



Stina Thörnelöf
Miljöutredare
Telefon 08-508 28 852, 076-122 88 52
stina.thornelof@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

FÖRSLAG TILL MILJÖKVALITETSNORMER, ÅTGÄRDSPROGRAM, FÖRVALTNINGSPLAN SAMT MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING FÖR NORRA ÖSTERSJÖNS VATTENDISTRIKT

Remiss från Kommunstyrelsen (KS 304-465/2009) RII

Förslag till beslut

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

Gunnar Söderholm

Ulf Mohlander

Sammanfattning

Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt har utarbetat förslag till förvaltningsplan, miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram samt en miljökonsekvensbeskrivning. Efter samråd under sex månader ska de fyra dokumenten fastställas av vattendelegationen i december 2009.

Förvaltningsplanen sammanfattar hittills gjort arbete inom distriktet och ger en beskrivning av inriktningen på det fortsatta arbetet för att god vattenstatus ska uppnås i distriktets yt- och grundvattenförekomster till år 2015. Dokumentet miljö kvalitetsnormer innehåller förslag till kvalitetskrav som kommer att gälla för varje vattenförekomst inom vattendistriktet. Normerna omfattar ekologisk status/potential, kemisk status eller kvantitativ status samt i förekommande fall någon typ av undantag. Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter och kommuner och beskriver översiktligt de åtgärder som bedöms som nödvändiga för att miljö kvalitetsnormerna ska uppnås.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska ge en beskrivning av vilka miljökonsekvenser som det föreslagna åtgärdsprogrammet förväntas få.

Förvaltningen anser att förslaget till förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt är alltför vagt och översiktligt för att det ska kunna fungera som ett reellt planeringsunderlag för kommunerna. Den pågående vattencykeln är den första och den bör därför ses som en testomgång, särskilt som det fortfarande är oklart hur åtgärder och övervakning ska finansieras och hur nödvändiga samhällsavvägningar ska utföras.

Underlagen för statusklassificeringarna av både yt- och grundvatten måste förbättras i under kommande förvaltningscykel eftersom det är grunden till hur miljökvalitetsnormerna sätts. Arbetet med att tydliggöra konsekvenserna för kommunerna utifrån miljökvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammet bör också ha mycket hög prioritet det kommande arbetet.

Eftersom de svenska bestämmelserna om miljökvalitetsnormer är otydliga finns det anledning att göra fördragsenliga tolkningar av dessa. Åtgärderna i åtgärdsprogrammet kommer, med nuvarande juridiska konstruktion, att ha svårt att nå områden där det inte finns ett tydligt ansvar för verksamhetsutövare, myndigheter eller kommuner.

Förvaltningen anser att det i samrådsmaterialet saknas en diskussion om hur diffusa föroreningskällor, där tydliga verksamhetsutövare saknas, ska kunna identifieras och åtgärdas med stöd av åtgärdsprogram. Diffusa källor utgör idag ett större och mer svåråtgärdat hot och texten borde här kompletteras/utvecklas med fler konkreta åtgärdsförslag. För urbant påverkade områden är begränsning av föroreningsspridning med dagvatten en av de viktigaste åtgärderna för att minska belastningen på yt- och grundvatten.

Förvaltningen menar att bristen på kunskap om förekomsten av vissa kemiska ämnen i vattenförekomster inte bör ligga till grund för en klassning som god hos en norm. Sannolikt kommer en fördjupad övervakning av kemiska ämnen innebära att dessa upptäcks i många vattenförekomster vilket får till följd att den kemiska statusen måste sänkas. Om vattenförekomsten då redan har klassats/fått normen god skulle upptäckten innebära en avvikelse från såväl miljökvalitetsnormen som försämringsförbudet, vilket i sin tur innebär betydande och svåröverskådliga konsekvenser för stadens planeringsarbete.

Bakgrund

Det svenska genomförandet av EU:s vattendirektiv innebär att Sverige ska kartlägga och analysera allt vatten, fastställa mål/kvalitetskrav och upprätta åtgärdsprogram för vattenmiljöerna i Sverige samt övervaka dem. Syftet är att uppnå god vattenstatus i alla vatten senast 2015. Om det finns särskilda skäl kan tidsundantag eller andra – mindre stränga - kvalitetskrav fastställas. Sveriges fem vattenmyndigheter ska fastställa miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner senast 22 december 2009.



Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, dit Stockholm hör, har tagit fram en samrådshandling som består av fyra separata delar:

- Förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt
- Miljökvalitetsnormer för Norra Östersjöns vattendistrikt
- Åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt
- Miljökonsekvensbeskrivning för Norra Östersjöns vattendistrikt

Dokumentet återfinns i sin helhet på Vattenmyndigheternas gemensamma webbplats, www.vattenmyndigheterna.se.

Vattenmyndigheten vill bland annat ha svar på om förvaltningsplanen behöver kompletteras eller förändras, om några av de föreslagna miljökvalitetsnormerna behöver ändras, om några av de föreslagna åtgärderna i åtgärdsprogrammet behöver ändras samt om miljökonsekvenserna beskrivs på ett korrekt sätt i samrådshandlingen.

Samrådshandlingen är utsänd på bred remiss i vattendistriktet under perioden 1 mars till 1 september 2009. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden, remisstiden sträcker sig till den 16 juni 2009. Ärendet har även remitterats till trafik- och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB, Stockholm Vatten AB samt till sju stadsdelsnämnder.

Förvaltningens synpunkter

Läsanvisning

Varje del i remissunderlaget sammanfattas var för sig varefter förvaltningen, i förekommande fall, ger allmänna synpunkter på innehållet. Vattenmyndighetens särskilda frågor besvaras slutligen för varje del.

FÖRVALTNINGSPLAN

Förvaltningsplanen innehåller en sammanfattning av arbetet i den första cykeln av vattenförvaltningsarbetet dvs. från år 2004 fram till i dag. Den redovisar en översiktlig sammanställning av kunskap om yt- och grundvattnen i Norra Östersjöns vattendistrikt och omfattar bland annat nuvarande miljötillstånd, användning av vatten, påverkan, miljökvalitetsnormer, åtgärder och övervakning. Även en sammanställning av vattenförekomster som berörs av skyddade områden, baserade på andra EG direktiv, redovisas. Dessa utgörs bland annat av områden till skydd för livsmiljöer och arter, badvatten, fiskvatten och områden som är känsliga för utsläpp av näringsämnen. I förvaltningsplanen ingår även en grundläggande ekonomisk analys kopplad till kartläggningsarbetet.

Förvaltningsplanen ska revideras minst vart sjätte år och blir en typ av rullande verksamhetsberättelse.

Tanken är att förvaltningsplanen ska fungera som:

- Ett planeringsunderlag för myndigheter
- En lättillgänglig redovisning av vattenarbetet
- Ett verktyg för kommunikation med allmänheten och berörda intressenter
- En rapportering till kommissionen om genomförandet av ramdirektivet

Övergödning och fysiska störningar är de allvarligaste miljöproblemen i distriktets ytvatten. Många yt- och grundvattenförekomster har dessutom bedömts ha problem med miljögifter. Uppgiften de närmaste åren är att verka för att vatten med sämre kvalitet på vattenmiljön ska bli bättre, medan vatten som redan är bra inte får försämrats. God vattenstatus ska vägas mot andra samhällsintressen.

Förvaltningens allmänna synpunkter på Förvaltningsplanen

Det är positivt att arbetet med att skydda vattnen fått en ökad status i och med ramdirektivet för vatten. Förvaltningen menar dock att förslaget till förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt är alltför vagt och översiktligt för att det ska kunna fungera som ett reellt planeringsunderlag för kommunerna. För att nå de högt uppsatta målen för distriktets vattenförekomster behöver bland annat orsakssambanden mellan påverkan och försämrad vattenkvalitet konkretiseras och den ekonomiska analysen avsevärt fördjupas.

I förslaget till förvaltningsplan redovisas översiktligt klassningen av nuvarande tillstånd i distriktets vattenförekomster och förslag till övervakning. Statusklassningen utgör grunden till de föreslagna miljökvalitetsnormerna, vilket i förlängningen innebär att den har stor inverkan på var resurser för åtgärder kommer att sättas in. I många fall är kunskapsunderlaget för klassningarna begränsat, i vissa fall saknas de helt, varför det inte är ovanligt att expertbedömningar fått göras. Förvaltningen vill särskilt understryka att detta ger oacceptabla osäkerheter i det kommande åtgärdsarbetet. Det är svårt att motbevisa en expertbedömning när man i efterhand inte vet hur experten lagt upp bedömningen.

Förvaltningsplanen, miljökvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammet har tagits fram samtidigt med miljökonsekvensbeskrivningen. Anledningen till att framtagningsprocessen ser ut på detta sätt är en snäv tidsplan. Förvaltningen anser att detta förfaringssätt gett tydliga brister i förslagen. Att föreskriva de konkreta åtgärder som behövs för att uppfylla en kvalitetsnorm, vars nivå ännu inte fastställts, måste därför med nödvändighet bli svårt. Miljökonsekvensbeskrivningen blir därefter. Instrumenten är oklara och fyllda med otydligheter, vilket kommer att försvåra arbetet med att förbättra vattenkvaliteten i distriktet.

Den pågående vattencykeln, fram till år 2015, är den första och den bör ses som en testomgång, särskilt som det fortfarande är oklart hur åtgärder och övervakning ska finansieras och hur nödvändiga samhällsavvägningar ska utföras.

Förvaltningens svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om Förvaltningsplanen

Sammanfattar Förvaltningsplanen vattenförvaltningsarbetet på ett korrekt sätt? Finns det något som behöver kompletteras/förändras – i så fall vad och varför.

Förslaget till Förvaltningsplanen sammanfattar vattenförvaltningsarbetet på ett översiktligt och överskådligt sätt. Det är bra att den visar att det krävs ett övergripande samarbete mellan kommuner som delar vattenområden och andra aktörer för att förbättra vattenkvaliteten i distriktet.

Övervakningsprogrammet, som rapporterades till EU-kommissionen i mars 2007, uppfyllde inte fullt ut de krav som ställs i direktivet. Med tanke på att det finns en hel del brister i underlagsmaterialet för bedömning av nuvarande status i många av distriktets vattenförekomster kommer det att krävas mer, och även en annan typ av övervakning än vad som utförs idag. Det kommer även att finnas behov av uppföljning av effekter av vidtagna åtgärder. Till skillnad från övervakning av luft, där kommunerna har ett uttalat ansvar, saknas riktlinjer för vattenövervakningen. I samrådsmaterialet framgår det inte om vattenmyndigheten ålägger länsstyrelserna att genomföra övervakning och fördjupad kartläggning och analys. För kommuner är det av intresse att få klarhet i om länsstyrelserna kan och bör delegera detta ansvar helt eller delvis. Förvaltningen menar att oklarheter kring ansvar och kostnader måste förtydligas i förvaltningsplanen.

Det anges i förslaget till förvaltningsplan att alla tillgängliga mätdata har använts i arbetet med att kartlägga yt- och grundvattenförekomsterna och beskriva deras status. Förvaltningen vill påpeka att Stockholms stad har genomfört två grundvattenkemiska studier som inte använts vid bedömningen. Data från dessa undersökningar tyder bland annat på problem med konduktivitet i Stockholmsåsen.

Vad bör Vattenmyndigheten prioritera inför kommande förvaltningscykel?

Underlagen för statusklassificeringarna av både yt- och grundvatten måste förbättras under kommande förvaltningscykel. Arbetet med att utöka/förändra övervakningsprogrammet så att kraven från EU-kommissionen uppfylls är viktigt. Innan detta är klart försämras möjligheten att bedöma förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivning. Kontrollerande övervakning bör prioriteras för de vattenförekomster där det finns otillräcklig kunskap om tillståndet.

Förvaltningen anser att arbetet med att tydliggöra konsekvenserna för kommunerna utifrån miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammet har mycket hög prioritet i kommande förvaltningscykel. Det finns ett stort behov av vägledning, förslagsvis i form av råd och anvisningar, för hur man praktiskt ska arbeta i kommunerna med bland annat

miljötillsyn och planhandläggning. Det behövs även en analys av vilka åtgärder som förväntas ge bäst effekt. För att underlätta åtgärdsarbetet är det även önskvärt att tydligare fakta om källor till föroreningarna tas fram. Riktlinjer för hur åtgärderna ska följas upp är önskvärda.

Det är nödvändigt att ekonomiska och andra styrmedel förtydligas ytterligare under kommande förvaltningscykel. Det behövs också tydliga verktyg för hur samhällsekonomiska bedömningar ska göras. Systemet måste samordnas för hela landet.

För varje vattenförekomst bör haltmål och acceptabla belastningsmål för näringsämnen tas fram så att det blir tydligare vilka reduktionsbeting som ska gälla. Vattenmyndigheten bör ta fram vägledning för hur kommunerna ska gå tillväga med dessa beräkningar så att ett likvärdigt system används inom distriktet, helst i hela landet. Beräkningsmodeller för halter av kemiska ämnen i vatten, liksom de som finns inom luftövervakningen, bör också utvecklas utifrån kunskap om utsläpp i recipienten samt vattenomsättning.

Lokala åtgärdsprogram för huvudavrinningsområden och eventuellt även enskilda vattenförekomster behöver utformas mellan kommuner och vattenvårdsförbund eller andra befintliga kommunövergripande vattensamarbeten. För de vattenområden som idag saknar ett fungerande samarbete bör vattenmyndigheten och länsstyrelsen ge stöd till berörda kommuner att ta fram lokala åtgärdsprogram.

MILJÖKVALITETSNORMER

I artikel 4 i ramdirektivet för vatten, ”Miljömål”, anges vad medlemsstaterna ska göra för att uppfylla mål för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. Artikel 16 handlar om enskilda förorenande ämnen eller grupper av ämnen som innebär betydande risk för vattenmiljöer. För dessa ämnen ska medlemsstaterna fastställa miljökvalitetsnormer för koncentrationer i ytvatten, sediment eller biota. Sverige har valt att samla allt – både artikel 4 och 16 - under ett och samma begrepp, miljökvalitetsnormer.

Miljökvalitetsnormerna anger de kvalitetskrav som ska gälla för varje vattenförekomst inom vattendistriktet. De anges i kvalitetstermer för vilka det finns föreskrifter från Naturvårdsverket (NV) och Sveriges Geologiska Undersökning (SGU).

Miljökvalitetsnormen för en vattenförekomst är rättsligt bindande för myndigheter och kommuner vid tillämpning av miljöbalken i frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser eller anmälningsärenden samt vid tillsyn eller vid meddelande av föreskrifter. Dessutom ska kommuner och myndigheter beakta miljökvalitetsnormen vid planering och planläggning, till exempel enligt plan- och bygglagen. Sammantaget innebär detta att miljökvalitetsnormen har en starkt styrande verkan för myndigheter och kommuner i flera olika sammanhang.

Miljökvalitetsnormerna är inte direkt bindande för enskilda och de kan inte i sig själv styra hur en enskild person eller verksamhet ska agera. Däremot får miljökvalitetsnormen en indirekt effekt för enskilda, genom att myndigheter och kommuner ska säkerställa att

normerna uppfylls i samband med att till exempel miljöbalkens och PBL:s bestämmelser tillämpas i olika ärenden som rör enskilda personer eller företag.

Miljö kvalitetsnormernas konstruktion

Normerna omfattar ekologisk status/potential, kemisk status eller kvantitativ status samt i förekommande fall någon typ av undantag. Undantag genom tidsfrist får medges om det av tekniska skäl inte går att nå kraven till år 2015. För alla vattenförekomster i Norra Östersjöns vattendistrikt som idag inte uppnår god status föreslår vattenmyndigheten att ett generellt undantag till år 2021 ska gälla. Andra skäl till undantag är om det blir orimligt dyrt att nå kraven inom utsatt tid. I de fall en ytvattenförekomst väsentligt har ändrat karaktär, på grund av fysiska förändringar som behövs för att bedriva vissa samhällsnyttiga verksamheter, kan den klassas som kraftigt modifierad. I dessa vatten ska god ekologisk potential uppnås.

Medan miljö kvalitetsnormerna för luft utgår från ett hälsoperspektiv och bygger på haltbegrepp utgår normerna för ekologisk ytvattenstatus från biologiska kvalitetsfaktorer som t ex sammansättning av fiskarter och undervattensväxter. De biologiska kvalitetsfaktorerna klassas enligt fastställda bedömningsgrunder från Naturvårdsverket, vilket leder till en samlad bedömning av den nuvarande ekologiska ytvattenstatusen. Med grund i denna statusklassning sätts sedan en miljö kvalitetsnorm som även bygger på riskbedömningar och rimlighets- och påverkansanalyser. Eftersom kunskapsunderlaget för biologiska kvalitetsfaktorer är begränsat har närsaltsstatusen i många fall i stället fått avgöra klassningen av vattenförekomsterna. Ny kunskap kan innebära att normerna omprövas. I praktiken sker det sannolikt först inför nästa förvaltningscykel dvs. 2015.

Ytvattenförekomsternas ekologiska status bedöms i fem klasser; hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig. Miljö kvalitetsnormen som ska uppnås i en ytvattenförekomst är god status eller god potential. I undantagsfall kan lägre krav gälla. Vidare gäller det så kallade icke-försämringskravet för alla vattenförekomster, vilket innebär att statusen inte får försämrats så att den överskrider en statusgräns.

I begreppet miljögifter ingår två kategorier av kemikalier – särskilda förorenande ämnen som ingår i klassningen av ekologisk status och prioriterade ämnen/ämnesgrupper för vilka det finns gemensamma gränsvärden för hela EU. Vattenmyndigheten fastställer klassgränser för ämnen som ingår i den ekologiska statusen. Miljö kvalitetsnormen för kemisk status har i samtliga vattenförekomster angivits som god. De prioriterade ämnena finns angivna i ett dotterdirektiv som har antagits av EU-kommissionen men som ännu inte har införts i svensk lagstiftning. Dotterdirektivet omfattar 33 prioriterade ämnen/ämnesgrupper (*bilaga 1*).

Miljö kvalitetsnormerna för grundvatten omfattar kemisk status för 16 parametrar samt kvantitativ status. Dricksvattentäkter som producerar mer än 10 m³/dag eller försörjer fler än 50 personer utgör grundvattenförekomster. Inom Stockholm stad finns inga sådana dricksvattentäkter.

Förslag till miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i Stockholms stad

Vattendirektivet omfattar allt vatten men av praktiska skäl har Sverige valt nedre storleksgränser för vad som definieras som vattenförekomster där miljö kvalitetsnormer ska fastställas. För ytvatten innebär det sjöar >1 km², >10 km² tillrinningsområde för vattendrag och vattenområden inom en sjömil utanför kustens och skärgårdens yttersta öar. Mindre vattendrag, som förbinder två vattenförekomster med varandra, ingår också.

Nedan redovisas vattenmyndighetens förslag till nuvarande status och miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster inom Stockholms stad. Strömmen och Lilla Värtan klassas som kraftigt fysiskt modifierade på grund av betydande hamnverksamhet.

För alla vattenförekomster inom staden som inte uppnår god status föreslås tidsundantag till år 2021. I bilaga 2 åskådliggörs nuvarande ekologisk status för de ytvattenförekomster som berör Stockholms stad.

Vattenförekomst	Ekologisk status Nuvarande status /MKN	Kemisk status Nuvarande status /MKN	Skäl till klassning
Östra Mälaren	God/God	Uppnår ej/God	TBT/ Kvicksilver ¹
Bällstaån	Måttlig/God	God/God	Övergödning
Drevviken	Måttlig/God	God/God	Övergödning
Magelungen	Måttlig/God	God/God	Övergödning
Tyresån-Forsån	Dålig/God	God/God	Övergödning
Strömmen	Otillfredsställande potential/ Måttlig potential	Uppnår ej/God	Övergödning, fysisk påverkan, TBT
Lilla Värtan	Otillfredsställande potential/ Måttlig potential	Uppnår ej/God	Övergödning, fysisk påverkan, TBT
Brunnsviken	Otillfredsställande/ God	God/God	Övergödning

Klassningarna för landets alla vattenförekomster redovisas i databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) www.viss.lst.se.

¹ Miljö kvalitetsnormen för den östra delen av Mälaren föreslås vara god kemisk status med tidsfrist till 2021 på grund av problem med TBT (Tributyltennföreningar) samt sänkt kvalitetskrav på grund av problem med kvicksilver i fisk.

Förvaltningens allmänna synpunkter på Miljökvalitetsnormer

Inom det europeiska rättsområdet har systemet med kvalitetsnormer bara prövats för luftkvalitet. I svensk rätt infördes bestämmelser om kvalitetsnormer i femte kapitlet miljöbalken år 1998 för att kunna hantera EG:s luftkvalitetsnormer. I förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön regleras miljökvalitetsnormerna i fjärde kapitlet.

Miljökvalitetsnormer syftar till att reglera immissioner alltså ett tillstånd eller en föroreningsnivå i en recipient t.ex. i luften eller i en sjö. De syftar inte till att reglera en utsläppskälla eller en emission. Miljökvalitetsnormer har sitt intresse i det att många små diffusa utsläpp undandrar sig emissionstillsyn då dessa inte omfattas av miljöbalkens 2 kap 1 § såsom försumbara i det enskilda fallet. Summan av alla små utsläpp kan dock – över tid – leda till stora miljöförändringar. Det är för denna typ av problem som reglerna om miljökvalitetsnormer har konstruerats.

Medlet för att uppnå normen är åtgärdsprogram, alltså inte traditionella verktyg som vid den rättsliga regleringen av emissioner t ex förelägganden vid tillsyn och villkor i tillstånd. Förvaltningen anser att det i samrådsmaterialet saknas en diskussion om hur diffusa föroreningskällor, där tydliga verksamhetsutövare saknas, ska kunna identifieras och åtgärdas med stöd av åtgärdsprogram. Om en tillsynsmyndighet t.ex. förbjuder någon att göra ett litet dagvattenutsläpp, som skulle kunna påverka en miljökvalitetsnorm, kan överinstanserna upphäva förbudet med hänvisning till att utsläppet (emissionen) i sig självt är försumbart och att miljönyttan inte motsvarar en rimlig kostnad. Det problematiska blir att ingen, varken den enskilde eller hans motpart tillsynsmyndigheten, kan styrka att utsläppet leder till att normen skulle åsidosättas, vilket krävs enligt 2 kap 7 § miljöbalken för att aktivera den hårdare rimlighetsavvägningen. I vissa fall fungerar däremot emissionstillsyn på utsläpp t.ex. om någon har ett samlat ansvar för alla små utsläpp. Då kan och måste tillsynsmyndigheten ingripa.

Karaktäristiskt för diffusa utsläpp är att de är många, små och sker under mångas, oftast svåridentifierade ansvar. Att bygga ett åtgärdsprogram på allmän emissionstillsyn blir därför inte, generellt sett, effektivt. Vattenmyndighetens förslag till åtgärdsprogram innehåller flera uppdrag av emissionstillsynskaraktär utan någon närmare diskussion om den sortering som behöver göras för att påverka diffusa utsläpp. Förvaltningen menar att detta är mycket otillfredsställande och att detta kan leda till framtida misslyckanden.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget till att ge tidsundantag för de vatten som inte uppnår god ekologisk status.

Förvaltningens svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om Miljökvalitetsnormer

Finns det någon/några miljökvalitetsnorm(er) som behöver ändras och i så fall till vad och varför?

Ekologisk status

Det bakomliggande europeiska direktivet har utgått från att vattnets ekologiska status ska formuleras i mål. De svenska reglerna har däremot gjorts som bindande normer för de mål som rör ekologi. För att få en överensstämmelse med andra europeiska länder hade det varit riktigare om normerna för vattenekologi formulerats som mål, vilket också miljöbalkskommittén föreslog. Om normerna ändå behålls måste miljökvalitetsnormernas rättsverkan klargöras.

Kemisk ytvattenstatus

Förvaltningen menar att bristen på kunskap om förekomsten av vissa kemiska ämnen i vattenförekomster inte - som föreslagits - bör ligga till grund för en klassning som god hos en norm. Varför man valt denna linje framgår inte. Med stor sannolikhet kommer en fördjupad övervakning av kemiska ämnen innebära att dessa upptäcks i många vattenförekomster. Det kommer i sin tur få till följd att den kemiska statusen måste sänkas.

Brist på kunskap ska inte ligga till grund för felaktiga normer. Detta förfarande står även i strid med principen om försämringsförbud. I ett längre perspektiv kan det på EU-nivå få konsekvenser som ett brott mot ramdirektivet. Om en skenbart god norm efter studier skulle ge anledning till en normavvikelse skulle det sannolikt ge upphov även till en felaktig prioritering på åtgärdsområdet. Detta kan rubba tilltron för hela systemet. Förvaltningen avråder från sådana klassningar och förslår att den kemiska statusen för vattenförekomster där tillräcklig data saknas bör sättas till "uppgifter saknas" eller liknande.

Det är förvaltningens uppfattning att normerna/gränsvärdena för huvuddelen av de prioriterade ämnena bör sättas för sediment och/eller i biota. Dessa matriser ger en bättre bild av den samlade påverkan på en recipient än enstaka vattenprover, där kunskapen om vad provet representerar är oklar. Stora skillnader i vattenhalter kan exempelvis uppkomma om det regnat innan provtagningsstillfället eller för Mälarens och Saltsjöns del, om slussarna står öppna eller är stängda. Kostnaderna för övervakning av kemisk status i sediment/biota kommer också att vara betydligt lägre än för övervakning av vattenfasen då provtagning i vatten kräver ett mycket större antal prov för att vara representativ. Ytterligare ett problem med vattenprovtagning av de prioriterade ämnena är att kvantifieringsgränserna för analyserna ofta ligger över miljökvalitetsnormerna.

Grundvatten

Grundvattenförekomster klassificeras med avseende på kemisk och kvantitativ status i antingen god eller uppnår ej god status. Precis som för kemisk ytvattenstatus klassas den kemiska grundvattenstatusen som god även om mätdata saknas. Samma resonemang som förvaltningen framför under kemisk ytvattenstatus gäller därför också för grundvatten.

Stockholm stad berörs enligt VISS² av åtta grundvattenförekomster som utgör olika delar av Stockholmsåsen. Samtliga anges ha god status även om det finns undersökningar som visar på att bland annat konduktivitet, ammonium, klorid överskrider riktvärden för god status. Ingen av dessa är dock dricksvattentäkt och borde därför inte behöva uppfylla kraven för att de ska anses vara grundvattenförekomster. Oklarheter i hur stadens grundvatten ska bedömas skapar i sin tur oklarheter vad gäller övervakning och behov av åtgärder. Särskilt i urbana miljöer kommer åtgärder i många fall visa sig vara ekonomiskt och tekniskt svåra att motivera. Om miljökvalitetsnormen god status ska gälla för Stockholm stads grundvatten blir den tvingande, någon normal avvägning görs inte enligt 2 kap 7 § miljöbalken, avvikelser/överskridandet får inte medföra att en norm enligt 5 kap åsidosätts. Om Stockholmsåsen ska betraktas som vattenförekomst är det därför starkt motiverat med undantag från kravet att god kemisk status ska uppnås till 2015.

Miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i Stockholm

Tyresån-Forsån förbinder Magelungen med Drevviken. Den ekologiska statusen i Forsån har satts till dålig. Enligt VISS är det fisk och näringsämnen som har varit utslagsgivande för klassningen. Enbart en observation av fisk i en station ligger till grund för bedömningen, vilket förvaltningen menar blir missvisande. Dessutom bygger klassningen av näringsämnen på tillståndet i Magelungen, vilken satts till måttlig status. Förvaltningen föreslår att Forsåns nuvarande status ändras från dålig till måttlig status.

Bällstaåns ekologiska status har satts till måttlig. Enligt VISS är det näringsämnen som har varit utslagsgivande för klassningen, vilket är missvisande eftersom klassificeringen av näringsämnen visar på dålig status. Dessutom har den fysikaliska-kemiska vattenkvaliteten bedömts som dålig. Markanvändningen i närområdet, 50 meter på var sida om vattendraget, har klassats som dålig eftersom något mer än 60 % av närmiljön är artificiell p.g.a. hårdgjorda ytor som vägar, industrimark mm. Förvaltningen föreslår att Bällstaåns nuvarande status ändras från måttlig till åtminstone otillfredsställande status.

ÅTGÄRDSPROGRAM

Målet för de åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammet är att miljökvalitetsnormerna i distriktets vattenförekomster ska uppnås. Åtgärdsprogrammet tar sin utgångspunkt i att "förorenaren betalar", det vill säga myndigheter och kommuner ska i huvudsak kunna

² www.viss.lst.se

omsätta åtgärdsprogrammet så att verksamhetsutövare som påverkar kvaliteten på vattenmiljön står för åtgärderna och kostnaderna.

Vattenmyndigheten konstaterar att det framförallt behövs en förstärkning av styrmedlen – att förändra och anpassa styrmedlen (juridiska, ekonomiska, informativa) för att nå det breda och snabba genomförandet som krävs för att kostnadseffektivt uppnå miljökvalitetsnormerna. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska utreda användningen av ekonomiska och andra styrmedel som kan förbättra vattenkvaliteten i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 30 december 2009.

Översiktliga beräkningar av kostnader för olika sektorer i Norra Östersjöns vattendistrikt uppgår till cirka 600 miljoner kronor per år.

Av åtgärdsprogrammet framgår i stort vilka åtgärder som behöver vidtas samt vilken myndighet eller kommun som behöver vidta respektive åtgärd. För kommunerna handlar det om sju olika åtgärder.

1. Kommunerna behöver, inom sin tillsyn av verksamheter som kan ha en inverkan på vattenmiljön, prioritera de områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status
2. Kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som kan påverka vattenförekomst som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.
3. Kommunerna behöver ha vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter, så att dricksvattentäkterna långsiktigt bibehåller en god kemisk och god kvantitativ status.
4. Kommunerna behöver ha vattenskyddsområden med föreskrifter för de vattenförekomster som behövs för den framtida vattenanvändningen.
5. Kommunerna behöver tillse att vattentäkter som inte är kommunala, men som försörjer fler än 50 personer eller där vattenutaget är mer än 10m³/dag, har god kemisk status och god kvantitativ status och ett långsiktigt skydd.
6. Kommunerna behöver genomföra sin planläggning och prövning samt i övrigt agera så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds.
7. Kommunerna behöver, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status och god kvantitativ status.

Kommunerna kan för vissa frågor fastställa lokala föreskrifter. Vattenmyndigheten konstaterar att föreskrifter, företrädesvis regionalt och lokalt anpassade, är ett kraftfullt verktyg för att bibehålla och uppnå miljökvalitetsnormerna.

Samtliga myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammet ska senast den 31 december varje år rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under året för att säkerställa miljö kvalitetsnormerna uppnås. Rapporteringen ska påbörjas år 2011. I samrådsmaterialet redovisas inte vilka ekonomiska konsekvenser kravet på rapportering har för de berörda parterna.

Övergödning

Övergödning av sjöar, vattendrag och kustvatten är ett av de största miljöproblemen i Norra Östersjöns vattendistrikt, cirka 48 % av ytvattenförekomsterna har bedömts ha problem med övergödning. För fosfor är diffusa förluster från jordbruksmark i vattendistriktet den dominerande källan. Tillsammans med avloppsreningsverk, dagvatten och enskilda avlopp står dessa källor för 97 % av den antropogena belastningen på Östersjön. För kväve är belastningen från avloppsreningsverk störst (51 % av nettobelastningen), följt av läckage från jordbruksmark och deposition på sjöytor. För både fosfor och kväve beräknas påverkan från industrier endast utgöra 3 % av den totala belastningen i distriktet.

Vattenmyndigheten gör bedömningen att det krävs flera breda åtgärder som påverkar alla källor till övergödningen för att den ekologiska statusen på sikt ska kunna förbättras. Det effektivaste sättet är att införa generella stränga krav på punktkällorna och den diffusa påverkan genom föreskrifter från Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Sjöfartsverket.

Miljögifter

Inom Norra Östersjöns vattendistrikt finns tusentals mark- och vattenområden där miljöfarliga ämnen finns som restprodukt, spill från verksamhet, grävts ner eller dumpats. Punktutsläpp av miljögifter har minskat i vattendistriktet vilket gör att det är viktigt att identifiera och åtgärda diffusa föroreningskällor.

Vattenmyndighetens bedömer att det behövs bättre kunskapsunderlag för att genomföra breda åtgärdsinsatser. För miljögifter föreslås som huvudsaklig åtgärd övervakning och verifiering av status för ett stort antal vattenförekomster samt mer utredning för de prioriterade ämnena/ämnesgrupperna i anslutning till förorenade områden eller miljöfarlig verksamhet. Tillsynsmyndigheterna uppmanas att använda miljöbalken på kända källor till föroreningar.

Förvaltningens allmänna synpunkter på Åtgärdsprogram

Den juridiska statusen för åtgärdsprogrammet är oklar. Åtgärdsprogram tar inte över de grundläggande bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Det är normerna som är avgörande för att tillgodose kraven i EU-direktivet, inte åtgärdsprogrammet. Eftersom de svenska bestämmelserna är otydliga finns det anledning att göra fördragsenliga tolkningar av dessa. Åtgärderna i åtgärdsprogrammet kommer, med nuvarande juridiska konstruktion, att ha svårt att nå områden där det inte finns ett tydligt ansvar för

verksamhetsutövare, myndigheter eller kommuner. Det kommer att finnas områden där vattenproblem finns på grund av ”gamla synder” och där det är svårt att identifiera en ansvarig.

Vattenmyndigheten menar att kommunerna har möjlighet att fastställa lokala föreskrifter för att uppnå miljö kvalitetsnormerna. I 9 kap 13 § miljöbalken framgår att kommunerna ska vara restriktiva med lokala föreskrifter och att syftet primärt är att hindra olägenheter för människors hälsa. Förvaltningen menar därför att lokala föreskrifter bara i begränsad omfattning, t ex för att skydda vattentäkter, kan fungera som verktyg för att uppnå miljö kvalitetsnormerna.

I tabell 23 i förslaget till Åtgärdsprogram görs en skattning av kostnadsfördelningen mellan olika sektor. Det är anmärkningsvärt att kommuner inte antas få några extra kostnader av åtgärdsprogrammet. Förvaltningen menar att bland annat förvaltningskostnaderna kommer öka om de högt satta målen i åtgärdsprogrammet ska genomföras. Kommunerna har också ansvar för att åtgärder vidtas där ingen tydlig nuvarande eller tidigare verksamhetsutövare finns, t ex vid sanering av mark- och sedimentföroreningar.

Några av de största utmaningarna i Stockholms vattenarbete är att minska övergödningen, minska utsläppen av giftiga ämnen, bland annat via dagvatten, och även att förebygga översvämningar genom att ”ge vattnet plats”. Stockholms stads Vattenprogram är utformat som ett lokalt åtgärdsprogram med tydligt fokus på konkreta åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten i stadens vattenområden för åren 2006-2015. Det har från början kopplats till EU:s vattendirektiv. Det finns goda möjligheter att tillgodose direktivets krav på rapportering eftersom stadens vattenprogram årligen redovisar tillstånd i sjöar och vattendrag och vilka åtgärder som genomförts via www.miljobarometern.se. Det är dock viktigt att vattenmyndigheten ytterligare förtydligar vad som ska rapporteras.

Förvaltningens svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om Åtgärdsprogram

Finns det någon/några åtgärd(er) som behöver ändras och i så fall till vad och varför?

Förslaget till åtgärdsprogram är alltför översiktlig i sin nuvarande utformning. För kommunala tillsynsmyndigheter behövs ett klarläggande av hur den i åtgärdsprogrammet begärda emissionstillsynen lagligen ska genomföras gentemot bl.a. diffusa utsläpp utan att komma i konflikt med ” åtgärder försumbara i det enskilda fallet” som sägs i 2 kap 1 § miljöbalken. I dessa fall måste kraven på åtgärder komma från annat håll än genom tillsyn enligt miljöbalken. En framkomlig väg kan vara att VA-verken ställer krav enligt lagen om allmänna vattentjänster för att förhindra att oönskade ämnen når det kommunala ledningsnätet.

Diffusa källor utgör idag ett större och mer svåråtgärdat hot och texten borde här kompletteras/utvecklas med fler konkreta åtgärdsförslag. Det är anmärkningsvärt att dagvatten behandlas så översiktligt. För urbant påverkade områden är olika åtgärder för att minska förorenings-spridning med dagvatten en av de viktigaste åtgärderna för att minska belastningen på yt- och grundvatten.

Den huvudsakliga åtgärden för miljögifter föreslås vara verifiering av modellerade resultat, riskanalys samt ytterligare utredning av föroreningskällor. Därför föreslås endast kostnader för provtagning och analys – inte för konkreta förbättringsåtgärder. Kraven på utsläppsnivåer gäller enskilda verksamheter. Det bör även ges möjligheter till att ställa krav på utsläppsnivåer för hela områden, som ett beslutsunderlag för kommuner t ex i vatten- och avloppsplaner.

Det anges att ”full kostnadstäckning uppnås när vattenanvändaren betalar sin finansiella kostnad och sin miljökostnad”. Detta är enklare när det finns en uppenbar vattenanvändare men svårare när det handlar om diffusa källor och därmed förorening av vattenförekomster. Förslag på ”Polluter pays”- principens applicering på den typen av påverkan borde ha utvecklats i förslaget till åtgärdsprogram.

De föreslagna åtgärderna i åtgärdsprogrammet kommer att påverka andra planer och program. Det handlar om avvägningar i bebyggelseplaneringen enligt PBL inte om avvägningar i åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammen är enligt lagstiftningen obligatoriska att följa, i vart fall på vad gäller miljöbalken, men på sidan 16 och 17 i förslaget till åtgärdsprogram relativeras detta på ett olagligt sätt. Om en norm överskrids måste åtgärdsprogrammet följas dvs. normen kommer att styra planeringen. Detta kan få allvarliga konsekvenser för Stockholms stads fortsatta utveckling.

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, SGU och Fiskeriverket borde, förutom att utveckla kunskapsunderlag, ha krav på sig att ta fram tillsynsvägledningar. Det kan till exempel handla om att ta fram riktlinjer för båtklubbar om uppsamling och rening av spill vid rengöring av båtskrov samt vägledning för tillsynsmyndigheterna för vilka krav som ska ställas för att en båtklubb ska få etableras. När det gäller konsekvenser för olika verksamheter skulle tydligare krav underlätta tillsynen och förmodligen öka rättsäkerheten genom att bedömningarna blir mer lika över kommungränserna.

MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att göra en miljöbedömning av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammet och förvaltningsplanen, och värdera och sammanfatta konsekvenserna för andra miljömål och miljövärden.

I miljöbedömningen redovisas huvudsakligen hur de nationella miljökvalitetsmålen påverkas av det föreslagna åtgärdsprogrammet. Det anges även att åtgärderna som Vattenmyndigheten föreslår för att uppnå miljökvalitetsnormerna kan komma att påverka andra planer och program. Planer och program som i framtiden bör ha en koppling till

miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram är bland annat energiplaner, trafik- och infrastrukturplaner, regionala utvecklingsplaner och kommunala översiktsplaner/detaljplaner. Det saknas en konsekvensanalys av hur de föreslagna miljökvalitetsnormerna påverkar kommuners planeringsarbete i detta avseende.

Förvaltningens svar på Vattenmyndighetens särskilda frågor om Miljökonsekvensbeskrivning

Beskriver miljökonsekvensbeskrivningen miljökonsekvenser på ett korrekt sätt? Finns det något som behöver kompletteras/förändras, och i så fall vad och varför?

Miljökonsekvensbeskrivningen ska identifiera, bedöma och beskriva åtgärdsprogrammets påverkan och konsekvenser på miljön och samhället samt belysa olika möjliga målkonflikter. Åtgärdsprogrammet är av generell karaktär och därför saknas mer djupgående analyser. Den naturvetenskapliga avgränsning av MKB:n som vattenmyndigheten har valt att göra, innebär att åtgärdsprogrammets inverkan på samhället saknas.

I takt med att kunskapsunderlagen ökar och lokala åtgärdsprogram utarbetas behöver miljökonsekvenser och eventuella målkonflikter bli ordentligt genomlysta. Eftersom utredningen om ekonomiska och andra styrmedel ska redovisas först i slutet av 2009 saknas idag ett viktigt underlag för att miljökonsekvensbeskrivningen helt ska fylla sin funktion. Det är olyckligt att konsekvenser för olika aktörer t ex i form av fysiska begränsningar och kostnader inte finns med. De beslut som vattendelegationen tar i december 2009 kommer därför att sakna ett av de nödvändigaste underlagen, trots att beslutet kommer få stor inverkan på planeringen i vattendistriktets kommuner. Detta kan få betydande konsekvenser för Stockholms fortsatta tillväxt.

Tjänsteutlåtande har tagits fram i samråd med avdelningarna miljöanalys, plan och miljö och hälsoskydd samt förvaltningens jurister.

Slut

Bilagor

- | | |
|----------|---|
| Bilaga 1 | Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG |
| Bilaga 2 | Ekologisk status i Stockholms stads vattenförekomster (karta) |

|