

PM Rotel IX (Dnr KS 2021/1727)

Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten

Remisstid den 28 februari 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Föredragande borgarråd Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har tagit fram en vägledning gällande bland annat bedömningen av kraftigt modifierade ytvattenförekomster (KMV).

Om vissa förutsättningar är uppnådda kan en ytvattenförekomst klassas som KMV. Detta innebär att förekomsten inte behöver nå miljökvalitetsnormen för god ekologisk status utan att det istället är god ekologisk potential som ska nås. En av förutsättningarna är att vattnet är kraftigt modifierat och de fysiska förändringar som skulle krävas för att uppnå god ekologisk status i sin tur skulle innebära en kraftig negativ påverkan på bland annat olika typer av samhällsnyttig verksamhet. Förutsättningarna för undantag listas i 4 kapitlet 3 § vattenförvaltningsförordningen (VFF) och här nämns sist: *annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt*. Nu aktuell vägledning tydliggör att en sådan *annan verksamhet* exempelvis kan vara en urban miljö.

HaV har remitterat vägledningen till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, idrottsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholm Vatten och Avfall AB och Stockholms Hamn AB.

På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret, idrottsförvaltningen, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret besvarat remissen med kontorsyttrandet.

Stockholms Hamn AB har avstått från att besvara remissen.

Stadsledningskontoret välkomnar vägledningen som ger förutsättningar för att mer rättvisande och korrekta miljökvalitetsnormer kan beslutas för stadens vattenförekomster, förutsatt att vattenmyndigheten klassificerar stadens vatten enligt den nya vägledningens intentioner.

Exploateringskontoret ser positivt på de ändringar som den nya vägledningen medför avseende möjligheterna att förklara urbana vattenförekomster som kraftigt modifierade. Därutöver anser kontoret att den ovannämnda vägledningen och den om ”bedömning av annat sätt” bör slås samman.

Idrottsförvaltningen anser att bedömningsgrunden för kraftigt modifierade vatten i stort är bra men att det saknas tydliga krav och kompensationer när upphävningen av god ekologisk status leder till irreversibla ekologiska skador som försvinnandet av arter eller populationer.

Miljöförvaltningen ser positivt på de ändringar som den nya vägledningen medför avseende möjligheterna att förklara urbana vattenförekomster med väsentligt förändrad fysisk karaktär som kraftigt modifierade. Därutöver efterfrågar förvaltningen ett ställningstagande avseende bedömningen av vad ”orimliga kostnader” i förhållande till miljönyttan innebär.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på den nya vägledningen och ser flera fördelar med att även urbana vattenförekomster nu kan klassas som kraftigt modifierade.

Stockholm Vatten och Avfall AB anser att det är positivt att grunderna för förklaring av KMV tydliggörs via den nya vägledningen och den möjlighet som den ger för urbana vattenförekomster med väsentligt förändrad karaktär att klassas som kraftigt modifierade.

Mina synpunkter

Genom implementeringen av vattendirektivet (2000/60/EG) i miljöbalken har kommunerna fått en nyckelroll i att genomföra och driva på arbetet med att nå miljökvalitetsnormerna för vatten. Stockholms stad har en hög ambitionsnivå vad gäller vattenkvalitetsarbete och har genom åren varit en framgångsrik aktör när det gäller arbete med vatten. Trots detta återstår en hel del arbete för att stadens sjöar och vattendrag ska uppnå en god vattenstatus. Som ett viktigt led i arbetet med vattendirektivet håller lokala åtgärdsprogram på att tas fram för alla stadens 21 vattenförekomster, i enlighet med stadens Handlingsplan för god vattenstatus som antogs av kommunfullmäktige 2015.

Stockholm ingår i vattendistriktet Norra Östersjön, som är Sveriges mest tätbefolkade vilket även avspeglas i vattenmiljöns tillstånd. I urbana områden är det många gånger svårt att klara miljökvalitetsnormerna på grund av historisk påverkan och konflikter med samhällsnyttiga verksamheter. Stockholms stad har därför länge lyft behovet av inkludera ett urbant perspektiv i vattenförvaltningsarbetet, och bland annat påpekat att även urbana vattenförekomster med stor fysisk påverkan, t.ex. i form av samhällsviktig infrastruktur, stensatta kajer med mera, bör kunna klassas som kraftigt modifierade vatten (KMV). Därför välkomnar jag den nya vägledningen för kraftigt modifierade ytvattenförekomster, som ger möjlighet till en bredare bedömning, och i synnerhet förtydligandet att ”annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt” också innefattar urbana miljöer.

Detta är en nödvändig förändring för att kunna ta fram korrekta och rättvisande miljökvalitetsnormer och genomföra relevanta åtgärdsförslag för vattenförekomster i urbana miljöer.

En förutsättning för att kommunerna ska kunna bedriva ett bättre och mer ändamålsenligt vattenarbete och öka takten i åtgärds genomförande är dock att vattenmynd-

digheterna också tar fasta på vägledningen och klassificerar stadens vatten enligt vägledningens intentioner.

Jag delar fullt ut idrottsförvaltningens synpunkt om behovet av att, vid klassificering som KMV, kunna ställa krav på nödvändiga åtgärder för undvika irreversibla ekologiska skador och säkra vissa arters fortlevnad. Detta för att undvika permanenta biologiska skador i områden som inte måste uppnå god ekologisk status.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Stockholm den 23 februari 2022

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Remissen *Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster*
2. Formulär för synpunkter *Vägledning KMV och annat sätt*

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har remitterat en vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt, bland annat till Stockholms stad för yttrande.

Förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster är ett inledande steg i vattenförvaltningens kartläggning och analys. Enligt vattenförvaltningsförordningen, VFF, (2004:660) ska miljö kvalitetsnormer fastställas för ytvattenförekomster på så sätt att tillståndet i dessa inte försämras och att de uppnår god kemisk och ekologisk status, såvida det inte finns förutsättningar för undantag.

Under vissa förutsättningar, som framgår av 4 kapitlet 3 § VFF, får en ytvattenförekomst förklaras som en kraftigt modifierad ytvattenförekomst (KMV).

Av 4 kapitlet 3 § VFF framgår att vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka något av de värden eller funktioner som sedan räknas upp i bestämmelsens, a-f. Det som nämns är naturmiljön i stort eller olika typer av samhällsnyttiga verksamheter. I 4 kapitlet 3 § f finns även ett utrymme för vidare tolkning i och med att denna anger: *Annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.*

KMV innebär att ytvattenförekomsten inte kan nå god ekologisk status utan istället ska uppnå god ekologisk potential. Precis som för övriga vattenförekomster ska kvalitetskraven för KMV fortfarande fastställas så att tillståndet inte försämras.

God ekologisk potential innebär att ett lägre krav ställs för vissa kvalitetsfaktorer jämfört med vad som krävs för god ekologisk status. God ekologisk potential tillåter negativa ekologiska effekter som orsakas av faktiska fysiska förändringar av miljön i stort eller en samhällsnyttig verksamhet. Anledningen till detta förfarande är såsom redogjorts för ovan att de åtgärder som skulle krävas för att ändra den fysiska miljön i syfte att uppnå god ekologisk status skulle innebära en betydande negativ påverkan på miljön i stort eller på vissa samhällsnyttiga verksamheter, såsom exempelvis urbana miljöer.

Under vissa förutsättningar får dessutom beslutas om undantag från att nå en god ekologisk potential, antingen genom beslut om förlängd tidsfrist eller mindre stränga krav. Detta framgår av 4 kapitlet 9-10 §§ VFF.

Vägledningen beskriver tillvägagångssätt vid förklarande av KMV utifrån 4 kapitlet VFF och relevanta bestämmelser i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Remissen är uppdelad i två vägledningar eftersom den delen som benämns *Vägledning för bedömning av annat sätt* även är en delbedömning vid beslut om mindre stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 10 § VFF.

Vägledningarnas huvudsakliga målgrupp är vattenmyndigheterna som förklarar KMV samt länsstyrelsernas beredningssekretariat som tar fram underlagen till beslut. Även prövnings- och tillsynsmyndigheter, andra myndigheter, kommuner, organisationer, vattenråd, enskilda och verksamhetsutövare som kan ha behov av, eller bistå med, information på regional och lokal nivå kan ha användning av vägledning-

arna. Detta eftersom KMV ska ligga till grund för planering och vid prövning och tillsyn av enskilda verksamheter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, idrottsnämndens, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholm Vatten och Avfall AB och Stockholms Hamn AB.

På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret, idrottsförvaltningen, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret besvarat remissen med kontorsyttrandet.

Stockholms Hamn AB har avstått från att besvara remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 februari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

I *Stockholm stads miljöprogram 2020-2023*, diarienummer KS 2019/1040, anges bland annat under etappmålet Förbättrad vattenkvalitet i stadens sjöar, vattendrag och kustvatten att staden aktivt ska verka för att Stockholms vattenförekomster uppnår god ekologisk och kemisk status, enligt EU:s vattendirektiv. Stadsnära vatten av god kvalitet är ett av Stockholms varumärken och bidrar till en levande och resilient stad.

Till grund för stadens operativa vattenarbete ligger *Handlingsplan för god vattenstatus* som kommunfullmäktige antog den 9 mars 2015. I planen anges hur stadens vattenarbete ska bedrivas och hur operativa åtgärder ska komma till stånd. Av denna följer att arbetet bedrivs genom lokala åtgärdsprogram för vart och ett av de olika vattenförekomsterna. I programmet beskrivs nuvarande status och förutsättningar och lämnas förslag på åtgärder som behövs för att uppnå god status.

Stockholms stad har högt satta bostads- och tillväxtnål. Stadens lokala åtgärdsprogram är en viktig del av stadsbyggnadsprocessen eftersom de tillsammans med en hållbar dagvattenhantering utgör förutsättning för att staden ska kunna visa hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas i planeringsprocessen. I realiteten har Stockholm dock, likt andra tätbyggda områden, många gånger svårt att klara miljökvalitetsnormerna på grund av historisk påverkan och konflikter med samhällsnyttiga verksamheter, bland annat utveckling av infrastruktur och bostadsbebyggelse.

Stadsledningskontoret kan konstatera att vägledningen ligger i linje med det som presenterades inom ramen för samrådet i samband med den kommande vattenförvaltningscykeln för något år sedan där kontoret bland annat välkomnade att samhällsnytta och praktiska möjligheter att uppfylla målet med god vattenstatus på ett tydligare sätt än tidigare vägdes in i normsättandet. (diarienummer KS 2020/1668).

Nu remitterad vägledning ger också, till skillnad från tidigare, tydligt besked om att urban miljö kan vara en sådan ”annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt”, som kan utgöra grund för KMV. Stadsledningskontoret instämmer i det som framförts av såväl exploateringsnämnden som miljö- och hälsoskyddsnämndens att detta tillägg gör att mer rättvisande och korrekta miljökvalitetsnormer kan beslutas för vattenförekomsterna i Stockholms stad och andra urbana miljöer i landet. För att detta ska bli verklighet måste dock vattenmyndigheterna också ta fasta på detta och klassificera stadens vatten enligt den nya vägledningens intentioner.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret ser positivt på de ändringar som den nya vägledning för "förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster" medför avseende möjligheterna att förklara urbana vattenförekomster med väsentligt förändrad fysisk karaktär som kraftigt modifierade. Fokus har tidigare legat på främst kraftverkspåverkade vattenförekomster. Den nya vägledningen ger möjlighet till en bredare bedömning.

Kontoret är särskilt positivt till förtydligandet att "annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt" under kapitel 7.6 innefattar urbana miljöer. Detta tillägg gör att vattenförekomsterna i Stockholms stad och andra urbana miljöer i landet kan få mer rättvisande och korrekta miljö kvalitetsnormer. Detta förutsätter dock att vattenmyndigheterna tillämpar vägledningen och klassificerar stadens vatten på ett korrekt sätt.

Exploateringskontoret bedömer att den nya vägledningen kan innebära att flera av stadens vattenförekomster skulle kunna förklaras vara KMV.

I vägledningen för "bedömning av annat sätt" anges det under kapitel 2.4, om bedömning av hur nyttan kan uppnås på andra sätt utan orimliga kostnader, att det i dagsläget saknas en gräns för vad som ska anses vara orimligt kostsamt i förhållande till miljönyttan förutom att kostnaden ska vara påtagligt högre än nyttan. Exploateringskontoret konstaterar att detta gör att många bedömningar av miljö kvalitetsnormer därför behöver göras kvalitativt med en stor osäkerhet som följd. Detta är således ett förbättringsområde som Havs- och vattenmyndigheten kan utveckla i kommande vägledningar.

Exploateringskontoret tycker också att de båda vägledningarna bör slås samman. Vägledningen för "bedömning av annat sätt" är en så väsentlig del av bedömningen om ett vatten ska förklaras som kraftigt modifierat att det inte är lämpligt att detta behandlas i en separat vägledning. Detta är särskilt tydligt för vatten i urbana miljöer där t.ex. "annat sätt" kan innebära flytt av byggnader, vägar och annan infrastruktur.

Idrottsförvaltningen

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Idrottsförvaltningen anser att denna vägledning från Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är ett bra redskap för klassning av kraftigt modifierade ytvattenförekomster (KVM) för vattenförekomster. Bedömningsgrunderna måste vara hårda och rapporten lever upp till detta i de flesta avseendena. En viktig aspekt som dock inte nämns vid bedömning om en vattenförekomst ska klassas som KVM är vad som händer om den ekologiska skadan är irreversibel. Detta går framför allt att applicera på arter som lokalt eller globalt riskerar att försvinna som en följd av mänsklig påverkan. Om en sådan vattenförekomst ska klassas som KVM bör det finnas krav på att nödvändiga åtgärder för att säkra beståndet eller artens fortlevnad genomförs och att dessa följs upp. Ett exempel på detta kan vara ålens begränsade framkomlighet förbi vattenkraftverk. Om ett sådant område ska kunna klassas som KVM måste ålens vandring förbi dammen garanteras och följas upp. Utan ett sådant krav är risken stor för permanenta biologiska skador i områden som inte måste uppnå god ekologisk status.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden ser positivt på de ändringar som den nya vägledningen medför avseende möjligheterna att förklara urbana vattenförekomster med väsentligt förändrad fysisk karaktär som kraftigt modifierade. I föregående förvaltningscykler har fokus legat på främst kraftverkspåver-

kade vattendragsvattenförekomster. Den nya vägledningen ger möjlighet till en bredare bedömning, vilket nämnden länge har efterlyst och därför också välkomnar.

På grund av den korta svarstiden har nämnden inte haft möjlighet att sätta sig in i underlaget i detalj utan väljer att lämna synpunkter på ett övergripande plan. Detta innebär att nämnden inte svarar på remissen genom den bifogade excelbilagan utan hänvisar till de övergripande synpunkterna i detta yttrande.

Nämnden välkomnar särskilt förtydligandet att ”annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt” under kapitel 7.6 också innefattar urbana miljöer. Detta tillägg gör att mer rättvisande och korrekta miljö kvalitetsnormer kan beslutas för vattenförekomsterna i Stockholms stad och andra urbana miljöer i landet. Detta förutsätter dock att vattenmyndigheterna också tar fasta på vägledningen och klassificerar stadens vatten enligt vägledningens intentioner.

I bedömningen av hur nyttan kan uppnås på andra sätt utan orimliga kostnader, förklarar Havs- och vattenmyndigheten att det i dagsläget saknas en gräns för vad som ska anses vara orimligt kostsamt i förhållande till miljönyttan förutom att ”kostnaden ska vara påtagligt högre än nyttan”. Denna generella och återkommande brist inom vattenförvaltningen gör att många av bedömningarna rörande hur åtgärds kostnaderna ska bedömas mot nyttan behöver göras i form av kvalificerade gissningar med en stor osäkerhet både för miljön och verksamheter som följd. Bedömningarna riskerar även att skilja sig åt mycket mellan olika handläggare, kommuner och myndigheter. Frågan är relevant inte bara för förklarandet av KMV utan för processen kring bedömning av miljö kvalitetsnormer som helhet samt den tillsyn som kommuner och länsstyrelser bedriver i syfte att nå normerna. Sammantaget är därför detta något som nämnden särskilt vill lyfta fram som prioriterat för Havs- och vattenmyndigheten att ta ställning till i kommande vägledningar.

Slutligen vill nämnden framföra att processen med framtagande av vägledningen genom en bred samverkan med möjlighet att lämna synpunkter under hand varit mycket bra och är ett föredöme för kommande vägledningsarbete.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på framtagandet av en förstärkt nationell vägledning och vattenmyndigheternas förändrade möjlighet att förklara urbana vattenförekomster med stor fysisk påverkan för kraftigt modifierade. Tidigare har fokus främst legat på vattendrag som påverkas av vattenkraftsproduktion.

Kontoret ser flera fördelar med att det nu ges möjlighet till en bredare bedömning och att även urbana miljöer kan omfattas. För stadsbyggandet har det stor betydelse hur det kan ske avvägningar mot olika intressen när miljö kvalitetsnormerna beslutas och tillämpas.

Förutom att urbana vatten med stor fysisk påverkan behöver kunna klassas som kraftigt modifierade så behöver även möjligheten till undantag användas när så är motiverat. På så sätt kan realistiska åtgärdsförslag tas fram för stadsnära vattenmiljöer utan att förhindra eller försvåra stadsutveckling. Sammantaget har detta stor betydelse för kommunernas möjligheter att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs i den fysiska planeringen.

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 24 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

SVOA anser det vara positivt att grunderna för förklarande av KMV tydliggörs via denna vägledning. Särskilt positivt är att vägledningen bidrar till möjligheterna att förklara urbana vattenförekomster med väsentligt förändrad karaktär som kraftigt modifierade.

Tidigare har fokus, när det kommer till KMV, legat på framförallt vattendrag påverkade av kraftverk.

Vägledningen rekommenderar vattenmyndigheten att göra analyserna för förklarande av KMV så enkla som möjligt men så utförliga som är nödvändigt. Detta synsätt är värdefullt då ett mycket stort antal ytvattenförekomster ska bedömas om de uppfyller villkoren för att förklaras som KMV. I Stockholmsområdet finns ett antal vattenförekomster med exempelvis hamnanläggningar, kajer, slussar och farleder som potentiellt kan vara aktuella för att förklaras som kraftigt modifierade.

Det är vattenmyndigheten som har uppgiften att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade, men vägledningen påpekar att det också är viktigt att de i vissa frågor tar stöd från centrala myndigheter. Detta kan vara fallet vid exempelvis bedömning av när betydande negativ påverkan på samhällsnyttig verksamhet eller miljön i stort uppstår.

Samhällsnyttig verksamhet är sådan mänsklig verksamhet som är att betrakta som nyttig för samhället. Begreppet samhällsnyttig verksamhet är överlappande men inte helt överensstämmande med begreppet samhällsviktig verksamhet. Stora delar av SVOA:s verksamhet räknas som samhällsviktig, och därför kan frågor och avvägningar kopplade till KMV ha beröring till denna.

SVOA anser att det är positivt att denna vägledning bidrar till att underlätta och förtydliga beslutsvägen innan en vattenförekomst förklaras vara kraftigt modifierad. I övrigt har SVOA inga ytterligare synpunkter kring denna vägledning.