



Förslag till direktiv om ändring av ramdirektivet för vatten, grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet

Miljödepartementet

2022-11-29

Dokumentbeteckning

COM(2022) 540 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy

Sammanfattning

Den 26 oktober 2022 presenterade kommissionen förslag om revidering av ramedirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet. Förslaget är ett ändringsdirektiv som reviderar de tre direktiven. Förslaget har lagts fram som ett paket tillsammans med förslag till översyn av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och förslag till översyn av lagstiftningen om luftkvalitet.

Förslaget syftar till att förbättra skyddet av EU:s medborgare och miljön, i enlighet med EU:s gröna giv, minska den administrativa bördan samt att förbättra effektiviteten genom att möjliggöra för EU att snabbare svara på nya, otillräckligt hanterade kemikalierhot.

Förslaget innehåller en uppdatering av förteckningarna över vattenföroreningar som ska kontrolleras i ytvatten och grundvatten. Det innebär att 25 ämnen och ämnesgrupper med problematiska effekter på miljön och/eller människors hälsa kommer att läggas till i förteckningarna utöver de 53 ämnen som inkluderats i den nuvarande lagstiftningen.

Det föreslås även förändringar i direktivens författningstexter för att förbättra och effektivisera övervakning, rapportering och riskhantering.

2022/23:FPM19

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet. Regeringen är positiv till att listan med ämnen och ämnesgrupper uppdateras och hålls relevant.

Regeringen stödjer införandet av en obligatorisk bevakningslista för grundvatten. Förslaget ligger i linje med nollvisionen om utsläpp och kommer att stärka skyddet för Europas grundvatten. Regeringen stödjer generellt införandet av nya ämnen i bilaga I och II i grundvattendirektivet, och ser positivt på den nya regleringen av PFAS och läkemedel.

Regeringen noterar kommissionens förslag om att övergå från medbeslutande till delegerade akter. Regeringen instämmer i att det är viktigt att lagstiftningsarbetet är effektivt och att regleringen följer den tekniska och vetenskapliga utvecklingen. Samtidigt bedömer regeringen att det är viktigt att tillräckligt inflytande ges till medlemsstaterna och att kommissionen inte ges mer befogenhet än nödvändigt. Regeringen avser bevaka att de befogenheter som kommissionen ges är ändamålsenliga och proportionerliga.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ett av de övergripande målen med EU:s vattenlagstiftning är att skydda människors hälsa och miljön från kemikalierisker. Idag är yt- och grundvatten i Europa förorenat med komplexa blandningar av kemikalier. En av grundstenarna i EU:s så kallade nollföroreningspaket (COM(2021) 400 final) är att skapa förutsättningar så att situationen kan förbättras.

Förslaget rör ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och dess dotterdirektiv grundvattendirektivet (2006/118/EG) och prioämnesdirektivet (2008/105/EG), vilka tillsammans fokuserar på skyddet av yt- och grundvatten från förorening av ämnen som utgör en risk för eller via ytvatten och grundvatten.

I bilaga X i ramdirektivet för vatten definieras en lista av prioriterade ämnen (som innefattar prioriterade farliga ämnen) vars gränsvärden inte får överstigas för att ett ytvatten ska kunna uppnå god kemisk status. Prioriterade ämnen beskrivs som ämnen vars förorening utgör en betydande risk för eller via EU:s vattenmiljö. Det kan t.ex. vara ämnen som påverkar biologisk mångfald i akvatiska ekosystem och/eller ämnen som påverkar människors hälsa via fiskkonsumtion eller via dricksvatten. Enligt artikel 16.4 i ramdirektivet för vatten ska kommissionen se över listan över prioriterade ämnen vart sjätte år.

Grundvattendirektivet innehåller regler om skydd för grundvatten avseende förorening och försämring. Direktivets bilaga I innehåller idag EU-gemensamma miljökvalitetsnormer för grundvatten och bilaga II ämnen som medlemsstaterna ska överväga att sätta tröskelvärde (en viss koncentration av ett ämne) för, samt inkludera i sina riskbedömningar av grundvattenförekomster. Enligt grundvattendirektivets artikel 10 ska bilaga I och II revideras vart sjätte år.

De övergripande målen för det föreslagna ändringsdirektivet är att förbättra skyddet av EU:s medborgare och miljön, i enlighet med EU:s gröna giv (COM(2019) 640 final), minska den administrativa bördan samt att förbättra effektiviteten, genom att möjliggöra för EU att snabbare svara på nya, otillräckligt hanterade kemikaliehot.

Förslaget har lagts fram som ett paket tillsammans med förslag till översyn av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (COM(2022) 541 final) och förslag till översyn av lagstiftningen om luftkvalitet (COM(2022) 542 final). Förslaget presenterades den 26 oktober 2022.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag är ett ändringsdirektiv som reviderar ramdirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet. De föreslagna revideringarna av ramdirektivet för vatten och prioämnesdirektivet kan delas in i två delar. Dels föreslås en större uppdatering av listan över prioriterade ämnen, dels föreslås förändringar i direktivens författningstexter för att förbättra och effektivisera övervakning, rapportering och riskhantering.

1.2.1 Uppdatering av listan över prioriterade ämnen i ytvatten

Listan över prioriterade ämnen föreslås utökas med 23 nya ämnen och två ämnesgrupper (24 olika PFAS-ämnen och ett värde för totalsumman av bekämpningsmedel) med problematiska effekter på miljön och människors hälsa. Det handlar om följande ämnen:

- PFAS, en stor grupp långlivade kemikalier som bl.a. används i stekpannor, kläder och möbler, brandsläckningsskum och kroppsvårdsprodukter,
- tolv bekämpningsmedel, t.ex. glyfosat,
- nio läkemedel t.ex. vissa smärtstillande och antiinflammatoriska läkemedel samt antibiotika,
- silver, som används i t.ex. elektronik, solceller, vattenrening, antibakteriella produkter och smycken och
- bisfenol A, används som komponent i plast.

Det föreslagna ändringsdirektivet innebär även en uppdatering av gränsvärden för 16 redan utpekade prioriterade ämnen, däribland

tungmetaller, växtskyddsmedel och industrikemikalier. De uppdaterade gränsvärdena innebär i 14 fall en skärpning av nuvarande gränsvärden. Samtidigt föreslås fyra föroreningar som inte längre utgör ett utbrett hot i EU att strykas från listan över prioriterade ämnen. I stället listas de som särskilda förorenande ämnen med harmoniserade bedömningsgrunder (bilaga II till prioämnesdirektivet) och ska således endast övervakas där de släpps ut i betydande mängd.

1.2.1.1 Mekanism för automatiserad datarapportering som möjliggör snabbare och mer direkt tillgång till vattenkvalitetsdata på medlemsstatsnivå

Förslaget innebär att övervakningsdata och status rapporteras åtminstone årligen till Europeiska miljöbyrån (EEA) genom ett automatiserat system. Tätare och regelbunden rapportering av övervakningsdata (utöver den tidigare obligatoriska rapporteringen av statusbedömningen), inklusive tätare analyser från EEA, föreslås i syfte att möjliggöra för EU:s institutioner, medlemsstater och allmänheten i stort att få en mer korrekt och uppdaterad bild av statusen för yt- och grundvattenförekomster i EU. Lättillgängliga övervakningsdata kan även bidra till förbättrade riskbedömningar för kemikalier generellt.

1.2.1.2 Förenklad lagstiftningsprocess för översyn av listan över prioriterade ämnen (delegerade akter) och ny central roll för Europeiska kemikaliemyndigheten

Ett av problemen som identifierades i hälsokontrollen av ramdirektivet för vatten 2019 (SWD(2019) 439 final) var att processen för att uppdatera listan över prioriterade ämnen är långsam. Det beror delvis på att arbetet med att identifiera nya utbredda kemikaliehot inte varit väl samordnat, och delvis på att den ordinarie lagstiftningsprocessen i EU är långsam.

Kommissionen föreslår att listan över prioriterade ämnen ska definieras i en bilaga till prioämnesdirektivet i stället för i bilaga X till ramdirektivet för vatten och att uppdatering ska ske genom delegerade akter. Vidare föreslås att Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) ska få en ny central roll för att kunna ge kontinuerligt vetenskapligt stöd och bidra i arbetet med att ta fram gränsvärden medan EEA föreslås få en central roll för att samla och analysera övervakningsdata.

Sammantaget bedömer kommissionen att detta ger EU möjlighet att snabbare svara på ny vetenskaplig och teknisk kunskap om otillräckligt hanterade kemikaliehot. De föreslagna förändringarna överensstämmer med ett av målen under EU:s kemikaliestrategi, "ett ämne, en bedömning". En bättre sammanhållen bedömning av kemikalierisker i all relevant EU-lagstiftning bedöms leda till effektivare processer, resursbesparing och en vetenskapligt robustare process. Det öppnar också för snabbare identifiering av effektiva åtgärder.

Ett annat problem som lyftes i hälsokontrollen var påtagliga skillnader hos medlemsstaterna avseende identifierade särskilda förorenande ämnen och deras värden, dvs. högsta tillåten halt i vatten som bestämts för dessa. En EU-gemensam databas för särskilda förorenande ämnen syftar till att säkerställa tillgänglighet för alla medlemsstater och även andra intressenter. På sikt öppnar det upp för harmonisering av hur statusbedömningar görs, ökar jämförbarhet och ger lika villkor för medlemsstaterna, vilket också överensstämmer med målsättningen i EU:s kemikaliestrategi.

Yt- och grundvattenföroreningar är ett problem i många delar av Europa. Typen av föroreningar varierar mellan avrinningsområden på grund av skillnader i mänskliga aktiviteter, t.ex. jordbruk, industri eller stadsområden. Lagstiftningen tar hänsyn till detta genom att medlemsstaterna kan fastställa tillåten högsta halt i vatten (värde) för föroreningar som utgör en risk lokalt eller regionalt. Idag är ramdirektivet för vatten otydligt angående identifieringen av särskilda förorenande ämnen och fastställande av tillåten halt i ytvatten. Detta har lett till stora skillnader mellan medlemsstater både i antalet identifierade särskilda förorenande ämnen och deras tillåtna halter.

Förslaget syftar till att harmonisera och förenkla hanteringen av föroreningar genom att statusklassificeringen som baseras på särskilda förorenande ämnen flyttas från ekologisk status till kemisk status. Detta kommer inte att leda till någon förändring i övervakningsfrekvens. Övervakningen ska fortfarande bara ske där något av de särskilda förorenande ämnena släpps ut eller tillförs ytvattenförekomsten i betydande mängd.

1.2.1.4 *Andra föreslagna ändringar*

Kommissionen föreslår att en obligatorisk varningsklausul införs i ramdirektivet för vatten. Klausulen ska ställa krav på att medlemsstater omedelbart varnar andra medlemsstater nedströms i samma avrinningsområde vid exceptionella omständigheter till följd av naturförhållanden eller force majeure, i synnerhet extrema översvämningar, långa perioder av torka eller större utsläpp. Ytterligare förslag på ändringar av ramdirektivet för vatten och prioämnesdirektivet inkluderar:

- Ändringar som rör bevakningslistan för ytvatten. Övervakningen anpassas så att det är möjligt att ta hänsyn till säsongsvariationer av utsläpp. Dessutom föreslås att bevakningslistan ska uppdateras vart tredje år i stället för vartannat år.
- Ändringar vilka öppnar upp för framtida listning av mikroplaster och förekomst av antimikrobiell resistens som prioriterade ämnen och därmed bedömningsgrund för kemisk status.

- Ändringar som öppnar upp för att övervakning av östrogen effekt från hormonstörande ämnen ska kunna ske med effektbaserade metoder.

2022/23:FPM19

1.2.2 Grundvattendirektivet

De viktigaste delarna i förslaget till reviderat grundvattendirektiv är följande:

- Bevakningslistan för grundvatten blir obligatorisk, vilket innebär regelbunden och kontinuerlig screening av förorenande ämnen som bedöms vara potentiella miljö- och hälsohot.
- Kommissionen ges befogenheter att införa EU-gemensamma tröskelvärden för ökad harmonisering (separat från de ämnen som tas upp i bilaga I).
- Nya förorenande ämnen (PFAS, läkemedel och icke-relevanta metaboliter till bekämpningsmedel) läggs till bilaga I om EU-gemensamma normer.
- Ett läkemedel läggs till bilaga II om ämnen som medlemsstaterna ska överväga att sätta tröskelvärde för.
- Bilaga I och II ska kunna uppdateras genom delegerade akter framöver, vilket innebär en snabbare process för reglering av nya ämnen eller revidering av gränsvärden på EU-nivå.

De tröskelvärden som fastställs för grundvattenförekomster i medlemsstaterna får inte vara högre än de halter som anges som kvalitetsnormer i bilaga I. De nya ämnen som föreslås regleras i bilaga I är följande:

- PFAS 24 införs som en grupp bestående av 24 olika PFAS-ämnen. Alla 24 ämnen har fått ”relativa potensfaktorer” i relation till det välstuderade PFAS-ämnet PFOA, vilka används för att räkna om halten av alla kvantifierade ämnen i gruppen till PFOA-ekvivalenter.
- De två läkemedlen karbamazepin (antiepileptika) och sulfametoxazol (antibiotika) införs.
- Totalhalt av läkemedel införs som parameter.
- ”Icke-relevanta metaboliter till bekämpningsmedel” införs som parametergrupp, separat från övriga bekämpningsmedel. En icke-relevant metabolit är en nedbrytningsprodukt som inte delar modersubstansens ursprungliga egenskaper, men som inte är ofarlig för hälsa och miljö.
- Olika kvalitetsnormer föreslås gälla beroende på kunskapsläget om de specifika metaboliternas skadliga effekter.

1.3.1 Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet är minimidirektiv, vilket innebär att varje medlemsstat kan ha strängare, men inte mindre långtgående, nationella regler. Sverige har införlivat ramdirektivet för vatten i den nationella lagstiftningen i huvudsak genom miljöbalken (1998:808), vattenförvaltningsförordningen (2004:660) samt länsstyrelsernas instruktion (författning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion).

1.3.2 Prioämnesdirektivet

Prioämnesdirektivet är införlivat i svensk rätt genom ändringar av miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen samt genom att Havs- och vattenmyndigheten har meddelat ett flertal myndighetsföreskrifter. Vidare har vattenmyndigheterna för Västerhavet, Södra och Norra Östersjön, Bottenhavet och Bottenviken meddelat föreskrifter om miljökvalitetsnormer för ekologisk status inklusive särskilda förorenande ämnen samt miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus för vattendistriktens vattenförekomster med hänvisning till prioämnesdirektivet enligt lydelsen av direktiv 2013/39/EU. De nya förslagen innebär att tillägg av eller borttagande av ämnen, revidering av vissa gränsvärden samt ändrade bestämmelser måste genomföras i Sverige genom att dessa författningar ändras.

I vattenförvaltningsförordningen finns redan en hänvisning till de i prioämnesdirektivet utpekade prioriterade ämnena och förordningen kommer därför i denna del behöva justeras, t.ex. vad gäller definitionerna. Andra ändringar i vattenförvaltningsförordningen kan också behöva göras till följd av förslaget till artikel 3.4a i ramdirektivet för vatten om hantering av exceptionella omständigheter till följd av naturförhållanden eller force majeure. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter kommer att behöva uppdateras, bl.a. med de nya ämnena och dess gränsvärden, där det är aktuellt.

Vidare skulle relevanta föreskrifter behöva justeras så att särskilda förorenande ämnen hanteras som en del av kemisk status i stället för ekologisk status. Vattenmyndigheternas föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i respektive distrikt kan komma att behöva ändras genom att nya miljökvalitetsnormer som beaktar de föreslagna ändringarna kan behöva fastställas. Vidare kommer särskilda förorenande ämnen behöva identifieras inom ramen för kemisk status. Omfattningen av vattenmyndigheternas justeringar avseende kvalitetskraven kan inte avgöras i dagsläget utan beror på vad som framkommer under vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete med främst påverkansanalys och statusklassificering. Sammantaget kommer aktuella författningar att behöva

genomgå vissa justeringar för att de föreslagna bestämmelserna ska införlivas. Dessa justeringar kommer dock att vara av relativt begränsad omfattning. Det är främst vattenmyndigheternas och vägledande myndigheters praktiska genomförande av prioämnesdirektivet som påverkas av förslagen.

1.3.3 Grundvattendirektivet

Grundvattendirektivet är införlivat i svensk rätt genom vattenförvaltningsförordningen och myndighetsföreskrifter meddelade av Sveriges geologiska undersökning (SGU). De nya ämnena som föreslås införas i grundvattendirektivets bilaga I kommer att införlivas genom ändring av SGU:s nationella tröskelvärdeslista, vilken utgör en del av SGU:s föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och statusklassificering. Det är därefter vattenmyndigheterna som meddelar föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och tröskelvärden för grundvattenförekomsterna inom respektive vattendistrikt.¹

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Förslaget bygger på en omfattande konsekvensanalys utförd av kommissionen som presenterades tillsammans med detta förslag. Sammantaget förväntas fördelarna avsevärt överväga kostnaderna och konsekvensanalysen visar på att förslaget förväntas innebära betydande vinster för miljön och människors hälsa. Det har dock inte varit möjligt att kvantifiera och värdera alla effekter. Direktiven framhåller att medlemsstaterna själva väljer åtgärder för att uppfylla målen vilket påverkar kostnaderna. Kostnad och nytta varierar också med substans och föroreningsgrad i vattenförekomsterna.

Miljönyttan kan mätas i undvikande av hälsorelaterade kostnader och värde av ekosystemtjänster. Kommissionen exemplifierar med kostnader för miljö- och hälsoeffekter kopplade till vissa substansgrupper. Utöver mänskligt lidande i form av dödsfall och vård kopplat till multiresistenta bakterier, nedsatt fertilitet, förtidiga födselar, nedsatt intellekt och neuropsykiatriska sjukdomar, fetma och andra folksjukdomar, räknas samhällskostnader för produktionsbortfall och hälsorelaterade kostnader för PFAS, antibiotika (och uppkomst av antibiotikaresistens), hormonstörande ämnen och vissa bekämpningsmedel i 100-tals miljarder euro årligen. PFAS finns idag i för höga halter i många dricksvattentäkter. Kostnaden inom EU för att rena

¹ Sverige är uppdelat i fem vattendistrikt och en länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd att vara vattenmyndighet. Vattenmyndigheterna samordnar Sveriges arbete för bättre vatten och deras uppdrag är att genomföra ramdirektivet för vatten och dess kompletterande direktiv.

dricksvatten från PFAS uppskattas till 9,13 miljarder euro per år och leder också till ytterligare vattenförbrukning i reningsprocessen. Exponeringen för PFAS beräknas kosta 52–84 miljarder euro i årliga hälsokostnader i Europa (t.ex. för sådana hälsoproblem som högt kolesterol, påverkan på immunsystem och cancer).

Det förlorade värde som följer av försämrad vattenkvalitet och negativ påverkan på reproduktion och hälsa hos akvatiska organismer har inte kunnat beräknas. Kommissionen understryker att EU, för att undvika dessa föroreningskostnader, måste genomföra revideringar av flera direktiv under nollföroreningspaketet som adresserar olika stadier i utsläppscykeln (dvs. produktion, försäljning, användning, utsläpp via avlopp, deponier, förbränning, sekundära utsläpp från förorenade områden etc.).

Kostnader för myndigheter, företag och konsumenter, beror på vilka åtgärder som vidtas. Kommissionen ger ett antal exempel. Förbud mot vissa ämnen leder till ökade kostnader för substitution och beror på tillgång till alternativ. Utbyggnad av buffertzoner och våtmarker för att sänka koncentrationer av växtskyddsmedel och läkemedel i mottagande vattendrag skulle kosta i storleksordningen några 100-tal miljoner euro årligen.

Administrativa kostnader kommer uppstå för utökad övervakning av de nya prioriterade ämnena, effektbaserade metoder för östrogena ämnen och metod för mikroplaster. Årlig kostnad för mikroplastövervakningen estimeras av kommissionen till runt 7,3 – 13,4 miljoner euro per år i hela EU. Vägledning för effektbaserade metoder och plastövervakningen kommer kosta EU 0,5 – 1 miljon euro att ta fram. Införandet av en automatiserad datarapporteringsmekanism kommer öka tillgängligheten på data och möjliggöra effektivare/mer träffsäkra åtgärder. Initialt medför åtgärden en betydande kostnad för EU och medlemsstaterna beroende på hur långt man kommit i digitaliseringsarbetet, men långsiktigt minskas kostnader för administration.

Det bör noteras att kostnader och fördelar inte enbart kan kopplas till detta initiativ, eftersom det finns flera andra som berör samma ämnen, t.ex. direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, dricksvattendirektivet, industriutsläppsdirektivet, direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel samt det aviserade förbudet att fasa ut all användning av PFAS i EU som inte påvisats nödvändig för samhället.

1.4.2 Budgetära konsekvenser för Sverige

De budgetära konsekvenserna för Sverige kan ännu inte bedömas fullt ut. Preliminärt bedöms tillkommande kostnader för Sverige uppstå framför allt när det gäller den miljöövervakning som krävs för att visa att miljökvalitetsnormerna uppfylls. Behovet av utökad miljöövervakning beror framför allt på att antalet ämnen och ämnesgrupper utökas och åtgärder bedöms särskilt vad gäller PFAS. Förslaget kan även innebära ökade

åtgärdskostnader, men kan till exempel också leda till minskade hälsorelaterade kostnader (se kommissionens konsekvensanalys).

2022/23:FPM19

Åtgärder som kan leda till att miljökvalitetsnormerna uppnås är t.ex. sanering av PFAS-förorenad mark samt investering i bättre avloppsreningstekniker. Begränsningar eller förbud av användning av PFAS i olika typer av produkter kan också komma att krävas för att minimera fortsatt spridning i miljön.

Kostnader tillkommer även med effektbaserade metoder för övervakning av östrogena ämnen, samt för övervakning av mikroplaster och förekomst av antimikrobiell resistens. Det kommer även, främst inledningsvis, behövas ökade resurser för utveckling och drift av automatiserad datarapportering.

Förslaget innebär att övervakningsresultat och status ska finnas tillgängliga för automatisk rapportering minst årligen till EEA. Resurser kommer att krävas för att utveckla och anpassa dataflöden för rapporteringen. En tätare rapportering av status innebär initialt betydande arbetsinsatser för Sverige; framför allt för vattenmyndigheterna och länsstyrelserna, men även för Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och SGU.

Införandet av en obligatorisk bevakningslista i grundvattendirektivet innebär att en EU-gemensam lista med föroreningar som bedöms medföra miljö- och hälsohot i grundvatten, men där kunskapen om spridning är begränsad, ska övervakas i Sverige. Antalet övervakningsstationer som krävs för detta ändamål är två till tre stycken, baserat på Sveriges sammanlagda yta av grundvattenförekomster. Bevakningslistan kommer uppdateras med jämna mellanrum, och baserat på den kunskap som framkommer i arbetet kommer de analyserade ämnena antingen att införas i grundvattendirektivets bilaga I eller II, eller strykas från bevakningslistan. Sveriges miljöövervakning inklusive finansieringsmöjligheter har tidigare utretts (SOU 2019:22), men i dagsläget är den långsiktiga statliga finansieringen för övervakning av grundvatten oklar. För påverkade vatten gäller principen förorenaren eller användaren betalar. Det innebär att det i första hand bör vara verksamhetsutövare som ska stå för tillkommande övervakningskostnader. Finansiering av de ökade kostnader som bedöms uppstå ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet i linje med de övergripande målsättningarna i den europeiska gröna given, vilket innebär att omvandla EU till en rättvis och välmående ekonomi som är modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig och där ekonomisk tillväxt är

frikopplad från resursanvändning. Regeringen avser att i förhandlingarna verka för att samstämmigheten i politiken kan stärkas.

2022/23:FPM19

Regeringen är positiv till att fler ämnen och ämnesgrupper med problematiska effekter på miljön och människors hälsa läggs till i förteckningarna över vattenföroreningar som ska kontrolleras i ytvatten och grundvatten. Om listan inte hålls uppdaterad och relevant medför det att vattenkvalitet relaterad till kemisk förorening riskerar att inte leda till kostnadseffektiva åtgärder utan enbart blir en administrativ börda för Sverige. Det är av vikt att EU-direktiv som beaktar utsläpp från källa till vatten och hav harmoniseras bättre så att de olika rättsakterna effektivt styr mot det övergripande målet att skydda människors hälsa och miljön.

Regeringen är positiv till att processen för att ta fram vetenskapligt underlag förbättras och att ECHA får en central roll i arbetet med att ge kontinuerligt vetenskapligt stöd och ta fram och uppdatera gränsvärden. En bättre sammanhållen bedömning av kemikalierisker i all relevant EU-lagstiftning, i linje med ambitionen i EU:s kemikaliestrategi, bedöms leda till effektivare processer, resursbesparing, ökad transparens och förutsägbarhet. Flera av förslagen syftar också till att likrikta genomförandet och tillämpningen av direktiven inom EU. Detta anser regeringen är positivt eftersom det främjar likvärdiga konkurrensvillkor mellan verksamheter i olika medlemsstater.

Regeringen noterar kommissionens förslag om att uppdatera bilaga I och II i grundvattendirektivet respektive listan av prioriterade ämnen och listan över särskilda förorenande ämnen med harmoniserade gränsvärden i prioämnesdirektivet genom delegerade akter. Syftet med att överlåta befogenhet till kommissionen är att effektivisera lagstiftningsarbetet, exempelvis när regelverket kan komma att behöva uppdateras till följd av den tekniska och vetenskapliga utvecklingen. Regeringen instämmer i att det är viktigt att lagstiftningen följer den tekniska och vetenskapliga utvecklingen och bedömer att det hitintills varit vanligt med omfattande fördröjningar av uppdateringar. Samtidigt är det viktigt att medlemsstaternas kompetens respekteras och att kommissionen inte ges större befogenhet än nödvändigt för att uppnå syftet med regleringen. Regeringen avser bevaka att de befogenheter som kommissionen ges är ändamålsenliga och proportionerliga.

Regeringen är positiv till effektbaserade metoder eftersom det förbättrar förutsättningarna för att mäta effekter på miljön eller människors hälsa och identifiera lämpliga åtgärder. Särskilt välkomnar regeringen att kommissionen föreslår att lägga till en större grupp av PFAS och ett antal aktiva läkemedelssubstanser. Regeringen understryker generellt vikten av att användningen av alla PFAS-ämnen fasas ut i linje med EU:s kemikaliestrategi.

Regeringen stödjer införandet av PFAS och läkemedel i bilaga I och II i grundvattendirektivet. Regeringen ser inte ett behov av att reglera icke-relevanta metaboliter i bilaga I som separat grupp från bekämpningsmedel i

Sverige, men konstaterar att det inte finns hinder för att fortsatt använda låga tröskelvärden för dessa ämnen i Sverige.

2022/23:FPM19

Regeringen stödjer införandet av en obligatorisk bevakningslista för grundvatten. Förslaget ligger i linje med nollvisionen om utsläpp och kommer att stärka skyddet för Europas grundvatten. Den frivilliga bevakningslistan har fungerat väl avseende informationsdelning inom genomförandestrategin, men det har saknats stöd från kommissionen avseende exempelvis datalagring. Med en obligatorisk lista kommer en infrastruktur kring arbetet att byggas upp som underlättar i det praktiska arbetet, samt att kvaliteten av insamlade data och efterföljande utvärdering bedöms bli bättre.

Regeringen är angelägen att övervakningen ska bli ändamålsenlig och kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt utan onödig administrativ börda. Regeringen välkomnar att kvalitetssäkrade övervakningsresultat görs mer tillgänglig för EU:s institutioner, medlemsstater och allmänhet i stort. Det bidrar till en ökad transparens och återanvändning av data, kunskapsspridning, innovation, effektivare åtgärdsarbete och förbättrade riskbedömningar av kemikalier.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förhandlingarna i rådsarbetsgruppen för miljö inleddes den 11 november 2022. Medlemsstaterna gavs möjlighet att lämna övergripande kommentarer. Det framkom att medlemsstaterna generellt var positiva, men att det finns synpunkter på bl.a. övervakning, rapportering och delegerade akter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte behandlat förslaget ännu. Rapportör i Europaparlamentet har ännu inte utsetts.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda instanser och synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 12 februari 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I enlighet med artikel 191 i EUF-fördraget ska EU:s miljöpolitik bidra till att uppnå målen om att bl.a. bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet, främja åtgärder på

internationell nivå för att hantera regionala eller globala miljöproblem samt bekämpa klimatförändringar.

2022/23:FPM19

I enlighet med artikel 192.1 ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens utgångspunkt är att vattenföroreningar i hög grad är en gränsöverskridande företeelse. 60 procent av EU:s territorium utgörs av gemensamma avrinningsområden. Mot den bakgrunden anser kommissionen att nära samarbete mellan medlemsstater är väsentligt och att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga. Kommissionen bedömer också kostnaderna skulle bli avsevärt högre vid frånvaro av harmoniserad EU-lagstiftning, i synnerhet för medlemsstater nedströms.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första behandling i rådsarbetsgrupp skedde den 11 november 2022. Förslaget kommer troligen behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023. Förslaget är på remiss och synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 12 februari 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Bevakningslistan (enligt artikel 8b i nu gällande prioämnesdirektiv) – avser ämnen som kan utgöra en betydande risk på unionsnivå men för vilka övervakningsdata är otillräcklig för att bedöma risk.

Delegering av akter – medför att kommissionen enligt ett interinstitutionellt avtal måste samråda med särskilda kommittéer när den genomför EU-lagstiftning i enlighet med det uppdrag som lagts fast i respektive rättsakt. Kommittéerna består av experter från EU:s medlemsstater och möjliggör för kommissionen att föra en dialog med förvaltningarna i medlemsstaterna innan den vidtar genomförandeåtgärder.

ECHA – Europeiska kemikaliemyndigheten.

EEA – Europeiska miljöbyrån.

Farliga ämnen (enligt nu gällande ramdirektiv för vatten) – 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. Denna definition föreslås inte ändras i förslag om direktivsändring.

2022/23:FPM19

Grundvatten – vatten som finns under marken. Grundvattnet är viktigt som dricksvatten. Det påverkar också miljön för växter och djur i ytvattnet. Utsläpp av miljöfarliga ämnen kan förorena grundvattnet.

Miljö kvalitetsnormer – 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 farliga ämnen (ny definition enligt förslag om direktivsändring) – prioriterade ämnen som är markerade som "farliga" på grundval av att de är erkända i vetenskapligt rapporter, i relevant unionslagstiftning eller i relevanta internationella avtal, som toxiska, beständiga och har benägenhet för bioackumulering eller anses ha lika allvarliga egenskaper samt är relevanta för vattenmiljön.

Prioriterade ämnen (enligt nu gällande ramdirektiv för vatten) – 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. Denna definition föreslås ändras i förslag om direktivsändring, se nedan.

Prioriterade ämnen (ändrad definition enligt förslag om direktivsändring) – ämnen som förtecknas i del A i bilaga I till Direktiv 2008/105/EG, dvs. ämnen som utgör en betydande risk för eller via vattenmiljön i en stor andel av medlemsstaterna.

PFAS – (per- och polyfluorerade alkylsubstanser) PFAS eller högfluorerade ämnen är ett samlingsnamn för en grupp organiska ämnen som alla består av en kolkedja där väteatomerna är helt eller delvis utbytta mot fluoratomer. Det är en stor och komplex grupp på mer än 4700 identifierade ämnen med varierande egenskaper och bred användning i samhället.

Tröskelvärde – ett värde eller ett intervall mellan två värden som möjliggör en bedömning av den kvalitetsnivå som uppnåtts för ett enskilt kriterium, och som därigenom bidrar till bedömningen av i vilken utsträckning god miljöstatus uppnås.

Ytvatten – inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller kemisk status då det även ska inbegripa territorialvatten.