



Kontaktperson trafikkontoret
Hans Söderström
Stadsmiljö
Telefon: 08-508 261 23
hans.soderstrom@tk.stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2009-06-09
Exploateringsnämnden
2009-06-11

Kontaktperson exploateringskontoret
Teresia Skönström
Miljö och teknik
Telefon: 08-508 263 80
teresia.skonstrom@expl.stockholm.se

Vattenmyndighetens förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplan samt miljökonsekvensbeskrivning för Norra Östersjöns vattendistrikt. Svar på remiss.

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden och exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av vattenmyndighetens förslag med detta tjänsteutlåtande.
2. Nämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Magdalena Bosson
Förvaltningschef, Trafikkontoret

Krister Schultz
Förvaltningschef, Exploateringskontoret

Sammanfattning

EU antog år 2000 ett vattendirektiv om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder inom vattenområdet. Direktivet innebär en ny helhetssyn på vatten och ett systematiskt arbete för att bevara och förbättra Europas sjöar, vattendrag, kust- och grundvatten. Målet med vattendirektivet är att alla vatten ska uppnå en god status år 2015. Vattenmyndigheterna för Sveriges fem vattendistrikt har tagit fram förslag till förvaltningsplan, miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivning. Samråd av förslaget sker under 1 mars till 1 september 2009.

Bilaga 1: Sammanfattning: Miljökvalitetsnormer
Bilaga 2: Sammanfattning: Åtgärdsprogram
Bilaga 3: Sammanfattning: Förvaltningsplan
Bilaga 4: PM Slussen



Beslut om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska fastställas den 22 december 2009 av vattenmyndigheterna och gäller från detta datum enligt miljöbalken och förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Kontorens ansvarsområden kommer att beröras av kommande miljö kvalitetsnormer. Särskilt kommer frågorna om miljö kvalitetsnormerna att beröra kontoren som väghållare samt vid exploateringen av nya bostadsområden, arbetsplatser och anläggningar av olika slag. Miljö kvalitetsnormerna styr utvecklingen av vattenområden mot naturliga och orörda förhållanden, vilket kan innebära konflikter för samhälle i utveckling exempelvis vision 2030.

Det är enligt kontoren idag oklart vilken rättsverkan miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet kommer att få inom EU. Enligt miljöbalken innebär miljö kvalitetsnormer ett gränsvärde som inte får överträdas och där det inte finns möjlighet till avvägningar som är samhällsekonomiskt och miljömässigt motiverade.

Ett annat problem är att åtgärdsprogrammet inte tillräckligt belyser vem som ska stå för kostnaderna att uppnå kommande miljö kvalitetsnormer.

De åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammet skall vara påbörjade år 2012 och genomförda till 2015 om inte beslut om förlängd tid fattas av vattenmyndigheten. Denna tidplan ser kontoren som mycket svårt att uppnå. Det är också oklart hur miljö kvalitetsnormerna skall behandlas i urbana miljöer.

Kontoren föreslår att den rättsliga statusen fastställs för miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram innan beslut tas av myndigheten. Vi anser även att en bättre samhällsekonomisk analys utförs särskilt vad gäller tillämpningen i urbana miljöer.

Bakgrund

EU antog år 2000 direktivet (2000/60/EG) om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Ramdirektivet), vilket innebar införande av en gemensam vattenförvaltning inom gemenskapen. I Sverige sker implementeringen av direktivet genom Miljöbalken främst 5 kap. samt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF). Sverige är indelat i fem vattenförvaltningsområden där en länsstyrelse inom varje område är utsedd till vattenmyndighet genom förordning (2207:825) om länsstyrelseinstruktion. I det distrikt som Stockholm är del av är länsstyrelsen i Västmanlands län vattenmyndighet.

Utgångspunkten för Ramdirektivet är att alla vattenområden skall identifieras och undersökas samt karaktäriseras med hänsyn till ett antal aspekter.

Karaktäriseringen skall omfatta lokalisering och gränser samt typspecifika referensförhållande för olika typer av vatten. Den mänskliga påverkan på vattenförekomsterna inom vattendistriktet skall utredas och sannolikheten för att miljömålen kan uppfyllas skall bedömas.

Miljömål skall ställas upp för varje vattenförekomst och målet skall sättas till god eller hög status så som det definieras i Ramdirektivet, såvida inte vattenförekomsten klassificeras som konstgjord eller modifierad, eller om förutsättningarna för att sätta lägre mål är uppfyllda.

Beslut om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram ska fastställas den 22 december 2009 av vattenmyndigheterna. Syftet är att uppnå målsättningen ”god vattenstatus” i alla vatten senast 2015. Under vissa förutsättningar får medlemsstaterna skjuta på målens uppfyllande till 2021 eller allra senast till 2027. För att nå dit betonas i vattendirektivet att det är viktigt med en aktiv medverkan från flera olika aktörer och allmänheten. EU:s vattendirektiv omfattar ytvatten (sjöar och vattendrag), grundvatten och kustvatten.

Naturvårdsverket har utarbetat föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (NFS 2008:1) och Sveriges geologiska undersökningar (SGU) har utarbetat motsvarande underlag för grundvatten. Enligt 1 § i föreskrifterna ska dessa tillämpas då vattenmyndigheten klassificerar ekologisk status och potential. Den svenska tillämpningen av direktivet innebär att miljömålen införs som s.k. miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. Miljöbalken (MB).

Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västmanlands län, har med tillämpning av dessa underlag utarbetat förslag till och skickat ut samrådsunderlag för miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan samt miljökonsekvensbeskrivning för förvaltningsområdet till ett mycket stort antal remissinstanser inom vattendistriktet för svar senast 1 september 2009. Remissmaterialet är synnerligen omfattande. Vattendistriktet berör 76 kommuner och omfattar hela eller delar av sju län. I vattendistriktet finns med nuvarande avgränsningar 1120 ytvattenförekomster och 536 grundvattenförekomster.

Avsikten är att vattenmyndigheten skall fastställa miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. 1 § miljöbalken och 4 kap 1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF) den 22 dec. 2009. Beslutet kan inte överklagas.

Remissen

Miljö kvalitetsnorm

Innehåller förslag till vilka miljö kvalitetsnormer som ska gälla för distriktets vatten. Målet är att alla vatten (yt-, kust- och grundvatten) ska nå minst god status under perioden 2015-2027.



För varje vattenförekomst inom distriktet har miljökvalitetsnorm (MKN) utarbetats. En grundläggande generell miljökvalitetsnorm (MKN) har fastställts till att statusen på enskilda vattenförekomster inte får försämrats, det s.k. icke försämringskravet. Vattenförekomsten har kontrollerats eller bedömts med hänsyn till olika kvalitetsfaktorer biologi, fysikalisk-kemisk och hydromorfologisk samt med ledning av detta har en bedömning av så kallad ekologisk status utförts och graderats i fem olika klasser, från dålig status till hög status. I kvalitetsfaktorerna ingår ett stort antal parametrar t.ex. näringsämnen, siktdjup, syrebalans, försurning, föroreningar, vandringshinder, fiskbestånd, artantal, försurning, döda vedbitar, antal diken per km, antal vägövergångar per km mm.

Därefter bedöms ekologisk status för särskilt förorenande ämnen enligt bedömningsgrunder som utarbetats av naturvårdsverket. Listan omfattar 33 olika ämnen med gränser mellan statusklasserna god status om gränsvärdena klaras alternativt icke god status om något värde överskrids. Bedömningsgrunderna utgår från opåverkade förhållande och avvikelse graden bedöms och jämförs med detta enligt olika formler. För kvalitetsfaktorn försurning (pH) jämförs dagens situation med ett beräknat värde för försurning år 1860. Ingen avvikelse från opåverkade förhållanden innebär goda förhållande och avvikelser i olika steg innebär påverkan. Samtliga kvalitetsfaktorer har behandlats på motsvarande sätt.

Slutligen och med detta klassningsförfarande som grund fastställs miljökvalitetsnormen för de olika vattenförekomsterna till minst god status till år 2015. Detta oavsett om klassningen som utförts visar en sämre status. Fastställandet av miljökvalitetsnormen innebär att alla vatten skall klara god status enligt miljöbalkens regelverk. Vissa regler för förlängning av tiden till år 2021 för att uppnå god status finns införda i Vattenmyndighetens beslut.

Dessutom skall vattenmyndigheten klassificera den kemiska ytvattenstatusen för de prioriterade ämnen som släpps ut i ytvattenförekomsten, samt för de ämnen som regleras av förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Dessa prioriterade ämnen omfattas av Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/105/EG och utgör en slags miljökvalitetsnorm för dessa ämnen.

Kartläggningen visar att 850 av 1120 ytvattenförekomster i distriktet har en ekologisk status som är sämre än god och att 184 av 1120 ytvattenförekomster har en kemisk status som är sämre än god. Klassningen till sämre än god beror i huvudsak på problem med övergödning och försurning. Miljökvalitetsnormens fastställande till god innebär att olika åtgärder måste genomföras. Detta kan dock för vissa objekt ske under längre tidsåtgång enligt förslag från vattenmyndigheten.

Kartläggningen visar också att 11 av 536 grundvattenförekomster har en kemisk status som karaktäriseras som sämre än god oftast beroende på kloridhalten. Dessa riskerar att inte uppfylla miljökvalitetsnormen för 2015.

Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet beskriver de åtgärder som bedöms nödvändiga för att de beslutade miljö kvalitetsnormerna ska uppnås i tid. Det handlar dels om att utveckla styrmedel, dels om konkreta förbättringar av vattenmiljön. Åtgärder som beskrivs i programmet riktar sig till myndigheter och kommuner. Ett åtgärdsprogram föreslås att fastställas enligt 5 kap. 5 § miljöbalken och 6 kap. 1 § förordningen (2204:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF). Åtgärdsprogrammet är därmed juridiskt bindande för myndigheter och kommuner och omfattar ett 40-tal åtgärder. Syftet med åtgärdsprogrammet är att se till att de miljö kvalitetsnormer som har fastställts för vattendistriktets vattenförekomster uppfylls senast den 22 december 2015 eller den senare tidpunkt som Vattenmyndigheten har beslutat.

Av åtgärdsprogrammet framgår det vilka åtgärder som behöver vidtas och när, och vilken kommun eller myndighet som behöver vidta respektive åtgärd. Åtgärdsprogrammet riktat sig till myndigheter eller kommuner och kan t.ex. innebära att centrala myndigheter får i uppdrag att utarbeta allmänna råd och tillämpningsanvisningar för att öka skyddet av vattenkvaliteten samt klara miljö kvalitetsnormerna och länsstyrelser/kommuner skall prioritera tillsynen av olika verksamheter som kan påverka vattenkvaliteten. Krav riktade mot enskilda och andra verksamhetsutövare förutsätts ske genom myndighetsingripande.

Insatserna i form av konkreta åtgärder föreslås inom områdena enskilda avlopp, avloppsreningsverk, jordbrukssektorn, industrisektorn samt fysiska åtgärder för att återställa sjösänkingsföretag eller olika konstruktioner. Man talar även om omprövning av vissa vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter där miljö kvalitetsnormerna inte kan komma att uppfyllas. Vid planering enligt bl.a. PBL skall miljö kvalitetsnormer iakttas.

Åtgärdsprogrammet innebär även en omfattande utökning av kartläggningar och mätningar inom hela parameterområdet. Underlaget för den klassning som skett bedömer vattenmyndigheten vara otillräckligt och måste förbättras till nästa förvaltningsperiod. En massiv utbyggnad av provtagning av kemiska analyser behöver utföras och bättre inventeringar av biologiska data. Det konstateras ett stort behov av kunskapsuppbyggnad och framtagande av administrativa stödsystem av olika slag vilket skall utarbetas av berörda statliga myndigheter.

Samtliga myndigheter och kommuner som berörs av åtgärdsprogrammet skall senast den 31 december varje år rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som vidtagits under året i syfte att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna som föreskrivits inom området uppnås.

En konsekvensanalys har utförts som visar att kostnaderna för genomförandet av åtgärdsprogrammet beräknas översiktligt till 590 mnkr årligen. Principen är att förorenaren (verksamhetsutövaren) betalar samt att skattemedel skall finansiera åtgärdsprogrammet.



Förvaltningsplan och Miljökonsekvensbeskrivning

Förvaltningsplanen utgör en sammanställning av vattenförvaltningens arbetsprocess och de resultat den har genererats under den första 6-årsperioden. Den redovisar kunskap om vattnen i distriktet och omfattar tillstånd, påverkan, kvalitetskrav, åtgärder och övervakning. Förvaltningsplanen utgör inget juridiskt styrdokument och kommenteras inte i kontorens yttrande.

Miljökonsekvensbeskrivningen är en generell och övergripande beskrivning av de miljökonsekvenser som det föreslagna åtgärdsprogrammet väntas få. Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) ska identifiera, bedöma och beskriva åtgärdsprogrammets påverkan och konsekvenser för miljön och samhället. Genomförandet av åtgärdsprogrammet jämförs med ett nollalternativ d.v.s. utan att några åtgärder genomförs.

Följande konstateras för nollalternativet:

- Trots pågående åtgärder kommer det bli svårt att uppnå miljö kvalitetsnormerna och de nationella miljö kvalitetsmålen samt att det för Sveriges del blir omöjligt att uppnå sina åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Dricksvattnet blir inte tillräckligt skyddat och den biologiska mångfalden blir fortsatt svag.

Följande konstateras för åtgärdsprogrammet:

- För miljön och samhället medför åtgärderna övervägande positiva miljöeffekter vilket troligen medför att en önskvärd miljö kvalitet uppnås. Flera vattenrelaterade miljöproblem kommer att minska.
- Vissa negativa effekter har noterats vad gäller kulturmiljö, materiella tillgångar och markanvändning för jordbruksändamål.

Vattenmyndigheten har bedömt att merparten av miljöaspekterna påverkas positivt om åtgärdsprogrammet genomförs.

Trafikkontorets och exploateringskontorets synpunkter

Det samlade remissmaterialet är synnerligen omfattande och uppgår till totalt 650 sidor tätt skriven text. Trafikkontorets och Exploateringskontorets ansvarsområden innebär att stadens ansvar som väghållare kommer att beröras av kommande miljö kvalitetsnormer liksom stadens utveckling i alla hänseenden. Särskilt kommer frågorna om miljö kvalitetsnormerna att beröra och påverka exploateringen av nya bostadsområden, arbetsplatser och anläggningar av olika slag.

Kontoren redovisar remissvaret under följande rubriker:

Allmänna synpunkter, juridiska osäkerheter, miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram samt konsekvenser för stadens arbete med Slussen samt snöhantering.

Allmänna synpunkter

Den nya vattenförvaltningen omfattar många aktörer, däribland kommuner som berörs både som planerare, tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Eftersom kommunerna har ansvar för den fysiska planeringen av mark och vatten, enligt plan och bygglagen (PBL) berörs de direkt av miljökvalitetsnormer som fastställs. Detta betyder i förlängningen att vattenförvaltningen kommer att behöva beaktas i kommunernas översiktsplanering (ÖP) och detaljplaner. Det är viktigt att ha med statusen på kommunens vattenförekomster i ÖP så att man kan ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna vid t ex prövning av verksamhet eller planer för ny bebyggelse samt i övrigt agera så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås.

Kontoren konstaterar att de förslag som nu redovisas innebär ett helt nytt sätt att arbeta inom vattenvårdsområdet. Detta gäller inom Stockholm stad och län men sannolikt även i Sverige som helhet. Förändringen innebär att tidigare arbetsmodell med gemensamma frivilliga mål inom ramen för gemensamma planeringsinsatser och program förändras till en mer myndighets- och regelstyrd verksamhet.

Det tidigare systemet har varit framgångsrikt i flera avseenden vilket inneburit att förbättringar har skett för vattenkvaliteten med hänsyn till de ekonomiska förutsättningar som funnits och med beaktande av och avvägningar mot andra samhällsintressen. Den administration och det regelsystem som nu etableras innebär en helt annan organisation av arbetet och konsekvenserna av detta är inte belyst. Det torde stå helt klart att fokus i hög grad kommer att överföras från konkreta åtgärder till regeltolkning och byråkrati.

I Stockholms nuvarande vattenprogram 2006-2015 har inte vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram inarbetats. Därmed bör vattenprogrammets organisation och genomförande ses över om och när förslaget blir antaget.

Miljökvalitetsnormerna som fastställs kommer att få en styrande inverkan på hur staden utvecklas både på kort och lång sikt. Beslut om status på vattenområden grundas på föreskrifter utarbetade av naturvårdsverket (NFS 2008:1). Dessa är mycket omfattande och teoretiska och bygger på att de vattenområden som omfattas av miljökvalitetsnormerna skall så långt möjligt återställas till naturliga eller opåverkade förhållanden.

I en storstad som Stockholm förefaller detta inte vara samhällsekonomiskt rimligt eller ens miljömässigt befogat. Det finns inte klarlagt hur miljökvalitetsnormerna skall tillämpas i urbana miljöer med de förutsättningar för samhällets funktioner som finns i städer. Det är knappast rimligt att kajer och konstruktioner skall återställas till naturliga förhållanden.



Juridiska osäkerheter

Vattenmyndigheten har fastställt miljö kvalitetsnormer (MKN) för vattenförekomster inom Norra Östersjöns vattendistrikt med stöd av 5 kap 1 § miljöbalken samt 4 kap.1 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF). I miljöbalken bemyndigas till myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i EU och VFF innebär att vattenmyndigheten skall fastställa kvalitetskrav för vattenförekomster mm. Enligt 5 kap. 2 § miljöbalken har miljö kvalitetsnormen en vid betydelse som kan innefatta flera typer av normer. Det kan vara miljö kvalitetsnormer som inte får överskridas (1p), miljö kvalitetsnormer som ska eftersträvas eller inte bör överskridas (2p), högsta eller lägsta förekomst av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön (3p), samt krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (4p). Av vattenmyndighetens beslut framgår inte vilken sort av miljö kvalitetsnorm som fastställs genom detta beslut eller vilket slag av kvalitetskrav som har fastställts. Eftersom bemyndigandet enligt miljöbalken enbart avser EU-direktiv är det dock uppenbarligen fråga om ett införande av EU-direktiv. Detta innebär att det är nödvändigt att närmare undersöka vilken rättstatus motsvarande EU-bestämmelser har för att avgöra vilket slag av miljö kvalitetsnorm enligt svensk rätt som avses. Är EU-normen bindande eller vägledande eller avses bedömningsgrunder eller kvalitetsfaktorer enligt Ramdirektivet

Det förefaller som att föreskrifterna som har utarbetats av naturvårdsverket kan innebära en övertolkning av Ramdirektivet genom att generellt införa begreppet miljö kvalitetsnormer enligt svensk miljöbalk vilket kan innebära en bindande verkan som inte motsvaras av direktivet.

Vid tillsyn, provning eller dispensförfarande enligt miljöbalken skall kap. 2 de s.k. aktsamhetsreglerna tillämpas. I 7§ miljöbalken finns en bestämmelse som anger att en rimlighetsavvägning skall utföras där nyttan av skyddsåtgärder och försiktighetsmått skall ställas mot kostnaden för sådana åtgärder. I 7 § andra stycket meddelas att en sådan avvägning inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Detta innebär att miljö kvalitetsnormen kommer att utgöra en stoppregel där det även saknas möjlighet till sådana avvägningar som är samhällsekonomiskt och miljömässigt motiverade.

Det är idag oklart vilken rättsverkan miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet kommer att få i praktiken (med erfarenhet av MKN för bl a luft). För att vattendirektivet ska fungera bra är det av vikt att tillämpningen blir lika i hela EU och konkurrensneutralitet råder. Blir det inte så finns en uppenbar risk att verksamhet och sysselsättning förflyttas till de länder som tillämpar vattendirektivet på ett "generösare" sätt.

Miljökvalitetsnormer

Klassificeringen av ytvatten liksom grundvatten sker enligt bedömningsgrunder och anvisningar i föreskrifter och allmänna råd som utarbetats av naturvårdsverket för ytvatten och Sveriges geologiska undersökningar för grundvatten.

En god ekologisk status för ytvatten innebär att vattnets växt- och djurliv, vattnets vägar och flöden, struktur på botten och stränder, och de fysikaliska-kemiska förhållandena i vattnet inte får uppvisa mer än små avvikelser från vad som betraktas som naturliga förhållanden för den typen av vatten i det området. God kemisk status för ytvatten innebär att en vattenförekomst inte får ha högre halter av speciella ämnen (ca 70) än vissa tröskelvärden och kvalitetsnormer. Flertalet av dessa speciella ämnen som ska redovisas har aldrig undersökts tidigare.

Ytvatten som till följd av mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat sin karaktär kan enligt vattenförvaltningsförordningen förklaras som modifierade eller konstgjorda. För modifierade vatten tillämpas inte samma kvalitetskrav om ekologisk status som för ”naturliga” vatten. För påverkade vatten används i stället krav om god ekologisk potential. Det innebär att vattnet i dessa vattenförekomster ska uppnå så god kvalitet som är möjligt utan att det har för stor inverkan på verksamheten.

Inom Stockholm stad klassas bara Strömmen och Lilla Värtan som modifierade vatten på grund av betydande hamnverksamhet. Enligt kontoren borde ytterligare vatten klassas som kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten t ex Slussen, Hammarby slussen, Hammarby sjö och Bällstaån. Där har skett sådana förändringar och ingrepp med syfte att förbättra tillgänglighet och skapa ökade estetiska värden att vi anser att detta måste beaktas vid klassificeringen av vattnets status. Kontoren anser även att stora delar av Mälarens vatten i innerstaden är påverkade av olika typer av verksamheter. Det finns säkert ytterligare vattenförekomster inom staden som borde klassas som modifierade eller konstgjorda vatten. En felaktig klassning av vattenområden så att de som är konstgjorda eller modifierade enligt de rättsliga förutsättningarna, men inte omfattas av ett sådant beslut, kan innebära att högre och kanske orealistiska krav kommer att ställas av myndigheter.

Miljökvalitetsnormerna kan även komma att leda till konsekvenser vid anläggande av broar, tunnlar eller vägtrummor i vatten eftersom enligt normerna ska fysiska störningar i sjöar och vattendrag tas bort för att ge ett rikt växt- och djurliv t ex fiskvandringmöjlighet. Även olika tekniska försörjningssystem i form av ledningar mm förekommer i många vattendrag. I ett scenario med tvingande miljökvalitetsnormer kan man befara att viktiga anläggningar måste avvecklas med negativa konsekvenser för ekonomin och samhället.

För att en grundvattenförekomst ska uppnå god status enligt vattendirektivet måste grundvattnet dels ha god kemisk status, dels ha en balans mellan uttag och



grundvattenbildning. Grundvattnets kvalitet beror på de ämnen som är eller har varit i omlopp i staden. Dessa ämnen kommer naturligt från berggrunden och jordens sammansättning eller från tillförda föroreningar från till exempel miljöfarliga verksamheter, avlopp, trafik, byggnader och anläggningar, från luften, dagvattnet, olyckor och annat. Föroreningar kan ha uppstått för länge sedan, eftersom i princip alla ämnen, förutom de som fastnar i marken, långsamt rör sig ner genom marklagren och slutligen hamnar i grundvattnet.

Även om Stockholms grundvatten idag inte används som dricksvatten är det viktigt att arbeta för att skydda det från ytterligare föroreningar. Stockholms innerstads grundvatten har under de senaste decennierna inte ansetts som en dricksvattenresurs. I Stockholms ytterstad kan däremot grundvatten vara en resurs för enskild dricksvattenförsörjning. Grundvattnet i staden fungerar som en teknisk resurs för byggnaders och anläggningars grundläggning. Kontoren gör den bedömningen att miljö kvalitetsnormen för grundvatten kommer att få svårt att nås inom Stockholms innerstad. Kontorens målsättning är att grundvattenförekomster i en storstad som är utsatt för påverkan inte skall tillåtas att försämrats.

Åtgärdsprogram

De åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammet skall vara påbörjade år 2012. Tidsplanen som innebär att redovisa resultat redan till 2015 ser vi som mycket svårt att uppnå. Dessutom är det vad vi förstår många parametrar som ska analyseras som inte har gjorts tidigare. Här finns en betydande risk att klassningen blivit felaktig och kanske bryter mot miljö kvalitetsnormen när mer data kommer fram.

Östra Mälarens vattenskyddsområde har införts för att säkra dricksvatten för framtiden. Primär skyddszon är stora vattenområdet i Östra Mälaren som ligger inom stadens område samt strandzonen (50 meter från strandlinjen vid medelvattenstånd) detta borde även innebära krav vid planering av nya verksamheter eller bostäder inom den inre skyddszonen. Vad detta får för konsekvenser på exploatering av bostäder eller verksamheter är idag svårt att överblicka. Kontoren bedömer att möjligheten att t.ex. bygga bostäder och industrier inom detta område kommer att begränsas.

Med den erfarenhet kontoren har idag kan man tydligt urskilja att gamla synder som saneras på stadens mark bekostas till övervägande delen av staden och inte med statliga bidrag från Naturvårdsverket, vilket står i handlingarna. Enligt den ekonomiska sammanställningen kommer kommunerna inte att drabbas av några kostnader vid genomförande av åtgärdsprogrammet samtidigt talar man i åtgärdsprogrammet om kostnader för kommuner bl.a. vad gäller miljögifter. Kontoren bedömer att kostnaderna kommer att öka bland annat inom planläggning av nya bostads- och arbetsområden eftersom kraven på undersökningar och utredningar kommer att öka genom krav från myndigheter. De redan i nuläget orimliga kraven på sanering av kommande bostadsområden kan befaras öka genom tillämpningen av åtgärdsprogrammet.

Kontoren konstaterar att det dominerande problemet är övergödningsproblematiken för ytvatten. Närmare 70 % av sjöar och vattendrag har klassats som sämre än god ekologisk status. Enligt förordningen skall de dock klassas som god status med krav att uppnå god status till 2015 eller efter särskild motivering senast 2021. Det är en starkt negativ bild av tillståndet i distriktets vattenområden och det finns anledning att ställa frågan om det är samma bedömningsgrunder som används inom hela EU eller om det svenska naturvårdsverket har ställt högre krav än vad som är motiverat av direktivet.

Bräddning av avloppsvatten kan ske genom att avloppsnät och reningsverk tillförs dagvatten och inläckande grundvatten från otäta ledningar. Vid bräddning och nödavledning släpps stora mängder syreförbrukande ämnen ut som negativt påverkar vattnets status. Utsläpp av orenat spillvatten innebär även risk för att smittämnen når och påverkar människor via badvatten. Bräddning av t ex industriavloppsledningar kan även innebära en ursköljning av upplagrade förorenade sediment i ledningssystemet samt en ökad spridning av föroreningar direkt eller indirekt via ledningssystemet. Att åtgärda detta innebär mycket stora ingrepp och kostnader. Även kostnader för rening av olika typer av dagvatten för att uppnå kommande miljö kvalitetsnormer är idag svåra att överskåda.

Det som framstår som märkligt är att miljömålsrådets tidigare utvärdering av de svenska miljö kvalitetsmålen visade att situationen när det gäller miljö kvalitetsmålet övergödning inom landet, var i huvudsak positiv men att det övergripande målet att minska belastningen av Östersjön fortfarande är ett stort bekymmer på grund av övriga länders utsläpp. Vi förstår inte att en sådan förändring i bedömningen har kunnat ske på en sådan kort tid.

De åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammet innebär att Norra Östersjöns vattendistrikt åtar sig att klara en väsentlig del av hela Sveriges åtagande enligt HELCOM:s aktionsplan som reglerar olika länders åtagande för minskning av utsläppen av näringsämnen till Östersjön. Den senaste redovisningen från HELCOM visar även att Sverige med god marginal klarar utsläppen av fosfor. Detta förhållande visar att systemet med bindande miljö kvalitetsnormer medför att avvägningar av ekonomi och samhällsnytta i övrigt inte sker på ett rimligt sätt.

En viktig fråga att diskutera vidare är ”vad kostar det att genomföra åtgärdsprogrammet? och/eller att uppnå de miljö kvalitetsnormer som sätts?” samt vem ska finansiera dessa åtgärder som beräknas översiktligt till 590 mnkr årligen för Norra Östersjöns vattendistrikt.

Detta sammantaget innebär att risken är stor att det åtgärdsprogram som tagits fram inte bara är synnerligen kostsamt utan vi kommer inte förmå att klara de juridiskt bindande miljö kvalitetsnormerna. Det senare under förutsättning att fastställandet avser normer som inte får överskridas enligt 5 kap. miljöbalken 1 § .



Konsekvenser för stadens arbete

Slussen

I samband med ombyggnaden av Slussen har staden initierat arbete med att ändra Mälarens avbördning för att kunna undvika översvämning av områdena runt Mälarens stränder. Detta innebär att en ny regleringsstrategi, som styr hur mycket vatten som ska avtappas i de olika avtappningsställena, kommer att utformas. Den ändrade regleringen innebär att väsentligt större mängd vatten kommer att kunna ledas ut via Slussen i Söderström och därmed ökad risk för bl a bottenerosion. Exploateringskontoret ser över risken för överskridande av miljökvalitetsnormerna i berörda områden i Östra Mälaren och redovisar denna punkt i ett bifogat PM (se bilaga 4) från Tyréns AB samt i en kort sammanfattning nedan:

Slussenprojektet syftar till att undvika extremt höga respektive låga nivåer i Mälaren. Genom detta minskas risken för översvämning och problem vid torra motverkas samtidigt som dricksvattenförsörjningen säkerställs långsiktigt. Detta bedöms ligga i linje med både Vattendirektivet och Översvämningdirektivet. En utbyggd avtappningskapacitet och ny reglering av Mälaren skulle innebära en mycket stor samhällsnytta. I samband med situationer med höga tillflöden till Mälaren bör undantag från MKN kunna medges utifrån naturliga förhållanden och tillfällig försämring p g a naturliga orsaker. Riddarfjärden utgör endast en mindre del av den aktuella vattenförekomsten, varför en eventuell påverkan på statusen lokalt inte bedöms få ett genomslag på vattenförekomsten som helhet.

Miljökonsekvensutredningar för Slussen pågår och presentation av konsekvenserna för vattenmiljön för Stockholm och Södertälje beräknas komma under hösten 2009. Projekt Slussen vill i detta yttrande lyfta att det kan komma att bli svårt att både säkra dricksvattenresursen och minska risken för översvämningar och samtidigt innehålla MKN i områdena uppströms och nedströms den eller de tappningsställena där avtappningskapaciteten byggs ut, vid höga tillflöden till Mälaren. Projektet vill därmed redan nu påtala att höga tillflöden till Mälaren bör bedömas som en grund för undantag från MKN utifrån naturliga förhållanden och tillfällig försämring p g a naturliga orsaker.

Snöhantering i Stockholm

Vid stora snömängder kan stora framkomlighets- och trafiksäkerhetsproblem uppstå om inte det finns möjligheter att på ett effektivt sätt rensa gatorna och forsla bort snön. Trafikkontoret har utrett olika alternativ för att på miljömässigt bästa sätt klara framkomlighet och ekonomi inom ramen för snöhanteringen. Kontorets utredning som redovisades och godkändes av trafik- och renhållningsnämnden 2008-09-01 visade att det totalt sätt bästa sättet från miljösynpunkt var att tippa snön i innerstaden i stadens 4 sjötippor. Övriga studerade alternativ medför långa transporter och väsentligt större utsläpp av luftföroreningar och buller. Snö betraktas som avfall och det finns små möjligheter få tillstånd att tippa snö inom stadens gränser.



Även om vi konstaterade att nuvarande sjötippning var sammantaget den miljömässigt bästa lösningen konstaterades att när tippningen skedde tillfördes små mängder av metaller och organiska ämnen. Bidragen beräknades till mindre än 1 % av normala tillflödet via nederbörd och deposition.

Det skall betonas att beräkningarna baseras på bortforsling av mycket stora snömängder eller 600 000 m³. Detta har skett vid två tillfällen senaste 10-årsperioden 2001 och 2007. De senaste två vintrarna har ingen tippning ägt rum eftersom behovet inte funnits på grund av små snömängder och varm väderlek.

Kontoret har dispens från Naturvårdsverket för att utföra tippning när detta behov uppstår för att klara samhällsfunktionerna. Införandet av en miljökvalitetsnorm med innebörden att ingen försämring av vattenstatusen får ske kan medföra att Naturvårdsverket anser sig inte kunna besluta om dispens för tippningen av snö. En myndighet får vid beslut om tillsyn, tillstånd eller dispens inte medgiva detta om en miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas.

Vi riskerar att hamna i en situation där kontoret inte kan transportera bort snön vid stora snöfall eftersom lagstiftningen inte ger utrymme att laglighetsförklara ett sådant förfarande.

Trafikkontorets och exploateringskontorets förslag

Kontoren föreslår att den rättsliga statusen fastställs för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram innan beslut tas av myndigheten. Vi anser även att en bättre samhällsekonomisk analys utförs.

Slut