

PM Rotel V (Dnr 2017/001772)

**Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidsplan
för förvaltningsplan 2021-2027 samt förslag till
åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen i
ytvatten och PFAS i grundvatten, reviderade
miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen
(koppar och zink) i ytvatten**

Remiss från Vattenmyndigheterna

Remisstid den 30 april 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Sveriges vattenmyndigheter genomför samråd under perioden 1 november 2017 till den 30 april 2018 avseende två delar inom vattenförvaltningen. Vattenmyndigheten har remitterat Remiss om Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidsplan för förvaltningsplan 2021-2027 samt förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 och miljökvalitetsnormer för nya prioriterade ämnen och reviderade miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen (koppar och zink) till bland annat Stockholms stad för synpunkter. Den aktuella remissen avser samrådsinsatser inom Norra Östersjöns vattendistrikt.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Trafiknämnden har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret är positiva till tidsplanen och att mer samråd kommer ske med kommunerna samt lyfter vikten av att tyngdpunkt läggs på underlaget för klassificering av miljökvalitetsnormer för att undvika fel klassificering som riskerar att bli mer kostsamt i längden. Stadsledningskontoret anser även att det behövs mer underlag för att visa att tillsyn av småskalig vedeldning är en kostnadseffektiv åtgärd.

Exploateringsnämnden påpekar vikten av att modellering av biotillgängligt koppar och zink tar hänsyn till svenska förhållanden och därför inte underskattas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har liknande synpunkter som övriga remissinstanser men föreslår även åtgärder för att ta med kommunernas miljöövervakning i underlaget för att ge bra underlag för att följa miljökvalitetsnormerna.

Stadsbyggnadsnämnden är positiva till remissen men ser att framtida i möjligaste mån samordnas.

Stockholms Stadshus AB är positiva till tidsplanen. Yttrandet lyfter behov av nationella riktlinjer för beräkning av biotillgänglighet av koppar och zink. Ytterligare en synpunkt är att VA-bolagen borde bli informerade av marksaneringar som kan riskera att kontaminera råvattenkvaliteten.

Mina synpunkter

Stockholms stad lägger ett stort arbete på att kommunens vattenförekomster ska uppnå god vattenstatus och har stort intresse i samverkan inom vattenförvaltningen och att förvaltningsplan 2021-2027 och åtgärdsprogram 2018-2021 blir tydliga och användbara. Här behövs dock en större konkretisering av åtgärdsförslagen och vilka operativa åtgärder som behövs.

Jag anser också att det finns några punkter som utöver detta är extra viktiga att lyfta.

Flera instanser lyfter svårigheten att utgå från biotillgänglighet när miljökvalitetsnormen för koppar och zink ska beräknas. Modeller för hur toxiciteten ska beräknas bör utgå från svenska förhållanden och analyseras av oberoende forskare.

Hur föreslagna åtgärder ska finansieras bör lyftas, och vilka verksamheter, exempelvis industrier, fastigheter med enskilda avlopp, jordbruk, som kan komma ifråga att genom avgifter medfinansiera arbetet bör utredas. Kommunerna bär idag en stor del av bördan vilket kan bli speciellt utmanande för små kommuner med många vattenförekomster.

Kommunernas miljöövervakning skulle kunna bli ett mycket värdefullt tillskott inom vattenförvaltningen. Staten bör dock ansvara för att skapa processer och rutiner för att kommunal miljöövervakningsdata ska komma till användning. Det finns ett betydande behov av bättre underlag (mätdata) för statusklassificering och förutsättningarna bör utredas för en finansieringsmodell som möjliggör för offentliga lokala aktörer att leverera in data som uppfyller kvalitetskraven för nationell miljöövervakning.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 11 april 2018

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen

Borgarrádsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Sveriges vattenmyndigheter genomför samråd under perioden 1 november 2017 till den 30 april 2018 avseende två delar inom vattenförvaltningen. Vattenmyndigheten har remitterat Remiss om Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidsplan för förvaltningsplan 2021-2027 samt förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 och miljökvalitetsnormer för nya prioriterade ämnen och reviderade miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen (koppar och zink) till bland annat Stockholms stad för synpunkter. Den aktuella remissen avser samrådsinsatser inom Norra Östersjöns vattendistrikt.

Alla länder inom EU har i uppdrag att arbeta för att sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten ska ha bra kvalitet och finnas i tillräcklig mängd, även för kommande generationer. Den gemensamma ramen för hur arbetet ska göras finns i Vattendirektivet som antogs år 2000. I Sverige är det fem länsstyrelser som har fått i uppdrag att vara vattenmyndigheter, och därmed har ett särskilt ansvar att genomföra vattenförvaltningen. På varje vattenmyndighet finns en vattendelegation som består av ledamöter utsedda av regeringen. Vattenförvaltningsarbetet genomförs i cykler om normalt sex år, och vattendelegationen fattar i slutet av varje cykel beslut om förvaltningsplan, miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som ska gälla för kommande period. Fokus i början av cykeln ligger på att kartlägga tillståndet i vattenmiljöerna, men också att få igång åtgärderna i det beslutade åtgärdsprogrammet. Arbetet med att ta fram förslag på åtgärder till kommande åtgärdsprogram påbörjas redan i början av cykeln men har störst fokus de två sista åren.

Inför framtagande av förvaltningsplan 2021-2027 ska vattenmyndigheterna genomföra samråd över ett arbetsprogram med tidplan för samtliga vattendistrikt. Vattenmyndigheternas samråd ger möjlighet att påverka inriktningen på det arbete som ska genomföras de närmaste åren, innan förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer fastställs och syftet med samrådet är att tydliggöra hur olika aktörer berörs samt att inhämta synpunkter på det arbete som planeras genomföras de närmaste åren. Vattenmyndigheterna vill särskilt ha svar på ett antal frågor gällande förvaltningsplanen: om det är tydligt vilka arbetsmomenten är och när de kommer att genomföras under denna förvaltningscykel, hur organisationen berörs av vattenförvaltningen, hur och när det går att delta och tycka till om arbetet med vattenförvaltningen under denna förvaltningscykel och hur synpunkterna från samrådet tas om hand under denna förvaltningscykel.

I december 2016 beslutade vattendelegationerna i Sveriges fem vattendistrikt om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktens vattenförekomster. På grund av ändringar i EU-direktiv, som bland annat innebär nya prioriterade ämnen, krävs att nya statusklassificeringar görs av dessa nya ämnen, att åtgärdsprogram fastställs och att övervakningsprogrammen kompletteras. Därför har vattenmyndigheterna tagit fram kompletterande förslag till åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer till det befintliga åtgärdsprogrammet. Förslaget till åtgärdsprogram innehåller nya åtgärder och tillägg till befintliga åtgärder som bedömts behövas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas med avseende på de nya prioriterade ämnena.

För stadens del innebär revideringen av åtgärdsprogrammen dels att de nya ämnena lagts till i befintliga åtgärder i redan antaget åtgärdsprogram och att texterna reviderats. Därutöver har en ny åtgärd lagts till; att kommuner ska verka för minskade utsläpp av dioxiner och dioxinliknande ämnen från småskalig förbränning.

Utöver miljö kvalitetsnormer och åtgärder för de nya prioriterade ämnena har vattenmyndigheterna tagit fram ett förslag till reviderade miljö kvalitetsnormer för ekologisk status i ett antal vattenförekomster då bedömningsgrunderna för koppar och zink, som ingår som särskilda förorenande ämnen i ekologisk status, har ändrats.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Trafiknämnden har ej inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 mars 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt kommunfullmäktiges budget 2018 ska stor hänsyn tas till Stockholms blå och gröna värden när staden växer. Det är även inriktningen i stadens översiktsplan samt det systematiska förbättringsarbete som staden driver för att rena sjöar, vattendrag och kustvatten som beskrivs i Stockholms stads handlingsplan för god vattenstatus, antagen i kommunfullmäktige den 9 mars 2015 .

Stadsledningskontoret bedömer att ”Remiss av Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidsplan för förvaltningsplan 2021-2027 samt förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen” i huvudsak ligger i linje med stadens budget och kommunfullmäktiges mål om en hållbar mark- och vattenanvändning.

Kommunerna lyfts fram i remissmaterialet som viktiga aktörer i åtgärdsarbetet av flera skäl. Bland annat ska de tillhandahålla rekreativmiljöer och bra dricksvatten, ansvara för avloppsvattenhantering med föroreningsutsläpp samt bedriva tillsyn över olika miljöpåverkande verksamheter mm. Den fysiska planeringen och samhällsbyggnadsfrågorna, inklusive dagvattenhantering har också stor betydelse för påverkan på vattenmiljön. Kommunen har även ett planerings- och tillsynsansvar för vattenresurserna och är därför en mycket viktig aktör i vattenförvaltningen. Remissmaterialet lyfter även att under denna förvaltningscykel satsar vattenmyndigheterna extra på att utveckla samverkan med kommunerna, som har en central roll i vattenförvaltningen.

Stadsledningskontoret ser positivt på att vattenmyndigheterna under denna förvaltningscykel ska satsa ytterligare på samverkan med kommunerna.

Samråd, arbetsplan och tidsplan för förvaltningsplan 2021-2028

För att underlätta för berörda att delta i vattenarbetet och lämna synpunkter på de underlag som tas fram, ska vattenmyndigheterna i början av varje förvaltningscykel hålla samråd om ett arbetsprogram med tidplan. Det är i arbetsprogrammet som vattenmyndigheterna ska beskriva de olika arbetsmomenten under förvaltningscykeln, vilka underlag som ska tas fram, när och hur synpunkter kan lämnas och när de formella besluten fattas.

Stadsledningskontoret anser att arbetsplanen och tidsplanen anger tydligt vilka olika arbetsmoment som kommer att genomföras under kommande förvaltningscykel och när de ska genomföras. Inför kommande arbete med översikt av väsentliga frågor är det viktigt att

detaljerna rörande innehållet i de olika arbetsmomenten i tid samverkas med de kommuner som berörs.

Förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 och miljö kvalitetsnormer för nya prioriterade ämnen och reviderade miljö kvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen (koppar och zink)

Stadsledningskontoret anser att det behövs samsyn och samverkan kring det åtgärdsarbete som planeras genomföras inom vattenförvaltningen de kommande åren. Vad gäller kommunernas åtgärder i syfte att uppnå god vattenkvalitet delar stadsledningskontoret vattenmyndigheternas uppfattning att såväl förebyggande åtgärder som tillsyn över befintliga verksamheter är viktiga framgångsfaktorer. Stadsledningskontoret vill poängtera att det är viktigt att det sker en nära samverkan med kommunerna rörande de praktiska möjligheterna för kommunerna att genomföra sina åtgärder enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Stadsledningskontoret konstaterar att miljö- och hälsoskydds nämnden lyfter i sitt remissvar att det finns otydligheter och att dessa aspekter är viktiga för vattenmyndigheten att beakta. Enligt miljö- och hälsoskydds nämnden förekommer exempelvis en brist på mätdata för prioriterade ämnen som kan ge upphov till dåligt underbyggda statusklassificeringar av vattenförekomsterna. Detta kan för stadens del leda till bland annat utdragna handlägningsprocesser i samband med framtagande av detaljplaner samt öka den administrativa arbetsinsatsen och därmed även kostnaderna. Stadsledningskontoret anser vidare att det är mer kostnadseffektivt att ha kvalitativt bra underlag och en rättvisande statusklassificering som underlag för genomförande av åtgärder, där en enda åtgärd som genomförs på felaktig grund, kan kosta mer än vad övervakningsprogrammet kostar.

I förslaget till ny åtgärd för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning redovisar vattenmyndigheten storregionala analyser och modelleringar som grund för de regleringar/åtgärder som föreslås införas i kommunerna gällande småskalig förbränning. Dessa analyser och modelleringar visar att det största bidraget av dioxiner till Östersjön kommer från de östra delarna av Europa. Stadsledningskontoret anser att Vattenmyndigheten bör påvisa på att småskalig förbränning i kommunerna verkligen är en signifikant källa till påverkan på vattenmiljön i de vattenförekomster där miljö kvalitetsnormen för dioxiner inte följs. Myndigheten bör även redovisa analyser av huruvida det är kostnadseffektivt att åtgärda den småskaliga förbränningen i kommunerna för att nå miljö kvalitetsnormen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen från Vattenmyndigheten " Remiss av Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidsplan för förvaltningsplan 2021-2028 samt förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen" anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 mars 2018 följande.

- 1 Exploateringsnämnden anser remissen besvarad med kontorets tjänsteutlåtande.
- 2 Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 februari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Avseende åtgärdsprogram för nya prioriterade ämnen bedömer exploateringskontoret att Vattenmyndigheten underskattar kostnaden för genomförandet av åtgärder. Statusklassningar av prioriterade ämnen i vattendistriktets område präglas av brist på, eller gammalt, underlag och ytterligare ämnen med bristfälligt underlag avseende analysdata riskerar att öka den

administrativa arbetsinsatsen i samband med framtagande av detaljplaner. Bristen på analysdata med avseende på de prioriterade ämnena i vattenförekomsterna tenderar att ge upphov till dåligt underbyggda statusklassificeringar av vattenförekomsterna. Detta kan, beroende på tolkning och tillämpning av miljö kvalitets-normerna, leda till utdragna handlägningsprocesser i samband med framtagande av detaljplaner. Bristen på analysdata för klassificeringar av vattenförekomster är ett generellt problem som behöver åtgärdas.

Som exempel kan ett screeningprov av bly taget för över 15 år sedan ligga till grund för klassificeringen av en hel vattenförekomst som i sin tur påverkar hela förvaltningen av vattenförekomsten. Vid en jämförelse med arbetet med förorenade områden och den praxis med representativa halter som råder där är det anmärkningsvärt att så dåligt underlag får ligga till grund för klassificering av en hel vattenförekomst.

Klassificeringar av vattenförekomster baserat på dåligt underlag riskerar i förlängningen att underminera trovärdigheten i hela vattenförvaltningsarbetet. Med tanke på Länsstyrelsens tillämpning och tolkning av miljö kvalitetsnormer vid framtagande av detaljplaner så är det av högsta vikt att statusklassningar bygger på väl underbyggt, representativt och relevant underlag.

Exploateringskontoret konstaterar att förslaget till ändrade miljö kvalitetsnormer för koppar och zink, som utgår från biotillgänglighet, ställer höga krav på modellen som används för att beräkna biotillgänglighet. Det är därför viktigt att denna modell är anpassad och kalibrerad för den vattenkemi som är normal under svenska förhållanden så att inte den biotillgängliga halten underskattas. Kontoret hade gärna sett att modellen som används inte var en produkt som är framtagen av koppar- och zinkbranschen.

Exploateringskontoret tycker att Vattenmyndighetens arbetsprogram med tidplan för kommande förvaltningsplan är tydligt. Exploateringskontoret vill dock trycka på att det behövs en nära samverkan med kommunerna och Länsstyrelsen rörande de praktiska möjligheterna att genomföra de åtgärder som bedöms nödvändiga enligt Vattenmyndigheten. Tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i samband med översikts- och detaljplanering präglas av teoretiska antaganden och modeller samt resonemang där man har en övertro på vad som kan åstadkommas i en enskild detaljplan, både fysiskt och administrativt med tanke på vilket utrymme som ges i PBL idag. Exploateringskontoret vill se en balans mellan de krav man ställer på nybyggnation i förhållande till vad man gör inom ramen för tillsyn för att åstadkomma åtgärder i befintlig bebyggelse som ligger till grund för den miljöskuld som kan ses i stadens vattenförekomster.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 13 mars 2018 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Samrådet består av två delsamråd som besvaras under var sin rubrik. Dels samråd om åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen samt reviderade miljö kvalitetsnormer med avseende på koppar och zink och dels samråd om arbetsprogram med tidplan inför arbetet med Förvaltningsplan 2021-2017.

Samråd om åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten samt reviderade miljö kvalitetsnormer med avseende på koppar och zink.

Kommentarer på statusklassificeringar och miljö kvalitetsnormer

Bristande underlag för statusklassificering

Samrådet innehåller vid ett första påseende ett digert material men vid ett närmare studium visar det sig att det finns stora brister i den statusklassificering som förslaget till åtgärdsprogram vilar på för nya prioriterade ämnen men även på statusklassificeringen för de särskilda förorenande ämnena koppar och zink. På sid 9 i bilaga 2 anger vattenmyndigheten att det bara är c:a två procent av Sveriges alla vattenförekomster som fått någon klassificering som baseras på en eller flera mätningar av de nya prioriterade ämnena. Av de två procent som klassificerats med stöd av mätdata är det c:a hälften som fått klassificeringen ”uppnår ej god” kemisk ytvattenstatus. Dessa klassificeringar omfattar dessutom endast sex av de tolv nya prioriterade ämnena. För de övriga sex ämnena har vattenmyndigheten inte mätdata där miljö kvalitetsnormen överskridits i någon vattenförekomst. Man måste dock ha i åtanke att det endast är två procent av landets vattenförekomster som undersökts. Det är enligt vattenmyndigheten sannolikt att överskridanden sker i många fler vattenförekomster än föreliggande statusklassificering har visat.

Bristen på mätdata för prioriterade ämnen som underlag för åtgärder är ett sedan länge känt problem eftersom den kemiska statusen endast övervakas i enstaka vattenförekomster inom den regionala eller nationella miljö övervakningen. Miljö förvaltningen påbörjade därför 2009 övervakning av prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen i tre av stadens 23 vattenförekomster, vilket succesivt har utökats till 16 vattenförekomster 2017. Anledningen till att staden satsade på att genomföra egna mätningar är att det har varit nödvändigt att kontrollera vattenmyndighetens statusklassificeringar, som ofta vilar på få och äldre mätdata och ibland helt saknat mätdata.

Det är långt mer kostnadseffektivt att ha kvalitativt bra underlag och en rättvisande statusklassificering som underlag för genomförande av åtgärder, där en enda åtgärd som genomförs på felaktig grund, kan kosta långt mer än vad övervakningsprogrammet kostar. Dock är det ett stort problem för staden, men även för andra kommuner som tar fram egna mätdata, att det inte finns kanaler eller ens resurser inom den statliga förvaltningen att ta emot eller hantera kommunala data hos datavärdarna.

I den pågående statliga utredningen, ”Översyn av miljö övervakningen” (Dir 2017:58), har utredaren fått i uppdrag att göra en översyn av miljö övervakningen på lokal, regional och nationell nivå, föreslå en lämplig avgränsning mellan miljö övervakning och närliggande verksamheter samt bedöma behovet av framtida miljö övervakning. Utredaren har också fått i uppdrag att se över strukturen för de nationella datavärdarna, och utreda förutsättningarna för en finansieringsmodell som möjliggör för offentliga lokala aktörer att leverera in data som uppfyller kvalitetskraven för nationell miljö övervakning.

Det är förvaltningens uppfattning att kommunernas miljö övervakning skulle bli ett mycket värdefullt tillskott inom vattenförvaltningen, och dess förmåga att bedriva ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete och för att Sverige ska kunna nå miljö kvalitetsnormerna vid de av EU uppsatta tidpunkterna för när de ska följas. Men det är en uppgift för staten att skapa processer och rutiner för att kommunal miljö övervakningsdata ska komma till användning. Förvaltningen anser att det finns ett betydande behov av bättre underlag (mätdata) för statusklassificering och att vattenmyndigheten kompletterar med en åtgärd om detta.

Som en illustration på bristen på övervakning av prioriterade ämnen men också att övervakningen behöver samordnas bättre mellan nationell, regional och lokal nivå, och möjligen tillföras mer resurser, kan kartorna 9.3 (kontrollerande övervakning) och 10.3 (operativ övervakning) i bilaga 4 tjäna. Notera att det endast finns en enda mät punkt i Stockholms län angiven på kartorna trots att bland annat Stockholms stad övervakar prioriterade ämnen i ett flertal av de 23 vattenförekomster som är belägna inom staden.

Motsvarande brist på övervakning av särskilda förorenande ämnen (koppar och zink) illustreras av kartorna 4a och 4b i bilaga 3 sid 37 f. Ändå ser det på karta 1c i bilaga 3 sid 30 ut som att samtliga vattenförekomster inom Stockholms stad har god status. Detta motsägs dock vid en kontroll i VISS (Vatteninformationssystem Sverige; <http://viss.lansstyrelsen.se/>) där blanda annat kust-vattenförekomsterna Strömmen och Brunnsviken klassats till måttlig status för både koppar och zink.

Osäker metod för klassning av biotillgänglighet av metaller

Miljöförvaltningen bedömer att den komplicerade hanteringen av metaller med beräkning av biotillgänglig koncentration i sötvatten genom filtrering, användande av biologiska ligandmodeller, medelvärdesberäkning, och för vissa parametrar dra av bakgrundshalten, bidrar med multipla osäkerheter till den slutliga bedömningen av status för ämnet ifråga. Vid varje steg adderas en osäkerhetsfaktor. Mot bakgrund av detta anser miljöförvaltningen att bedömningen av statusen för metaller enligt nuvarande metodik riskerar att bli rättsosäker och mycket svår att tillämpa i prövning, tillsyn, planering och åtgärdsarbete. Vidare anser miljöförvaltningen att metodiken riskerar att bidra till negativ miljöpåverkan, eftersom utsläpp av metaller prövas i förhållande till en status som bedöms på en mycket osäker grund. I dagsläget innebär definitionen av biotillgänglighet att upptag via mag-tarmkanalen hos organismer som äter suspenderat material, exempelvis filtrerande kräftdjur, musslor, blötdjur samt akvatiska insekter helt exkluderas ur bedömningen av metallers toxicitet. Det är känt att intag av miljögifter via födan kan vara en mycket viktig exponeringsväg men som alltså inte ingår i bedömningen av biotillgängligheten.

Metodiken strider mot miljöbalkens försiktighetsprincip och resultatet kan bli att miljömässigt motiverade krav på verksamhets-utövare försvåras och tidigare utsläppsrestriktioner kan bytas mot möjlighet till ökade utsläpp av metaller på grund av beräknings-tekniska möjligheter som i grund och botten bygger på felaktiga antaganden. Miljöförvaltningen anser sammanfattningsvis att klassificeringen av metaller enligt nuvarande metodik inte ska tillämpas utan en mycket noggrann analys av användbarheten och säkerheten i förhållande till metallers totala toxicitet för de känsligaste organismerna. En sådan analys bör genomföras av oberoende forskare och på grundval av svenska förhållanden.

Metod för att bedöma behovet av att mäta och statusklassificera ämnen bör tas fram

Stockholms stad bedriver, som tidigare nämnts, en omfattande egen övervakning av stadens vatten. Trots detta har staden analysdata endast för ett fåtal av de nya prioriterade ämnena, bland annat beroende på höga analyskostnader men också för att de inte förväntas förekomma i Stockholmsmiljön. I en urban miljö, som Stockholm, är punktkällorna få medan huvuddelen av föroren- ingarna tillförs våra vatten via dagvattnet, från mängder av mindre källor och genom långväga transport via luften. Med tanke på bristande resurser och behovet av en kostnadseffektiv miljöövervakning som underlag för statusklassificering bör vattenmyndigheterna inför införlivandet av nya prioriterade ämnen ta fram en urvalsmetod som bygger på att utreda ämnenas eventuella förekomst i den svenska miljön så att endast de ämnen som är relevanta att analysera identifieras som relevanta att statusklassificera. En sådan utredning skulle också utgöra ett viktigt stöd i utformningen av kommunernas miljöövervakning.

Metoden kan exempelvis baseras på följande information:

- om användning av ämnet är reglerat inom EU och hur länge det varit reglerat
- eventuell nuvarande och historisk användning i Sverige
- eventuell import med varor som är behandlade med ämnet
- vilka mängder som kan finnas upplagrade i teknosfären
- i vilka verksamheter/miljöer/geografiska områden ämnet kan ha bildats/använts/kan läcka ut eller förmodas ha läckt ut
- uppmätta halter i den svenska miljön

Efter att denna information sammanställts bör en screening genomföras i de vattenmiljöer/-förekomster där utredningen visar att det finns risk för att de påverkas eller har påverkats i sådan omfattning att gränsvärdet för ämnet i fråga riskerar att överskridas. Om mätningar visar att det finns god marginal till gränsvärdet i de miljöer där förväntad påverkan är som störst kan ämnet ifråga prioriteras lågt i den kontrollerande miljöövervakning som enligt direktivet ska genomföras inom vattenförvaltningen. De ämnen där utredningen visar att de sannolikt inte förekommer i Sverige och det inte finns indikationer på att det spridits via andra vägar kan prioriteras lågt eller strykas i den kontrollerande miljöövervakningen. Även här gäller att undantagen i vattenförvaltningsförordningen måste analyseras och att det överhuvudtaget sker en rättslig analys vilka effekter som förslagen kan tänkas få.

Kommentarer på åtgärdsförslagen för kommunerna

Vad gäller kommunernas åtgärder i syfte att uppnå god vattenkvalitet delar förvaltningen vattenmyndigheternas uppfattning att såväl förebyggande åtgärder som tillsyn över befintliga verksamheter är viktiga framgångsfaktorer.

En viktig fråga som tas upp är skyddet av vattenförekomster och tillsyn över befintliga vattenskyddsområden. Denna fråga är dubbelt aktuell eftersom det konstaterats att mycket återstår att göra för att uthålligt säkerställa tillgången till – och skyddet av – vårt dricksvatten, detta gäller inte minst i Stockholmsområdet.

Osäkerhet om vilken rådighet staden har för åtgärder mot utsläpp av PFOS så att miljö kvalitetsnormen kan följas

Ett generellt problem avseende förslagen till kommunens tillsynsåtgärder är bristen på konkretisering av dessa samt bristen på underlag om vattenförekomsternas kemiska status. Endast en konkret åtgärd som förvaltningen anser är relevant anges i förslaget, nämligen att ställa krav på de kommunala räddningstjänsterna avseende sanering av skumtankar som kan vara förorenade av PFOS. Förvaltningen genomför för närvarande undersökningar av spridningsvägar till och halter i vattenmiljön för ett flertal PFAS, inklusive PFOS, för att få klarhet i vilken rådighet staden har för möjligheten att följa miljö kvalitetsnormen för PFOS. Miljöförvaltningens miljöövervakning visar att miljö kvalitetsnormen för PFOS inte följs i alla utom en av de vattenförekomster i Stockholm där ämnet mäts, vilket indikerar att det finns en långväga intransport till Stockholm i en sådan omfattning att det är tveksamt att staden har egen rådighet över att miljö kvalitetsnormen ska kunna följas. Förvaltningen anser därför att vattenmyndigheten kan behöva överväga någon form av undantag från krav på att miljö kvalitetsnormen ska följas, likt de som finns för kvicksilver och PBDE, om vidare undersökningar slår fast att intransporten är den övervägande orsaken till att normen överskrids.

Stora brister i underlaget till förslagen om åtgärder mot utsläpp av dioxin från småskalig förbränning

I förslaget till ny åtgärd för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning redovisar vattenmyndigheten storregionala analyser och modelleringar som grund för de relativt långtgående regleringar/åtgärder som föreslås införas i kommunerna. Dessa visar dessutom att det största bidraget av dioxiner till Östersjön kommer från de östra delarna av Europa. Med tanke på det bristfälliga underlaget till åtgärdsförslagen för kommunerna mot utsläpp av dioxiner från småskalig förbränning anser förvaltningen att vattenmyndigheten bör återkomma med underlag som på ett betydligt bättre sätt kan visa på att småskalig förbränning är en signifikant källa till påverkan på vattenmiljön i de vattenförekomster där miljö kvalitetsnormen för dioxiner inte följs och att det är kostnadseffektivt att åtgärda dessa källor.

Det bör också påtalas att det med hänsyn till 40 § 6 p förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd saknas möjligheter för kommunerna att ingrip mot småskalig eldning annat än under begränsad tid och endast för begränsade områden.

Åtgärdsförslag för utsläpp av koppar och zink i kustvattnet saknas

Bedömningsgrunderna för sötvatten och kustvatten för koppar och zink skiljer sig enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrift HVMFS 2013:9, eftersom organismerna som lever i en brackvattnemiljö är betydligt känsligare för koppar och zink än de som lever i en sötvattensmiljö. Vattenmyndigheten nämner inte något om detta i bilaga 3 som är en underlagsrapport till revideringen av miljökvalitetsnormerna med avseende på koppar och zink. Vattenmyndigheten har heller inte föreslagit några åtgärder för att minska tillförseln av koppar och zink till kustvattnet i syfte att uppnå god vattenstatus där. Förvaltningen anser att åtgärdsprogrammet ska kompletteras med åtgärder för att minska tillförseln av koppar och zink till kustvattnet. Det nuvarande förslaget äventyrar möjligheterna att uppnå god status i Saltsjön.

Förvaltningen efterlyser generellt en större konkretisering av åtgärdsförslagen, som i större utsträckning bör ange operativa åtgärder mot presumtiva källor och transportvägar.

Samråd - arbetsprogram med tidplan inför framtagandet av förvaltningsplan 2021-2027 ***Kommentarer på arbetsprogrammet och tidplanen***

För att underlätta för alla berörda att delta i vattenarbetet och lämna synpunkter på de underlag som tas fram, ska vattenmyndigheterna i början av varje förvaltningscykel hålla samråd om ett Arbetsprogram med tidplan. Det är i Arbetsprogrammet som vattenmyndigheterna ska beskriva de olika arbetsmomenten under förvaltningscykeln, vilka underlag som ska tas fram, när och hur synpunkter kan lämnas och när de formella besluten fattas.

Vattenmyndigheterna vill särskilt ha svar på följande frågor:

- Är det tydligt vilka arbetsmomenten är och när de kommer att genomföras under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur just du berörs av vattenförvaltningen?
- Är det tydligt hur och när det går att delta och tycka till om arbetet med vattenförvaltningen under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur synpunkterna från samrådet tas om hand under denna förvaltningscykel?

Förvaltningens uppfattning är att samtliga frågor kan besvaras med ja.

Förvaltningen anser att det är relativt tydligt vilka olika arbetsmoment som kommer att genomföras under kommande förvaltningscykel och när de ska genomföras. Inför kommande arbete rörande översikt av väsentliga frågor är det dock viktigt att detaljerna rörande innehållet i de olika arbetsmomenten i tid samverkas med kommunerna i vattendistriktet. Några särskilt viktiga exempel är hantering av fysiska förändringar i urbana vatten, kommunala data som en del av dataförsörjningen inför statusklassificering och normsättning inklusive undantag och samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Det skall också påpekas att det kan förväntas att vattenförvaltnings-förordningen ändras så att det blir en plikt för Vattenmyndigheten att tillämpa undantagen i förordningen och direktivet.

Det innebär således

- Undantag i tid
- Mindre stränga krav
- Undantag för kraftigt modifierade områden

Sådana beslut kräver nära samarbete med kommunerna, särskilt i Stockholms fall när större delen av vattenförekomsterna ligger inom urbana områden med tydlig stadsstruktur. Det krävs överhuvudtaget en rättslig analys av vilka konsekvenser förslagen får, vilket gäller särskilt som regeringen i slutet på mars 2018 väntas lägga fram förslag om nya regler för miljökvalitetsnormer för vatten.

Arbetsprogrammet är tydligt avseende hur kommunerna berörs av vattenförvaltningen. Det är dock viktigt att det sker en nära samverkan med kommunerna rörande de praktiska möjligheterna för kommunerna att genomföra sina åtgärder enligt vattenmyndigheternas

åtgärdsprogram. Ett särskilt viktigt exempel på detta är kommunernas praktiska möjlighet att planera så att MKN kan följas.

Förvaltningen har goda kontakter med såväl vattenmyndigheten som länsstyrelsen, deltar aktivt i både den referensgrupp som vattenmyndigheterna har bildat samt projekten ”Mälaren – En sjö för miljoner” samt LIFE IP Rich Waters och har goda kunskaper i hur man hittar information i databasen VISS. Möjligheterna för samverkan är därmed god.

Vad gäller omhändertagandet av synpunkter ställer sig förvaltningen frågande till vad som avses med ”enstaka synpunkter” i figur 3. Enligt figuren kommer synpunkter som enligt vattenmyndigheterna bedöms som ”Orimligt eller enstaka” inte beaktas. En synpunkt kan vara väldigt viktig även om få eller endast en remissinstans har uppmärksammat den. Det torde rimligtvis vara frågeställningens vikt snarare än antalet liknande svar som ska vara avgörande.

Det skall slutligen påpekas att remissmaterialet inte innehåller någon relevant diskussion om finansieringen av de föreslagna åtgärderna som åläggs kommunerna. Som förvaltningen tidigare påtalat har EU-kommissionen i sitt motiverade yttrande starkt kritiserat Sverige för att man inte har infört avgifter för stora grupper som använder vatten. Det gäller i princip alla verksamheter som ligger utanför ett allmänt VA-område särskilt omnämns

- Vattenkraft
- Uttag av vatten inom industrin
- Enskilda avlopp och brunnar
- Jordbruket

Kommissionens kritik, som bygger på att Sverige ska tillämpa principen om att förorenaren betalar, måste uppfattas så att kommissionen är starkt kritisk till att vattenarbetet i Sverige är underfinansierat. Med de nuvarande åtgärderna tycks Vatten-myndigheten tydligen förvänta sig att kommunerna skall bära en oproportionerligt stor del av börda för att åstadkomma god ekologisk och kemisk status i kommunernas vattenförekomster. Inte ens för Stockholms stad som är en av Sveriges rikaste kommuner med ett begränsat antal vattenförekomster är det en realistisk förväntan. För mindre kommuner med många vattenförekomster är problemen självklart mångdubbelt värre.

Därtill kommer stadens allmänna kritik mot att vattendirektivet inte fungerar för urbana miljöer och saknar avvägningsmöjligheter mot andra viktiga hållbarhets- och samhällsintressen. Det är visserligen en fråga som varken regeringen eller Vattenmyndigheterna kan åtgärda, men likväl behöver det städse framhållas när implementeringen av vattendirektivet skall ske i Sverige.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 februari 2018 följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

När staden växer och befintliga miljöer utvecklas, behövs helhets-syn och ökad samverkan kring många perspektiv, däribland vatten-frågorna. Det är i linje med inriktningen i stadens översiktsplan samt det systematiska förbättringsarbete som staden driver för att rena sjöar, vattendrag och kustvatten. Kontoret delar vattenmyndigheternas uppfattning att det behövs samsyn kring det åtgärdsarbete som planeras genomföras inom vattenförvaltningen de kommande åren.

Kontorets uppfattning är att remissmaterialet är allt för övergripande för att det ska framgå hur kommunerna påverkas ur ett stadsutvecklingsperspektiv. Hanteringen av fysiska förändringar i urbana vatten samt betydelsen av samhällsekonomisk konsekvensanalys är exempel på frågor som behöver lyftas fram tydligare. Vidare hade det varit bra om Norra Östersjöns vattendistrikt, i likhet med Västerhavets och Södra Östersjöns vattendistrikt, hade presenterat en översikt över vad som bedöms vara väsentliga frågor.

Som medskick till vattenmyndigheternas fortsatta arbete kan kontoret framhålla vikten av att de underlag som finns för planering och tillsyn i VISS, Vatteninformationssystem Sverige, är tillförlitliga och uppdaterade. Exempelvis utgår många kommuner från de gränser för avrinningsområden som finns i VISS. I arbetet med stadens planprojekt har brister i VISS noterats vid ett flertal tillfällen. Länk till VISS: <http://viss.lansstyrelsen.se/>

Det finns också oklarheter kring klassificeringar och bedömningar av enskilda kvalitetsfaktorer exempelvis hydromorfologiska, som behöver förtydligas. Detta är återkommande och svårtolkade frågeställningar som har stor betydelse för kommunernas möjlighet att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs i stadsplaneringen.

Av den presenterade tidplanen framgår att ytterligare ett flertal delsamråd är att vänta.

Kontoret önskar att dessa i möjligaste mån samordnas.

Kontorets förslag till beslut är att stadsbyggnadsnämnden godkänner kontorets utlåtande som svar på remissen.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 5 februari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall har fått möjlighet att svara på remissen om Vattenmyndigheternas samråd, arbetsplan och tidplan för förvaltningsplan 2021-2028, samt förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för prioriterade ämnen. I remissen framgick det att Vattenmyndigheten särskilt ville ha svar på följande:

- Är det tydligt vilka arbetsmomenten är och när de kommer att genomföras under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur just du berörs av vattenförvaltningen?
- Är det tydligt hur och när det går att delta och tycka till om arbetet med vattenförvaltningen under denna förvaltningscykel?
- Är det tydligt hur synpunkterna från samrådet tas om hand under denna förvaltningscykel?

För samtliga dessa frågor är Stockholm Vatten och Avfalls svar ja, då avsikter och tidplaner är relativt tydliga. Stockholm Vatten och Avfall har även tagit del av Miljöförvaltningens remissvar, vilket innehåller svar som Stockholm Vatten och Avfall instämmer i. Nedan nämns därför endast några detaljer.

Dokumentet Arbetsprogram med tidplan för Norra Östersjöns vattendistrikt ger en bra inblick i hur arbetsprogrammet kommer att drivas samt hur olika aktörer i kommun eller som privatperson kan beröras samt delta genom att tycka till om arbetet med vattenförvaltning. Viktigt att kommunala VA organisationer också är engagerade genom att ha dedikerad personal som följer arbetsprogrammen och de åtgärder som även faller på VA, då VA påverkar vattenresurserna via utsläpp efter avloppsrening, via dagvatten-rening och hantering m.m.

Alla berörs mer eller mindre av vattenförvaltningen och kommunerna och VA berörs i allra högsta grad. På flera stycken framgår det att obligatoriska samråd kommer att garanteras allmänheten, organisationer, myndigheter och andra intressenter insyn i processen och möjligheten att påverka. Det framgår också tydligt att synpunkter från samråden skall redovisas och sammanställas på vattenmyndigheternas webbplats. Via webbplatsen får du all

info och kan lämna synpunkter, provade via VISS, samråd om miljögifter och det fungerade väl.

Dokumentet Underlagsrapport till reviderade miljökvalitetsnormer med avseende på koppar och zink 2018 – 2021

En kommentar kopplat till kap 2.3 beträffande biotillgängligt av Cu och Zn och de klassificeringar som gjorts på vattenförekomster: Det skulle varit bra om det kunde finnas nationella och regionala riktlinjer för vilka parametrar som skulle analyseras för att kunna sammanställa det data som samlats in för att enligt modellen som användes för att räkna ut biotillgängligt Cu och Zn ha möjlighet att ta fram jämförbar data. Det går inte att egentligen jämföra dessa ämnens halter då de inte har analyserats och modulerats på samma sätt. Texten, tabellerna ger förvirrad bild av status med avseende på Cu och Zn, och det är svårt att dra slutsatser utifrån detta. Det framgår på flera ställen i texten att det är stora osäkerheter i data och att slutsatser inte kan dras.

Dokumentet Samrådshandling Bilagor A-E, förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten för Sveriges fem vattendistrikt, och åtgärder riktade till myndigheter och kommuner samt konsekvensanalys

I delen "Förslag till åtgärdsprogram 2018-2021 för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten för Sveriges fem vattendistrikt" finns det bland annat åtgärder riktade mot kommuner. Det handlar framförallt om krav på att följa upp, åtgärda och bedriva tillsyn kopplat till bl a PFOS – Stockholm Vatten och Avfall har inget att invända emot detta.

Nytt jämfört med tidigare i de andra handlingarna är också att kommunerna ska verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning. Detta har Stockholm Vatten och Avfall heller inga invändningar emot.

Ett tidsspann på 2018-2021 (2027) är kort för åtgärdsprogrammet, då det tar lång tid innan insatta åtgärder ger full effekt och många av ämnena som är listade är långlivade (även dess nedbrytningsprodukter är långlivade). Med fortsatt arbete och bra uppföljning kommer listan att fortsätta växa då det säkerligen kommer komma nya ämnen upp på listan.

VA-bolagen bör bli informerade vid sanering av mark som kan leda till att ämnen frigörs och transporteras i vattendrag som kan nå intag för dricksvattenproduktion. Det ligger även i varje VA bolags intresse att ha bra information på råvattenkvalitet som kommer att bli allt viktigare att ha koll på. Stockholm Vatten och Avfall ser vid screening att flertal ämnen som PFOS, PFAS och läkemedelsrester finns in detekterbara mängder (hittills inga höga eller gränsöverskridande halter).

Kommunernas, länsstyrelsens arbete med vattenskyddsområde är ett intressant arbete för Stockholm Vatten och Avfall att följa och påverka då vårt nuvarande vattenskyddsområde kan komma att behöva utökas för eventuellt nytt intag för dricksvattenproduktion.