Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring och direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område

(COM(2022) 540 final – 2022/0344 (COD))

(2023/C 146/07)

Föredragande: **Arnaud SCHWARTZ**

Remiss	Europaparlamentet, 19.1.2023
	Rådet, 24.1.2023
Rättslig grund	Artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	3.2.2023
Antagande vid plenarsessionen	22.2.2023
Plenarsession nr	576
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	156/01/06

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) stöder helhjärtat kommissionens förslag att lägga till ett antal viktiga förorenande ämnen i vatten i förteckningarna över prioriterade ämnen för ytvatten och grundvatten, som kommer att användas för att bedöma kemisk status enligt ramdirektivet för vatten. Medlemsstaterna måste övervaka deras förekomst i vatten och se till att kvalitetsnormerna inte överskrids. Förslaget är flera år försenat och utgör ett välkommet försök att uppdatera bedömningen av kemisk vattenstatus.

1.2 EESK påpekar att rent vatten är av grundläggande betydelse för vårt samhälle och miljön samt för den socioekonomiska verksamheten. En stark ram för vattenskydd, med fokus på att minska föroreningarna vid källan, kommer att medföra fördelar för ekosystemen, dem som använder vatten för rekreationsändamål och industrin samt säkerställa rent dricksvatten till ett överkomligt pris.

1.3 Även om initiativet medför kostnader, såsom för rening av avloppsvatten, betonar EESK att fördelarna med oförorenat vatten uppväger dem, t.ex. genom att man undviker exponering för skadliga kemikalier och minskar behovet av rening för att uppfylla dricksvattennormerna. Ändrade användningsmönster för skadliga ämnen, i syfte att minska deras förekomst i vatten, kan också ge sidovinster, såsom minskad exponering för skadliga bekämpningsmedel för arbetstagare inom den jordbruksbaserade livsmedelssektorn.

1.4 Mer bör göras när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. EESK efterlyser särskilda riktlinjer för branscher som använder vatten med olika ämnen i produktionsprocesserna.

1.5 EESK rekommenderar att medlemsstaterna gör mer för att samla in, organisera och tolka vattendata och sätter behovet av miljödata högst upp bland sina prioriteringar. Det är viktigt att minska datafördröjningarna och säkerställa särskilda indikatorer i alla medlemsstater.

1.6 Mer än 60 % av EU:s vatten har fortfarande inte god kemisk status enligt ramdirektivet för vatten ([1]), men detta ger inte en fullständig bild av problemet eftersom man i den nuvarande bedömningen inte tar hänsyn till effekterna av kemiska blandningar som kan uppstå även när ”säkra” nivåer av förorenande ämnen förekommer. Mer bör göras för att utvärdera och övervaka de kombinerade ämnenas inverkan på miljön och människors hälsa.

1.7 Förbjudna bekämpningsmedel förekommer fortfarande i europeiska vatten. EESK betonar att övervakningsåtgärder, inbegripet stopp för olaglig användning och undantag, måste bibehållas i de medlemsstater där alltför stora mängder upptäcks, även om dessa ämnen har strukits som prioriterade ämnen på EU-nivå.

1.8 Vatten är en livsviktig men alltmer knapp resurs. Två tredjedelar av EU-medborgarna anser att vattenkvaliteten och/eller tillgången på vatten i deras land är ett allvarligt problem ([2]). För ett framgångsrikt genomförande av mål 6 för hållbar utveckling ”rent vatten och sanitet för alla” och för att undvika framtida kriser måste dessa farhågor behandlas med vederbörlig skyndsamhet. Att underlätta tillgången till tillräckliga resurser samt tillräcklig utrustning och personal bör prioriteras av medlemsstaterna vid sidan av en konsolidering av kontrollinstitutionerna och en ökning av antalet inspektörer.

1.9 EESK uppmanar också EU-institutionerna att börja behandla vatten som en prioritering och ta fram en ”blå giv för EU”: en radikal insats för att förutse behoven, bevara vattenresurserna och på lämpligt sätt hantera relaterade utmaningar genom en heltäckande och samordnad färdplan som innehåller ambitiösa mål och åtgärder med koppling till överenskomna milstolpar. EESK kommer att lägga fram konkreta förslag till en blå giv för EU under 2023.

2. **Bakgrund**

2.1 Översynen av förteckningarna över förorenande ämnen i ytvatten och grundvatten, som läggs fram i kommissionens förslag till direktiv om ändring av ramdirektivet för vatten, direktivet om miljökvalitetsnormer och grundvattendirektivet, syftar till att ta itu med följande två huvudproblem:

— Förteckningarna över prioriterade ämnen är ofullständiga och föråldrade och erbjuder inte tillräckligt skydd av ekosystem och människors hälsa mot de risker som vattenföroreningar medför.

— Variationerna i fråga om förorenande ämnen och kvalitetsnormer som fastställts på nationell nivå är alltför stora. Datarapporteringen är betungande eftersom den inte är anpassad till dagens teknik. Förfarandet för att se över förteckningarna över prioriterade ämnen är alltför långdraget.

2.2 När det gäller ytvatten föreslås i översynen att 24 enskilda ämnen (bekämpningsmedel, läkemedel och industrikemikalier) och en grupp av 24 per- och polyfluoralkylerade ämnen (PFAS-ämnen) ska läggas till i förteckningen över prioriterade ämnen för ytvatten samt att miljökvalitetsnormen ändras för 16 redan förtecknade ämnen och att fyra ämnen som inte längre anses utgöra ett EU-omfattande hot stryks. Dessutom införs ett tröskelvärde för bekämpningsmedel i linje med bestämmelserna för grundvatten.

2.3 För grundvatten föreslås att en grupp av 24 PFAS-ämnen, två antibiotika och en rad metaboliter av bekämpningsmedel läggs till i bilaga I till grundvattendirektivet med EU-omfattande tröskelvärden. Dessutom införs ett tröskelvärde för läkemedel. Ett läkemedel läggs till i bilaga II till grundvattendirektivet, vilket innebär att medlemsstaterna måste överväga att fastställa ett nationellt tröskelvärde.

2.4 Kommissionen kommer att utveckla en metod för att övervaka mikroplaster och antimikrobiellt resistenta gener i syfte att i framtiden förteckna dem som förorenande ämnen.

2.5 För att förbättra övervakningen av förorenande ämnen i grundvatten har förfarandet med en ”bevakningslista” blivit obligatoriskt för grundvattenövervakning.

2.6 Normerna för förorenande ämnen som regleras på avrinningsområdesnivå har harmoniserats och kommer att ingå i bedömningen av kemisk status.

([1]) EEA, rapport nr 7/2018, ”European waters: Assessment of status and pressures 2018”.
([2]) European Water Association (EWA), ”Water Manifesto”.

2.7 Medlemsstaterna åläggs att övervaka östrogena ämnen med hjälp av effektbaserade metoder under en tvåårsperiod, parallellt med konventionell kemisk övervakning av tre östrogena ämnen. Definitionen av miljökvalitetsnorm i ramdirektivet för vatten ändras så att den omfattar effektbaserade utlösande värden som används för effektbaserad övervakning.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Mer än 20 år efter antagandet av ramdirektivet för vatten är vattenföroreningar fortfarande ett stort problem i Europa, med negativ inverkan på de vattenlevande organismerna, användningen av vatten för rekreationsändamål och dricksvattenförsörjningen. De utgör också ett problem för jordbruket och industrin. Två tredjedelar av ytvattenförekomsterna och en fjärdedel av grundvattenförekomsterna i Europa har fortfarande inte god kemisk status ([3]), men detta bedöms endast utifrån en liten undergrupp av förorenande ämnen och återspeglar inte vattenföroreningarnas fulla omfattning.

3.2 Vattenföroreningar medför stora kostnader för samhället, som uppskattas till 22 miljarder euro per år om man endast tar hänsyn till föroreningar med näringsämnen ([4]). Även om principen att förorenaren betalar är förankrad i EU-fördragen är den fortfarande inte väl genomförd, vilket innebär att kostnaderna för föroreningar till stor del bärs av skattebetalarna ([5]). Människors och miljöns exponering för skadliga ämnen kostar mycket, och det är kostsamt att sanera och rena förorenat vatten. Alla insatser måste därför inriktas på att förhindra föroreningar vid källan.

3.3 Hotet från kemiska cocktaileffekter på vattenlevande organismer och människors hälsa är ett välkänt problem, och bristerna i den nuvarande övervaknings- och rapporteringsramen var en av de viktigaste punkter som skulle lösas genom den pågående översynen. Resultat och rekommendationer från forskarsamhället, t.ex. inom ramen för EU:s Solutions- och Norman-projekt, bör beaktas.

3.4 Förteckningarna över förorenande ämnen i ytvatten och grundvatten bör ses över vart fjärde respektive sjätte år. Den aktuella översynen är försenad eftersom de senaste översynerna gjordes 2013 och 2014 för förorenande ämnen i ytvatten respektive grundvatten. Detta innebär att de nya prioriterade ämnena inte kommer att ingå i bedömningen av kemisk status förrän i den fjärde cykeln av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, med ett föreslaget datum för efterlevnad 2033. Med tanke på det dystra tillståndet för vattenkvaliteten i Europa, och det faktum att de föreslagna ämnena redan har visat sig utgöra ett EU-omfattande problem beträffande vatten, efterlyser EESK med kraft att åtgärder vidtas utan dröjsmål för att minska koncentrationen av dessa och andra förorenande ämnen i alla vattenförekomster i EU. EU måste reagera snabbare på vetenskapliga rön om vattenföroreningar och omsätta dem i rättsliga åtgärder och lösningar. Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor är också avgörande, och medlemsstaterna och EU bör säkerställa effektiva och snabbare rättsliga och administrativa förfaranden ([6]).

3.5 EESK stöder tillägget av nya förorenande ämnen i förteckningen över prioriterade ämnen för ytvatten och grundvatten. Förteckningarna inte bara ålägger medlemsstaterna att minska utsläppen av dessa ämnen i miljön, utan utlöser också åtgärder enligt andra direktiv ([7]). Om förteckningarna inte är aktuella eller är för snäva kan dock miljöåtgärderna begränsas. Likaså har de förorenande ämnena till stor del lagts till som enskilda ämnen, utan att kemiska blandningseffekter beaktas.

3.6 EESK välkomnar att PFAS-ämnena har lagts till som en grupp av 24 ämnen med ett tröskelvärde för gruppen, och välkomnar också införandet av ett tröskelvärde för bekämpningsmedel i ytvatten och ett tröskelvärde för läkemedel i grundvatten. Vissa av dessa tröskelvärden kan visserligen vara för höga för att vara skyddande, men detta ligger i linje med ambitionen i kemikaliestrategin för hållbarhet att reglera ämnen som grupp. Sådana tröskelvärden bör dock också tas fram för andra ämnesgrupper, såsom bisfenoler, pyretroider och neonikotinoider.

([3]) EEA, rapport nr 9/2021, ”Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview”.
([4]) Europeiska kommissionen, ”Environmental pollution: new study finds that polluters do not pay for the damage they cause”.
([5]) Europeiska revisionsrätten, särskild rapport 12/2021, ”Principen att förorenaren betalar: tillämpas inte konsekvent i EU:s miljöpolitik och miljöåtgärder”.
([6]) EESK:s yttrande ”Tillämpning av Århuskonventionen – tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor” (EUT C 123, 9.4.2021, s. 66).
([7]) T.ex. måste godkännanden enligt växtskyddsmedelsförordningen omprövas om den kemiska statusen enligt ramdirektivet för vatten äventyras.

3.7 Även om bekämpningsmedel är förbjudna kan de fortsätta att förekomma i miljön, där de utgör ett hot mot vattenlevande organismer och människors hälsa, antingen genom rättsliga undantag eller olaglig användning eller på grund av att ämnet är svårnedbrytbart. De allra flesta bekämpningsmedel som upptäcks i vatten i vissa medlemsstater är inte tillåtna, däribland DDT, lindan, atrazin och endosulfan ([8]). Det är mycket viktigt att övervakningen och insatserna för att minska förekomsten av dem fortsätter.

3.8 Det föreslås också att artikel 16 i ramdirektivet för vatten stryks eftersom den ska ha blivit föråldrad. Detta är dock endast delvis korrekt eftersom strykningen skulle leda till att tidsfristen på 20 år för utfasningen av prioriterade farliga ämnen slopas. Utfasningsskyldigheten, som är ett av huvudsyftena med ramdirektivet för vatten, är endast verkställbar om den är kopplad till en tydlig tidsfrist. Redan i det gällande ramdirektivet för vatten har utfasningsskyldigheten i stor utsträckning förbisetts. Ju mindre konkret den blir, desto mer kommer myndigheterna att försöka ignorera den. Detta skulle innebära en allvarlig försvagning.

3.9 Med hänvisning till modellen med ”ett ämne, en bedömning” enligt kemikaliestrategin för hållbarhet ges i förslaget Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) en central roll genom att den ska ta över ett antal ansvarsområden från GD Miljö och JRC när det gäller att identifiera förorenande ämnen i vatten och tillhörande kvalitetsnormer. Med tanke på att Echa främst hanterar kemikalier som regleras i förordningen om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), som inte omfattar bekämpningsmedel och läkemedel, uppmanar EESK Echa att stärka sin (rättsliga och tekniska) kapacitet beträffande läkemedel och bekämpningsmedel för att kunna hantera sina nya uppgifter. EESK rekommenderar också att Echa i detta sammanhang samarbetar med kvalificerade partner, även på regional nivå, t.ex. universitet och deras laboratorier.

3.10 Mer bör göras när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, t.ex. inom den jordbruksbaserade livsmedelssektorn. I detta avseende efterlyser EESK särskilda riktlinjer för branscher som använder vatten med olika ämnen i produktionsprocesserna.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 EESK välkomnar att övervakningsdata och den därav följande statusen bör göras tillgängliga för Europeiska miljöbyrån och allmänheten minst en gång om året, i stället för vart sjätte år, såsom tidigare var fallet. Detta kommer att ge en mer aktuell bild av tillståndet i Europas vatten och framstegen mot att uppnå målen i ramdirektivet för vatten.

4.2 EESK välkomnar bestämmelsen om att använda effektbaserade metoder för övervakning av östrogena ämnen. Detta kommer att fånga effekten av alla östrogena ämnen med liknande effekter och inte bara av de tre östrogena ämnen som övervakas med konventionella kemiska metoder. Även om införandet av utlösande värden i definitionen av miljökvalitetsnorm gör det möjligt att införa effektbaserad övervakning av blandningseffekter i den framtida bedömningen av kemisk status, bör kommissionen ges befogenhet att lägga fram delegerade akter för att kräva ytterligare användning av effektbaserad övervakning.

4.3 Kvalitetsnormerna för glyfosat fastställdes innan det slutliga yttrandet från vetenskapliga kommittén för hälso- och miljörisker och nya risker (Scheer) utfärdades, utan att det angavs att de kommer att ses över efter det slutliga vetenskapliga yttrandet, vilket innebär att synpunkterna från det civila samhället i samrådet med Scheer inte beaktas. Scheer bör också ta hänsyn till synpunkterna från det civila samhället ([9]) på detta slutliga yttrande. Det är inte för sent eftersom översynen av miljökvalitetsnormerna för glyfosat fortfarande pågår, i enlighet med kraven i ramdirektivet för vatten. Detta bör sedan ligga till grund för kommissionens förslag om fastställande av tröskelvärden för ytvatten.

4.4 EESK anser att inga enskilda miljökvalitetsnormer för bekämpningsmedel bör vara högre än den föreslagna parametern för bekämpningsmedel totalt (0,5 µg/l) ([10]). Därför bör de föreslagna miljökvalitetsnormerna för inlandsytvatten som inte används för uttag av dricksvatten (86,7 µg/l) inte användas. Av försiktighetsskäl rekommenderar EESK i stället att de föreslagna miljökvalitetsnormerna för ytvatten som används för uttag av dricksvatten (0,1 µg/l) ska omfatta allt inlandsytvatten. Miljökvalitetsnormerna för ”andra ytvatten” bör således ändras till 0,01 µg/l enligt praxis att för ”andra ytvatten” använda tröskelvärden som är en storleksordning lägre än för ”inlandsytvatten”.

([8]) PAN Europe och Ecologistas en Acción, ”Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides”.
([9]) ”Joint NGO analysis of the European Commission's proposal for revised list of priority substances for surface and groundwater”.
([10]) COM(2022) 540 final, bilaga I.

4.5 Det individuella tröskelvärdet för bekämpningsmedel i grundvatten bygger på vad som var möjligt att analysera med analysmetoder på 1990-talet ([11]). Tekniska framsteg har gjorts sedan dess och det är nu möjligt att upptäcka lägre koncentrationer. I ytvatten har redan lägre tröskelvärden fastställts för flera bekämpningsmedel. EESK beklagar att kommissionen inte har sett över det individuella tröskelvärdet för bekämpningsmedel i samband med översynen av förorenande ämnen i ytvatten och grundvatten. I grundvatten tillämpas ett godtyckligt tröskelvärde på 0,1 µg/l för växtskyddsmedel, baserat på analysmetoder. Det finns nu bättre metoder som gör det möjligt att få tillgång till vetenskaplig information för att fastställa tröskelvärden på grundval av den faktiska risk som är förknippad med de olika ämnena.

4.6 Det råder fortsatt brist på indikatorer för övervakning av grundvattensystemens hälsa, såsom temperatur, trots att vetenskapen redan tillhandahåller stabil finansiering för att fastställa relevanta kriterier. EESK undrar varför kommissionen inte har tagit med sådana relevanta kriterier i sitt förslag. Sådana kriterier bör läggas till i bilaga I till grundvattendirektivet i enlighet med skäl 20 och artikel 4.5 i grundvattendirektivet och uppfylla de grundvattenrelaterade efterlysningarna i Europaparlamentets resolution om genomförandet av EU:s vattenlagstiftning (17.12.2020).

Bryssel den 22 februari 2023.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([11]) Se kommentarer från EMA i ”Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater” och från EEA i ”ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater – Data assessment”.