



Handläggare: Stina Thörnelöf
Telefon: 08- 508 28 852

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2013-03-12 p. 24

Remiss (samråd) av arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor inför arbetet med förvaltningsplan 2015- 2021

Remiss från Kommunstyrelsen (KS 001776/2012) Rotel 6

Förvaltningens förslag till beslut

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

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Maria Svanholm
Enhetschef

Sammanfattning

Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt har tagit fram samrådshandlingen *Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor inför arbetet med förvaltningsplan 2015-2021*. Dokumentet beskriver översiktligt vad som behöver prioriteras inom vattenförvaltningen innan förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer fastställs för nästa förvaltningscykel.

Förvaltningen anser att de största utmaningarna för vattendistriktet som helhet beskrivs i samrådsunderlaget men att det samtidigt framgår att många frågor återstår att lösa. Bland annat behöver ansvar och kostnader för olika typer av övervakning förtydligas och kartläggning av påverkanskällor och dess effekter fördjupas. Förvaltningen menar även att

konsekvenserna för kommuner, utifrån åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormerna behöver förtydligas. Detta inbegriper kostnader för genomförande av åtgärder. Vägledning för hur man praktiskt ska arbeta i kommunerna med miljö tillsyn, planhandläggning och åtgärdsarbete behöver även tas fram.

I anslutning till förvaltningens synpunkter besvaras vattenmyndighetens specifika frågor. Förvaltningen avstår dock från att ge synpunkter på samrådshandlingen *Behovsbedömning, omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivning* eftersom den bara omfattar ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning.

Bakgrund

Vattenförvaltningsarbetet enligt EU:s ramdirektiv för vatten bedrivs i 6-års cykler där varje cykel avslutas med ett beslut om förvaltningsplan, miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Den första förvaltningscykeln avslutades 2009, den andra kommer att avslutas 2015.

Som delmoment inför framtagandet av förvaltningsplanerna för den tredje cykeln, för perioden 2015-2021, genomför Sveriges fem vattenmyndigheter nu offentliga samråd. När förvaltningsplanen ska revideras tas ett arbetsprogram fram som beskriver arbetet med vattenförvaltningen och tydliggör ansvar och roller. I tidtabellen anges när samverkan sker under cykeln.



Synpunkter från samrådet tas med i det fortsatta arbetet. Inkomna svar kan leda till omprioriteringar och bidra till att nya frågor lyfts in i arbetet. Följande samrådshandlingar för Norra Östersjöns vattendistrikt är utsända på remiss under perioden 1 december 2012 till 1 juni 2013:

- Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor
- Behovsbedömning, omfattning och detaljeringsgrad av MKB



Dokumentet återfinns i sin helhet på Vattenmyndigheternas webbplats,
<http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/norra-ostersjon/deltagande-och-dialog/samrad-infor-storre-beslut/samrad-forvaltningscykel-2009-2015/Pages/default.aspx>

I samrådsdokumentet finns ett antal frågor som vattenmyndigheten är intresserad av att få svar på. De frågor som bedöms vara relevanta för Stockholms stad besvaras sist, i anslutning till förvaltningens synpunkter.

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden, remisstiden sträcker sig till den 19 mars 2013. Ärendet har även remitterats till exploateringsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, idrottsnämnden, stadsledningskontoret, Stockholm Vatten AB samt till Stockholms Hamnar AB.

Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor

Särskilda utmaningar i vattendistriktet

Cirka 75 % av ytvattenförekomsterna i Norra Östersjöns vattendistrikt uppnådde inte god ekologisk status vid klassificeringen 2009. Ett av de största miljöproblemen är övergödning i sjöar, vattendrag och kustvatten. Vattenmyndigheten konstaterar att åtgärdstakten skulle behöva tiodubblas för att god ekologisk status ska kunna nås i distriktets alla vattenförekomster. Miljögifter är ett problem i flera delar av distriktet på grund av pågående verksamheter, nedlagda verksamheter där föroreningar finns kvar i marken och diffusa utsläpp som, t.ex. via dagvatten, förs ut i ytvattenrecipienter. Kunskaperna om förekomst och effekter av miljögifter, inklusive läkemedelsrester, i distriktets vattenförekomster behöver förbättras.

Vattenmyndigheten nämner att en av de största utmaningarna är klimatförändringar som förväntas medföra fler intensiva regn där den tekniska infrastrukturen inte klarar av stora flöden. Norra Östersjöns vattendistrikt är det mest tätbefolkade distriktet och har också den största befolkningsökningen. Det innebär ett högre tryck på vattenanvändningen och risker för större påverkan på vattenmiljöerna. I detta sammanhang tas dricksvattenförsörjningen upp. Det konstateras att reservkapaciteten i dag är otillräcklig i händelse av att Mälaren skulle bli obrukbar som dricksvattentäkt genom t ex oljeutsläpp. Andra konsekvenser av att befolkningen ökar är att mer mark tas i anspråk för bebyggelse vilket i sin tur ger ökade avlopps- och dagvattenutsläpp. Vattenmyndigheten poängterar att vattenfrågorna på ett bättre sätt än idag behöver tas med i samhällsplaneringen.

Övriga utmaningar som beskrivs är fysiska störningar t ex rätning av vattendrag och ingrepp i strandmiljöer samt förekomst av främmande arter i vattenmiljöer.



Samverkan

Vattendirektivet betonar att samverkan är nödvändig för att säkra god vattenkvalitet. Samordning mellan olika aktörers åtgärdsarbete inom ett avrinningsområde är därför nödvändig. En förutsättning för detta är att informationen från centrala och regionala myndigheter blir bättre anpassad till berörda målgrupper t ex kommuner och lokala samverkansorgan. Det finns idag ett 20-tal befintliga vattenorganisationer i distriktet. I många fall har dessa en begränsad medlemskrets och uppfyller därför inte behovet av bred samverkan. Här nämns att vattenmyndigheten och länsstyrelserna kan behöva verka aktivt för att samverkansorgan/vattenråd bildas i områdena där sådana saknas.

Övervakning

Idag har bara knappt hälften av distriktets vattenförekomster någon typ av övervakning. Det är framför allt grundvattenövervakning, övervakning av miljögifter och övervakning av skyddade områden som behöver förbättras. Vattenmyndigheterna har ansvar för att upprätta program för övervakning av tillståndet i distriktens vatten. Eftersom de inte bedriver någon övervakning i egen regi måste övervakningsprogrammen baseras på andra aktörers undersökningar.

Tillståndspliktiga verksamheter ska övervaka sin påverkan på vattenmiljön. Vattenmyndigheten anser att prövnings- och tillsynsmyndigheter bör ställa tydligare krav på att egenkontroll som utförs av miljöfarlig verksamhet motsvarar deras påverkan på vattenmiljön. I syfte att förbättra egenkontroll och recipientkontroll för olika branscher föreslås en översyn av miljöbalken och egenkontrollförordningen.

Ett viktigt syfte med övervakning är att det ska vara möjligt att följa upp fysiska åtgärder för att ta reda på om de fått önskad effekt. Sådana uppföljningar är idag oftast inte inräknad som en kostnad. Vattenmyndigheten menar att det är viktigt att budgetera för uppföljning genom övervakning i det regionala och lokala åtgärdsarbetet.

Kartläggning och analys

En översyn av vattenförekomstindelningen har gjorts. När det gäller ytvatten har avgränsningarna för vattenförekomsterna förbättrats och vatten som är skyddade områden, bland annat Natura 2000-områden och EU-badplatser, har lagts till. I norra Östersjöns vattendistrikt innebär det en ökning med 185 ytvattenförekomster. Mälarens nuvarande indelning i nio vattenförekomster kommer att utökas till 32. För Stockholms stad innebär det att 24 ytvattenförekomster, jämfört med för dagens tio, kommer att omfattas av miljökvalitetsnormer.



Bedömning och klassificering av vattnets status påverkar beslut om miljö kvalitetsnormer och åtgärder. Därför är det viktigt att bedömningarna görs utifrån tydliga bedömningsgrunder. Det har visat sig att de nuvarande bedömningsgrunderna för ytvatten behöver vidareutvecklas. Vattenmyndigheten bedömer att det största utvecklingsbehovet är kopplat till miljögifter och fysisk påverkan men andra bedömningsgrunder behöver också justeras och kompletteras.

Kartläggning av påverkanskällor och dess effekter behöver förbättras. Tillförlitliga påverkansanalyser är avgörande för att rätt prioriteringar ska kunna göras i bland annat åtgärdsarbete och för rättvisande kostnads-/nyttoanalyser. För att få likartade bedömningar i hela landet behövs nationella metoder och modeller för hur påverkansanalyser och ekonomiska analyser ska genomföras. Enligt vattendirektivet ska full kostnads-täckning eftersträvas, vilket innebär att olika vattenanvändare ska stå för sina finansiella, miljö- och resurskostnader. I princip innebär det att den som använder eller förorenar vattnet ska betala.

Miljö kvalitetsnormer

Reviderade miljö kvalitetsnormer ska fastställas i december 2015. Alla vattenförekomster i distriktet som inte uppnådde god status år 2009 fick tidsfrister till år 2021. Arbete pågår med att utveckla metoder för bedömning av andra typer av undantag, bland annat kvalitetsundantag. För detta krävs detaljerade underlag och bedömningar på vattenförekomstnivå. Det är nödvändigt att definiera både åtgärds kostnader och nyttan av att miljö kvalitetsnormen följs för att kunna motivera t.ex. mindre stränga kvalitetskrav.

Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet riktar sig till kommuner och myndigheter. Fysiska åtgärder ska genomföras med stöd av åtgärdsprogrammet och befintlig lagstiftning, bland annat genom kommunernas arbete med tillsyn av verksamheter.

Det reviderade åtgärdsprogrammet ska bli mer konkret än nuvarande program. Målet är att det ska ge stöd för myndigheternas arbete med att vidta egna åtgärder och att motivera krav på åtgärder som andra aktörer behöver utföra. Arbete pågår med att ta fram underlag med förslag till åtgärder kopplat till vattenförekomster och/eller åtgärdsområden. Utifrån de förslag till fysiska åtgärder som redovisas i åtgärdsunderlagen kommer förslag på lämpliga styrmedel att tas fram

Behovsbedömning av miljö konsekvensbeskrivning

Åtgärdsprogrammet kan ge upphov till betydande miljö påverkan, en övergripande miljö konsekvensbeskrivning (MKB) ska därför upprättas. Samrådshandlingen är en tidig

version som innehåller en mycket översiktlig behovsbedömning och bara ett utkast till MKB. Dokumentet kommer att kompletteras i takt med framtagandet av åtgärdsprogrammet och går ut på samråd samtidigt med förslagen till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer.

Förvaltningens synpunkter

De största utmaningarna för vattendistriktet som helhet beskrivs i samrådshandlingarna, om än väl översiktligt. Det är även tydligt att många angelägna frågor återstår att lösa. Förvaltningen är dock tveksam till att alla de nödvändiga underlag och analyser som nämns i remissen hinner bli klara till nästa samrådsperiod dvs. till slutet av år 2014. Förvaltningen befarar att vattenmyndighetens och länsstyrelsernas begränsade resurser för vattenförvaltningsarbete innebär en risk för att inte heller nästkommande förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt blir ett tillräckligt bra planeringsverktyg i det praktiska åtgärdsarbetet.

I EU-kommissionens utvärdering av Sveriges nuvarande förvaltningsplaner framgår att övervakningen överlag är otillräcklig vilket medför att det är svårt att identifiera vilka åtgärder som behöver genomföras. Övervakning är en förutsättning för korrekta beslut om miljökvalitetsnormer och därmed också för prioriteringar av lokala åtgärder, likaså uppföljning av genomförda åtgärder. Förvaltningen anser att det är olyckligt att ansvaret för vattenövervakningen är så otydligt idag. Visserligen föreslås att tillsynsmyndigheter ställer tydligare krav på verksamhetsutövers egenkontroll men kraven måste vara rimliga i förhållande till verksamhetens påverkan på miljön. De övergripande underlagen för bedömningar av krav med anledning av miljökvalitetsnormerna bör tillsynsmyndigheterna ha. Ansvar och därmed också kostnader för olika typer av övervakning behöver förtydligas i nästkommande förvaltningscykel.

Vattenmyndigheten bedömer att åtgärdstakten behöver tiodubblas för att god ekologisk status ska kunna uppnås i distriktet. För att rätt prioritering av åtgärder ska kunna göras anser förvaltningen att kartläggning av påverkanskällor och dess effekter behöver fördjupas. Arbetet med att tydliggöra konsekvenserna för kommunerna utifrån åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer har också mycket hög prioritet. Det finns fortfarande ett stort behov av vägledning för hur man praktiskt ska arbeta i kommunerna med bland annat miljötillsyn och planhandläggning.

De av vattenmyndighetens särskilda frågor som bedöms vara relevanta för Stockholms stad besvaras nedan. En allmän synpunkt är att det inte görs några tydliga prioriteringar av de väsentliga frågorna i samrådshandlingarna. I samband med svaren tas därför några



frågeställningar upp som förvaltningen anser bör prioriteras eller vidareutvecklas och förtydligas.

Förvaltningens svar på vattenmyndighetens frågor

Arbetsprogram med tidtabell och översikt av väsentliga frågor

De arbetsmoment som vattenmyndigheten anser bör prioriteras i det fortsatta vattenförvaltningsarbetet inleder varje avsnitt varefter förvaltningen svarar på frågorna.

Särskilda utmaningar i vattendistriktet

- Övergödning - fortfarande ett stort problem
- Miljögifter och metaller – nya och gamla synder behöver åtgärdas
- Fysisk påverkan
- Försurning
- Främmande arter – ett hot med dåligt kända konsekvenser
- Klimatförändringar
- Exploatering
- Dricksvattenförsörjningen måste säkras
- Översvämningar

Ger beskrivningen en rättvisande bild av vattendistriktets utmaningar? Om inte, motivera.
Beskrivningarna ger en översiktlig bild av problemen och utmaningarna men de är korta och för allmänt hållna. Med tanke på att vattenmyndigheten och länsstyrelserna knappt har ett och ett halvt år till sitt förfogande till att ta fram alla nödvändiga underlag samt utarbeta ett nytt åtgärdsprogram finns det risk för att åtgärdsförslagen inte blir tillräckligt konkreta och operativa.

Det saknas genomgående en analys av olika målkonflikter. Åtgärder som är önskvärda för den allmänna samhällsplaneringen kan vara negativa när det gäller vattenarbetet. Det kan t ex gälla byggande av bostäder i centrala lägen, vilket är önskvärt ur klimat- och transportsynpunkt. Man kan för övrigt få känslan av att de flesta mänskliga aktiviteter är till nackdel för vattenarbetet. Det finns en underton av en strävan mot ett naturligt eller ursprungligt – i varje fall något slags förindustriellt tillstånd. Det ger ett intryck av att det alltid var bättre förr. Miljöförvaltningen anser att det knappast gäller för vattenkvalitén, men helt säkert inte vid en allmän bedömning av samhällsutvecklingen.

Vilka frågor, utöver de väsentliga som har prioriterats saknas? Motivera.

Internbelastning dvs. fosfor lagrad i sjöars och skärgårdsvikars sediment är, särskilt i tätortsnära vatten, en dominerande orsak till övergödning. För att få en korrekt bild av orsakerna till övergödning - och därmed val av åtgärder - behöver internbelastningen beräknas och ställas i relation till andra källor. Om den interna belastningen är stor



kommer åtgärder inom avrinningsområdet sannolikt ha begränsad betydelse. En jämförelse kan göras med uppskattningar som gjorts för Stockholm stad. Internbelastning i sjöar står för knappt hälften av fosforbelastningen, därefter kommer import från angränsande vattenområden som är cirka 30 %. Ungefär 20 % uppskattas komma via dagvatten. För Stockholms delar av Mälaren är import dvs. fosfor som kommer uppströms ifrån helt dominerande, ungefär 85 %. Internbelastningen uppskattas till cirka 14 % medan dagvatten och bräddningar av avloppsvatten bidrar med cirka en procent vardera.

I samrådsunderlaget nämns att omhändertagande och rening av dagvatten är något som behöver utvecklas i framtiden. Diffus spridning av föroreningar, bl.a. via dagvatten, är ett storstadsproblem och utgör den största belastningen av olika typer av föroreningar på vattenmiljöer i tätorter. Eftersom Norra Östersjöns vattendistrikt blir alltmer tätbefolkat bör denna fråga få hög prioritet. Tydliga handledningar behöver utarbetas, bland annat för vilken teknik som bör väljas för behandling av olika typer av dagvatten, vilka effekter reningen förväntas få samt hur kostnader för investering och drift ska beräknas.

Exploatering måste få en mer problematiserad inriktning i det fortsatta arbetet. Stockholms stad har som övergripande målsättning att skapa en tätare stad. Det minskar den genomsnittliga miljöpåverkan för varje invånare.

Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritering? Motivera

I olika delar av vattendistriktet behöver vissa frågor mer uppmärksamhet. Andra har, av naturliga skäl, lägre prioritet – till exempel försurning i Stockholm. Åtgärdsprogrammen, som kommer vara kopplade till vattenförekomster eller åtgärdsområden, förväntas tydliggöra vilka problem som är viktigast att arbeta med på lokal nivå.

Samverkan

- Arbetet med kunskapsspridning behöver förbättras genom målgruppsanpassad information
- Samverkansformerna behöver utvecklas
- Framtida utmaningar kräver samverkan

Vilka frågor, utöver de väsentliga som har prioriterats saknas? Motivera.

Som det mycket riktigt framgår av samrådsunderlaget är samverkan tidskrävande men nödvändig. Samverkan, som i förlängningen ska leda till åtgärder för att uppnå god vattenstatus i hela distriktet, kan inte enbart bygga på frivilliga insatser. Det behövs därför utökade resurser för samverkan och bättre stöd för hur samverkan ska bedrivas för att ”passa in” i vattenförvaltningen.



Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritet? Motivera.
Förvaltningen väljer att avstå från att svara på denna fråga.

Fungerar samverkan på nationell, regional och lokal nivå idag? Vad fungerar bra och på vilket sätt kan den förbättras?

Samverkan mellan de olika nivåerna fungerar inte tillfredställande idag, särskilt inte mellan nationell och lokal nivå. Länsstyrelserna har ett uttalat ansvar för samordning av mellankommunalt arbete, vilket vattenförvaltningen till stor del handlar om. Resurserna för samverkan hos länsstyrelserna behöver förstärkas för att klara av detta. Det är kommunerna som har bäst kännedom om lokala förhållanden och det är också där som åtgärder förväntas bli utförda. I samband med att lokala åtgärdsplaner utarbetas är det därför viktigt att vattenmyndigheten och berörda länsstyrelser har kontinuerlig dialog med lokala intressenter. Detta är inte minst viktigt för att de aktörer som behöver genomföra åtgärder, i så tidigt skede som möjligt, ska få förståelse för vilken roll de har i arbetet med att skydda och förbättra yt- och grundvatten.

Samverkan inom de befintliga vattenorganisationerna i distriktet är värdefull, särskilt vad gäller samordning av övervakning. Samordning av åtgärder bör också kunna förbättras i och med att lokala åtgärdsplaner tas fram.

Det är en brist att miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster och kustvatten inte är synkroniserade. Det har visserligen sin grund i att de olika EU-direktiven skiljer sig och saknar tillräcklig samordning, men HaV och vattenmyndigheterna har inte heller samordnat de svenska reglerna

Övervakning

- Den vattenrelaterade övervakningen behöver utvecklas och förbättras för att tillgodose vattenförvaltningens behov
- Dataflödet från provtagning till datavärdar behöver säkras för ett bättre kartläggnings- och åtgärdsarbete
- Styrmedel och lagar behöver utvecklas för att förbättra övervakningen och underlag för kartläggnings- och åtgärdsarbetet
- Tryggad finansiering för att få en långsiktigt förbättrad övervakning

Vilka frågor, utöver de väsentliga som har prioriterats, saknas? Motivera

Övervakningen har en viktig roll i hela vattenförvaltningsarbetet. I samrådshandlingen anges att vattenmyndigheten, tillsammans med centrala myndigheter behöver arbeta för en gemensam ambitionsnivå för övervakningen *utifrån befintliga resurser*. Med tanke på att bara knappt hälften av distriktets nuvarande vattenförekomster har någon typ av



övervakning och att antalet vattenförekomster kommer utökas är det bekymmersamt att inte mer resurser förväntas avsättas.

Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritering? Motivera.
Förvaltningen väljer att avstå från att svara på denna fråga.

Fungerar övervakningen på nationell och regional nivå idag? Vad fungerar bra och på vilket sätt kan den förbättras?

Nej. Samverkan mellan centrala och regionala myndigheter, även mellan dessa och andra utförare behöver förbättras. Recipientkontroll utförd av verksamhetsutövare, regional och kommunal övervakning behöver samordnas på ett bättre sätt än idag. För att kvalitetssäkrad data ska kunna användas i vattenförvaltningssyfte behöver samma kvalitetskrav gälla för alla aktörer, oavsett vilken typ av övervakning det rör sig. Om undersökningar utförda av olika aktörer ska komma till nytta inom vattenförvaltningen behöver tydliga mallar tas fram för hur data ska inrapporteras till centrala datavärddar. Alla som samlar in övervakningsdata ska också kunna rapportera in den till VISS (Vatteninformationssystem Sverige).

Det bör observeras att enskilda verksamhetsutövares krav på övervakning i regel avser de utsläpp som verksamheten orsakar. Kravet på vilka uppgifter som skall rapporteras och med vilken frekvens mätningar skall göras är ofta reglerade i miljötillståndet – om det är fråga om en tillståndsgiven verksamhet. Vattenmyndigheten föreslår att man närmare undersöker vilka lagändringar som är nödvändiga för att möjliggöra ett större deltagande från enskilda verksamhetsutövare i miljöövervakningen. Det bör i övrigt understrykas att det är skillnad mellan miljöövervakning – som avser halter i luft och vatten – och rapportskyldighet från verksamheter som avser verksamhetens utsläpp. Det är inte samma sak och värdet av enskilda verksamheters rapporter kan därför vara begränsat. Frågan är därtill av principiell natur om vilka krav de allmänna kan ställa på ett enskilt företag. Det är inte självklart att det ens med ny lagstiftning är möjligt att utvidga enskildas ansvar i den riktning som Vattenmyndigheten antyder.

Är det tydligt hur olika aktörer är ansvariga, delaktiga i och berörs av olika delar i övervakningsarbetet? Saknas någon aktör?

Nej. Till skillnad från övervakning av luft, där kommunerna har ett uttalat ansvar, saknas tydliga riktlinjer för hur ansvaret för vattenövervakningen fördelas. Vattenmyndigheten bedriver inte övervakning i egen regi och är därför beroende av andra aktörers undersökningar. I många kommuner är miljöövervakningen ganska omfattande men ett system för att tillvarata denna övervakning saknas idag. Det är därför bra att ambitionen nu är att utnyttja data från all den övervakning som redan utförs.



För kommuners och även andra aktörers planering är det viktigt att ansvar, och därmed också kostnader för olika övervakningsinsatser, klargörs i vattenmyndighetens långsiktiga plan för övervakning som beräknas bli klar under 2013. I den mån vattenmyndigheten avser att initiera krav på kommunal övervakning av vattenförekomster anser förvaltningen att den legala grunden för detta närmare bör anges.

På sidan 40 under avsnittet ”tryggad finansiering för att få en långsiktig förbättrad övervakning” anges att enskilda verksamhetsutövare ska bekosta en större andel av miljöövervakningen. Enligt samrådsdokumentet skulle ett sådant krav kunna ställas med hänsyn till miljöbalkens allmänna krav på att förorenaren skall betala, Polluter Pays Principle (PPP). Resonemanget följs på sid 49 av en förklaring om att vattenförvaltningen skall eftersträva full kostnadstäckning, vilket innebär att vattenanvändarna skall betala för sina finansiella miljö- och resurskostnader. Den rättsliga grunden för ett sådant krav redovisas inte närmare. Tillsynsavgifter kan inte, med nuvarande lagstiftning, utan vidare täcka dessa kostnader.

Miljö kvalitetsnormer kännetecknas av att de är ett rättsligt instrument för att komma tillrätta med tillstånd i miljön där många bidrar till ett visst miljötillstånd och där det är svårt att urskilja vars och ens enskilda bidrag. Vattenarbetet bekostas dessutom av många slag av avgifter, t ex VA-taxan. Hur dessa olika verksamhetsutövares andel skall fastställas och hur kostnaden för just en enskild verksamhetsutövare ska beräknas redovisas inte. Det kräver enligt förvaltning omfattande utredningar och är inte en fråga som vattenmyndigheten kan besluta om.

Kartläggning och analys

- Vattenförekomstindelningen justeras för att bättre möta vattenförvaltningens krav och behov*
- Bedömningsgrunder och vägledning behöver utvecklas för att förbättra säkerheten i statusklassificeringar
- Klassificeringar och bedömningar från föregående förvaltningscykel verifieras genom förbättrat underlag och utvecklade analysmetoder
- Ekonomisk analys som stöd för riskbedömning och vattenanvändarnas samhällsekonomiska betydelse
- Arbetet med kraftigt modifierade och konstgjorda vatten behöver utvecklas

* För Stockholms stads del innebär justeringen att antalet ytvattenförekomster utökas från 10 till 24. (se bilaga 1)



Vilka frågor, utöver de väsentliga, saknas? Motivera

För att få likartade bedömningar i hela landet behövs nationella metoder och modeller för hur påverkansanalyser och ekonomiska analyser ska genomföras. I samrådsunderlaget framgår att vattenmyndigheten är osäker på i hur stor utsträckning detta kan göras under nuvarande förvaltningscykel. För att ett miljö- och kostnadseffektivt åtgärdsarbetet ska kunna genomföras är det av central betydelse att dessa underlag tas fram. Detta bör därför få hög prioritet.

Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritering? Motivera.

Förvaltningen väljer att avstå från att svara på denna fråga.

Är det tydligt hur olika aktörer är ansvariga, delaktiga i och berörs av olika delar i kartläggningsarbete? Saknas någon aktör? Motivera

Det är framför allt centrala och regionala myndigheters arbete som beskrivs. Lokala myndigheter och aktörer bör involveras i större utsträckning i kartläggningsarbetet. Den planerade utökningen av vattenförekomster innebär att fler vatten kommer att omfattas av miljökvalitetsnormer. Kunskaper på lokal nivå behöver därför tas tillvara så att beslutsunderlagen blir så konkreta som möjligt.

I samrådsdokumentet framgår att vattenmyndigheten bedömer vilka ämnen som är särskilt förorenande och som släpps ut i betydande mängd. Det är också vattenmyndigheten som ska fastställa klassgränser för klassificeringen av ekologisk status med avseende på dessa ämnen. Det förklaras inte hur dessa ämnen förhåller sig till de nu fastställda miljökvalitetsnormerna och inte heller till de prioriterade ämnen som utgör begränsningsnormer för kemisk status. Här behövs ett förtydligande och även en redovisning av den rättsliga grunden för beslut om särskilt farliga ämnen.

Miljökvalitetsnormer

- Underlag för statusklassificeringar och bedömning av åtgärders nytta behöver förbättras så att väl definierade miljökvalitetsnormer kan fastställas
- Stöd och vägledning måste tas fram så att miljökvalitetsnormerna kan tillämpas på ett korrekt och enhetligt sätt

Vilka frågor, utöver de väsentliga som har prioriterats saknas? Motivera.

Vägledning för tillämpning av miljökvalitetsnormerna för vatten efterfrågas av många. Även om det framför allt är tillsynsvägläddande myndigheter som har ansvar för att ge sådant stöd bör vattenmyndigheten tydliggöra den praktiska tillämpningen av regelverket så att lagstiftningen tillämpas på ett enhetligt sätt.

Miljöförvaltningen har vid flera tillfällen påtalat att det saknas en rättslig analys av miljökvalitetsnormerna för vatten. Det nuvarande beslutet synes framtaget av ambitiösa naturvetare dock utan grundläggande insikter om miljökvalitetsnormers rättsliga konstruktion och funktion. Det intressanta i det sammanhanget är inte som anförs på sid 53 hur statusklassningen är gjord. Vad förvaltningen – och även nämnden och staden i övrigt – har efterfrågat är vilka praktiska konsekvenser som de fastställda normerna får. Detta krav gör sig med än större styrka gällande när vattenmyndigheten kommer att besluta om miljökvalitetsnormer för mindre vattenförekomster.

I sista stycket på sid 50 anförs att det är nödvändigt att definiera både åtgärdskostnader samt nyttan av att miljökvalitetsnormen följs för att kunna motivera undantag från miljökvalitetsnormen. Det är en olycklig formulering. Det går inte att bevilja ”undantag” från en miljökvalitetsnorm. Det är fråga om en helt annan rättslig konstruktion. Dessutom är frågan numera tämligen uttömmande reglerad i 2 kap 7 § miljöbalken. (Det är den s k proportionalitetsprincipen i miljöbalken som efter 2010 års ändringar reglerar hur en enskild verksamhet som påverkar huruvida en miljökvalitetsnorm kan följas eller inte.) Vad som avses är snarare att förbättra underlaget för att för en viss vattenförekomst fastställa normer som avviker från vad som föreskrivs i 4 kap 2-6 §§ vattenkvalitetsförordningen (2004:660).

Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritering? Motivera.
Förvaltningen väljer att avstå från att svara på denna fråga.

Åtgärdsprogram

- Skapa en tydlig koppling mellan styrmedelsåtgärder och fysiska åtgärder för att visa att åtgärdsprogrammet är genomförbart
- Förbättrad styrmedelsanalys för att få till rätt åtgärd med rätt medel på rätt plats
- Bättre koppla vattenförvaltningens åtgärdsprogram till svenskt övergripande och långsiktigt miljöarbete för att nå miljökvalitetsnormerna för vatten

Vilka frågor, utöver de väsentliga saknas? Motivera.

I samrådshandlingarna nämns att det behövs bättre styrmedelsanalyser för att få till rätt åtgärder på rätt plats men det framgår inte tydligt vad som avses. Redan inför beslutet om nuvarande åtgärdsprogram konstaterade vattenmyndigheten att det behövdes ”en förstärkning av styrmedlen (juridiska, ekonomiska, informativa) för att nå det breda och snabba genomförande som krävs för att kostnadseffektivt uppnå miljökvalitetsnormerna”. Trots att flera år har gått är det fortfarande oklart hur användningen av ekonomiska och andra styrmedel ska användas inom vattenförvaltningen. Denna fråga bör därför

prioriteras. Det bör understrykas att utformningen av sådana styrmedel inte ankommer på vattenmyndigheten att besluta om utan närmast är en fråga för regering och riksdag.

På sidan 9 påpekas att åtgärdsprogrammen är bindande för kommuner och myndigheter att följa inom deras respektive ansvarsområde vilket inte är en helt korrekt beskrivning. I tillsynsarbetet är åtgärdsprogrammen vägledande (2 kap 7 § 2 st miljöbalken) när det gäller att bedöma tillåtligheten av en viss verksamhet som negativt påverkar att en miljö kvalitetsnorm kan följas eller inte.

Det är bra om vattenmyndigheten kommer att utveckla åtgärdsprogrammen så att de uppfyller kraven i 5 kap 6 § miljöbalken. Det är dock en närmast hopplös uppgift att uppfylla alla de krav som lagstiftaren har satt upp för vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. Det gäller särskilt bördefördelningen och vilken förbättring som var och en av åtgärderna som en begränsningsnorm bedöms medföra.

På sidan 56 förs en diskussion om hur miljömålen ska ges en starkare juridisk ställning. Det indikerar att vattenmyndigheten inte förstår skillnaden mellan en rättsregel och ett miljömål. En rättsregel – som en miljö kvalitetsnorm - kan i bästa fall reglera den lägsta godtagbara nivån för en viss företeelse. Ett mål uttrycker däremot ett eftersträvat idealt tillstånd. Det gäller kanske särskilt på vattenpolitikens område där det ideala tillståndet beskrivs som något av människor opåverkat. Det är att göra miljömålen en otjänst att sätta paragraftecken framför drömmar och visioner. Det är för övrigt något som dessvärre i stor utsträckning redan skett i det att Sverige beslutat att implementera EU:s miljö kvalitetskrav för vatten som miljö kvalitetsnormer med alla de rättsliga konsekvenser som det för med sig. I övriga Europa har implementeringen av vattendirektivet (med undantag av de särskilt farliga ämnen som upptas i det s.k. dotterdirektivet) inte skett som bindande rättsregler. I syfte att skapa tydlighet för myndigheter, domstolar och enskilda behöver vattenmyndigheten sträva efter att visa på den exakta innebörden av de miljö kvalitetsnormer man avser att fastställa.

Är det någon av de väsentliga frågorna som borde få lägre prioritering? Motivera.
Förvaltningen väljer att avstå från att svara på denna fråga.

Ny förvaltningsplan och rapportering

- Vattenmyndigheten behöver i samverkan med berörda ta fram en sammanfattande, framtidsinriktad och användbar förvaltningsplan
- Rapporteringen till EU behöver effektiviseras genom utökad samordning mellan ansvariga myndigheter



Hur har Förvaltningsplanen använts i ert arbete?

Nuvarande förvaltningsplan har inte specifikt använts i Stockholms stads vattenarbete.

Vad har ni saknat i Förvaltningsplanen som behövs för att ni bättre ska kunna använda den i ert arbete?

För att förvaltningsplanen ska fungera som ett reellt planeringsunderlag på lokal nivå behöver den innehålla beskrivningar av vilka styrmedel som kan användas och tydliga motiveringar till krav på åtgärder. Den ekonomiska analysen behöver även fördjupas.

Behovsbedömning av miljökonsekvensbeskrivning

Samrådshandlingen innehåller en mycket översiktlig behovsbedömning och bara ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning varför förvaltningen inte anser att det är meningsfullt att svara på vattenmyndighetens frågor. Inför det fortsatta arbetet är det viktigt att MKB:n förtydligar olika målkonflikter och hur åtgärdsprogrammet kan komma att inverka på samhället.

Bilagor

1. Vattenförekomster, Stockholms stad

Slut