

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Miljöbyrån, S4

Beslutande
Minister
Christian Wikström

Föredragande
Vattenbiolog
Susanne Vävare

Justerat
Omedelbart

Nr 13

COM(2022) 540 Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH
RÅDETS DIREKTIV om ändring av Europaparlamentets
och rådets direktiv 2000/60/EC (vattendirektivet), direktiv
2006/118/EC (grundvattendirektivet) och 2008/105/EC
(prioämnesdirektivet)

ÅLR 2022/8928

20 S4

21 S4

Beslut

Kommissionen har lämnat ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EC (vattendirektivet), direktiv 2006/118/EC (grundvattendirektivet) och 2008/105/EC (prioämnesdirektivet).

Beslöts enligt PM i **bilaga S423E10**. Beslöts även att till miljöministeriet skicka texten från rubrikerna "Förslagets förhållande till landskapet" och "Landskapsregeringens ställningstagande" i PM samt att överlämna PM för information som ett I-ärende till lagtinget.

Promemoria om EU-kommissionens förslag

1. Uppgifter om EU-kommissionens förslag

Förslagets namn: Förslag till ändring av ramdirektivet för vatten, grundvattendirektivet och prioämnesdirektivet

Förslagets COM-nummer: COM (2022) 540 final

2. Uppgifter om ansvarigt ministerium och ansvarig tjänsteman i riket

Ansvarigt ministerium i riket: Miljöministeriet
Ansvarig tjänsteman i riket: Miljörådgivare Juhani Gustafsson

3. Uppgifter om ärendets beredning i landskapet Åland

Diarienummer: ÅLR 2022/8928
Ansvarig tjänsteman vid LR: Susanne Vävare
Ansvarig minister vid LR: Christian Wikström
Behandling vid Ålands lagting: Samråd I-ärende (kryssa i)
Datum då promemorian föredragits: 31.1.2023

4. Förslagets huvudsakliga syfte och innehåll

Den 26 oktober 2022 presenterade kommissionen förslag om revidering av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG, vattendirektivet), prioämnesdirektivet (2008/105/EG) och grundvattendirektivet (2006/118/EG). Direktiven syftar tillsammans på skyddet av yt- och grundvatten från förorening av ämnen som utgör en risk för, eller via ytvatten och grundvatten. 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 kemikaliehot. Förslaget innehåller en uppdatering av förteckningarna över vattenföroreningar som ska kontrolleras i ytvatten och grundvatten samt förslag på årlig rapportering i en databas och möjligheter till att använda nya miljöövervakningsmetoder.

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.

Listan över prioriterade ämnen i ytvatten 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 utbredd hot i EU att strykas från listan över prioriterade ämnen. I stället listas de som särskilda förorenande ämnen med harmoniserade bedömningsgrunder och ska således endast övervakas där de släpps ut i betydande mängd.

För grundvatten ska varje medlemsstat välja en övervakningsstation som motsvarar medlemsstatens totala areal av grundvattenförekomster i km² dividerat med 60 000. För övrigt vatten gäller att varje medlemsstat ska välja en övervakningsstation om medlemsstaten har minst en miljon invånare plus det antal stationer som motsvarar medlemsstatens areal i km² delad med 60 000, plus det antal stationer som motsvarar medlemsstatens befolkningstal delat med fem miljoner.

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.

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 kemikalierhot 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 kemikalierhot. 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.

Särskilda förorenande ämnen samlas i en EU-gemensam databas och flyttas från ekologisk status till kemisk status.

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 ytvattenförekosten i betydande mängd.

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.

Grundvattendirektivet

För grundvatten gäller att varje utvalt ämne ska övervakas vid utvalda övervakningsstationer, med utgångspunkt från arean på grundvattenområden i km² delat på 60 000. Frekvensen på löpande provtagning är en gång/år.

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 moderssubstansens ursprungliga egenskaper, men som inte är ofarlig för hälsa och miljö.
-

– Olika kvalitetsnormer föreslås gälla beroende på kunskapsläget om de specifika metaboliternas skadliga effekter.

Kommissionens konsekvensanalys

Till förslaget finns omfattande konsekvensanalyser som kommissionen genomfört. Sammantaget förväntas fördelarna avsevärt överväga kostnaderna och konsekvensanalysen visar på att förslaget förväntas innebära betydande vinster för miljön och människors hälsa.

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 födslar, 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.

Det förlorade värde som följer av försämrade 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 konsument, 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.

5. Förslagets förhållande till landskapet

Åland har enligt 18 § 10 p. i självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991) egen behörighet inom frågor rörande natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt. Förslaget hör därmed huvudsakligen till landskapets lagstiftningsbehörighet.

De gällande direktiven har på Åland införts i vattenlag (1996:61) och vattenförordning (2010:93). Förslagen som omfattar tre direktiv kommer att medföra ändringar i lagstiftningen, framför allt i vattenförordning (2010:93) då miljö kvalitetsnormerna förändras, fler prioriterade ämnen tillkommer och flera gränsvärden skärps till. Idag finns det 45 prioriterade ämnen och i förslaget finns det 70 stycken gällande ytvatten. Även för grundvatten införs nya ämnen och tröskelvärden, samt en obligatorisk bevakningslista. Det innebär regelbunden och kontinuerlig screening av förorenande ämnen som bedöms vara potentiella miljö- och hälsohot. Bilaga I och II ska kunna uppdateras genom delegerande akter framöver, vilket innebär en snabbare process för reglering av nya ämnen eller revidering av gränsvärden på EU-nivå.

Tröskelvärde för grundvatten i vattenförordningen (2010:93) behöver en översyn. Dessutom kan det behövas någon mindre ändring av vattenlagen, närmast i 5 kap 18 § om övervakning.

För Ålands del finns inte en stor och tung industri. På grund av att Åland huvudsakligen består av glesbebyggd skärgårdsmiljö, finns det ingen orsak att följa upp alla ämnen som tillkommer genom förslaget. Åland är ett litet skärgårdssamhälle med max 30 344 invånare (statistik 2021).

Övervakningen ska också utvecklas så att andra övervakningsmetoder kan användas som t.ex. satellitövervakning, provtagningsbojar, screeningmetoder (t.ex. passiv provtagning), användning av artificiell intelligens för dataanalyser, osv., med kvalitetssäkrade metoder. Landskapsregeringen behöver följa med i den utvecklingen. Nya metoder kan effektivisera miljöövervakningen.

Klassificeringsförfarandet kommer att ändras. Särskilt förorenande ämnen ska hanteras som en del av kemisk status i stället för ekologisk status. Förutom landskapsregeringens lagstiftningsarbete kommer miljöbyråns arbete med övervakning och klassificering att påverkas av förslaget. Eftersom övervakningen bara ska ske där något av de särskilda förorenande ämnena släpps ut eller tillförs ytvattenförekomsten i betydande mängd, så kommer det inte att bli någon väldigt stor förändring avseende övervakningsprogrammet för Ålands landskapsregerings del. Det kommer att bli en större förändring och ökad administrativ börda för Ålands landskapsregering ifall vi måste leverera övervakningsdata till en databas på årlig basis, vilket också behöver lösas administrativt tillsammans med övriga Finland. Detta kommer att betydligt medföra ökade arbetsinsatser och ökade kostnader för Ålands landskapsregering.

Förslaget att ta bort deltidrapporteringen är bra, det minskar arbetsbördan för landskapsregeringens del.

Det är viktigt att landskapsregeringens miljöbyrå har den finansiering som krävs för övervakning, uppföljning och rapportering.

För påverkade vatten borde principen förorenaren betala råda. Det innebär att det i första hand bör vara verksamhetsutövare med utsläpp som ska stå för tillkommande övervakningskostnader gällande uppföljning av deras verksamheter.

6. Förslagets handläggning i riket och EU:s institutioner

Miljöministeriet bereder ett förslag till statsrådets skrivelse till riksdagen (U-skrivelse) om förslaget. U-skrivelsen är nästan klar den 18-01-2023 och ska skickas till övriga ministerier fredagen den 20 januari.

7. Subsidiaritetsprincipen

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.

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.

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.

Landskapsregeringen anser att förslagets rättsliga grund är korrekt och delar kommissionens bedömning att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

8. Landskapsregeringens ställningstagande till förslaget

Landskapsregeringen välkomnar kommissionens förslag till revidering av ramdirektivet för vatten, prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet i linje med de övergripande målsättningarna i den europeiska gröna given.

Landskapsregeringen 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.

Landskapsregeringen 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. Landskapsregeringen välkomnar att kvalitetssäkrade övervakningsresultat görs mer tillgänglig för EU:s institutioner, medlemsstater och allmänhet i stort, eftersom det bidrar till en ökad transparens och återanvändning av data, kunskaps spridning, innovation, effektivare åtgärdsarbete och förbättrade riskbedömningar av kemikalier.

Landskapsregeringen är positiv till effektbaserade metoder eftersom det förbättrar förutsättningarna för att mäta effekter på miljön eller människors hälsa och identifiera lämpliga åtgärder, men det innebär också ökade kostnader för övervakningen. Det är även värdefullt med de nyare övervakningsmetoder som presenteras i förslaget, då det ger en flexibilitet och möjlighet för varje medlemsland att anpassa övervakningen efter egna förhållanden.

Landskapsregeringen är också positiv till att det tas fram standardiserade och kvalitetssäkrade metoder för övervakning av mikroplaster. Det är värdefullt med ökad kunskap om läkemedelssubstanser, då dessa ger upphov till hälsorisker.

Landskapsregeringen uppskattar att kommissionen föreslår att lägga till grupperingar för PFAS och ett antal aktiva läkemedelssubstanser. Det är fortsatt viktigt att användningen av alla PFAS-ämnen fasis ut i linje med EU:s kemikaliestrategi och nollföroreningsambition. Landskapsregeringen stödjer införandet av PFAS och läkemedel i bilaga I och II i grundvattendirektivet.

Landskapsregeringen stödjer införandet av en obligatorisk bevakningslista för grundvatten, eftersom insamling och kvalitet av insamlad data kan bli bättre. Det är viktigt med ett stärkt skydd av grundvatten och dricksvatten. Det är också bra med en harmonisering av tröskelvärden och metoder.

Landskapsregeringen konstaterar att förslaget är mycket omfattande och kan få vissa betydande konsekvenser i landskapet Åland. Förslaget i dess nuvarande form och omfattning leder till behov av lagstiftningsåtgärder och även ökade arbetsinsatser avseende miljöövervakning för fler ämnen samt att den årliga digitala datarapporteringen kan bli ett stort bekymmer för det självstyrda Åland som utgör ett eget, litet avrinningsdistrikt i Finland. Landskapsregeringen kommer att behöva assistens och hjälp med databasen. Riket/övriga Finland håller på att utveckla ett digitalt system, kopplat till rapporteringen av de vattenrelaterade direktiven, varför det är viktigt att EU tar hänsyn till de tekniska lösningar som redan finns i varje medlemsland. Det behövs samverkan och dialog i dessa frågor.

Landskapsregeringen anser det angeläget att övervakningen och uppföljningen ska bli ändamålsenlig, kostnadseffektiv och anpassad till varje områdes egna förutsättningar och att detta kan genomföras utan alltför stor administrativ börda eller för stora kostnader.

9. Distribution av landskapsregeringens ställningstagande

Huvudsaklig adressat: Ålands lagting och Miljöministeriet
För kännedom: Landskapsregeringens ministerråd i Bryssel, Anton Nilsson
Riksdagsledamot Mats Löfström
Enheten för rättsliga och internationella frågor
Lagberedningen