

PM Rotel IX (Dnr KS 2022/887)

Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav

Remiss från Havs- och vattenmyndigheten

Remisstid den 30 september 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Havs- och vattenmyndigheten har remitterat *Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav*, till bland annat Stockholms stad för besvarande.

I enlighet med EU:s ramvattendirektiv och nationell lagstiftning som bygger på direktivet ska ytvattenförekomsternas kemiska och ekologiska kvalitet inte försämrats och där vattenstatusen inte är tillräcklig ska åtgärder vidtas för att nå god status till år 2027.

Under vissa förutsättningar kan undantag göras, såväl i form av förlängd tidsfrist som genom mindre stränga kvalitetskrav. Den remitterade vägledningen utgör främst ett stöd för vattenmyndigheternas bedömning av sådana undantag.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att gränsdragningen mellan att klassa kraftigt modifierade vatten och ställa mindre stränga krav behöver tydliggöras, och bedömer att metodiken avseende kostnadsbedömningen av åtgärder inte är ändamålsenlig när källan till föroreningar är diffus, såsom exempelvis påverkan från urban miljö.

Miljöförvaltningen efterlyser tydliga ansvarsfördelningar för att bedöma betalningsförmågan hos åtgärdsansvariga för att minska diffus belastning från dagvatten i en urban miljö. Därutöver lyfter förvaltningen risken att nödvändiga åtgärder inte görs till följd av den geografiska skalan för bedömningen av kostnadernas rimlighet, eftersom nyttor kan uppstå nedströms i en annan kommun än den som genomför åtgärderna.

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 som exempelvis kajer och hamnar. Stockholms stad har därför länge lyft behovet av att 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). Det skulle innebära att de ytvattenförekomsterna i fråga inte ska nå kvalitetskravet god ekologisk status (GES) utan istället ska uppnå kvalitetskravet god ekologisk potential (GEP). Det finns även möjlighet att göra undantag - även för vatten klassat som KVM - och ställa mindre stränga kvalitetskrav på grund av miljömässiga och samhällsekonomiska skäl. Därför välkomnar jag den nya *Vägledningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav*, som följer efter den nya *Vägledningen för att definiera ekologisk potential* (KS 2021/657), och som tillsammans med *Vägledningen för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt* (KS 2021/1727) som remitterades tidigare i år ger möjlighet till en likvärdig bedömning i hela landet. Dessa är nödvändiga förändringar för att kunna ta fram korrekta och rättvisande miljökvalitetsnormer och genomföra relevanta åtgärdsförslag för vattenförekomster i urbana miljöer.

Jag delar dock stadens interna remissinstansers uppfattning om att den metodik som föreslås för att bedöma eventuella mindre stränga krav baserat på en kostnadsnyttoanalys inte kommer att vara ändamålsenlig för vattenförekomster som påverkas av historiska belastningar samt av den nuvarande urbana miljön – d.v.s en s.k. diffus påverkan.

För att kunna bedöma gränsen för orimliga kostnader för dessa urbana vatten, som många av Stockholms vattenförekomster är, krävs en mer komplex analys och lokal-kunskap om vattenförekomsterna i fråga.

Jag ställer mig också bakom miljöförvaltningens analys avseende de risker som finns att nödvändiga åtgärder inte genomförs eftersom bedömningen av kostnadernas rimlighet görs kommunvis, och att nyttor kan uppstå nedströms i en annan kommun än den som genomför åtgärderna.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och miljöförvaltningens svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 21 september 2022

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Remissen *Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav*
2. Orimliga kostnader (bilaga 1)
3. Förlängd tidsfrist med skälet naturliga förhållanden (bilaga 2)
4. Kriterier kulturmiljö KMV och MSK (bilaga 3)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

EU:s ramvattendirektiv och den nationella lagstiftning som antagits med anledning av direktivet syftar till att den kemiska och ekologiska kvaliteten i medlemsstaternas ytvattenförekomster inte får försämrats och där vattenstatusen inte är tillräcklig ska åtgärder vidtas för att uppnå god status.

Varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för de ytvattenförekomster och grundvattenförekomster som finns i vattendistriktet. Syftet är att uppnå god ekologisk status såvida det inte finns grund för undantag. Nu remitterat förslag är en vägledning till vattenmyndigheterna som hanterar undantag i form av förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav.

När de första miljökvalitetsnormerna beslutades år 2009 var syftet att åtgärder skulle genomföras så att god status eller potential skulle uppnås senast 2015 för de vattenförekomster som inte redan hade god status eller potential. Det innebär då, men även nu, att undantag måste tillämpas för alla vattenförekomster som år 2015 inte uppnått god status eller potential. En del åtgärder fördröjdes och genomfördes efter 2015 men innan 2021. Om god status eller potential ännu inte hade nåtts i dessa fall skulle vattenmyndigheten ange om det var av tekniska skäl, på grund av orimliga kostnader eller om det var en kombination av dessa som gjorde att det inte gick att få till stånd åtgärder i tid för att nå god status till 2021 eller så snart efter 2021 som de naturliga förhållandena tillät. Om god status eller potential därefter inte har nåtts och åtgärder ännu inte har genomförts ska vattenmyndigheten bedöma om det tekniskt och med rimliga kostnader går att få till stånd åtgärder i tid för att nå god status till 2027 eller så snart efter 2027 som de naturliga förhållandena tillåter. Förlängd tidsfrist efter 2027 är endast tillåtet om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan.

Mindre stränga kvalitetskrav innebär att en sämre status eller potential än god accepteras som den nivå som ska uppnås. Konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster utgör inte ett undantag utan är en särskild kategori av vattenförekomster där god ekologisk potential ska uppnås istället för god ekologisk status. Beslut om undantag aktualiseras först efter att en analys har gjorts av vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra vattenförekomstens aktuella situation.

För de vattenförekomster där status eller potential är sämre än god ska vattenmyndigheten utreda undantag. Det kan antingen vara i form av förlängd tidsfrist eller mindre stränga kvalitetskrav. Det finns olika skäl som kan ligga till grund för förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav såsom att det inte är tekniskt möjligt, att kostnaderna blir orimliga, att det är omöjligt eller att naturliga förhållanden innebär att längre tid krävs.

Vägledningens syfte är att bidra till att de vattenförekomster där undantag beslutats uppfyller gällande rättsliga krav, att dokumentationen följer de krav som ställs på Sverige av EU-kommissionen, att åstadkomma en enhetlighet i rättstillämpningen och att säkerställa att det tydliggörs på vilka grunder undantag har beslutats.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 augusti 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 (LÅP) för vart och ett av de olika vattenförekomsterna. I varje LÅP beskrivs nuvarande status och förutsättningar och lämnas förslag på åtgärder som behövs för att uppnå god status i aktuell vattenförekomst.

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 miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Stockholm har dock, likt andra tätbebyggda områden, många gånger svårt att klara miljö kvalitetsnormerna på grund av historisk påverkan och konflikter med samhällsnyttiga verksamheter, bland annat utveckling av infrastruktur och bostadsbebyggelse.

Stadsledningskontoret har i tidigare remissvar, *Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av annat sätt*, diarienummer KS 2021/1727, framhållit det positiva att det tydliggjorts att urbana miljöer kan utgöra grund för att en ytvattenförekomst bedöms som kraftigt modifierad (KMV) eftersom detta ger en möjlighet till sådana åtgärder som medger att den samhällsviktiga funktionen kan bibehållas. För sådana vatten fastställs istället för status en potential som ska nås. Nu aktuellt förslag hanterar frågan om undantag och möjligheten att ställa mindre stränga kvalitetskrav på grund av miljömässiga och samhällsekonomiska skäl. Möjligheten till undantag omfattar även vatten som klassas som KMV.

Övervägandena som ligger till grund för bedömningen av KMV och som utgör grund för sådana undantag som nu behandlas är således delvis sammanfallande: Undantag kan motiveras av samhällsnyttiga verksamheter och för att urban miljö ska klassas som KMV behövs en bedömning avseende teknisk och kostnadsmässig rimlighet.

Stadsledningskontoret efterfrågar ett tydligare resonemang för hur dessa två bedömningar förhåller sig till varandra och gärna exemplifierat med förutsättningarna i urban miljö eftersom det sannolikt finns ett behov av vägledning i dessa frågor. För stadens del finns ett fåtal undantag, exempelvis hamnanläggningen i Lilla Värtan som ger ett undantag avseende endast fysisk påverkan. Flera av stadens innerstadsvatten borde dock kunna klassas som KMV av vattenmyndigheten snarare än att endast arbeta med att ge undantag för vissa kvalitetsfaktorer.

Om kostnaderna för åtgärderna bedöms som orimliga är detta en grund för att ställa mindre stränga krav. Kontoret ställer sig, likt miljö- och hälsoskyddsnämnden, tveksam till om den metodik som vägledningen innehåller gällande hur detta ska beräknas kommer att ge

tillräckligt stöd för att vattenmyndigheterna, med en rimlig arbetsinsats, ska kunna göra sådana bedömningar gällande vatten där påverkan inte kommer från ett fåtal enskilda källor utan är mer diffus, såsom ofta är fallet i urban miljö.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens kontorsyttrande daterat den 11 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att gränsdragningen mellan att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad (KMV) med avseende på samhällsnyttig verksamhet och att ge mindre stränga kvalitetskrav på grund av miljömässiga och samhällsekonomiska skäl är otydlig i den remitterade vägledningen. Det gäller till exempel påverkan från reningsverk, hamnverksamhet och infrastruktur som är att betrakta som samhällsnyttiga verksamheter men även påverkan från befintlig stadsbebyggelse.

Havs- och vattenmyndigheten och Statens Geologiska Undersökning (SGU) bedömer att orimliga kostnader för att nå god ekologisk och kemisk status uppstår när en lägsta rimlig skattning av summa nuvärde av kostnaderna är minst dubbelt så hög som högsta rimliga skattning av summa nuvärde av nyttorna. Metodiken som beskrivs för att bedöma eventuella mindre stränga krav, med hänsyn till orimliga kostnader, kan med skälig arbetsinsats appliceras på en vattenförekomst vars status främst påverkas av ett fåtal betydande verksamheter eller påverkanskällor som behöver åtgärdas. Att bedöma gränsen för orimliga kostnader, baserat på en kostnads-nyttoanalys för vattenförekomster som påverkas av befintlig urban miljö samt historisk belastning, dvs. diffus påverkan, är mer komplex och kräver omfattande underlag och även lokal kunskap på vattenförekomstnivå.

Av vägledningen framgår att hänsyn kan behöva tas till betalningsförmågan hos de sektorer som avses bekosta åtgärderna, varmed en viss information om detta krävs. För att bedöma betalningsförmågan hos åtgärdsansvariga för att minska diffus belastning från dagvatten i en urban miljö krävs tydliga ansvarsfördelningar, vilket idag saknas. Som exempel kan nämnas att VA-huvudmannens ansvar för omhändertagande och rening av dagvatten generellt bara gäller upp till 10-årsregn. Stora och intensiva skyfall kan utgöra en potentiell översvämningrisk i tätorter eftersom kommunala avloppssystem inte är dimensionerade för att avleda skyfall. Kostnader för åtgärder för klimatanpassning, som kan kombineras med rening av dagvatten, är ofta omfattande men nödvändiga för att skydda samhällsnyttiga verksamheter samt för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

En viktig aspekt att beakta vid en kostnads-nyttoanalys är att en åtgärd kan ha påverkan på vattenförekomster längre nedströms, dvs. de samhällsekonomiska kostnaderna för åtgärder uppstår för en vattenförekomst medan de samhällsekonomiska nyttorna uppstår i en annan, längre nedströms påverkanskällan. Denna problematik beskrivs i vägledningen, i stycket om ”geografisk skala vid bedömning av orimliga kostnader”. Förvaltningen håller med om att de samhällsekonomiska nyttorna kan bli stora varvid kostsamma åtgärder uppströms är rimliga att vidta. Dock finns en risk att åtgärder uppströms i ett vattensystem, t ex i en annan kommun än den som drar nytta av åtgärderna, inte genomförs då ansvaret för genomförandet är otydligt eller om betalningsförmågan saknas, trots att kostnaderna inte bedömts som orimliga i förhållande till nyttan.

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