

**Stadsledningskontoret
Miljöförvaltningen
Exploateringskontoret
Trafikkontoret
Stadsbyggnadskontoret**

Dnr KS 304-1491/2014
Dnr MF 2014-16154
Dnr E 2014-02842-1
Dnr T 2014-2997:1
Dnr SBK 2014-20067

Sida 1 (37)
2015-02-20

Handläggare

Ulf Adaktusson
Stadsledningskontoret
Tel 08-508 298 08
Miljöförvaltningen, Stina Thörnelöf
Tel 08-508 288 52
Exploateringskontoret,
Teresia Skönström
Tel 08-508 263 80
Trafikkontoret, Tomas Nitzelius
Tel 08-508 260 42
Stadsbyggnadskontoret,
Virginia Kustvall Larsson
Tel 08-508 272 54

Till

Kommunstyrelsen
2015-03-22
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-03-17
Exploateringsnämnden
2015-03-19
Trafiknämnden
2015-03-19
Stadsbyggnadsnämnden
2015-03-26

**Remiss av samråd inom vattenförvaltningen
1 november 2014 - 30 april 2015** (Samråd under
förvaltningscykeln 2009-2015)

Remiss från Kommunstyrelsen (KS 304-001491/2014)

Förslag till beslut

1. Överlämna det gemensamma tjänsteutlåtandet som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Lars Rådh
Stadsdirektör

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef Miljöförvaltningen

Krister Schultz
Förvaltningschef Exploateringskontoret

Per-Anders Hedkvist
Förvaltningschef Trafikkontoret

Anette Scheibe Lorentzi
Förvaltningschef Stadsbyggnadskontoret

Sammanfattning

Stockholm har ett mycket ambitiöst vattenarbete. En handlingsplan har beslutats av kommunfullmäktige för att uppnå god status i stadens vattenförekomster. Särskilda pengar har avsatts för ändamålet i en central medelsreserv. Staden delar således Vattenmyndighetens ambitioner. Men, det saknas en grundläggande rättslig analys av myndighetens förslag till miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. När de föreslagna åtgärderna sätts in i sin rättsliga kontext förvandlas höga ambitioner till ytterst komplicerad juridik. Konsekvenser som är svåra att överblicka för såväl kommuner som verksamhetsutövare.

Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt har remitterat samrådshandlingar som omfattar förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för vatten under perioden 2015-2021.

Mark- och vattenområden inom Stockholms stads gränser ingår i fyra åtgärdsområdesbilagor. Syftet med programmen per åtgärdsområde är att tydliggöra vilka åtgärder som behöver vidtas inom begränsade geografiska områden. Sammanlagt berörs staden av 23 vattenförekomster.

Stockholm, en av Europas snabbast växande storstadsregioner

Stockholm växer snabbt, 140 000 nya bostäder ska byggas fram till 2030. Kraven på att uppnå god vattenstatus kan komma att innebära konflikter med stadens mål för bostadsförsörjningen. Det är därför en brist att Vattenmyndigheten inte för ett resonemang om hur miljökvalitetsnormerna skall tillämpas i starkt urbana miljöer.

Miljökvalitetsnormerna för vatten behöver beaktas i kommande expolateringar likväl som vid förbättringar och ombyggnationer av äldre bebyggelse och sedan tidigare exploaterad mark. Avvägningar mellan olika intressen kommer behöva göras. Staden ser en risk i att det finns konflikter mellan Stockholms tillväxtmål och miljökvalitetsnormerna för vatten, varför det är av stor vikt att tillämpningen av undantag på grund av påverkan från nya verksamheter utvecklas. I annat fall kan oklarheter kring hur kraven ska tillämpas leda till osäkerhet om möjligheter till exploatering jämte detaljplaners genomförbarhet.

Förvaltningsplanen och åtgärdsprogrammet fokuserar på styrmedel och administrativa åtgärder, främst riktade till nationella myndigheter. Det är även för dessa åtgärder som behovet av resurser tydligast specificeras. Kommunerna ges i och med sin roll som planerare, tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare långtgående ansvar för att miljökvalitetsnormerna ska följas. Finansiering av operativa åtgärder på kommunal nivå är inte lika tydligt specificerad och i många fall underskattad.

Vattenmyndigheten menar att principen ”förorenaren ska betala” (PPP) huvudsakligen gäller när åtgärder ska genomföras. Även om flera av åtgärderna som åläggs kommunerna avser ökad tillsyn räcker detta inte för att komma tillrätta med de i huvudsak diffusa utsläppen som medför att vatten, särskilt i urbana miljöer, inte uppnår god status. Därför anser staden att staten måste utreda möjligheterna till ett finansieringssystem för vattenanknutna åtgärder där en identifierbar verksamhetsutövare saknas, exempelvis då huvuddelen av belastningen beror på gamla synder.

Åtgärdsprogrammet

Det är positivt att styrmedel som ska bidra till att minska utsläppen från avloppsledningsnätet föreslås, även en översyn av lagstiftningen som behandlar dagvattenhantering. Det finns ett stort behov av förenkling och förtydligande bl. a genom att lyfta in ”dagvatten” som ett begrepp i miljöbalken och plan- och bygglagen. Staden vill poängtera att framtagande av styrmedel, nationella handledningar samt förändringar och förtydliganden i lagstiftning måste få stor prioritet för att kommunerna ska kunna genomföra operativa åtgärder.

Staden instämmer i Vattenmyndighetens bedömning att underlagen behöver utvecklas och kvalitetssäkras i större omfattning. Belastningsberäkningar och beräkningar av åtgärdsbehov har till stor del gjorts med data som är framtagna för att användas på nationell nivå. Åtgärdsförslagen är därför ospecifika och sällan relevanta för urbana miljöer. För ett effektivare åtgärdsarbete behövs operativa åtgärdsprogram på vattenförekomstnivå. Stockholm stad planerar att utarbeta sådana lokala åtgärdsprogram i nära samarbete med berörda kommuner och länsstyrelsen.

Vattenmyndigheten beräknar att den sammanlagda kostnaden för att uppnå god ekologisk och kemisk status i de fyra

åtgärdsområdena som berör stadens ytvatten är drygt 100 miljoner kronor. Detta är en grov underskattning. Genomgående är kostnaderna för fysiska åtgärder för lågt räknade.

Det saknas som nämnts en rättslig analys av miljökvalitetsnormernas praktiska tillämpning och effekterna av åtgärdsprogrammet. Därtill saknas en utredning om huruvida de krav som ställs på kommunerna är förenliga med reglerna i regeringsformen och den s.k. finansieringsprincipen, d.v.s. att staten inte kan ålägga kommunerna uppgifter utan att också svara för finansieringen av dessa.

Specifika synpunkter

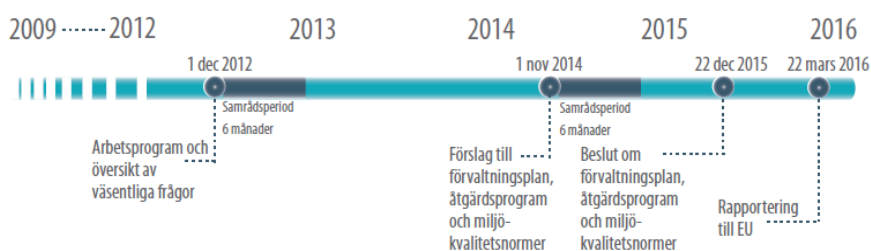
- Generellt anges att åtgärder ska vara vidtagna senast 2018 för att normerna ska följas till 2021. Detta innebär att åtgärder för vattenförekomster, där normen gäller från 2027, ska vara vidtagna 2018 vilket inte är rimligt. Årtalet för när åtgärder ska vara vidtagna bör differentieras beroende på när normen ska uppnås.
- Kvalitetsundantag bör kunna medges i de fall kostnaderna bedöms överskrida den faktiska miljönyttan.
- Förutom att datavärdskapet generellt behöver utökas till att även omfatta kommunala data behöver datavärdskapet för miljögifter förbättras.
- Samma undantag bör gälla för TBT (tributyltenn) som för andra prioriterade ämnen som överskrider i sediment, d.v.s. tidsundantag till 2027.
- Även om staden, inom Bällstaåns avrinningsområde, prioriterar åtgärder för att minska föroreningsbelastningen bör tidsundantag för att uppnå ekologisk status i ån medges till 2027.
- Kyrksjön, som är utpekad som Natura 2000-vatten genom förekomst av större vattensalamander, har otillfredsställande status. För att uppnå god status skulle fiskfaunan behöva bestå av en större andel rovfisk, vilket står i direkt konflikt med möjligheterna att hysa större vattensalamander. Undantag för kvalitetsfaktorn fisk bör därför medges för Kyrksjön.

- Samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och andra viktiga aktörer bör förstärkas. Lokal kunskap behöver tas tillvara för framtagande av bättre underlag vad gäller fysiska åtgärder. Det är först på denna lokala nivå som konkreta åtgärder kan identifieras, likaså ansvar och utarbetande av realistiska kostnadskalkyler för åtgärderna.

Bakgrund

Alla EU-länder arbetar sedan år 2000 med en gemensam vattenpolitik som styrs av ramdirektivet för vatten. Målet med direktivet är att vattenkvaliteten i yt- och grundvatten ska förbättras så att vattenlevande organismer inte påverkas negativt och så att dricksvatten får ett säkert och långsiktigt skydd. Samtidigt ska inte möjligheten till tillväxt och utveckling för samhället begränsas. Direktivet har införts i svensk lagstiftning via miljöbalken (MB 5 kap) och vattenförvaltningsförordningen (VFF 2004:660).

Vattenförvaltningsarbetet bedrivs i 6-års cykler där varje cykel avslutas med ett beslut om förvaltningsplan, miljökvalitetsnormer samt åtgärdsprogram med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Den andra cykeln avslutas i slutet av 2015, den tredje perioden pågår t. o. m 2021.



En viktig del i vattenförvaltningsarbetet är att alla som berörs av ska ges möjlighet att lämna synpunkter på vattenmyndigheternas förslag innan beslut fattas av vattendelegationerna inom respektive vattendistrikt.

Ärendet

Följande samrådshandlingar för Norra Östersjöns vattendistrikt är utsända på remiss under perioden 1 november 2014 till 30 april 2015:

- Förslag till förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021
- Förslag till miljökvalitetsnormer för Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021

- Förslag till åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021
- Förslag till åtgärdsprogram, bilaga 1 – Åtgärdsprogram per åtgärdsområde
- Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt 2015-2021

I bilagan till åtgärdsprogrammet finns sammanställningar av åtgärdsbehov för 50 åtgärdsområden i vattendistriktet. Mark- och vattenområden inom Stockholms stads gränser ingår i fyra åtgärdsområdesbilagor. Sammanlagt berörs staden av 23 vattenförekomster (*se bilaga 1*).

Dokumentet återfinns i sin helhet på Vattenmyndigheternas webbplats: <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/norra-ostersjon/deltagande-och-dialog/samrad-infor-storre-beslut/samrad-forvaltningscykel-2009-2015/Pages/default.aspx>

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafiknämnden och stadsledningskontoret. Kontoren har berett ärendet gemensamt. Remisstiden sträcker sig till den 27 mars 2015.

Ärendet har även remitterats till Stockholm Vatten AB, Stockholms Hamn AB och stadsdelsnämnderna i Bromma och Östermalm.

Förvaltningarnas synpunkter och förslag

Läsanvisning

Varje del i samrådsunderlaget sammanfattas kort var för sig varefter, i förekommande fall, synpunkter ges på innehållet. Vattenmyndighetens särskilda frågor besvaras slutligen för varje del.

Förvaltningsplan

Förslaget till förvaltningsplan innehåller en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten i Norra Östersjöns vattendistrikt, vilket är det mest tätbefolkade av landets fem vattendistrikt. De största utmaningarna för distriktet är framför allt övergödning av sjöar, vattendrag och kustvatten samt miljögifter från

pågående verksamheter, förorenad mark och diffusa föroreningskällor. Planen beskriver också riktningen för kommande arbete i distriktet.

Synpunkter på förvaltningsplanen

Förslaget till förvaltningsplan ger en värdefull beskrivning av förutsättningarna för ett åtgärdsinriktat vattenarbete i distriktet som helhet. Staden instämmer i Vattenmyndighetens bedömning att underlag behöver utvecklas, kvalitetssäkras och tillgängliggöras i större omfattning för att det ska vara möjligt att föreslå insatser och åtgärder på en mer kvalitetssäkrad och noggrann geografisk nivå.

Stockholm är en av Europas snabbaste växande storstadsregioner. För att möta den stora efterfrågan finns det idag ett mål om 140 000 nya bostäder bara inom Stockholms stad mellan år 2010-2030. Att hela Stockholmsregionen växer är även viktigt för Sveriges övergripande konkurrenskraft.

Stockholm är en stad ”på vatten”, vilket ur ett vattenkvalitetsperspektiv är komplicerat då många av våra vattenförekomster är kraftigt påverkade av historiska och befintliga verksamheter samt bebyggelse. Staden ser en risk i att det finns direkta konflikter mellan Stockholms tillväxtmål och miljökvalitetsnormerna för vatten. För att säkerställa att samtliga intressen tillvaratas krävs både fungerande regelverk och styrande krafter som ändamålsenligt arbetar för samma mål. Oklarheter kring hur kraven ska tillämpas kan leda till osäkerhet om möjligheter till exploatering jämte detaljplaners genomförbarhet.

Klimatanpassad vattenförvaltning (sid 5)

Det är positivt att Vattenmyndigheten tar upp att det under kommande förvaltningscykel behövs en förstärkning och integration av vattenförvaltning, klimatanpassning och översvämningsrisker. Detta gäller såväl övervakning, framtagande av kunskapsunderlag som åtgärdsplanering.

Ansvar hos myndigheter och kommuner och principen förorenaren betalar (sid 8-9)

Myndigheter och kommuner ska enligt miljöbalken ansvara för att miljökvalitetsnormerna följs (MB 5 kap 3 §) och inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt fastställt åtgärdsprogram (MB 5 kap 8 §). Om miljökvalitetsnormerna inte följs kan Sverige fällas i EU-

domstolen och dömas till vite (böter). Kommunerna har ett långtgående ansvar för att miljökvalitetsnormerna ska följas och kan alltså drabbas ekonomiskt om regeringen väljer att fördela EU:s böter på kommunerna. Att detta är ett möjligt scenario har de överskridanden av miljökvalitetsnormerna för partiklar i luft, som varit uppe i EU-domstolen, visat. Under hand har finansdepartementet låtit framföra att, i den mån Sverige förpliktas att utge vite med anledning av överträdelser av luftkvalitetsdirektivet, kan dessa viten komma att få betalas av de kommuner där överskridanden sker. Det skall därför framhållas att stadens uppfattning är att miljökvalitetsnormer är ett statligt ansvar och att kommuner kan tvingas betala delar av eventuellt utdömda viten endast kan ske om kommunerna har givits tillräckliga verktyg för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna kan följas. Kvalitetsundantag kan därför behöva medges om det visar sig vara orealistiskt att nå normerna till 2021 eller 2027.

Till stor del är den påverkan som sker, och som medverkar till att många vattenförekomster i staden inte uppnår miljökvalitetsnormerna, diffus och utan tydliga verksamhetsutövare som rättsliga krav på åtgärder kan ställas mot. Eftersom det från på nationell nivå inte har utarbetats något finansieringssystem, t.ex. vattenanvändningsavgifter, som ger möjlighet att finansiera åtgärder där utsläppen är kollektiva är risken stor att kostnaderna för att följa miljökvalitetsnormerna faller på kommunerna. Stadens principiella inställning är att miljökvalitetsnormer för vatten är ett nationellt åtagande och därmed i första hand ett nationellt ansvar att finansiera de åtgärder som är nödvändiga. Man bör dock överväga införandet av en vattenavgift, där vattenanvändarna kollektivt bidrar till att lösa de problem där det inte finns en tydligt utpekad förorenare som kan göras ansvarig för åtgärderna.

Samverkan (sid 23-24)

I vattendirektivet betonas att aktiv medverkan från olika aktörer och allmänheten är avgörande för att önskvärd vattenkvalitet ska uppnås. I samrådsmaterialet anges att Vattenmyndigheten och länsstyrelserna har samverkat mycket med kommuner och intresseorganisationer, särskilt i framtagande av underlagen till åtgärdsprogrammen per åtgärdsområde. Staden menar dock att lokal kunskap inte tagits tillvara i tillräcklig utsträckning och att samverkan i distriktet har varit begränsad. Det innebär bland annat att

förslag till åtgärder för specifika vattenförekomster i många fall inte är realistiska och att uppgifter om genomförda åtgärder under perioden 2009-2014 inte alltid finns redovisade.

Övervakning av vatten (sid 31-36)

Det är positivt att Vattenmyndigheten lyfter de brister som finns i dagens miljöövervakning av vatten och tar fasta på att en effektiv och ändamålsenlig övervakning bygger på samarbete i alla led. Övervakningen behöver bli mer enhetlig avseende krav på datakvalitet, metodik och rapportering till datavärd - oavsett aktör eller syfte.

Endast 20 % av landets vattenförekomster övervakades 2012. Datavärdarnas uppdrag sträcker sig i dagsläget bara till att ta emot data från nationella samt regionala utförare och samordnad recipientkontroll, trots att även kommuner utför övervakning. I dagsläget använder även utförare, verksamhetsutövare, kommuner och länsstyrelser olika underlag för att ta fram övervakningsprogram. Nationella myndigheter behöver, i samråd med kommunala utförare, utarbeta ett system för hur resultatet av övervakning ska kunna användas på ett samlat vis i statusklassificeringar och åtgärdsarbete.

Förutom att datavärdskapet generellt behöver utökas till att även omfatta kommunala data behöver datavärdskapet för miljögifter förbättras. Användarna bör också få en ingång för att hämta och lämna data istället för dagens tre separata ingångar.

Trots att biologiska kvalitetsfaktorer utgör grunden i statusklassificeringarna är det viktigt att klargöra vikten av att fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer samt miljögifter i den operativa övervakningen kopplas till att följa upp effekterna av åtgärder. Responstiden efter en åtgärd avseende exempelvis näringsämnesreduktion kan konstateras snabbare om fosfor mäts än om index för makrofyter (vattenväxter) ska bestämmas.

Bedömning av mätningar och dess noggrannhet (sid 39)

Det är positivt att VISS¹ har utvecklats även om det fortfarande finns förbättringar att göra för att öka

¹ Vatteninformation Sverige, www.viss.lansstyrelsen.se

användbarheten. Det är värdefullt att bedömningar av tillförlitlighet för parametrar som ingår statusbedömningarna har lagts in i VISS. Generellt sett är bedömningarna av ekologisk status i Stockholm relativt väl grundande medan underlagen för att bedöma kemisk status och särskilt förorenande ämnen är sämre. Det är viktigt att notera att tillförlitlighetsbedömningarna enbart finns för status samt underliggande kvalitetsfaktorer. Det saknas tillförlitlighetsbedömningar för påverkanskällor, förbättringsbehov och åtgärder. De tre sistnämnda är mycket viktiga parametrar i kommunernas vidare arbete med att framlokala åtgärdsprogram.

Det är svårt för tillsynsmyndigheten att hantera utsläppsvillkor för enskilda verksamheter i förhållande till normerna, trots information om halter i recipienten. Dels är informationen svår att hitta för den som inte är van att leta information i VISS och dels är kopplingen mellan halt och normerna för ekologisk status otydlig. Det är tydligare när det gäller gränsvärden för kemisk status.

VISS behöver förtydligas med beskrivningar av hur avsteg och expertbedömningar har gjorts vid bedömning av den övergripande ekologiska statusen. Det finns exempel på vattenförekomster, bland annat Mälaren-Görväln och Mälaren-Årstaviken, där klassificeringen av särskilt förorenande ämnen (SFÄ) är måttlig fast den ekologiska statusen i samma vattenförekomst är klassad som god. Möjligen kan det bero på att Vattenmyndigheten inte har tillåtit att klassificeringen av SFÄ slår igenom på övergripande ekologisk status, vilket i så fall behöver klargöras.

Arbetsätt och underlag för påverkansanalys (sid 74-75)

Bedömningen av betydande påverkan och miljöproblem lyfts av Vattenmyndigheten fram som en nyckelfaktor i analysen av vilka åtgärder som behöver genomföras och var.

Belastningsberäkningar och beräkningar av åtgärdsbehov har dock till stor del gjorts med data som är framtagna för att användas på nationell nivå. Den noggrannhet som dessa underlag har är för grov för att användas för åtgärdsplanering på lokal nivå.

Påverkanskällorna i VISS presenteras utan inbördes rangordning vad gäller betydelse i det enskilda fallet. Det är en brist som blir särskilt tydlig i stadsnära vattenförekomster som

exempelvis Riddarfjärden där betydande påverkan anges som enskilda avlopp, jordbruksmark och dagvatten. I åtgärdsunderlagen presenteras per åtgärdsområde en källfördelning avseende fosforbelastning. En källfördelning ger en bättre bild av den faktiska fördelningen mellan de olika källorna än de absoluta bedömningarna i VISS. Ytterligare en brist är att kopplingarna mellan betydande påverkan och miljöproblem helt saknas. Det går genom underlaget i VISS inte att bedöma vilka påverkanskällor som ger upphov till vilka miljöproblem. Detta är framför allt påtagligt när det gäller miljögifter och övergödning, där samma miljöproblem ibland kan härröra från samma eller helt olika källor.

Bedömningen av såväl betydande påverkan som förbättringsbehov (beting) är starkt beroende av att avrinningsområden är avgränsade på ett korrekt sätt. Detta är tyvärr inte fallet för många av de starkt urbant påverkade avrinningsområdena inom stadens gränser. Avrinningen följer inte vattnets naturliga vägar utan leds eller pumpas via dagvatten eller övrigt ledningsnät till andra områden och vattenförekomster.

Båttrafik och hamnar (sid 99-100)

Giftiga båtbottnfärger är ett problem för vattenlevande organismer eftersom de ofta innehåller bekämpningsmedel mot påväxt. Förbudet av färger som innehåller tributyltenn (TBT) har på senare år lett till ökad användning av färger som innehåller koppar, zink eller några av dess föreningar. Koppar och zink är särskilt förorenande ämnen (SFÅ) som ingår i bedömningen av ekologisk status. Havs- och vattenmyndigheten har utfärdat riktlinjer för båtbottnfärger som är tänkta att användas av kommunerna för kontroll och tillsyn på fritidsbåtar. Dessa handlar i huvudsak om att vatten från tvättning av båtar inte ska överskrida valda riktlinjer. De omfattar däremot inte färg som löses upp när båten befinner sig i vattnet, trots att forskning visar att cirka 80 % av färgläckaget sker när båten är sjösatt. Kommunernas tillsynsmyndigheter efterfrågar därför en revidering HaV:s riktlinjer så att även färgläckage som sker direkt från båtskrov till vatten omfattas.

Bebyggelse och Vatten och samhällsekonomi (sid 94, 113-119)

Det är en brist att Vattenmyndigheten inte för ett resonemang om hur miljö kvalitetsnormerna skall tillämpas i starkt urbana miljöer. Flera av Stockholms vattenförekomster är mänskligt påverkade genom fysiska förändringar samt utsläpp under

flera århundranden t.ex. Riddarfjärden, Strömmen, Lilla Värtan och Norrström. Därför kommer Stockholm få mycket svårt att, med rimliga ekonomiska medel, klara att uppnå god status i flertalet av stadens vattenförekomster. I en storstad som Stockholm förefaller det inte vara samhällsekonomiskt rimligt. Utökat tidsundantag och i vissa fall även kvalitetsundantag bör därför övervägas.

Förutsättningar för åtgärdsprogrammets genomförande (sid 123-124)

Det är positivt att Vattenmyndigheten lyfter vikten av att åtgärder på central nivå och kommunal nivå hänger samman. Det är dock viktigt att ännu tydligare belysa att det är en förutsättning att åtgärder behöver genomföras av centrala myndigheter och länsstyrelser för att kommunen å sin sida ska kunna genomföra en del av de operativa åtgärder som kommunen ansvarar för. Staden anser dock att begreppet ”åtgärder” har en för vid användning i åtgärdsprogrammet då de omfattar såväl fysiska åtgärder, administrativa åtgärder och styrmedelsåtgärder. Det vore för tydlighetens skull bättre om Vattenmyndigheten specificerar vilka typer av åtgärder som avses i de enskilda fallen. Genomgående bör begreppet fysisk åtgärd ses över då det ofta används för administrativa åtgärder och inte faktiska fysiska åtgärder som syftar till att förbättra miljön.

Staden saknar ett tydligare resonemang och ett faktiskt förslag till lösning kring de reella förutsättningarna för åtgärdsprogrammets genomförande, dvs. de ekonomiska och rättsliga problem som finns för vattenvårdsarbetet i Sverige.

Eftersom en stor del av de åtgärder som föreslås kommer att åligga kommunerna finns det anledning att undersöka om bestämmelsen är förenlig med kommunernas grundlags-skyddade rätt till kommunalt självstyre enligt 14 kap Regeringsformen. En bärande princip är den s.k. finansierings-principen. Den har berörts av bl. a Statskontoret (rapport 2011:17) som 2010 fick regeringens uppdrag att utreda den s.k. proportionalitetsprincipen med anledning av de nya reglerna i Regeringsformen som infördes den 1 januari 2011 om kommunalt självstyre.

Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting. Principen är inte reglerad i lag,

men är godkänd av riksdagen (prop 1993/94:150, bilaga 7) och tillämpas sedan 1993. Det kan alltså ifrågasättas om de kostnadsdrivande skyldigheter som åtgärdsprogramet innebär för kommunerna är förenlig med dessa principer, om inte staten är beredd att ta ansvar för finansieringen av kraven som åtgärdsprogramet i realiteten innebär. Frågan bör utvecklas närmare av Vattenmyndigheten i det slutliga förslaget till miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Vikten av att finansieringsprincipen respekteras framgår också av att lagrådet numera skall granska alla lagförslag som innebär nya skyldigheter för den kommunala sektorn. I förarbetena angavs att det är en tydlig markering om den kommunala självstyrelsens betydelse. Det ter sig i det perspektivet märkligt att en underordnad myndighet kan ålägga kommuner ansvar för långtgående och kostsamma åtgärder utan att ens beröra denna fundamentala och grundlagsskyddade princip.

Finansiering av åtgärder (s 127-130)

Enligt vattendirektivet behöver medlemsstaterna använda prissättningen som verktyg för att bevara vattenresurserna. Vattenmyndigheten slår i sitt förslag fast att gällande princip är "förorenaren ska betala" (PPP). När det gäller föroreningar utan en känd källa fungerar dock inte PPP särskilt väl. Även om flera av åtgärderna som åläggs kommunerna avser ökad tillsyn räcker detta inte för att komma tillrätta med de i huvudsak diffusa utsläppen som medför att vatten, särskilt i urbana miljöer, inte uppnår god status. Staden menar därför att statlig finansiering behöver utredas för åtgärder utan tydliga verksamhetsutövare.

Miljö kvalitetsnormer (s 131-142)

Det är positivt att vattenmyndigheterna avser att omarbota undantagen från miljöproblem till undantag per kvalitetsfaktor. Detta kommer att leda till en avsevärd förbättring i den praktiska vattenförvaltningen då det blir tydligare var åtgärder behöver sättas in. Det framgår dock att fokus kommer ligga på fysikaliskt kemiska kvalitetsfaktorer, vilket är något förvånande då direktivet i grund och botten är uppbyggt på biologiska kvalitetsfaktorer.

I förslaget till föreskrift för miljö kvalitetsnormer står att icke-försämringskravet gäller på övergripande statusnivå, vilket motsägs av vad som kan utläsa i exempelvis åtgärdsområdes-

sammanfattningen för Tyresån Kalvfjärden, där det står att icke-försämringskravet gäller på kvalitetsfaktornivå.

Svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om förvaltningsplanen

Ger förvaltningsplanen, åtgärdsprogrammet (inklusive bilagor) och VISS dig den information som behövs för ditt arbete? Vad borde kompletteras?

Förvaltningsplanen är i dess nuvarande utformning i många avseenden för översiktlig och beskriver ett geografiskt för stort område för att vara användbar ur ett kommunalt perspektiv. Även om åtgärdsområdessammanställningarna tar vattenförvaltningsarbetet till en mer konkret kommunal nivå är det tydligt att Vattenmyndigheten inte tagit fasta på redan pågående interkommunala samarbeten när åtgärdsområdena avgränsades.

För att kunna identifiera och genomföra miljö- och kostnadsmässigt optimerade åtgärder på tillräckligt lokal nivå har staden nyligen utarbetat ”*Stockholms stads handlingsplan för god vattenstatus*” vilken anger hur vattenarbete behöver utvecklas så att ett tydligt fokus på operativa åtgärder nås. Handlingsplanen innebär bland annat att vattenmyndighetens åtgärdskrav kommer att utvecklas och konkretiseras i lokala åtgärdsprogram för stadens 23 vattenförekomster.

Per vattenförekomst kan informationen i VISS vara användbar för arbete med tillsyn och prövning, men staden saknar en tydligare redovisning av förbättringsbehovet för bland annat fosfor, SFÅ och prioriterade ämnen, där mängder är att föredra framför halter och antal. I övrigt behöver motiveringstexterna i VISS förbättras så att det tydligt framgår vilka avvägningar som har tagits i samband med bedömningar av både övergripande ekologisk status samt underliggande kvalitetsfaktorer.

Sammanfattar förvaltningsplanen vattenförvaltningsarbetet på ett bra sätt? Vad kan förbättras?

Förvaltningsplanen sammanfattar arbetet väl på ett övergripande sätt både innehållsmässigt och geografiskt och fyller säkerligen sitt syfte som rapporteringsmaterial till EU-

kommissionen, men användbarheten från ett kommunalt perspektiv är liten.

Kedjan från status till åtgärder per miljöproblem bör göras ännu mer tydlig och genomarbetad i beskrivningarna per åtgärdsområde. Det skulle göra innehållet i förvaltningsplanen mer användbart ur ett kommunalt perspektiv. Det underlättar dessutom samverkan på ett lokalt plan.

Framgår det hur miljökvalitetsnormerna är satta?

Motiveringstexterna gällande normerna i VISS behöver anpassas bättre till varje enskild vattenförekomst. Det är tydligt att motiveringstexterna bygger på schabloner framtagna per miljöproblem.

Ett undantag per kvalitetsfaktor kan enligt dagens system enbart ges för gränsvärdesnormer, dvs. för kemisk status. För ekologisk status ges undantag för övergripande ekologisk status, oavsett om det är relevant ur en eller flera kvalitetsfaktorer. Denna brist i normsättningen kan t.ex. hanteras om Vattenmyndigheten tillåter undantag för ekologisk status på kvalitetsfaktornivå eller om skrivningen av icke-försämringsprincipen utvecklas så att det tydligt framgår att förbudet mot försämring gäller samtliga underliggande kvalitetsfaktorer.

Miljökvalitetsnormer

Förslagen till miljökvalitetsnormer baseras på statusklassificering av distriktets vattenförekomster samt en bedömning av möjligheterna att uppnå god status inom utsatt tid. Miljökvalitetsnormerna anger vilken kvalitet en vattenförekomst ska ha vid en viss tidpunkt och utgör därmed utgångspunkt för de föreslagna åtgärderna i åtgärdsprogrammet.

Synpunkter på miljökvalitetsnormerna

Det saknas en rättslig analys

När det gäller miljökvalitetsnormer saknas till en början en rättslig analys av det nuvarande regelsystemet.

Miljökvalitetsnormer för kemisk status är gränsvärdesnormer enligt 5 kap 2 § 1 p miljöbalken medan miljökvalitetsnormer för ekologisk status är övriga normer enligt 5 kap 2 § 4 p miljöbalken. Proportionalitetsprincipen i 2 kap 7 § miljöbalken skall tillämpas helt olika beroende av om det är fråga om en gränsvärdesnorm eller ej. Om en verksamhet eller

åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs får verksamheten eller åtgärden inte godkännas annat än under särskilt angivna förhållanden.

För den väldiga tillväxt som Stockholm står inför är det närmast bostadsbyggande och ny infrastruktur som kommer att vara aktuellt att pröva om de påverkar att miljö kvalitetsnormerna för kemisk status kan följas eller inte. Åtgärdsprogrammet tar närmast sikte på industriell verksamhet där det är möjligt att ställa krav på rening av utsläpp med tydliga halter av de ämnen som innebär att normen för kemisk status inte följs. För byggande av nya bostäder och ny infrastruktur – t ex nya tunnelbanelinjer – är sambandet inte lika självklart. Är det till en början fråga om en förorening eller störning? Och om det är så, var går då gränsen för obetydlighet? Det finns överhuvudtaget ingen analys av reglernas tillämplighet i urbana tillväxtmiljöer. Den praktiska användningen av åtgärdsprogrammet minskar därmed dramatiskt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden påpekade redan i sitt yttrande över de miljö kvalitetsnormer och det åtgärdsprogram som antogs 2009 att det saknades en rättslig analys och en problematisering av miljö kvalitetsnormernas funktion när det gäller vatten. Sedan dess har miljöbalken ändrats när det gäller miljö kvalitetsnormer. Likväl har lagstiftningen utsatts för massiv kritik, bl a i Fröberg/Bjällås rapport till miljö målsberedningen (<http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2014/11/f17e9f9b.pdf>) .

Med hänsyn till den omfattande debatt som pågått och pågår hade det varit naturligt om Vattenmyndigheten redovisat sin uppfattning om gällande rätt och därvid också förklarat hur det föreslagna åtgärdsprogrammet och de föreslagna normerna med hänsyn härtill är tänkta att komma att fungera i praktiken. Staden utgår ifrån att så kommer att ske i det fortsatta arbetet.

Stödet i miljöbalken är för svagt för att diffusa utsläpp som, t. ex via dagvatten, når recipienter ska kunna åtgärdas. För att stärka tillsynen av dessa utsläpp är det viktigt att genomföra de förslag till etappmål och åtgärder som anges i SOU 2014:50² om enhållbar användning av mark och vatten.

² ”En hållbar ytavrinning i bebyggda miljöer”, kap 14.2

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

"Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hantering av ytvavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark i ett förändrat klimat ska vara på plats senast 2018."

Utredaren föreslår vidare bl.a. att en särskild utredare ska få i uppdrag att göra en översyn av befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att göra områden i bebyggd miljö mer översvämningssäkra. Förslagen ska syfta till att hanteringen av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat ska kunna bedrivas effektivt i såväl befintlig bebyggd miljö som i planering av nya exploateringsområden. Det finns behov av bättre samordning mellan regelverken i svensk lagstiftning för att åstadkomma en hållbar hantering av dagvatten. Det saknas också en definition av begreppet dagvatten i lagstiftningen.

Sakliga felaktigheter

Förslaget till miljökvalitetsnormer i samrådsmaterialet överensstämmer inte med tabellerna för miljökvalitetsnormer för kemisk status i de av staden granskade bilagorna till åtgärdsprogrammet. Det gäller framför allt tidsundantag för att uppnå god kemisk status för flera prioriterade ämnen. I de flesta fall anges enbart tidsundantag för antracen till 2027 och TBT till 2021 medan det i bilagorna framkommer att flera ämnen som uppmätts i höga halter i sediment, bl. a bly och kadmium, har tidsundantag till 2027.

De vattenförekomster som ligger helt eller delvis inom Stockholms stad redovisas i *bilaga 1*. Där framgår vilka miljökvalitetsnormer och undantag som Vattenmyndigheten föreslår. Sammanställningen utgår ifrån vad som anges i åtgärdsbilagorna samt i VISS (februari 2015).

Vattenmyndigheten anger generellt att åtgärder ska vara vidtagna senast 2018 för att normerna ska följas till 2021. Detta innebär också att åtgärder för vattenförekomster där normen gäller från 2027 ska vara vidtagna 2018 vilket inte är rimligt. Årtalet för när åtgärder ska vara vidtagna bör differentieras beroende på när normen ska uppnås.

TBT

Miljökvalitetsnormen för kemisk status är i många fall förslagen att vara god 2015, med undantag av TBT (tributyltenn) som har en generell tidsfrist till 2021. För övriga ämnen, där normen överskrids i sediment, t ex bly och

antracen ges undantag till 2027 med motiveringen att haltförändringar sker mycket långsamt i sediment även om belastningen skulle upphöra helt. Trots omfattande åtgärder riktade mot exempelvis båtklubbar för att komma tillrätta med påverkande båtbottnfärger kan det ta tid innan effekterna kan mätas i ytligt sediment. Med tanke på att HaV föreslår ett nationellt gränsvärde för TBT i sediment bör samma undantag gälla för TBT som för andra ämnen med nationella gränsvärden för sediment, d.v.s. tidsundantag till 2027.

Undantag

Bällstaån föreslås få ett tidsundantag för att uppnå god ekologisk status till 2021. I bilagan för åtgärdsområdet Fiskarfjärden m.fl. anges att Bällstaån står för merpartern av hela åtgärdsområdets näringsbelastning. Det framgår även att allt dagvatten i avrinningsområdet behöver renas innan det släpps ut i ån. Med tanke på att åns avrinningsområde till cirka 75 % består av artificiell mark och att det finns över 80 dagvattenutlopp som mynnar i ån anser staden att det är orimligt ur såväl praktisk som ekonomisk synpunkt att förvänta sig att den ekologiska statusen ska var god till år 2021. Tidundantag för att uppnå ekologisk status bör medges till 2027. Detta ställningstagande delas av ingående parter i Bällstaågruppen, det kommunövergripande samarbetet kring Bällstaån.

Det klargörs i samrådsmaterialet att om det finns en konflikt mellan kraven på att uppnå gynnsam bevarandestatus för ett Natura 2000-område och för att uppnå god ekologisk status ska de krav som gäller för att uppnå gynnsam bevarandestatus ha företräde. Trots detta har Kyrksjön i Bromma, som är utpekad som Natura 2000-vatten genom förekomst av större vattensalamander, fått otillfredsställande status på grund av att det idag bara finns en fiskart. För att uppnå god status skulle fiskfaunan behöva bestå av fler rovfiskar. Detta står i direkt konflikt med möjligheterna att hysa större vattensalamander. Undantag för kvalitetsfaktorn fisk borde därför ges.

Möjligheten att ge undantag från att nå god status där insatser bedöms bli ekonomiskt orimliga bör utredas och tillämpas i större utsträckning. Detta kräver förbättrade underlag där nyttan studeras i förhållande till kostnaderna i kostnads-nyttoanalyser. Detta är en högaktuell fråga för staden där flera vattenförekomster sannolikt kommer att kräva stora insatser med höga kostnader som följd. Nyttan med att göra åtgärder

bör utvecklas för att kunna ligga till grund för undantag till 2027 i kommande beslut 2021. Kvalitetsundantag bör också kunna medges i de fall kostnaderna bedöms överskrida den faktiska miljönyttan.

Åtgärdsprogram

Enligt 5 kap 6§ miljöbalken ska ett åtgärdsprogram innehålla:

- Uppgifter om de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta
- Vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna
- När åtgärderna behöver genomföras
- Uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor och mellan olika åtgärder
- Uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs.

I förslaget till åtgärdsprogram föreslås olika åtgärder som behöver genomföras samt vem som behöver göra vad och var för att normerna ska kunna följas. Förslagen till styrmedel riktas till myndigheter och kommuner

Synpunkter på åtgärdsprogrammet

De flesta åtgärderna som föreslås behandlar utredningar och styrmedel som nationella myndigheter har i uppdrag att ta fram. Dessa är förutsättningar för att ett effektivt och kostnadseffektivt åtgärdsarbete ska kunna bedrivas på lokal nivå. Staden vill uppmärksamma Vattenmyndigheten på den tidsaspekt som framtagandet av olika styrmedel och utredningar innebär. Även kommuner och andra aktörer behöver tid för att genomföra de fysiska åtgärder som behövs för att förbättra vattenkvaliteten. Därför bör de förslag som utgör förutsättningar för arbetet prioriteras av berörda myndigheter

Operativa åtgärder måste börja genomföras nu om vi ska hinna se effekterna av dem år 2021. För att det ska vara möjligt att göra bättre och mer konkretiserade åtgärdsplaner för respektive vattenförekomst behöver åtgärder utvecklas ytterligare och föreslagna åtgärders effektivitet och kostnad studeras mer.

I den sammanvägda konsekvensanalysen nämns inom området miljögifter att den årliga kostnaden för efterbehandling av

förorenade områden som faller på kommunerna är ca 10 %. Detta stämmer inte för Stockholms stads del då det förekommer många gamla synder där det finns stora svårigheter att identifiera ansvarig verksamhetsutövare. Kommunen äger en stor del av marken (ca 70 % av all mark inom kommunen) vilket innebär att staden får stå för en betydligt större andel, uppskattningsvis ca 80 % av kostnaderna. Sanering av markföroreningar, bland annat i samband med exploatering på stadens mark, är en mycket stor kostnad.

I förslaget till åtgärdsprogram presenteras en samhällsekonomisk konsekvensanalys för övergödning som är gjord på nationell nivå. Där framgår att övergödningproblemet inte minskar vilket innebär att Sverige inte kommer att nå målet om god ekologisk status till 2021. Vattenmyndigheten bedömer dock att övergödningssituationen kommer att förbättras men att fördröjningen av åtgärdernas effekter i vattnet inte är mätbara än. För Stockholms del är orsaken till övergödning främst dagvattenpåverkan och internbelastningen i sjöarna dvs. näringsämnen som finns lagrade i sedimenten. För att genomföra åtgärder i de vattenförekomster som inte uppnår god status idag krävs ett omfattande arbete med att utföra åtgärder i rätt ände, det vill säga längst upp i vattensystemet, men även sjörestaureringsåtgärder t ex aluminiumfällning av bottensediment. En prioritering av åtgärder i sjöarna har tagits fram i staden och insatser bör bara göras där man har goda skäl att anta att de har avsedd långsiktig effekt och där pengarna gör mest nytta.

Åtgärdsförslag, myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 11 (sid 16)

HaV föreslår utveckla vägledning och styrmedel för vattenrelaterad egenkontroll så att recipientkontroll följer tydliga och gemensamma krav med avseende på kvalitet, datalagring, tillgänglighet samt spårbarhet. Det är positivt att Vattenmyndigheten har tagit fasta på att det behövs nationella riktlinjer och stöd i arbetet med förbättrad egenkontroll och recipientkontroll. I samband med att Havs- och vattenmyndigheten genomför åtgärd 11 är det viktigt att de samverkar med länsstyrelser och kommuner då det är på den regionala och lokala nivån kunskapen finns om hur egenkontroll och recipientkontroll fungerar i praktiken.

Det kan även konstateras att HaV:s åtgärd nr 11 och länsstyrelsens åtgärd nr 7 hör samman, men att det saknas en tydlig koppling till en kommunal åtgärd. I de fall kommunen är ansvarig för tillsynen är det kommunen som ska se till att egenkontroll och recipientkontroll utförs i tillräcklig omfattning.

Kemikalieinspektionen, åtgärd 1 (sid 24)

Kemikalieinspektionen föreslås ge länsstyrelserna och kommunerna tillsynsvägledning inom kemikalieområdet, speciellt för växtskyddsmedel och biocider, samt informera allmänheten om hur man miljömässigt använder kemiska produkter. Detta är en angelägen åtgärd mot bakgrund av att miljöbelastningen är dåligt utredd för prioriterade ämnen som används som bekämpningsmedel.

Naturvårdsverket, åtgärd 2 (sid 31)

Naturvårdsverket föreslås införa styrmedel som minskar utsläppen från avloppsledningsnät vid vattenförekomster som inte följer eller riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Utsläpp från ålderstigna spillvattenledningar är ett underskattat problem. Särskilt i urbana miljöer kan det ha stor påverkan på vattenkvaliteten. Det är därför mycket positivt att styrmedel som bidrar till att minska utsläppen från avloppsledningsnätet föreslås. Åtgärden bör dock förtydligas så att det framgår att det inte enbart handlar om bräddningar av spillvatten från det kombinerade ledningsnätet vid höga flöden eller vid driftsproblem utan även läckage från spillvattenledningar till dagvattenledningsnätet. Det bör understrykas att spillvatten, förutom näringsämnen, innehåller bakterier som kan påverka badvattenkvaliteten och kemikalier som härrör från hushåll.

Naturvårdsverket, åtgärd 9 (sid 36)

Naturvårdsverket föreslås få till uppgift att utveckla föreskrifter, tillsynsvägledning och andra styrmedel för dagvattenhantering. Det är bra att även en översyn av lagstiftningen som behandlar dagvattenhantering föreslås. Den är idag är alltför otydlig för såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövare. Det finns ett stort behov av förenkling och förtydligande bl. a genom att lyfta in ”dagvatten” som ett begrepp i miljöbalken och plan- och bygglagen. I miljöbalken ingår dagvatten idag under samlingsbegreppet avloppsvatten (9 kap. 2 §). Huruvida ett dagvattenutsläpp är att betrakta som miljöfarlig verksamhet på grund av att det är ett avloppsvatten,

eller en miljöfarlig verksamhet på grund av det kan medföra olägenhet är av betydelse för tillsynen då det i miljöbalken finns särskilda krav för utsläpp av avloppsvatten. I den praktiska tillämpningen av lagstiftningen kan det dock vara svårt att göra den bedömningen.

Det finns även ett stort behov av tillsynsvägledning då dagvattenfrågor ofta är komplicerade och berör flera kommuner. För att tillsynsvägledningen ska bli ett bra stöd är det viktigt att den inte bara omfattar översyn och förklaring av befintlig lagstiftning utan att den tydligt kopplar dagvattenfrågan till miljö kvalitetsnormerna för vatten. Flera projekt inom miljösamverkansorganisationerna i Sverige fokuserar på frågor gällande dagvatten vilket visar att det finns ett stort behov i kommuner av vägledning i hur lagstiftningen ska tillämpas och hur tillsyn kan bedrivas.

Åtgärdsförslag, kommuner

Totalt föreslås kommunerna ha ansvar för nio åtgärder samt att årligen rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår. Kommunernas förslag, inklusive motiveringar till dem finns i åtgärdsprogrammet, sid 62-70.

Åtgärd 1

Kommunerna behöver inom sin tillsyn och prövning av

- a) miljöfarlig verksamhet och andra verksamheter ställa sådana krav satt miljö kvalitetsnormerna för vatten följs*
- b) förorenade områden särskilt prioritera och ställa krav på utredningar så att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs*

Åtgärden har koppling till Naturvårdsverkets åtgärder som handlar om att utveckla föreskrifter, tillsynsvägledning och styrmedel. Staden vill poängtera att framtagande av styrmedlen måste få stor prioritet för att kommunerna ska kunna genomföra operativa åtgärder.

Det är självklart att kommunerna inom ramen för tillsynen skall gör vad som kan göras för att miljö kvalitetsnormerna för vatten skall följas. Men tillsynen riktar sig mot verksamhets-utövare och de utsläpp till bl. a vatten som verksamheten kan medföra. Miljö kvalitetsnormer är dock något annat som typiskt sett gäller många små utsläpp från i många fall okända

verksamheter. D v s det går inte att härleda en viss halt av ett kemiskt ämne till en enskild verksamhetsutövare eller en bestämd grupp av verksamhetsutövare.

Föreställningen om att tillsynen kan bidra till att halter av ett visst ämne som innebär att en vattenförekomst inte uppnår god status leder tanken till att åtgärder skall riktas mot nytillkommande verksamheter, även när dessa endast marginellt bidrar till de förhandenvarande halterna. Det ger åtgärdsprogrammet en inriktning mot just de förhållanden som miljöbalkskommittén och Fröberg/Bjällås miljöförvaltningen m fl. kritiserat. Vattenmyndigheten måste förhålla sig till denna problematik

Själva formuleringen i förslaget till åtgärd ger - vid en läsning av förslagets ordalydelse - vid handen att Vattenmyndigheten inte riktigt insett skillnaden mellan en halt och ett utsläpp – dvs. immission och emission. I tillsynen kan ju sällan krav ställas som innebär att en miljökvalitetsnorm följs. Även om en verksamhet bedrivs så att den saknar varje påverkan på statusen i en vattenförekomst, kan verksamheten inte ansvara för att en förorenad vattenförekomst skall nå miljö-kvalitetsnormen. Däremot är det självklart att tillsynsmyndigheten kan ställa krav på att verksamheter inte bidrar till ytterligare försämringar och där det är möjligt rent av kan bidra till förbättringar.

Stödet i miljöbalken är för svagt för att diffusa utsläpp som, t. ex via dagvatten, når recipienter ska kunna åtgärdas. För att stärka tillsynen av dessa utsläpp är det viktigt att genomföra de förslag till etappmål och åtgärder som anges i SOU 2014:50³ om enhållbar användning av mark och vatten.

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

”Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hantering av ytvavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark i ett förändrat klimat ska vara på plats senast 2018.”

Utredaren föreslår vidare bl.a. att en särskild utredare ska få i uppdrag att göra en översyn av befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att göra områden i bebyggd miljö mer översvämningssäkra. Förslagen ska syfta till att hanteringen av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat ska kunna bedrivas effektivt i såväl befintlig bebyggd miljö som i planering av nya exploateringsområden. Det finns

³ ”En hållbar ytvavrinning i bebyggda miljöer”, kap 14.2

behov av bättre samordning mellan regelverken i svensk lagstiftning för att åstadkomma en hållbar hantering av dagvatten. Det saknas också en definition av begreppet dagvatten i lagstiftningen.

Det finns anledning för Vattenmyndigheten att i det kommande arbete redovisa hur myndigheten förhåller sig till den kritik som miljömålsberedningen riktade mot det nuvarande systemet och att miljökvalitetsnormerna för ekologisk status kan komma att upphöra under förvaltningsperioden.

Åtgärd 2

Kommunerna behöver bedriva tillsyn så att

- a) utsläppen av kväve och fosfor från jordbruk och hästhållning minskas i de vattenförekomster där jordbruk bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas,*
- b) tillförseln av växtskyddsmedel minskar till vatten inom områden med vattenförekomster som inte följer, eller riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten så att god kemisk status och god ekologisk status kan uppnås.*

Inom Stockholm stad gränser finns enbart en mycket liten andel jordbruksmark varför åtgärden inte kommenteras närmare.

Åtgärd 3

Kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som bidrar till att en vattenförekomst inte följer, eller riskerar att inte följa, miljökvalitetsnormerna för vatten.

Åtgärden är endast i begränsad omfattning aktuell för staden eftersom det finns så få enskilda avlopp. Under senare år har det bedrivits riktad tillsynen på de enskilda avloppsanläggningar som återfinns inom stadens gränser.

Åtgärd 4

Kommuner behöver genomföra tillsyn på avloppsledningsnät och mindre reningsverk och införa krav på ökad rening, eller på annat sätt minimera utsläpp, som bidrar till att vattenförekomster inte följer, eller riskerar att inte följa, miljökvalitetsnormerna för vatten.

I befintliga urbana miljöer bedöms att det finns stora åtgärdsbehov som bland annat omfattar utbyte av gamla spillavloppsledningar, minskning av bräddningar från avloppssystemet och rening/infiltrering/fördröjning av dagvatten. Samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag för att se till att vattenfrågorna kommer in tidigt i olika processer är viktig. Om t.ex. en dagvattendamm måste byggas behöver utrymme skapas för detta inom ramen för den fysiska planeringen samt i befintlig miljö. Även om Stockholm Vatten AB arbetar med att förbättra ledningsnätet är det bra att det förtydligas att kommunen behöver bedriva ökad tillsyn för att påskynda arbetet med åtgärder av ledningar som läcker spillavloppsvatten till dagvattennätet.

Åtgärderna som behöver genomföras för att uppnå miljökvalitetsnormerna kommer sammantaget att vara mycket kostsamma för staden och dess VA-bolag. I detta sammanhang ska påpekas att riskerna för bräddningar från spillavloppsledningsnätet till Mälaren kommer att minska kraftigt i samband med att Stockholm Vatten AB överför avloppsvatten, som idag leds till Bromma reningsverk, till Henriksdals reningsverk.

Åtgärd 5

Kommunerna behöver minska närsaltsbelastningen, i de fall åtgärder rörande enskilda avlopp, avloppsreningsverk, jordbruk och liknande inte fullt kan bidra till att uppnå betinget avseende kväve och fosfor, genom att

- a) inom sina ansvarsområden genomföra kompletterande åtgärder så som odling och/eller skörd av marina substrat, behandling/hantering av näringsbelastade sediment, biomanipulation eller motsvarande,*
- b) inom havsplaneringen utse områden särskilt prioriterade för näringsreducerande åtgärder och i dessa prioriterade etablering av exempelvis storskaliga musselodlingar.*

Det är positivt att behovet av kompletterande lösningar tas upp för vattenförekomster där åtgärder inom avrinningsområdet inte räcker till för att nå god vattenstatus. Det är viktigt att en nationell vägledning tas fram så att rätt åtgärder genomförs på rätt ställen med korrekt metodik utan att risken för negativa bieffekter ökar.

Det behöver dock tydliggöras i åtgärden att samtliga vatten avses då formuleringen i punktsatserna ser ut att enbart omfattar marina vatten. Fosforfällning i bottensediment är en metod som exempelvis har använts med positivt resultat i flera av Stockholms limniska vattenområden. Förslagsvis kan första punktsatsen omformuleras till följande ordalydelse:

- a) inom sina ansvarsområden genomföra kompletterande åtgärder så som odling och/eller skörd av **exempelvis vattenvegetation eller andra akvatiska substrat**, behandling/hantering av näringsbelastade sediment, biomanipulation eller motsvarande,

Åtgärd 6

Kommunerna behöver säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Kommunerna behöver särskilt

- a) inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för nuvarande och framtida, allmänna och enskilda dricksvattentäkter,
- b) göra en översyn av vattenskyddsområden som inrättats före miljöbalkens införande och vid behov revidera skyddsområdets avgränsningar och tillhörande föreskrifter så att tillräckligt skydd uppnås,
- c) bedriva systematisk och regelbunden tillsyn på både allmänna och enskilda dricksvattentäkter, som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m³/dag,
- d) uppdatera översiktsplanerna med regionala vattenförsörjningsplaner,
- e) se till så att samtliga allmänna yt- och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag, särskilt i områden med vattenförekomster som inte följer eller riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

I den växande staden är tillgången till dricksvatten av god kvalitet en nyckelfråga. Precis som för avloppsledningsnätet finns det brister i ledningsnätet för dricksvatten. Detta har uppmärksammats av Livsmedelsverket som nu uppmanar kommuner att intensifiera sin kontroll av dricksvattennätet. Klimatförändringar som kan komma att påverka Mälaren som vattentäkt behöver också tas på allvar. Vattendistriktets arbete borde exempelvis utformas så att skydd av dricksvattentäkter kan prioriteras gentemot åtgärdsprogrammets mål och åtgärder i en miljö som styrs av begränsade resurser. I övrigt hänvisas

till Stockholm Vatten AB:s remissvar vad gäller åtgärder som syftar till skydd för nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning.

Åtgärd 7

Kommunerna behöver utveckla sin översikts- och detaljplanering och prövning enligt plan- och bygglagen så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Åtgärden behöver genomföras efter samråd med länsstyrelserna.

Kommunerna berörs som planerare, tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Vattenfrågorna måste få en starkare ställning i den kommunala fysiska planeringen. Det har länge efterlysts vägledning som stöd för kommunernas fysiska planering i dessa frågor. Ur ett stadsbyggnadsperspektiv är det nödvändigt att Boverket, vilket föreslås i deras åtgärd nr 1, utvecklar kunskapsunderlag, vägledningar och uppföljning av och för planering enligt plan- och bygglagen. Förutom vägledning i översiktsplaneringen är det viktigt att Boverket klargör hur dessa frågor på ett tydligt och effektivt sätt ska kunna hanteras i detaljplaneringen för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Stockholm är en snabbt växande stad vilket ställer nya krav på samhällsbyggandet för att möta framtidens behov när det gäller utveckling av stadsliv, hållbara värden och invånarnas livskvalitet. I urbana miljöer med stor andel hårdgjorda ytor finns en tydlig koppling mellan dagvatten och vattenkvalitetsfrågor. Föroreningsbelastningen på urbana recipienter till följd av dagvattentillförsel behöver minska. Hur detta kan hanteras i snabbt växande regioner, där en tätare stadsstruktur kommer att växa fram samtidigt som miljökvalitetsnormerna för vatten ska följas och man behöver hantera effekterna av ett förändrat klimat, bör vara en del av Boverkets vägledningsarbete.

Möjligen kan ändringar behöva göras i PBL 4 kap 12 § för att stärka möjligheten att reglera dagvattnets kvalitet och flöden i planbestämmelser.

Åtgärd 8

Kommunerna behöver utveckla vatten- och avloppsvattenplaner särskilt i områden med vattenförekomster som inte följer, eller riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Åtgärden behöver genomföras efter samverkan med länsstyrelserna.

Stockholm Vatten AB, i samarbete med övriga berörda förvaltningar, kommer enligt stadens nya Handlingsplan för god vattenstatus att ta fram en vatten- och avloppsplan för staden under kommande vattencykel.

Åtgärd 9

Kommunerna behöver inventera, planera och genomföra åtgärder mot vandringshinder för fisk och andra vattenlevande djur vid vägpassager över vatten i det kommunala vägnätet, särskilt i områden med vattenförekomster där vandringshinder bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

I motiveringen framgår att 756 vattenförekomster i distriktet är föremål för betydande påverkan från fysiska förändringar. I förvaltningsplanens kapitel om påverkanskällor kopplade till fysiska förändringar (sidan 93) framgår att enbart 10 av distriktets vattenförekomster bedöms vara betydande påverkade av vägtrummor och andra barriärer.

Miljöproblem

Definitionen av dagvatten behöver förtydligas. Genomgående anges att dagvatten är en källa. Dagvatten transporterar föroreningar från hårdgjorda ytor som vägar och från byggnadsmaterial. Om källorna till föroreningar verkligen ska kunna åtgärdas måste detta förtydligas. Det framgår inte heller om det endast är vatten från tät bebyggelse eller om annan mark och ledningar ingår. Hur detta har hanterats får förstås stor betydelse för beräkningarna av belastning från dagvatten.

Endast dagvattenåtgärden ”dagvattendammar” har analyserats i åtgärdsanalyserna. Detta är en stor brist eftersom dammar inte alltid lämpar sig i befintliga urbana miljöer. I en storstad är marktillgången ofta begränsad vilket innebär att denna åtgärd inte är genomförbar. Dagvattenåtgärder som kräver mindre plats och kan kombineras med andra typer av åtgärder bör ingå i analysen. Eftersom analysen bara gjorts för en åtgärd kan utfallet bli ett helt annat vad gäller bl.a. kostnader och effekter.

Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Analysen är utförd på nationell nivå vilket innebär att den inte är direkt tillämpbar för lokala förhållanden. I den sammanvägda konsekvensanalysen av åtgärdsprogrammet

redovisas främst kostnader för administrativa åtgärder, framtagande av strategier, VA-planer etc. Som exempel kan nämnas att kostnaderna kopplade till styrmedel för miljögifter i dagvatten uppskattas till 291 miljoner kronor men att den totala åtgärdskostnaden, för samtliga fysiska dagvattenåtgärder riktade mot alla ytvatten i samtliga vattendistrikt, bara bedöms kosta 82 miljoner kronor. Staden menar att detta inte är rimligt och att kostnaderna för kommunerna vida kommer att överskrida vad som anges i åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogram per åtgärdsområde, bilaga 1

Syftet med programmen per åtgärdsområde är att tydliggöra vilka åtgärder som behöver vidtas inom begränsade geografiska områden. Vattenmyndigheten anger att det finns osäkerheter i uppskattade effekter av de föreslagna åtgärderna och att kostnaderna kan vara betydande på den lokala skalan eftersom analyserna utgår ifrån information från en grövre geografisk skala. Det anges även att om det finns information som stödjer andra, mer kostnadseffektiva åtgärder, kan dessa ersätta de fysiska åtgärder som föreslås i samrådsmaterialet.

Övergripande synpunkter

Bedömningen av betydande påverkan, inklusive förbättringsbehov, tas i de granskade underlagen ett steg närmare en användbar nivå men informationen är oftast på en för grov skala för att den ska vara operativt användbar. Det saknas också till stor del referenser och metodbeskrivningar i dokumenten.

Åtgärdsförslagen är väldigt ospecifika och sällan relevanta för urbana miljöer. Vattenmyndigheten anger bland annat att i princip allt dagvatten i tätbebyggda områden skulle behöva renas. Det är möjligt att detta är önskvärt för att kunna följa föreskrivna normer. Staden efterlyser dock information om med vilket stöd, rättsligt och/eller ekonomiskt, vattenmyndigheten anser att detta ska kunna genomföras.

Vad gäller källfördelningarna i åtgärdsunderlagen och arbetet med att peka ut betydande påverkan är det tydligt att ett närmare samarbete med aktörer som verkar på lokal nivå hade förbättrat underlaget avsevärt. Det är även uppenbart att bilagorna inte har kvalitetsgranskats. På flera ställen har avsnitt och figurer fel numrering, flera felaktigheter finns också i uträkningar av t ex förbättringsbehov och i tabeller.

Detta påverkar den samlade analysen av vad som behöver göras och vad åtgärderna kommer att kosta.

Vattenmyndigheten beräknar att den sammanlagda kostnaden för att uppnå god vattenstatus i de fyra granskade åtgärdsområden uppgår till 106 miljoner kronor. Staden menar att det måste vara en grov underskattning. Genomgående är kostnaderna för de fysiska åtgärderna för lågt räknade. Beräkningarna av kostnader för olika typer av åtgärder behöver förklaras tydligare. Det framgår inte heller om det är årlig kostnad som avses eller om det är totala kostnader. Det är även oklart hur långt genomförandeperioderna sträcker sig.

Fiskarfjärdens, Riddarfjärdens, Ulvsundasjöns och Årstavikens närområde

I åtgärdsområdet finns nio ytvattenförekomster fördelade på fyra sjöar, fyra vikar av Mälaren och ett vattendrag. Samtliga är belägna helt eller delvis inom Stockholm stads gränser. Sju av de nio vattenförekomsterna har sämre än god ekologisk status. I detta område föreslås främst åtgärder som reducerar näringsbelastningen, som förs med dagvatten ut till recipienterna. Enligt källfördelningen står dagvatten för 72 % av belastningen.

För att nå god status avseende näringsämnen i hela området anges att fosfortillförseln behöver minska med cirka 800 kg. Bällstaån står för merparten av näringsbelastning, 680 kg (85 %). Det framgår även att allt dagvatten i åns avrinningsområde behöver renas innan det släpps ut i ån, samtidigt som hårdgjorda ytor måste minska. Över 80 dagvattenutlopp mynnar ån. Även om åtgärder inom åns avrinningsområde kommer att genomföras, bl. a sanering av förorenad mark och anläggande av dagvattenanläggningar, bör tidsundantag för att uppnå ekologisk status medges till 2027. Detta bör jämföras med att Råcksta Träsk medges undantag till 2027 med beaktande av att det är tekniskt omöjligt att minska fosforbelastningen i sjön. Råcksta Träsk står för cirka 13 % av åtgärdsområdets totala näringsbelastning.

Kyrksjön är utpekad som Natura 2000-vatten genom förekomst av större vattensalamander. Den ekologiska statusen är satt till otillfredsställande på grund av att rovfiskar saknas. För att skydda vattensalamandrarna i området är det dock inte önskvärt med rovfisk som kan äta upp

salamandrarnas yngel. Kyrksjön bör därför få ett undantag för kvalitetsfaktorn som rör fisk.

Den totala kostnaden för att nå god ekologisk status i åtgärdsområdet som helhet uppskattas till cirka 31 miljoner kronor. En nyligen genomförd utredning av behov av dagvattenåtgärder, inom Stockholms del av Bällstaåns avrinningsområde, för att uppnå miljökvalitetsnormerna visar att kostnaderna ligger på mellan 32-35 miljoner kronor. Med all tydlighet indikerar detta att Vattenmyndighetens kostnadsuppskattningar för åtgärdsområdet är underskattade.

Görvälns åtgärdsområde

I åtgärdsområdet finns två ytvattenförekomster, båda delar av Mälaren. Stockholm stad omfattas till begränsad del av Mälaren-Görväln. Det finns även tre grundvattenförekomster, samtliga har god status.

Görväln har god ekologisk status. Klassificeringen av zink, som är ett särskilt förorenande ämnen, är dock måttlig. Det framgår dock inte varför klassificeringen av zink inte påverkar den övergripande ekologiska statusen.

Stockholms inre skärgård och Igelbäcken, Edsviken, Brunnsvikens åtgärdsområde

I åtgärdsområdet finns 28 ytvattenförekomster (Stockholms antal inom parentes) fördelade på åtta (två) sjöar, tre vattendrag (ett) och 17 (tre) kustvattenförekomster.

Vattenkvaliteten i Stockholms inre skärgård påverkas till största delen av belastningen från Mälarens utflöde, men även av en inåtgående ström från havet. VAS-rådet (Vatten- och avloppssamverkan i Stockholms län) visade i sin rapport ”Robust avloppsvattenrening i Stockholms Län - en utblick mot år 2030 med fokus på recipienten”⁴, att det inte är säkert att det ens räcker med noll-utsläpp från de tre stora avloppsreningsverken (Henriksdal, Bromma och Käppala) i innerskärgården för att nå god vattenstatus då Mälarens utflöde i Saltsjön är den dominerande belastningen av näringsämnen. Ett större regionalt perspektiv skulle alltså behöva anläggas på källfördelning och åtgärder, där utsläpp inom Mälarens avrinningsområde behöver inkluderas för att få fram relevanta underlag om vilka åtgärder som behöver vidtas

⁴ <http://www.vasradet.se/web/page.aspx?refid=9>

för att nå god vattenstatus i innerskärgården. Staden föreslår därför att länsstyrelserna i Stockholm och Västerås tillsammans tar ett initiativ i denna fråga för att få till ett ändamålsenligt samarbete med kommunerna så att möjligheten att nå god vattenstatus i innerskärgården underlättas. Det bör bedrivas med utgångspunkt i att belysa källfördelning och flöden av näringsämnen samt prioriterade och särskilt förorenande ämnen så att verkningsfulla åtgärder kan identifieras som underlag för kommunernas operativa åtgärdsarbete.

Stockholm Vatten AB kommer att genomföra en stor ombyggnad av Henriksdal avloppsreningsreningsverk i samband med att Bromma avloppsreningsverk läggs ned. Siktet är inställt på att använda bästa möjliga teknik med mikrofiltering av utgående avloppsvatten. Detta ger goda möjligheter att ytterligare minska utsläppen av näringsämnen men också att minska utsläppen av, tungmetaller, organiska miljögifter, läkemedelrester och mikroplaster.

För Brunnsvikens vidkommande är det för Stockholms del övervägande dagvattenåtgärder och fällning av bottensediment, för att minska fosforläckage från bottarna, som behöver vidtas. Utsläpp av TBT från fritidsbåtar och båtuppläggningsen i den södra delen av Brunnsviken behöver också åtgärdas. Under 2015 planerar Stockholm i samarbete med Solna, som har 88 % av tillrinningsområdet, att utarbeta ett lokalt åtgärdsprogram för Brunnsviken. Normen för ekologisk status i Brunnsviken ska uppnås till 2027. Detta gäller även för prioriterade ämnen, förutom för TBT, där normen ska gälla från 2021. Tidsundantag till 2027 bör ges för TBT beroende på att det tar lång tid från det att åtgärder vidtagits till dess att detta avspeglas i minskade halter i sedimenten.

Igelbäcken är en av få vattenförekomster i Stockholm som har god ekologisk status. Parametern fisk är dock inte klassad trots att flera års elfiske tyder på att fiskfaunan inte uppnår god ekologisk status. Parametern morfologiskt tillstånd är klassificerad till god utifrån modellbaserade underlag. Vattenmyndigheten bör se över dessa statusbedömningar då en felaktigt god status kan leda till att en vattenförekomst prioriteras ned i arbetet med åtgärder.

Tyresån och Kalvfjärden

I åtgärdsområdet finns 12 ytvattenförekomster (Stockholms antal inom parentes) fördelade på sju (tre) sjöar, tre vattendrag (ett) och två kustvattenförekomster. Inom området finns även fem grundvattenförekomster som samtliga har god status.

Åtgärdsprogrammet omfattar endast de sjöar och vattendrag som är vattenförekomster trots att Tyresåns avrinningsområde omfattar cirka 30 sjöar. Trehörningen i Huddinge kommun, som har mycket stor påverkan på hela sjösystemet bör ingå i åtgärdsprogrammet eftersom den tar emot stora mängder dagvatten varför det är viktigt att åtgärder genomförs där i första hand.

SMHI:s gräns för Tyresåns avrinningsområde tar inte hänsyn till det tekniska avrinningsområdet för Magelungen. Dagvatten från bland annat Hagsätra och delar av Älvsjö avleds i ledningar till Mälaren vilket innebär att uträkningarna för betinget för bland annat fosfor för denna sjö är överskattat.

Svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om åtgärdsprogrammet

Framgår det vilka fysiska åtgärder i miljön som åtgärderna (styrmedlen) i åtgärdsprogrammet ska leda till?

Genom åtgärdsområdessammanfattningarna samt i tabellerna i kapitlet "Åtgärder mot betydande påverkan per miljöproblem" är det tydligare vilka fysiska åtgärder som kopplar till vilka styrmedel jämfört med 2009 års åtgärdsprogram. I många fall är dock de fysiska åtgärder som föreslås väldigt grova och staden har svårt att avgöra hur de styrmedel som landar på kommunal nivå faktiskt ska kunna medföra att normerna kan nås.

Framgår det vem/vilka som behöver genomföra åtgärderna för att följa miljökvalitetsnormerna?

Vattenmyndighetens åtgärdsprogram fokuserar på styrmedel och administrativa åtgärder. För dessa framgår oftast vem/vilka som behöver genomföra dem. Kopplingarna mellan styrmedel, administrativa åtgärder och fysiska åtgärder har förbättrats i förhållande till tidigare åtgärdsprogram, men de fysiska åtgärdernas effekt, deras kostnader samt faktiska genomförandetid är inte korrelerad till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna.

Genom åtgärdsområdessammanfattningarna samt tabellerna i kapitlet ”Åtgärder mot betydande påverkan per miljöproblem” är det något tydligare vem som ansvarar för genomförandet av åtgärderna samt vilka fysiska åtgärder som kopplar till vilka styrmedel jämfört med 2009 års åtgärdsprogram.

Framgår det vad som behöver göras för att följa miljö kvalitetsnormerna?

Vattenmyndighetens åtgärdsprogram per åtgärdsområde är visserligen ett steg i rätt riktning men i den nuvarande utformningen inte särskilt användbara i det praktiska åtgärdsarbetet. För ett effektivare åtgärdsarbete behövs åtgärdsprogram på vattenförekomstnivå. Det är först på denna lokala nivå som konkreta åtgärder kan identifieras, likaså ansvar och utarbetande av realistiska kostnadskalkyler för åtgärderna. Stockholm stad planerar att utarbeta sådana lokala åtgärdsprogram i nära samarbete med berörda kommuner och länsstyrelsen.

Staden ser positivt på att Vattenmyndigheten tydligare denna gång har uttryckt skillnaden mellan nuvarande status och miljö kvalitetsnormerna genom förbättringsbehov och beting i både generella ordalag i åtgärdsprogrammet samt i mer detalj i åtgärdsområdessammanställningarna. Det finns dock behov av att ytterligare förtydliga bördefördelningen vad gäller förbättringsbehovet (dvs. betinget) mellan olika aktörer inom ett avrinningsområde.

Framgår det hur åtgärderna ska göras för att följa miljö kvalitetsnormerna?

Kopplingen mellan åtgärder och miljö kvalitetsnormer utgör den i särklass största bristen i remissunderlaget. Det är de faktiska fysiska åtgärderna, dvs. de åtgärder som direkt ska bidra till att miljö kvalitetsnormerna uppnås i vattenförekomsten, som är viktigast för att normerna ska kunna följas.

Motiveringstexterna för normerna är, trots förbättringar jämfört med tidigare, fortfarande allmängiltiga och inte anpassade till de enskilda vattenförekomsterna och deras specifika förutsättningar. Om Bällstaån tas som ett exempel ska ån enligt nu liggande förslag nå god ekologisk status till

2021 trots att det saknas fisk i vattendraget. Även om åtgärder för att återetablera fiskfaunan sätts in omgående kommer det att dröja flera år innan fiskpopulationen har nått det nödvändiga artantal och abundans som krävs för god ekologisk status.

Framgår det var åtgärderna ska genomföras föra att följa miljö kvalitetsnormerna?

Genom åtgärdsområdessammanfattningarna samt underlaget i VISS går det att lista ut inom vilket delavrinningsområde som respektive åtgärd bör genomföras, men det framgår inte exakt var eller ens i vilken kommun som respektive åtgärd är tänkt att genomföras. Denna information skulle vara värdefull som stöd i det interkommunala samarbetet kring genomförandet av de fysiska åtgärderna. Ett alternativ till att peka ut var exakta fysiska åtgärder ska genomföras är att ta fram en kommunfördelad bördefördelning för förbättringsbehoven.

Framgår det när åtgärderna ska genomföras för att följa miljö kvalitetsnormerna?

Genom införlivandet av genomförandeår i åtgärdsområdessammanställningarna går det att få reda på vilket år respektive åtgärd senast ska genomföras. Det bör dock påpekas att genomförandetiden för de allra mest tidskrävande åtgärderna, dvs. de med direkt eller nära koppling till fysiska åtgärderna ofta är kort och ligger längst bort i en kedja av flera på varandra följande åtgärder.

Det finns flera exempel på att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram en föreskrift eller en handledning varpå länsstyrelserna ska genomföra vägledning varpå kommunerna ska genomföra det nödvändiga administrativa arbetet för att de fysiska åtgärderna ska vidtas. Det är positivt att Vattenmyndigheten klargör åtgärdskedjan, men ur ett kommunalt perspektiv blir genomförandetiden sannolikt allt för kort.

Saknas det åtgärder, och i så fall vilka är det och vilken myndighet behöver genomföra dem?

Vattenmyndigheterna behöver ta fram bättre underlag vad gäller fysiska åtgärder till stöd för kommunernas arbete med att ta fram egna lokala och operativa åtgärdsprogram på vattenförekomstnivå. Det är först på vattenförekomstnivå som

ansvar, kostnader mm kan identifieras så att konkreta arbetsplaner kan utarbetas.

Staden föreslår en ny åtgärd riktad till länsstyrelserna som syftar till att stärka samverkan mellan regional och lokal nivå. Åtgärden kan formuleras enligt följande; Länsstyrelserna behöver i nära samverkan med kommunerna ta fram åtgärdsplaner per åtgärdsområde. De lokala förutsättningarna och möjligheterna att genomföra fysiska åtgärder behöver särskilt beaktas.

Det saknas en åtgärd som riktar sig till Havs- och vattenmyndigheten med syfte att ta fram nationell vägledning för bedömning av tids- och kvalitetsundantag på grundval av orimliga kostnader.

Tillsynsmyndigheterna behöver stöd i hur de ska resonera kring frågor om omsättning/totalt flöde i vattenförekomsten i förhållande till utsläppshalter/totala mängder av utpekade ämnen från dagvattnet i förhållande till rimliga åtgärder och kostnaden för rening.

Vägledningen för kraftigt modifierade vatten, KMV och konstgjorda vatten, KV, behöver utvecklas eftersom detta kan ha betydelse för flera av stadens vattenförekomster.

Framgår det vilka de samhällsekonomiska konsekvenserna är av styrmedlen?

Det framgår endast på en mycket övergripande nivå. Det behövs vägledning för hur bedömningar av ekonomiskt orimligt och samhällsekonomisk motiverat ska göras, även i enskilda fall.

Framgår det vilka viktiga aktiviteter som behöver genomföras för att åtgärdsprogrammet i sin tur ska kunna genomföras och av vem dessa behöver genomföras?

Det är svårt att överblicka men staden ser positivt på flera av de aktiviteter och styrmedel som föreslås. I övrigt hänvisas till svar i föregående frågor.

Saknas det aktiviteter för att åtgärdsprogrammet ska kunna genomföras, och i så fall vilka är det och vilken myndighet behöver genomföra dem?

Det saknas en nationell vägledning till hur värdet av vatten ska beräknas. Detta är en stor brist och behöver prioriteras inför nästkommande förvaltningscykel så att åtgärdskostnaden på ett rättvisande sätt kan jämföras med miljönyttan av åtgärdernas genomförande.

Miljökonsekvensbeskrivning

Till åtgärdsprogrammet finns en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som, på ett övergripande plan, bedömer den betydande miljöpåverkan som genomförandet av åtgärdsprogrammet kan antas medföra. MKB:n fokuserar i huvudsak på en genomgång av åtgärdsprogrammets förhållande till andra planer och program. I övrigt tillför MKB:n inget användbart ur ett kommunalt perspektiv.

Synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen

Tabellerna 2-4, som ska ge en bild av status samt bedömning av risk för att god vattenstatus inte uppnås i vattenförekomster i Norra Östersjöns vattendistrikt, innehåller flera felaktigheter. Bland annat stämmer sammanräkningen av det totala antalet vattenförekomster inte med vad som anges i texten.

Svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om miljökonsekvensbeskrivningen

Beskriver miljökonsekvensbeskrivningen miljökonsekvenserna på ett ändamålsenligt sätt? Finns det något som du anser behöver kompletteras, och i så fall vad och varför?

En mycket översiktlig bedömning görs av möjliga konflikter mellan olika miljöintressen. Detta skulle behöva utvecklas. Det är även önskvärt att MKB:n omfattar en analys av möjliga/sannolika konflikter mellan åtgärdsprogrammet genomförande, regionala tillväxtmål samt andra samhällsintressen i distriktet.

Bilagor

1. Ytvattenförekomster inom Stockholms stad – statusklassning och miljökvalitetsnormer