

Bilaga 12:12 till kommunstyrelsens protokoll den 2 juni 2004, § 18

PM 2004 RVIII (Dnr 303-1334/2004)

Fosforutsläpp till vatten år 2010, delmål, åtgärder och styrmedel
Naturvårdsverkets förslag till delmål, åtgärder och styrmedel för det nationella miljökvalitetsmålet "Ingen övergödning"
Remiss från Miljödepartementet
Remisstid 15 juni 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Med anledning av det fortsatta arbetet med de 15 miljökvalitetsmålen har Naturvårdsverket fått regeringens uppdrag att lämna förslag till precisering av delmålet "ingen övergödning".

Naturvårdsverket föreslår att delmålet ges följande lydelse:

Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosfor från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20% från 1995 års nivå.

Delmålet är tänkt att avse belastningen på alla vatten, såväl inlandsvatten som kust, och omfattar utsläpp från följande källor: jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, kommunala reningsverk, dagvatten, industri och fiskodlingar.

Inom områdena jordbruk, skogsbruk och enskilda avlopp föreslås åtgärder och styrmedel. Bland åtgärderna kan nämnas översyn av djurtäthetsregler, miljöersättning för skyddszon kring vattendrag, rådgivning och informationskampanjer samt nya riktlinjer för enskilda avlopp.

För industrier, reningsverk, dagvatten och fiskodling föreslås inga nya styrmedel eller åtgärder.

Utredningen konstaterar att de föreslagna åtgärderna och styrmedlen kommer att leda till en gradvis förbättring av miljötillståndet, men att åtgärderna sannolikt är otillräckliga för att nå miljökvalitetsmålet "ingen övergödning" inom en generation.

Rapporten finns i sin helhet på Naturvårdsverkets webbplats:

<http://www.naturvardsverket.se/>

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB.

Mina synpunkter

Förslaget om 20% reduktion mellan 1995 och 2010 innebär att ett nollresultat uppnås först 2070. Detta är inte acceptabelt då generationsmålet ska nås 2020-30. Jag instämmer dock i stadsledningskontorets synpunkter att resurser främst bör sättas in på forskning då de vetenskapliga grunderna är dåligt kända, speciellt vad gäller diffusa källor. Att det behövs ett fortsatt arbete med att minska fosforutsläppen till sjöar, vattendrag och kustområden är otvetydigt.

Staden har en dagvattenstrategi som bl.a. har som mål att minska fosforbelastningen på våra sjöar, vattendrag och hav. Strategin används framför allt vid nybyggnation men även gamla orenade dagvattenutsläpp behöver åtgärdas för att få ner fosforbelastningen.

Staden arbetar för närvarande med en strategi för Stockholms vattenarbete där detaljerade åtgärder kommer att föreslås för att minska påverkan på enskilda vattenområden. En erfarenhet från detta arbete är att det behövs väl underbyggda beslutsunderlag om källfördelning för att lyckas i arbetet med att avlasta sjöar och vattendrag. Annars kan åtgärderna komma bli underoptimerade och de begränsade ekonomiska resurserna användas på fel påverkansfaktorer. Det behövs därför bättre dataunderlag för att kunna precisera målet i absoluta tal som föreslås.

Naturvårdsverket anger också att det finns stora kunskapsluckor i det dataunderlag som använts men föreslår endast att kunskapshöjande insatser för fosforförluster från jordbruksmark genomförs. Jag föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket ett uppdrag om att ange på vilket sätt och till vilken tidpunkt och kostnad övriga kunskapsluckor kan täckas och intill dess bör målet formuleras procentuellt.

Med tanke på de stora arbeten som finns vetenskapligt och i dataunderlag anser jag att det är rimligt att nu sätta målet 20% och att utvärdera detta varefter kunskapsunderlaget förbättras. Därefter kan ett större mål sättas. För mer detaljerad information hänvisar jag till stadens interna remissvar.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 19 maj 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Med anledning av det fortsatta arbetet med de 15 miljökvalitetsmålen har Naturvårdsverket fått regeringens uppdrag att lämna förslag till precisering av delmålet ”ingen övergödning”.

Naturvårdsverket föreslår att delmålet ges följande lydelse:

Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosfor från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20% från 1995 års nivå.

Delmålet är tänkt att avse belastningen på alla vatten, såväl inlandsvatten som kust, och omfattar utsläpp från följande källor: jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, kommunala reningsverk, dagvatten, industri och fiskodlingar.

Inom områdena jordbruk, skogsbruk och enskilda avlopp föreslås åtgärder och styrmedel. Bland åtgärderna kan nämnas översyn av djurtäthetsregler, miljöersättning för skyddszon kring vattendrag, rådgivning och informationskampanjer samt nya riktlinjer för enskilda avlopp.

För industrier, reningsverk, dagvatten och fiskodling föreslås inga nya styrmedel eller åtgärder.

Utredningen konstaterar att de föreslagna åtgärderna och styrmedlen kommer att leda till en gradvis förbättring av miljötillståndet, men att åtgärderna sannolikt är otillräckliga för att nå miljökvalitetsmålet ”ingen övergödning” inom en generation.

Rapporten finns i sin helhet på Naturvårdsverkets webbplats:

<http://www.naturvardsverket.se/>

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB. Yttrandena är förvaltningsutlåtanden som tagits på delegation.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Yttrandet är ett förvaltningsyttrande som tas på delegation. Därefter anmäls det till nämnden.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 4 maj 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Beslut enligt delegation

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker att målet preciseras enligt förslaget med en procentuell reduktion av fosforutsläppen. Med anledning av de stora kunskapsluckor som Naturvårdsverket identifierat i underlagsmaterialet bör ett uppdrag ges åt verket att ange på vilket sätt och till vilken tidpunkt och kostnad de angivna kunskapsluckorna kan täckas. När nytt kunskapsunderlag föreligger bör målet istället formuleras i absoluta tal

Remissen

Med anledning av det fortsatta arbetet med de 15 nationella miljökvalitetsmålen har Naturvårdsverket fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till precisering av delmål 2 inom miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Delmålet avser vattenburna utsläpp till vatten av fosfor och anger att utsläppen ska minska kontinuerligt mellan 1995 och 2010.

Naturvårdsverket föreslår att delmålet i stället får följande lydelse: *Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 % från 1995 års nivå.*

Naturvårdsverket föreslår med anledning av de stora osäkerheter som råder kring utsläppsstatistiken att delmålet endast ska uttryckas som ett procentmål och inte i absoluta tal.

Delmålet avser belastningen på alla vatten, såväl inlandsvatten som kust, och omfattar utsläpp från följande källor: jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, kommunala reningsverk, dagvatten, industri och fiskodlingar. Ett mål för belastningen på havet har inte formulerats då det ännu saknas beräkningsmodeller för hur mycket av fosforutsläppen från inlandskällor som når kusten.

Det föreslagna delmålet innebär en reduktion på 720 ton/år med utgångspunkt från 1995 års beräknade nivå på antropogena utsläpp, 3 600 ton/år. Den förväntade utsläppsminskningen under perioden utan nya styrmedel har bedömts till mellan 415 och 705 ton/år.

Delmålet kommer att leda till en förbättring av miljötillståndet, men det är sannolikt otillräckligt för att generationsmålet Ingen övergödning ska kunna nås. Ytterligare insatser krävs, bl a för att reducera kväveutsläppen. Dessutom sker återhämtningsprocesserna i naturen så långsamt att ett acceptabelt miljötillstånd är svårt att uppnå för alla vatten till år 2020.

Ramdirektivet för vatten kommer genom de åtgärdsprogram som ska upprättas att styra de lokala och regionala åtgärderna dit de bäst behövs och kommer sannolikt att innebära krav på minskade fosforutsläpp i områden med övergödningssproblem.

Förvaltningens synpunkter

I Stockholm finns en uttalad problematik med naturligt näringsrika småsjöar där det antropogena tillskottet med dagvatten ytterligare förvärrar situationen. Vidare påverkar de utsläpp som sker uppströms inom Mälarens tillrinningsområde, från främst jordbruk samt kommunala och enskilda avlopp, stadens vattenområden i östra Mälaren och Saltsjön.

Staden arbetar för närvarande med en strategi för Stockholms vattenarbete där detaljerade åtgärder kommer att föreslås för att minska påverkan på enskilda vattenområden. En erfarenhet från detta arbete är att det behövs väl underbyggda beslutsunderlag om källfördelning för att lyckas i arbetet med att avlasta sjöar och vattendrag. Annars kan åtgärderna komma bli underoptimerade och de begränsade ekonomiska resurserna användas på fel påverkansfaktorer.

Bättre dataunderlag behövs för att kunna precisera målet i absoluta tal

Att det behövs ett fortsatt arbete med att minska fosforutsläppen till sjöar, vattendrag och kustområden är otvetydigt. Med tanke på de stora osäkerheter som finns i dataunderlaget som använts för att precisera delmålet, är det svårt att ta ställning till om den föreslagna målformuleringen tillför något utöver den nuvarande i arbetet med att uppnå målet. Att målet preciseras är samtidigt positivt då det leder till att kunskapsunderlagets kvalitet diskuteras och det ger också möjlighet till att följa måluppfyllelse på bättre sätt än tidigare.

Naturvårdsverket anger att det finns stora kunskapsluckor i det dataunderlag som använts men föreslår endast att kunskapshöjande insatser för fosforförluster från jordbruksmark genomförs. Nämnden föreslår därför att Naturvårdsverket får ett uppdrag om att ange på vilket sätt och till vilken tidpunkt och kostnad övriga kunskapsluckor kan täckas. Intill dess tillstyrker nämnden att målet formuleras med en procentuell reduktion. När nytt kunskapsunderlag föreligger bör målet istället formuleras i absoluta tal.

Dagvattnet ingen källa

För Stockholms del är det dagvattnet som ger det huvudsakliga antropogena bidraget av fosfor till sjöarna. I rapporten anges dagvattnet som en källa. Med denna definition motverkar Naturvårdsverket principen förorenaren betalar, och överläter därmed till VA-kollektivet att stå för kostnaderna för att minska påverkan genom att införa ofta kostsamma reningsanläggningar. Istället bör källorna till den fosfor som tillförs dagvattnet identifieras så att åtgärder kan

genomföras mot de verkliga källorna. Stadens mätningar av torr- och våt deposition visar att dessa bidrag är försumbara vilket visar att lokala källor är viktiga att identifiera och åtgärda. Här bör forskningsinsatser genomföras.

Standarden på enskilda avlopp behöver förbättras

De enskilda avloppen är enligt rapporten den näst största källan till antropogena fosforutsläpp i Sverige efter jordbruket. Inom Stockholms län har nyligen en enkätundersökning genomförts av Regionplane- och trafikkontoret som visar att mellan 18 och 39 % av de enskilda avloppen i länet inte har en godtagbar avloppslösning. Här finns sannolikt stora möjligheter till att minska utsläppen. Naturvårdsverkets förslag om bidrag till gemensamhetsanläggningar bör kunna bidra till att standarden kan höjas på undermåliga anläggningar inom en relativt snar framtid jämfört med att krav ska ställas i varje enskilt fall med stöd av miljölagstiftningen. Likaså bör det kompetenscenter för enskilda avlopp som föreslås inrättas.

Sockholm Vatten AB. Yttrandet är ett bolagsyttrande som tas på delegation. Därefter anmäls det till styrelsen.

Sockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 27 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Naturvårdsverket har i samband med arbetet med de 15 miljökvalitetsmålen fått i uppdrag av regeringen att precisera delmål 2, ”ingen övergödning”.

Naturvårdsverket föreslår följande lydelse: *Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 % från 1995 års nivå.*

Fosforutsläppen från följande verksamheter diskuteras i rapporten:

1. Jordbruk
2. Skogsbruk
3. Enskilda avlopp
4. Dagvatten
5. Kommunala reningsverk
6. Industrier
7. Fiskodlingar

Stockholm Vatten AB anser att det är bra att begreppet ”Ingen övergödning” specificeras och finner det föreslagna delmålet rimligt och önskvärt.

För kommunala reningsverk och industrier finns i dag tekniska lösningar för att åstadkomma förbättringar och det är också enkelt att mäta effekten av insatta åtgärder både i och kring utsläppspunkterna.

För övriga verksamheter föreligger, som utredningen påpekar, stora osäkerheter i såväl uppskattningen av nuvarande påverkan som eventuella effekter av insatta åtgärder. I jämförelse med situationen för reningsverk saknas det också kostnadseffektiva verktyg och metoder för åtgärder. Om inte särskilda insatser görs av regering, myndigheter och branschorganisationer för att få fram billigare och bättre metoder, kommer arbetet med att minska fosforutsläppen från diffusa källor att ta betydligt längre tid.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 april 2004 har i huvudsak följande synpunkter.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret delar utredningens och övriga remissinstansers uppfattning att det krävs ett fortsatt arbete med att minska fosforutsläppen till sjöar och vattendrag. De åtgärder och

styrmedel som föreslås för att komma tillrätta med fosforutsläppen från *enskilda avlopp* som uppges vara den näst största utsläppskällan är bra.

Stadsledningskontoret är överens med miljö- och hälsoskyddsnämnden att utredningen på många områden ger en bild av att kunskapsunderlaget är otillräckligt varför det är svårt att ta ställning till om den föreslagna preciseringen av målet är relevant. Kunskapsunderbyggnaden borde vara mer gedigen för att delmålet skall kunna anges.

Med anledning av att övriga remissinstanser har expertkunskap inom området finner stadsledningskontoret ingen anledning att kommentera detaljer och sakförhållanden då detta görs av dem. Stadsledningskontoret finner dock anledning att anföra följande.

Stadsledningskontoret noterar att det i rapporten på ett flertal områden framgår att den vetenskapliga grunden för de processer som styr fosforutlakning, fosforretention och fosfors transport i vatten är dåligt kända. Även utsläpp av fosfor från diffusa källor är dåligt kända, försök till uppskattningar har endast gjorts vid ett fåtal tillfällen med högst varierande resultat.

Att med dessa, i vissa fall tveksamma faktaunderlag föreslå åtgärder där det råder stor osäkerhet om effekterna är tveksamt. Åtgärderna innebär dessutom i vissa fall stora kostnader för branscher som jord och skogsbruk. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det svårmotiverat att föreslå insatser som kan innebära stora ekonomiska uppoffringar och där den förväntade effekten är osäker. Utredningen borde istället föreslå ytterligare forskning och kunskapssammanställning innan delmål föreslås. Utredningen bör också tydligare argumentera för ett angreppssätt där man ser till problemen inom hela avrinningsområden och genomför åtgärder som angriper källan till problemen. Detta resonemang stöds av de erfarenheter som vunnits i samband med framtagandet av strategin för Stockholms vattenarbete där det konstaterats att det behövs väl underbyggda kunskaper om källfördelning för att använda de knappa resurserna på ett kostnadseffektivt sätt.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att de åtgärder som föreslås får små eller inga direkta konsekvenser för staden. Denna slutsats stöds av Stockholm vatten som konstaterar att deras verksamhet inte berörs av förslaget.

De verksamheter som har störst betydelse för utsläpp av fosfor till vatten är främst areella näringar som jord- och skogsbruk vilket inte ingår i stadens verksamhetsområde. I förslagets nuvarande utformning är det heller knappast troligt att de föreslagna delmålen får någon ekonomisk konsekvens för stadens verksamheter.

Avslutningsvis vill kontoret framhålla att trots att staden till stor del saknar rådighet i den problembild som beskrivs är det angeläget att problemen får sin lösning. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en strategi för Stockholms vattenarbete. Strategin är tänkt att ge stadens förvaltningar vägledning och samordning i det framtida arbetet med att minska den antropogena tillförseln av fosfor till sjöar och vattendrag i Stockholms Stad.