



Teresia Skönström
Avdelningen för Miljö och teknik
Telefon: 08-508 263 80
teresia.skonstrom@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2013-03-14

Offentligt samråd inom vattenförvaltningen

Arbetsprogram och väsentliga frågor inför framtagande av förvaltningsplan samt miljöbedömning av åtgärdsprogram för 2015- 2021. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss offentligt samråd inom vattenförvaltningen med detta tjänsteutlåtande.
2. Nämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Krister Schultz

Marita Anheim

Ingmarie Ahlberg

Sammanfattning

I december år 2000 antog EU det så kallade ramdirektivet för vatten. Vattendirektivet innebär att hantering av yt- och grundvatten har fått en reglering genom lag. Kommunen berörs både som planerare, exploatör, tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Stadens arbete med vattenfrågor utgår idag från



vattenprogrammets organisation och handlingsplan. Stadens vattenprogram för 2006-2015 skiljer sig på flertalet punkter från vattenmyndighetens beslut.

Inför framtagandet av förvaltningsplanen ska vattenmyndigheterna genomföra offentliga samråd över dokumenten *arbetsprogram inför framtagande av förvaltningsplan* samt *miljöbedömning av åtgärdsprogram*. Samrådet innebär att kontoret har möjlighet att tycka till om vilka frågor som är prioriterade att arbeta med inom förvaltningen av våra grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten åren 2015-2021.

Staden berörs av den statusklassificering som görs på respektive vattenförekomst samt vilka miljökvalitetsnorm som beslutas. En felaktig klassning av vattenområden kan innebära att högre och kanske orealistiska krav kommer att ställas av vattenmyndigheten. Miljökvalitetsnormer som sätts är bindande och ska beaktas vid t ex prövning av verksamhet eller planer för ny bebyggelse. Miljökvalitetsnormerna kan framöver komma att styra hur staden kan utvecklas. Den svenska tolkningen av vattendirektivet är strängare och därmed är kraven tuffare än i många övriga europeiska länder. För att vattendirektivet ska fungera bra är det viktigt att tillämpningen blir lika i hela EU och konkurrensneutralitet råder.

Enligt vattendirektivet vilar ansvaret för att genomföra åtgärder på de som bidrar till att belasta vattenmiljön, dvs huvudprincipen är att förorenaren ska betala samt att skattemedel skall finansiera själva framtagande av åtgärdsprogrammet. Eftersom många av stadens miljöproblem är av historiskt ursprung och det föreligger svårighet att peka ut förorenaren, innebär det att skattemedel kommer att behövas för att finansiera åtgärder.

För Stockholms del kommer befolkningstätheten och den förväntade befolkningsökningen i regionen innebära stora utmaningar i arbetet med att uppnå en god status på våra yt- och grundvatten. Det kommer att krävas ett gemensamt förhållningssätt mellan alla aktörer och att konkreta åtgärder görs för att bevara och förbättra vattnets kvaliteter. Metoder och arbetssätt för att förbättra konsekvensanalyserna behöver utvecklas under kommande förvaltningscykel. I första hand behöver kostnader och kostnadseffektivitet för olika åtgärder redovisas. Arbetet med att beskriva och uppskatta miljönyttan behöver också utvecklas.

Bakgrund

I december år 2000 antog EU det så kallade ramdirektivet för vatten. Direktivet ställer krav på att EU:s medlemsländer arbetar på ett gemensamt sätt med vattenförvaltning. Arbetet ska vara inriktat på att minska föroreningar, främja hållbar vattenanvändning och förbättra tillståndet för de vattenberoende ekosystemen. Det övergripande målet är att uppnå god vattenstatus i alla vattenförekomster till år 2015, eller senast till år 2027.

I samband med att vattendirektivet infördes i svensk lagstiftning 2004 delades Sverige in i fem vattendistrikt som utgår från avrinningsområden. Stockholm tillhör Norra Östersjöns vattendistrikt. Distrikt sträcker sig från Dalälven i norr till Bråviken i söder och från Kilsbergen i väster till skärgården i öster. Distriktet är till ytan det minsta vattendistriktet i Sverige, men med flest antal invånare (2,9 miljoner). Stora delar av vattendistriktet präglas av den påverkan som mänskliga verksamheter har medfört och effekterna kan tydligt ses i vattenmiljöerna.

Arbetet med vattenförvaltning är organiserat i förvaltningscykler som omfattar sex år. Den första förvaltningscykeln avslutades 2009. Samma år inleddes den nuvarande cykel som sträcker sig fram till 2015. En förvaltningscykel innefattar: kartläggning av vattnet, bedömning av vattnets status, vattendelegationen¹ beslutar om miljökvalitetsnorm och om åtgärdsprogram. De olika arbetsmomenten återkommer under varje cykel, för att få kontroll av tillståndet och följa upp vilka effekter åtgärder ger. I slutet av varje förvaltningscykel sammanfattas arbetet i en förvaltningsplan som gäller för nästa cykel.

Innan den nya förvaltningsplanen tas fram genomför vattenmyndigheten offentliga samråd av arbetsprogram för 2015-2021 (Dnr 537-5558-12) och miljöbedömning av åtgärdsprogram (Dnr 537-5176-12). Offentligt samråd sker under 1 december 2012 till 1 juni 2013.

I slutet av 2014 kommer vattenmyndigheten presentera ett förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnorm inför den tredje förvaltningscykeln (2015-2021). Innan dokumentet fastställs i december 2015 genomförs samråd.

Exploateringskontorets synpunkter på vattenmyndighetens specifika frågor

Vattendirektivet innebär att hantering av vattenförekomster har fått en reglering genom lag som skall följas av myndigheter och kommuner. Kommunen berörs

¹ Varje vattenmyndighet har en vattendelegation. Vattendelegationen är utsedd av regeringen och består av sakkunniga representanter. Delegationen beslutar om större frågor tex miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan.

både som planerare, exploatör, tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Utöver detta har kommunerna en viktig roll i framtagande av kunskapsunderlag, delta i vattensamordningsgrupper lokalt och regionalt och med det praktiska åtgärdsarbetet. Åtgärdsprogrammen riktar sig direkt till kommuner och myndigheter. Exakt hur de ska genomföras avgör respektive myndighet. Stadens arbete med vattenfrågor utgår idag från vattenprogrammets organisation och handlingsplan. Stadens vattenprogram för 2006-2015 skiljer sig på flertalet punkter från vattenmyndighetens beslut.

De största miljöproblemen i distriktets ytvatten är enligt vattenmyndigheten övergödning och olika typer av fysisk påverkan (t ex vandringshinder och sjösänkningar) och i grundvatten är det problem med miljögifter främst växtskyddsmedel.

I stadens vattenprogram och i nuvarande dagvattenstrategi pekas dagvatten främst från trafikerade ytor ut som mest prioriterat att åtgärda och stora ekonomiska insatser har genomförts för att rena dagvattnet. En annan viktig fråga är att minska bräddning från de kommunala avloppsreningsverken och ledningsnätet. En utmaning för oss framöver är klimatförändringar som troligen kommer innebära nya krav vid planering och exploatering, exempelvis hur man hanterar förändrade nederbörds mängder samt hur vi tryggar en långsiktig dricksvattenförsörjning.

Enligt förslag från Vattenmyndigheten föreslås ett antalet nya ytvatten-förekomster för Stockholms stads del, antalet utökas från 10 stycken idag till 24 stycken år 2015. Staden berörs direkt av den statusklassificering som görs på respektive vattenförekomst. Tydliga riktlinjer kommer att behövas för att kunna statusklassificera de vattenförekomster som utgör kraftigt modifierade vatten som kontoret anser att Stockholms vattenområden till stor del består av. En felaktig klassning av vattenområden kan innebära att högre och kanske orealistiska krav kommer att ställas av vattenmyndigheten. Det finns idag stora osäkerheter i bedömningen av framförallt kemisk status, för både ytvatten och grundvatten. Statusklassningen anser kontoret behöver kvalitetssäkras för att få ett tillförlitligt verktyg.

Det är vattendelegationen i vattendistriktet som beslutar vilka miljökvalitets-normer som ska gälla för respektive vattenförekomst. Beslutsunderlaget tas fram av vattenmyndigheterna i samverkan med länsstyrelser, kommuner, vattenråd och andra myndigheter. Miljökvalitetsnormer som sätts är bindande och ska alltid beaktas vid t ex prövning av verksamhet eller planer för ny bebyggelse. Det finns ännu inte klarlagt hur miljökvalitetsnormerna skall tillämpas i urbana miljöer med de förutsättningar för samhällets funktioner som finns i städer. Denna fråga anser kontoret vara en av de väsentliga frågorna som bör klargöras och förtydligas. Miljökvalitetsnormerna kan framöver komma att styra hur staden kan utvecklas.

Stockholm ska självklart fortsätta arbeta med att förbättra vattenförekomsternas kvalitet men samtidigt måste staden få utvecklas och växa på ett hållbart sätt.

Det är fortfarande oklart vilken rättsverkan miljökvalitetsnormerna enligt vattendirektivet kommer att få i praktiken. För att vattendirektivet ska fungera bra är det av vikt att tillämpningen blir lika i hela EU och konkurrensneutralitet råder. Den svenska tolkningen av direktivet är strängare och därmed är kraven tuffare än i många övriga europeiska länder. Det finns en uppenbar risk att verksamhet och sysselsättning förflyttas till de länder som tillämpar vattendirektivet på ett "generösare" sätt.

Enligt vattendirektivet vilar ansvaret för att genomföra åtgärder på de som bidrar till att belasta vattenmiljön, dvs huvudprincipen är att förorenaren ska betala samt att skattemedel skall finansiera själva framtagande av åtgärdsprogrammet. Eftersom många av stadens miljöproblem är av historiskt ursprung och det föreligger svårighet att peka ut förorenaren, innebär det att skattemedel kommer att behövas för att finansiera åtgärder. I de fall det saknas ett tydligt ansvar behövs ett ekonomiskt system som kan finansiera eller stimulera eventuella aktörerna. För detta kan det behövas någon form av ekonomiskt styrmedel. Kontoret ser redan idag att kostnaderna ökar vid planläggning av nya bostads- och arbetsområden eftersom kraven på undersökningar och utredningar ökat genom krav från olika håll. Kostnaderna för åtgärder som framöver kommer bli aktuella för stadens vattenförekomster är idag svåra att överskåda. Enligt senaste åtgärdsprogrammet krävs någon form av åtgärd i ca 70 % av ytvattenförekomsterna och ca 10-20% av grundvattenförekomsterna inom vattendistriktet. I genomförandet av det första åtgärdsprogrammet uppskattades kostnaden till över 590 mnkr årligen för Norra Östersjöns vattendistrikt.

För Stockholms del kommer befolkningstätheten och den förväntade befolkningsökningen i regionen innebära stora utmaningar i arbetet med att uppnå en god status på våra yt- och grundvatten. Det kommer att krävas ett gemensamt förhållningssätt mellan alla aktörer och att konkreta åtgärder görs för att bevara och förbättra vattnets kvaliteter. Den stora utmaningen för staden de närmaste åren blir att prioritera och påbörja arbetet med åtgärder i flera av de vatten där statusen inte uppnås. Skattepengar måste avsättas centralt ifrån om staden ska kunna arbeta med konkreta åtgärder enligt vattendirektivet.

Metoder och arbetssätt för att förbättra konsekvensanalyserna behöver utvecklas under kommande förvaltningscykel. I första hand behöver kostnader och kostnadseffektivitet för olika åtgärder redovisas. Arbetet med att beskriva och uppskatta miljönyttan behöver också utvecklas. Det är viktigt att pengarna läggs där de gör mest miljönytta det vill säga åtgärden kanske behöver göras uppströms inom en annan kommuns gränser. Vem ska och kan då betala? Alla kommuner nedströms som kan dra nytta av åtgärden eller den kommun åtgärden görs i osv.



Under den första förvaltningscykeln har vattenmyndigheten byggt upp kunskapen och vad som behöver göras för att bevara och förbättra vattenkvaliteten. Vi anser att det bör tas fram en *nationell handledning* som utgör stöd på lokal nivå vid övervakning och analys.

I slutet av förra året publicerade EU-kommissionen sin utvärdering av medlemsländernas implementering av direktivet. Sverige får kritik på flera punkter. De allvarligaste bristerna gäller vattenmyndigheternas övervakningsprogram som är otillräckliga och ofullständiga samt åtgärdsprogrammen som saknar konkreta åtgärder för att uppnå god vattenstatus.

Det är tydligt i vattenförvaltningen hur och när staden kan delta och tycka till om arbetet och arbetsmomenten. Dock har remissmaterialet hittills varit mycket omfattande, vilket medför att det tar mycket tid att sätta sig in i allt material och föreslå bra och lämpliga förbättringar.

Exploateringskontorets förslag

Kontoret föreslår att:

- tydliga kvalitetssäkrade riktlinjer tas fram centralt för att statusklassificera vattenförekomster.
- miljökvalitetsnormer för vattenförekomster i urbana miljöer ses över så förutsättningar för samhällets funktioner beaktas.
- nationell handledning tas fram vad gäller övervakning och analys.
- konsekvensanalyser (kostnad och miljönytta) tas fram innan kommande förvaltningscykel.

Slut