga. PBDE är det ämne av de prioriterade ämnen som fått förändrade gränsvärden som framför allt bedöms utgöra ett problem i Sverige. Det kan också innebära en utmaning att minska utsläppen av bl.a. läkemedelsrester, särskilt när produkterna säljs receptfritt. Dioxinkällorna är också svåra att åtgärda.

Eventuella kostnader bör tas inom ram. Finansieringsprincipen ska tillämpas om förslagen medför ökade kostnader för kommunerna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar revideringen av listan av prioriterade ämnen samt införandet av miljökvalitetsnormer för biota (t.ex. fisk) för fler ämnen än tidigare (och inte bara i vatten som tidigare). Särskilt välkomnar regeringen att kommissionen föreslår att lägga till ett antal aktiva läkemedelssubstanser,

eftersom bl.a. svensk forskning visat att läkemedelsrester kan ge negativa effekter på organismer i vattenmiljön.

2011/12:FPM120

Regeringen välkomnar möjligheten för länderna att redovisa statusen för allmänt spridda PBT-ämnen separat.

Regeringen har synpunkter på bevakningslistans utformning. Det gäller både frekvens av provtagning och antalet provstationer, men även tidpunkten från att ett ämne förs upp på bevakningslistan till dess att det ska börja övervakas. Generellt så anser regeringen att övervakningen ska bli ändamålsenlig och inte ta för stora resurser i anspråk. Vidare kommer Sverige att ha synpunkter på i vilken mån kommissionen bör ges möjlighet/bemyndigande (genom delegerade akter) att besluta om en vilka ämnen som ska föras till en bevakningslista för övervakning i medlemsstater och vilka mätkrav som ska gälla.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förhandlingarna i miljörådsarbetsgruppen inleddes den 13 februari. Medlemsstaterna gavs möjlighet att lämna övergripande kommentarer. Det framkom att medlemsstaterna generellt var positiva, men att det finns synpunkter på bl.a. övervakningskraven, hanteringen av PBT ämnen och bevakningslistan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets har inte behandlat förslaget ännu. Rapportör i Europaparlamentet utses den 1 mars 2012.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda instanser och synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 5 april 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är artikel 192.1 i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens utgångspunkt är att vattenföroreningar i en hög grad är en gränsöverskridande företeelse. 60 % av EU:s territorium utgörs av gemensamma avrinningsområden. På grund av detta, och efter som många ämnen som ger upphov till föroreningar används i hela EU, så anser kommissionen att harmoniserade miljökvalitetsnormer bör fastställas för

sådana ämnen på EU-nivå om en betydande risk för eller via vattenmiljön har identifierats. Bortsett från det allmänna skyddet skulle detta ge mer likvärdiga förutsättningar än om endast ett fåtal medlemsstater fastställer en miljökvalitetsnorm eller om de nationella miljökvalitetsnormerna är mycket olika.

Förslaget är begränsat till identifiering av prioriterade ämnen och fastställande av miljökvalitetsnormer på EU-nivå. Inga nya EU-åtgärder föreslås utöver dem som redan finns. Särskilda och kompletterande åtgärder för begränsning av föroreningar överläts åt medlemsstaterna, som kan välja det effektivaste sättet att uppnå målen med hänsyn till lokala förhållanden.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första behandling i rådsarbetsgrupp skedde redan den 13 februari 2012. Ordförandeskapet har aviserat att de planerar flera arbetsgruppsmöten till juni i år och målet är att nå en överenskommelse i rådet 11 juni (troligen en allmän inriktning beroende av Europaparlamentets planer).

Förslaget är på remiss och synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 5 april 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Biota – biologisk materie, vanligen fisk eller musslor

Farliga ämnen (enligt RDV) – ämnen eller grupper av ämnen som är toxiska, beständiga och har benägenhet för bioackumulering, samt andra ämnen eller grupper av ämnen som ger upphov till motsvarande farhågor.

HBCDD - Hexabromcyklododekan

Miljökvalitetsnormer (enligt RDV) – koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som, för att skydda människors hälsa och miljön, inte bör överskridas.

Prioriterade ämnen (enligt RDV)– ämnen som fastställts enligt artikel 16.2 och som förtecknas i bilaga X. Bland dessa ämnen finns ”prioriterade farliga ämnen” med vilket menas ämnen som fastställts i enlighet med artikel 16.3 och 16.6 och för vilka åtgärder måste vidtas i enlighet med artikel 16.1 och 16.8.

PBT ämnen – allmänt spridda långlivade, bioackumulerbara och toxiska ämnen

PFOS - perfluoroktansulfonat

2011/12:FPM120

RDV – ramdirektivet för vatten 2000/60/EG

Sediment – botten under vatten

Vattenfas - där den andel av ämnet som förekommer lösta i vattnet finns och som inte är bundet till sediment, biota, eller partiklar.

Ytvatten (enligt RDV) – inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller kemisk status då det även skall inbegripa territorialvatten.