

Handläggare
Hillevi Virgin
Telefon: 08- 508 28 191**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2020-06-16, p.26

Stärkt lokalt åtgärdsarbete, att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr KS 2020/647

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart

Anna Hadenius
FörvaltningschefMaria Svanholm
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat utredningen ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete, att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)” till nämnden för yttrande senast den 14 juli 2020. Uppdraget har varit att föreslå hur övergödningen av våra vatten kan minska genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Drivkrafter bakom det lokala åtgärdsarbetet har analyserats liksom vilka styrmedel som bidrar till att stärka det och hur arbetet kan finansieras. Förslag på tre nya etappmål i miljömålssystemet har också presenterats.

Miljöförvaltningens kommentarer i detta tjänsteutlåtande är koncentrerade till de delar av utredningen som har betydelse för den kommunala verksamheten och det lokala åtgärdsarbetet.

Förvaltningen instämmer i att åtgärdstakten behöver öka för att komma till rätta med övergödningsproblematiken i landet men vill även poängtera att det är viktigt att samtidigt hantera de övriga ämnen och kvalitetsfaktorer som följer av EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljödirektivet. Större fokus behöver läggas på att genomföra konkreta åtgärder som minskar såväl övergödning som påverkan av miljögifter och fysiska förändringar i våra vatten. Ansvar för detta ligger till stor del på kommunerna, där den lokala kunskapen om enskilda vattenförekomster är störst.

Sammanfattningsvis framför förvaltningen följande synpunkter på utredningen och förslagen:

- Förvaltningen delar utredningens samlade bild att det behöver genomföras fler fysiska åtgärder och välkomnar förslaget att utreda nya styrmedel samt förändringar i befintliga styrmedel för att stärka det lokala åtgärdsarbetet och öka åtgärdstakten.
- Det ägnas för lite utrymme åt tätortspåverkan via dagvatten som föroreningskälla. Dagvatten är en betydande påverkanskälla för tätortsnära vatten och frågan bör behandlas under en egen punkt och eventuellt behöver nya förslag formuleras kring detta.
- Förvaltningen anser att övergödningsfrågan inte bör lyftas ut och behandlas separat i lokala åtgärdsplaner utan samtliga vattenrelaterade miljöproblem bör behandlas, förslagsvis per avrinningsområde för att få en tillräcklig konkretiseringsnivå.
- En lokal samordningsfunktion stärker det lokala åtgärdsarbetet och länsstyrelsen bör få ett tydligare ansvar att samordna arbetet.
- Förvaltningen ser etappmålet om enskilda avlopp som något positivt, samtidigt är det mycket snarlikt den åtgärd kring enskilda avlopp som redan finns formulerad i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.
- Förvaltningen är positiv till att undantag från strandskydd och biotopskydd ska kunna ges för vissa våtmarker och dammar, förutsatt att åtgärderna inte medför andra miljöproblem
- En förstärkning av LOVA-bidraget välkomnas men föreslagen ökning av anslaget bedöms inte vara tillräckligt för att möta de behov som finns i hela landet. Även bidraget till uppföljning av åtgärder behöver öka.
- Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om att ta fram ett system för ekologisk kompensation. I större tätortsnära kommuner kan kompensationsåtgärder behövas

på grund av platsbrist. Möjligheterna att genomföra kompensationsåtgärder i angränsande kommuner bör även utredas vidare.

- Mer tillförlitliga ekonomiska modeller för bedömning av kostnader och nyttor än betalningsviljestudier behöver tas fram.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Utredningen antog namnet Övergödningsutredningen (M 2018:02).

Utredningen konstaterar att problemet med övergödning är omfattande och trots ett mångårigt arbete med frågan och stora kunskaper om orsaker och metoder som är effektiva för att minska läckaget av näringsämnen uppnås inte miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*, ej heller målen i EU:s ramdirektiv för vatten.

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur övergödningen av kustvatten, sjöar och vattendrag effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Uppdraget har innefattat att analysera drivkrafter bakom det lokala åtgärdsarbetet, vilka styrmedel som bidrar till att stärka det och hur arbetet kan finansieras. Utredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag på etappmål som kan bidra till att vi når miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* samt att vissa delmål i Agenda 2030 nås, främst delmål 6.6 om att senast 2020 skydda och återställa de vattenrelaterade ekosystemen samt delmål 14.1 om att till 2025 förebygga och avsevärt minska alla slags föroreningar i havet, i synnerhet från landbaserad verksamhet.

Utredningen har lämnat ett antal förslag som kort presenteras nedan:

- Tre nya etappmål föreslås i miljömålssystemet gällande enskilda avlopp, effektivare gödselanvändning och våtmarker.
- Det föreslås att länsstyrelser och kommuner ska ha en samordnande roll i det lokala åtgärdsarbetet, att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner för övergödning och att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion i det lokala åtgärdsarbetet.
- Det bör gälla ett generellt undantag från strandskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Motsvarande undantag från biotopskydd ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts med detta syfte.

- Kravet på tillstånd till vattenverksamhet ska inte gälla för odling av sjöpungar och alger, s.k. blå fånggrödor.
- Uppföljningen av LOVA-stödet ska stärkas och anslaget ska utökas när en bättre uppföljning är på plats.
- Det finns ett behov av att se över nuvarande regelverk och utforma nya regler gällande markavvattningsföretag samt ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare.
- Stöden till upptag av näringsämnen från havet behöver utvecklas i riktning mot resultatbaserade stöd.

I februari 2020 presenterade utredningen sitt slutbetänkande ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete, att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)”. Utredningen har nu remitterats till bland annat Stockholms stad.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete, att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10) till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kommunstyrelsen har även remitterat förslaget till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, trafiknämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB (Stockholm Vatten och Avfall AB) och idrottsnämnden. Svar ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast den 14 juli 2020.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar utredningens samlade bild att det behöver genomföras fler fysiska åtgärder och välkomnar förslaget att utreda nya styrmedel samt förändringar i befintliga styrmedel för att stärka det lokala åtgärdsarbetet och öka åtgärdstakten. Styrmedel kan vara både politiska, juridiska och ekonomiska, till exempel införandet av utsläppsavgifter, utsläppsrätter, ersättningar och stöd, allmänna hänsynsregler och lagkrav enligt miljöbalken. Övergödningsfrågan är komplex och omfattande samtidigt som det tar tid innan de ekologiska systemen återhämtar sig.

Förslagen i utredningen handlar bland annat om att stärka det lokala åtgärdsarbetet genom att inrätta en nationell stödfunktion och regionala och kommunala åtgärdssamordningsfunktioner samt att förenkla införande av lösningar som underlättar åtgärdsarbetet, t.ex. undantag från strandskydd och biotopskydd vid anläggande av våtmarker och dammar. Många av de förslag som ges i utredningen återfinns dock till stor del redan i nationell lagstiftning, till exempel krav på fullgod rening i enskilda avlopp, samt i EU:s vattendirektiv där kravet på god ekologisk status innefattar övergödning, och

bidrar därmed inte till att snabba på arbetet med att komma till rätta med övergödningen i landets sjöar, vattendrag och kustvatten.

Övergödning (kap 3)

I utredningen beskrivs källor till övergödning och här nämns tätorter via dagvatten som en huvudsaklig påverkansfaktor. De nationella beräkningarna visar på en fosforpåverkan på havet via dagvatten på lite mer än fyra procent, vilket är en låg siffra, samtidigt som man här betonar att det lokalt kan se annorlunda ut. Dagvatten är en av de största påverkanskällorna i många kommuner, särskilt i storstadsområden. Överlag finns lite skrivet om dagvattenpåverkan och inga förslag finns formulerade kring just detta. Förvaltningen anser att påverkan via dagvatten bör behandlas mer ingående i kap 3 och även redogöras för i en egen punkt under kapitel 3.4.

Kommunerna och åtgärdsarbetet (kap 9.1.1)

Utredningen föreslår att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser inom de avrinningsområden som respektive kommun tillhör. Planerna ska komplettera och konkretisera vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Kommunerna har en central roll i arbetet mot övergödning, både genom de åtgärder som riktar sig till kommuner inom ramen för vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och i beaktandet av miljökvalitetsnormer vid prövning av tillstånd, utövande av tillsyn mot verksamheter samt i kommunens planarbete.

Förvaltningen anser att övergödningsfrågan inte bör lyftas ut och behandlas separat i lokala åtgärdsplaner utan samtliga vattenrelaterade miljöproblem bör behandlas där man strävar efter att uppnå både god kemisk och god ekologisk status. För att få en tillräcklig konkretiseringsnivå, där det t.ex. är möjligt att peka på vilka objekt som tillsynen behöver fokusera särskilt på eller där åtgärdsförslagen är så pass väl utpekade att det är möjligt att gå vidare med förstudier och genomförande, är det dessutom av stor vikt att lokala åtgärdsplaner tas fram per vattenförekomst. De lokala åtgärdsplanerna bör ta ett helhetsgrepp om vattenförekomsten där samtliga miljöproblem adresseras. I och med att vattnet inte känner några gränser bör den gängse principen att se till hela avrinningsområdet gälla även i övergödningsfrågan.

Stockholms stad har antagit en handlingsplan för god vattenstatus och arbetar sedan flera år tillbaka med att ta fram lokala åtgärdsprogram för samtliga vattenförekomster inom staden där målet är att uppnå både god kemisk och god ekologisk status. I de

lokala åtgärdsprogrammen finns lokala analyser som pekar ut vad som behöver göras och var åtgärder kan sättas in. Stort fokus ligger redan idag på att identifiera källor som bidrar till övergödning och att ta fram förslag till lämpliga åtgärder. Det handlar till exempel om reningsanläggningar för dagvatten där reduktionen av fosfor i kilo/år uppskattas men även fällning av fosfor i sediment för att förhindra internbelastning. Arbetet sker tillsammans med berörda förvaltningar inom staden och i de fall där staden delar en vattenförekomst med angränsande kommuner sker arbetet tillsammans med dessa kommuner men även med andra berörda aktörer som t.ex. vattenvårdsförbund. De lokala åtgärdsprogrammen utgör ett viktigt underlag i arbetet med att planera och genomföra åtgärder men även i kommunens arbete med tillståndsprövning och tillsyn samt i detaljplanearbetet.

Åtgärdssamordning mot övergödning (kap 9.1.2).

I utredningen föreslås att länsstyrelser och kommuner i områden med övergödningssproblem bör ha en samordningsfunktion mot övergödning. Förvaltningen anser att det är otydligt vad utredningen menar. Större kommuner kan visserligen ha tillräckligt med resurser för samordning av åtgärder mellan kommuner och andra aktörer men generellt saknas detta i stora delar av landet. Länsstyrelsen har en viktig funktion som samordnare av vattenarbetet inom ett län, särskilt i de fall vattenförekomster delas av flera kommuner. Förvaltningen menar därför att det är länsstyrelsen som behöver stödja kommunerna i prioritering och genomförande av åtgärder. Det innebär även att fungera som stöd att söka externa medel för genomförande av konkreta åtgärder.

Etappmål om enskilda avlopp (kap 9.2)

Utredningen föreslår ett nytt etappmål med formuleringen att senast 2030 ska alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden vara utrustade med godkänd reningsteknik. Förvaltningen ser etappmålet som positivt och tror att det kan öka åtgärdstakten gällande enskilda avlopp. Etappmålet är dock mycket snarlik den åtgärd kring enskilda avlopp som finns formulerad i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och frågan är om den behövs på ytterligare ett ställe. Att enskilda avlopp har godkänd rening är sedan länge ett lagkrav enligt miljöbalken och om målet ska kunna uppnås behöver kommunerna prioritera frågan och stärka sin tillsyn.

Undantaget från strandskyddet och biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar (kap 9.3.3-4)

Utredningen föreslår att ett generellt undantag från strandskyddet införs i 7 kap. 16 a § miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska

näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Vidare föreslår utredningen att även ett undantag från biotopskyddet införs i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken för samma vatten. Förvaltningen är positiv till att utredningen försöker hitta lösningar för att underlätta anläggandet av våtmarker och dammar med syfte att minska näringsbelastningen men ser samtidigt en risk med att inte alla miljöaspekter belyses om generella undantag ges för biotopskydd. Det kan till exempel handla om att en ny våtmark eller damm medför att fiskvandring och lek försvåras.

Förstärkning av LOVA (kap 9.5.2)

Utredningen ska enligt kommittédirektivet redovisa samhällsekonomiska konsekvensanalyser av de förslag som presenterats i betänkandet. För att klara de utmaningar som landets kommuner står inför, både vad gäller övergödning och övriga kvalitetsfaktorer för vatten som bland annat följer av EU-lagstiftningen, kommer det behövas en kombination av statliga medel och kommunal medfinansiering. Förvaltningen menar att en utökning av det statliga stödet till lokala vattenåtgärder (LOVA) är välkommet. Utredningen anger att en relativt kraftig höjning av LOVA-anslaget föreslås, från dagens 240 miljoner kronor till 325 miljoner kronor år 1. Det innebär en ökning på 85 miljoner kronor det första året. År 2 föreslås ytterligare ökning till 400 miljoner kronor 2 och 460 miljoner kronor år 3.

Trots en ökning av LOVA-stödet menar förvaltningen att den inte motsvarar behovet av ekonomiskt stöd som finns i hela landet för att komma till rätta med de problem som följer av övergödning i våra vattenområden. Som exempel kan nämnas att åtgärdsbehoven för att klara miljökvalitetsnormerna för vatten i enbart en vattenförekomst i Stockholmsområdet, sjön Magelungen, beräknas kosta cirka 200 miljoner kronor. Dessa åtgärder uppskattas kunna reducera fosfor med 150-240 kg/år.

Det föreslås även att en miljon kronor/år ska gå till uppföljning av LOVA-åtgärder. Utvärdering av åtgärder är generellt sett eftersatt men viktig för att kunna avgöra om åtgärderna fått avsedd effekt. Förvaltningen anser att bidraget till uppföljning av åtgärder behöver öka

Kompensationsåtgärder (kap 9.5.4)

Utredningen föreslår att ett system för ekologisk kompensation för näringsläckage utreds specifikt med syfte att inrätta ett sådant system på ett sätt så att det kan byggas ut gradvis. Förvaltningen välkomnar att ett system för ekologisk kompensation utreds. I större

tätbefolkade kommuner där stor del av marken redan är planlagd för specifika ändamål kan ett behov finnas att genomföra åtgärder på annan plats just på grund av platsbrist. Inom Stockholms stads arbete med att ta fram lokala åtgärdsprogram har denna problemställning dykt upp inom flera avrinningsområden. I förekommande fall har det inte funnits plats för att t.ex. anlägga en dagvattendamm inom stadens del av avrinningsområdet samtidigt som det i en angränsande kommun kan finnas mer ytor att använda. Förvaltningen föreslår därför att möjligheterna för en kommun att genomföra åtgärder i angränsande kommuner, som kompensation då utrymme saknas i den egna, bör utredas vidare. Enskilda avlopp ska enligt lag ha godkänd rening och i och med att det är ett lagkrav borde de inte ges möjlighet att slippa krav på utsläppsminskningar genom att finansiera kompensationsåtgärd i annan del av vattenförekomsten.

Samhällsekonomisk bedömning (kap 10.3)

Utredningen har inte utfört några egna studier för att bedöma det sammantagna monetära värdet av minskad övergödning till följd av utredningens förslag. Däremot nämns några studier där värdet av förbättrad vattenkvalitet utifrån betalningsviljan har studerats. Förvaltningen anser att mer tillförlitliga ekonomiska modeller för bedömning av kostnader och nyttor behöver tas fram. Betalningsviljestudier ger visserligen en fingervisning om vad allmänheten kan vara villig att betala för vatten, oftast för bra badvattenkvalitet och rekreation. Kostnader för bland annat produktion av dricksvatten och rening av avloppsvatten undervärderas i den här typen av studier.

SLUT