

Handläggare

Juha Salonsaari

Telefon: 08-508 28 792

Till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

2019-03-05 p.25

**Rapportering från myndigheter och kommuner
till vattenmyndigheterna om genomförandet av
åtgärdsprogram 2016-2021**

Utskick från vattenmyndigheterna den 28 november 2018

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till svar på återrapportering, [bilaga 1](#).
2. Justera ärendet omedelbart

Monika Gerdhem

Maria Svanholm

Tf. förvaltningschef

Avdelningschef

Sammanfattning

Genom implementeringen av EU:s vattendirektiv (2000/60/EG) har Sveriges kommuner fått ett stort ansvar för att genomföra och driva på arbetet med att nå miljökvalitetsnormerna för vatten.

Kommuner och myndigheter är ansvariga för att miljökvalitetsnormerna ska följas och att åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet ska vidtas. Detta regleras i 5 kap 8 § miljöbalken.

I december 2016 beslutade vattendelegationerna i Sveriges fem vattendistrikt om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och

förvaltningsplan för vattendistriktens vattenförekomster för vattenförvaltningscykel 3, dvs 2016-2021. Åtgärdsprogrammet visar, på en övergripande nivå, vad kommunerna behöver göra för att nå god vattenstatus men ger inte kommunerna konkret vägledning för hur detta ska ske. För att möta kraven har Stockholms stad valt att ta fram egna, lokala åtgärdsprogram för samtliga vattenförekomster.

Vattenmyndigheterna riktar åtgärder till elva centrala myndigheter samt till samtliga länsstyrelser och kommuner. Förutom att genomföra de myndighetsspecifika åtgärderna ska myndigheter och kommuner i enlighet med åtgärd 1 i åtgärdsprogrammet, årligen rapportera till vattenmyndigheterna om deras genomförande av åtgärderna enligt åtgärdsprogrammet.

Sammantaget bedömer miljöförvaltningen att de teoretiska och planeringsmässiga förutsättningarna för att nå miljökvalitetsnormerna och följa åtgärdsprogrammet är relativt goda och att en hållbar dagvattenhantering inom staden kan nås genom handlingsplanen för god vattenstatus, lokala åtgärdsprogram, åtgärdsnivån, riktlinjerna samt de exploateringsavtal staden skriver. Det är dock helt avgörande att det fysiska åtgärdsgenomförandet behöver intensifieras för att god vattenstatus i stadens alla vattenförekomster ska kunna nås i tid. För att säkerställa ett effektivt fysiskt åtgärdsgenomförande behöver kvarvarande osäkerheter rörande ansvar för projektledning samt investering och drift av såväl åtgärder i avrinningsområdet som i recipient lösas.

Ett avtal rörande ansvarsfördelningen för dagvattenhantering mellan Stockholm Vatten AB och Trafikkontoret förväntas antas av kommunfullmäktige i början av 2019. Motsvarande avtal planeras mellan Stadsdelsförvaltningarna och Stockholm Vatten och Avfall AB. Vidare bör ansvarsfrågorna rörande sjörestaureringar, som exempelvis fällning av fosforrika bottensediment, vassklippning, utfiskning etc. lösas genom att motsvarande avtal träffas mellan Exploateringskontoret och Stockholm Vatten och Avfall AB.

Staden har en god organisation för framtagande av lokala åtgärdsprogram och planering av åtgärder på en övergripande nivå, men saknar i dagsläget en effektiv organisation och ändamålsenlig finansieringsform för praktiskt åtgärdsgenomförande och långsiktig drift av åtgärder. Den centrala medelsreserven bidrar till att stimulera mindre investeringar, men löser inte den långsiktiga finansieringen för större investeringsprojekt som löper över flera år samt långsiktig drift eftersom driftsmedlen är årliga.

Vattenmiljöfrågorna behöver bli en naturlig del av hela stadsplanerings- och exploateringsprocessen från planering till uppföljning. På grund av de legala begränsningarna i plan- och bygglagen vad gäller möjligheterna att i detaljplaner ställa tekniska

egenskapskrav behöver miljökompetensen finnas med i hela stadsbyggnadsprocessen och de miljökrav som ställs behöver följas upp av tillsynsmyndigheten i samband med att projekten har genomförts. När det gäller nybyggnation på stadens mark finns andra förutsättningar att genom markanvisningsavtal med berörd byggherre ställa konkreta krav för att exploateringen inte skall försämra vattenstatusen eller äventyra möjligheterna att nå god status i den berörda vattenförekomsten.

Miljöförvaltningens förslag till svar finns i bilaga 1 och kommer att skickas in via webbformulär.

Ärendets beredning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått uppdraget att besvara enkäten för stadens räkning. Svaren har tagits fram av miljöförvaltningen i samråd med Stockholm Vatten och Avfall och stadsbyggnadskontoret. Svaren har även kommunicerats med övriga hårda förvaltningar.

Bakgrund

Vattenmyndigheterna skickar årligen ut en begäran om återrapporering till samtliga kommuner och åtgärdsmyndigheter. E-post med länk till webbformuläret har skickats till länsstyrelsernas och kommunernas officiella epostbrevlåda den 30 november 2018.

Motsvarande uppföljning har genomförts årligen sedan 2011 som en del av uppföljningen av Åtgärdsprogram för vatten 2009-2015 med undantag av 2017 på grund av att åtgärdsprogrammets antagande försköts ett år.

Rapporteringen utgör underlag för en uppföljning av genomförda åtgärder för att bedöma huruvida fastställda miljökvalitetsnormer för vatten kommer att uppnås eller inte.

Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid för nu aktuell återrapporering till den 15 mars med anledning av att ärendet kommer att tas upp på nämndens sammanträde den 5 mars. Ärendet måste därför justeras omedelbart.

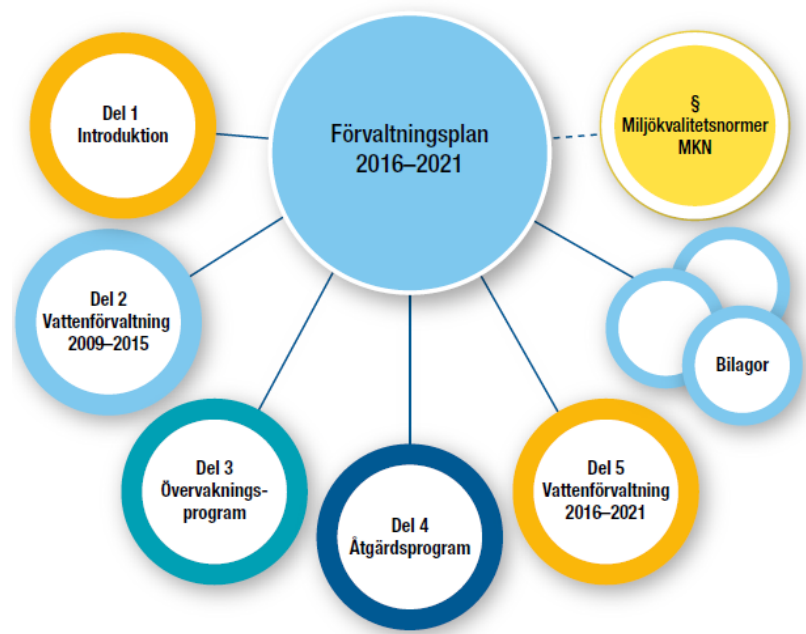
2016års åtgärdsprogram

I december 2016 beslutade vattendelegationerna i Sveriges fem vattendistrikt om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktens vattenförekomster för vattenförvaltningscykel 3, 2016-2021.

Kommuner och myndigheter är ansvariga till att miljökvalitetsnormerna ska följas och att åtgärder enligt åtgärdsprogrammet ska vidtas. Detta regleras i 5 kap miljöbalken.

Åtgärdsprogrammet riktar åtgärder till elva myndigheter samt till samtliga länsstyrelser och kommuner. Förutom att genomföra de myndighetsspecifika åtgärderna ska myndigheter och kommuner i enlighet med åtgärd 1 i åtgärdsprogrammet årligen rapportera till vattenmyndigheterna om deras genomförande av respektive åtgärder.

Åtgärdsprogrammet och övriga delar i förvaltningsplanen åskådliggörs i figur 1 samt beskrivs i nedanstående lista.



Figur 1. Översikt över förvaltningsplanens delar samt föreskriften för miljökvalitetsnormer.

Del 1 sammanfattar och inleder hela förvaltningsplanen. Här beskrivs ansvar, uppdrag och roller på olika nivåer i vattenförvaltningsarbetet, tillsammans med en bakgrund till varför arbetet är så viktigt. Här finns också en sammanfattning av åtgärdsprogrammet.

I del 2 återfinns alla resultat från kartläggnings- och analysarbetet. Här finns även information om principer för framtagande av miljökvalitetsnormerna.

Del 3 utgör Övervakningsprogram 2009–2015 och visar bland annat vilken övervakning som ligger till grund för status-klassificeringarna.

Del 4 innehåller samtliga åtgärder riktade till myndigheter och kommuner samt en sammanfattning av den samhällsekonomiska konsekvensanalysen av dessa åtgärder.

I del 5 beskriver vattenmyndigheterna vilka frågor som behöver beaktas inom vattenförvaltningen de kommande sex åren.

I Länsstyrelsens författningssamling finns föreskriften om miljö-kvalitetsnormer för vatten. För varje vattenförekomst inom vattendistriktet finns beskrivet vilka miljö-kvalitetsnormer som har fastställts.

Till förvaltningsplanen finns ett antal bilagor. I dessa går det att läsa allt om vilka metoder och arbetssätt som använts i statusklassificeringen, vilka krav från vattenförvaltnings-förordningen som förvaltningsplanen uppfyller och vilka referenser som har använts i arbetet. Bland bilagorna finns även de åtgärdsområdessammanställningar som på en finare geografisk skala beskriver vilka åtgärder som behöver genomföras i syfte att följa miljö-kvalitetsnormerna.

Förvaltningsplanen och övriga delar finns tillgängliga på vattenmyndigheternas hemsida:

<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/publikationer/norra-ostersjon/beslutsdokument/Pages/Forvaltningsplan-2016-2021-for-Norra-ostersjons-vattendistrikt.aspx>

Förutom ovan nämnda underlag återfinns underlag per vattenförekomst rörande statusklassificering, påverkansanalyser samt fysiska åtgärder i databasen VISS – vatteninformationssystem Sverige (<http://viss.lansstyrelsen.se/>).

Kommunernas åtgärder i åtgärdsprogrammet

I den sammanställning som följer nedan har av utrymmesskäl endast åtgärdsformuleringen tagits med. För den som är intresserad av mer information hänvisas till åtgärdsprogrammet i sin helhet på vattenmyndigheternas hemsida:

<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/publikationer/norra-ostersjon/beslutsdokument/Pages/Forvaltningsplan-2016-2021-for-Norra-ostersjons-vattendistrikt.aspx>

Myndigheter och kommuner, åtgärd 1

Alla myndigheter och kommuner som omfattas av detta åtgärdsprogram ska senast i februari varje år, med början 2018, rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljö-kvalitetsnormerna för vatten inom myndighetens eller kommunens verksamhets-

område kan följas. Utvecklingen av rapporteringen görs i samverkan med Vattenmyndigheten.

Kommunerna åtgärd 1

Kommunerna ska bedriva tillsyn enligt miljöbalken inom sina verksamhetsområden, avseende verksamheter som påverkar vattenförekomster, i sådan omfattning att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. Åtgärden ska medföra att det för sådana verksamheter ställs krav på åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

Kommunerna åtgärd 2

Kommunerna ska bedriva tillsyn så att

- a) utsläppen av kväve och fosfor från jordbruk och hästhållning minskas samt att
- b) tillförseln av växtskyddsmedel minskar,

till vattenförekomster där det finns en risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärden ska medföra att det för berörda verksamheter ställs krav på åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

Kommunerna åtgärd 3

Kommuner ska prioritera och genomföra sin tillsyn så att de ställer de krav som behövs för att utsläppen av näringsämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen från

- a) avloppsledningsnät och
- b) avloppsreningsverk

minskar till vattenförekomster där det finns en risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

Kommunerna åtgärd 4

Kommunerna ska säkerställa minskade utsläpp från enskilda avlopp, genom:

- a) att ställa krav på begränsade utsläpp av fosfor och kväve där det behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas,
- b) att prioritera tillsynen av enskilda avlopp för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående genomföras kontinuerligt.

Kommunerna åtgärd 5

Kommunerna ska säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Kommunerna behöver särskilt

- a) anordna erforderligt skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m³/dygn
- 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 över vattenskyddsområden,
- d) uppdatera översiktsplanerna med regionala vattenförsörjningsplaner,
- e) säkerställa att tillståndspliktiga allmänna yt-och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Kommunerna åtgärd 6

Kommunerna ska genomföra sin översikts- och detaljplanering samt prövning enligt plan- och bygglagen så att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden behöver genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Kommunerna åtgärd 7

Kommunerna ska upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden behöver genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Kommunerna åtgärd 8

Kommunerna ska utveckla planer för hur dagvatten ska hanteras inom kommunen med avseende på kvantitet och kvalitet. Dagvattenplanerna ska bidra till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningens förslag till svar på återrapporeringen framgår av bilaga 1. Nedan utvecklar förvaltningen det resonemang som ligger till grund för de föreslagna svaren.

Vattenmyndighetens möjligheter att ställa åtgärder riktade mot verksamhetsutövare är begränsad genom den svenska förvaltningsmodellen, vilket innebär att vattenmyndigheterna enbart kan ställa åtgärder mot kommuner i deras roll som myndighet.

Rapporteringen är tänkt att utgöra underlag för en uppföljning av genomförda åtgärder för att bedöma huruvida fastställda miljö kvalitetsnormer för vatten kommer att uppnås eller inte. Miljöförvaltningen anser att uppföljningen fungerar för att vattenmyndigheterna ska kunna bilda sig en uppfattning om huruvida kommuner och myndigheter utför sina åtaganden enligt åtgärdsprogrammet, men eftersom steget mellan de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet och de faktiska fysiska åtgärder som krävs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas är så stor är det tveksamt om rapporteringen ger underlag för bedömning av huruvida miljö kvalitetsnormerna följs.

Frågorna i återrapporeringen bör tydligare kopplas till det faktiska fysiska åtgärdsarbete som kommunerna genomför mot bakgrund av åtgärdsområdesbilagorna. Annars finns det risk att kommunernas svar på enkäten ger föga vägledning för att bedöma om en viss vattenförekomst kan uppnå god status inom den utsatta tiden. Miljöförvaltningen hänvisar mot bakgrund av ovanstående till de lokala åtgärdsprogram som i Stockholm är under framtagande. Dessa ger en mer verklighetsanpassad och korrekt bild av huruvida god status kan nås i respektive vattenförekomst än kommunens åtgärder enligt åtgärdsprogrammet.

För att förbättra möjligheterna att kunna bedöma huruvida miljö kvalitetsnormerna kan följas eller inte anser miljöförvaltningen att återrapporeringen bör kompletteras med en förfrågan om vilka fysiska åtgärder kommunerna har genomfört och planerat att genomföra. Denna information bör användas för att uppdatera

informationen gällande åtgärder i databasen VISS – vatteninformationssystem Sverige (<http://viss.lansstyrelsen.se/>). Miljöförvaltningen avser driva denna linje i kommande samverkan med vattenmyndigheterna.

Miljöförvaltningen anser att åtgärderna i åtgärdsprogrammet, åtgärdsområdessammanställningarna och VISS trots förbättringarna sedan förra förvaltningscykeln fortfarande ger för litet stöd för kommunerna i det praktiska åtgärds genomförandet.

Mot bakgrund av detta har miljöförvaltningen tagit fram en handlingsplan som pekar ut vägen mot att uppnå god vattenstatus i stadens vattenförekomster till år 2021 eller senast till år 2027. Handlingsplanen för god vattenstatus antogs av kommunfullmäktige 2015-03-09.

En central del i handlingsplanen för god vattenstatus är att lokala åtgärdsprogram ska utarbetas för de 23 vattenförekomster som ligger helt eller delvis inom stadens gränser. Lokala åtgärdsprogram som tas fram på kommunal nivå har inte samma rättsliga status som Vattenmyndighetens åtgärdsprogram, vilka beslutas med stöd av miljöbalken. De ska ses som ett förtydligande av vad som behöver göras, med utgångspunkt från de åtgärder som Vattenmyndigheten föreslår. Syftet med lokala program är att konkretisera vattenarbetet så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs i enskilda vattenförekomster.

Förutom Handlingsplanen för god vattenstatus samt de lokala åtgärdsprogrammen har kommunfullmäktige även beslutat om en ny dagvattenstrategi i mars 2015. Med utgångspunkt ifrån dagvattenstrategin och miljökvalitetsnormerna har en förvaltningsövergripande arbetsgrupp tagit fram riktlinjer samt en åtgärdsnivå i syfte att underlätta och enhetliggöra en hållbar dagvattenhantering i staden. Åtgärdsnivån och riktlinjerna utgör viktiga underlag för att staden ska kunna möta kraven i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Miljöförvaltningen tar fram en årlig tillsynsplan som omfattar alla områden och bygger bl.a. på en miljö- och hälsoutredning där utsläpp till vatten omfattas. Planen är emellertid inte explicit kopplad till de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheten beslutat om. Inom miljötillsynen är det emellertid en självklarhet att granska hela den påverkan som viss verksamhetsutövare har på en vattenförekomst.

Det pågående arbetet med lokala åtgärdsprogram bygger på miljökvalitetsnormerna samt identifierar förbättringsbehov och som en följd av detta kan också relevanta tillsynsområden och tillsynsaktiviteter identifieras.

Kommande tillsynsutredning kommer att utgå ifrån miljökvalitetsnormerna och de lokala åtgärdsprogrammen, vilket innebär att framtida tillsynsplaner kommer att ha en tydligare koppling till miljökvalitetsnormerna än tidigare.

Vad gäller dricksvatten och dricksvattenskydd bedömer miljöförvaltningen utifrån de svar som Stockholm vatten och Avfall har lämnat i enkäten att skyddet är tillfredsställande och att staden kommer att förlita sig på den regionala vattenförsörjningsplanen och inte ta fram någon egen.

Beträffande frågorna rörande översikts- och detaljplanering har Stadsbyggnadskontoret svarat att staden har goda förutsättningar att planera för att miljökvalitetsnormerna kan följas genom stöd från dagvattenstrategin med åtgärdsnivå och riktlinjer samt underlag från lokala åtgärdsprogram. Områdesplaneringen, som är tänkt att utgöra ett steg mellan översiktsplan och detaljplan ger möjligheter att planera för vattenfrågorna i ett större geografiskt perspektiv.

Miljöförvaltningen bedömer sammantaget att de teoretiska och planeringsmässiga förutsättningarna för att nå målet är relativt goda och att en hållbar dagvattenhantering på stadens egen mark kan nås genom handlingsplanen för god vattenstatus, lokala åtgärdsprogram, åtgärdsnivån, riktlinjerna samt de exploateringsavtal staden skriver. Det är dock helt avgörande att det fysiska åtgärdsgenomförandet behöver intensifieras för att god vattenstatus i stadens alla vattenförekomster ska kunna nås i tid.

För att säkerställa ett effektivt fysiskt åtgärdsgenomförande behöver kvarvarande osäkerheter rörande ansvar för projektledning samt investering och drift av såväl åtgärder i avrinningsområdet som i recipient lösas. Inom avrinningsområdet avses främst åtgärder för att fördröja och rena dagvatten samt sanering av förorenade områden och med åtgärder i recipient avses främst förbättrande av fysiska livsmiljöer, fällning av fosforrika sediment och sanering av förorenade sediment.

Ett avtal rörande ansvarsfördelningen för dagvattenhantering mellan Stockholm Vatten AB och Trafikkontoret förväntas antas av kommunfullmäktige i början av 2019. Motsvarande avtal planeras mellan Stadsdelsförvaltningarna och Stockholm Vatten och Avfall AB. Vidare bör ansvarsfrågorna rörande sjörestaureringar, som exempelvis fällning av fosforrika bottensediment, vassklippning, utfiskning etc. lösas genom att motsvarande avtal träffas mellan Exploateringskontoret och Stockholm Vatten och Avfall AB.

Vattenmiljöfrågorna behöver bli en naturlig del av hela stadsplanerings- och exploateringsprocessen från planering till uppföljning. På grund av de legala begränsningarna i plan- och bygglagen vad gäller möjligheterna att i detaljplaner ställa tekniska egenskapskrav behöver miljökompetensen finnas med i hela stadsbyggnadsprocessen och de miljökrav som ställs behöver följas upp av tillsynsmyndigheten i samband med att projekten har genomförts. När det gäller nybyggnation på stadens mark finns andra förutsättningar att genom markanvisningsavtal med berörd byggherre ställa konkreta krav för att byggnationen inte skall försämra vattenstatusen eller äventyra möjligheterna att nå god status i den berörda vattenförekomsten.

Bilagor

1. Frågor till kommunerna för rapportering av genomförda åtgärder i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2017 samt miljöförvaltningens förslag till svar på frågorna.