

Handläggare
Teresia Skönström
08-508 263 80
Ingmarie Ahlberg
08-508 264 54**Till**
Kommunstyrelsen

Miljömålsberedningens delbetänkande ”Med miljömålen i fokus- hållbar användning av mark och vatten”, SOU 2014:50, svar på remiss

Sammanfattning

Miljömålsberedningen redovisar två regeringsuppdrag i betänkandet, dels uppdraget att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning och dels uppdraget att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. I betänkandet föreslås sju nya etappmål. Fem av etappmålen rör en långsiktigt hållbar markanvändning; två om jordbruksmark, ett om grön infrastruktur och två om klimatanpassning och två etappmål rör vattenpolitiken; ett om fiskförvaltning och ett om god vattenstatus för Sveriges ytvattenförekomster.

Avseende hållbar användning av jordbruksmark saknar kontoret stad-land perspektiv där organiska restprodukter från staden används för jordbrukets behov av växtnäring.

När det gäller klimatanpassning anser kontoret att det är bra att SMHI ges en roll som samordnare av de statliga myndigheternas arbete. Det är också viktigt att SMHI får i uppdrag att ta fram enhetliga underlag för Sveriges kuster avseende bedömning av havs-nivåhöjningens regionala variationer.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSB) anslag för stöd till kommunernas arbete med förebyggande åtgärder bör enligt kontorets mening utökas. Ansvarsrollen för vissa åtgärder som är mellankommunala bör förtydligas och ansvar pekas ut.

Generellt anser kontoret att det behöver utvecklas finansieringsmodeller. Polluter Pay Principle (PPP) avseende utsläpp av klimatgaser som har en koppling till klimatanpassningsarbetet.

På två områden, dagvatten och vattenpolitik, föreslås att särskilda utredare tillsätts. Inom dessa områden finns enligt kontoret stora behov av att utveckla vattenförvaltningen och lagstiftningen för att öka möjligheten att nå god vattenstatus och skapa ett robust

Exploateringskontoret
Avdelningen för Miljö och teknikFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 263 80
Växel 08-508 276 00
teresia.skonstrom@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se/exploateringskontoret

klimatepassat samhälle. Arbetet måste bedrivas skyndsamt för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna nås inom utsatta tidsgränser. Kontoret anser att fokus för det fortsatta vattenmiljöarbetet måste koncentreras till genomförande av åtgärder, vi kommer inte hinna invänta en utredning till, innan arbetet med åtgärder kan påbörjas.

Den särskilda utredare som föreslås för dagvatten bör enligt kontorets också i uppdraget beakta föroreningsaspekten och inte bara klimataspekten. Det är även mycket angeläget att reda ut de juridiska frågorna vem som kan och ska ställa krav på kvantitet och kvalitet av dagvatten enligt kontoret.

Enligt utredarna är bristen på finansiering av åtgärder ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön och det behövs därför ekonomiska styrmedel då anslagsfinansieringen inte är tillräcklig. Kontoret instämmer i detta och anser att staten måste ta ett större finansiellt ansvar i arbetet så att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas och att det finns ett stort behov av nationell vägledning och erfarenhetssammanställning av restaurering av sjöar och vattendrag.

Bakgrund

Regeringen beslutade 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Miljömålsberedningen fick i uppdrag att bland annat ta fram *en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning* och *en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik*. Eftersom mark och vatten hänger samman har strategierna utretts samlat i delbetänkandet. En hållbar markanvändning är en förutsättning för att vi även ska kunna nå de vattenpolitiska målen. Samtidigt har vatten en stor betydelse för markanvändningen.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 gjordes bedömningen att det behövdes bättre arbetsprocess, utveckling och differentiering av styrmedel samt en effektivare tillämpning för att kunna nå miljö kvalitetsmålen för vatten. Strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik fokuserar på hur vattenresurserna kan förvaltas för framtiden med fokus på farliga

ämnen, restaurering av vattenområden, näringsbelastning och fiskförvaltning.

Strategi för långsiktig hållbar markanvändning omfattar totalt tre betänkanden där detta betänkande utgör slutbetänkande. Fokus är på hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv, med särskild inriktning på samhällets behov av anpassning till ett förändrat klimat och främjande av grön infrastruktur.

Ärendets beredning

Stadsmiljötroteln önskar svar på remissen senast 30 oktober 2014. Remissen har även ställts till miljö- och hälsoskyddsnamnden, fastighetsnamnden, idrottsnamnden, stadsbyggnadsnamnden, stadsledningskontoret, Stockholm Vatten AB samt stadsdelsnämnderna i Rinkeby-Kista, Skarpnäck och Skärholmen. Då remissen kom till nämnden först den 25 september har detta ärende svarats som en kontorsremiss. Miljödepartementet önskar svar på remissen senast 28 november 2014.

Remissen

Hållbar användning av jordbruksmark

Detta område berör egentligen bara Stockholms stad ur ett perspektiv och det är ambitionerna avseende förutsättningar att minska utsläpp av växthusgaser från skogs och jordbruksmark. I detta är användningen av bl.a. växtnäring en fråga som kopplar an till stadens system.

Stärkt klimatanpassning

Utredarna konstaterar att det behövs ökad anpassning till förändrat klimat för att Sverige ska klara miljökvalitetsmålen och att det krävs mål för ytavrinning (dagvatten) i byggda miljöer. Brister som utredaren konstaterat både organisatoriska brister och brister i finansieringsmodellerna samt att lagstiftningen behöver anpassas.

Utredarna har lyft fram följande punkter för att stärka Sveriges arbete för klimatanpassning:

- Senast 2020 ska planer finnas för klimatanpassning för pågående och planerad markanvändning.

- Myndigheters ansvar och uppgift i arbetet med klimatanpassning ska förtydligas och berörda myndigheter ska ta fram mål för arbetet senast 2015.
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) får 2015 uppdraget att samordna de statliga myndigheternas arbete med klimatanpassning (verktyg, nederbördsdata etc).
- Länsstyrelserna får uppdrag att se över underlag avseende klimatanpassning i den fysiska planeringen till kommunerna.
- Översyn av hur lagstiftningen bör utformas för att myndigheter, kommuner, infrastrukturförvaltare och enskilda ska kunna bedriva ett verkningsfullt arbete med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. I uppdraget ingår att utreda behovet av lagstadgad rätt för kommunerna att utföra åtgärder på annans mark för att minska risken för att angelägna allmänna intressen skadas till följd av klimatförändringar.
- Utreda och lämna förslag till hur arbetet med att klimatanpassa pågående och planerad mark-användning inklusive bebyggd miljö bör finansieras.

Hållbar förvaltning av vattenresurserna

I strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik har följande etappmål lyfts fram:

- Hållbar fiskförvaltning
- God status för Sveriges vattenförekomster

Utredarna har även lyft fram särskilt angelägna frågor:

- Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas
- Ökat och stärkt skydd av marina områden
- Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer
- Ytterligare åtgärder behövs för att uppnå en hållbar näringsbelastning
- Förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöområdet

Det finns stora restaureringsbehov i kust- och sötvattensmiljöer. Förutsättningarna för att restaurera dessa miljöer behöver förbättras för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås enligt utredarna. En nationell behovsanalys för restaureringar kan

utgöra ett ramverk och vara vägledande vid prioriteringar mellan olika former av restaurering, mellan restaurering i olika miljöer, vid avvägningar mellan miljökvalitetsmålen samt mellan miljökvalitetsmål och andra samhällsmål.

Utredarna påpekar att de miljökvalitetsmål som rör vatten är mycket utmanande och den tid som miljömålsberedningen haft till förfogande för att ta fram en strategi inte varit tillräcklig och att betänkandet ska ses som ett steg på vägen för att nå en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Utredarna vill tillsätta särskilda utredare som ska titta närmare på vilka problem som finns i vattenpolitiken och därefter ta fram förslag till lösningar.

För att skapa förutsättningar för ett åtgärdseffektivt vattenarbete är det enligt utredarna viktigt att ha:

- En tydlig och effektiv prioritering och ansvarsfördelning
- Samordning för ökad effektivitet i genomförande
- Ökad kostnadseffektivitet
- Kunskap för rätt prioriteringar
- Utvärdering av olika åtgärders effektivitet och miljönytta
- Resurser för att genomföra åtgärder

En av de viktigaste faktorerna varför så få åtgärder genomförs inom vattenområdet är just brist på resurser enligt utredarna.

Effektiv styrning inom havs- och vattenmiljöområdet

Utredarna påtalar att helhetssynen på havs- och vattenmiljöområdet i Sverige måste öka genom förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram. Regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna till ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram till senast 2015.

Exploateringskontorets synpunkter

Hållbar användning av jordbruksmark

Avseende förslag om ytterligare åtgärder för att uppnå en hållbar näringsbelastning så är det viktigt att få med stad-land perspektivet. Om vi använder de organiska restprodukter som uppstår i staden bidrar vi även till minskad näringsbelastning samt minskade CO₂-utsläpp i och med att produktionen av handelsgödsel kan minska. Staden har i sitt arbete med Norra Djurgårdsstaden konstaterat att det behövs utveckling och ökad kunskap för att förstärka och utveckla detta kretslopp.

Grön infrastruktur

Exploateringskontoret har inga synpunkter på detta avsnitt.

Stärkt klimatanpassning

Kontoret anser att utredningen på ett bra sätt har fångat de utmaningar som arbetet med klimatanpassning står inför.

Förslagen till åtgärder har rätt inriktning för klimatanpassningsarbetet, gällande organisation, ansvarsfördelning, samordning, resurser m.m. Det är viktigt att oklarheter kring ansvarsfrågorna på nationell nivå klaras ut. Även oklarheter i hur kommunernas arbete i mellankommunala projekt ska samordnas och finansieras behöver klaras ut.

Kontoret anser att det behövs en tydlig roadmap för utvecklingsarbetet. Det är viktigt att tydligt ange vad de olika aktörerna har för uppdrag i och med frågans komplexitet. Förslagsvis specificeras en roadmap utifrån de olika aktiviteter som krävs för att utveckla klimatanpassningsarbetet i Sverige:

- Lagstiftning (regering & riksdag)
- Råd och riktlinjer för tillämpningen av lagstiftningen (t.ex. Naturvårdsverket och Boverket).
- Kunskapsunderlag om förhållandena som stöd för verksamhetsutövarna i tillämpningen av råd och riktlinjer (exempelvis SMHI, SGU)
- Åtgärdsplaner och åtgärder – kostnad och miljönytta: Ansvar för åtgärdsplaner ligger på kommuner och statliga myndigheter som Trafikverket. Åtgärder som kräver mellankommunal samverkan har idag ingen tydlig samordningspart och därmed inte heller tydlig aktör att ta fram åtgärdsplaner.

Det är positivt att SMHI får uppdraget att samordna de statliga myndigheternas arbete. Utredningens förslag att SMHI:s kunskapscentrum för klimatanpassning permanentas är bra. Det är också positivt att SMHI föreslås få i uppdrag att samordna en databas med högupplösta nederbördsdata som inkluderar VA-branschens mätdata. SMHI bör också få i uppdrag att ta fram enhetliga underlag för havsnivåhöjningen längs Sveriges kuster, som bygger på IPCC:s bedömningar samt senare publicerade forskningsrön. Sammantaget så innebär förslaget att det blir en tydlig samordning av arbetet med att ta fram underlagsmaterial som kan användas för analyser och arbete med åtgärdsplaner. Kontoret anser att det är viktigt att vara tydlig med att

klimateanpassningsarbetet som SMHI ansvarar för är just samordning av kunskapsunderlag samt också underlag för myndigheternas råd och riktlinjer för klimateanpassningsarbetet.

Länsstyrelsernas roll i klimateanpassningsarbetet är central när det gäller regionala kunskapsunderlag. Kontoret anser att länsstyrelserna hittills gjort ett bra arbete med att svara för den regionala kunskapsförsörjningen och att det är viktigt att detta arbete kan utvecklas, i form av ökat kunskapsstöd till kommunerna.

I utredningen konstateras att ”Kommunernas förutsättningar att arbeta med klimateanpassning behöver förbättras”. Kontoret anser att den lista på hinder för kommunernas arbete som anges på sid 183 är heltäckande och tar upp de väsentligaste bristerna. Arbetet måste bedrivas från ”top to bottom”. Varje nivå utvecklar handlingsplaner för sina insatser och precis som utredningen säger måste kommunerna utifrån nationella och regionala råd och riktlinjer ta fram kommunala handlingsplaner.

När det gäller stöd till kommunernas arbete med åtgärder anser kontoret att MSB:s anslag för medel för förebyggande åtgärder behöver utökas, idag utgör det endast 25 Mkr per år för hela landet vilket är otillräckligt. Anslagen har dessutom varit minskande de senaste 4 åren. Anslaget var 161 000 kr fördelat över de fyra senaste åren. Ansökningarna om bidrag uppgick till 878 000 kr. Statlig finansiering kommer att vara viktig framöver. Man bör avsätta investeringspengar för klimateanpassningsåtgärder – som beslutas utifrån kostnads- och miljönytta – för offentliga aktörer. Det bör också finnas bidragsmöjlighet för andra aktörer för att motivera till åtgärder.

I utredningen påpekas att det vi gör lokalt påverkar globalt. Dock har det globala perspektivet egentligen inte hanterats förutom att vi utifrån internationella samarbeten får kunskap om den påverkan som klimatförändringar leder till. Om avsikten är att ta med globala perspektivet – bör det förtydligas.

I utredningen står att kommunerna gör relativt få praktiska åtgärder vilket kontoret inte anser stämmer. I Stockholm har vi tagit tag i frågan om Mälarens översvänningsrisker och drivit den för hela Mälardalen. I arbete med dagvattenstrategi och påbörjat arbete med att bedöma dagvattenåtgärder vid planering är vi också på gång. Risk och sårbarhetsutredningen bidrog till en start på detta arbete. Även havsvattennivåer är ngt vi beaktar och tar höjd för. Stockholm Vatten AB har också anpassat sina

dimensioneringsföreskrifter för att bättre kunna möta ett förändrat klimat.

Det är bra att lagstiftningen ses över, särskilt avseende hur PBL och Miljöbalken kan samverka för klimatanpassning. Det är bra att även VA-lagstiftningen inkluderas i denna översyn. Kommunernas ansvar i förhållande till staten behöver också klarläggas. Tidplanen är väldigt lång - först om sex år finns de juridiska förutsättningarna på plats. Detta är alldeles för lång tidplan. Det bör vara möjligt att dela upp arbetet. Vissa delar är mer komplexa än andra och kräver mer tid – tex att lagstadga rätt för kommunerna att utföra åtgärder på annans mark. Medan andra förändringar borde gå att genomföra snabbare.

Resursfrågan är central för att klimatanpassningsarbetet ska komma igång i form av genomförande av åtgärder. Det är därför bra att utredningen lyfter fram att ansvaret för omfattande anpassningsprojekt, t. ex. åtgärder för Vänern och Mälaren, ska utredas. Kontoret anser att det är rimligt att staten tar ett huvudansvar för genomförande och finansiering av denna typ av åtgärder. Ett framtida projekt blir sannolikt fördämningar i Stockholms skärgård för att kontrollera den stigande havsnivån och därigenom skydda Mälaren som dricksvattentäkt.

Kontoret anser att alla klimatanpassningsfrågor som är kopplade till avrinningsområden som delas av många kommuner kräver en tydlig samordning och åtgärdsansvar. Generellt behöver staten se över möjligheten att även lösa mellankommunala frågor som är av mindre omfattning än Mälaren och Vättern. Det behövs en tydlig aktör som ansvarar för finansiering. Investeringsplaner tas fram för att prioritera projekt där kostnad ställs i relation till miljönytta.

En helhetssyn på landskapet som inkluderar vatten efterfrågas. Detta har länge tillämpats som utgångspunkt vid planering – dvs vattendrag, sjöar, våtmarker etc. Även den lagstiftning vi har för miljöprövning av vattenverksamheter tvingar fram agerande från olika aktörer. Det som särskilt behöver utvecklas är förhållningssätt till vatten med hänsyn till klimatförändringar. Det är viktigt att vara specifik i sin formulering så att fokus läggs på rätt arbete.

Utredningen avslutar kapitlet om klimatanpassning med en bedömning av statsfinansiella effekter, där man gör bedömningen att merparten av det utökade ansvaret för statliga myndigheter kan finansieras inom befintliga anslagsramar. Kontoret delar inte

den bedömningen utan anser att det krävs utökade resurser för att arbetet med klimatanpassning ska kunna intensifieras.

Sid 201 Att hela det arbete som föreslås för myndigheterna ska ske inom ramarna för deras nuvarande budget är oroande. Detta innebär naturligtvis prioriteringar från deras sida. Framgår inte vilken vägledning som myndigheterna får i denna prioritering. Generellt anser kontoret att det behöver utvecklas finansieringsmodeller. Polluter Pay Principle (PPP) avseende utsläpp av klimatgaser har en koppling till klimatanpassningsarbetet. Finansieringsmodeller behöver utvecklas för att få bra förutsättningar för klimatanpassning. Om det är PPP eller annat finansieringsmodell bör utredas. PPP är logiskt eftersom konsekvenserna av klimateffekterna beror av emissionerna av klimatgaser.

Hållbar förvaltning av vattenresurserna

Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas.

Många generationers påverkan på våra sjöar- och vattendrag har lett till stora restaureringsbehov. Verksamheter som pågår i dag kan också påverka dessa miljöer. Diffus påverkan på vatten av farliga ämnen är en av de största utmaningar som staden arbetar med och lagstiftningen på området är underutvecklad till skillnad från punktutsläpp där det oftast finns en identifierad verksamhetsutövare som det går att ställa krav mot.

Dagvatten innehåller olika mängd föroreningar som leds via dagvattennätet direkt till recipienter eller till avloppsreningsverken. I dag är ansvaret för hantering och krav på dagvatten mycket otydligt. Det positiva i delbetänkandet är att man identifierat att dagvatten är ett begrepp som inte finns i lagstiftningen och att det finns organisatoriska och ansvarsmässiga delar att reda ut. I delbetänkandet har man satt upp ett etappmål att senast 2018 ska förutsättningar för en långsiktig hållbar hantering av dagvatten i bebyggda miljöer och naturmark i ett förändrat klimat vara på plats. För en långsiktig hållbar hantering av dagvatten behövs bättre rättsliga verktyg än vad som finns idag. Kontoret anser den utredare som föreslås tillsättas för att utreda frågan om dagvatten tar med även föroreningsperspektivet, inte enbart klimataspekterna. Kontoret anser att det är mycket angeläget att reda ut de juridiska frågorna vem som kan och ska ställa krav på kvantitet och kvalitet av dagvatten samt vem som ska följa upp åtgärderna som görs.

Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer

Vid restaurering av vattenmiljöer krävs ofta avvägningar mellan miljökvalitetsmål och andra samhällsmål. Restaurering och åtgärder i vattendrag kan komma i konflikt med markanvändning, då vi har för avsikt att exploatera mark som istället borde användas som t ex. översvänningsområde.

Det saknas i dag en samlad kunskap och erfarenhet av restaurering av sjöar och vattendrag. Kunskapen behövs för att kunna prioritera de åtgärder som är mest angelägna och kostnadseffektiva för staden. Kontoret anser att det finns ett stort behov av nationell vägledning och erfarenhetssammanställning av restaurering av sjöar och vattendrag som utredningen föreslår. För att uppnå god status i våra ytvatten behöver uppströmsarbete intensifieras med att minska källornas påverkan kombineras med åtgärder i recipienterna. Restaureringsmetoder är ofta mycket kostsamma och finansieringen av åtgärderna måste också utredas.

Det är angeläget att staden och hela regionen arbetar för en helhetssyn vad gäller vattenarbetet, med gemensamma prioriteringar samt att åtgärdsarbetet prioriteras högt. Staden måste bland annat arbeta intensivare med frågor gällande: dagvatten, övergödning, bräddning och översvämning. Bristen på finansiering av åtgärder är och kommer att vara ett mycket stort hinder för att nå miljökvalitetsmålen för vatten i staden.

Ytterligare åtgärder för att uppnå en hållbar näringsbelastning

Vid övergödning i vattendrag och sjöar blir ofta bottarna syrgasfria. Vid syrgasbrist kan fosfor som är bundet i sedimentet börja läcka, vilket orsakar en intern näringsbelastning. Utvecklingen i de flesta av stadens sjöar går dock åt rätt håll eftersom belastningen av växtnäringsämnen minskar. Ytterligare åtgärder i stadens sjöar och vattendrag är dock nödvändiga för att minska näringsbelastningen.

Det är en mycket stor utmaning för staden att uppnå en hållbar näringsbelastning i våra vattenförekomster till år 2021, vilket även utredarna påpekar generellt.

Effektiv styrning inom havs- och vattenmiljöområdet

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram har en viktig roll inom vattenpolitiken men fungerar i praktiken inte effektivt eftersom systemet med miljökvalitetsnormer innehåller många oklarheter

och att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och kommuner är otydlig. Kontoret håller med om att det är otydligt hur miljökvalitetsnormerna ska tillämpas och att systemet måste förbättras.

De av vattenmyndigheten beslutade åtgärdsprogrammen fungerar som övergripande planeringsdokument för staden dock är de inte tillräckligt detaljerade för att kunna fördela insatser och kostnader på olika aktörer med stöd av dem. För att kunna göra detta behöver den geografiska upplösningen bli betydligt högre.

Enligt utredarna är bristen på finansiering av åtgärder ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön och det behövs därför ekonomiska styrmedel då anslagsfinansieringen inte är tillräcklig. Kontoret instämmer i detta och anser att staten måste ta ett större finansiellt ansvar i arbetet så att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Kontoret anser att det kommer att dröja innan vi ser vad utredningarna som föreslås i delbetänkandet kommer fram till och att det är nu vi behöver detta om staden ska lyckas nå miljökvalitetsmålen och leva upp till kraven i EU:s ramdirektiv för vatten, år 2021. Ett etappmål i betänkandet är god status för Sveriges vattenförekomster. Kontoret anser att fokus för det fortsatta vattenmiljöarbetet måste koncentreras till genomförande av åtgärder, vi kommer inte hinna invänta en utredning till, innan arbetet med åtgärder kan påbörjas.

Slut



Krister Schultz
Förvaltningschef



Marita Anheim
Avdelningschef