



PM 2009: RII (Dnr 001-1570/2009)

**Redovisning av regeringsuppdrag från Naturvårdsverket om
förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljö-
kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område**
Remiss från Naturvårdsverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Redovisning av regeringsuppdrag från Naturvårdsverket om förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område” hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till hur direktiv (2008/105/EG) om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område kan genomföras i svensk rätt och där så behövs lämna förslag till nödvändiga författningsändringar inklusive konsekvensanalyser. Direktivet är ett så kallat dotterdirektiv till ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och utgör en utveckling av artikel 16 som behandlar ytvatten. Direktiv (2008/105/EG) reglerar 33 prioriterade ämnen samt 8 förorenande ämnen i form av miljökvalitetsnormer, som enligt definition i artikel 2.35 i ramdirektivet inte bör överskridas.

Utgångspunkten för uppdraget har varit att främst se över förslag till förordningsförändringar och så långt som möjligt även förslag till föreskriftsändringar. Ramdirektivet för vatten har i svensk rätt införlivats huvudsakligen med bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och i vissa föreskrifter.

Hela ärendet finns tillgängligt på www.regeringen.se.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Vatten AB samt Stockholms Stadshus AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har valt att lämna synpunkter via Stockholm Vatten AB och att i övrigt inte svara på remissen. Stockholms Stadshus AB har valt att inte svara på remissen.

Stadsledningskontoret anför att kontoret i andra ärenden angående vattendirektivets implementering framfört synpunkter på valet att tolka direktivets miljökvalitetsnorm som ett gränsvärde, när i själva verket begreppet miljökvalitetsnorm enligt direktiven (även översättningarna) definieras som koncentrationer som inte bör

överskridas. Stadsledningskontoret anser därför att begreppet riktvärde i stället för gränsvärde borde användas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har valt att lämna synpunkter via svaret från Stockholm Vatten AB.

Stockholm Vatten AB konstaterar att ordet miljö kvalitetsnorm definieras i översättningen av ramdirektivet som koncentrationer av ett förorenande ämne som inte bör överskridas. Enligt nu gällande svensk tolkning så innebär Vattendelegationens beslut om en miljö kvalitetsnorm dock att normen blir ett kvalitetskrav, ett krav måste uppfyllas dvs. skall.

Mina synpunkter

Det är viktigt att ha en god vattenstatus i Stockholm. Inte minst Mälaren är livsviktig inte bara för invånarna i Stockholm utan för många i Stockholmsregionen. Det är vår dricksvattenreservoar.

I Naturvårdsverkets förslag är två saker värda att speciellt uppmärksammas: dels hur provtagningar av vissa kemikalier i vatten ska göras, dels frågan om miljö kvalitetsnormer i vatten.

När det gäller provtagning av vatten är Naturvårdsverkets förslag (att klasgränser förs in för ämnen i sediment och biota) bättre än ramdirektivets ursprungliga förslag, som krävde provtagningar i en omfattning som ej kan motiveras i den jämförelsevis mycket friska svenska miljön. Naturvårdsverkets förslag kan i jämförelse med ramdirektivets förslag leda till minskade kostnader och mer faktisk kunskap om ämnens förekomst.

När det gäller frågan om miljö kvalitetsnormer vidhåller vi vår kritik som framfördes mot vattenmyndighetens tidigare förslag (dnr 304-465/2009).

Där gick det inte att beräkna kommunernas kostnad för det föreslagna åtgärdsprogrammet, det var närmast omöjligt att förstå hur myndigheten kommit fram till bedömningen av status i de olika vattenförekomsterna, det fanns otillräckliga kunskaper om olika kemiska ämnens förekomster ligger till grund för statusbedömningen och det fanns alltför dålig kunskap om källorna till de olika ämnens förekomster. Stockholms stad har ingen erinran mot Naturvårdsverkets förslag i sig. Det finns, som ovan påpekats, dock återigen anledning att framhålla det olämpliga i att använda begreppet miljö kvalitetsnormer, eftersom det i svensk rätt har åtföljande rättsliga konsekvenser. Miljö kvalitetsmål lämpar sig inte för att vara miljö kvalitetsnormer. Det riskerar att göra det bästa till det godas fiende. Det skulle också urholka respekten för miljölagstiftningen om den ges en utformning som skapar fler problem än den löser. Det är därför bra att använda begreppet klassgränser, men varje klassgräns ska inte tolkas som en miljö kvalitetsnorm.

Om införlivandet av miljö kvalitetsnormer i den svenska tappningen skulle bli verklighet, innebär den svenska implementeringen en betydande skärpning av tillämpningen i förhållande till hur direktivet ursprungligen utformades. Direktivet anger **mål och kvalitetsmål** för vattenstatus, något som i den svenska implementeringen föreslås bli **miljö kvalitetsnormer**. Det förefaller som om svenska myndigheter har missat att begreppet miljö kvalitetsnormer har en speciell status i Sverige i och med Miljöbalkens regelverk. Det innebär att om begreppet miljö kvalitetsmål används i samband med implementeringen så träder också miljöbalkens regelverk in. Resultatet blir därmed ett betydligt hårdare regelverk än vad direktivet syftat till.

Det kunskapsunderlag som de svenska myndigheterna har använt sig av i sitt arbete med att fastställa miljökvalitetsnormer för god kemisk status är generellt bristfälligt. Att då skapa juridiskt bindande miljökvalitetsnormer (skallkrav) blir uddlöst då det oftast inte finns någon specifik pågående verksamhet och därmed ansvarig för förekomst och spridning av de prioriterade ämnena. Begreppen kring miljökvalitetsnorm och kvalitetskrav bör klaras ut definitivt och att miljökvalitetsnormer skall betraktas som mål.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Redovisning av regeringsuppdrag från Naturvårdsverket om förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område” hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Stockholm den 15 oktober 2009

ULLA HAMILTON

Bilaga

Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att vänsterpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till hur direktiv (2008/105/EG) om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område kan genomföras i svensk rätt och där så behövs lämna förslag till nödvändiga författningsändringar inklusive konsekvensanalyser. Direktivet är ett så kallat dotterdirektiv till ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), och utgör en utveckling av artikel 16 som behandlar ytvatten. Direktiv (2008/105/EG) reglerar 33 prioriterade ämnen samt 8 förorenande ämnen i form av miljökvalitetsnormer, som enligt definition i artikel 2.35 i ramdirektivet inte bör överskridas.

Utgångspunkten för uppdraget har varit att främst se över förslag till förordningsförändringar och så långt som möjligt även förslag till föreskriftsändringar. Ramdirektivet för vatten har i svensk rätt införlivats huvudsakligen med bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och vissa föreskrifter.

Hela ärendet finns tillgängligt på www.regeringen.se

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Vatten AB samt Stockholms Stadshus AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har valt att lämna synpunkter via Stockholm Vatten AB och att i övrigt inte svara på remissen. Stockholms Stadshus AB har valt att inte svara på remissen.

<i>Innehållsförteckning</i>	<i>Sid</i>
Stadsledningskontoret	4
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	5
Stockholm Vatten AB	5

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 september 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har inga principiella invändningar mot hur den lagtekniska införlivningen av direktivet föreslås i den svenska lagstiftningen i Naturvårdsverkets förslag.

Stadsledningskontoret har dock i andra ärenden angående vattendirektivets implementering framfört synpunkter på valet att tolka direktivets miljökvalitetsnorm som ett gränsvärde, när i själva verket begreppet miljökvalitetsnorm enligt direktiven (även översättningarna) definieras som koncentrationer som inte bör överskridas. Stadsledningskontoret anser därför att begreppet riktvärde i stället för gränsvärde borde användas.

Grundvattendirektivets statusbedömning anger att en grundvattenförekomst har god status om riktvärdet inte överskrids i någon övervakningspunkt. Om man trots att riktvärdet överskrids, kan visa att användningen av grundvattnet för dricksvattenförsörjningen eller miljön inte påverkas, kan begränsningsvärdet överskridas utan att statusen är sämre än god. Denna nyansskillnad mellan begreppen kan ha avgörande betydelse när det gäller bedömning och insatser för Stockholms grundvatten.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad genom att överlämna detta tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har valt att lämna synpunkter via Stockholm Vatten AB och att i övrigt inte svara på remissen.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten VA AB beslutade vid sitt sammanträde den 3 september 2009 att anta verkställande direktörens förslag till svar på remiss.

Verkställande direktörens förslag daterat den 25 augusti 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sverige har förutom ett omfattande kustområde ca 100 000 sjöar och 500 000 km rinnande vatten. Flertalet av de prioriterade ämnena är förbjudna eller har fasats ut i Sverige och dess spridning i naturen kan inte härledas till särskilda verksamheter förutom om det finns kända förorenade områden eller deponier. Det har därför sällan varit motiverat att genomföra regelbundna mätprogram för att kartlägga halt och förekomst av de prioriterade ämnena. I de undersökningar som gjorts har de aktuella ämnena oftast inte kunnat detekteras i vatten eller detekterats i halter som ligger under de av direktivet angivna normerna.

Sverige skiljer sig därför på ett betydande sätt från flertalet övriga länder i Europa som omfattas av RDV. Det krävs därför långtgående nationella anpassningar av direktivet.

Pragmatiska tolkningar och tillämpningar är en förutsättning för att Vattenmyndigheterna skall lyckas arbeta konstruktivt i direktivets riktning och engagera nödvändiga aktörer. Naturvårdsverkets "*Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område*" innebär ett viktigt bidrag till att göra RDV mer hanterbart när det gäller övervakning av prioriterade ämnen.

I sitt förslag berör NV även problematiken med några viktiga och kostnadsdrivande begrepp inom RDV - *miljömål, miljökvalitetsnormer, kvalitetskrav och klassgränser* - problematik som delvis uppkommit genom svårigheter med översättningen av direktivet. Ett särskilt problem är användningen av orden *bör* och *skall*.

Ordet miljökvalitetsnorm definieras i översättningen av ramdirektivet som koncentrationer av ett förorenande ämne som inte *bör* överskridas. Enligt nu gällande svensk tolkning så innebär Vattendelegationens beslut om en miljökvalitetsnorm dock att normen blir ett kvalitetskrav, ett krav måste ju uppfyllas dvs. *skall*.

Det kunskapsunderlag som VM använt sig av i sitt arbete med att fastställa miljökvalitetsnormer för god kemisk status är generellt bristfälligt. Att då skapa juridiskt bindande miljökvalitetsnormer (skallkrav) blir uddlöst då det oftast inte finns någon specifik pågående verksamhet och därmed ansvarig för förekomst och spridning av de prioriterade ämnena.

Det finns också en uppenbar risk att man hamnar i en "juridisk återvändsgränd".

Vi anser att begreppen kring miljökvalitetsnorm och kvalitetskrav klaras ut definitivt och att miljökvalitetsnormer skall betraktas som mål.

Vi anser också att förslaget att en expertpanel kan ändra bedömningar är nödvändigt, detta borde snarast utvecklas. Lokala tillsynsmyndigheter (på kommunal nivå) måste också ha inflytande på denna bedömningsprocess.

NV ifrågasätter i sitt förslag nyttan av att strikt följa RDV:s riktlinjer för övervakning av prioriterade ämnen (ett prov i månaden och mätning av samtliga prioriterade ämnen för de

vattenområden i Sverige som omfattas av RDV). Det är kostsamt och bidrar inte till bättre bedömningsunderlag, då man, med få undantag, inte kan detektera något av de prioriterade ämnena i vattenfasen.

Naturvårdsverket föreslår därför att klassgränser för vattenfas kan ersättas med klassgränser för sediment och biota. Det kan både leda till mer kunskap och minskade kostnader, särskilt då provtagningar och analys inte behöver ske så ofta. Ett vattenprov ger en ögonblicksbild ofta med stora mätosäkerheter, prov i sediment och biota ger en bild över tiden.

Nackdelen med förslaget enligt vår mening är att det inte går att göra korrelationer mellan akvatisk toxicitet och halter i sediment, då biotillgängligheten av ett ämne bestäms av sedimentens sammansättning, vattenomsättning, temperatur och vattnets karaktär. Fördelarna är dock uppenbara med sänkta kostnader och ett bättre underlag för att följa upp miljömålet ”En giftfri miljö”.

Vi anser att ansvaret för provtagningar och analys av de prioriterade ämnena i biota och sediment i Sverige bör finnas hos NV, för att säkerställa kvalitet och effektivitet. Ett begränsat antal referenspunkter i de olika vattendistrikten borde vara tillräckligt för att följa minskningen av halterna av prioriterade ämnen i Sverige i enlighet med det nationella miljömålet ”Giftfri Miljö”.

Naturvårdsverket måste då också i detta sammanhang fastställa och informera om att månadsvisa provtagning av samtliga prioriterade ämnen i vatten, som RDV föreskriver, inte är tvingande, utan kan ersättas av analys och provtagning av sediment och biota. Det görs lämpligen genom att ge ändrade riktlinjer (Handbok 2008:2 ”Övervakning av ytvatten”) när det gäller val av matris, frekvens och (prioriterade)ämnena i den operativa övervakningen enligt RDV. Det bör också framgå att samtliga (33 + 8) ämnen inte behöver analyseras. I vissa fall där man känner till att det fortfarande finns signifikanta flöden för några av de prioriterade ämnena (se avsnitt 6.5.1.1 i Naturvårdsverkets handbok 2008:2 ”övervakning av ytvatten”) kan mätningar i vatten vara motiverade, generellt dock i en betydligt mindre omfattning. Här krävs en pragmatisk inställning och goda kontakter med lokala tillsynsmyndigheter.

Emissionsdeklarationer som årligen lämnas in till NV av tillståndspliktiga verksamheter, ger under förutsättning att underlagen är väl underbyggda, värdefull information om förekomsten av prioriterade ämnen. Detta informationsflöde bör samordnas med miljöövervakningen. Därför kan emissionsdeklarationer (egenkontroll,) särskilt mätningar i avloppsslam (i analogi med att mätningar i sediment är bättre än mätningar i vatten), med fördel ersätta övervakningen av prioriterade ämnen i recipientkontrollen för avloppsreningsverk. Naturvårdsverket kan här vara behjälpligt med att utveckla riktlinjer. Vi anser att emissionsdeklarationerna kan utvecklas vidare som verktyg och kunskapskälla.

Samordningen mellan miljöövervakning och emissionsdeklarationer talar också för att NV, och inte som föreslås VM, skall svara för en central registrering av utsläpp och spill.