

Stockholm 2007-06-15

Remissyttrande

Ert Dnr: 761-3413-07 Me

Vårt Dnr: 15/2007

Malin Gunnarsson

Miljöanalysavdelningen

Naturvårdsverket

106 48 STOCKHOLM

Remiss av förslag till föreskrifter, allmänna råd och handbok för klassificering av status och potential samt fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten

Svenskt Växtskydd önskar lämna synpunkter på rubricerade remiss. Våra kommentarer gäller främst de föreslagna bestämmelserna om särskilda förorenande ämnen, i synnerhet växtskyddsmedel.

Dessutom ansluter vi oss till Plast- & Kemiföretagens synpunkter som framförts i deras remissvar.

Våra viktigaste synpunkter på de föreslagna bestämmelserna om särskilda förorenande ämnen

- Vi förstår inte vilka problem Naturvårdsverket vill lösa – miljöövervakningen av växtskyddsmedel indikerar att statusen är god
- Gränsvärdena blir de facto miljökvalitetsnormer, vilket strider mot bemyndigandet i vattenförvaltningsförordningen. Miljökvalitetsnormer fastlagda enligt föreskriften, i strid med bestämmelserna i vattendirektivets bilaga V, skulle innebära osakligt grundad svartlistning av produkter som är godkända i Sverige och total brist på rättssäkerhet för de berörda företagen
- Gränsvärdeslistan är enligt föreskriften och handboken en nationell lista på särskilda förorenade ämnen, vilka utpekats på osakliga grunder utan någon föregående utredning. De berörda företagen har redan lidit skada eftersom deras produkter misstänkliggöres i det nu remitterade förslaget
- Bestämmelserna i föreskriften och riktlinjerna i handboken stämmer inte överens. Handboken är motsägelsefull och oklar i och med att den dels hänvisar till arbete enligt CIS genom NFS 2006:1 och dels till den nu föreslagna nationella listan på särskilda förorenande ämnen utan något uttalat krav att de ska ha visats vara relevanta

Svenskt Växtskydd är en sektorgrupp inom Plast- & Kemiföretagen

Adress
Box 55915
102 16 Stockholm

Besöksadress
Storgatan 19

Telefon
08-783 86 00

Fax
08-663 63 23

E-post
info@svensktvaxtskydd.se
Hemsida
www.svensktvaxtskydd.se

- I de fall påverkansanalysen visar att rester av växtskyddsmedel i ytvatten är en relevant parameter måste samtliga växtskyddsmedel analyseras. Det finns inga ”indikatorsubstanser”

Svenskt Växtskydds yrkanden

- Att föreskriften skrivs om för att ge riktlinjer för hur vattenmyndigheterna ska gå tillväga för att identifiera relevanta särskilda förorenande ämnen enligt CIS Guidance document no 3 med utgångspunkt i påverkansanalysen enligt NFS 2006:1
- Att bilaga 9, tabell 1 därvid utgår helt

Sammanfattning

I den nu remitterade föreskriften hänvisar Naturvårdsverket till bemyndigandet i vattenförvaltningsförordningens 4 kap 8 §, som föreskriver att myndigheten får meddela **hur** bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas. Svenskt Växtskydd ifrågasätter hur Naturvårdsverket hanterar sitt bemyndigande i och med att man i vissa delar vill föreskriva **vilka beslut** vattenmyndigheterna ska fatta och inte **hur** man ska fatta dem, dvs vilken procedur som ska följas.

Svenskt Växtskydd anser att bestämmelserna om identifiering av särskilda förorenande ämnen strider mot Common Implementation Strategy, Guidance document No 3. I stället för att föreskriva att påverkansanalysen per avrinningsområde eller delavrinningsområde ska ligga till grund för identifieringen av relevanta ämnen listas 32 särskilda förorenande ämnen som förslag till bedömningsgrund för särskilda förorenande ämnen nationellt.

I föreskriften vill Naturvårdsverket föreskriva klassgränserna och att vattenmyndigheten ska använda dessa värden vid fastställandet av miljökvalitetsnormen. Detta skulle innebära att Naturvårdsverkets gränsvärde de facto blir en miljökvalitetsnorm. Eftersom regelverket i vattendirektivets bilaga V inte följts strider förfarandet mot regelverket.

Naturvårdsverkets urval av dessa 32 st särskilda förorenande ämnen är gjort utan någon dokumenterad utredning av vilka förorenande ämnen som utgör miljörisiker i Sverige. I remissens konsekvensanalys hävdas att ett vetenskapligt underlag för bedömning av status för samtliga kvalitetsfaktorer i bilaga 5 har utvecklats. Detta stämmer inte när det gäller kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen, då underlag efterfrågats och ännu i skrivande stund, den 15 juni, inte existerar.

Det nu föreslagna förfarandet skulle innebära att juridiskt bindande miljökvalitetsnormer, vilka inte kan överklagas, skulle komma att fastställas för kemiska ämnen utan att berörda företag eller användare har haft möjlighet att ens få information om

varför respektive ämne har pekats ut. Ett sådant förfarande skulle betyda obefintlig rättssäkerhet för berörda företag.

Svenskt Växtskydd visar i detta remissvar att de 19 växtskyddsmedlen på gränsvärdeslistan är helt godtyckligt utvalda. Det finns inte någon riskbedömning av följderna av utsläppta rester av växtskyddsmedel i svenska vattenförekomster som grund för urvalet. Gränsvärdeslistan kommer att tolkas som en förbudslista med en mängd negativa konsekvenser som följd. Rent principiellt är det oacceptabelt att publicera denna typ av lista som är framtagen utan saklig grund.

Växtskyddsmedel pekas ut som särskilt problematiska ämnen genom att 19 av de 32 ämnena på gränsvärdeslistan är verksamma ämnen i växtskyddsmedel. Listan indikerar vidare att dessa ämnen anses vara relevanta för hela Sverige. Detta utan att någon riskbedömning gjorts som underlag till urvalet av ämnen. Svenskt Växtskydds genomgång av resultaten från miljöövervakningen tyder på att status enligt den tänkta kvalitetsparametern ”samtliga växtskyddsmedel” är god t.o.m. i de små jordbruksbäckarna som ingår i övervakningsprogrammet. Detta är mycket glädjande och visar att kunskapen om växtskyddsmedel hos lantbrukarna är god och att de åtgärdsprogram för hantering av växtskyddsmedel som rådgivningen har använt under drygt 10 år har gett resultat och bör fortsätta samt vidareutvecklas. Mot den bakgrunden ställer vi oss frågan vilka problem det är Naturvårdsverket vill lösa med gränsvärdeslistan.

Svenskt Växtskydd anser att den föreslagna listan på 32 ämnen motverkar sitt syfte och skulle komma att styra åt fel håll. Vattenmyndigheterna förleds tro att de föreslagna ämnena är relevanta och därmed välja listade ämnen i stället för att göra en grundlig kartläggning av påverkan i de lokala vattenförekomsterna.

Vattendirektivets betydelse för god vattenkvalitet när det gäller förorening av kemiska ämnen bör inte överskattas. Vi kan aldrig analysera oss fram till god vattenkvalitet – speciellt inte om vi letar efter fel ämnen. Noggrann lokal kartläggning, identifiering av relevanta föroreningskällor och arbetsprogram för att minska utsläpp av förorenande ämnen leder till förbättrad vattenkvalitet. I det sammanhanget är vattendirektivet ett användbart verktyg – men inte den allt avgörande faktorn.

Innehållsförteckning	Sid.
1. Den legala grunden för förslaget till föreskrift	6
1.1 Föreskriftens plats i regelverket	6
1.2 Vilka bemyndiganden har vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket?	6
2. Vilka problem med kemikalier i ytvatten vill Naturvårdsverket lösa med dessa förslag?	7
3. Riktvärden och gränsvärden	7
3.1 KemI:s riktvärden för växtskyddsmedel i ytvatten	7
3.2 Naturvårdsverkets föreslagna gränsvärden för växtskyddsmedel	7
3.3 Gränsvärden – årsgenomsnittsvärden eller maximalt tillåten koncentration?	8
4. Naturvårdsverkets ansvar för miljö kvalitetsnormer	8
5. Kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen	9
5.1. Förorening av ytvatten med kemiska ämnen	9
5.2. CIS Guidance document no 3 Analysis of Pressures and Impacts – Riktlinjer för urval av relevanta förorenande ämnen i avrinningsområdet	10
5.3. Nu gällande föreskrifter om särskilda förorenande ämnen	10
5.3.1 NFS 2006:1 Naturvårdsverkets föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt VFF	10
5.3.2 NFS 2006:11 Naturvårdsverkets föreskrifter om övervakning av ytvatten enligt VFF	11
5.4 Förslag till föreskrifter om särskilda förorenande ämnen	11
5.5 Handbokens kapitel 5.12 Särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag	12
5.6 Naturvårdsverkets urval av särskilda förorenande ämnen	13
5.7 Hur förhåller sig föreskriften till NFS 2006:1 och 2006:11?	14

5.8 Hur hanterar våra grannländer särskilda förorenande ämnen?	14
6. Miljöövervakningen av växtskyddsmedel i ytvatten	15
7. Konsekvenser av förslagen gällande särskilda förorenande ämnen – växtskyddsmedel	16
8. Fortsatt arbete för god vattenkvalitet	16

1. Den legala grunden för förslaget till föreskrift

1.1 Föreskriftens plats i regelverket

Ramdirektivet för vatten, 2000/60/EG är införlivat i den nationella lagstiftningen genom Vattenförvaltningsförordningen, SFS 2004:660, nedan kallad VFF, Länsstyrelsernas instruktion SFS 2002:864, samt i Miljöbalken, där miljö kvalitetsnormer regleras i 5 kapitlet.

Enligt VFF har Naturvårdsverket bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur bestämmelserna i VFF ska tillämpas. Detta arbete har påbörjats genom utfärdande av två föreskrifter, NFS 2006:1 och NFS 2006:11.

NFS 2006:1 reglerar kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen. En handbok till denna föreskrift i form av ett arbetsmaterial daterat 2004-12-17 finns tillgänglig på vattenportalen: "*Kartläggning och analys: Påverkan på ytvatten*".

NFS 2006:11 reglerar övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen. Det finns inte några allmänna råd till denna föreskrift som behandlar regler för kontrollerande, operativ och undersökande övervakning. Arbete med en handbok pågår, enligt uppgift från Naturvårdsverket.

Denna remiss gäller förslag till nästa steg i arbetet som följer av vattendirektivet och VFF; *Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering av ytvattenförekomster och fastställande av miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, nedan kallad föreskriften, samt en handbok för tillämpning av föreskriften. Handboken riktar sig främst till vattenmyndigheter och länsstyrelser.

Bedömningsgrund för kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen behandlas för sjöar och vattendrag i föreskriftens 5 kap 9 § samt för kustvatten och vatten i övergångszonen i 8 kap 8 §.

1.2 Vilka bemyndiganden har Vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket?

I den nu remitterade föreskriften hänvisar Naturvårdsverket till bemyndigandet i VFF 4 kap 8 §, som föreskriver att myndigheten får meddela **hur** bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas. Svenskt Växtskydd ifrågasätter hur Naturvårdsverket hanterar sitt bemyndigande i och med att man i vissa delar vill föreskriva **vilka beslut** vattenmyndigheterna ska fatta och inte **hur** man ska fatta dem, dvs vilken procedur som ska följas.

Med hänvisning till resonemanget ovan anför Svenskt Växtskydd att den föreslagna föreskriften strider mot bestämmelserna i VFF.

Vi anser därför att föreskriften måste omarbetas från grunden. Den måste utformas till att styra hur resultatet av arbetet som vattenmyndigheterna utfört enligt de tidigare utfärdade föreskrifterna, dvs påverkansanalysen och övervakningen, ska användas för att identifiera relevanta kvalitetsfaktorer.

2. Vilka problem med kemikalier i ytvatten vill Naturvårdsverket lösa med dessa förslag?

Vattendirektivets övergripande mål är att alla vatten i Europa ska ha uppnått god ekologisk och kemisk status till år 2015.

Svenskt Växtskydd har vid remissbehandlingen utgått från rubricerade frågeställning och huruvida det föreslagna regelverket bidrar till att uppfylla det övergripande målet.

Vilka bedömningar ligger till grund för det föreslagna regelverket? Hur ska relevanta ämnen som verkligen har påverkan på den biologiska statusen väljas ut på ett kostnadseffektivt sätt? Vilka konsekvenser får urvalet av ämnen när det gäller övervakningsprogram och kostnader för detta?

3. Riktvärden och gränsvärden

3.1 KemI:s riktvärden för växtskyddsmedel i ytvatten

KemI utvecklade under 2004 riktvärden för 100 växtskyddsmedel i ytvatten som ett led i miljömålsarbetet för Giftfri miljö. Naturvårdsverket publicerade samtidigt en vägledning för hur riktvärdena skulle användas. Riktvärdena var inte juridiskt bindande.

Då riktvärdena presenterades underströk KemI att riktvärdena skulle komma att uppdateras av KemI och att vissa var preliminära. Efter att riktvärdena lagts in som delmål 5 under miljömålet Giftfri Miljö har dock ingen revidering gjorts och inte heller har ytterligare riktvärden beräknats. Såväl Svenskt Växtskydd som berörda medlemsföretag har vid ett flertal tillfällen påtalat att det är oacceptabelt att riktvärdena inte har vidareutvecklats, vilket enligt KemI har berott på resursbrist.

I och med att ett stort antal verksamma ämnen inte har riktvärden har listan haft en osakligt grundad styrande effekt och konkurrensen har snedvridits. Detta eftersom ämnena på listan har betraktats som särskilt riskabla, t.ex. vid presentationen av resultaten från miljöövervakningen, se mer om detta nedan.

3.2 Naturvårdsverkets föreslagna gränsvärden för växtskyddsmedel

KemI:s riktvärden för växtskyddsmedel i ytvatten har använts av Naturvårdsverket som grund för gränsvärdena för de 19 verksamma ämnen i växtskyddsmedel som finns på gränsvärdeslistan. I några fall är riktvärdet nu omräknat. En summarisk redovisning av beräkningarna för samtliga 32 ämnen finns i rapport ”Gränsvärden i Sverige”, som är utlagd som underlagsrapport på vattenportalen. Rapporten har

varken författare, nummer eller datum och är märkt ”remissversion” utan att det har framgått i texten gällande remissen på Naturvårdsverkets webbplats.

Klassgränserna i föreskriftens tabell 1, bilaga 9, utgörs av beräknade gränsvärden för vatten och sediment. Svenskt Växtskydd diskuterar i det följande endast gränsvärdena för växtskyddsmedel i vatten.

3.3 Gränsvärden - årsgenomsnittsvärden eller maximalt tillåten koncentration?

Enligt ovannämnda rapport ”Gränsvärden i Sverige” avser gränsvärdet GV_{vatten} årsgenomsnittet för ämnet. KemI:s riktvärden har, fortfarande enligt rapporten, legat till grund för fastställandet av GV_{vatten} för växtskyddsmedel. I vissa fall har nya data använts vilket medför att vissa av ämnena har fått nya värden.

Observeras bör här att KemI anger att ”Riktvärdet anger den högsta halt då man inte kan förvänta sig några negativa effekter av ett ämne”. KemI specificerar således inte om man avser maximalt tillåten koncentration (MAC) eller årsgenomsnittsvärden (AA). Studie av beräkningssättet tyder dock på att riktvärdena närmast är att betrakta som årsgenomsnittsvärden, vilket även stöds av att de föreslagna gränsvärdena GV_{vatten} i de allra flesta fallen är desamma som KemI:s riktvärden.

Svenskt Växtskydd vill här poängtera att det är betydelsefulla skillnader mellan årsgenomsnittsvärden (AA) och maximalt tillåten koncentration (MAC), både när det gäller beräkningsmodell och bedömning av riskerna för vattenlevande organismer. Det är helt avgörande om en analyserad halt i ett vattendrag är den maximalt tillåtna koncentrationen, dvs om akuttoxiska effekter kan uppkomma om den överskrids, eller om halten är lika med årsgenomsnittsvärdet som har bedömts att inte medföra risker för negativa effekter på vattenlevande organismer under långtidsexponering.

Inom miljöövervakningen har riktvärdena använts som MAC-värden, vilket medfört en helt annan tolkning av resultaten än om värdena använts på korrekt sätt, dvs som AA-värden. KemI:s otydliga sätt att definiera riktvärdena har därmed fått mycket olyckliga följder i och med att tillståndet i de övervakade vattendragen har bedömts utgående från felaktiga grunder. Vi visar i avsnitt 6 nedan om miljöövervakningen att resultaten indikerar god status i alla vattendragen när det gäller analyserade halter av växtskyddsmedel.

4. Naturvårdsverkets ansvar för miljö kvalitetsnormer

Enligt regelverket är det regeringen och vattenmyndigheten som fastställer juridiskt bindande miljö kvalitetsnormer. I föreskriften vill Naturvårdsverket föreskriva klassgränserna och att vattenmyndigheten ska använda dessa värden vid fastställandet av miljö kvalitetsnormen. Detta skulle innebära att Naturvårdsverkets gränsvärde de facto blir en miljö kvalitetsnorm. Enligt föreskriften är det enda vattenmyndigheterna får göra, om de identifierar något ytterligare förorenande ämne, att fastställa en preliminär klassgräns. Denna ska sedan bestämmas av Naturvårdsverket, dvs myndigheten avser med föreskriften att fastställa vilket värde en

kommande miljö kvalitetsnorm ska ha. Det borde med detta resonemang således vara Naturvårdsverkets ansvar att följa reglerna i vattendirektivet som gäller framtagande av miljö kvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen om man har ambitionen att föreslå några bindande gränsvärden, oberoende av hur dessa sedan omvandlas till juridiskt bindande miljö kvalitetsnormer. Svenskt Växtskydd anser att gränserna för bemyndigandena måste tydliggöras.

I vattendirektivets bilaga V, punkt 1.2.6 regleras förfarandet för medlemsstaternas fastställande av kemiska miljö kvalitetsnormer. Det specificeras att det är årsmedelkoncentrationer som ska fastställas. Punkt 1.2.6.iv förskriver att *"Den beräknade normen skall granskas av utomstående experter och bli föremål för samråd med allmänheten i medlemsstaten så att en mer exakt säkerhetsfaktor kan beräknas"*.

Svenskt Växtskydd anser att Naturvårdsverkets handläggning av denna fråga strider mot direktivets bestämmelser och därmed svensk lag.

Svenskt Växtskydd anser att KemI i många fall använder en felaktig metod för beräkning av riktvärden i och med att inte bästa tillgängliga data används. Om data från långtidsexponering finns, s.k "higher tier", ska de enligt de relevanta riktlinjerna ersätta enkla data på akuttoxicitet, s.k "lower tier". KemI väljer i vissa fall de data som ger lägst riktvärde, oberoende av hur säkra de är. I flera fall medför det att de svenska riktvärdena kan vara i storleksordningen 10 ggr lägre än de värden andra länder beräknat utgående från samma vägledningsdokument.

Även oberoende experter har granskat KemI:s metod och framför kritik mot metoden som man anser inte är vetenskapligt korrekt. Kritiken har t.o.m framförts i en utredning som Naturvårdsverket beställt inför revideringen av pesticidprogrammet inom miljöövervakningen. Kritiken har framförts skriftligt i rapporten (Bioforsk Rapport Vol 1. Nr 159 2006) och muntligt, av utredaren, vid ett referensgruppsmöte den 17 april på Naturvårdsverket då Svenskt Växtskydd deltog.

Svenskt Växtskydd anser på grundval av ovanstående förhållanden att det är visat att vattendirektivets bestämmelser inte har följts när Naturvårdsverket presenterar gränsvärdeslistan på detta sätt. Den nu pågående remissbehandlingen, där remisstiden varit alltför kort, kan inte anses uppfylla kraven på samråd i vattendirektivet i och med att tidigare framförd allvarlig kritik helt har nonchalerats. Eftersom fastställda miljö kvalitetsnormer inte heller kan överklagas anser Svenskt Växtskydd att det är berättigat att ställa krav på Naturvårdsverket om ett annat handlägningsförfarande.

5. Kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen

5.1 Förorening av ytvatten med kemiska ämnen

Svenskt Växtskydd anser att frågan om förorening av ytvatten med kemiska ämnen är central och måste prioriteras om vattendirektivets övergripande mål ska kunna uppnås. Det kan tyckas enkelt i och med att specificerade ämnen kan bestämmas analytiskt och kontrolleras genom övervakning med därpå följande åtgärdsprogram. Det är gott och väl om de utpekade ämnena verkligen förekommer i signifikant

mängd i den aktuella vattenförekomsten, men vad betyder det om ämnet inte detekteras vid analysen?

Vi anser att frågan om förorenande kemiska ämnen i själva verket är oerhört komplicerad och att det finns en stor risk för att enorma summor spenderas på meningslösa kemiska analyser som inte leder någonstans. Utan en genomtänkt och grundlig analys av vilken mänsklig påverkan som föreligger i avrinningsområdet till en vattenförekomst är det omöjligt att välja relevanta ämnen av alla de många tänkbara substanser som kan medföra risker för vattenlevande organismer.

5.2 CIS Guidance document no 3 Analysis of Pressures and Impacts - Riktlinjer för urval av relevanta förorenande ämnen i avrinningsområdet

I rubricerade vägledningsdokument ges riktlinjer för både kartläggning och analys, i Sverige reglerat genom NFS 2006:1. Utgående från påverkansanalysen ges detaljerade instruktioner om tillvägagångssätt vid urval av särskilda förorenande ämnen per avrinningsområde eller delavrinningsområde, vilket omfattas av den nu föreslagna föreskriften.

I vägledningsdokumentets avsnitt 3.5 ”Selecting relevant pollutants on river basin level” beskrivs hur man ska gå tillväga för att välja relevanta förorenande ämnen. I tabell 3.9 sammanfattas hela proceduren. Utgående från listan på förorenande ämnen i direktivets bilaga VIII och påverkansanalysen väljs ett antal förorenande ämnen ut. Genom screening och insamling av information om faktiska utsläpp görs en lista över de ämnen som förekommer i avrinningsområdet. Nästa steg är att testa vilka ämnen som är relevanta i och med att de skulle kunna orsaka eller redan orsakar skadliga effekter i miljön. Resultatet av urvalsproceduren måste, enligt den gemensamma strategin, vara en lista på specifika förorenande ämnen som är relevanta för ett avrinningsområde eller till och med för specifika vattenförekomster inom ett vattendistrikt.

Svenskt Växtskydd tar här fasta på att de förorenande ämnena måste vara **relevanta** och **identifierade genom påverkansanalys** samt **påvisade genom övervakning**. Urval av ämnen ska göras per avrinningsområde eller t.o.m. per vattenförekomst.

5.3 Nu gällande föreskrifter om särskilda förorenande ämnen

5.3.1 NFS 2006:1 Naturvårdsverkets föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt VFF

I 6-7 §§ regleras påverkansbedömning av ytvattenförekomster. Dessa bestämmelser förklaras och exemplifieras i Naturvårdsverkets ”Arbetsmaterial Handbok för vatten.2004-12-17 Kartläggning och analys: Påverkan på ytvatten” (finns på Vattenportalen). Vägledningen som lämnas i handboken följer riktlinjerna enligt Common Implementation Strategy (se dokument 3).

I handbokens bilaga 2 finns en checklista för att identifiera drivkrafter och påverkan. Där listas ett stort antal olika typer av påverkan från punktkällor och diffusa källor

som t.ex. avloppsvatten, industri, gruvbrytning, förorenad mark, jordbruk, avfallshandling, användning och utsläpp från industri- och jordbrukssektorn. För industrier finns 13 möjliga källor listade, allt från gas och bensin till elektronik. Vägledning om tillvägagångssätt lämnas för bedömning av status, identifiering av påverkan samt bedömning av denna påverkan, inklusive riskanalyser.

5.3.2 NFS 2006:11 Naturvårdsverkets föreskrifter om övervakning av ytvatten enligt VFF

Föreskrifterna ska tillämpas då vattenmyndigheterna ser till att program för övervakning av ytvattenförekomster upprättas och genomförs enligt 7 kap 1 § i vattenförvaltningsförordningen.

I föreskriftens bilaga 2 a finns en lista på uppgifter som ska ingå i en översikt över kontrollerande respektive operativt övervakningsprogram. Den sista punkten är: ”- lista över prioriterade ämnen och andra ämnen som har släppts ut i betydande mängd och som skall övervakas”

5.4 Förslag till föreskrifter om särskilda förorenande ämnen

Föreskriftens 5 kapitel behandlar bedömningsgrunder för fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag. Bedömningsgrund för kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen finns i 9 §:

9§ Vattenmyndigheten skall klassificera de särskilda förorenande ämnena som släpps ut i betydande mängd i avrinningsområdet eller delavrinningsområdet utifrån de klassgränser som anges i tabell 1, bilaga 9.

Om vattenmyndigheten bedömer att något ytterligare ämne släpps ut i betydande mängd skall detta rapporteras till Naturvårdsverket, så att nya klassgränser kan tas fram. I dessa fall får vattenmyndigheten ta fram preliminära klassgränser för ämnena enligt förfarandet i punkt 1.2.6 i bilaga V till direktiv 2000/60/EG och klassificera ämnena utifrån dessa preliminära klassgränser. Dessa klassificeringar får ligga till grund för fastställande av miljökvalitetsnormer.

Om Naturvårdsverket senare föreskriver om klassgränser för något av dessa ämnen skall vattenmyndigheternas klassificering och fastställandet av miljökvalitetsnormer göras om utifrån de klassgränser som Naturvårdsverket har föreskrivit.”

Svenskt Växtskydd anser att bestämmelsen i 5 kap 9 § strider mot CIS-riktlinjerna. I stället för att föreskriva att påverkansanalysen ligger till grund för identifieringen av ämnen listas i tabell 1, bilaga 9, 32 särskilda förorenande ämnen som förslag till bedömningsgrund för vattenmyndigheterna. I bestämmelsen finns instruktioner som gäller ifall vattenmyndigheterna bedömer att något **ytterligare** ämne släpps ut, vilket måste tolkas som att man anser att de listade 32 ämnena är relevanta för hela Sverige.

Inga allmänna råd lämnas till vägledning för tillämpning av bestämmelsen.

5.5 Handbokens kapitel 5.12 Särskilda förorenande ämnen i sjöar och vattendrag

I förslaget till handbok, kapitel 5.12 sidan 96 står följande inledning med instruktioner för identifiering av särskilda förorenande ämnen:

”5.12.1 Inledning

Förorenande ämnen är toxiska ämnen, utöver de ämnen som bedöms inom kemisk status (de prioriterade ämnena samt andra ämnen som det redan finns miljökvalitetsnormer för), som kan vara ett problem i området. Det handlar om föroreningar som exponeras via vattenmiljön och som kan orsaka påverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna eller på människors hälsa. Vattenmyndigheterna ska klassificera status för förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd i avrinningsområdet eller i delavrinningsområdet.

Identifieringen av vilka ämnen som släpps ut i betydande mängd i avrinningsområdet eller delavrinningsområdet görs med hjälp av det underlag som tas fram vid kartläggning och analys (se handboken för kartläggning och analys). Betydande mängd bedöms vara en sådan mängd av ett ämne att det kan hindra att den biologiska statusen/potentialen uppfylls till 2015.”

Ovanstående instruktioner följer riktlinjerna i CIS document no 3 i och med att det hänvisar till kartläggning och påverkansanalys i avrinningsområdena som görs av vattenmyndigheterna för att identifiera relevanta förorenande ämnen.

Direkt efter ovanstående stycke (handboken sid 97) följer en förklaring till urvalet av de 32 ämnen som Naturvårdsverket har listat i tabell 1, bilaga 9, vilken i handboken motsvaras av tabell 5.48:

Vattenmyndigheten skall klassificera de särskilda förorenande ämnen som släpps ut i betydande mängd i avrinningsområdet eller delavrinningsområdet utifrån de klassgränser som anges i tabell 5.48.

Ämnena i tabell 5.48 har tagits fram i samarbete med KemI utifrån följande underlag:

- *ämnen som via miljöövervakning uppvisar halter över riktvärden/gränsvärden där sådana är satta*
- *resultat från den screening som görs inom ramen för den nationella miljöövervakningen*
- *lista över ämnen prioriterade att åtgärda inom HELCOM*
- *genomgång över vilka förorenande ämnen som tagits med i motsvarande sammanhang i våra grannländer”*

Motiveringen genom punktsatserna ovan ger sken av ett faktagrundat urval. När nu Naturvårdsverkets handläggare hävdar att listan endast ska användas för att ett visst ämne ska få samma miljökvalitetsnorm i olika vattendistrikt faller det på sin egen orimlighet. Varför skulle då 32 ämnen av alla tusentals kemiska ämnen som används

vara listade med gränsvärden? Varför skulle endast 19 växtskyddsmedel av det hundratal som har riktvärden anges på listan?

Dessutom motsägs det av punktsatserna ovan, av texten i föreskriftens 5 kap 9 §, av handbokens text i kap 3.4 sid 25, ”Till varje kategori finns ett antal kvalitetsfaktorer som ska användas i den fortsatta bedömningen (se tabell 3.1)”

I tabell 3.1 anges för parametern Särskilda förorenade ämnen ”**Icke syntetiska** 3 metaller, **Syntetiska** 3 biocider, 19 växtskyddsmedel, 7 övriga ämnen.

Svenskt Växtskydd anser att gränsvärdeslistan är – och kommer att uppfattas som - en nationell lista över ämnen som av Naturvårdsverket pekats ut som särskilda förorenade ämnen. Vi beskriver den i dessa termer i vårt remissvar.

5.6 Naturvårdsverkets urval av särskilda förorenande ämnen

Svenskt Växtskydd har efterlyst en skriftlig rapport som visar vilka bedömningar som ligger bakom urvalet av de 32 ämnen som listats för att utgöra bedömningsgrund för särskilda förorenande ämnen. Det är 3 metaller, 3 biocider, 19 växtskyddsmedel samt 7 övriga ämnen. Det förvånande svaret från Naturvårdsverket var att det inte finns någon rapport men att en sådan ska ställas samman under remisstiden. I skrivande stund (den 15 juni) har ännu ingen rapport distribuerats. Ovanstående punktsatser (se avsnitt 5.5) är den enda dokumentation som finns tillgänglig!

Vi frågar oss vad som hänt med den föredömligt utförliga checklistan i *Bilaga 2: Checklista för att identifiera drivkrafter och påverkan till Naturvårdsverkets Arbetsmaterial handbok för vatten 2004-12-17 om kartläggning och analys: Påverkan på ytvatten*. Svenskt Växtskydd anser det vara obegripligt hur Naturvårdsverket har resonerat när man nu lägger fram denna nationella lista med 32 ämnen, varav 19 st är växtskyddsmedel. Tyngdpunkten på växtskyddsmedel förvånar också eftersom största delen av vårt land inte är jordbruksbygd med intensiv växtodling. Dessutom frågar vi oss, varför just dessa 19 ämnen? Vilka miljöproblem orsakas av dem?

Naturvårdsverket har av allt att döma inte skrivit någon rapport om grunden för urval av ämnen. Detta torde innebära att urvalet är gjort utan någon föregående utredning av vilka ämnen som släpps ut i betydande mängd i våra vattenförekomster i olika delar av vårt land, om de är relevanta och därmed kan medföra risker för miljön. Ingen sammanställning av vattenmyndigheternas analyser av mänsklig påverkan tycks ha gjorts. Inget underlag kan ha tagits fram för att bedöma om det överhuvudtaget är relevant med en nationell lista i vårt land som har så olika naturliga förhållanden och typ av påverkan genom mänsklig verksamhet. Bristen på genomarbetat underlag medför automatiskt att ingen analys av konsekvenserna av förslagen heller kan ha gjorts.

Naturvårdsverket har med detta oprofessionella sätt att hantera frågan om särskilda förorenande ämnen visat en anmärkningsvärd brist på förståelse för hur en dylik lista på förorenande ämnen uppfattas och kan komma att användas. Varje typ av lista som förekommer i något regelverk används i vårt land som en förbudslista och den här

listan skulle komma att användas – åtminstone för växtskyddsmedlen - som exempel på ämnen som inte bör användas.

Faktum är att de berörda företagen redan lidit skada av att deras ämnen har förekommit på gränsvärdeslistan, även om den sedan inte kommer att användas.

Naturvårdverket tycks inte heller ha gjort några överväganden av miljöeffekterna av urvalet av ämnen till listan. Vilka miljöproblem vill man lösa genom att peka ut just dessa ämnen? Hur samverkar övrigt miljöarbete som bedrivs både av näringslivet och inom den offentliga sektorn med åtgärderna som blir följden av de föreslagna bestämmelserna?

5.7 Hur förhåller sig föreskriften till NFS 2006:1 och 2006:11?

Enligt de båda gällande föreskrifterna ska vattenmyndigheterna bedriva arbetet enligt Common Implementation Strategy, dvs analysera påverkan, identifiera drivkrafter och upprätta övervakningsprogram för bl.a. särskilda förorenande ämnen som har visats vara relevanta.

I och med att den nu föreslagna föreskriften skickats på remiss i befintligt skick förefaller det som om ovanstående bestämmelser inte beaktats. I stället utfärdas en lista med instruktioner om hur eventuella **ytterligare ämnen** ska hanteras.

Svenskt Växtskydd anser att de nu föreslagna bestämmelserna strider mot CIS och att regelverket därmed inte är konsekvent vid jämförelse med de tidigare utfärdade egna föreskrifterna. Den nya föreskriften blir inte en logisk följd av vattendirektivet och en naturlig fortsättning på redan utfört arbete inom vattendistriktet. Tvärtom blir intrycket att helt andra förutsättningar nu gäller vid bedömning av förorenande ämnen.

5.8 Hur hanterar våra grannländer särskilda förorenande ämnen?

Svenskt Växtskydd finner det märkligt att Naturvårdsverket som en av urvalsprinciperna hänvisar till en ”genomgång av vilka förorenande ämnen som tagits med i motsvarande sammanhang i våra grannländer”.

I Finland tillsatte Miljöministeriet i februari 2004 en arbetsgrupp för att bereda frågan om särskilda förorenande ämnen. Utredningen resulterade så småningom i en förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön, utfärdad den 23 november 2006. Dels identifieras ämnen som är farliga för vattenmiljön varav vissa inte får släppas ut, vissa har utsläppsgränser och vissa har miljökvalitetsnormer. Ett antal ämnen har klassats som skadliga för vattenmiljön och försetts med miljökvalitetsnormer. Några få av dessa ämnen finns även på Naturvårdsverkets gränsvärdeslista.

I Danmark regleras särskilda förorenande ämnen i ”*Bekendtgørelse om miljøkvalitetskrav for vandområder og krav till udledning af forurenedne stoffer till vandløb, søer eller havet*”, BEK nr 1669 av 14/12/2006. I bilaga 2 finns en lista som också

den är mycket olik den svenska listan. Exempelvis finns endast ett växtskyddsmedel på listan medan ett antal läkemedelssubstanser finns listade med kvalitetskrav i form av AA-EQS, dvs årsgenomsnittsvärden.

I Norges ”Forskrift om rammer for vannforvaltningen” som trädde ikraft den 1 januari 2007 finns instruktioner för identifiering av påverkan i Vedlegg II, punkt 1.3. Enligt vår uppfattning följer den norska föreskriften CIS Guidance document no 3, dvs lokal karakterisering måste ligga till grund för urval av relevanta ämnen.

Svenskt Växtskydds slutsats är att utsagan om harmonisering med andra länder inte stämmer. Enligt vad vi erfar har inte heller någon interkalibrering inom EU gjorts när det gäller särskilda förorenande ämnen.

Vi vill i det här sammanhanget poängtera att riktvärden och miljö kvalitetsnormer bör harmoniseras, helst inom hela EU och om inte det är möjligt, åtminstone med grannländernas motsvarigheter. Det är problematiskt ur såväl vetenskaplig som pedagogisk synvinkel om ett antal ämnen anses vara 10 ggr mer riskabla i Sverige än i andra länder.

6. Miljöövervakningen av växtskyddsmedel i ytvatten

Svenskt Växtskydd har gjort en grundlig genomgång av resultaten från miljöövervakningen av växtskyddsmedel under 2003, 2004 och 2005. Dels avsåg vi att studera hur de uppmätta halterna förhöll sig till riktvärden såsom årsgenomsnittsvärden och dels ville vi undersöka om de 19 utpekade ämnena uppvisade något särskild riskbild.

Eftersom provtagningsperioden har begränsats till maj – november, i något fall till januari, kan inte helårsgenomsnittsvärden beräknas. Genomsnittsvärden under provtagningsperioden kan uppskattas. Resultatet av vår genomgång tyder på att riktvärdet som årsgenomsnittsvärde inte överskrids av något av de analyserade ämnena i varken jordbruksbäckarna eller åarna. Status med avseende på gränsvärden för växtskyddsmedel är med andra ord god, med viss reservation för något ämne som används för höstbehandlingar. Helårsprovtagning måste göras för att kunna göra en säker bedömning av alla ämnen.

Jordbruksbäckarna i fyra geografiskt spridda typområden, med 89 – 94% åkermark i avrinningsområdena, och de två skånska åarna, med 89 resp 64% åkermark i avrinningsområdet, representerar vattenförekomster i områden med intensiv växtodling. Vissa av avrinningsområdena är så små att de inte ens behöver klassificeras, enligt vattendirektivets bilaga II. Eftersom miljöövervakningen tyder på god status, även när samtliga växtskyddsmedel bedöms, vore det önskvärt att utöka provtagningsperioden till helår för åtminstone vissa av vattendragen. Resultaten skulle därefter kunna användas som grund för expertbedömningar av status enligt den tänkta parametern ”alla växtskyddsmedel” även i andra ytvattenförekomster i samtliga jordbruksområden, där växtskyddsmedel genom påverkansanalys har identifierats som en relevant kvalitetsfaktor. Eftersom status förefaller vara god i typområdena i områden med intensiv växtodling är det följaktligen uppenbart att

parametern ”alla växtskyddsmedel” inte är relevant i områden med obetydlig växtodling och därmed inte bör förekomma på en nationell lista.

7. Konsekvenser av förslagen gällande särskilda förorenande ämnen – växtskyddsmedel

I materialet som Naturvårdsverket har lagt ut på remiss ingår skriften ”*Konsekvensanalys till föreskrifter och allmänna råd om klassificering av ytvattenförekomster och fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster*”.

Konsekvensanalysen är anmärkningsvärt kortfattad och ofullständig och beskriver inte på något sätt följderna av de föreslagna föreskrifterna.

I avsnitt 4 Åtgärdsförslag på sidan 10 står bl.a. ”*För samtliga kvalitetsfaktorer i bilaga V i ramdirektivet för vatten har ett vetenskapligt underlag för bedömning av status utvecklats, s.k. bedömningsgrunder.*”

Ovanstående påstående stämmer möjligen när det gäller de biologiska kvalitetsfaktorerna, där ett omfattande arbete har gjorts i samarbete med ett stort antal forskare. Desto mer anmärkningsvärt är det att de kemiska kvalitetsfaktorerna, i synnerhet särskilda förorenande ämnen, har hanterats på ett totalt oacceptabelt sätt och att påståendet ovan definitivt inte stämmer.

Naturvårdsverket tycks inte ens ha funderat på konsekvenserna för lantbruket. Växtskyddsmedlen på gränsvärdeslistan skulle uppfattas som de mest riskabla ämnena dvs. listan skulle uppfattas som en förbudslista – ämnen som inte skall/bör användas. Följden skulle i vissa fall bli att andra medel skulle användas istället vilket skulle kunna skapa problem. Konsekvenser för lantbruket skulle kunna bli problem med resistens och problem att odla vissa grödor. För berörda företag skulle följden bli konkurrenssnedvridning på osaklig grund. Denna ogrundade styrning av preparatvalet skulle också kunna leda till andra negativa miljöeffekter. Lantbrukarens val av växtskyddsmedel för ett visst bekämpningsbehov är alltid en avvägning av bl a effektivitet och minimering av risker för hälsa och miljö med beaktande av specifika förhållanden på gården.

Konsekvenserna för de berörda växtskyddsföretagen skulle bli att i Sverige godkända växtskyddsmedel skulle svartlistas utan att företagen ens kan få en redogörelse för hur deras ämnen har valts ut. Eftersom besluten om fastläggande av miljökvalitetsnormer inte heller kan överklagas skulle rättssäkerheten vara obefintlig.

Svenskt Växtskydd anser även att en nationell lista på 32 ämnen motverkar sitt syfte, dvs att vara ett verktyg för att uppnå god ytvattenstatus till 2015. Vad hjälper det att analysera om man analyserar fel ämnen?

8. Fortsatt arbete för god vattenkvalitet

Vattendirektivets betydelse för god vattenkvalitet när det gäller förorening av kemiska ämnen bör inte överskattas. Vi kan aldrig analysera oss fram till god

vattenkvalitet – speciellt inte om vi letar efter fel ämnen. Noggrann lokal kartläggning, identifiering av relevanta föroreningskällor och arbetsprogram för att minska utsläpp av förorenande ämnen leder till förbättrad vattenkvalitet. I det sammanhanget är vattendirektivet ett användbart verktyg – men inte den allt avgörande faktorn.

För Svenskt Växtskydd

Cecilia Ljunggren
Verksamhetsledare