

PM 2003 RVIII (Dnr 304-44/2003)

Remiss angående kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten (KOM 2002:581)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 5 mars 2003, förlängd till 20 mars 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad har på remiss från Miljödepartementet fått möjlighet att ha synpunkter på kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten (KOM 2002) 581.

Förslaget är en omarbetad och förnyad version av det äldre badvattendirektivet från 1976. Syftet med direktivet är att bevara, skydda och förbättra miljön och skydda människors hälsa genom fastställande av bestämmelser om övervakning, klassificering av badvattnets kvalitet och om information till allmänheten. Bestämmelserna i badvattendirektivet måste till fullo överensstämma med det nya ramdirektivet för vatten, som antogs av Europaparlamentet i december 2000.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden beslöt godkänna förvaltningens svar på remissen samt ett anförande om att när ett EU-direktiv skall implementeras är det viktigt att staten tar ett samlat grepp om hur direktivet skall finansieras. Det är också angeläget att man tar tillvara den kunskap som finns på lokal nivå.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att förslaget innebär en välbehövlig modernisering som har samordnats med såväl ramdirektivet för vatten som gemenskapens strategi för hållbar utveckling. Ambitionsnivån föreslås höjas vilket kommer att medföra ett ökat behov av framförallt personalresurser. Följaktligen anser nämnden att de kostnadsmässiga konsekvenserna för de lokala tillsynsmyndigheterna behöver behandlas och klargöras på central nivå i samband med att direktivet implementeras. Ett nytt begrepp, badvattenprofil, införs och nämnden noterar att förslaget uppvisar brister vad gäller genomförandet av dessa profiler samt ansvarsfördelningen.

Mina synpunkter

Jag stödjer i huvudsak miljöförvaltningens synpunkter på förslaget om ett nytt omarbetat badvattendirektiv. Det är viktigt att understryka att när ett EU-direktiv skall implementeras bör staten ta ett samlat grepp om arbetsbelastningen på grund av direktivet samt hur det skall finansieras. Det är också angeläget att man tar tillvara den kunskap som finns på lokal nivå.

Enligt kommissionens och rådets förslag anges att kostnaderna troligtvis kommer att minska i och med implementeringen av det nya direktivet jämfört med det äldre direktivet från 1976. En orsak till detta är att provtagningsparametrarna minskas från tidigare 19 till 2 mikrobiologiska parametrar. Utöver detta tar Stockholm även analyser med avseende på algblooming. Det man inte har belyst är hur omfattande arbetet kommer att bli att ta fram de nya föreslagna badvattenprofilerna och hur arbetet skall bedrivas med dessa. Kostnaderna för detta arbete bör alltså vägas emot de eventuella vinster man gör på grund av att antalet provtagningsparametrar minskar. Innan regeringen slutligen tar ställning till direktivet bör tillsynskostnaderna beräknas och en jämförelse göras med det äldre direktivet från 1976. Vem som ska finansiera de eventuella kostnadsökningar som tillsynen kan medföra, bör därefter anges.

Slutsatser i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande vilka berör detaljer, såsom t.ex. hur man ska se på förorenade bottensediment, är en fråga som kan tolkas och åtgärdas på olika sätt. Det kan ske genom tillsynsvägledning eller detaljstyrda bestämmelser. Jag anser dock att det bör finnas utrymme för tillsynsmyndigheten att själv, utifrån ambitionsnivå och målsättningen med direktivet, komma med strategier för hur arbetet ska ske med att förbättra badvattenkvaliteten.

I Sverige har vi t.ex. en "allmansrätt" vilken är unik om vi jämför med andra europeiska länder. Sådana speciella egenskaper kan förekomma i alla länder eller regioner. Jag anser att det därför är viktigt att ta tillvara den kunskap som finns i olika regioner när man tolkar vilka badplatser som ska ingå i en kontinuerlig kontroll enligt direktivet. Det är viktigt att knyta ihop olika länders kunskap så att direktivet kan utnyttjas flexibelt och anpassas till specifika situationer.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 12 mars 2003

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi har ingen anledning att i sak invända mot innehållet till Kommissionens förslag till badvattendirektiv, även om vi befarar att direktivet kommer föra med sig en omfattande byråkrati varför det är viktigt att staten tar ett samlat grepp på kostnaderna.

Vi ställer oss dock frågande till behovet av ett allomfattande EU-direktiv på det här området. Kvalitén på badvattnet i Stockholm är en fråga som självklart borde handhas på lokal nivå, så nära medborgarna som möjligt.

ÄRENDET

Stockholms stad har på remiss från Miljödepartementet fått möjlighet att ha synpunkter på kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på badvatten (KOM 2002) 581.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 4 mars 2003 att godkänna förvaltningens svar på remissen, justera ärendet omedelbart och därutöver anförda följande.

När ett EU direktiv skall implementeras i samhället är det viktigt att staten tar ett samlat grepp om hur direktivet skall finansieras. Det är också angeläget att man tar tillvara den kunskap som finns på lokal nivå.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Jakob Forssmed* (kd) samt ledamöterna *Magnus Hellström* (m), *Johan Steenhoff Eriksen* (m), *Katarina Larsson* (m), *Erik Wassén* (fp) och tjänstgörande ersättaren *Gustav Åkerblom* (fp), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden *Jakob Forssmed* (kd), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna *Magnus Hellström* (m), *Johan Steenhoff Eriksen* (m) och *Katarina Larsson* (m), *bilaga*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 18 februari 2003 är av följande lydelse.

I det följande beskrivs de artiklar i förslaget som påverkar tillsynsmyndighetens roll. En kort beskrivning av innehållet i artiklarna inleder varefter förvaltningens synpunkter anges.

Artikel 1, Syfte

Direktivets syfte är att genom bestämmelser om övervakning, klassificering och information till allmänheten, skydda miljön och människors hälsa.

Synpunkter

Artikeln är ny och kan i och för sig tillstyrkas men den återger inte direktivets verkliga, faktiska syfte för medlemsstaterna, nämligen krav på åtgärder om förbättringar av badvattnet.

Artikel 3, Definitioner

Här definieras en rad begrepp som förekommer i direktivet, bl.a. badvatten.

Med badvatten avses allt rinnande och stillastående inlandsytvatten, vatten i övergångszon och kustvatten där:

- (a) badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal personer eller
- (b) där offentliga organ eller kommersiella intressenter aktivt främjar badning.

Synpunkter

Definitionen av badvatten enligt punkt (a) är för vidlyftig och oprecis. På grund av den svenska allemansrätten är det tillåtet att bada i stort sätt överallt.

Enligt de lokala ordningsföreskrifterna är det förbjudet av att bada inom hamnområden av sjötrafiksäkerhetsskal. Stora delar av vattenområdena i Stockholms innerstad betraktas som farled

(se karta bilag 2). Förvaltningen anser att definitionen i framförallt punkt (a) riskerar medföra alltför omfattande krav på övervakning p.g.a. allemansrätten. I den praktiska tillämpningen har därför förtecknade badplatser större betydelse, men bestämmelsen kan skapa problem i framtiden. Kontrollen av stadens badplatser bedöms vara tillräckligt representativ för att avgöra om badvattenkvaliteten är tillfredställande.

Deldefinitionen i punkt (b) motsvarar nuvarande situation i fråga om övervakning och tillsyn av strandbadvatten. De flesta badplatserna drivs i kommunens regi med stadsdelsförvaltningar som huvudmän. Allmänheten hänvisas bara till de officiella strandbaden där proverna tas regelbundet och övervakning av de fysikaliska parametrarna sker kontinuerligt.

Artikel 6, Badvattenprofil

Medlemsstaterna åläggs här att upprätta en badvattenprofil för varje badplats i enlighet med bilaga III. Dessa badvattenprofiler ska ses över bl.a. i enlighet med bilaga III f.

Vad en badvattenprofil enligt artikel 6 ska bestå av beskrivs i bilaga III. Profilen ska bl.a. innehålla en beskrivning av badvattnets egenskaper och en kvantitativ och kvalitativ bestämning av alla tänkbara föroreningskällor.

Synpunkter

Begreppet badvattenprofil är i huvudsak nytt. De ansvariga huvudmännen och myndigheterna ges en viktig roll i förslaget, när det gäller att utarbeta badvattenprofiler, identifiera alla tänkbara föroreningskällor och bedöma dess föroreningspotential, samla in, analysera och tolka information om vattenkvaliteten samt lämna information till allmänheten. Huvudmännen och myndigheterna måste också ha beredskap att ingripa i nödsituationer och ska informera allmänheten om när det bedöms vara olämpligt att bada.

Förvaltningen menar att det är viktigt att riktlinjer tas fram för hur genomförandet av badvattenprofilerna ska gå till och vilka som ska ansvara för detta

Kraven på upprättande av badvattenprofil för varje strandbad kommer att ställa krav på Miljö- och hälsoskyddsnämnderna såsom avgiftsberoende tillsynsmyndigheter. Resursfrågorna blir då betydelsefulla. I dag avsätter förvaltningen en heltidstjänst för badvattenfrågor. Denna tjänst omfattar såväl strandbadvatten som bassängbadvatten. Ytterligare kommunala resurser kommer att behövas för att upprätthålla de nya krav som ställs i detta direktiv. Samarbetet måste fördjupas med andra berörda parter inom staden t.ex. Stockholm Vatten AB och stadsdelsförvaltningar som är föreslagna i denna artikel kommer med all säkerhet att skapa förståelse för förbättringar som ska vidtas för att en utmärkt badvattenkvalitet ska upprätthållas. Samtidigt kan det uppstå konflikter mellan önskemål att bada och t.ex. dagvattenutsläpp, placering av marinor, byggande i närhet till vattnet och även miljöpåverkan från tidigare utsläpp som medfört att sjösediment innehåller föroreningar. I förhållande till andra Europeiska storstäder är vattenkvaliteten i Stockholm god, men det finns platser där strandbad inte kan etableras för att bottensedimenten innehåller höga halter av miljögifter. Förvaltningen ser en brist i att det inte föreslås några riktlinjer för hur förorenat sediment vid, eller i närheten av badplatser ska bedömas. Förvaltningen anser att sedimentfrågan behöver klarläggas.

Artikel 7, Övervakning

I 1976 års direktiv (76/160/EEG) fastställdes 19 parametrar, mot bakgrund av den tidens kunskaper och erfarenheter, rådande kvalitetsproblem och det faktum att direktivet var bland det första rättsakterna i EU:s vattenlagstiftning. Kommissionen föreslår nu en minskning av antalet parametrar till 2 mikrobiologiska i det nya direktivet. Dessa parametrar föreslås kompletteras med en visuell kontroll (algblooming, olja) och pH- mätningar i sötvatten.

Enligt 1976 års direktiv ska tre mikrobiologiska parametrar mätas (kolibakterier totalt, fekala kolibakterier och fekala streptokocker) De två första parametrarna avser emellertid samma grupp av bakterier och den tredje (fekala streptokocker) betraktas endast som ett riktmärke för bättre vattenkvalitet.

De två fekala indikatorparametrar som föreslås ingå i detta omarbetade direktiv är *intestinala enterokocker* (IE) och *Escherichia coli* (EC), eftersom de ger bästa möjliga samband mellan fekal förorening och hälsoeffekter i rekreativsvatten.

Synpunkter

Förvaltningen har inget att erinra mot att antalet parametrar som ska analyseras blir färre. De parametrar som föreslås är också mer representativa än nuvarande parametrar. Dock handlar det snarare om tre parametrar än om påstådda två, eftersom även analyser av algblomning m.m. blir obligatoriska tillsammans med ökade kostnader härför.

Artikel 9, Klassificering av badvattnets kvalitet

Utifrån den årliga bedömningen av vattenkvalitetsdata ska medlemsstaterna klassificera badvattnets kvalitet som dålig, god eller utmärkt i enlighet med de kriterier som anges i bilaga II. Den första klassificering ska göras senast tre år efter direktivets ikraftträdande.

Synpunkter

Benämningen av statusen av badvatten kommer att förändras från tjänligt, tjänligt med anmärkning och otjänligt. I sak innebär detta inga förändringar. Det är dock oklart vem som ska göra aktuella bedömningar. Det behöver tydliggöras i det fortsatta arbetet.

Artikel 10, Undersökningar och analyser efter klassificering

Artikeltexten handlar om vilka undersökningar, analyser och bedömningsintervaller som behövs för badvattnets klassificering såsom dålig, god eller utmärkt.

Synpunkter

Det är ett steg framåt att tillgängliga resurser används där behovet är störst. Badplatser där vattnet har utmärkt kvalitet behöver inte provtas lika ofta som de platser där vattenkvaliteten är god eller dålig. Direktivet poängterar även att orsakerna till kvalitetsförsämringen ska utredas och att alla källorna till dessa ska åtgärdas. Förvaltningen anser att detta är bra, men menar att direktivkravet att alla källor ska åtgärdas är ett alltför kategoriskt uttryckssätt. Enligt förvaltningens uppfattning är det tillräckligt att alla väsentliga källor åtgärdas.

Artikel 12, Beredskapsplaner

Artikeln handlar om att beredskapsplaner avseende händelser som negativt kan påverka badvattenkvalitet ska utarbetas och får kombineras med liknande resurser som används på andra områden.

Synpunkter

Förvaltningen anser att det är bra att det ställs krav på att det finns utarbetade rutiner för hur händelser som kan påverka badvattenkvaliteten negativt ska hanteras. Det är av yttersta vikt att allmänheten snabbt får bra information om sådana händelser så att hälsorisker undviks. Förvaltningen anser att detta bör implementeras så att alla VA-verk får generella krav i föreskriftsform att förse tillsynsmyndigheterna med lämpliga beredskapsplaner mot bräddningar av avloppsvatten och olyckor.

Artikel 14, Bedömning av algblomning, utbredning av makroalger och fysikaliskalkemiska parametrar

Artikeln beskriver hur förekomsten av blommande alger ska undersökas analyseras och bedömas.

Synpunkter

Idag ingår inte provtagning och analys av alger i den obligatoriska badvattenprovtagningen. Däremot har förvaltningen sedan 1996 övervakat förekomsten av s.k. blå-gröna alger (cyanobakterier) vid badplatser där det finns risk för förekomst av dessa. Inledningsvis gjordes denna kontroll som ett led i stadens miljöövervakning. Under senare år har förekomsten av alger

ökat och eftersom dessa kan vara giftiga har provtagningen skett mer för att ge skydd för badandes hälsa. Förvaltningen menar att det är relevant att ha med övervakning av alger som en obligatorisk kontroll av badvatten. Samtidigt innebär detta ökade kostnader för badvattenkontrollen.

Artikel 15, Allmänhetens deltagande

Artikeln handlar om allmänhetens rätt och möjlighet att lämna synpunkter vid fastställande av t.ex. badvattenprofiler och förvaltningsåtgärder.

Synpunkter

Samrådsbestämmelsen tillstyrks om den vid implementering kan ske på ett sätt som är anpassat vad som är möjligt på det lokala planet, t.ex. genom att yttranderätten tillåts ske över internet.

Artikel 16, Information till allmänheten

Artikeltextern tar upp hur allmänheten ska få information och hur denna information ska vara utformad.

Synpunkter

Information om badvattenkvaliteten vid stadens strandbad redovisas idag på Miljöporten där stadens samlade miljöinformation finns (www.miljoporten.stockholm.se). Kraven i artikel 16 som rör information om badvattenprofiler och övervakningsplaner innebär att stadens medborgare får mer utförlig och relevant information om badplatserna än idag. Förvaltningen anser att detta är positivt. Samtidigt innebär detta att kraven på stadsdelsförvaltningarna, som ju är ansvariga för badplatserna, ökar. Det framgår dock inte i direktivförslaget hur kostnaderna för den utökade informationen till allmänheten ska fördelas. Förvaltningen anser inte självklart att tillsynsmyndigheten ska bära ansvaret för detta mot bakgrund av miljöbalkens principiella egenkontrollkrav. Detta måste förtydligas från den ansvariga centrala myndigheten eller de kommande nya vattenmyndigheterna vid implementering av badvattendirektivet.

Förslaget till tjänsteutlåtande har tagits fram i samarbete med Avdelningen för miljöövervakning och förvaltningens jurister.

RESERVATIONER M M

Reservation anfördes av vice ordföranden Jakob Forssmed (kd) samt ledamöterna Magnus Hellström (m), Johan Steenhoff Eriksen (m), Katarina Larsson (m), Erik Wassén (fp) och tjänstgörande ersättaren Gustav Åkerblom (fp) som yrkade enligt förvaltningens förslag att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta tillstyrka i huvudsak förslaget till ändrat badvattendirektiv.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Jakob Forssmed (kd) enligt följande.

Jag vill understryka den problematisering kring begreppet badvatten som finns i remissvaret. Det är viktigt att den svenska allemansrätten inte inskränks av EU-direktiv på detta område så att möjligheten till bad på andra platser än de av det offentliga anvisade försvåras.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna Magnus Hellström (m), Johan Steenhoff Eriksen (m) och Katarina Larsson (m) enligt följande.

Vi har ingen anledning att invända i sak mot innehållet i Kommissionens förslag till badvattendirektiv, även om vi befarar att direktivet kommer föra med sig en omfattande byråkrati. Vi ställer oss dock frågande till behovet av ett allomfattande EU-direktiv på det här området. Kvaliteten på badvatten är en fråga som självklart borde handhas på lokal nivå, så nära medborgarna som möjligt. Vi anser att ärendet med all önskvärd tydlighet visar att Stockholmsarna själva kan hantera denna fråga utan byråkratiska påbud. Enligt vår mening har EU andra och vettigare saker att ägna sig åt.