



PM 2007:23 RIII (Dnr 304-3763/2006)

**Slutligt förslag till direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område avseende Europaparlamentets och rådets direktiv, KOM (2006) 397, och ändring av direktiv 2006/60/EG samt KOM (2006) 398**

**Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen Europaparlamentets och rådets direktiv avseende KOM (2006) 397 slutlig – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljökvalitetsnormer på vattenpolitikens område, ändring av direktiv 2006/60/EG samt meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen, KOM (2006) 398 överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton** anför följande.

*Ärendet*

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har för yttrande remitterat Europaparlamentets och rådets direktiv avseende KOM (2006) 397 slutlig – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljökvalitetsnormer på vattenpolitikens område, ändring av direktiv 2006/60/EG samt meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen, KOM (2006) 398, se *bilaga 2*.

Förslaget till direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område innebär en ändring av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG). Det slutliga meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet presenterar den bredare konceptuella ramen och motiveringarna till det synsätt kommissionen har valt för samordnande åtgärder. Genom ramdirektivet om vatten har en omfattande och effektiv strategi mot kemisk förorening av ytvatten införts. Enligt artikel 16 skall kommissionen lägga fram ett förslag med särskilda åtgärder mot föroreningar som utgör en betydande risk för vattenmiljön. Som ett första steg i denna strategi antogs 2001 en förteckning över prioriterade ämnen (beslut nr 2455/2001/EG) innehållande 33 ämnen som ansågs utgöra hot på gemenskapsnivå. Vissa av dessa ämnen har definierats som prioriterade farliga ämnen för vilka det gäller att utsläpp och spill skall upphöra eller stegvis elimineras. Andra ämnen har varit föremål för granskning och två av dessa har i detta förslag förts upp på listan över prioriterade farliga ämnen.

Vad gäller vidare åtgärder för att förhindra förorening konstaterar kommissionen att det är mest kostnadseffektivt, flexibelt och välvägt att överlåta utformningen av dessa till medlemsstaterna.

## Beredning

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälso- skyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholm Vatten AB. Inom stadsled- ningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen.

*Stadsledningskontoret* anser att direktivet är ett viktigt verktyg i miljöarbetet, men konstaterar att förslaget inte är anpassat för den föroreningssituation med främst dif- fusa utsläppskällor som råder i Stockholm.

*Miljö- och hälso- skyddsnämnden* finner att förslaget innehåller flera metodologiska problem avseende hur mätningarna skall genomföras. Nämnden anser bland annat att angivna tillvägagångssätt inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till de faktiska förhållandena. Vidare påpekar nämnden att det är viktigt att metoderna för provtag- ning och analys standardiseras då olika metoder kan ge stora skillnader i resultat. Till sist konstateras att förslaget innebär att de prioriterade ämnena skall analyseras må- natligen. Detta är en annan, mer kostsam strategi än den miljöövervakning som utförs enligt vattendirektivet. Motivering till denna annorlunda strategi saknas.

*Stadsbyggnadskontoret* har utifrån de aspekter de har att beakta inget att erinra mot förslaget och avstår från att svara på remissen.

*Stockholm Vatten AB* har inte några synpunkter på förslaget utan tillstyrker det.

## Mina synpunkter

En av de mest angelägna miljöfrågorna för Stockholm är den som handlar om sta- dens arbete med vattenfrågor. Stadens vattenprogram, *Program för Stockholms vat- tenarbete 2006-2015*, är framtaget med grundtankarna i vattendirektivet som ut- gångspunkt. Det innehåller ett stort antal åtgärder som syftar till att uppnå vattendi- rektivets mål om god vattenstatus i Stockholms sjöar till 2015. I programmet utpek- as miljögifter tillsammans med övergödning som de största vattenkvalitetsproblemen i Stockholm. I det nu liggande förslaget presenteras normer för 33 prioriterade ämnen som anses utgöra hot på gemenskapsnivå. Ett flertal externa experter har rådfrågats under processens gång. Att på detta sätt låta de prioriterade ämnena regleras på ge- menskapsnivå istället för på individuell nationell nivå är viktigt i strävan mot att uppnå samma nivå på miljöskydd inom hela den europeiska unionen.

Jag instämmer i kommissionens bedömning att kompletterande åtgärder för att för- hindra förorening bäst utformas av medlemsstaterna. Miljökvalitetsnormer anger hur miljön skall vara beskaffad i ett särskilt avseende och det bör i så stor utsträckning som möjligt lämnas åt medlemsstaterna att utforma metoder för att uppnå detta. Detta eftersom föroreningssituationer och förutsättningarna kan skilja sig mycket åt i de olika medlemsstaterna. Direktivet innehåller ett krav om att register över spill och utsläpp skall upprättas. Ett sådant förslag tar, som stadsledningskontoret påpekar, inte hänsyn till den föroreningssituation som råder i Stockholm där utsläppen i hu- vudsak är av diffus karaktär snarare än från ett antal utpekade ansvariga förorenare.

Jag delar helt och hållet kommissionens uppfattning att miljökvalitetsnormer bör beslutas på gemenskapsnivå. Detta skapar ett enhetligt miljöskydd inom unionen samtidigt som man undviker ett snedvridande av konkurrensförutsättningarna för de ekonomiska aktörerna i de olika medlemsstaterna. Jag instämmer samtidigt i de syn- punkter på metodologiska problem som finns i utlåtandet från miljö- och hälso- skyddsnämnden. Gemensamma normer kräver att mycket noggranna övervägningar görs av förslagets konsekvenser och att miljönyttan står i proportion till samhälls- kostnaden. Normerna bör därför ta hänsyn till olika ämnens fysikalisk-kemiska egen- skaper, att exempelvis låta gemenskapsnormerna ange koncentration i vattenfas för ämnen som i huvudsak inte finns i denna förekomstform kommer att innebära onödi- ga och kostsamma analyser.

Förslaget innebär att de prioriterade ämnena ska analyseras månatligen för att bestämma både årliga medelkoncentrationer och temporära koncentrationsförhöjningar. Det motiveras inte närmare varför man i förslaget till direktiv valt att fråga den strategi för mätningar som görs för annan miljöövervakning enligt vattendirektivet. Detta kommer att innebära kostnader för analyser som går ut över annan angelägen miljöövervakning i kommunen samtidigt som behovet av att i alla områden genomföra dessa frekventa mätningar kan ifrågasättas. I den mån det kan motiveras att månatliga mätningar genomförs bör det ändå kunna göra undantag från analysfrekvensen för ämnen som har konstaterats vara ett mindre problem i ett område.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen Europaparlamentets och rådets direktiv avseende KOM (2006) 397 slutlig – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljö kvalitetsnormer på vattenpolitikens område, ändring av direktiv 2006/60/EG samt meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen, KOM (2006) 398 överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 18 januari 2007

ULLA HAMILTON

#### *Bilagor*

*Bilaga 1* Reservationer

*Bilaga 2* Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet med KOM (2006) 397 slutlig, förslag till ändringar av direktiv 2000/60/EG samt KOM (2006) 398 (för engelsk version se akten)

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå borgarrådets förslag
2. åberopa miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
3. anföra följande

Tillgången till rent vatten är en av de viktigaste frågorna vi har att hantera. Det nya direktivet är en viktig del i EU:s och därmed även Sveriges arbete med detta. Miljö kvalitetsnormerna är oerhört viktiga för att kunna bedöma i vilken utsträckning åtgärder behöver vidtas för att minska de negativa effekterna på vattenmiljön. Att beslut om normer för 33 prioriterade ämnen nu tas på gemenskapsnivå är nödvändigt, men lika nödvändigt är att varje enskilt medlemsland har möjlighet att göra kompletteringar utifrån egna förutsättningar och ambitionsnivåer.

Självklart bör även koppar inrymmas bland de prioriterade ämnena. Kopparjonen är ett stort hot mot mark- och vattenlevande organismer och med stöd från bland annat försiktighetsprincipen bör listan av prioriterade ämnen kompletteras med koppar. Miljö kvalitetsnormer för koppar finns redan idag i ett antal europeiska länder. Lika viktigt är att ta fram normer för halten av läkemedelsrester i våra vatten. De svårnedbrytbara och giftiga läkemedlen måste minska för att skydda ekosystemen och säkerställa en bra dricksvattenkvalitet för framtiden.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Förslaget till direktiv om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område innebär en ändring av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG). Det slutliga meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet presenterar den bredare konceptuella ramen och motiveringarna till det synsätt kommissionen har valt för samordnande åtgärder. Genom ramdirektivet om vatten har en omfattande och effektiv strategi mot kemisk förorening av ytvatten införts. Enligt artikel 16 skall kommissionen lägga fram ett förslag med särskilda åtgärder mot föroreningar som utgör en betydande risk för vattenmiljön. Som ett första steg i denna strategi antogs 2001 en förteckning över prioriterade ämnen (beslut nr 2455/2001/EG) innehållande 33 ämnen som ansågs utgöra hot på gemenskapsnivå. Vissa av dessa ämnen har definierats som prioriterade farliga ämnen för vilka det gäller att utsläpp och spill skall upphöra eller stegvis elimineras. Andra ämnen har varit föremål för granskning, och två av dessa har i detta förslag förts upp på listan över prioriterade farliga ämnen.

Med syfte att förebygga och begränsa kemisk förorening av ytvatten i Europeiska unionen presenteras i den föreliggande remissen förslaget på miljökvalitetsnormer för de 33 prioriterade ämnena och vissa andra föroreningar. Vad gäller vidare åtgärder för att förhindra förorening konstaterar kommissionen att det är mest kostnadseffektivt, flexibelt och välavvägt att överlåta utformningen av dessa till medlemsstaterna.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholm Vatten AB. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen. Stadsbyggnadsnämnden och Stockholm Vatten har avstått att svara på remissen.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret vill lyfta fram några av stadens mer övergripande synpunkter. För mer detaljerade synpunkter hänvisas till övriga remissinstansers svar.

Stadsledningskontoret anser i likhet med övriga remissinstanser att direktivet är ett viktigt verktyg i miljöarbetet. Miljökvalitetsnormer behövs för att bedöma i vilken utsträckning särskilda åtgärder behöver vidtas för att minska risken för negativa effekter på vattenmiljön. Det är dock inte klart om de föreslagna normerna kommer att fylla detta behov. Det går inte att bedöma om normerna enbart bygger på risken för skador, eller om de även tar hänsyn till medlemsstaternas möjligheter att uppnå dem. För att vara trovärdiga krävs att normerna inte kompromissar utan tydligt anger vilka halter som kan accepteras.

Vidare konstateras att förslaget inte är anpassat för den föroreningssituation som råder i Stockholm med i huvudsak diffus belastning utan utpekade ansvariga förorenare. Det föreslås t ex att varje medlemsstat ska upprätta ett register över utsläpp och spill. För att ett sådant register ska vara meningsfullt bör det omfatta alla betydande utsläppskällor, även diffusa och naturliga källor. Idag är dock möjligheterna att identifiera och kvantifiera sådana källor begränsade, varför det krävs avsevärda insatser för att utveckla metoder för detta.

Kontoret instämmer slutligen i Kommissionens bedömning att kompletterande åtgärder för att förhindra förorening bäst utformas av medlemsstaterna. Som exempel på det arbete som bedrivs har Stockholms stad med utgångspunkt från EU:s vattendirektiv och de bedömningsgrunder som kommer att gälla för Sverige tagit fram ett vattenprogram, Program för Stockholms vattenarbete 2006-2015. Det innehåller ett stort antal åtgärder som syftar till att uppnå vattendirektivets mål om god vattenstatus i Stockholms sjöar. I programmet utpekas

miljögifter tillsammans med övergödning som de största vattenkvalitetsproblemen i Stockholm.

## **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 21 november 2006 att

i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut därutöver anföra följande.

”Förvaltningen föreslår att den föreslagna listan över prioriterade ämnen utökas till att innefatta även koppar. För närvarande anser vi inte att det finns någon anledning från nämndens sida att förorda ett sådant tillägg.”

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s), Per Aldeborg (s), Ulla Jönck (s) och Rolf Brattström (v) samt tjänstgörande ersättaren Kristoffer Hernbäck (s), *bilaga 1*.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 31 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar ett viktigt verktyg i miljöarbetet. Miljökvalitets-normer behövs för att bedöma i vilken utsträckning särskilda åtgärder behöver vidtagas för att minska risken för negativa effekter på vattenmiljön. Det är dock inte klart om de föreslagna normerna kommer att fylla detta behov. Det går inte att bedöma om de enbart bygger på risken för skador, eller om de även tar hänsyn till medlemsstaternas möjligheter att nå normerna. För att vara trovärdiga krävs att normerna inte kompromissar med vilka halter som kan accepteras.

Förslaget innehåller vidare flera metodologiska problem:

Föroreningar ska mätas i vattenfas – filtrerat vatten för metaller och ofiltrerat för övriga ämnen. Tidigare studier som gjorts av IVL Svenska miljöinstitutet AB på uppdrag av miljöförvaltningen (IVL-rapport 1538) har visat att de flesta av de aktuella ämnena i stor utsträckning finns adsorberade till partiklar i stockholmsmiljön. Viss lokal variation finns beroende på vattnets omsättningstid, men även i mer generella beräkningar finner man att flertalet av ämnena huvudsakligen är adsorberade till partiklar. Att analysera sådana ämnen i ofiltrerat vatten blir sannolikt mer ett mått på vattnets innehåll av suspenderat material än på belastningen av föroreningar. I den refererade IVL-rapporten finns också data på de prioriterade ämnenas förekomst i sediment i Stockholm och längs Svealandskusten, samt en bedömning av risken för skador på levande organismer av de uppmätta halterna.

Det är förvaltningens mening att normerna bör ta hänsyn till olika ämnens fysikalisk-kemiska egenskaper, som avgör deras förekomst i miljön. För sedimentbundna föroreningar är det sannolikt bättre att använda sedimentfällor. Förslaget anger att det ligger an på medlemsstaterna att komplettera gemenskapsnormerna med normer för sediment och biota. För att undvika onödigt kostsamma analyser bör inte gemenskapsnormerna anges som koncentration i vattenfas för ämnen som i huvudsak inte förekommer i denna förekomstform.

Förslaget anger inte vilka metoder som ska användas för provtagning och analyser. Om inte metoder för provtagning och analys definieras måste även gränsvärdena för halter betraktas som vaga. Förvaltningen har i ett nyligen genomfört projekt i samarbete med Stockholm Vatten AB konstaterat att det finns stora skillnader i resultaten när olika laboratorier analyserar vissa av dessa ämnen. Dessa problem måste hanteras och metoder för provtagning och analys måste standardiseras för att inte poängen med miljökvalitetsnormerna ska gå förlorad.

Förslaget innebär att de prioriterade ämnena ska analyseras månatligen för att bestämma både årliga medelkoncentrationer och temporära koncentrationsförhöjningar. Detta är en

annan strategi än för annan miljöövervakning i vattendirektivet, där mätningar görs mer sällan. Någon motivering till denna annorlunda strategi framgår inte. Förvaltningen konstaterar att en sådan strategi innebär kostnader för analyser som kommer att gå ut över annan angelägen miljöövervakning, och ifrågasätter behovet av att genomföra alla analyser i alla områden med samma frekvens. För ämnen som har konstaterats vara mindre problem i ett område bör analyserna göras med lägre frekvens.

I förarbetena till den nu föreslagna listan (t ex förslaget till beslut om listans upprättande 2000/0035 (COD) KOM (2000) 47 slutlig, och kommissionens rapport Towards the Derivation of Quality Standards for Priority Substances in the Context of the Water Framework Directive (Fraunhofer Institute, 2002)) konstaterar kommissionen att koppar är en av de fem metaller som kommer högst i prioritering. Man skriver bl a "The toxicity of copper to aquatic organisms is well known and there is a considerable of information available covering the main taxonomic groups of fish and invertebrates." Miljökvalitetsnormer för koppar i vatten finns i ett flertal medlemsstater (Österrike, Frankrike, Holland, Irland, Tjeckien m.fl) och finns med på danska Miljøstyrelsens "Lista over uønskede stoffer". Mot bakgrund av den giftighet som kopparjonen uppvisar mot mark- och vattenlevande organismer och de förhöjda koncentrationer som uppmäts i olika medier i staden, och med stöd av bland annat försiktighetsprincipen finns det enligt förvaltningens uppfattning starka skäl att komplettera listan över prioriterade ämnen med koppar.

Förvaltningen konstaterar vidare att förslaget inte är anpassat för den föroreningssituation som råder i Stockholm med i huvudsak diffus belastning utan utpekade ansvariga förorenare. Det föreslås t ex att varje medlemsstat ska upprätta ett register över utsläpp och spill. För att ett sådant register ska vara meningsfullt bör det omfatta alla betydande utsläppskällor, även diffusa och naturliga källor. Idag är dock möjligheterna att identifiera och kvantifiera sådana källor begränsade, varför det krävs avsevärda insatser för att utveckla metoder för detta.

Förvaltningen instämmer i Kommissionens bedömning att kompletterande åtgärder för att förhindra förorening bäst utformas av medlemsstaterna.

## RESERVATIONER

### **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Viviann Gunnarsson (mp) och ledamöterna Jan Valeskog (s), Per Aldeborg (s), Ulla Jönck (s) och Rolf Brattström (v) samt tjänstgörande ersättaren Kristoffer Hernbäck (s) till förmån för gemensamt framställt yrkande enligt följande

Att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta

- tillstyrka remissen under förutsättning att förvaltningens synpunkter beaktas
- särskilt betona behovet av metoder för kvantifiering av diffusa utsläpp från varor och material.