



Jerzy Slazak
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 46-850 82 8974, 467-612 28 974
jerzy.slazak@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG TILL FÖRORDNING, FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD OM FÖRVALTNING AV BADVATTENKVALITET

Remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

- 1 I huvudsak tillstyrka förslagen under återopande av Miljöförvaltningens synpunkter
- 2 Avstyrka utformningen av tillsynsansvaret och föreslå att ansvaret för tillsynen görs avsevärt tydligare
- 3 Justera ärendet omedelbart

Gunnar Söderholm

Pia Winbladh Högfors

Sammanfattning

Genom remiss från Kommunstyrelsen har förslag till förordning, föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av badvattenkvalitet överlämnats till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 16 november 2007. Ett kortare anstånd har medgivits.

Den 24 mars 2008 ska svensk lagstiftning som införlivar EG:s direktiv 2006/7/EG om badvatten vara i kraft. Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnade synpunkter på det nya EG-direktivet under år 2003. En arbetsgrupp, bestående av representanter från Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Smittskyddsinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting samt Vattenmyndigheterna har tagit fram förslag till förordning om förvaltning av kvaliteten på badvatten, föreskrifter och allmänna råd till föreskriften.

Skillnaden mellan nuvarande lagstiftning och de förslag som Naturvårdsverket presenterar är att analysresultaten på strandbadvatten räknas som miljö kvalitetsnormer

och måste uppfylla visa kriterier för att människors hälsa eller miljön inte ska komma till skada.

Det nya badvattendirektivet, förordningen, föreskrifterna och de allmänna råden ställer högre krav på den lokala tillsynen och på de parter som sköter strandbaden. Väsentliga skillnader mellan direktiven är bl.a. att: badvattenprofil ska upprättas för varje badplats, en kontrollplan med sommarens provtagningschema ska lämnas in till Naturvårdsverkets datavärd, mikrobiologiska parametrar som ska undersökas ändras, istället för *koliforma bakterier* ska *intestinala enterokocker* provtas tillsammans med *E. coli*, bedömning av badvatten ska omfatta tre badsäsonger och innevarande år samt badvatten ska klassificeras som: *utmärkt, bra, tillfredställande* eller *dålig*.

Kraven som ställs i direktivet kommer att få en del konsekvenser för Stockholms stad. Krav på upprättande av badvattenprofiler kan betyda att samarbete mellan stadsdelar, Stockholm Vatten AB och Miljöförvaltningen måste fördjupas och kan kräva ökade kostnader. En annan kostnad som kan uppstå är kravet på investering i anslagstavlor på badplatserna och inköp av nya skyltar, som kommer att vara gemensam för hela EU. Ändrade mikrobiologiska parametrar kan göra att en del badplatser kommer att visa bättre badvattenkvalitet än hittills.

Remissvar på förordning, föreskrifter och allmänna råd ska skickas till Naturvårdsverket som kommer att vidarebefordra synpunkter avseende förordningen till Miljödepartementet. Synpunkter som förvaltningen vill framföra:

Förordningen: ansvarsfördelning mellan vattenmyndigheten, länsstyrelsen och kommunen är oklar, upprättande och löpande uppdatering av badvattenprofiler kommer att medföra kostnader för kommuner. Tillsynen är inte godtagbart reglerad. Dess förhållande till driftsansvar och egenkontroll förefaller helt osorterad. Begreppet förvaltning överensstämmer inte med vanligt svenskt språkbruk, i förordningen är det närmast liktydigt med provtagning. Frågan om kommunen ges ansvaret för förvaltning av enskildas badplatser lämnas obesvarad. Vem har tillsynsansvar för immissionsnormen? - inte heller denna förordning ger några svar.

Föreskriften: saknas bedömningsgrunder för enstaka badvattenprov, saknas vägledning för nyetablering av badplatsen.

Allmänna råd: bedömningen att med "ett stort antal badande" bör avses 200 personer i snitt per dag under en vecka, skiljer sig från bedömningsgrunderna för EU-bad från den förra föreskriften. Förvaltningen saknar vägledning om hur badvattnen som inte visar en sådan besöksfrekvens ska bedömas.

Konsekvensanalys: förvaltningen saknar i förslaget riktlinjer som omfattar inte bara badvatten men också vägledning för hur omgivningen runt badvatten ska utformas och vilka andra parametrar som ska undersökas vid t.ex. nyetablering av ett strandbad. Upprättande av badvattenprofiler och investering i anslagstavlor och skyltar kommer att medföra högre kostnader för kommunerna.

Bakgrund

Genom remiss från Kommunstyrelsen har förslag till förordning, föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av badvattenkvalitet överlämnats till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 16 november 2007. Ett kortare anstånd har medgivits.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar för tillsynen av Stockholms stads strandbad fullgörs idag av Miljöförvaltningen. I tillsynen har hittills ingått provtagning och analys av badvatten med avseende på mikrobiologiska parametrar. Även en visuell kontroll av stranden och vattenspegeln görs, med avseende på eventuellt avfall såsom olja, tjärrester, glas, plast och flytande material. På vissa badplatser tas också algprover. Alla strandbad inom Stockholms stad klassas enligt det gamla direktivet som EU-strandbad. Det betyder att badplatserna har minst mellan 75 till 100 besökare per dag under sommarperioden. I Stockholms stad är det stadsdelsförvaltningarna som ansvarar för drift och skötsel av strandbaden och bekostar badvattenprovtagningen.

Sedan 1996 analyseras badvatten på alla strandbadplatser i enlighet med EG-direktiven om kvaliteten på badvatten (76/160/EEG) och Naturvårdsverkets författningssamling (SNFS 1996:6, MS:89).

Den 24 mars 2008 ska svensk lagstiftning, som införlivar EG:s direktiv 2006/7/EG om badvatten, vara i kraft. En arbetsgrupp, bestående av representanter från Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Smittskyddsinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting samt Vattenmyndigheterna har tagit fram förslag till förordning om förvaltning av kvaliteten på badvatten, föreskrifter och allmänna råd till föreskriften.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnade synpunkter på det nya EG-direktivet under år 2003.

Förvaltningens synpunkter

Det nya badvattendirektivet, förordningen, föreskrifterna och de allmänna råden ställer högre krav på den lokala tillsynen och på de parter som sköter strandbaden. Implementering av det nya badvattendirektivet (2006/7/EG) i svensk lagstiftning medför skillnader på tillsynsmyndighetens roll i frågan om tillsyn på badvatten. Väsentliga skillnader mellan direktiven är bl.a. att:

- en badvattenprofil ska upprättas för respektive badplats
- en kontrollplan med sommarens provtagningsschema ska lämnas in till Naturvårdsverkets datavärd (Smittskyddsinstitutet)
- de mikrobiologiska parametrarna förändras, istället för *koliforma bakterier* ska *intestinala enterokocker* provtas tillsammans med *Escherichia coli*
- bedömningen av badvatten ska göras utifrån innevarande års data samt de tre föregående årens badvattenprover

Skillnaden mellan nuvarande lagstiftning och de förslag som Naturvårdsverket presenterar är att analysresultaten på strandbadvatten räknas som miljö kvalitetsnormer och måste uppfylla vissa kriterier för att människors hälsa eller miljön inte ska komma till skada. Förordningen om förvaltning av kvaliteten på badvatten förankrar badvattenfrågan i 5 kap miljöbalken samt ger en viss vägledning om vad kommunen – osagt driftsansvariga eller tillsynsansvariga - ska göra för att uppfylla kraven som ställs i det nya badvattendirektivet.

Det som är nytt är att badvattenkvaliteten ska bedömas inte bara av Smittskyddsinstitutet, men också av vattenmyndigheten som fastställer kvalitetskrav för skyddade områden som omfattar badvatten. För badvatten, där ansvaret till stor del ligger på kommunen, förblir ansvarsfördelningen oklar mellan vattenmyndighet, länsstyrelse och kommun. Förvaltningen efterfrågar därför ett förtydligande angående kommunernas ansvar vad gäller badvatten som skyddade områden, det vill säga; *vad* ska levereras, *när* och till *vem*.

Regelsystemet innehåller ingen boskillnad mellan drift och tillsyn som kommunallagen förutsätter. Förordningen klargör inte vilka åtgärder som kan krävas vid ohälsosamma badvattenprover dvs. immissionsnormöverskridanden, och vidlåder därför samma svaghet som tidigare miljö kvalitetsreglering. Förordningen kan inte godtas förrän den innehåller en tydlig reglering av vad som ska omfattas av tillsynsansvaret respektive driftsansvaret då den i nuvarande utformning inte står i samklang med vare sig kommunallagens eller miljöbalkens grundkrav om fördelning av drifts- och tillsynsansvar.

Konsekvenser för Stockholms stad

Badvattenprofiler

I 3 § förslag till förordningen om förvaltning av kvaliteten på badvatten definieras en rad begrepp. Definitioner av badvatten, ett stort antal badande eller badsäsong överensstämmer till en viss del med dagens definitioner.

Ett begrepp som finns i både direktivet, förordningen och föreskrifttexten är *badvattenprofil* och är i huvudsak nytt. I Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av badvattenkvaliteten finns en detaljerad förteckning över vad en badvattenprofil ska omfatta. Detta är:

- en beskrivning av badvattnets fysikaliska, geografiska och hydrologiska egenskaper
- en bedömning av föroreningskällor
- en bedömning av risk för utbredning av cyanobakterier, makroalger och/eller alger
- en bedömning av risker för kortvarig förorening samt kontrollpunktens placering

Badvattenprofilen är direkt kopplad till bedömningen av badvattenkvaliteten, vilken kommer att förändras från: *tjänlig, tjänlig med anmärkning och otjänlig* till: *utmärkt, bra, tillfredställande eller dålig*. Beroende vilket klassificering badvattnet redovisar ska badvattenprofilen uppdateras med den frekvens som anges nedan:

- utmärkt: vid behov om klassificeringen avviker från utmärkt
- bra: minst var fjärde år
- tillfredställande: minst var tredje år
- dålig: minst vartannat år

Miljöförvaltningen har ingen erinran mot denna klassificering. De krav som är föreslagna i denna förordning och föreskrift gör att kommunen ska verka för förbättringar för att minst en tillfredställande badvattenkvalitet ska upprätthållas på de strandbadplatser som visar avvikande provtagningsresultat. Dessa krav är emellertid ospecifika och oklara. De åtgärder som anges i 8 § punkten 3 skulle om tillsynsmyndigheten avses som adressat innebära att myndighetens hela register med befogenheter enligt miljöbalken att förelägga och förbjuda en störande verksamhet är avsedd att tas i anspråk. Om emellertid den andra läsarten avses, nämligen att verksamhetsutövaren har ansvaret enligt bestämmelsen, blir förvaltningsåtgärderna annorlunda. Då skiljer de sig inte från gemene mans rättskapacitet.

Undersökningar av förekomst av cyanobakterier (algblooming) på stadens badplatser görs redan sedan tidigare av Miljöförvaltningen. I förslaget framkommer att detta är en parameter som ska ingå i bedömningen av badvattenkvaliteten. Miljöförvaltningen bär f.n. kostnaden för denna övervakning.

Kraven på upprättande av badvattenprofiler för varje strandbad kommer att ställa krav på berörda parter inom kommunen. Samarbetet måste fördjupas med andra förvaltningar och bolag inom staden t.ex. Stockholm Vatten AB och stadsdelsförvaltningarna. Kostnaderna för upprättande av badvattenprofiler måste bedömas och införlivas i budgetarbetet både för miljö- och hälsoskyddsnämnden och för stadsdelarna, särskilt som detta arbetsmoment är regelbundet återkommande.

Badvattenprofiler för samtliga strandbad ska vara upprättade senast den 24 mars 2011.

Kontrollplan

Enligt 7 § förordningen ska kommunen inför varje badsäsongs fastställa en kontrollplan för provtagning och bedömning av badvattnets kvalitet. Detta ska också rapporteras till Naturvårdverkets datavärd (Smittskyddsinstitutet) innan badsäsongs början.

För Stockholms stad behöver detta inte innebära några förändringar arbetsmässigt eller några ekonomiska konsekvenser. Miljöförvaltningen har redan som rutin att schemalägga hela sommarens provtagningsperiod. En positiv förändring är att datum för provtagning kommer att finnas tillgängligt för berörda myndigheter och allmänheten.

Ändrade mikrobiologiska parametrar

Av föreskriften om förvaltning av badvatten kvalitet framgår vilka mikrobiologiska parametrar som ska provtas och hur detta ska ske. Förutom att parametrarna i det nya direktivet är annorlunda skiljer sig även bedömningen av provet.

Denna förändring kan göra att en del strandbadplatser kommer att visa bättre badvattenkvalitet än hittills. Det kan medföra att färre badvattenprover behöver tas under sommaren, jämfört med idag.

Den parameter som byts ut (*koliforma bakterier*) är en bakterie som finns konstant i vår omgivning och påvisas i förhöjda halter i vattnet vid kraftig nederbörd. Den nyinförda parametern (*intestinala enterokocker*) är en fekalförorening som indikerar avloppsläckage eller annan tillförsel av tarmbakterier till vattnet.

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget i den delen.

Genomförande av provtagning och bedömning av provtagningsresultat

Kommunen ska genomföra provtagning enligt en fastställd kontrollplan. Analysen av proven ska utföras enligt de metoder som anges i bilagan till föreskriften.

Om ett prov visar ett avvikande resultat och bedöms ha tagits under en kortvarig förorening kan den lämnas utan åtgärd och ersättas av ett nytt prov som tas efter att den kortvariga föroreningen har upphört.

Förvaltningen har redan som rutin att ta omprov på prover som visar avvikande resultat.

I dagsläget har Naturvårdsverket inte presenterat några bedömningsgrunder för ett enskilt prov. Bedömningsgrunderna som presenteras i samband med badvattenprofilerna gäller hela badsäsongen. Klassificering av badvatten ska ske utifrån innevarande års resultat samt de tre föregående årens resultat. Konsekvensen av detta kan vara en bättre bild vid bedömning av badvatten och reducerat antal prover om badplatsen inte redovisar avvikande provresultat. Ett enskilt prov kan dock givetvis ligga till grund för ingripanden från tillsynsmyndighetens sida.

Förvaltningen tycker att denna bedömningsmetod ger en mer relevant bild av badvatten.

Allmänhetens medverkan

I 14 § förordningen uppmärksammas allmänhetens medverkan. Allmänheten ska ges tillfälle att ta reda på hur den kan delta i förvaltningen av kvaliteten på kommunens badvatten och kunna lämna förslag och synpunkter samt framföra klagomål rörande främst badvattenregistret.

Information om badvattenkvaliteten vid stadens strandbad redovisas idag av Miljöförvaltningen på Smittskyddsinstitutets hemsida www.smittskyddsinstitutet.badplatsen.se, som är direkt kopplat till stadens hemsida

www.stockholm.se. Kraven som rör information om badvattenprofiler och övervakningsplaner kommer också att redovisas där. Detta innebär att stadens medborgare får mer utförlig och relevant information om badplatserna än idag. Förvaltningen anser att detta är positivt.

Själva badvattenregistret hålls och uppdateras av Smittskyddsinstitutet och eventuella synpunkter ska lämnas direkt till dem.

I 15 § föreskriften förtydligas vikten av att allmänheten ska informeras genom att kommunen ska se till att information om badvattnet finns tillgänglig på en väl synlig plats i badvattnets omedelbara närhet. Detta krav riktar sig till stadsdelsförvaltningarna som verksamhetsutövare att vidta åtgärder. En samordning av informationsinsatser och beredskap att ta emot medborgarnas synpunkter hos stadsdelarna kommer att behövas. Utformningen av skyltar för badplatser kommer att vara gemensam för hela EU, vilket medför kostnader för verksamhetsutövaren för inköp av anslagstavlor och skyltar.

Definitionen av EU-bad

I 3 § förslaget till förordningen om förvaltning av kvalitet på badvatten definieras ett stort antal badande som:

- ett antal som en kommun anser är stort med hänsyn till i synnerhet tidigare tendenser, infrastruktur eller anläggningar som tillhandahålls, eller andra åtgärder som vidtagits för att uppmuntra bad

I Naturvårdsverkets Allmänna råd föreslås att:

- med ett stort antal badande bör avses 200 personer i snitt per dag under en vecka med beaktande av tidigare erfarenheter

Förvaltningen tolkar bestämmelsen så att alla befintliga strandbad inom Stockholms kommun ska behålla sin status som EU-bad trots att en del av dem kanske inte kommer upp i så många besökare idag. Allmänheten är van vid att alla strandbad inom kommunen klassas som EU-bad och därmed provtas och rapporteras till Smittskyddsinstitutets hemsida med den frekvens och på det sätt som gäller för sådana.

Ansvarsfördelning

Miljöförvaltningen saknar i förslaget till förordning och föreskrifter en klar och tydlig rollfördelning. Begreppet kommun innebär för Stockholms stads del en otydlig definition som skapar oklarhet i rollfördelningen som tillsynsmyndighet respektive verksamhetsutövare.

De flesta av Stockholms kommuns strandbad förvaltas idag av stadsdelsförvaltningarna. Miljöförvaltningen sköter i dagsläget provtagningen åt stadsdelsförvaltningarna och har hand om rapporteringen till Smittskyddsinstitutet, kontakter med massmedia och viss information till allmänheten. Stadsdelsförvaltningarna i sin tur, betalar för provtagningen

och vidtar vid behov konkreta åtgärder inom baden. Badens egenkontroll är nu splittrad och blir med förordningen ännu mer oklar.

Miljöförvaltningen föreslår att nuvarande ansvarsfördelningen behålls. Strandbaden finns i 10 av 14 stadsdelar och hos två privata intressenter (Djurgårdsförvaltningen och Sköndalsstiftelse). Miljöförvaltningen anser att ansvaret för samordning, rapportering och information vid oförutsedda händelser bör ligga samlat centralt.

Sammanfattningsvis finner förvaltningen att förordningen fullföljer den europarättsliga bristen att miljökvalitetsnormer innebär utökad dyr mätning men ytterst få krav på åtgärder vid ett överskridande av immissionsnormerna. Förordningens svar på ett överskridande är tätare mätning. På samma sätt innebär förordningen en försvagning av hälsoskyddet som inte är önskvärd. Förvaltningen tillåter sig tro att ett ökat antal mätningar inte förbättrar badvattenkvaliteten. Kommunens provtagningsansvar för de två privata badplatsupplåtarna utgör ett särskilt problem. Detsamma gäller övriga förvaltningsåtgärder som enligt den föreskrivna förordningen kommunen har att vidta. Den nuvarande föreslagna formuleringen att kommunen skulle ta över verksamhetsutövarens ansvar är något som rimligen inte kan ha varit avsett, eftersom det ändrar den grundläggande principen enligt miljöbalken.

Synpunkter till Naturvårdsverket

Förordning om förvaltning av kvaliteten på badvatten

Det som är nytt är att badvattenkvalitet ska bedömas inte bara av Smittskyddsinstitutet men också av vattenmyndigheten som fastställer kvalitetskrav för skyddade områden som omfattar badvatten. För badvatten, där ansvaret till stor del vilar på kommunen, förblir ansvarsfördelningen oklar mellan vattenmyndighet, länsstyrelse och kommun.

Upprättande och löpande uppdatering av badvattenprofiler kommer att medföra ökade kostnader för kommunen. För Stockholms stad betyder det fördjupat samarbete med andra kommunala förvaltningar och bolag och eventuellt behov av större personalresurser. Eftersom detta inte är tillsyn skulle kostnaden härför bli ofinansierad. Vid risk för utbredning av cyanobakterier ska kommunen se till att lämpliga kontroller genomförs. Detta kommer att medföra extra kostnader för kommunen. Förordningen preciserar inte heller vilka analysmetoder som ska tillämpas.

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av badvattenkvaliteten

Miljöförvaltningen saknar vägledning för bedömning av enstaka prov dvs. vilka parametrar som ska bedömas och hur provet ska klassificeras. Detta är viktigt för rapportering till Naturvårdsverkets datavärd och för att allmänheten ska kunna bilda sig en uppfattning om tillståndet under innevarande badsäsong.



Föreskriften nämner att vid nyregistrering av badvatten ska kommunen beskriva skälen varför en ytvattenförekomst ska bedömas som badvatten. Miljöförvaltningen saknar här bedömningsparametrar såsom t.ex. kraven på sediment eller provtagningsintervall för att kunna etablera ett nytt badvatten.

Allmänna råd

Bedömningen att med ”ett stort antal badande” bör avses 200 personer i snitt per dag under en vecka, skiljer sig från bedömningsgrunderna för EU-bad från den förra föreskriften. Det framgår inte av de allmänna råden huruvida kommunen får omvärdera sina badvatten och på nytt anmäla de platser som har sådan frekvens eller om det bara gäller när nya badvatten ska etableras inom kommunen.

Förvaltningen saknar vägledning om hur badvattnen som inte visar en sådan besöksfrekvens ska bedömas.

Konsekvensanalys

I konsekvensanalysen har Naturvårdsverket kommit fram till att de nuvarande föreskrifterna samt tillhörande allmänt råd kallat referensalternativ, inte svarar mot de krav som ställs i direktiv 2006/7/EG.

Miljöförvaltningen saknar i förslaget riktlinjer som omfattar inte bara badvatten men också vägledning för hur omgivningen runt badvatten ska utformas och vilka andra parametrar som ska undersökas vid t.ex. nyetablering av ett strandbad. De riktlinjerna fanns i referensalternativet.

Upprättande av badvattenprofiler kommer att medföra högre kostnader för kommunen, åtminstone i ett initialt skede där inga övervakningsplaner är upprättade. Informationsinsatser och kommande krav på integrerad skyltning över hela EU-bad kommer att kräva finansiella resurser.

I övriga punkter överensstämmer Miljöförvaltningens synpunkter med Naturvårdsverkets konsekvensanalys.

/Slut

Bilagor:

1. Förordning om förvaltning av kvaliteten på badvatten
2. Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om förvaltning av badvattenkvaliteten