

Innehållsförteckning

Ärenden

KSAU § 49/21 Vattenmyndighetens samråd kring förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer..... 4

Plats och tid	Teams, distansdeltagande, 2021-03-31 kl. 08:30-10:30		
Ledamöter	Beslutande	Ersättare	
	Katarina Jonsson (M)		
	Ulrica Johansson (C)		
	Ulla-Britt Hagström (L)		
	Johan Ask (S)		
Övriga deltagande	Orvar Eriksson (C)		
Utses att justera	Johan Ask		
Sekreterare		Paragrafer	§49/21- §49/21
		
Ordförande	Lisa Ivarsson		
		
Justerande	Katarina Jonsson		
		
	Johan Ask		

ANSLAG/BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Instans Kommunstyrelsens arbetsutskott

Sammanträdesdatum 2021-03-31

Justeringsdatum 2021-04-06

Anslagsdatum 2021-04-07

Överklagningstid t o m 2021-04-29

Förvaringsplats för protokollet Skövde Stadshus

Underskrift

.....
Lisa Ivarsson

KSAU § 49/21**Vattenmyndighetens samråd kring förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer**

KS2021.0140

Behandlat av	Datum	Ärende
1 Kommunstyrelsens arbetsutskott	2021-03-31	49/21

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att besluta lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Det remitterade materialet är ambitiöst men upplevs alltför komplext. Det är svårt att bringa ordning i alla dokument, planer och webbplatser och hur de förhåller sig till varandra.

Planerade fysiska åtgärder som föreslås behöver vidtas och som medför konsekvenser för bland andra kommunalt vatten och avlopp finns i datasystemet VISS (Vatteninformationssystem Sverige) men inte i åtgärdsprogrammen, som ska innehålla en konsekvensanalys. Enbart vattenmyndigheterna får besluta miljö kvalitetsnormerna, förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen, som ska avse det geografiska området som påverkar normen. Det behövs en tydligare koppling mellan VISS, åtgärdsprogram, normefterlevnad inom områden som är betydligt mer avgränsade än Sverige som helhet och till konsekvenserna som kan uppstå inom dessa områden.

Vattenmyndigheterna är skyldiga att meddela undantag när förutsättningarna för det uppfylls. Det framgår inte av materialet hur den skyldigheten har genomförts och hur det påverkat åtgärdsbehov och konsekvenser för enskilda, kommuner, kommunalt vatten och avlopp och för miljön. Konsekvensutredningen behöver därför bättre beskriva i vilken omfattning MKN (miljö kvalitetsnorm) påverkas och var i landet, hur de återverkar på havens miljö samt hur kostnader och andra konsekvenser ökar, minskar eller skjuts på framtiden.

Skövde kommun är kritisk till de delar av åtgärdsprogrammen som förvandlar en angelägen vattenförvaltning till byråkrati och produktion av dokument. Planer och planering kan behövas men i första hand bör de som tar fram planer som redan är rättsligt reglerade i annan lagstiftning än Miljöbalken åläggas att väva in efterlevnaden av miljö kvalitetsnormer i dessa innan ny byråkrati med oklar nytta och nya administrativa kostnader påtvingas via åtgärdsprogrammen. Produktion av ibland dubblade planer som utlöser ny administration i teoretiska administrativa händelsekedjor går inte att härleda till konkreta fysiska åtgärder som kommer att skydda och förbättra vattenkvaliteten. Det gör inte heller krav utan lagstöd på årlig återrapportering om produktionen av dokument.

Ett uppströmsperspektiv på åtgärder i åtgärdsprogram och förvaltningsplaner borde vara grundläggande men i det avseendet brister materialet påtagligt. Föroreningar som släpps ut via reningsverk uppstår i tätorterna, inte i reningsverken även om dessa ska rena vissa föroreningar. Beskrivningen av reningsverk som utsläpps- eller påverkanskällor är genomgående felaktig.

Åtgärder mot utsläpp från tätorter ska i första hand vidtas där de uppstår (vid källan). När så inte är möjligt eller är det mest effektiva bör rening ske i reningsverket. Vattenmyndigheternas skyldighet till källkartläggning tycks inte vara färdig i det här hänseendet. Åtgärdsprogrammen behöver tydligare formulera administrativa åtgärder att genomföras mot verksamheter i tätorterna vars utsläpp påtagligt kan påverka MKN och vattentäkter men inte går att rena i reningsverk.

I övrigt ser Skövde kommun positivt på Vattenmyndighetens förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer som syftar till att skapa friskt dricksvatten, rena sjöar och hav.

Övergripande synpunkter

Skövde kommun anser att det remitterade materialet är väl strukturerat och lätt att läsa trots omfattningen på det. Förvaltningsplanerna och delförvaltningsplanerna mot torka och vattenbrist har en bra pedagogisk utformning. Det är positivt att vattenmyndigheterna fångat upp den allt mer angelägna frågan om vattenbrist och torka.

I remissen så beskrivs syftet i fyra punkter.

- Övergödning från framför allt jordbruk påverkar både sjöar och hav.
- Fysiska förändringar av vattenmiljöer genom exempelvis dämning, markavvattning och regleringar av vattendrag är också en viktig del.
- Miljögifter är ett annat bekymmer som är påtagligt i flera områden
- Försumning är ett annat problem.

Kommunerna har en omfattande verksamhet, där både personella och ekonomiska resurser är tydligt satta, och åtgärder som kan vara omfattande har svårt att genomföras. Vi anser därför att åtgärderna behöver kostnadsberäknas och att det därefter tillskjuts statlig finansiering för genomförandet.

I åtgärdsprogrammet beskriver vattenmyndigheten hur de administrativa åtgärderna ska genomföras och att de får en tydlig koppling till miljökvalitetsnormerna. De administrativa åtgärderna ska sedan leda till fysiska åtgärder i VISS. Framtagna fysiska åtgärder är oftast väldigt generella och kan bygga på uppgifter som inte är tillräckligt omfattande, till exempel olika provtagningar som beskriver förorenings- och näringsämnesbelastning. Kommunen anser att vattenmyndigheten tar fram och finansierar provtagningsprogram inom miljöövervakningen för att säkra att grunduppgifterna, som ligger till grund för de fysiska åtgärderna, blir mer tillförlitligt.

Lokala åtgärdsplaner

Åtgärdsplanering behöver ske på lokal avrinningsområdesnivå. Det lokala perspektivet behöver tas tillvara i arbetet med att nå vattendirektivets mål. Arbetet behöver ske i samverkan mellan de aktörer/intressenter som finns inom det enskilda avrinningsområdet. Detta har ju formaliserats genom bildandet av vattenråd eller liknande. Det är lokala aktörer/intressenter/kommuner som verkar för att förbättra vattenkvaliteten inom avrinningsområdet. De aktörer som har rådighet över de åtgärder som vattenförvaltningen ser som nödvändiga, för uppnåendet av miljökvalitetsnormen för vatten, är också de som har störst chans att lyckas.

Utgångspunkten för åtgärdsarbetet behöver vara att man tar fram planer, till exempel Lokala åtgärdsplaner eller Åtgärdsunderlag för avrinningsområden. Planerna tydliggör vilken vattenkvalitet som råder, hur stort gap det är till god ekologisk och kemisk status är och vilka åtgärder som ska leda till uppnåendet av god ekologisk och kemisk status samt vad det kostar. Frågan är dock vilken nivå

dessa planer behöver tas fram på? Om man förväntar sig att åtgärder ska bli genomförda i ett nästa steg behöver underlagen tas fram på lokal nivå och tillsammans med de som har rådighet. Detta kräver mycket tid och engagemang från såväl länsstyrelse, kommun som lokala markägare. Nu har många kommuner tagit fram en del sådana underlag via natur- och vattenprojekts bidrag (LOVA/LONA) eller liknande statliga medel men har man prioriterat rätt och till en rimlig kostnad sett till utväxling?

Rent generellt behöver åtgärdsgenomförande stärkas. Flera kommuner har ökat resursförstärkning anställt personal typ vattensamordnare/strateger för att arbeta med dessa frågor. Resursen kommer att behövs då frågeställningarna som behöver besvaras för att kunna genomföra åtgärderna är tids- och resurskrävande. Aktiviteter som att söka medel för att anlägga en åtgärd, tillståndsprocess för att kunna få beslut om en åtgärd med mera tar tid.

Reningsverk är inte utsläppskällor

Skövde kommun vänder sig emot hur de kommunala reningsverken omskrivs i dokumenten. Exempelvis står på sid 30 i Förvaltningsplanen att ”även reningsverk och deponier bidrar till att miljögifter hamnar i våra vatten”. De kommunala reningsverken är viktiga aktörer i arbetet med att nå god vattenstatus. Det blir dock ett felaktigt fokus när reningsverken genomgående beskrivs som punktkällor i dokumenten. Ämnen som orsakar problem i våra vattenförekomster ska i första hand åtgärdas där de uppstår, alltså vid källan. Med det perspektivet bör man snarare prata om tätorter och verksamheter i tätorter som källor till föroreningarna.

Miljöövervakningen

Det är beklämmande att det fortfarande finns så stora brister i underlaget för statusbedömning av vattenförekomsterna. I vårt område saknar en överväldigande andel av vattenförekomsterna fortfarande kemisk status. Detta försvårar ett effektivt åtgärdsarbete. Prioritering och utformning av åtgärder försvåras när kunskapsläget om förhållandena i våra vattenförekomster är så dåligt. Det görs en del bra insatser med provtagningskampanjer men det går alldeles för långsamt. Skövde kommun vill lyfta fram de tre viktiga förbättringsbehov i dagens miljöövervakning som Vattenmyndigheten beskriver på sid 107 i Förvaltningsplanen:

- Flöden för miljöövervakningsdata från analyserande laboratorium behöver förbättras
- Det saknas finansiering till stora delar av övervakningsbehovet
- Ansvarsförhållandena för att genomföra övervakningen är oklara

Att se till att empiriska data från undersökningar lagras och tillgängliggörs och är aktuella är centralt och det behöver också tydliggöras hur det ska ske.

Kommunen anlägger redan idag fördröjningsdammar med flera åtgärder för att minska belastningen på vattenmiljöerna. Som regel schabloniseras eventuell påverkan från dagvatten. Här skulle behövas mer provtagning och analys för att veta vilka negativa konsekvenser dagvattnet faktiskt står för.

Förstärkta resurser och finansiering

En förstärkning är nödvändig av såväl resurser som finansiering och att det sker på såväl regional som kommunal nivå. Tidans vattenförbund eller liknande är en bra form för lokal samverkan där avgränsningen utgår från avrinningsområdet.

För att stärka lokal vattenförvaltning ytterligare så behöver det bli enklare som kommun/markägare/verksamhetsutövare att få begriplig information och vid behov dialog om varför åtgärder behövs, vilka åtgärder som behövs och i vilken omfattning de behövs. Ett större regionalt

stöd efterfrågas. Det ska också vara lätt att få redan på vilka bidrag som finns att söka för att göra åtgärder. Bidragen måste självklart täcka de utlägg som uppstår och sökande ska inte behöva ligga ute med medel allt för lång tid.

Mera personresurser behövs som kan vara stöd för att åstadkomma rätt åtgärder på rätt platser, det kan handla om såväl tillsyn som rådgivning. Arbets sättet inom LEVA (Lokalt engagemang för vatten) verkar leda till ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheter och markägare/lantbrukare.

Tillsyn

Genom tillsyn går det ju också att få till arbete som leder till minskad belastning på vattenmiljöerna. Lagstiftningen kring vattenfrågorna är fortfarande väldigt svåra att få en överblick över, sett utifrån ett kommunalt förvaltningsperspektiv.

Sammantaget är ansvar, verktyg och befogenheter är viktiga när det gäller tillsyn. De mål som är satta i nuvarande åtgärdsprogram verkar inte vara rimliga i förhållande till hur mycket som ska göras utan att ha lagstiftning, tillsynsvägledning och resurser som backar upp målen. Det gäller både miljöbalk och plan- och bygglag.

Vattenmiljöer och stadsplanering

Skövde liksom många andra städer växer snabbt och mer mark behöver tas i anspråk för ny bebyggelse och nya verksamheter. Trycket skapar en ökad vattenanvändning och högre belastning på vattenmiljöerna vilket leder till ökade avlopps- och dagvattenutsläpp. Nybebyggelse medför tyvärr ofta att andelen hårdgjord yta ökar, vilket medför en större och snabbare ytavrinning och minskad grundvattenbildning. Belastning på vattenmiljöer nedströms ökar när mark exploateras och biotoper försvinner. Detta drabbar många vattenmiljöer som redan idag inte når upp till god ekologisk och kemisk status. Ofta medför bebyggelse även att annan typ av påverkan ökar, exempelvis byggande av bryggor, muddring och strandmodifieringar.

Det är via översiktsplanering som befintlig bebyggelse och nybyggnadsprojekt hanteras i ett sammanhang. ÖP-n är inte bindande, utan endast vägledande, så vad ger det för status? Avrinningsområdet behöver finnas med i planeringsprocessen på något sätt. Kommuner måste kunna ta fram bindande övergripande krav inom översiktsplanering som sedan blir gällande i såväl kommande detaljplanering som nya bygglov inom redan befintliga detaljplaner. Då blir det ett krav som bygglov kan ställa vid viss lovgivning.

Att se till att empiriska data från undersökningar lagras och tillgängliggörs och är aktuella är centralt och det behöver också tydliggöras hur det ska ske.

Kommunen anlägger redan idag fördröjningsdammar med flera åtgärder för att minska belastningen på vattenmiljöerna. Som regel schabloniseras eventuell påverkan från dagvatten. Här skulle behövas mer provtagning och analys för att veta vilka negativa konsekvenser dagvattnet faktiskt står för.

VISS

VISS upplevs som svårtillgängligt och alltför omfattande att på ett enkelt sätt att få överblick över. Mängden data är säkert relevant men tidsåtgången det tar att lära sig eller att försöka hitta data motverkar syftet med VISS. VISS behöver förenklas, skapa flera ingångar där man kan välja svårighetsgrad i sin sökning.

Statusklassningar av vattenförekomster tycks alltför ofta vara baserade på data från en enda provtagningspunkt i avloppsplymer nedströms reningsverken. Punkterna ingår i reningsverkens recipientkontroller för ett annat syfte än statusbedömning. Sådana data är inte representativa för kvaliteten på vattnet i vattenförekomsterna.

Det är svårt att dra generella omfattande slutsatser om all information i VISS på det underlag som finns, men vi vill påtala det allvarliga i om data av bristande kvalitet använts för statusklassning, källkartläggning, vattentäktsskydd, bedömning av möjliga åtgärder och av konsekvenser samt som underlag för att inte meddela undantag som skulle kunna meddelas om underlaget var korrekt.

Åtgärdsprogram

Skövde kommun har fokuserat att svara på de åtgärder som är riktade direkt till kommunerna, där vi har störst rådgivning.

Länsstyrelserna, åtgärd 7: Vägledning kommuner översikts- och detaljplanering

Det är viktigt att den handledning som länsstyrelserna ska ta fram görs i samverkan med alla länsstyrelser, så att villkoren blir desamma för alla kommuner.

Kommunerna, åtgärd 1: Vattenplanering

Åtgärden sätter fokus på problematiken med samordning av vattenplanering inom den kommunala verksamheten men även mellan kommuner och andra aktörer. De föreslagna åtgärderna möter väl de behov som finns. Ett förtydligande vad gäller begreppet ”förvaltningsövergripande” vore lämpligt att ta med. Det är inte alltid det är självklart att VA och de kommunala bolagen är inkluderade.

De regionala vattenförsörjningsplanerna har olika kvalitet och är framtagna under olika tidsperioder vilket kan innebära att vattenplanering kommer att få varierande slutresultat. En genomgång och revidering med avseende till exempel på klimatförändringens påverkan på regional vattenförsörjningsplanen ska därför rekommenderas.

Det finns en stor mängd planeringsunderlag på olika nivåer som på okänt sätt förväntas gripas in i varandra utan tydlig koppling till att MKN kan följas eller vattentäkter skyddas.

Det föreslås att åtgärden ska vara genomförd senast två år efter att förvaltningsplanen antagits och att den sedan ska uppdateras kontinuerligt. Begreppet kontinuerligt behöver förtydligas så att åtgärden verkligen uppdateras; det ska inte råda någon tveksamhet om när uppdatering ska ske.

Myndigheten behöver tillse att kommunerna finansieras fullt ut vid genomförande av denna åtgärd.

Kommunerna, åtgärd 2: Miljötillsyn

Miljösamverkan östra Skaraborg lämnar synpunkter.

Kommunerna, åtgärd 3: Dricksvattenskydd

Skövde kommun bedömer att åtgärderna motsvarar behovet. När det gäller 3a noteras dock att den innebär en kostnadsbelastning för kommunerna som inte är lagbunden eller ges täckning.

Vattenskyddsområden går från att vara en möjlighet till att bli ett tvång. Vidare noterat att åtgärden bara finns angiven för kommunerna när det utifrån Miljöbalken är en uppgift för både kommun och Länsstyrelse.

Viktigt att notera att VA-taxan inte får finansiera skydd av enskilda vattentäkter.

Kommunerna, åtgärd 4: Fysisk planering

I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas för kommunerna:

1. översikts- och detaljplaner,
2. planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan),
3. tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, små avlopp, vattenskyddsområden, förorenade områden, jordbruk.

Det saknas vägledning och lagstöd för hur åtgärder ska kunna styras effektivt genom fysisk planering.

- Översiktsplanen är inte juridiskt bindande och detaljplaner görs bara i exploateringsområden, som bara omfattar en mindre del av avrinningsområdet.
- VA-planen kan vara ett verktyg men används i praktiken för att i första hand VA-kollektivets intressen.
- Tillsynsplanering är, även i en ambitiös kommun, en tidskrävande aktivitet.

Kommunerna, åtgärd 5: VA-plan inklusive dagvatten

Skövde kommun bedömer att åtgärden är något mer omfattande än vad som behövs. Planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten med koppling till behov av åtgärder utifrån miljökvalitetsnormerna är ett viktigt verktyg. För att få en bra ordning i styrdokumenterna är det dock viktigt att ha möjligheten att låta dessa planer bara omfatta vatten- och avloppshanteringen. Med anledning av detta anser Skövde kommun att texten om innehållet ändras från tvingande (ska) till vägledande (bör) alternativt att punkt b tas bort.

Även här viktigt att notera det som står i 30§ Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster att avgifter för allmänt VA bara får tas ut för nödvändiga kostarna för att ordna och driva VA-anläggningen.

Kommunerna, åtgärd 6: Dioxiner från småskalig förbränning

Miljösamverkan östra Skaraborg lämnar synpunkter.

Delförvaltningsplaner mot torka och vattenbrist

Skövde kommun anser att det är positivt att vattenmyndigheterna fångat upp den angelägna frågan om vattenbrist och torka, men vi saknar en åtgärd om kartläggning av avrinningsområdesvisa vattenuttag jämfört med nybildning av vatten i syfte att upprätta en vattenbudget som kan användas för sådan regional vattenplanering som ingår i åtgärdsprogrammen.

Samtidigt finns anledning att ifrågasätta relevansen av delförvaltningsplaner mot torka och vattenbrist i alla fem vattendistrikten. Problemen är inte lika stora överallt. Vikten av att samordna åtgärder mot torka och vattenbrist med åtgärder mot risker för översvämningar bör nämnas.

Det behöver bli tydligare i delförvaltningsplanerna hur de föreslagna åtgärderna är tänkta att styra eller om de baseras på överenskommelser om samverkan mellan de statliga myndigheterna. En delförvaltningsplan ska ”på lämpligt sätt tas in i förvaltningsplanen för distriktet” och ”innehålla den information som vattenmyndigheten finner lämplig” Vattenmyndigheterna hänvisar till den citerade rättsliga grunden. De föreslagna delförvaltningsplanerna innehåller bra och viktig information men där finns även administrativa åtgärder utformade på samma sätt som i de bindande

åtgärdsprogrammen, vilket tyder på att planerna förväntas ha styrande verkan utan lagstöd. Här vill vi lyfta fram att statliga verk måste beakta kommunernas planmonopol för mark och vatten.

Bakgrund

Det remitterade handlingarna ingår i samrådet om Sveriges vattenförvaltning, som bygger på EU:s ramdirektiv för vatten. Vattenmyndigheterna svarar för att miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner tas fram och beslutas av myndigheternas vattendelegationer. Målet är uppnå god kvalitet på vattnet i sjöar, vattendrag och längs kusterna samt att grundvatten av god kvalitet ska finnas i tillräcklig mängd.

Miljö kvalitetsnormer påverkar VA-verksamheter vid tillsyn och tillståndsprovning av vattenuttag och reningsverk. Myndigheter och kommuner ska genomföra åtgärdsprogrammets administrativa åtgärder så att normerna kan följas. Dessa åtgärder kan i sin tur resultera i krav på VA-verksamheterna att investera och vidta andra konkreta åtgärder under åren 2022 – 2027. Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram får på så vis konsekvenser för kostnaderna för vatten och avlopp.

Förvaltningsplanerna sammanfattar helheten men saknar rättsverkan. Databasen VISS innehåller informerande underlag om bedömd status, för arbetet med åtgärdsprogram och utformning av MKN men är inte bindande för myndigheter, kommuner eller verksamheter. Remissvaret har tagits fram i en arbetsgrupp bestående av följande tjänstepersoner på Skövde kommun: Tomas Ekelund klimatanpassningsstrateg, Sari Strömblad miljöstrateg, Annika Holmén VA-chef samt Claes Clausen stadsarkitekt. När det gäller frågor som berör tillsynsområdet har samverkan med Miljösamverkan östra Skaraborg gjorts, där de inkommer med eget svar.

Synpunkter från kommunstyrelsens arbetsutskott

Vid behandling av ärendet under kommunstyrelsens arbetsutskott framkom följande synpunkter om yttrandet:

- Det finns behov av en konsekvensbeskrivning.
- Den biologiska mångfalden bör få en större betydelse vid klassningen av vattendrag.
- Det saknas en konsekvensbedömning för hur den kulturella mångfalden påverkas.
- Det bör finnas en öppning för att klassificera fler vattendrag som kraftigt modifierade.
- Yttrandet bör kompletteras med en kommentar om hur och av vem en eventuell överprovning av vattenmyndighetens beslut ska göras.

Handlingar

Missiv 1210740

Tjänsteskrivelse KSAU-KS-KF 1234322

Skickas till

Länsstyrelsen i Västra Götalands län; 403 40;Göteborg;

vattenvard.vastragotaland@lansstyrelsen.se

Sektor samhällsbyggnad