

2021-01-19

TJÄNSTESKRIVELSE  
MSN 2020/159

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

## Remiss – Samråd inom vattenförvaltning

*Yttrande till Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt*

### Förslag till beslut

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden lämnar synpunkter över remissen *Förvaltningsplan för vatten 2021-2027* till kommunstyrelsen i enlighet med tjänsteskrivelsen den 19 januari 2021.

### Sammanfattning

Nacka kommun har fått *Förvaltningsplan för vatten 2021-2027*, på remiss. Samrådet behandlar förvaltningscykeln 2021-27 och innehåller bland annat förslag på åtgärder som berör ett stort antal myndigheter nationellt likväl som lokalt där kommuner ingår som viktiga aktörer. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt Nacka vatten och avfall AB bereder samrådsremissen och lämnar synpunkter utifrån sina ansvarsområden. Ärendet behandlas slutligt i kommunstyrelsen som antar ett yttrande där kommunens samlade synpunkter lämnas.

### Ärendet

Nacka kommun har fått *Förvaltningsplan för vatten 2021-2027*, på remiss.

Vattendirektivet (2000/60/EG) infördes för att långsiktigt säkra en hållbar vattenförvaltning inom EU. I Sverige har vattenmyndigheterna ett utpekat ansvar för att tillgodose att vattendistriktens sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten förvaltas på ett hållbart sätt. I förslaget till förvaltningsplan redogör Vattenmyndigheten för hur distriktets vatten behöver förvaltas under den kommande sexårsperioden för att åstadkomma detta. I förslaget till förvaltningsplan redovisas tillståndet i yt- och grundvattenförekomster i distriktet enligt den kartläggning och analys som Vattenmyndigheten har genomfört under de senaste åren. Dessutom redovisas de betydande påverkanstryck från mänsklig verksamhet som finns och vilka miljöproblem de orsakar.

Utifrån dessa bedömningar föreslår Vattenmyndigheten mål för arbetet med att åtgärda denna påverkan, i form av miljökvalitetsnormer för distriktets samtliga vattenförekomster. För att se till att miljökvalitetsnormerna följs behöver myndigheter och kommuner sedan genomföra de åtgärder som framgår av Vattenmyndighetens förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027.

Förslaget till åtgärdsprogram sammanfattas i förvaltningsplanen och framgår i sin helhet i bilaga. I den avslutande delen av förslaget till förvaltningsplan redovisas den övergripande, samlade bedömningen av vad som behöver göras nationellt och i distriktet för att se till att vi på lång sikt kan förvalta våra vatten på ett hållbart sätt.

Vad gäller åtgärdsprogram ska Vattenmyndigheterna var sjätte år ta fram ett åtgärdsprogram för varje vattendistrikt där Vattenmyndigheterna pekar på vad Sveriges övriga myndigheter och kommuner behöver göra inom sina respektive ansvarsområden för att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten. Som myndigheter räknas även Sveriges 21 länsstyrelser.

Åtgärderna behövs för att vattenförekomsterna i distriktet ska nå den kvalitet som miljökvalitetsnormerna (MKN) anger. I första hand syftar åtgärdsprogrammet till att åtgärda vattenförekomster med problem, det vill säga de som inte uppnår så kallad god vattenstatus. Åtgärderna riktar också in sig på vatten som riskerar att få problem, där förebyggande insatser är nödvändiga. Grunden för de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet är ett omfattande arbete med att kartlägga och analysera alla vattenförekomster. Det arbetet redovisas i förvaltningsplanens kapitel 3, Tillstånd och påverkan och kortfattat i avsnitt: Underlag för åtgärdsprogrammet. Kartläggnings- och analysarbetet handlar framför allt om att beskriva tillståndet i vattnet, bedöma om vattnet är påverkat och om det finns risk att det inte når upp till kvalitetskraven. Vattendelegationen i vattendistriktet fastställer sedan vilka miljökvalitetsnormer som ska gälla enligt (vattendelegationsförordningen) (2017:872). Är tillståndet sämre än miljökvalitetsnormen föreslår Vattenmyndigheten åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande enligt miljöbalk (1998:808). Varje åtgärdsmyndighet och kommun ansvarar därmed för att genomföra sina åtgärder. Det kan handla om att ta fram vägledning, prioritera resurser till de platser där vattenåtgärder ger störst effekt, eller att genom tillsyn ställa krav på en verksamhet som har ett utsläpp av ett miljöfarligt ämne till vatten.

Vattenmyndigheterna beskriver också de kostnader och nyttor som åtgärder innebär för samhället, och analyserar hur miljön påverkas av åtgärder. De åtgärder som åläggs kommuner att genomföra framgår som bilaga till handlingsplanen och sammanfattat enligt nedan:

*Åtgärd 1:* Kommunerna ska genomföra en förvaltningsövergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Vattenplaneringen ska ha fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska dessutom innehålla en plan för vattenanvändning i ett förändrat klimat med utgångspunkt i den regionala vattenförsörjningsplanen. Åtgärden bör också innehålla en plan för samverkan med berörda kommuner inom kommunens avrinningsområden. Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska säkerställa att miljö kvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av kommunens verksamhet. Åtgärden ska vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande och ska sedan uppdateras kontinuerligt.

*Åtgärd 2:* Kommunerna ska särskilt utöka och prioritera sin tillsyn av

- a) miljöfarliga verksamheter enligt (miljöbalk (1998:808) (MB))9 kap.
- b) förorenade områden enligt MB 10 kap.
- c) jordbruk och annan verksamhet enligt MB 12 kap.

*Åtgärd 3:* Kommunerna ska säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen

*Åtgärd 4:* Kommunerna ska inom sin myndighetsutövning genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt (plan- och bygglag (2010:900) (PBL)), på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

*Åtgärd 5:* Kommunerna ska upprätta eller revidera plan för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och genomföra åtgärder i enlighet med planen så att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

*Åtgärd 6:* Kommunerna ska verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning.

## **Beredningen av ärendet**

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt Nacka vatten och avfall AB bereder samrådsremissen och lämnar synpunkter utifrån sina ansvarsområden. Ärendet behandlas därefter i kommunstyrelsen som antar ett yttrande där kommunens samlade synpunkter lämnas. Nedan redovisas de synpunkter som miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslår anföra över samrådsremissen.

## **Synpunkter över Förvaltningsplanen**

Förvaltningsplanen är omfattande med en gedigen redovisning av tillståndet i yt- och grundvattenförekomster i distriktet enligt den kartläggning och analys som Vattenmyndigheten har genomfört. Dessutom redovisas det betydande påverkanstryck från mänsklig verksamhet som finns och vilka miljöproblem de orsakar. De pågående

klimatförändringarna är något som betonas ytterligare i handlingsplanen och som kommer påverka yt- och grundvatten negativt.

Det är i Förvaltningsplanens tillhörande åtgärdsprogram som kommunernas ansvar pekas ut och vilka åtgärder samt kostnader som kommunerna förväntas få till följd av föreslagna åtgärder. Miljöenheten väljer därför att fokusera på åtgärdsprogrammet.

Inledningsvis vill miljöenheten lyfta frågan om de samhällsekonomiska kostnader som vattendirektivet och remitterad förvaltningsplan innebär. Kostnaderna för att nå god vattenstatus, som är huvudmålet för allt yt- och grundvatten, är extremt höga. Någon avvägning kan och ska inte ske mot andra viktiga miljöfrågor eller för den delen samhällsintressen (vattenåtgärder vs exempelvis klimatanpassningsåtgärder, vård, skola, omsorg mm). Det är olyckligt och riskerar slå hårt mot kommuner i en storstadsregion där statusen för många vatten inte uppnår god status. En närliggande fråga som också är avgörande för vattenarbetet är hur bedömningsgrunderna är satta. Konsekvensen kan bli att ett vattenområde kan variera från god status och inga åtgärder krävs till att vattenförekomsten beroende på förändringar i bedömningsgrunder inte uppnår god status och därmed måste åtgärdas för flera miljoner kr. Detta är ur ett naturvetenskapligt förhållningssätt korrekt men ur samhällsekonomisk synvinkel förkastligt då kostnader för åtgärder kan vara avsevärda och ingen avvägning mot andra angelägna åtgärder kan göras.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 1:* Nacka kommun står inför att uppdatera översiktsplanen. I samband med denna översyn kan lämpligen en förvaltningsövergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv tas fram som planen föreslår.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 2:* Det är med breda penseldrag som vattenmyndigheten föreslår att kommunerna ska utöka och prioritera sin tillsyn av miljöfarlig verksamhet, förorenade områden, jordbruk och annan verksamhet enl MB 12 kap. Rimligen kan vattenmyndigheten inte ha kunskap för att uttrycka detta krav för samtliga kommuner utan kunskap vad respektive kommun avsätter för resurser. Nacka kommun har en god kontroll på sina miljöfarliga verksamheter mm som tas upp i åtgärd två. Givetvis kan utökade resurser utöka tillsynens omfattning och hastigheten på åtgärdsarbetet vad gäller förorenade områden i Nacka. Sanering av förorenade områden som därefter ska leda till förbättringar i vattenområden är både omfattande och ofta mycket kostsamma. Ansvariga för historiska föroreningar är ofta okända och saneringsansvar kan läggas på markägaren/kommunen om inte saneringarna drivs av exploateringsintresset. För Nackas del vore det därför önskvärt om statliga medel kunde avsättas för sanering av storstadsnära markområden, utan krav på reducering av dessa bidragsmedel till följd av ökat markvärde.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 3:* Åtgärd för att säkerställa dricksvattenförsörjningen pågår genom att säkra vattentillgången vid Sandasjöns som reservvattentäkt.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 4:* Åtgärden är en av de stora utmaningar som Nacka kommun redan arbetar intensivt med i samband med stadsbyggnad och planering av Nackas utbyggnad. Omfattande resurser läggs internt på dessa frågor samt på konsultutredningar för att inte miljö kvalitetsnormerna för vatten ska riskera överskridas. De största utmaningarna ser Nacka kommun i de fall naturmark tas i anspråk för bebyggelse och hanteringen av dagvatten från dessa områden. Det är en stor utmaning att både beräkningsmässigt och i praktiken komma ner till 0-utsläpp av exempelvis fosfor när ytor hårdgörs i ett tidigare naturområde. Förutsättningarna för att klara miljö kvalitetsnormerna får nämligen inte försvåras och ingen kvalitetsfaktor får hamna på en sämre nivå. Exempelvis kan nämnas Saltsjön/Stockholms ström där stora mängder fosfor dels förs från Mälaren och förbi Nackas kust dels de relativt omfattande och trots rening, utsläpp som kommer från Henriksdals reningsverk. Även om Nacka kommun kan visa att alla åtgärder vad gäller dagvatten rimligen är vidtagna och utsläppen mot dessa vatten beräkningsmässigt kan öka med ett fåtal gram fosfor från en plan i Nacka finns alltid hotet från staten genom Länsstyrelsen att kalla hem planen för överprövning.

En översyn av regelverket för dessa extrema fall bör genomföras så att resurser kan läggas där de ger mest effekt och nytta.

I övrigt utgår all annan tillsyn och kontroll från att miljö kvalitetsnormerna ska följas när det gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 5:* Nacka kommun har en strategi för dagvattenhantering, den behöver kontinuerligt ses över, bland annat till följd av förvaltningsplanen.

*Miljöenhetens synpunkter åtgärd 6:* Vattenmyndigheten slår fast att åtgärden ska genomföras i samråd med naturvårdsverket, energimyndigheten och länsstyrelserna. Vidare så konstateras att de största bidragen av dioxin kommer från östeuropa under den kalla delen av året. Utsläppen från småskalig eldning som kommunerna möjligen har rådighet att informera kring styrs av Europeiska kommissionens förordningar 2015/1187 och 2015/1189 innebär krav på energimärkning av fastbränslepannor (från och med april 2017), ekodesignkrav för fastbränslepannor (från och med januari 2020) och rumsvärmare (från och med januari 2022). Äldre pannor finns givetvis också i kommunen. Vattenmyndigheten ålägger därför kommunerna i åtgärdsprogrammet att informera sina medborgare om hur man eldar rätt, informerar om alternativa sätt att ta hand om trädgårdsavfall och begränsa vilka veckor som eldning av trädgårdsavfall får ske. Information om det senare ges varje höst och vår i Nacka.

Sammantaget bedömer enheten att ytterligare resurser behöver avsättas i Nacka för att dels administrera åtgärdsprogrammets krav på kommuner dels genomföra de åtgärder som listas.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Den totala kostnaden för åtgärdsprogrammets genomförande under förvaltningscykeln 2021-2027 bedöms uppgå till 2,8 miljarder kr i administrativa kostnader och ca 22 miljarder kr åtgärds kostnader. För kommunerna bedöms sammantaget kostnaden uppgå till 450



miljoner kr i administrativa kostnader och 2,3 miljarder i kostnader för åtgärder. För enskilda kommuner saknas ekonomiska konsekvenser redovisade.

För Nacka kommun bedöms kostnaden för åtgärdsprogrammets genomförande till ca 2 mkr i administrativa kostnader årligen 2019-2021 (personella kostnader samt kostnader för miljöövervakning/provtagning). Någon bedömning av kostnader för konkreta åtgärder i Nacka under programperioden har inte kunnat göras.

Nacka kommun efterfrågar en djupgående analys över de samhällsekonomiska konsekvenserna av Vattendirektivet och föreliggande Förvaltningsplan. Oavsett slutsatser av en sådan analys bör staten avsätta merparten av de medel för åtgärder som krävs av kommuner att genomföra enligt Vattenmyndighetens förvaltningsplan.

### **Konsekvenser för barn**

Planen medför inga negativa konsekvenser för barn då förvaltningsplanen syftar till att på lång sikt förvalta våra vatten på ett hållbart sätt.

### **Bilagor**

Bilaga 1 Utdrag ur Förvaltningsplan för vatten 2021-2027, norra Östersjöns Vattendistrikt – Inledning

För fullständiga handlingar se

<https://www.vattenmyndigheterna.se/tjanster/publikationer/2020/samradshandlingar-norra-ostersjons-vattendistrikt.html>

Per Enarsson  
Miljöchef  
Miljöenheten