



Sveriges
lantbruksuniversitet

Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i kommunernas planarbete

The Implementation of the European Water
Framework Directive in the planning process

Ebba Waernbaum

REFERAT

Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i kommunernas planarbete - En studie av kommunerna i Stockholms län

Ebba Waernbaum

EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) infördes i den svenska lagstiftningen år 2004 genom *Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön* (SFS 2004:660). Målet är att allt vatten ska uppnå en god vattenstatus till 2015. I Sverige kan kommunernas översiktsplaner spela en stor roll i att nå detta mål. En översiktsplan är ett styrdokument som visar kommunens långsiktiga mark- och vattenanvändning och ger en möjlighet att i ett tidigt planeringsstadium få in arbetet med att förbättra kvaliteten på vattnet.

I Sverige har det i enlighet med ramdirektivet upprättats vattendistrikt som följer vattnets avrinningsområden. Indelningen har skett i fem distrikt och denna studie inriktar sig på Norra Östersjöns vattendistrikt. För varje vattendistrikt har det upprättats ett åtgärdsprogram där åtgärder föreskrivs olika myndigheter, däribland kommunerna.

Syftet med studien är att ta reda på hur kommunerna, under arbetet med översiktsplanen, tagit hänsyn till det åtgärdsprogram som riktar sig till kommunerna i Norra Östersjöns vattendistrikt och de miljö kvalitetsnormer för vatten som följer av *Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Studien belyser även hur kommunen ser på kraven och vad de behöver hjälp med för att underlätta arbetet med frågan. För att avgöra ovanstående genomfördes studien genom en enkätstudie, dokumentgranskning och intervjustudie. Kommunerna i Stockholms län studerades övergripande varav tre kommuner valdes ut för en mer ingående fallstudie. Resultaten visar att kommunerna inte hanterat åtgärderna och miljö kvalitetsnormerna för vatten inom översiktsplanen eftersom de inte har vetat hur de ska hantera frågan. Kommunerna är medvetna om att direktivet finns och ser positivt på dess intentioner men anser att det är svårt att veta hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska tolkas och förstå vad åtgärdskraven i åtgärdsprogrammet egentligen innebär. För att underlätta kommunernas arbete behöver det redas juridiskt klarhet i begreppet miljö kvalitetsnorm för vatten och kommunerna måste få hjälp med att förstå vad åtgärderna i åtgärdsprogrammet innebär för den fysiska planeringen. Kommunerna efterfrågar en tydlighet i vilka krav de kan ställa på andra verksamheter samt vilka krav och förväntningar länsstyrelsen och vattenmyndigheten har.

Nyckelord: EU:s ramdirektiv för vatten, Vattendirektivet, Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, Översiktsplanering, Fysisk planering

Institutionen för Stad och land, Centrum för miljökonsekvensbeskrivning, Sveriges lantbruksuniversitet, Ulls väg 28A-B, SE-756 51 Uppsala

ISSN 1401-5765

ABSTRACT

The Implementation of the European Water Framework Directive in the planning process of municipalities

- A study of municipalities in the County of Stockholm

Ebba Waernbaum

The European Water Framework Directive (WFD; 2000/60/EC) was incorporated into the Swedish legislation in 2004 through the ordinance *Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön* (SFS 2004:660). The objective is that all water bodies shall reach a good status by the year 2015. In Sweden the comprehensive plans of the municipalities can play a large role in reaching these goals. A comprehensive plan deals with the long term water and land use of the municipality, which can facilitate an early consideration of water management in the planning process of the municipality.

In Sweden five river basin districts have been established in accordance with the Water Framework Directive. The focus of this study is on the Northern Baltic Sea river basin district. Action strategies have been created for each river basin district, dictating what measures the authorities, among them the municipalities, need to take.

The purpose with this study is to find out to what extent the municipalities have taken the action strategies regarding the Northern Baltic Sea river basin and the water quality standards set in *Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön* (SFS 2004:660) into account when working with their comprehensive plans. The study also sheds light on the municipalities' view on the demands made on them and what actions can facilitate the working process. The study was made in three parts; a survey, literature studies and interviews. An overall study of all the municipalities in the county of Stockholm was made and three were selected for an in-depth study. The results of the study show that the demands on the municipalities have not been met due to lack of knowledge. The municipalities are aware of the existence of the Water Framework Directive but find it hard to interpret the environmental quality standards and the action strategies. The municipalities wish for a clearer legal definition of the environmental quality standards and a better definition of how the implementation of the action strategies can be made. The municipalities are asking for a clarification of the demands they can make on other organizations and of the demands made on them by the county boards and the River Basin District Authorities.

Keywords: European Water Framework Directive, Comprehensive plan, Municipal planning

Department of urban and rural development, national centre for environmental impact assessment, Swedish university of agricultural sciences, *Ulls väg 28A-B, SE-756 51 Uppsala*

ISSN 1401-5765

FÖRORD

Detta examensarbete är utfört som den avslutande delen på civilingenjörsprogrammet i miljö- och vattenteknik vid Uppsala universitet. Arbetet som omfattar 30 högskolepoäng har utförts på uppdrag av Sweco Environment i Stockholm. Eva Blidberg på Sweco Environment har varit handledare och Ulf Lindblom vid Centrum för miljökonsekvensbeskrivning, Institutionen för stad och land, Sveriges lantbruksuniversitet har varit ämnesgranskare på examensarbetet.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Eva Blidberg som alltid varit tillgänglig och gett stöd och vägledning under hela arbetet. Jag vill även tacka Ulf Lindblom som agerat bollplank för ideér och funderingar. Tack även till de personer på kommunerna, Länsstyrelsen i Stockholms län och Norra Östersjöns vattenmyndighet som avsatt tid och ställt upp på att bli intervjuade. Utan er hade inte detta examensarbete gått att genomföra.

Slutligen vill jag även rikta ett varmt tack till Jonas Lindskog för att du alltid ställer upp, stöttar och motiverar.

Uppsala, augusti 2010

Ebba Waernbaum

Copyright © Ebba Waernbaum och Institutionen för stad och land, Centrum för miljökonsekvensbeskrivning, Sveriges lantbruksuniversitet
UPTEC W 10 029, ISSN 1401-5765
Tryckt hos Institutionen för geovetenskaper, Geotryckeriet, Uppsala universitet, Uppsala, 2010.

POPULÄRVETENSKAPLIG SAMMANFATTNING

För att trygga vattenresurserna inför framtida generationer antogs år 2000 EU:s ramdirektiv för vatten. I den svenska lagstiftningen infördes direktivet år 2004 genom *Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön* (SFS 2004:660). Syftet med ramdirektivet för vatten, i Sverige populärt kallat vattendirektivet, är att EU-länderna med en gemensam lagstiftning ska bli bättre på att vårda vattenresurserna. Målet med ramdirektivet för vatten, i Sverige populärt kallat vattendirektivet, är att alla Europas vatten ska uppnå en god vattenstatus till 2015. För att nå detta gemensamma mål ska alla medlemsländer arbeta för att förhindra att kvaliteten på vattenresurserna försämras, att mängden föroreningar i vatten minskas och att medlemsländerna får till en hållbar vattenanvändning.

I Sverige kan kommunernas översiktsplaner spela en stor roll i arbetet. Detta eftersom översiktsplanen ger en möjlighet att på ett tidigt stadium få in arbetet med att förhindra försämringar och förbättra kvaliteten på vattnet. Översiktsplanen är ett styrdokument som visar kommunens långsiktiga mark- och vattenanvändning och även om den inte är juridiskt bindande fungerar den som ett verktyg i dialogen mellan kommunen och de som påverkar kommunens utveckling. Den ger även vägledning för andra myndigheters beslut.

I enlighet med ramdirektivet har det i Europa upprättats så kallade vattendistrikt som delats in efter vattnets avrinningsområde. Det svenska vattnet har delats in i fem vattendistrikt och denna studie inriktar sig på Norra Östersjöns vattendistrikt. I den svenska lagstiftningen har ramdirektivets mål (goals) översatts som miljökvalitetsnormer för vatten och för att uppnå dessa normer har det för varje vattendistrikt upprättats åtgärdsprogram. Åtgärderna i åtgärdsprogrammet är riktade till kommuner och myndigheter och ska vara igångsatta till 2012.

Syftet med denna studie är att ta reda på hur kommunerna, under arbetet med översiktsplanen, tagit hänsyn till de miljökvalitetsnormer för vatten och det åtgärdsprogram som riktar sig till kommunerna i Norra Östersjöns vattendistrikt. Även hur kommunen ser på kraven och vad de behöver hjälp med för att underlätta arbetet med frågan har undersökts. Studien är avgränsad till att studera kommunerna i Stockholms län och är genomförd via en enkätstudie, dokumentgranskning och intervjustudie. Dessa tre delmetoder har tillämpats då de ger olika perspektiv och kompletterande svar på hur kommunerna i arbetet med översiktsplaneringen hanterar kraven som följer av EU:s ramdirektiv för vatten.

Enkätstudien är utförd bland kommunerna i Stockholms län och knyter an till en bredare bild av beredskapen och attityden till ramdirektivet för vatten. Resultatet från studien visar att kommunerna är medvetna om att ramdirektivet för vatten finns och att det påverkar deras arbete med den fysiska planeringen. En majoritet av kommunerna har diskuterat hur de ska hantera frågan inom kommunerna men enbart 3 av 22 kommuner

upplever att informationen om hur de ska hantera ramdirektivet inom översiktsplanering varit tillräcklig.

Tre kommuner inom Stockholms län valdes ut till dokumentgranskningen och intervjustudien. Dessa kommuner var Stockholms stad, Sundbybergs stad och Nynäshamns kommun. I dokumentgranskningen gjordes en granskning av de utvalda kommunernas översiktsplaner. I Nynäshamns fall studerades samrådshandlingen då de inte kommit så långt i översiktsplaneprocessen att de har en slutgiltig översiktsplan. Granskningen visade att EU:s ramdirektiv för vatten och miljö kvalitetsnormerna för vatten nämns i översiktsplanerna men att det inte finns uppsatta strategier för hur arbetet med dessa frågor ska ske. I Nynäshamns kommuns samrådshandling stod det att de avvaktar med att behandla vattenfrågan till översiktsplanens utställningsförslag. I vissa fall nämns olika vattenfrågor och vattenrelaterade problem men det beskrivs sällan riktlinjer eller åtgärder för hur kommunen ska hantera dem.

I Stockholms stads översiktsplan ges det hänvisning till Stockholms vattenprogram. Det är ett styrinstrument som innehåller mål och åtgärder för Stockholms sjöar och vattendrag. Arbetet är väl beskrivet och går i linje med det arbete som ramdirektivet vill uppnå. Vattenprogrammet kan därför användas av andra kommuner för att få tips och inspiration kring hur det går att på ett långsiktigt sätt arbeta med åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten.

Intervjustudien ger en mer fördjupande bild av beredskapen och attityden hos de tre utvalda kommunerna och ger en bild av hur kommunerna resonerat då de utformat översiktsplanen. I intervjuerna framkom att kommunerna medvetet valt att avvakta med att ta upp miljö kvalitetsnormerna och de föreskrivna åtgärderna. Detta för att de inte vetat hur de ska hantera frågan. Generellt är tjänstemännen positiva till intentionerna i ramdirektivet och tycker det är bra att vattenfrågan lyfts. Men stor osäkerhet finns kring hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska tolkas och åtgärderna som är föreskrivna i åtgärdsprogrammet anses vara för okonkreta. När Stockholms stad fick ta del av förslaget på åtgärdsprogrammet som kom i våras tog de initiativ till ett projekt med bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län som syftar till att göra en vägledning för hur de fysiska planerna ska gå tillväga för att få in ramdirektivets arbetsätt i planeringen. Såväl Stockholms stad som Sundbybergs stad ställde förhoppning till att detta projekt kommer föra arbetet framåt och ge svar på några av de frågor som finns.

För att underlätta kommunernas situation behöver det redas klarhet i om begreppet miljö kvalitetsnormerna för vatten ska tolkas som rikt- eller gränsvärde. Kommunerna måste få hjälp med att förstå vad åtgärderna i åtgärdsprogrammet innebär för den fysiska planeringen och det behövs referensexempel på såväl juridiska avtal som på hur olika åtgärder kan se ut. De kommuner som inte själva har resurser att sätta igång egna vägledningsprojekt får ta ansvaret att ta till sig de projekt som andra kommuner initierat. Sedan är det viktigt att frågan om ramdirektivet inom kommunen inte hamnar på en enskild förvaltning utan att det finns en organisation inom kommunen där det förs

en bred dialog. För att få vattenfrågorna att hålla i ett långsiktigt perspektiv och för att komma fram till lösningar som fungerar såväl ekonomiskt och praktiskt som miljömässigt är det viktigt att alla de sektorer som hanterar vattenfrågor inom kommunen är delaktiga i diskussionen.

BEGREPPSFÖRKLARINGAR OCH DEFINITIONER

EU	Europeiska unionen
MB	Miljöbalken
PBL	Plan- och bygglagen
VISS	VattenInformationsSystem Sverige. Databas över Sveriges vattenförekomster.

EU-direktiv Ett dokument med riktlinjer som förbinder medlemsländerna att uppfylla målen i direktivet (Europeiska kommissionen, 2010).

Förordning Bindande bestämmelse beslutade av regeringen (Regeringskansliet, 2010a).

Grundvattenmagasin Underjordisk geologisk bildning som innehåller grundvatten (Vattenmyndigheterna, 2010).

Gränsvärdesnorm Miljökvalitetsnorm som inte får över eller underskridas (Vattenmyndigheterna, 2010).

Integrerad vattenförvaltning Samordning mellan vattenmiljöns behov och samhällets resursbehov (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009b).

Kustvatten Ytvatten som befinner sig i området mellan kusten och en nautisk mil (nästan två kilometer) utanför kusten. Kustvattnet delas in i olika typområden beroende på bland annat faktorer som salthalt, vattenutbyte och vågpåverkan (Hansson & Håkansson, 2004).

Miljökvalitetsnorm för vatten Den lägsta godtagbara miljökvaliteten i en vattenförekomst (Vattenmyndigheterna, 2010).

Ramdirektiv Ett samlande EU direktiv vars ram omfattar flera EU lagstiftningar (Europeiska kommissionen, 2010).

Samråd Lagstadgad process där de som berörs av ett förslag får möjlighet att lämna synpunkter innan ett beslut tas (Boverket, 2004).

Samverkan Samarbetet som föregår ett samrådsförslag (Boverket, 2004).

Vattenfrågor Vattenfrågor består av många olika vattenrelaterade frågor och ansvaret för frågorna finns på många olika håll inom kommunen, exempelvis tekniska kontoret, miljökontoret och plankontoret. Inom begreppet vattenfrågor innefattas bland annat dricksvatten, badvatten, vattenverksamhet, dagvatten, enskilda avlopp och vatten inom naturvård.

Vattenförekomst Ett homogent vattenområde (t.ex. en sjö, en sträcka i en å eller en älv) som innefattar något av följande:

- Vattendrag längre än 15 km
 - Sjöar med en area större än 1 km²
 - Kustvatten
 - Grundvatten i större grundvattenmagasin
- (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009b)

Vattenförvaltning Förvaltning av vattnet det vill säga planering, skötsel och vård av vattnet (Vattenmyndigheterna, 2010).

Vattenmyndighet Den myndigheten inom ett vattendistrikt som har ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (SFS 2004:660).

Övergångsvatten Ytvatten som befinner sig i en zon där det påverkas av rent sötvatten och salthaltigt kustvatten. Exempelvis ytvatten i närheten av ett flodutlopp. Övergångsvattenförekomsten bör vara minst 10 km² (inkluderat vidhängande avrinningsområde) (Hansson & Håkansson, 2004).

Översiktsplan Ett underlag för kommunens fysiska planering (Boverket, 2004).

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	1
1.1. BAKGRUND.....	1
1.2. SYFTE.....	2
1.3. FRÅGESTÄLLNINGAR.....	2
1.4. AVGRÄNSNING	2
1.5. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	3
1.6. DISPOSITION	3
2. BAKGRUND: EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN.....	4
2.1. ALLMÄNT	4
2.1.1. Syftet med EU:s ramdirektiv för vatten	4
2.1.2. Vattenförekomst	4
2.1.3. Vad gör EU:s ramdirektiv för vatten unikt?	4
2.2. SVERIGE OCH EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN	5
2.2.1. Indelning i vattendistrikt	5
2.2.2. Förvaltningsprocess.....	5
2.2.3 Tidsramar.....	6
2.2.4. God status.....	7
2.2.5. Lagstiftning	8
2.2.6. Viktiga aktörer i vattenförvaltningen.....	9
2.3. KOMMUNENS ROLL I IMPLEMENTERINGEN AV EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN.....	10
3. BAKGRUND: ÖVERSIKTSPLANERING.....	11
3.1. ÖVERSIKTSPLANENS SYFTE.....	11
3.2. LAGSTIFTNING OM FYSISK PLANERING	11
3.3. LÄNSSTYRELSENS OCH BOVERKETS ROLL I ARBETET MED ÖVERSIKTSPLANEN	12
3.4. PLANPROCESSEN.....	12

4. KOPPLINGEN MELLAN EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN OCH ÖVERSIKTSPLANERING	14
5. NORRA ÖSTERSJÖNS VATTENDISTRIKT	16
5.1. ALLMÄNT OM NORRA ÖSTERSJÖNS VATTENDISTRIKT	16
5.2. VATTENFÖREKOMSTER I STOCKHOLMS LÄN	17
6. METOD.....	19
6.1. VAL AV KOMMUNER	19
6.2. ENKÄTSTUDIEN	19
6.3. DOKUMENTGRANSKNING.....	20
6.4. INTERVJUSTUDIEN.....	21
6.5. BEGRÄNSNINGAR OCH FELKÄLLOR I ARBETET	23
7. FAKTA OM DE STUDERADE KOMMUNERNA.....	24
7.1. STOCKHOLMS STAD	24
7.2. SUNDBYBERGS STAD	26
7.3. NYNÄSHAMNS KOMMUN	26
8. RESULTAT	28
8.1. ENKÄTSTUDIEN	28
8.1.1. Resultat.....	28
8.1.2. Sammanfattning	33
8.2.DOKUMENTGRANSKNING.....	34
8.2.1. Resultat.....	34
8.2.2. Sammanfattning	40
8.3. INTERVJUSTUDIEN.....	41
8.3.1. Kommunernas svar på hur de resonerat när de utarbetat översiktsplanen.	41
8.3.2. Kommunernas beredskap för och attityd till EU:s ramdirektiv för vatten	43
8.3. 3. Resultat av intervjun med Länsstyrelsen i Stockholms län	55
8.3.4. Resultat av intervjun med Norra Östersjöns vattenmyndighet.....	58
9. DISKUSSION	61

9.1. HÄNSYN I ÖVERSIKTSPLANEN	61
9.2. HUR SER KOMMUNERNA PÅ KRAVEN	62
9.3. BEREDSKAP	63
9.4. RELEVANS AV STUDIEN OCH FORTSATTA STUDIER.....	66
10. SLUTSATSER.....	67
11. REFERENSER.....	68
BILAGA 1.....	73
BILAGA 2.....	76
BILAGA 3.....	78
BILAGA 4.....	80
BILAGA 5.....	82

1. INLEDNING

1.1. BAKGRUND

För att trygga Europas vatten inför framtidens generationer antogs den 23 oktober år 2000 EU:s ramdirektiv för vatten, Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/60/EG) Syftet med ramdirektivet för vatten, i Sverige populärt kallat vattendirektivet, är att medlemsländerna i den Europeiska Unionen med en gemensam lagstiftning ska bli bättre på att vårda Europas vattenresurser.

”Vatten är inte vilken vara som helst, utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant” (2000/60/EG).

Ramdirektivet omfattar alla yt- och grundvattenförekomster och målet är att alla vattenförekomster ska uppnå en god vattenstatus till år 2015. Sverige antog ramdirektivet för vatten år 2004 genom *Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF 2004:660)*. Tidigare har vattenfrågorna i Sverige reglerats av och hanterats genom bland annat miljöbalken och de 16 nationella miljömålen. Sverige har jobbat med vattenfrågan sedan lång tid tillbaka genom bland annat miljöbalken och de 16 nationella miljömålen och har kommit långt i ett internationellt perspektiv. Ramdirektivet styr upp en metod för att hitta nya sätt att arbeta med vattenfrågorna. Lennart Sorby, vattenvårdsdirektör på Norra Östersjöns vattenmyndighet, hoppas att ramdirektivet kommer hjälpa det Svenska arbetet att bli ännu bättre.

”Sverige har kommit långt i ett internationellt perspektiv men ändå är det cirka 50 procent av ytvattnet i Sverige som inte håller god status enligt EU:s definition” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

Sveriges implementering av ramdirektivet för vatten inleddes med att dela in landet i fem vattendistrikt med en vattenmyndighet i varje distrikt som samordnar vattenförvaltningen i distriktet. Denna studie omfattar Norra Östersjöns vattendistrikt.

I december 2009 fastställdes miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vattendistriktet enligt *förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Nästa steg i arbetet är implementera regelverket i det praktiska vattenarbetet. Det är många aktörer, såväl privata som offentliga, som måste förhålla sig till förordningen. Ansvaret för att åtgärderna i åtgärdsplanen genomförs ligger dock på kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som till exempel trafikverket och jordbruksverket.

Enligt ramdirektivet för vatten, ska ”God vattenstatus”, uppnås till år 2015. För att nå målet krävs engagemang och insatser på olika nivåer. I arbetet har kommunerna en roll eftersom många åtgärder ska genomföras på den lokala nivån. Kommunernas översiktsplaner har en betydande roll i arbetet då de anger hur mark- och vattenanvändningen ska utvecklas på längre sikt och pekar ut riktningen för kommunens utveckling. Vattenmyndigheterna har uppmärksammat översiktsplanernas betydelse för

att implementera vattendirektivet, bland annat har Södra och Norra Östersjöns vattenmyndigheter genomfört studier för att undersöka hur kommunerna inom det egna distriktet hanterat vattenfrågan i översiktsplanerna. Södra Östersjöns vattenmyndighet publicerade år 2007 rapporten *Den nya vattenförvaltningen- ett instrument i den kommunala planeringen* och 2009 publicerade Norra Östersjön rapporten *Vatten i översiktsplaner Sammanställning av de kommunala översiktsplanerna i Norra Östersjöns vattendistrikt*. Generella slutsatser av dessa studier är att vattenfrågan inte ges tillräckligt stort utrymme i översiktsplanerna och att det finns stora frågetecken kring hur implementeringen av ramdirektivet för vatten i översiktsplaneringen ska gå till praktiskt. Detta måste klarläggas nu när åtgärdsprogrammet fastställts.

Det pågår arbete på flera håll i landet, exempelvis vägledningsprojekt på Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Jönköpings län, för att få klarhet i hur de nya kraven som följer av ramdirektivet ska hanteras i den kommunala planeringen men många frågetecken kvarstår ännu.

1.2. SYFTE

Syftet med studien är att belysa hur kommunerna under arbetet med översiktsplanen hanterat och tagit hänsyn till de miljökvalitetsnormer för vatten och det åtgärdsprogram som riktar sig till kommunerna i Norra Östersjöns vattendistrikt. Studien ska även belysa hur kommunerna ser på kraven som ställs på dem och vilket stöd kommunerna upplever att de har fått eller behöver i detta arbete.

1.3. FRÅGESTÄLLNINGAR

Studien söker svar på frågorna:

- *Hur ser kommunerna i Stockholms län allmänt på de krav som ställs på dem i ramdirektivet för vatten och vilken beredskap finns för att hantera dem i översiktsplanen?*
- *I vilken utsträckning har kommunerna i Stockholms län tagit hänsyn till och inarbetat miljökvalitetsnormerna för vatten och åtgärder i sina översiktsplaner?*

1.4. AVGRÄNSNING

Studien är geografiskt avgränsad till Stockholms län och de kommuner som för närvarande bedriver ett aktuellt översiktsplanarbete. Stockholms län valdes av två anledningar. Det gjordes dels för att minska restid och resekostnader, dels för att den avdelning på Sweco Environment i Stockholm där examensarbetet utförts har en god kontakt med kommunerna inom Stockholms län sedan tidigare. Intervjuer har gjorts med de tjänstemän på Norra Östersjöns vattenmyndighet, Stockholms länsstyrelse och kommuner, som bedömts som lämpliga genom sin kunskap och erfarenhet om både

ramdirektivet för vatten och kommunal planering.

1.5. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Studien består av tre olika delstudier: en enkätstudie, en dokumentgranskning och en intervjustudie. Att använda dessa tre metoder har bedömts ge olika perspektiv och kompletterande svar på hur kommunerna i arbetet med översiktsplaneringen hanterar de krav som följer av EU:s ramdirektiv för vatten.

Enkätstudien syftar till att ge en allmän och bredare bild av hur situationen ser ut i Stockholms län medans en mer djupgående analys kan göras med hjälp av dokumentgranskningen och intervjustudien då de grundar sig på fallstudier med tre utvalda kommuner inom Stockholms län. De kommuner som ingår i studien är Stockholms stad, Sundbyberg stad och Nynäshamn kommun.

I dokumentgranskningen analyseras de intervjuade kommunernas översiktsplaner utifrån hur väl de möter upp kraven som ställs i åtgärdsprogrammet. Analysen av översiktsplanerna ger ett kunskapsunderlag inför de intervjuer som sedan genomfördes för att undersöka kommunernas allmänna syn på ramdirektivet för vatten och i vilken utsträckning de i sin översiktsplanering beaktar de åtgärder i åtgärdsprogrammet som är riktade till kommunerna. För att få ett helhetsperspektiv på frågan genomfördes även intervjuer med Stockholms länsstyrelse och Norra Östersjöns vattenmyndighet.

Hur metoderna är utformade ges det en närmare beskrivning av i kapitel 6 Metod.

1.6. DISPOSITION

För att få en förståelse och en bakgrund till studiens frågeställningar ges i kapitel 2 till 4 en beskrivning av ramdirektivet för vatten, översiktsplanering och hur ramdirektivet påverkar översiktsplaneringen. Stockholms län ligger i Norra Östersjöns vattendistrikt och en kort beskrivning av länet och distriktet och deras särskilda vattenfrågor ges i kapitel 5. Därefter följer en närmare beskrivning av metodiken i kapitel 6 och resultaten av studien i kapitel 8. Utifrån resultaten har diskussion förts och slutsatser dragits, vilka redovisas i kapitel 9 och 10.

2. BAKGRUND: EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN

2.1. ALLMÄNT

I Europa finns fler än en miljon sjöar och flera tusentals kilometer av floder och vattendrag (Europeiska miljöbyrån, 2010). Cirka en femtedel av det vatten som finns i Europa är tillgängligt för användning i hushåll och till industri, men vattenresurserna är ojämnt fördelade vilket innebär att det finns ett generellt vattenresursproblem i delar av Europa (Nixon m.fl., 2000).

Sverige har i jämförelse med övriga Europa betydande vattentillgångar och ligger på fjärde plats både vad gäller mängden kustvatten och mängden sötvatten. Ca 75-80 % av den allmänna vattenförsörjningen i Sverige kommer från ytvatten (Nixon m.fl., 2000).

2.1.1. Syftet med EU:s ramdirektiv för vatten

Ramdirektivets syfte är att gemensamt inom EU arbeta för att trygga en god vattenkvalitet av tillräcklig kvantitet för dagens och framtidens generationer. Målet är att alla vatten ska uppnå en god vattenstatus till 2015. För att nå detta gemensamma mål ska alla länder inom EU arbeta för att förhindra att kvaliteten på vattenresurserna försämras, att mängden föroreningar i vatten minskas och att medlemsländerna får till en hållbar vattenanvändning (Borja, 2005). Ramdirektivet för vatten slår fast med vilka metoder medlemsländerna ska arbeta med vattenfrågorna och att arbetet ska ske områdesvis efter avrinningsområden. Dessutom ska vattenförvaltningen vara integrerad. En integrerad vattenförvaltning innebär att olika sektorer engageras i vattenfrågan för att på så vis kunna balansera miljö, ekonomiska och sociala intressen (Borja, 2005).

2.1.2. Vattenförekomst

EU:s ramdirektiv för vatten gäller alla vattenförekomster, det vill säga alla förekomster av yt- och grundvatten. Av praktiska skäl finns dock en nedre storleksgräns för vattenförekomsterna. Till ytvattenförekomsterna räknas sjöar som är större än en kvadratkilometer, vattendrag som är längre än 15 km och vattenområden som ligger inom en sjömil utanför skärgården och kustens öar (baslinjen). För grundvattenförekomster finns det ingen specificerad nedre storleksgräns men riktlinjerna är att ett grundvattenmagasin räknas som en grundvattenförekomst om där sker, eller skulle kunna ske, ett uttag av grundvatten större än tio kubikmeter per dygn eller om fler än 50 personer får sitt dricksvatten från magasinet. Grundvattnet utgör även en grundvattenförekomst om anslutande ytvattenförekomster påverkas betydande av grundvattnets status (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009b).

2.1.3. Vad gör EU:s ramdirektiv för vatten unikt?

Det som gör ramdirektivet för vatten till ett unikt vattensamarbete är att det i princip berör alla typer av vatten, det vill säga både ytvatten och grundvatten, samt att

vattenresursen även ses utifrån ekonomi och människans behov och inte enbart som ett ekologiskt system (Europeiska kommissionen, 2007). Ramdirektivet är även unikt genom att det i förhållande till andra direktiv fokuserar på vilken arbetsmetod som används och genomförandet (Petersen m.fl., 2009) utifrån vattenförekomstens avrinningsområde. Enligt Kallis och Butler (2001) ses ramdirektivet av många som början på ett nytt sätt att arbeta med vattenfrågorna.

2.2. SVERIGE OCH EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN

2.2.1. Indelning i vattendistrikt

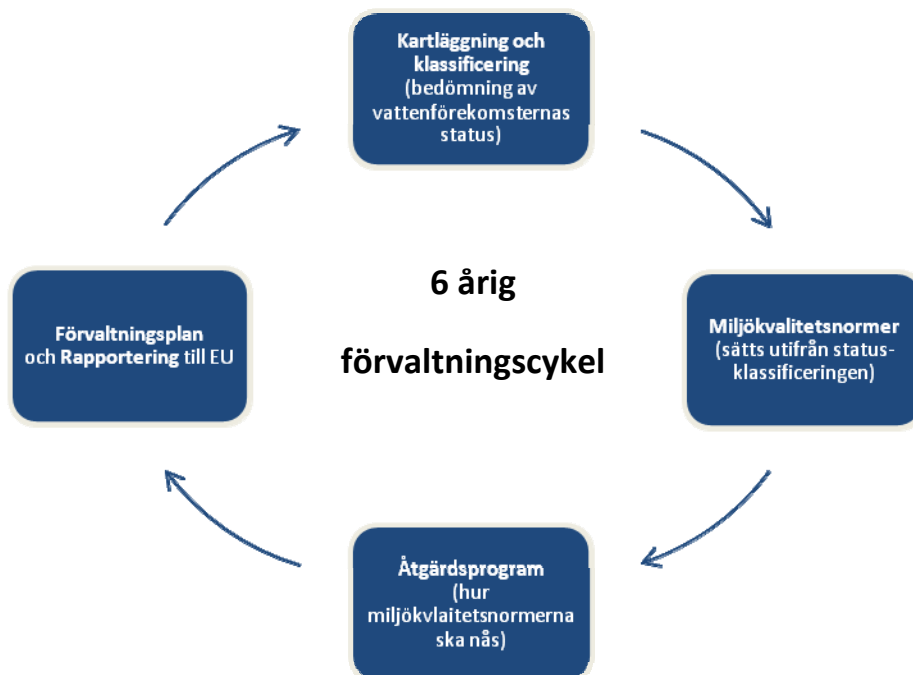
EU:s ramdirektiv för vatten föreskriver att alla vattenförekomster ska delas in i vattendistrikt. I Sverige har indelningen gjorts i fem vattendistrikt och för varje distrikt har det upprättats en vattenmyndighet som är den myndighet som ansvarar för vattenförvaltningen i distriktet (fig. 1) (2 kap. 1§ och 2§ SFS 2004:660).



Figur 1. Karta över Sveriges fem vattendistrikt: 1. Bottenviken, 2. Bottenhavet, 3. Norra Östersjön, 4. Södra Östersjön, 5. Västerhavet (Vattenmyndigheterna, 2009b).

2.2.2. Förvaltningsprocess

Förvaltningsprocessen är gemensam för hela EU och följer en sexårig förvaltningscykel med vissa återkommande moment (fig.2). I slutet av varje förvaltningscykel inrapporteras resultaten från åtgärderna till EU och det arbete som genomförts beskrivs i en förvaltningsplan som även pekar ut inriktning för nästa förvaltningscykel (Naturvårdsverket, 2008). Att arbeta enligt sexåriga förvaltningscykler är ett sätt att få en återkoppling till vattenkvaliteten och ge möjlighet att följa upp vilka effekter genomförda åtgärder har haft.



Figur 2. Några av de återkommande momenten i varje sexårscykel (Naturvårdsverket, 2008).

Arbetet med de sexåriga cyklerna pågår tills det att allt vatten uppnått god status.

2.2.3 Tidsramar

Förvaltningsprocessen följer bestämda tidsramar som alla medlemsländer måste följa. Den första förvaltningscykeln pågick från 2003 till och med 2009, den andra förvaltningscykeln pågår nu och avslutas 2015. Utöver tidsramarna för förvaltningsprocessen, som bland annat innefattar datum för inrapportering till EU, finns det ytterligare uppsatta datum för när saker ska vara genomförda som exempelvis att varje land ska ha satt en prispolitik till år 2010. Nedan visas några av de viktiga datumen.

2009 Åtgärdsprogram och förvaltningsplan klara (2000/60/EG artikel 13 och 11).

2010 Prispolitik bestämd. Det vill säga en politik som visar hur åtgärderna ska finansieras. Den ska främja ett effektivt och hållbart nyttjande av vattenresurserna genom exempelvis vattenavgifter (2000/60/EG artikel 9).

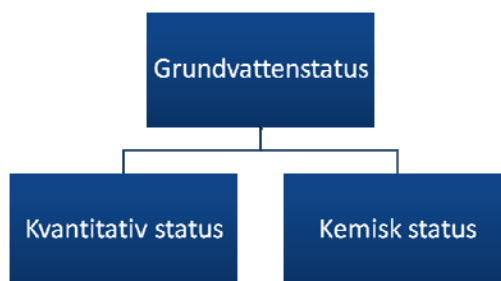
2012 Senast ha satt igång de beslutade åtgärderna i åtgärdsplanen (2000/60/EG artikel 11).

2015 Alla vatten (inland-, kust- och grundvatten) ska ha uppnått en god

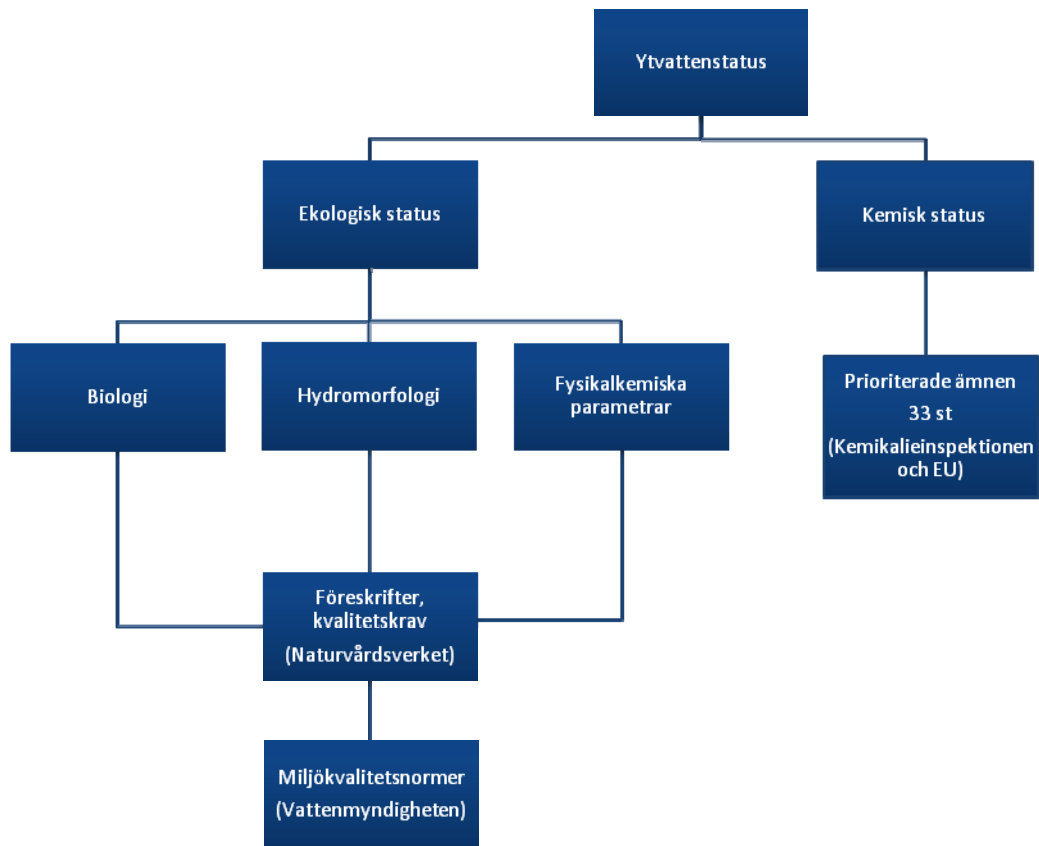
vattenstatus. Ifall de nödvändiga åtgärderna är tekniskt omöjliga eller orimligt dyra att genomföra kan undantag göras till 2021 eller som längst 2027 (2000/60/EG artikel 4 och 13).

2.2.4. God status

Vad en god vattenstatus är anges i Sverige av miljökvalitetsnormer för vatten i form av vilka kvalitetskrav som finns för en vattenförekomst. Miljökvalitetsnormerna för vatten fastställs av vattenmyndigheten och miljökvalitetsnormerna för vatten är, i motsats till andra miljökvalitetsnormer i Sverige, olika över hela landet (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19). Normerna ska tillämpas bland annat av myndigheter och kommuner vid samhällsplanering enligt Plan och bygglagen (PBL) eller när de fattar beslut om tillstånd eller utövar tillsyn enligt miljöbalken. EU har utvecklat ett klassificeringssystem vars syfte är att medlemsländernas vatten ska klassificeras på samma sätt (Kallis & Butler, 2001). Statusklassningen tittar på olika parametrar beroende på om det är ytvatten eller grundvatten som ska klassas. Grundvatten bedöms utifrån kvantitativ och kemisk status (fig. 3) och ytvatten bedöms utifrån ekologisk och kemisk status (fig. 4). Med god kemisk status avses att inget gränsvärde överskrids för de 33 prioriterade ämnen som föreskrivits av EU. För att nå en god kvantitativ status krävs att det råder balans mellan vattenuttaget och grundvattenbildningen (Vattenmyndigheterna, 2009 a). God ekologisk status uppnås då ytvattnet är av så god kvalitet att vattnet fungerar som en bra och hållbar livsmiljö för växter, djur och andra vattenlevande organismer



Figur 3. Faktorer som ligger till grund för bedömningen av grundvattenstatusen.



Figur 4. Parametrarna för bedömningen av ytvattnets status och kopplingen till miljökvalitetsnormer och gränsvärden.

2.2.5. Lagstiftning

EU:s ramdirektiv för vatten genomfördes i Sverige 2004 genom vissa ändringar i miljöbalken och genom vattenförvaltningsförordningen, ”*förordning (SFS 2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*”. Termen miljömål (goals) används i ramdirektivet för vatten för att beteckna de mål som medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att uppnå. Sverige har dock infört direktivets bestämmelser genom begreppet *miljökvalitetsnormer* (SFS 2004:660). Grundläggande regler om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram finns i 5 kap miljöbalken (1998:808) och i förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön finns de mer specifika regler som gäller för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten.

Sedan tidigare finns det i Sverige miljökvalitetsnormer, för vilka det finns nivåer som inte får överskridas. När miljökvalitetsnormerna för vatten införlivats har begreppet utvidgats till att inte bara omfatta nivåer som inte får överskridas utan även omfatta

nivåer (mål) som samhället bör sträva mot och nivåer som inte bör överskridas. Vilken nivå som sätts beror på vattenförekomsten men de ska fastställas så att vattenförekomsten når god status till 2015 och så att den aktuella vattenstatusen inte försämras.

Tillkomsten av miljö kvalitetsnormer för vatten har gett upphov till osäkerhet om vilken typ av norm miljö kvalitetsnormerna för vatten är. Enligt vissa förarbeten är de *gränsvärdesnormer*, enligt andra är de så kallade *andra normer* (Torstensson & Abresparr, 2010). Denna pågående diskussion ska inte studien fördjupa sig i men det kan konstateras att vilken miljö kvalitetsnorm det är fråga om är viktig för vilka rättsliga konsekvenser normen har (Naturvårdsverket, 2010). I juni 2010 antogs en lagrådsremiss som berör åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer (Torstensson & Abresparr, 2010).

2.2.6. Viktiga aktörer i vattenförvaltningen

Vattenmyndigheten

Vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för vattenförvaltningen i distriktet och för att vattenförekomsterna ska uppnå en god status (Vattenmyndigheterna, 2009a). Arbetet ska ske på ett integrerat sätt så att de olika aktörerna (näringsliv, myndigheter och organisationer) samverkar. Varje vattenmyndighet består av en vattendelegation och ett beredningssekretariat. Vattendelegationen är utsedd av regeringen och består av sakkunniga representanter från företag, organisationer och olika myndigheter som fattar beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Beredningssekretariatet sköter det operativa arbetet (Olsson, 2006). Enligt vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet fastställa miljö kvalitetsnormer för vatten, åtgärdsprogram och förvaltningsplan för ”sitt” distrikt (*4 kap. 1 § SFS 2004:660*). Dessa dokument ska ses över i varje förvaltningscykel, se avsnitt 2.2.2.

Innehållet i åtgärdsprogrammet regleras genom vattenförvaltningsförordningen (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009c). I åtgärdsprogrammet beskrivs vilka åtgärder som behövs för att nå uppsatta miljö kvalitetsnormer (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009c). Åtgärder som är riktade till kommuner och myndigheter ska vara påbörjade till år 2012.

Förvaltningsplanen ska ge en översiktlig bild av vattentillståndet i distriktet och vilka miljö kvalitetsnormer som gäller (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009b). Förvaltningsplanen är även ett planeringsunderlag för kommuner och myndigheter i arbetet med vatten och ska ge stöd till kommunerna i deras tillståndsprövning, tillsyn och rådgivning (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009b).

Länsstyrelsen och kommunen

Länsstyrelserna och kommunerna är viktiga aktörer i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen ska beakta de krav som ställs i ramdirektivet för vatten i sitt arbete med tillsyn och prövning. Länsstyrelsen har även ett ansvar för att ge kommunerna vägledning i arbetet med vattenförvaltningen och sammanställa kunskapsunderlag till vattenmyndigheten och kommuner (miljöövervakning) (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010). Även kommunen har en central roll i att bistå vattenmyndigheten med underlag och att se till så att åtgärdsprogram följs (5 kap. 8 § MB) och att miljö kvalitetsnormer inte överskrids (5 kap. 3 § MB).

2.3. KOMMUNENS ROLL I IMPLEMENTERINGEN AV EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN

Kommunerna har en viktig roll i genomförandet av ramdirektivet för vatten då de dels själva är verksamhetsutövare för många verksamheter som direkt påverkar den omgivande vattenmiljön, dels har en kännedom om de lokala förhållandena. Kommunerna har även en roll som tillsyns- och tillståndsmyndighet för miljöfarlig verksamhet och har därigenom ansvar för att dessa verksamheter följer de miljö kvalitetsnormer och mål som finns för vattendistriktet. Ett annat viktigt instrument för att genomföra de krav som följer av vattendirektivet är kommunernas ansvar för den fysiska planeringen. En av de slutsatser som Södra Östersjöns vattenmyndighet kom fram till i rapporten *Den nya vattenförvaltningen- ett instrument i den kommunala planeringen* var att kommunernas översiktsplaner har en viktig roll då det är kommunernas verktyg för att arbeta med en integrerad vattenförvaltning (Södra Östersjöns vattenmyndighet, 2007).

”Översiktsplanen är ett lämpligt instrument för att hantera den övergripande vattenförvaltningen. Dels därför att den visar på och behandlar helheter, dels därför att den tas fram och förankras i en demokratisk process där alla berörda ges tillfälle till insyn, påverkan och delaktighet” (Södra Östersjöns vattenmyndighet, 2007, s. 6).

Översiktsplanen kan även hjälpa kommunerna i arbetet då den fungerar som en uppsamlingsplats för kommunens olika verksamhetsområden och anger inriktningen på det gemensamma arbetet (Södra Östersjöns vattenmyndighet, 2007). Kommunen har många arbetsområden som berörs av ramdirektivet för vatten. Mark- och vattenanvändningen, dricksvattenproduktionen, avloppsreningen och det lokala miljöarbetet för att nämna några.

Översiktsplanen har också en viktig roll i att vara vägledande för andra beslut och är ett sätt att arbeta förebyggande, vilket ramdirektivet för vatten förespråkar (2000/60/EG).

3. BAKGRUND: ÖVERSIKTSPLANERING

3.1. ÖVERSIKTSPLANENS SYFTE

Översiktsplanen är ett vägledande styrdokument som sätter upp mål för kommunernas utveckling och är kommunens verktyg för den mark- och vattenanvändning som är lämplig för kommunen på lång sikt. Grunddragen för kommunens mark- och vattenanvändning ska redovisas utifrån allmänna intressen och miljöriskfaktorer. Detta ska sedan beaktas i den fortsatta planeringen och arbetet. Översiktsplanen ska bland annat visa hur kommunen i framtiden avser att ta hänsyn till:

- Statliga-, regionala- och riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB
- Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB

Planen kan fungera som ett verktyg för dialog mellan kommunen och de aktörer som påverkar kommunens utveckling. Den ska även ge vägledning för andra myndigheters beslut (Boverket, 2004). Översiktsplanen har i sig ingen rättsligt bindande verkan (1 kap. 3 § PBL) men den kan indirekt ha en rättsverkan (genom exempelvis ovan nämnda hänsyn till riksintressen och miljökvalitetsnormer).

3.2. LAGSTIFTNING OM FYSISK PLANERING

Den fysiska planeringen regleras genom plan- och bygglagen (PBL). Enligt PBL kap 1 ska alla kommuner ha en översiktsplan:

”Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda” (1 kap. 3 § PBL).

Planen ska vara aktuell och för att kontrollera det ska översiktsplanen aktualitetsprövas en gång per mandatperiod. Kommunstyrelsen tar då ett beslut om huruvida planen är aktuell. Anses den vara inaktuell ska en ny plan upprättas. Alternativt kan de avsnitt som anses inaktuella kompletteras (Boverket, 2010a).

När miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 (1998:808) gjordes förändringar i PBL för att anpassa den till miljöbalken. Ändringarna rörde främst miljökvalitetsnormerna (Boverket, 2004). I 4 kap. 1 § PBL är det nu reglerat att kommunerna ska iaktta miljökvalitetsnormerna vid översiktsplaneringen. I 5 kap. 3 § i MB finns ett motsvarande krav där det står att miljökvalitetsnormer ska iakttas vid planering och planläggning (Christensen, Palmér Rivera & Johansson, 2008). Således bör även miljökvalitetsnormer för vatten beaktas i planeringen.

3.3. LÄNSSTYRELSENS OCH BOVERKETS ROLL I ARBETET MED ÖVERSIKTSPLANEN

Enligt 1 kap. 8 § PBL har även länsstyrelsen och Boverket en viktig roll i planläggningen

”Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket” (1 kap. 8 § PBL).

Länsstyrelsen har en viktig roll i att samverka med kommunerna inom planeringen och ta fram underlagsmaterial om länets mark- och vattenförhållanden (Södra Östersjöns vattenmyndighet, 2007). I planprocessen har länsstyrelsen även rollen att företräda staten och bevaka att riksintressen tillgodoses. Enligt länsstyrelsens skrift, *Planera vatten och avlopp* (Christensen m.fl., 2008), är möjligheterna små att bestämma över kommunerna i planfrågor, vilket har att göra med det kommunala planmonopolet¹ som är en viktig förutsättning för det kommunala självstyret². Det finns dock en möjlighet att påverka genom det granskningsyttrande som länsstyrelsen ska lämna på kommunernas planer. I granskningsyttrandet bedöms:

- Om riksintressen tillgodoses.
- Om miljökvalitetsnormer överskrids.
- Om frågor som berör mark- och vattenanvändningen i flera kommuner samordnats på lämpligt sätt.
- Om bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

(Boverket, 2004)

Boverkets roll i översiktsplaneringen är att genom olika regelverk stödja kommunerna i arbetet med översiktsplanen (Boverket, 2010b).

3.4. PLANPROCESSEN

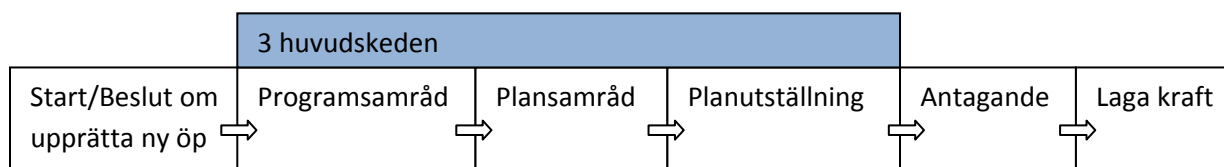
När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan ska planen ställas ut och ett samråd ske med länsstyrelse och andra kommuner som berörs av förslaget. Även andra myndigheter, organisationer och enskilda medborgare ska ges tillfälle att yttra sig över planen (Boverket, 2010a).

Då det är dags att upprätta en ny översiktsplan eller uppdatera delar i den aktuella översiktsplanen arbetar kommunerna ofta enligt ett så kallat *normalt* planutförande. Kommuner kan även utföra planarbete enligt *enkelt* planutförande då planen antas efter

¹ Kommunala planmonopolet innebär att kommunen har ensamrätt på att utforma och anta planer inom den egna geografiska gränsen (Länsstyrelsen i Skåne län, 2009).

² Kommunala självstyret innebär att kommunen, inom vissa ramar, själv kan bestämma över kommunala frågor. Det kommunala självstyret är sedan 1974 inskrivet i grundlagen (Regeringskansliet, 2010b)

plansamrådet vilket förkortar handläggningstiden. En sådan process används för planer som har begränsad betydelse vilket inte gäller för översiktsplaner (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010). I Figur 5 visas det normala planutförandet.



Figur 5. Processen för normalt planförfarande.

- **Programsamråd**
Programmet är ett översiktligt dokument som redovisar utgångspunkter och mål för planen. Programmet gör det möjligt att diskutera översiktsplanens inriktning, vilket görs på programsamrådet då allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter på programmet (Nynäshamns kommun, 2010).
- **Plansamråd**
Utifrån kommunens framtidsvision, miljö- och folkhälsomålen och de synpunkter som inkommit under programsamrådet tas det fram en samrådshandling. Denna är mer konkret än programmet och allmänheten ges under plansamrådet möjlighet att lämna synpunkter på samrådshandlingen (Sundbybergs stad, 2010a).
- **Planutställning**
Efter samrådet görs en utställningsversion av planförslaget. I utställningsförslaget ska alla ämnes- och områdesfrågor vara utredda och allmänheten ges då ytterligare en möjlighet att lämna synpunkter. Länsstyrelsen lämnar ett granskningsyttrande på utställningsförslaget. Länsstyrelsens yttrande ska bifogas planen vid antagandet (Boverket, 2010a).
- **Antagande**
Översiktsplanen antas av kommunfullmäktige (Boverket, 2010a).
- **Laga kraft**
När kommunen beslutat anta översiktsplanen, eller de ändringar som gjorts i översiktsplanen, vinner planen laga kraft efter tre veckor. När planen vunnit laga kraft ska den enligt 4 kap. 13 § PBL skickas till Länsstyrelsen, boverket och andra kommuner som berörs av planen (Boverket, 2010a).

4. KOPPLINGEN MELLAN EU:S RAMDIREKTIV FÖR VATTEN OCH ÖVERSIKTSPLANERING

Införandet av EU:s ramdirektiv för vatten innebär vissa förändringar för den kommunala planeringen. I Stockholms stads remissvar på Norra Östersjöns åtgärdsprogram³ står:

”Åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för med sig att nya krav kommer att ställas på den kommunala planläggningen och dess långsiktiga planering”
(Stockholms stad, 2009, s. 3).

Många av de mer direkta kraven på kommunerna som följt av ramdirektivet för vatten ställs via åtgärdsprogrammet och de ändringar som skett i den svenska lagstiftningen som en följd av implementeringen av direktivet i den svenska lagstiftningen.

Åtgärdsprogrammet är centralt i kommunernas vattenförvaltningsarbete och av de 36 åtgärds punkterna i åtgärdsprogrammet för Norra östersjöns vattendistrikt är sju stycken direkt riktade till kommunerna. Punkt 6 berör kommunens planläggning.

De sju punkter som i åtgärdsprogrammet riktat sig till kommuner är följande

1. *”Kommunerna behöver, inom sin tillsyn av verksamheter som kan ha en inverkan på vattenmiljön, prioritera de områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).
2. *”Kommunerna behöver ställa krav på hög skyddsnivå för enskilda avlopp som kan påverka vattenförekomst som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).
3. *”Kommunerna behöver ha vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter, så att dricksvattentäkterna långsiktigt bibehåller en god kemisk och god kvantitativ vattenstatus”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).
4. *”Kommunerna behöver ha vattenskyddsområden med föreskrifter för de vattenförekomster som behövs för den framtida vattenanvändningen”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).
5. *”Kommunerna behöver tillse att vattentäkter som inte är kommunala, men som försörjer fler än 50 personer eller där vattenuttaget är mer än 10 m³/dag, har god kemisk status och god kvantitativ status och ett långsiktigt skydd”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).

³ Ett remissvar är ett svar på ett förslag som skickats ut på remiss. Syftet med att skicka ut ett förslag på remiss är att få belyst de konsekvenser ett genomförande av förslaget kan få (Regeringskansliet, 2009).

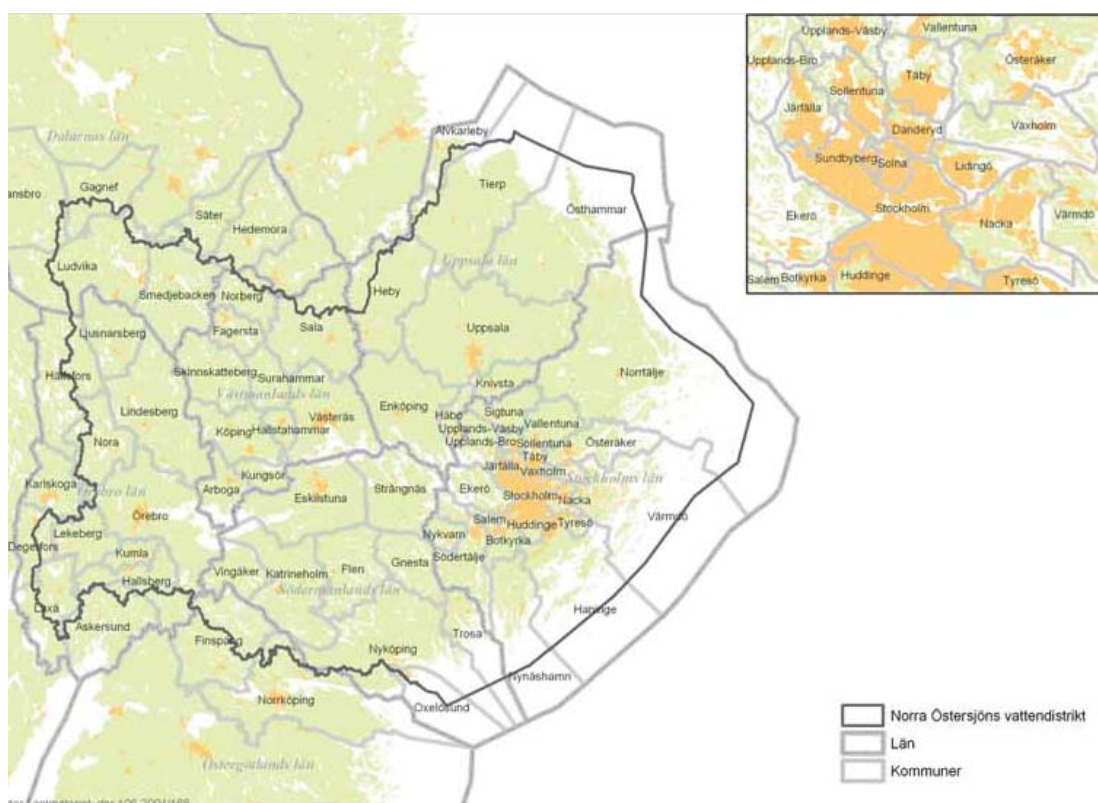
6. *”Kommunerna behöver genomföra sin planläggning och prövning samt i övrigt agera så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).
7. *.”Kommunerna behöver, i samverkan med länsstyrelserna, utveckla vatten- och avloppsplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status”* (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a, s. 1).

När det fortsättningsvis i rapporten hänvisas till de krav som ställs på kommunerna genom EU:s ramdirektiv för vatten syftas på de punkter i åtgärdsprogrammet som riktar sig till kommunerna, de regleringar som gjorts i miljöbalken (kap 3 och 5) samt på de allmänna krav direktivet ställer gällande samverkan och att arbeta avrinningsområdesvis.

5. NORRA ÖSTERSJÖNS VATTENDISTRIKT

5.1. ALLMÄNT OM NORRA ÖSTERSJÖNS VATTENDISTRIKT

Norra Östersjöns vattendistrikt består av 76 kommuner och täcker in de sju länen Stockholms län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Uppsala län och Dalarnas län (fig. 6) (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a). Inom vattendistriktet bor 2,9 miljoner människor varav 2,6 miljoner personer inom tätort. Detta gör Norra Östersjöns vattendistrikt till det största, sett till befolkningen. Ytmässigt är det dock det minsta distriktet med sina 37 000 km². Markanvändningen i distriktet består till fem procent av bebyggd mark och vatten utgör nästan tio procent av den totala ytarealen (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a).



Figur 6. Karta över alla kommuner inom Norra Östersjöns vattendistrikt (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a).

Distriktets avrinningsområde mynnar i Östersjön och är med sina 1656 stycken vattenförekomster det distrikt som har minst antal vattenförekomster.

Statusen för distriktets vattenförekomster beskrivs närmare i Bilaga 1. Kort kan sägas att enligt databasen över Sveriges vattenförekomster, VattenInformationsSystem Sverige (VISS, 2010-06-15) är det en stor majoritet av distriktets sjöar som inte uppnår god ekologisk status och att i princip alla ytvattenförekomster har en dålig kemisk status. Det sist nämnda beror bland annat på höga halter av kvicksilver. De höga halterna av kvicksilver i svenska vatten beror till stor del på luftburna föroreningar från utländska och inhemska föroreningskällor. I vissa delar av Sverige finns det även en

hög bakgrundshalt av kvicksilver till följd av metallhalten i berggrunden (Västerhavets vattenmyndighet, 2010). Grundvattenkvaliteten är god i distriktet då nästan alla grundvattenförekomster uppnår en god kvantitativ och kemisk status (VISS, 2010-06-15).

Ett stort problem i distriktet är övergödning vilket beror på en hög näringsbelastning från hushåll och jordbruk. Andra problem är försurning, sänkta sjösystem och reglerade avrinningsområden vilket inneburit en kemisk och fysisk påverkan på vattenmiljöerna (Vattenmyndigheterna, 2009a).

Faktaruta: Norra Östersjöns vattendistrikt

– Procentsatsen visar relationen mellan distriktet och hela Sverige

Befolkning: 3 miljoner (33 %)	Kustvattenområden: 130 st (24 %)
Areal: 36 700 km ² (8 %)	Grundvattenförekomster: 529 st
Större sjöar: 320 st (8 %)	Antalet vattenförekomster: 1656 st
Större vattendrag: 600 st (7 %)	Huvudavrinningsområden: 13 st

(Vattenmyndigheterna, 2009)

Åtgärdsprogrammet för Norra Östersjöns vattendistrikt beräknas i distriktet kosta cirka 600 miljoner kronor per år, vilket motsvarar 10-20 kronor per person och månad i 20 år (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

5.2. VATTENFÖREKOMSTER I STOCKHOLMS LÄN

Stockholms län består av 26 kommuner och i länet bor cirka 2 miljoner människor på en yta av 6500km² (Statistiska centralbyrån, 2000). Detta gör länet till det mest tätbefolkade i Sverige med ca 300 invånare per km².

RUFS, regional utvecklingsplan⁴ för Stockholmsregionen, beräknar att befolkningen i regionen kommer öka till 2,4 miljoner invånare de närmaste 30 åren (Regionplane- och trafikkontoret, 2010).

Stockholms län ligger vid kusten och inom länet finns 75 % av Norra Östersjöns kustvatten (VISS, 2010-08-01). Länet består av ett så kallat spricklandskap vilket ger förutsättningar för många mindre sjöar och vattendrag (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010). I länet finns det 850 sjöar men många är så små, mindre än en kvadratkilometer, att de inte omfattas av ramdirektivet för vatten. De största sjöarna i länet är Mälaren,

⁴ En regional utvecklingsplan kan upprättas när det är frågor om mark- och vattenanvändning som berör flera kommuner och som behöver utredas gemensamt. Regionplanen regleras i 7 kap. PBL och redovisar riktlinjer och långsiktiga mål utifrån ett regionalt perspektiv (Boverket, 2004).

Erken och Yngern. Mälaren utgör vattentäkt för 1,5 miljoner personer (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010).

Den fysiska påverkan på sjöarna är stor, bland annat har 390 sjöar sänkts för att göra mer mark tillgänglig för odling. Av sjöarna är 100 försurade och sjöarna i länet är mer övergödda än det svenska genomsnittet. Näringsämnen kommer främst från reningsverk, enskilda avlopp och jordbruk (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010a). Detta gör att det i länet, precis som i resterande delar av vattendistriktet, är många sjöar som inte når upp till en god ekologisk status. I princip är det inga av ytvattenförekomsterna i länet som når upp till en god kemisk status (VISS, 2010-06-15). För en närmare beskrivning av likheter och skillnader mellan Stockholms län och Norra Östersjöns vattendistrikt i övrigt se Bilaga 1.

6. METOD

Som beskrevs i avsnitt 1.5 har studien genomförts med hjälp av tre olika metodmoment: en enkätstudie, en dokumentgranskning och en intervjustudie. De tre delstudierna användes för att kunna ge kompletterande svar på frågeställningen.

6.1. VAL AV KOMMUNER

Undersökningen är geografiskt avgränsad till Stockholms län som ligger inom Norra Östersjöns vattendistrikt. Inom Stockholms läns 26 kommuner gjordes ett urval av kommuner för intervjustudien. Efter en genomgång på kommunernas hemsidor av var i arbetet med översiktsplanen kommunerna befann sig stod det klart att det bara var två kommuner, Stockholms stad och Sundbybergs stad, som vid tillfället för urvalet till denna studie, hade hunnit anta nya översiktsplaner efter att åtgärdsprogrammet börjat gälla den 22 december 2009. Dessa två kommuner antog sina översiktsplaner den 15 mars (Stockholms stad, 2010a) respektive den 22 februari 2010 (Sundbybergs stad, 2010b)

Genomgång av kommunernas hemsidor visade även att tre kommuner ännu inte hade antagit nya översiktsplaner men hade kommit så pass långt i arbetet att de hade haft samråd och hade en samrådshandling. Dessa var Nynäshamns, Vallentuna och Upplands-Bro kommun.

Då två kommuner ansågs vara ett litet underlag att utföra studien på valdes att ta med en av de kommuner vars översiktsplan fanns som samrådshandling. Tidsbegränsningar gjorde att intervjuer inte kunde genomföras med alla tre kommuner som haft samråd. Det som bedömdes som mest intressant att studera var en kommun som skilde sig i befolkningens mängd och antalet vattenförekomster jämfört med de två valda kommunerna, Stockholms stad och Sundbyberg stad. Varav valet föll på Nynäshamns kommun. Enligt databasen över Sveriges vattenförekomster, VattenInformationSystem Sverige (VISS, 2010-04-10), är Nynäshamns kommun den kommunen av de ”samråds” kommuner som hade flest ytvattenförekomster (39 stycken jämfört med Vallentunas 19 och Upplands-Bros 10). Nynäshamns kommun har också lägre befolkningstäthet än både Vallentuna och Upplands bro kommun (Statistiska centralbyrån, 2010-08-13).

6.2. ENKÄTSTUDIEN

För att få en mer övergripande bild av i vilken situation kommunerna i Stockholms län befann sig genomfördes en enkätstudie. Att använda sig av enkäter är en kvantitativ metod för att se om vissa fenomen är representativa (Lundquist, 1993).

Det som påverkar resultatet av enkäten är dels bortfallet av svar i enkäten, dels kvaliteten på innehållet samt att frågorna är genomtänkta. Det är viktigt att frågorna är tydliga om svaren ska bidra till att belysa studiens frågeställning (Dahmström, 2005).

Enkäten togs fram specifikt för denna studie och utformades med grund i en intervjuguide. Intervjuguiden beskrivs närmre i avsnitt 6.4. De tematiska områden som togs upp i intervjuguiden togs även upp i enkäten men på ett betydligt mer allmänt sätt. Enkäten har hållits så kort som möjligt då enkäten syftar till att ge en kompletterande bild till den mer djupgående dokumentgranskningen och intervjustudien. En alltför omfattande enkät kan också innebära en risk för bortfall och ogenomtänkta svar (Holme & Solvang, 1991). För att minska informationsmängden och få ihop ett mer konkret statistiskt material, utan egna bedömningar av svaren, utformades enkäten som en sluten enkät, det vill säga den bestod av fasta kryssbara svarsalternativ. Vissa av enkätfrågorna gick dock att komplettera med öppna kommentarer. Den fullständiga enkäten finns bifogad i Bilaga 2.

För att minimera bortfallet och för att få svar från personer som arbetar med vattenfrågor inom översiktsplanering kontaktades kommunerna först via telefon innan enkäten skickades ut, då adresserad till en specifik person med ”rätt” befattning. Detta gjordes dels för att öka svarsfrekvensen, dels för att det på olika kommuner kan vara olika befattningar som arbetar inom området (studien befinner sig i gränslandet mellan vattenfrågor och översiktsplanering). Enkäten skickades enbart ut till de kommuner där kontakt med en lämplig person upprättats.

Av de 26 kommunerna i Stockholms län skickades enkäten ut till 24 stycken. Av dessa svarade 22 stycken vilket gav en svarsfrekvens på 92 % procent. Även respondenterna hos de tre kommuner som valdes ut för dokumentgranskningen och intervjustudien svarade på enkäten och ingår bland de 22 kommuner som svarat.

6.3. DOKUMENTGRANSKNING

Dokumentgranskningen är en jämförande analys av de tre utvalda kommunernas respektive översiktsplan och samrådshandling. I analysen gjordes en bedömning av hur väl kommunernas översiktsplan belyser de krav som direkt och indirekt ställs genom EU:s ramdirektiv för vatten, vad gäller åtgärder och arbetssätt.

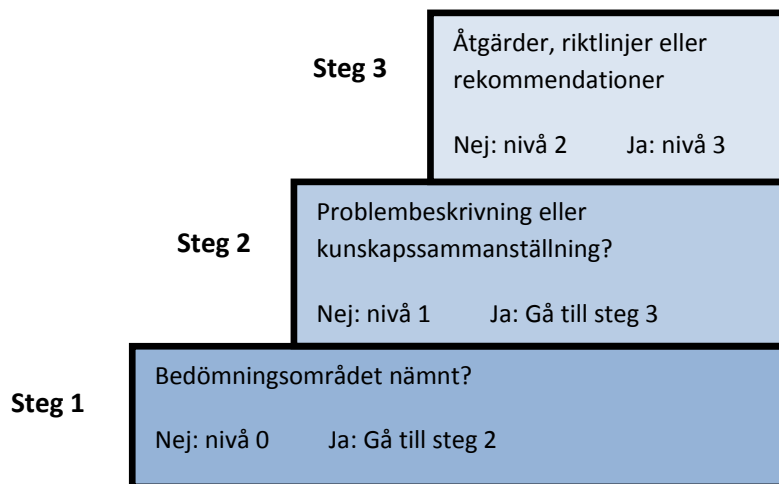
Analysen gjordes med stöd av nio uppställda bedömningsområden som är centrala för direktivets arbetssätt och de krav som ställs på kommunerna i åtgärdsprogrammet för Norra Östersjöns vattendistrikt, se kapitel 4. Bedömningsområdena är:

1. Vattenstatus (i analysen är även begreppen ekologisk status för vatten och vattenkvalitet inkluderade)
2. Vattenskyddsområden för dricksvatten
3. Vattenskyddsområden för framtida vattenanvändning
4. Miljökvalitetsnormer för vatten
5. Vatten- och avloppsplaner

6. Enskilda avlopp
7. Mellankommunal samverkan i vattenfrågor
8. Avrinningsområde (eller begreppet tillrinningsområde)
9. EU:s ramdirektiv för vatten (i analysen omfattar begreppet även vattendirektivet och den nya vattenförvaltningen)

Bedömningsområde 1-6 har en direkt koppling till de krav som ställs i åtgärdsprogrammet för Norra Östersjöns vattendistrikt. Bedömningsområde sju och åtta rör det arbetssätt som föreskrivs i direktivet och det sista området, nr nio, syftar på att ta reda på om kommunerna fört in begreppet EU:s ramdirektiv för vatten i översiktsplanen.

Hur bedömningsområdena belysts i översiktsplanerna har analyserats med hjälp av den granskningsmodell som använts i rapporten *"Den nya vattenförvaltningen- ett instrument i den kommunala planeringen"* utförd av Södra Östersjöns vattenmyndighet (2007). I denna granskningsmodell görs en analys i tre steg. Det första steget är om bedömningsområdet överhuvudtaget är nämnt i översiktsplanen. Är svaret nej står bedömningsområdet kvar vid den nivån men om det nämnts så fortsätter granskningen med att undersöka om det gjorts en kunskapssammanställning eller problembeskrivning av bedömningsområdet och så vidare. Modellen för analysen visas i Figur 7.



Figur 7. De tre stegen i "trappstegsmodellen".

Eftersom Nynäshamns översiktsplan inte var klar när studien gjordes studerades i stället deras samrådshandling. Fortsättningsvis betraktas därför denna samrådshandling som en översiktsplan i studien.

6.4. INTERVJUSTUDIEN

Intervjuer är en kvalitativ metod som syftar till att ge en djupare förståelse av en

frågeställning eller problematik. I studien har intervjuer utförts med tre kommuner. Syftet med intervjustudien var att komplettera dokumnetgranskningen och ge en djupare förståelse av hur kommunerna resonerat om vattenfrågor och ramdirektivet för vatten i sitt arbete med översiktsplanen. Avsikten var även att belysa hur kommunerna mera konkret hanterar kraven i åtgärdsprogrammet och vilka interna och mellankommunala förutsättningar de har för att implementera direktivet.

Intervjuerna med kommunerna utfördes med de tjänstemän inom kommunen som arbetat med vattenfrågorna inom översiktsplaneringen. En förteckning över dessa finns i Tabell 1. För att komplettera resultaten från intervjuerna med kommunerna med ett mer regionalt perspektiv gjordes intervjuer även med tjänstemän på Länsstyrelsen i Stockholms län och Norra Östersjöns vattenmyndighet (Tabell1).

Tabell 1. Lista över respondenterna.

Arbetsplats	Person	Befattning
Norra Östersjöns vattenmyndighet	Lennart Sorby	Vattenvårdsdirektör
Länsstyrelsen i Stockholms län	Anette Björlin	Vattenförvaltningsamordnare
Stockholms stad	Virginia Kustvall Larsson	Översiktsplanerare
Stockholms stad	Johan Rosén	Miljöutredare
Sundbybergs stad	Pia Ekström	Miljöhandläggare
Nynäshamns kommun	Carolina Fintling	Samhällsplanerare, projektledare för översiktsplanen

Intervjuerna utfördes i form av informella samtal med utgångspunkt i en intervjuguide som de intervjuade hade fått ta del utav innan intervjutillfället. Intervjuguiden har utformats enligt metodiken i *"Den kvalitativa forskningsintervjun"* (Kvale, 1997). Med grund i studiens centrala teman formulerades tematiska frågor som har utgjort strukturen för både intervjuguiden och enkäten. Utifrån de tematiska frågorna har sedan intervjufrågor formulerats så att de skulle vara med och skapa en positiv situation med en öppen dialog mellan mig och respondenten.

För att anpassa frågorna till de olika aktörernas roller har olika intervjuguides använts för kommunerna, länsstyrelsen och vattenmyndigheten. De tre intervjuguiderna återfinns i Bilaga 3 till 5.

Frågorna i intervjuguiden har hållits korta och koncisa och intervjuerna har börjat med inledande frågor för att sedan gå in på mer specifika frågor. Intervjuerna spelades in för att vara säkra på att det som sades blev korrekt återgivet.

6.5. BEGRÄNSNINGAR OCH FELKÄLLOR I ARBETET

En viktig faktor i denna studies analys av hur kommunerna bedrivit arbetet med vattendirektivet, särskilt när det gäller åtgärder, är att åtgärdsplanen trädde i kraft så sent som den 22 december 2009. Förväntningarna på kommunerna måste därför vara realistiska.

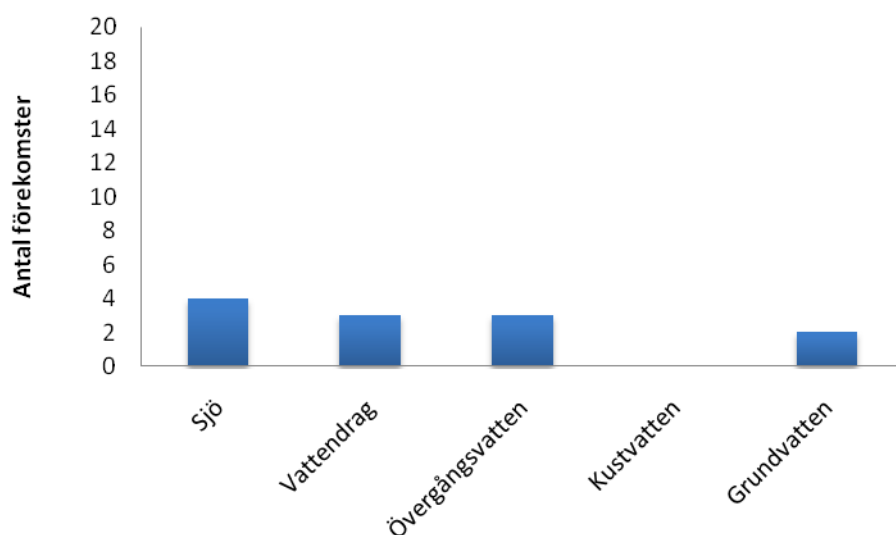
Då en situation kan upplevas olika från person till person är det även viktigt att vara medveten om att en del av studiens resultat är baserat på respondenternas svar och att svaren och upplevelsen av situationen kan skilja mellan olika respondenter beroende på yrkesroll och tidigare erfarenheter.

7. FAKTA OM DE STUDERADE KOMMUNERNA

7.1. STOCKHOLMS STAD

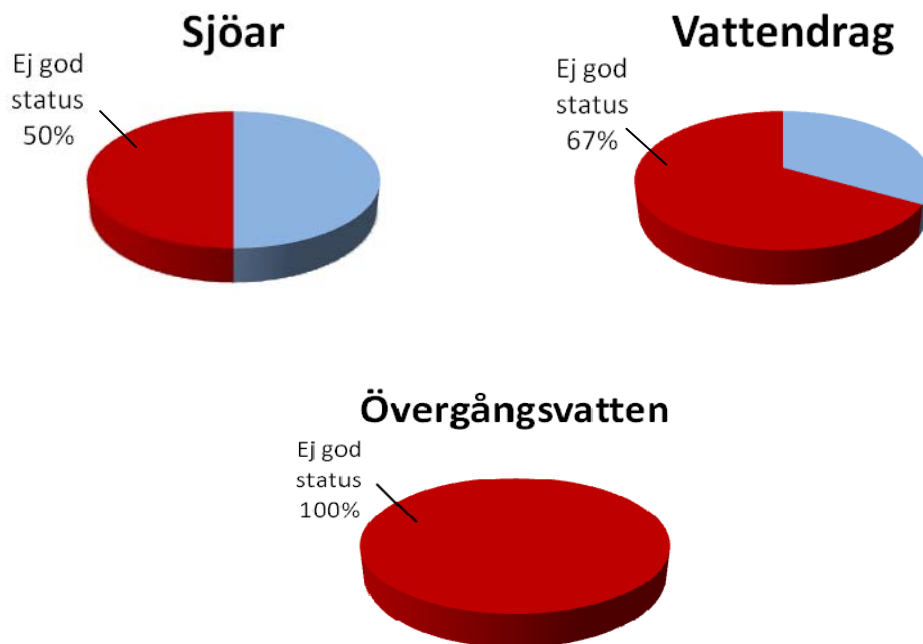
Stockholms stad är en till ytan liten kommun, den åttonde minsta bland Sveriges 290 kommuner (Statistiska centralbyrån, 2009). Men folkmängden och befolkningstätheten är den största i hela landet och kommunen inhyser ca 4400 invånare per km² (Statistiska centralbyråns databas, 2010-08-13). Detta ställer krav på god planering. Centralort i kommunen är Sveriges huvudstad Stockholm och närheten till vattnet är påtaglig i hela staden då vatten utgör tio procent av kommunens yta.

Inom Stockholms stad finns det enligt VISS, 12 stycken statusklassade vattenförekomster som innefattar sjöar, vattendrag, övergångsvatten och grundvatten (VISS, 2010-06-15). Se Figur 8.



Figur 8. Fördelningen av antalet vattenförekomster i Stockholms stad.

Kommunens grundvatten har en god kvantitet och en bra kemisk status. Desto större problem har ytvattenförekomsterna, både vad gäller kemisk och ekologisk status. Den kemiska statusen är överlag otillräcklig, oavsett typ av ytvatten (sjö, vattendrag eller övergångsvatten). Vad gäller den ekologiska statusen finns det en variation beroende på typ av ytvatten (VISS, 2010-06-15), se Figur 9. Eftersom Stockholms kommun tar sitt dricksvatten från Mälaren är frågan om ytvattenkvalitet en viktig fråga.



Figur 9. Den procentuella fördelningen mellan antalet ytvattenförekomster inom Stockholms stad som uppnår respektive inte uppnår god ekologisk status. God ekologisk status representeras i cirkeldiagrammen med blå färg. Röd färg visar andelen vattenförekomst som inte uppnått god status.

Ansvaret för dricksvatten- och avloppsfrågor i Stockholms stad har *Stockholm Vatten*⁵ (Stockholms stad, 2010b). Resterande vattenfrågor behandlas i och förvaltas genom *Stockholms stads vattenprogram* (Stockholms stad och Stockholm vatten, 2000). I vattenprogrammet, som togs fram 1995, föreskrivs mål och åtgärder för att förbättra Stockholms stads vattenkvalitet och för att ge bättre förutsättningar för att använda vattnet till rekreation (Stockholms stad och Stockholm vatten, 2006). Stadens grundvatten, sjöar och vattendrag, östra Mälaren (som är dricksvattenreservoar), Saltsjön och en större våtmark omfattas av vattenprogrammet. Dricksvatten omfattas inte. Programmet uppdateras emellanåt och den senaste versionen gäller från 2006-2015, tidigare har program perioden varit fem år (Stockholms stad och Stockholm vatten, 2006) men i och med att vattenprogrammet anpassades till EU:s ramdirektiv för vatten ändrades programperioden till 2006-2015 (Stockholms stad och Stockholm vatten, 2000). Utöver vattenprogrammet har Stockholms stad en dagvattenstrategi (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a).

Den nuvarande översiktsplanen i Stockholms stad antogs den 15 mars 2010 (Stockholms stad, 2010a).

⁵ Stockholm Vatten är ett kommunalägt bolag som inom Stockholmsregionen försörjer tolv kommuner med vatten och hjälper åtta kommuner med avloppshanteringen (Stockholm Vatten, 2010)

7.2. SUNDBYBERGS STAD

Sundbybergs stad är till ytan Sveriges minsta kommun. Sett till befolkningstätheten ligger Sundbybergs stad dock på andra plats (ca 4300 invånare per km²) strax efter Stockholms stad (Statistiska centralbyrån, 2010-08-13).

Vattenarealen i kommunen utgör en procent av kommunens totala areal och dricksvatten fås från Norrvatten⁶ (Sundbybergs stad, 2010c).

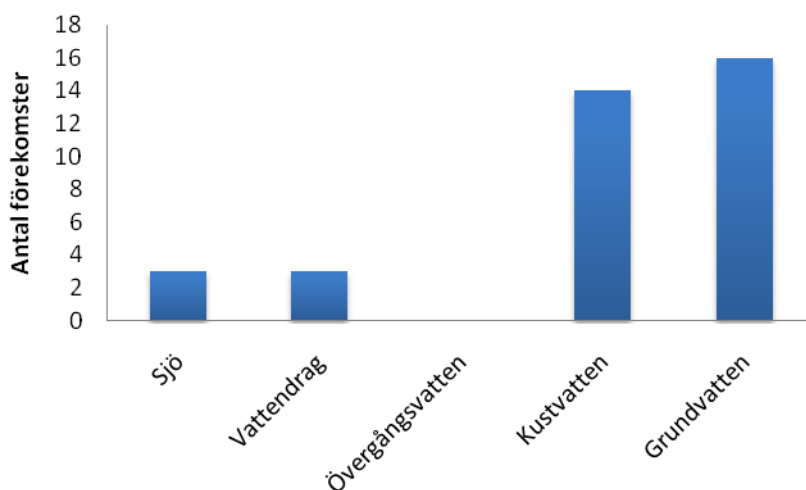
Sundbyberg har två statusklassade vattenförekomster, en sjö och ett vattendrag. Den kemiska statusen är dålig i båda vattenförekomsterna. Sjön uppnår god ekologisk status men inte vattendraget (VISS, 2010-06-15).

Sundbybergs översiktsplan antogs den 22 februari 2010 (Sundbybergs stad, 2010b) och den tidigare översiktsplanen var från 2001 (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a). Det finns en dagvattenstrategi för Sundbybergs stad som togs fram 2005 (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a).

7.3. NYNÄSHAMNS KOMMUN

Befolkningstätheten i Nynäshamns kommun är ca 70 invånare per km² (Statistiska centralbyrån, 2010-08-13). Denna kommun är alltså inte lika tätbefolkad som Stockholms stad och Sundbybergs stad.

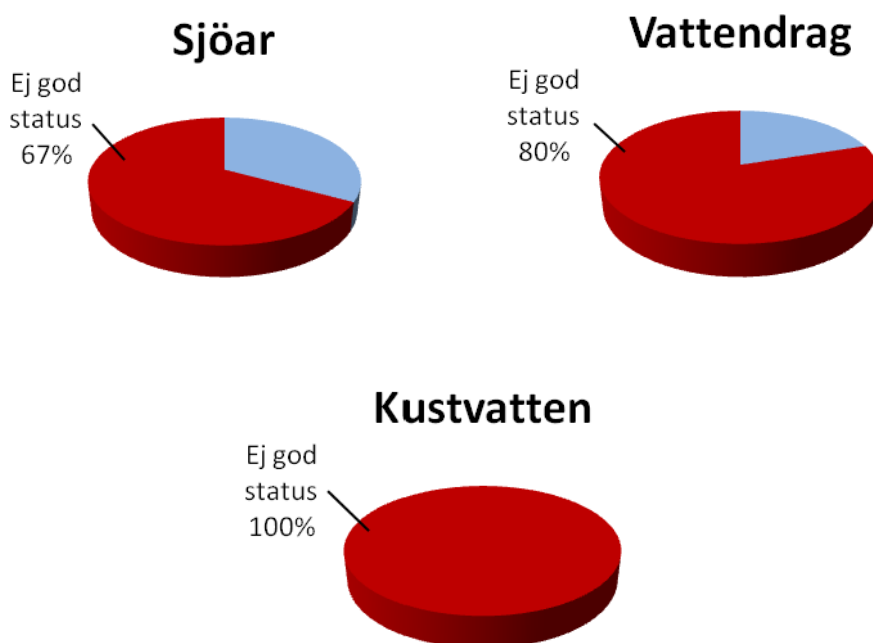
Nynäshamns kommun ligger söder om Stockholms stad, vid kusten, och är en kommun med relativt mycket kustvatten. Kommunen består enligt uppgifter från VISS av 38 statusklassade vattenförekomster (VISS 2010-06-15). Se Figur 10.



Figur 10. Fördelning av antal vattenförekomster i Nynäshamns kommun.

⁶ Norrvatten är ett kommunförbund som förser sina 13 medlemskommuner i norra Stockholm med dricksvatten från Mälaren (Norrvatten, 2010):

Nynäshamns kommuns grundvatten har både en god kemisk status och en god kvantitet. Däremot uppnår inget ytvatten en god kemisk status och en stor del når inte heller god ekologisk status. Inget kustvatten uppnår god ekologisk status och av vattendragen är det enbart en femtedel som uppnår god ekologisk status (VISS, 2010-06-15). Fördelningen av ytvattnets ekologiska status visas i Figur 11.



Figur 11. Den procentuella fördelningen mellan antalet ytvattenförekomster inom Nynäshamns kommun som uppnår respektive inte uppnår god ekologisk status. God ekologisk status representeras i cirkeldiagrammen med blå färg. Röd färg visar andelen vattenförekomst som inte uppnått god status.

Sedan hösten 2009 hämtar delar av Nynäshamns kommun sitt vatten från Norsborgs vattenverk (som tar sitt råvatten från Mälaren), de delar som inte får sitt vatten från Mälaren tar vatten från sjön Gorran (Nynäshamns kommun, 2009a).

Nynäshamns nuvarande översiktsplan är från 1991 och aktualitetsförklarades 1998 men kommunen arbetar med en ny översiktsplan som beräknas vara färdig vid årsskiftet 2010/2011. Kommunen arbetar med att ta fram ett utställningsförslag. Nynäshamns kommun har tagit fram en dagvattenpolicy (Nynäshamns kommun, 2009b) och en gemensam kustplan antagen 2002 finns för Nynäshamn och Haninge kommuner (Norra Östersjöns vattenmyndighet, 2009a).

8. RESULTAT

Studien har utförts som en enkätstudie, dokumentgranskning och intervjustudie. Resultatet av enkätstudien, som ges i avsnitt 8.1, knyter an till en bredare bild av de studerade kommunernas beredskap och attityd till ramdirektivet för vatten och hur vattenfrågorna behandlas inom kommunernas översiktsplaner i Stockholms län. Därefter redovisas i avsnitt 8.2 resultaten av den granskning som genomförts av Stockholms stads och Sundbybergs stads översiktsplaner och Nynäshamns kommuns samrådshandling. Denna syftar till att ge en bild av hur det i praktiken ser ut i översiktsplanerna. Avslutningsvis redovisas resultaten från intervjustudien i avsnitt 8.3, vilket ger en mer fördjupad bild av kommunernas arbete med vattenfrågorna.

8.1. ENKÄTSTUDIEN

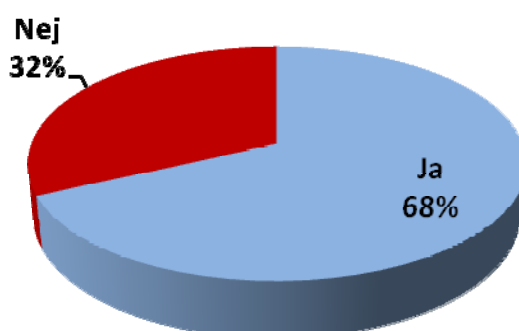
Denna del av studien syftar till att ge en övergripande bild av hur vattenfrågor behandlas i översiktsplaneringen i Stockholms län. Av länets 26 kommuner har 22 svarat på enkäten.

Bland de som svarade på enkäten deltog en miljöinspektör, en kommunekolog, en miljöhandläggare och en landskapsarkitekt. I övrigt var det främst planerare och exploatörer som svarade på enkäten.

8.1.1. Resultat

Har vattenfrågorna en central roll i er nuvarande översiktsplan?

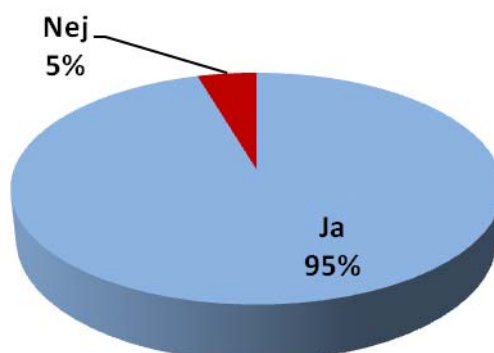
Majoriteten av de tillfrågade kommunerna anser att vattenfrågorna är centrala i deras översiktsplan (fig. 12). En övervägande majoritet av de som angav att vattenfrågorna hade en central roll i deras översiktsplan ansåg att ytvattenfrågorna var mest centrala.



Figur 12. Den procentuella fördelningen över hur de tillfrågade kommunerna har svarat på om de anser att vattenfrågorna har en central roll i deras nuvarande översiktsplan.

Deltar er kommun inom något mellankommunalt samarbete?

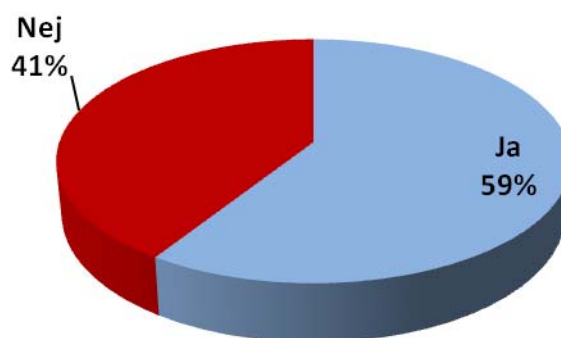
Alla kommuner utom en anger att de ingår i någon form av mellankommunalt samarbete, vilket redovisas i Figur 13. Den vanligaste frågan att samarbeta kring är ytvatten.



Figur 13. Den procentuella fördelningen över hur de tillfrågade kommunerna har svarat på om de deltar inom något mellankommunalt samarbete.

Har ni inom kommunen diskuterat hur ni ska hantera kraven i ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen?

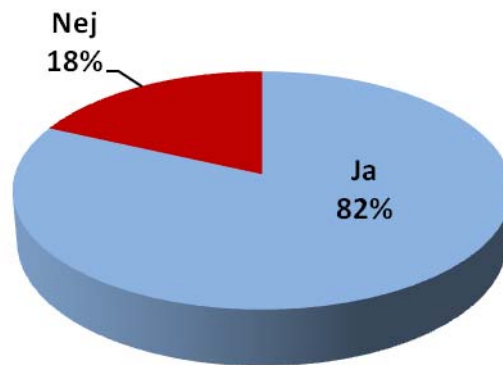
Som synes i Figur 14 är det en liten majoritet av kommunerna som har diskuterat hur de ska hantera ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen. De kommuner som svarat att de inte har diskuterat hur de ska hantera vattenfrågorna inom översiktsplanering är kommuner som inte har påbörjat arbetet med en ny översiktsplan.



Figur 14. Den procentuella fördelningen över hur de tillfrågade kommunerna har svarat på om de inom kommunen diskuterat hur de ska hantera ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen.

Sitter det i dagsläget någon kunnig inom vattenområdet från kommunen med i översiktsplaneringen?

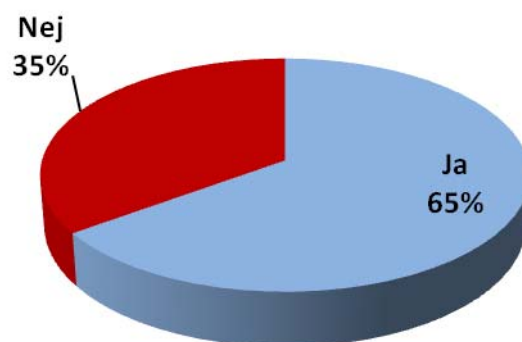
Arton kommuner svarade att de har någon kunnig inom vattenområdet som arbetar med översiktsplaneringen (fig. 15). Av de fyra som svarade nej på frågan har tre sagt att de tagit in extern hjälp inom vattenområdet. I princip alla kommuner svarade att de i den framtida översiktsplaneringen planerar att ta med någon kunnig person inom vattenområdet.



Figur 15. Den procentuella fördelningen över hur de tillfrågade kommunerna har svarat på om det i dagsläget sitter någon kunnig inom vattenområdet från kommunen med i översiktsplanerandet.

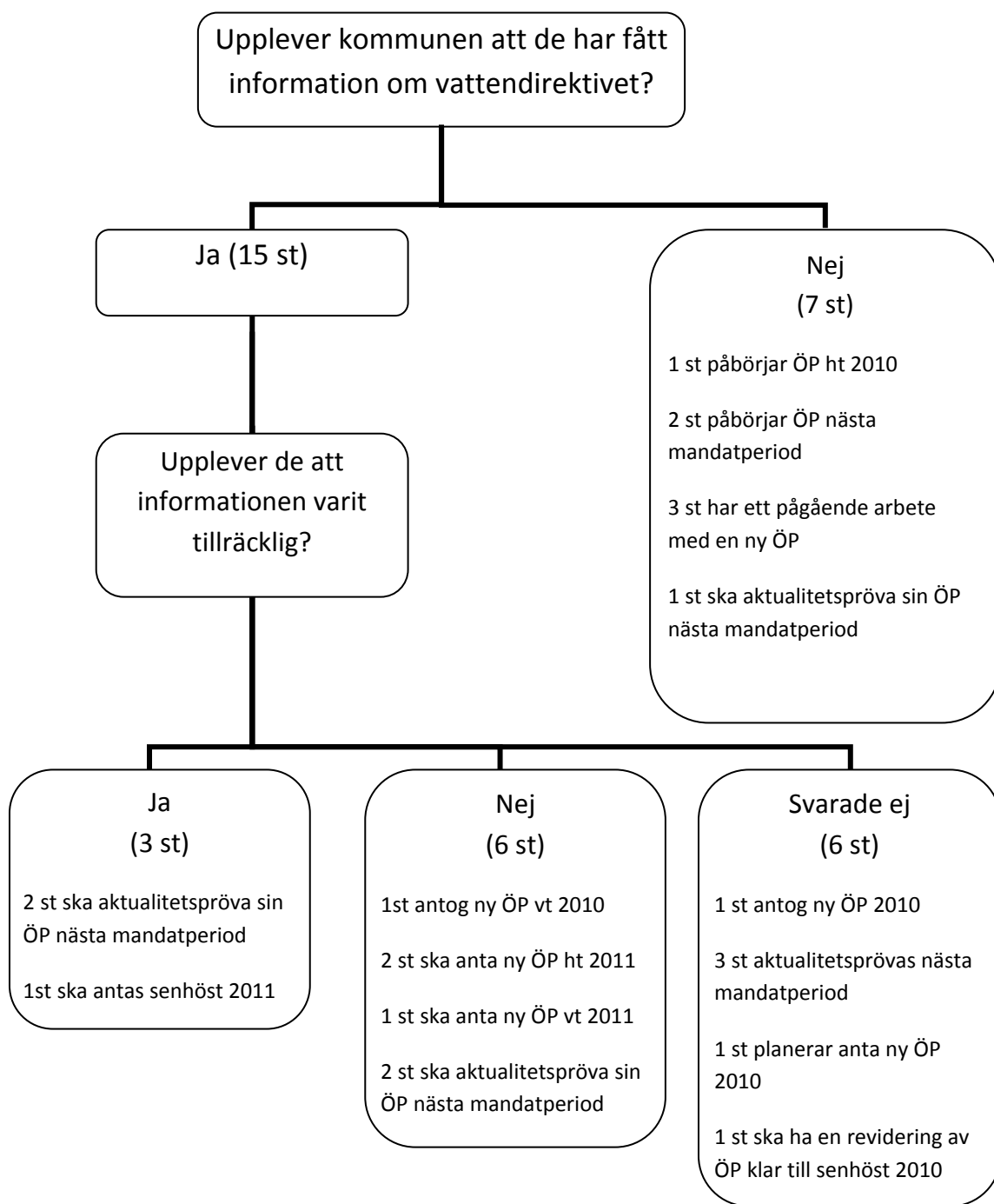
Har ni fått ta del av någon information eller något underlag från länsstyrelsen eller vattenmyndigheten kring hur ni ska hantera ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen?

Figur 16 visar att 65% av kommunerna anser att de har fått information från länsstyrelsen eller vattenmyndigheten om hur de ska hantera ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen.



Figur 16. Den procentuella fördelningen över hur de tillfrågade kommunerna har svarat på om de har fått ta del av någon information eller något underlag kring hur de ska hantera ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen.

I Figur 17 framgår att av de sju kommuner som svarat nej på om de fått information är det tre kommuner som just nu arbetar med programsamråd respektive utställningsförslag. De övriga angav att de skulle börja med sitt översiktsarbete under 2010 eller senare under nästa mandatperiod. Figuren visar även att av de som svarat ja på frågan om de fått någon information om ramdirektivet för vatten var det sex stycken som aldrig svarade på om denna information varit tillräcklig.



Figur 17. Flödesschemat ovan visar hur de olika kommunerna svarat på frågan om de fått information om vattendirektivet och om de anser att den varit tillräcklig. Den visar även var i arbetet med översiktsplanen kommunerna befinner sig. Siffran inom parentesen anger antalet kommuner.

Tre kommuner angav att de fått information och att den var tillräcklig. Två av dessa angav att deras översiktsplan ska aktualitetsprövas någon gång under nästa mandatperiod och den tredje att de arbetar med en ny översiktsplan och att den beräknas antas under hösten 2011. Den sistnämnda kommunen svarade ja på att den information de fått varit tillräcklig men tillade att det råder oklarheter kring hur de ska hantera frågan om ramdirektivet för vatten i översiktsplanen.

Av de kommuner som sa att de har fått information ansåg sex stycken att den inte var tillräcklig. Av dessa ska tre anta en ny översiktsplan under 2011 och en av kommunerna antog ny översiktsplan under våren 2010. De sista två angav att de kommer att aktualitetspröva sin översiktsplan under nästa mandatperiod (fig.17).

Kommunerna gavs även möjlighet att lämna öppna kommentarer på vilken information de anser sig behöva för sitt arbete. Kommentarer lämnades av de kommuner som svarade att informationen varit otillräcklig samt strax över hälften av de kommuner som sa att de inte hade fått någon information. Från de öppna kommentarerna går det att sammanfattningsvis säga att merparten av kommunerna upplever åtgärdsprogrammet som alltför övergripande och de efterlyser mera konkret och detaljerad information om hur de uppsatta målen ska nås och vad de åtgärder som kommunen är ålagd att genomföra innebär i praktiken.

”Vi har enbart fått information om att vattendirektivet finns och vad det innebär men inte hur vi ska hantera det i översiktsplaneringen. Referensexempel på hur man kan hantera det i översiktsplaneringen hade varit till hjälp.”

Citat från Upplands-Bro enkätsvar

8.1.2. Sammanfattning

De kommuner som är i processen med att ta fram en ny översiktsplan eller som planerar att göra det inom en snar framtid (hösten 2011) har diskuterat ramdirektivet för vatten och hur det ska behandlas i översiktsplanen. Av dessa är det enbart en kommun som anser att de fått tillräcklig information. Ju längre fram i arbetet med en översiktsplan kommunen befinner sig desto mer benägna är kommunerna att tycka att informationen varit otillräcklig. De kommuner som inte har kommit lika långt i arbetet tenderar i de öppna kommentarerna att vara betydligt nöjdare med den information som varit. Sammantaget kan sägas att de kommuner som vill ha mer information efterlyser konkret vägledning för hur de ska gå tillväga.

Ytvatten verkar vara den största frågan för merparten av de kommuner som svarat på enkäten, både att ta upp i översiktsplanen och att samarbeta med andra kommuner om. Att samarbeta om vattenfrågor är något i princip alla kommunerna gör och att döma av kommentarerna till enkätsvaren har de flesta av dessa samarbeten pågått under en längre tid. Samarbetena har alltså inte tillkommit som en följd av ramdirektivet för vatten.

Det är svårt att dra några slutsatser om i vilken grad det finns en koppling mellan befattning och respondentens svar på frågorna, detta eftersom det enbart är fyra av de svarande kommunerna som inte är plan- eller exploateringsfolk.

8.2.DOKUMENTGRANSKNING

Syftet med dokumentgranskningen är att ge en mer djupgående bild av kommunens översiktsplaner och av hur kommunerna där hanterat de krav som ställs i ramdirektivet för vatten. I detta kapitel görs en jämförande bedömning av översiktsplanerna baserat på tidigare nämnda bedömningsområden. I följande avsnitt är bedömningsområdena *kursiverade*. Analysen av översiktsplanerna kompletteras sedan med kommunernas egna kommentarer om hur de resonerat vid framtagandet av översiktsplanen (avsnitt 8.3).

Resultaten av analysen av översiktsplanerna redovisas i tabellform med nivåbedömning enligt trappstegsmodellen och kommentarer till vad bedömningen grundat sig på. Bedömningsområdena behandlas var för sig och under varje bedömningsområde redovisas resultatet från granskningen av respektive kommuns översiktsplan. I slutet av kapitlet ges en redovisning av de viktigaste slutsatserna från materialet.

Som tidigare påpekats bedöms i Nynäshamns fall deras samrådshandling men i den löpande texten ingår även denna samrådshandling i begreppet ”kommunernas översiktsplaner”.

8.2.1. Resultat

Vattenskyddsområde för dricksvatten

När det gäller bedömningsområdet *vattenskyddsområde för dricksvatten* återfinns de granskade kommunernas översiktsplaner på olika nivåer, vilket går att avläsa ur Tabell 2. I Nynäshamns kommun och Stockholms stads översiktsplaner nämns att de inom kommunen har ett skydd för dricksvattnet. I Sundbybergs översiktsplan nämns inte något om ett sådant skydd däremot beskrivs att Sundbybergs stad får sitt vatten genom Norrvatten, ett kommunalförbund som producerar och distribuerar dricksvatten inom norra Stockholmsområdet. Alla kommuner som studerats belyser reservvattenfrågan i sin översiktsplan.

Tabell 2. Vattenskyddsområde för dricksvatten.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	2	En beskrivning görs av Östra Mälarens vattenskyddsområde och att skyddet är till för att garantera en hög kvalitet på dricksvattnet. Det står även att reservvattenkapaciteten är för låg och att det därför pågår ett arbete med att ta fram fler reservvattentäkter.

Sundbybergs stad	0	Nämns ej. Dock beskrivs deras dricksvattensituation och att de får sitt vatten från Norrvatten samt att Norrvatten har ett pågående arbete för att inventera grundvattentäkter som kan fungera som en framtida reservvattentäkt.
Nynäshamns kommun	2	Beskriver att det finns vattenskydd (skyddsområde och skyddsföreskrifter) för dricksvattentäkter men att dessa är i behov av uppdatering. Förslag är inlämnat och de väntar nu på ett godkännande av länsstyrelsen. Avser även komplettera vattenskyddet med reservvattentäkten Fjättern.

Vattenskyddsområden för framtida vattenanvändning

Det går att utläsa ur Tabell 3 att ingen av översiktsplanerna direkt tar upp frågan om *vattenskyddsområden för framtida vattenanvändning*. Däremot hänvisar Nynäshamns kommun till ett naturreservat som omfattar både landmiljö och marin miljö. Sundbybergs kommun beskriver Igelbäckens⁷ naturreservat som även skyddar själva bäcken.

Tabell 3. Vattenskyddsområden för framtida vattenanvändning.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	0	Nämns ej.
Sundbybergs stad	0	Nämns ej direkt men det skrivs om Igelbäckens naturreservat och att det även omfattar Igelbäcken som ska skyddas som ett levande vattendrag.
Nynäshamns kommun	0	De nämner inget om vattenskyddsområden för framtida vattenanvändning däremot står det i Nynäshamns samrådshandling att <i>"I kommunen finns inga särskilt utpekade marina naturreservat men flera av reservaten omfattar marina miljöer."</i>

Vatten- och avloppsplan (VA-plan)

Frågan om *vatten- och avloppsplan* nämns främst i Nynäshamns kommuns översiktsplan. I de andra kommunerna görs kommentaren att det finns välfungerande avlopps nät samt att det är viktigt att tänka på VA- försörjningen vid planering, se kommentarerna i Tabell 4.

Tabell 4. Vatten- och avloppsplan.

⁷ Enligt VISS (2010-08-10) är Igelbäcken inte en statusklassificerad vattenförekomst.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	0	Att en VA-plan ska finnas nämns inte, dock att man vid planering måste tillse att ha ett fungerande system för vatten och avlopp.
Sundbybergs stad	0	VA-plan nämns ej, dock nämns att det finns ett välfungerande avloppsnät.
Nynäshamns kommun	2	Det nämns att en ny VA-plan är under framtagande och det görs en beskrivning av vad den ska innehålla.

Enskilda avlopp

Resultatet för bedömningen av området *enskilda avlopp* redovisas i Tabell 5. Nynäshamn är den enda kommunen som nämner begreppet enskilda avlopp. I Nynäshamns samrådshandling görs det även en beskrivning av tillsynsförbundet SMOFH och att de kontrollerar och ställer upp riktlinjer för arbetet med enskilda avlopp i omvandlingsområden.

Tabell 5. Enskilda avlopp.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	0	Nämns ej.
Sundbybergs stad	0	Nämns ej.
Nynäshamns kommun	2	Begreppet enskilda avlopp nämns. Det beskrivs även i samrådshandlingen att det är tillsynsförbundet SMOFH som sätter riktlinjer. Det nämns även indirekt genom att det i samrådshandlingen står en del om att det endast är områden där det finns en hållbar lösning för vatten och avlopp som ska anses lämpliga som omvandlingsområden ⁸ .

Vattenstatus (vattenkvalitet)

De tre studerade kommunerna använder olika benämning på vattenförekomsternas status. Stockholms stad och Sundbybergs stad använder benämningen *vattenstatus* medan Nynäshamns kommun pratar om *vattenkvalitet*. De beskriver alla vad detta innebär men de ger i översiktsplanen inga direkta riktlinjer för hur de ska arbeta vidare med frågan. I nivåbedömningen som visas i Tabell 6 inkluderas inte dagvatten i begreppet *vattenstatus*. Beroende av i vilken grad dagvattnet renas kan det påverka recipientens vattenstatus. Det är därför intressant att notera att alla tillfrågade kommuner beskriver denna fråga. Två av de tre kommunerna har speciellt utvecklade strategier för

⁸ Omvandlingsområden är sommarstugeområden som omvandlas till permanent boende vilket ofta innebär problem med enskilda avlopp.

att ta hand om dagvattnet och den tredje kommunen, Nynäshamns kommun, skriver i samrådshandlingen att riktlinjer för hur dagvattnet ska hanteras är under framtagande.

Tabell 6. Vattenstatus.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	2	Vattenstatus och ekologisk status för vatten nämns samt att kommunen vill sträva efter att förbättra statusen. Man hänvisar till vattenprogrammet och menar att dess mål för sjöar och vattendragets kvalitet ”ska ligga till grund för beslut om markanvändning”. Dagvattenstrategin nämns och att det är viktigt att dagvattenfrågan kommer in i ett tidigt skede eftersom att de är svårt att skapa tillräckligt med ytor för reningsanläggningar för dagvatten.
Sundbybergs stad	2	Vattenstatus omnämns och beskrivs i samband med EU:s ramdirektiv för vatten. ”I de vattenområden som inte har god status eller riskerar att försämrats ska åtgärder vidtas.” Dagvattenfrågan beskrivs även på flera ställen och det finns strategier för hur den ska behandlas.
Nynäshamns kommun	2	Vattenkvaliteten nämns och man beskriver att ”begränsningar i markanvändningen kan krävas för att säkerställa vattenkvaliteten i sjöar, vattendrag och grunda havsvikar”. Det står även att vattendrag och vattentäkter ska skyddas mot läckage från jordbruk och att riktlinjer för dagvattenhantering är under framtagande.

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Att det finns *miljö kvalitetsnormer för vatten* nämns av alla kommuner. Alla kommunerna nämner även miljö kvalitetsnormerna för luft och buller och att kommunen ska ta hänsyn till dessa inom planeringen, Tabell 7.

Tabell 7. Miljö kvalitetsnormer för vatten.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	1	Översiktsplanen nämner miljö kvalitetsnormer för vatten. Även övriga miljö kvalitetsnormer beskrivs för vilka även åtgärder redovisas
Sundbybergs stad	1	Nämner miljö kvalitetsnormerna för vatten i samband med att det finns ett ramdirektiv för vatten och att miljö kvalitetsnormer och

Nynäshamns kommun	1	åtgärdsprogram ska fastställas och att dessa måste beaktas i framtida planering. Nämnar att det finns miljö kvalitetsnormer för vatten. Beskriver även allmänt att kommunen avser att iaktta miljö kvalitetsnormerna enligt 4 kap. PBL vid planläggning.
--------------------------	---	--

EU:s ramdirektiv för vatten

I Tabell 8 går det utläsa att alla kommuner nämner *EU:s ramdirektiv för vatten* i sina översiktsplaner och gör en kort beskrivning av vad ramdirektivet är och dess syfte.

Tabell 8. EU:s ramdirektiv för vatten.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	2	Ramdirektivet för vatten nämns och syftet med direktivet beskrivs.
Sundbybergs stad	2	Nämns och beskrivs i inledningen till "Sjöar och vattendrag" som finns under kapitlet "Grönsstruktur". Här tas även upp att det ska komma miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vattenförvaltning som det måste tas hänsyn till i framtida planering. Sundbyberg skriver även att de har arbetat enligt intentionerna i vattendirektivet sen en lång tid tillbaka.
Nynäshamns kommun	2	Ramdirektivet beskrivs och det nämns att det ska beslutas om en åtgärdsplan för vattenförvaltning. "I avvaktan på att åtgärdsprogrammet ska antas avvaktar kommunen och återkommer till frågan i översiktsplanens utställningshandling."

Avrinningsområde (tillrinningsområde)

Sundbybergs stad är den kommun som mest lyfter frågan om *avrinningsområden*. Stockholms stad nämner endast *tillrinningsområde* i förbigående och Nynäshamns kommun nämner inte detta alls. Detta redovisas i Tabell 9.

Tabell 9. Avrinningsområde.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	1	I översiktsplanen nämns att "Inverkan på sjöars och vattendrags hela tillrinningsområde ska beaktas". Det står dock ej beskrivet varför eller hur.
Sundbybergs stad	2	Man beskriver att samtliga av Sundbybergs ytvatten är av mellankommunalt intresse som måste samordnas. Översiktsplanen

		visar också på en medvetenhet om att vattenkvaliteten i Igelbäcken är god men beroende av vad som händer i hela avrinningsområdet.
Nynäshamns kommun	0	Nämns ej.

Mellankommunalt vattensamarbete

Såväl Stockholms stad som Sundbybergs stad belyser vikten av *mellankommunalt samarbete* och nämner detta på flera ställen i texten. Sundbybergs stad har ett särskilt kapitel för ”Mellankommunala och regionala intressen” och Stockholms stad menar att det mellankommunala samarbetet är centralt för att kommunen ska kunna växa och utvecklas, Tabell 10.

Tabell 10. Mellankommunalt vattensamarbete.

Kommun	Nivå	Kommentar
Stockholms stad	2	I översiktsplanen beskrivs det regionala perspektivet i vattenfrågor som viktigt eftersom ” <i>Mälaren och Saltsjön binder samman Stockholms stad med andra kommuner inom regionen</i> ”. Översiktsplanen tar även rent allmänt upp den centrala roll mellankommunalt samarbete har för att kommunen ska kunna utvecklas och regionen växa. Dock beskrivs det inte hur detta mellankommunala samarbete ska gå till eller initieras.
Sundbybergs stad	2	Området nämns både inom vattenfrågan och andra frågor. Ett helt kapitel i översiktsplanen heter ” <i>Mellankommunala och regionala intressen</i> ” här lyfts bland annat vattenfrågan. Det beskrivs att det mellankommunala samarbetet ska främjas men inte hur.
Nynäshamns kommun	0	Nämns och beskrivs inte direkt men indirekt i meningen ” <i>många miljöfrågor är regionala eller globala exempelvis tillståndet i luft och hav och att det här är nödvändigt med samarbete mellan kommuner och med regionala och nationella organisationer</i> ”.

Övrigt

De tre kommunerna beskriver översvämningsfrågan i sina översiktsplaner. Det handlar om att klimatförändringar kan bidra till ändringar i vattennivån vilket kommer påverka den fysiska planeringen.

Stockholms stad är den enda kommunen som i översiktsplanen har ett helt kapitel, "Stockholm staden på vatten", som handlar om vattenfrågor. Kapitlet, som består av två sidor, är placerat långt fram i dokumentet och beskriver vattenfrågorna på ett övergripande sätt. I Sundbybergs översiktsplan och i Nynäshamns samrådshandling beskrivs inte vattenfrågorna i ett eget kapitel utan är insprängda i olika delar av texten. Dessa texter är i huvudsak placerade i den bakre halvan av dokumentet.

8.2.2. Sammanfattning

De studerade översiktsplanerna befinner sig på samma nivå när det gäller att täcka in de uppsatta bedömningsområdena och att ha inarbetat de särskilda åtgärder i åtgärdsprogrammet som riktar sig till kommunerna. I sammanlagda nivåpoäng får Stockholms stad 10 poäng, Sundbybergs stad 9 poäng och Nynäshamns kommun 11 poäng. Om man däremot tar med Stockholms stads vattenprogram i bedömningen kan man säga att Stockholms stad ligger betydligt längre fram. Detta eftersom att så gott som alla bedömningsområden är belysta i vattenprogrammet och majoriteten av dem är inte bara beskrivna utan finns det även utvecklade rekommendationer och riktlinjer för.

Om översiktsplanerna kan generellt sägas att även om de egentligen syftar till att visa både mark- och vattenanvändningen så ges markanvändningen ett mycket större utrymme än vattenfrågorna som nämns på enbart några få sidor. Texten tenderar dessutom att hamna i den bakre halvan av dokumentet. Vad det gäller hanteringen av de åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer som följer med den nya vattenförvaltningen hänvisar kommunerna i översiktsplanen till att de avvaktar på att dessa dokument fastställs. Nynäshamns kommun som inte kommit lika långt i sin översiktsplanering, säger att de väntar med att utveckla vattenfrågorna till utställningsförslaget, för att där även kunna belysa vattenfrågorna utifrån miljö kvalitetsnormerna för vatten och de krav som ställs i åtgärdsprogrammet.

Sammanfattningsvis kan sägas att åtgärdsområdena *enskilda avlopp* och *vattenskydd för att säkra en framtida vattenanvändning* genomgående täcktes in sämre än andra åtgärdsområden i kommunernas översiktsplaner. Åtgärdsområdena *mellankommunalt samarbete*, *vattenskyddsområde för dricksvatten* samt *ramdirektivet för vatten* täcktes däremot in i betydligt högre utsträckning.

Att vissa åtgärdsområden täcks in mer eller mindre än andra kan ha flera skäl. Osäkerhet kan vara en faktor, det vill säga att kommunen inte vet hur de ska beakta frågan. Det kan också vara så att just den frågan inte är någon stor fråga i kommunen, exempelvis enskilda avlopp i tätbebyggda områden. Organisatoriska aspekter kan också

spela in och göra att frågor som egentligen är tänkta att hanteras inom översiktsplanen hamnar utanför implementeringsprocessen.

För att klargöra varför kommunerna har skrivit som de gjort i översiktsplanen ges kommunerna i följande avsnitt en möjlighet att förklara hur de tänkt kring frågan om ramdirektivet för vatten i arbetet med att ta fram översiktsplanen.

8.3. INTERVJUSTUDIEN

Resultaten av intervjustudien delas upp i fyra separata delar. Den första delen redovisar de intervjuade kommunernas egna beskrivningar av hur översiktsplanen ser ut och hur de har resonerat kring hanteringen av de centrala begrepp som tas upp i åtgärdsprogrammet.

I den andra delen redovisas de intervjuret resultat som kommit fram om kommunernas beredskap för och attityd till ramdirektivet för vatten. Intervjuerna har analyserats utifrån de nyckelperspektiv som berör centrala aspekter i arbetet med ramdirektivet för vatten. Några exempel på nyckelperspektiv är att vattnet ska ses som en helhet och att arbetet ska ske avrinningsområdesvis. En viktig fråga är hur kommunerna arbetar eller har arbetat med att i översiktsplaneringen få in de krav som indirekt följer av ramdirektivet för vatten. För att kunna se frågan i sitt sammanhang inleds kapitlet med en kort introduktion om det interna översikts- och vattenarbetet för att sedan redovisa den mer centrala frågan kring hur kommunerna hanterat frågan om ramdirektivet för vatten i översiktsplaneringen. Därefter följer en kort beskrivning av hur det mellankommunala samarbetet ser ut, vilken syn kommunerna har på det nya vattenförvaltningsarbetet och hur samarbetet med länsstyrelse och vattenmyndighet fungerar.

Kapitlet avslutas med svaren från de intervjuer som gjordes med Länsstyrelsen i Stockholms län och Norra Östersjöns vattenmyndighet. Intervjuerna med dem är tänkta att ge en ytterligare dimension då de kan bidra med en regional och nationell syn på frågan.

8.3.1. Kommunernas svar på hur de resonerat när de utarbetat översiktsplanen. Stockholms stad

Vid intervjuerna med respondenter från Stockholms Stad framkom att det redan finns vattenskyddsområden för att säkra dricksvattenförsörjningen och att de har en reservvattentäkt i Borsjön. De få enskilda avlopp som finns i kommunen är en fråga som Stockholms stad har arbetat med under lång tid. Även om de enskilda avloppen inte är så många i Stockholms stad kan de ge en del huvudbry.

”Om ett område gjorts om från sommarstuge till permanent [boende], vem ska ta hand om avloppsfrågan? Staden som äger marken? Exploateringskontoret? Fastighetskontoret som äger fastigheten?” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Det är långa och tidskrävande processer och Stockholms stad planerar att fortsätta arbeta med frågan på samma sätt som de gjort tidigare. I övrigt hänvisades till att det vattenarbete som sker i kommunen följer Stockholms stads vattenprogram och att det är detta som hittills i mångt och mycket varit kommunens viktigaste styrinstrument i vattenfrågorna.

Eftersom arbetet med den nya översiktsplanen var långt framskridet innan åtgärdsprogrammet fastställdes i december 2009 har kommunen avvaktat med att behandla frågan om vattendirektivet i översiktsplanen. Båda respondenterna menar att vattenfrågorna kommer att behöva fördjupas, vilket den rullande översiktsplaneringen ger möjlighet till.

Sundbybergs stad

Dagvatten är den stora vattenfrågan i Sundbyberg och alltså även den som det har getts störst utrymme för i översiktsplanen. Sundbyberg har inte några omvandlingsområden och har därför inga direkta problem med enskilda avlopp så den frågan har de inte behövt fundera så mycket över. Frågan om egna vattenskyddsområden för dricksvatten är inte aktuell eftersom de tar sitt dricksvatten från Mälaren (via Norrvatten). I övrigt nämns i intervjun att Sundbyberg redan har vattenvårdssamarbeten kring Igelbäcken och Bällstaån. Det svåra i arbetet har varit att veta hur åtgärdsprogrammets krav ska föras in och konkretiseras i översiktsplanen.

”Här blir dagvattenfrågan och den fysiska planeringen de stora frågorna kopplade till direktivet. Men vi vet inte hur vi ska omsätta det i praktiken” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Ramdirektivet för vatten behandlas enbart övergripande i översiktsplanen men Pia Ekström påpekar även att det ska vara ett övergripande dokument. Det svåra är och har varit att omsätta direktivet i praktiken. Kommunen har låtit en extern konsult, Structor, ta fram en miljökonsekvensbeskrivning till översiktsplanen.

”De [Structor] tyckte generellt att den såg bra ut men undrade hur vi ska ta tillvara på intentionerna i översiktsplanen, hur vi gör i nästa skede. Och det vet vi inte riktigt” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

När Sundbybergs stad tog fram sin översiktsplan var åtgärdsprogrammet ännu inte fastställt och länsstyrelsen hade inte statusklassat alla vatten. Sundbybergs stad visste exempelvis inte vilken klassning Bällstaån skulle få. Tjänstemännen på Sundbybergs stad arbetade med översiktsplanen under tidspress och hade inte tid att ta fram nya underlag. Allt arbete är därför baserat på befintligt material och på den kunskap om lokala förhållanden som de hade sedan tidigare.

Nynäshamns kommun

De stora vattenfrågorna i Nynäshamns kommun är enskilda avlopp, på grund av omvandling av fritidshusområden till åretruntbostäder, och tillgången på dricksvatten. Parallellt med översiktsplanen tas en VA-plan fram. De viktigaste slutsatserna från den kommer att arbetas in i översiktsplanen. VA-planen behandlar dock inte alla vattenfrågor så planen är att komplettera slutsatserna från VA-planen med bland annat sjöar, vattendrag och kusten. I arbetet med VA-planen, som leds av VA-förvaltningen, deltar planavdelningen och tillsynsförbundet *Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund* (SMOHF⁹). Dricksvatten- och reservvattenfrågan tas upp i samrådshandlingen och vattenskyddsområdena redovisas på karta. Angående införandet av miljö kvalitetsnormerna för vatten har Nynäshamns kommun ännu inte kommit så långt i arbetet men de har en miljöutredare på kommunen som ansvarar för att följa upp miljö kvalitetsnormer. Det finns dock inom kommunen vissa tveksamheter kring hur de ska få med normerna i översiktsplanen och de poängterar att det egentligen är först nu som de på allvar börjar beakta ramdirektivets åtgärdsprogram i översiktsplanen. Tanken är att översiktsplanen, som idag finns som samrådshandling, ska kompletteras och utvecklas mer på vattenområdet till utställningsförslaget så att det täcker in de krav som ställs i ramdirektivet för vatten.

8.3.2. Kommunernas beredskap för och attityd till EU:s ramdirektiv för vatten

Internsamverkan

En central del i ramdirektivet för vatten är, som tidigare nämnts, att se vattnet som en helhet och att få in vattenperspektivet i alla processer. Det är intressant att se hur vatten- respektive översiktsarbetet är organiserat i kommunen och om dessa vävts ihop då det kommer till att hantera ramdirektivet för vatten i översiktsplaneringen. Det är även intressant att se hur kommunerna traditionellt har arbetat med vattenfrågorna och vilken de anser vara den mest akuta frågan inom kommunen för att se om detta har någon koppling till hur de nu väljer att arbeta med kraven som följer av ramdirektivet för vatten.

Hur är arbetet med översiktsplanen organiserat?

Alla kommuner följer den mall för översiktsplanprocessen som redovisats i avsnitt 3.4. I stora drag har kommunerna även en gemensam arbetsprocess för själva framtagandet av översiktsplanen. En förvaltning får ansvaret att ta fram översiktsplanen och denna tar sedan in hjälp från nämnder, förvaltningar och andra experter som bidrar med kunskap inom sitt område. Hur ansvarsfördelningen ser ut mellan förvaltningarna skiljer sig dock en del mellan kommunerna. I de mindre kommunerna Nynäshamn och Sundbyberg är miljö- och stadsbyggnadsförvaltningarna sammanslagna. I Stockholms stad som har

⁹ SMOFH är ett tillsynssamarbete mellan Nynäshamn, Haninge och Tyresö kommun. Förbundet bedriver den tillsyn som kommunerna är skyldig att utföra enligt miljöbalken, livsmedelslagen och smittskyddslagen i vilket bland annat enskilda avlopp ingår (Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, 2010)

mera resurser än de mindre kommunerna, är ansvaret för vattenfrågorna uppdelade på ett stadsbyggnadskontor och en miljöförvaltning. På miljöförvaltningen finns det några personer som är specialiserade på just planfrågor och som är med aktivt i planprocessen.

I Nynäshamns kommun har kommunstyrelseförvaltningen det övergripande ansvaret men miljö- och samhällsbyggnadskontoret driver och genomför arbetet med översiktsplanen. I Sundbybergs stad drivs projektet av en person på kommunstyrelsen men merparten av det praktiska arbetet görs av stadsbyggnads- och miljöförvaltningen. I Stockholm stad tar stadsbyggnadskontoret fram översiktsplanen medan miljöförvaltningen fungerar som ett bollplank och remissinstans samt att de tar fram underlag till stadsbyggnadskontoret då de börjar arbeta med översiktsplanen. Om sin roll på miljöförvaltningen i Stockholms stad säger Johan Rosén, miljöutredare;

”Vi fungerar alltså som en info källa och ett bollplank och sitter med i diskussioner kring översiktsplanen” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Den mest påtagliga skillnaden mellan kommunerna är den tidsperiod under vilken de arbetat med översiktsplanen. I Sundbybergs stad tog hela processen 1-1 ½ år och tjänstemännen har enbart haft några månader (aug-oktober) på sig att få fram alla dokument och texter. Ett uppdrag som sköttes parallellt med deras ”vanliga” arbetsuppgifter. Pia Ekström vittnar om en mycket hektisk period. I Stockholms stad tog processen två år och där har flera personer, såväl på stadsbyggnadskontoret som miljöförvaltningen, haft som huvudsaklig uppgift att arbeta med och ge stöd i planarbetet. De skiljer sig även något mellan kommunerna i hur många tjänstemän som arbetat med vattenfrågorna i översiktsplaneringen.

I Nynäshamns kommun pågår arbetet med att ta fram en ny översiktsplan. De har haft flera möten där folk från samtliga förvaltningar varit delaktiga, däribland personal från såväl plan- och miljöförvaltningar som VA- och exploateringskontoret. I själva projektgruppen för översiktsplanen deltar såväl plan som miljösidan och intrycket är att de har en öppen dialog.

Hur är vattenarbetet organiserat?

Hur vattenfrågorna är organiserade varierar mellan kommunerna. I Sundbybergs stad, som har begränsade vattenresurser, finns i princip ingen organisation för att hantera vattenfrågorna. Tidigare fanns en VA-ingenjör som delade ansvaret för vattenfrågorna med Pia Ekström, men nu har den personen försvunnit så nu sitter Pia Ekström själv med vattenfrågorna. Detta har bland annat inneburit att hon ensam besvarat remisserna från vattenmyndigheten.

Nynäshamns kommun är en kustkommun med mycket vatten inom kommunens gränser. Vattenarbetet är uppbyggt så att det främst är VA-avdelningen som arbetar med frågan på ett brett plan. Tillsynsförbundet SMOFH hanterar tillsynen över de enskilda avloppen.

Stockholms stad är en stor kommun med många olika förvaltningar och bolag och där många av dem på ett eller annat sätt berör vattenfrågorna (de stora tekniska förvaltningarna, Stockholm Vatten AB, idrottsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna med flera). På kommunen arbetar de mycket med och har stor hjälp av Stockholms vattenprogram. I arbetet med vattenprogrammet finns en styrgrupp under vilken en samarbetsgrupp lyder. I samarbetsgruppen finns det sedan olika projekt och arbetsgrupper.

Har kommunen en tradition av att arbeta med vattenfrågor?

Alla respondenter anser att den egna kommunen har en tradition av att arbeta med vattenfrågor. Nynäshamns kommun nämner att de har arbetat med våtmarker, har en kustplan och säger själva att det finns ett gediget arbete med frågan och en stolthet i kommunen över det egna vattnet. Sundbybergs stad anser att de sedan länge arbetat med vattenfrågor, enligt intentionerna i ramdirektivet för vatten, då de sedan många år tillbaka varit delaktiga i vattensamarbetena för Igelbäcken och Bällstaån.

Som exempel på Stockholms stad långa tradition av att arbeta med vatten och vattenfrågor gavs exemplet med vattenprogrammet som funnits sedan mitten av 90-talet. Tack vare detta program har de en god kännedom och övervakning av kommunens recipienter. I intervjuerna lyftes även fram att kommunen har krav på skydd av dricksvattentäkter, att de arbetar med enskilda avlopp och har en strategi för hur de ska ta hand om dagvattnet.

Vilken vattenfråga anses vara viktigast?

De kommuner som intervjuats anger alla olika frågor som den mest akuta. I Nynäshamn kommun anses frågan om enskilda avlopp vara den viktigaste. Kommunen är en traditionell sommarstugekommun där många sommarbostäder omvandlats till fasta bostäder. Det gör att enskilda avlopp byggs i högre grad vilket ger ökade utsläpp av näringsämnen till närliggande sjöar, vattendrag och kustområden. Kommunen har i flera omvandlingsområden problem med enskilda avlopp och dricksvattenförsörjning.

I Sundbybergs stad som är en tätbebyggd region, görs kontinuerligt mer förtätningar och i staden finns en stor andel hårdgjorda ytor. Detta innebär att dagvatten är ett stort problem, både ur flödes- och föroreningssynpunkt. Dagvatten från gamla, centrala Sundbyberg leds i kombinerade system och vilket innebär att även dagvattnet renas i reningsverk, vilket bidrar till en onödig belastning på reningsverket.

I Stockholms stad finns få enskilda avlopp och staden har enligt Johan Rosén ett bra VA-nät med en god separering av dagvatten och avlopp. Hanteringen av ramdirektivet för vatten är det som just nu anses vara den mest akuta vattenfrågan.

”Den vattenfråga det är störst fokus på nu är vattendirektivet, vi ska till exempel utveckla och anpassa dagvattenstrategin så att den anpassas till vattendirektivet” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

En annan akut fråga som togs upp i intervjuerna med respondenterna från Stockholms stad är bedömningen av framtidsscenarioer till följd av klimatförändringar. Det råder bland annat osäkerhet kring hur klimatförändringarna kommer påverka exempelvis nederbörds mängder, havsvattennivån och eventuella översvämningrisker vilket gör det svårt att beräkna och dimensionera byggnader och ytor inför framtiden. Ändras förutsättningarna är det svårt att veta effekterna på kommunens vattenförekomster. Det är dock klarlagt att de kommer påverkas och därmed kommer även den fysiska planeringen beröras.

Hur arbetar kommunen med kraven som följer av EU:s ramdirektiv i arbetet med översiktsplanen?

Gemensamt för de kommuner som intervjuats är att de alla säger att de inte har någon speciellt uppbyggd organisation för att få in ramdirektivet för vatten i den fysiska planeringen. För att hantera denna fråga har kommunerna haft olika förutsättningar vilket är påtagligt när man pratar med dem.

Sundbybergs stad och Nynäshamns kommun har en likartad situation i att dessa kommuner är mindre än Stockholms stad och därför har mindre resurser både vad gäller ekonomi och personal. Sundbybergs stad och Nynäshamns kommun har arbetat respektive arbetar främst genom vägledning och att med hjälp av dem titta på åtgärdsprogrammet för att kunna se vilka av åtgärderna som ryms inom översiktsplaneringen. Stockholms stad har haft möjlighet till en större dialog inom kommunen och med länsstyrelsen.

Nynäshamns kommun har dock en dialog inom kommunen, bland annat genom att de en gång i månaden har ett så kallat ”översiktlig berednings” möte där planrelaterade frågor kan tas upp för en översiktlig bedömning av hur kommunen ska gå vidare i frågan. I dessa beredningsmöten deltar VA-förvaltningen, exploateringsavdelningen, planfolk med flera. VA-förvaltningen gör bedömningen kring vattenkvalitet. Även om detta ger ett bra stöd saknar Nynäshamns kommun någon på stadsbyggnadsförvaltningen som har helhetsgrepp och som är expert på vatten ur ett annat perspektiv än dricksvatten och avlopp. Tidigare fanns en tjänst motsvarande en kommunekolog men då den personen gick i pension saknas just den kompetensen.

”Även om VA jobbar mycket med de frågorna och med recipienterna, var det är lämpligt att lokalisera och så vidare, så hade det ändå varit värdefullt att ha någon med helhetsgreppet som sitter hos oss [på miljö- och samhälls

byggnadsförvaltningen]” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

I Nynäshamns kommun var, enligt Carolina Fintling, inriktningen för planen redan bestämd då hon började arbeta med översiktsplanen. Sundbybergs stad hade en liknande situation. Där var de stora dragen i översiktsplanen redan bestämda av politikerna då tjänstemännen kom in i arbetet. I Sundbybergs stad har dock arbetet varit mer tidspressat, med många möten och diskussioner på kort tid. Det har varit tydliga politiska viljor i botten och sedan har tjänstemännen fått förhålla sig och anpassa sig till det.

Situationen för Sundbybergs stad skiljer sig även på så vis att det där enbart var en tjänsteman som bevakade frågan om ramdirektivet för vatten och att det inte fanns tid att ta fram några nya underlag.

”Vi var därför tvungna att jobba enligt principen: detta har vi, detta vet vi. Det fanns inte tid för att plocka fram några nya underlag” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Carolina Fintling på Nynäshamns kommun säger att vattenarbetet nu är lite spretigt men att det pågår mycket bra arbete inom kommunen.

”I verkligheten har vi det ganska bra även om det inte är så uppstyrt på pappret” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Det lyfts under intervjun även fram att det är komplext med vatten och att det gäller att se vem som äger frågorna samt att få med detta i översiktsplanen.

”Det handlar om att dra ihop det och skapa någon sorts röd tråd som man kan dra nytta av i fortsatt planering och då ta in essensen i de olika frågorna och sammanfatta det och hänvisa hur man går vidare” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Förhoppningen är att det inte kommer bli något större problem att sammanställa det som finns och på så vis möta en del av de krav som finns i vattendirektivet.

”I och med att det ändå är ganska mycket saker som är gjorda är det ganska lätt ändå att plocka in dem.” Och sen är det vissa saker som måste kompletteras som kanske mer generellt handlar om deras sjöar och vattendrag och koppla det till hur ska vi i fortsatt planering (när kommer till detaljplanskedet och sånt) ge vägledning i översiktsplanen” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Stockholms stads arbete med att hantera ramdirektivet för vatten skiljer sig något från de andra två kommunerna. För det första har de ett separat stadsbyggnadskontor och en separat miljöförvaltning (på Sundbyberg stad och Nynäshamn kommuner är dessa hopslagna till en gemensam förvaltning). De har även betydligt mer resurser och därmed större möjligheter att ta fram underlag och diskutera frågan mer ingående. Båda respondenterna vittnar om att det varit en öppen dialog mellan miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret om hur de krav som följer av ramdirektivets åtgärdsprogram ska

tas in i planarbetet. När åtgärdsprogrammet var ute på remiss förra året insåg de att frågan skulle komma att påverka kommunens planarbete. För att reda ut de frågetecken som fanns om hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska hanteras i planarbetet initierade Stockholms stad ett vägledningsprojekt som även andra kommuner och Länsstyrelsen i Stockholms län deltar i. Syftet med projektet är att ta fram en vägledning för de fysiska planerarna på kommunen som ska handla om hur de i planarbetet mera konkret ska gå tillväga för att få in de krav som följer av ramdirektivet för vatten.

Stockholms stad har även kunnat stödja sig på det vattenprogram som de har arbetat med i kommunen sedan 90-talet. De ser även den nya översiktsplanen som ett första steg mot en mer samlad hantering av vattenfrågor i den fysiska planeringen. När det blir tydligare hur man ska hantera frågan om ramdirektivet för vatten kommer översiktsplaneringen att kunna fördjupas. När de tog fram översiktsplanen var de tvungna att avvakta åtgärdsprogrammet som kom i december samt klassningen av vattenstatusen.

”När vi gjorde översiktsplanen hade inte ens åtgärdsprogrammet kommit. Så detta är nog en fråga som vi kommer få plocka mer av in i översiktsplanen” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

I arbetet med översiktsplanen har miljöförvaltningen hjälpt stadsbyggnadskontoret med att ge en övergripande helhetsbild av vattenfrågorna samt att de även har förmedlat kontakten till experter när sådan har behövts inom något område. Det finns ännu inte någon riktig organisation för att ta hand om ramdirektivet för vatten inom översiktsplaneringen men de har börjat arbetet med att bygga upp en sådan organisation.

”Organisationen för att ta hand om vattendirektivet inom översiktsplanering är ej riktigt på plats, vi har ej kommit så långt. Men vi har tagit första steget och det är att få med det i planeringen. Vi har väl börjat ändå att i olika planärenden redovisa det här och stadsbyggnadskontoret är medvetna om det här med vattendirektivet och miljökvalitetsnormer. Det börjar sätta sig men riktigt hur man ska hantera det här är inte klart än. Länsstyrelsen uppmärksammar det också i olika planärenden. Men vi är bara i början av hela förvaltningscykeln och den får väl ge en bild av hur vi ska agera. Vi måste börja någonstans. Det tar tid” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Det finns även oklarheter kring hur kommunerna ska tänka då de ska bevilja tillstånd till verksamheter som påverkar recipienter enligt ramdirektivet för vatten. Detta gäller såväl kompletterande tillstånd för befintliga verksamheter som tillstånd till nya verksamheter. Det finns dock en förståelse för att detta i mångt och mycket är sådant de får lära sig efterhand.

”Men mycket av det är sådant som framtiden får utvisa och som kanske vi i viss mån måste verka fram” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Mellankommunal samverkan kring vatten

Att vattnet i och med den nya vattenförvaltningen ska administreras och hanteras avrinningsområdesvis utmanar kommunerna till att tänka utanför de traditionella kommunala gränserna och ställer krav på mellankommunala samarbeten.

Alla de kommuner som deltagit i intervjuundersökningen samverkar med andra kommuner inom vattenfrågor på ett eller annat sätt. De flesta av dessa samarbeten har pågått under flera år och rör ytvatten. Som exempel kan nämnas Bällstaåns vattensamarbete som både Stockholm Stad och Sundbybergs stad är delaktiga i eller vägledningsprojektet om vattendirektivet som diskuterats i föregående avsnitt. Stockholms stad nämnde även att de genom vattenprogrammet har samarbeten med flera andra kommuner.

Vägledningsprojektet var det enda samarbete som någon av kommunerna berättade om som det hade tagits initiativ till som en direkt följd av att vattendirektivet implementerats i den svenska lagstiftningen. Stockholms stad nämnde även att de genom vattenprogrammet har samarbeten med flera andra kommuner. Nynäshamns kommun anger att de arbetar med andra kommuner inom tillsynsförbundet, SMOFH, som gör mycket för att komma tillrätta med de enskilda avloppen.

Johan Rosén på Stockholms stad trodde att det med största sannolikhet kommer dyka upp fler samarbeten till följd av ramdirektivet för vatten, inte minst alla de vattenråd¹⁰ han tror kommer bildas.

”Vi har inte vattenråd än men det kan nog komma att bildas för det är ju ett sätt att jobba med frågan” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Attityder

Då det vid alla förändringar krävs att de som ska utföra förändringarna eller ändra arbetsmetoder är positiva till förändringen är det viktigt att även titta på kommunernas attityd till att implementera vattendirektivet inom översiktsplaneringen. Avsnittet fokuserar på den direkta attityden; vad kommunerna upplever som problem, vad de vill ha hjälp med samt vilka fördelar de ser med att de nu måste arbeta enligt EU:s ramdirektiv för vatten.

Svårigheter med implementeringen

De kommuner som intervjuats har relativt likartad syn på vad som är det svåra med implementeringen av ramdirektivet för vatten i översiktsplaneringen. Kommunerna har problem med att veta hur hårt de kan och ska gå fram. I detta är miljökvalitetsnormerna

¹⁰Ett vattenråd är ett regionalt och frivilligt samverkansforum som strävar efter att nå gemensamma helhetslösningar på de regionala vattentillgångarna (Vattenmyndigheterna för Västerhavet och Södra Östersjön, 2007).

för vatten en knäckfråga och för kommunerna gör det en stor skillnad om de tolkas som gränsvärde eller som mål. Kommunerna har en del frågor kring detta. Nynäshamns kommun uppgav till exempel att de är osäkra på hur de ska gå vidare med frågan. Osäkerheten rör att de inte vet hur de ska tolka miljö kvalitetsnormerna och att det är svårt att veta hur vattenstatusen påverkas av olika verksamheter.

”Hur ska man tolka det [miljö kvalitetsnormerna] och vad innebär det i till exempel detaljplaner att statusen inte ska förändras. Ingen som riktigt kan svara på det” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Åtgärderna i åtgärdsprogrammet anses av kommunerna vara för okonkreta och att målsättningarna ibland är orealistiska.

”Det finns verkligen ett behov av konkretisering och förtydliganden och hur vi ska göra praktiskt för att det ska funka och för att alla [kommunerna, länsstyrelsen och vattenmyndigheten] ska vara nöjda” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Sedan poängterar kommunerna att det även är svårt för att det är så komplext. Det är många parametrar som påverkar vattenkvaliteten och det finns de kumulativa effekterna. Nedan följer ett urval av ytterligare frågor som tagits upp under intervjuerna.

– Hur mäts vattenkvaliteten och vem har ansvar för att mäta den? Är det kommunen? Exploatören? Vem ska bekosta mätningen?

– Hur mycket måste man rena av vattnet för att ej försämra för recipienten?

– Det finns ett ickeförsämringskrav men finns det någon marginal? Kan man kompensera på något annat ställe?

– Är det okey med tillfällig försämring för att på sikt kunna genomföra större åtgärder i ett helt område?

Det finns dock en viss förståelse bland kommunerna för att det i detta läge är många frågetecken och att arbetet är i ett tidigt skede. På Stockholms stad påpekas att de nu har ett viktigt arbete i att komma vidare med hur de konkret ska arbeta med frågan.

”Det är viktigt att säkra upp arbetsformer som vi sedan kan följa, ingen har gjort det här innan och nu är det dags att göra det för första gången” (V. Kustvall Larsson, personlig kommunikation, 2010-05-10).

De säger även att det är krångligt nu och det är svårt att få intentionerna i direktivet att gå ihop och anpassa till bebyggelse men att det ständigt kommer ny kunskap och nya erfarenheter.

”Men vi är inne i ett väldigt tidigt skede och det kommer säkert ha hänt mycket om två år” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Finns det personer att fråga?

Kommunerna anser att det finns folk att fråga och alla nämner länsstyrelsen som en självklar instans. Nynäshamns kommun som är i början av arbetet har stor tilltro till att arbetet med VA-planen i stor utsträckning kommer att bidra till hur vatten tas upp i översiktsplanen och om de känner att kunskapen inom kommunen inte är tillräcklig så kommer de fråga länsstyrelsen.

De kommuner som redan är klara med översiktsplanen anser också att det finns personer att fråga men menar att problemet är att det inte finns någon som har svar på frågorna.

”Det finns många att fråga men alla tycker att det är svårt att tolka och veta hur man ska göra. Såväl den juridiska som naturvetenskapliga delen är knepig” (V. Kustvall Larsson, personlig kommunikation, 2010-05-10).

Sundbybergs stad vittnar om samma problematik.

”Frågan är hur vi ska förhålla oss till saker och ting och det vet inte länsstyrelsen i dagsläget” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

På Sundbybergs stad ställs förhoppningarna till den vägledning om ramdirektivet för vatten kopplat till den fysiska planeringen som länsstyrelsen och Stockholms stad håller på att ta fram. Pia Ekström tror att den kommer underlätta även hennes arbete och menar att för henne som sitter ganska ensam med frågan är det viktigt med sådana projekt som görs av kommuner med mer resurser för att det sedan kan komma även mindre kommuner tillgodo.

Vilken hjälp behövs?

Kommunerna vill dels få hjälp med vägledningar och dels med konkreta tips och exempel. Vägledningar skulle hjälpa kommunerna att förstå vattenmyndighetens och länsstyrelsens förväntningar och hur hårda krav de kan ställa på exploatörer. Kommunerna önskar också få veta hur intentionerna i vattendirektivet ska gå ihop med politikernas exploateringsvilja och vilka kriterier som länsstyrelsen tycker är viktiga och kommer bedöma i granskningsyttrandet.

”Det här förväntar vi oss, så här kommer vi bedöma när vi får in olika översiktsplaner för att yttra oss, de här kriterierna kommer vi utgå från när vi bedömer översiktsplanen” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Kommunerna vill även få hjälp med hur de ska skriva saker och ting rent juridiskt. Det finns ett behov av att få konkreta exempel på bland annat exploateringsavtal, planbestämmelse och detaljplaner. Situationen nu är att kommunerna upplever att det är svårt att omvandla åtgärderna i åtgärdsprogrammet till något konkret. De menar själva att det är ett tråget arbete och då de flesta kommuner har lite resurser innebär det att de behöver stöd.

”Vi behöver få mer konkreta krav och mer utvecklade underlag och bättre data” (V. Kustvall Larsson, personlig kommunikation, 2010-05-10).

Sundbybergs stad framhäver att det hade varit bra att få klarhet i hur det fungerar med de kommunala budgetarna då en kommun gör åtgärder i en annan kommun samt att det finns ett stort behov av att få hjälp med tolkningen av miljökvalitetsnormerna för vatten.

”Vi vill få hjälp med hur man ska tolka miljökvalitetsnormerna i det enskilda fallet. Vad ställer vattenmyndigheten för krav på oss och vad ska vi göra, hur hårt ska vi gå fram? Det måste bli tydligare vad vattenmyndigheten vill” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Stockholms stad framhåller att de har en viss idé om hur de ska arbeta med ramdirektivet för vatten inom den fysiska planeringen men att de ännu bara är i början av processen med att förstå hur de ska arbeta. Stockholms stad sätter stor tilltro till att vägledningsprojektet ska kunna reda ut en del av dagens frågor.

”Vi anar hur man kan jobba, exempelvis att det krävs mer samarbete över gränserna samt att man säkrar upp planeringsprocessen så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs” (V. Kustvall Larsson, personlig kommunikation, 2010-05-10).

Sedan vet kommunerna inte heller riktigt vilken hjälp de kommer behöva i framtiden eftersom att de är så nytt och de har inte gjort något liknande innan. Johan Rosén på Stockholms stad säger att det blir en fråga för framtiden att se vilken och hur mycket hjälp de behöver men att de på vattenmyndigheten måste ha resurser för att hjälpa kommunerna.

Kommunerna vet inte heller riktigt vilken hjälp de kommer att behöva i framtiden eftersom att de är så nytt och de har inte gjort något liknande innan. Johan Rosén på Stockholms stad säger att det blir en fråga för framtiden att se vilken och hur mycket hjälp de behöver men att de på vattenmyndigheten måste ha resurser för att hjälpa kommunerna.

”De kan ej begära att det ska finnas hur mycket kunskap som helst lokalt. Framtiden kommer nog utdana hur mycket hjälp vi behöver och de är nog också osäkra, vattenmyndigheten, på hur mycket de måste serva kommunerna och det får vi väl se hur krångligt det blir” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Fördelar med att Sverige antagit EU:s ramdirektiv för vatten

Trots att det nu, enligt kommunerna, är krångligt ser de ändå stora fördelar med att ramdirektivet för vatten har kommit in i det svenska vattenarbetet. De stora fördelarna är enligt kommunerna att:

- Vattenfrågorna får en större tyngd och lyfts politiskt. Det är viktigt för att få avsatt resurser för att arbeta med frågan.

- Det har blivit tydligare att de SKA arbeta med vattenfrågorna och att det är en resurs som är värdefull och som vi måste vara måna om och förvalta.
- Vatten ses nu utifrån ett större och mer långsiktigt perspektiv och att arbetet ska ske avrinningsområdesvis vilket lyfter fram att det är en kommunöverskridande fråga och att det måste finnas en mellankommunal samverkan.
- Det finns ett åtgärdsprogram vilket enligt kommunerna är bra för då åläggs alla att försöka göra sitt. Alla kommuner måste titta på frågan.

”Men det kan bli krångligt för en del för det åtgår ju en del resurser. Som tur var har denna kommunen en del resurser avsatta för att titta på frågan” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

Nynäshamns kommun påpekade även vikten av att verkligen få in ramdirektivet för vatten i översiktsplanen.

”Vi kan indirekt påverka väldigt mycket och ta in väldigt mycket i en översiktsplan. Vad vi vill och hur vi vill och hur vi faktiskt kan påverka” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Samarbetet med Länsstyrelsen i Stockholms län och vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt

Då det är länsstyrelsen och vattenmyndigheten som ställer krav men även ska ge hjälp och stöd åt kommunerna är det viktigt att kontakten mellan kommunen, länsstyrelse och vattenmyndighet fungerar bra.

Länsstyrelsen har haft en del seminarier och olika möten rörande ramdirektivet för vatten. Alla de kommuner som intervjuats har även haft kontakt med länsstyrelsen i samband med att ramdirektivets åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljökonsekvensbeskrivning kom ut på remiss förra våren.

Utöver detta har Sundbybergs stad inte haft någon närmre kontakt med länsstyrelsen i frågan i samband med översiktsplaneringen.

”Jag efterfrågade inte stöd från länsstyrelsen men jag vet inte riktigt vad det skulle ha varit heller. Vi gjorde ju det mesta jobbet med översiktsplanen före remissrundan. Men de [kommuner] som kommer nu kanske får mer stöd” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Inte heller Nynäshamns kommun har haft någon närmre kontakt med länsstyrelsen i frågan men de är som tidigare nämnts mitt uppe i sitt arbete. De känner att de dock fick ut mycket av remissmötet med länsstyrelsen i höstas.

”Detta [mötet] var mest för att kunna svara på remissen men var väldigt bra och det känns som att det även gett stöd till att kunna spinna vidare på nu i översiktsplanprocessen. Men nu har vi ingen kontinuerlig kontakt i frågan” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

I och med vägledningsprojektet har Stockholms stad haft ett mer intensivt samarbete med länsstyrelsen i frågan.

Generellt anser kommunerna att de mötts av ett trevligt bemötande på länsstyrelsen men det finns en viss frustration över att det är många frågor som länsstyrelsen inte har något svar på. Kommunerna har dock en förhoppning om att vägledningsprojektet som Stockholms Stad tagit initiativ till ska kunna ge svar på en del av frågorna. Då Nynäshamns kommun är i ett tidigt skede har de svårt att göra en bedömning av huruvida den information de har fått om hur ramdirektivet för vatten ska hanteras i översiktsplaneringen varit tillräcklig eller ej.

”Svårt att säga om vi fått tillräcklig information och underlag från länsstyrelse och vattenmyndighet för det känns som att vi precis har börjat” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Men det finns en frustration på Nynäshamns kommun över att länsstyrelsen inte yttrat sig över Nynäshamns samrådshandlingar. Nynäshamns kommun har väntat 5 månader på länsstyrelsens svar¹¹.

”De har fortfarande inte svarat på vår remiss och det är ett stort hinder i vårt arbete. Länsstyrelsen samordnar så många andra delar att vi inte kan strunta i dem även om vi bra gärna vill det. För det är inte okey att vänta så länge” (C. Fintling, personlig kommunikation, 2010-06-10).

Förtroendet är annars stort för länsstyrelsen och Nynäshamns kommun anser att de som sitter på länsstyrelsen är kompetenta och mycket kunniga. I övriga vattenrelaterade frågor har kommunerna kontakt med länsstyrelsen genom de vattensamarbeten de är delaktiga i. Dessa samarbeten och denna kontakt med länsstyrelsen är något som funnits under många år men Sundbybergs stad upplever att arbetet med ramdirektivet för vatten bidragit till att de nu har kontakt med fler personer på länsstyrelsen.

Angående kontakten med vattenmyndigheten nämner två av de tre tillfrågade kommunerna att de inte har eller har haft någon speciell kontakt med vattenmyndigheten. De säger och andra sidan att de inte heller känner att de behöver ha

¹¹ Den 12 juni 2010 fick Nynäshamns kommun Länsstyrelsens yttrande på ÖPns samrådshandling. 5 ½ månad efter att samrådstiden var slut eller uttryckt annorlunda har de haft 8 ½ månad på sig att besvara remissen.

någon specifik kontakt med vattenmyndigheten utan att det är länsstyrelsen som har den lokala kännedomen och som kan hjälpa dem mer specifikt.

”Länsstyrelsen är ju ändå deras förlängda arm och det är ju de som ska tolka och ha koll på länet så då kan man lika gärna ha kontakt med dem” (P. Ekström, personlig kommunikation, 2010-06-03).

Kommunerna nämner dock att de har tagit del av vattenmyndighetens olika dokument samt använder sig av VISS och vattenkartan, vattenmyndighetens informationstjänster.

Stockholms stad vittnar dock om att de haft en mer specifik kontakt med vattenmyndigheten. Dels för att en av länsstyrelsens representanter i vägledningsprojektet även representerar vattenmyndigheten men även genom att Virginia Kustvall Larsson, översiktsplanerare Stockholms stad, och Johan Rosén deltagit i några informationsmöten då vattenmyndigheten varit närvarande.

”Vi har en hyggligt god kontakt med det som händer på vattenmyndigheten” (J. Rosén, personlig kommunikation, 2010-05-17).

8.3. 3. Resultat av intervjun med Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsens syn på översiktsplanens roll i arbetet med EU:s ramdirektiv för vatten

Anette Björlin som är samordnare för arbetet med ramdirektivet för vatten på Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att den fysiska planeringen inom kommunerna har en stor roll i implementeringen av ramdirektivet i Sverige men tror även att det kan variera på vem i landet man frågar. I ett område med mycket jordbruksrelaterade problem är kanske lantmännen viktigare för att nå en god vattenstatus. Men i Stockholm spelar kommunen en mycket viktig roll då detta är ett län med mycket bebyggelse och där kommunen har rådighet över många områden och frågor för att förbättra vattenkvaliteten. Länsstyrelsen anser det viktigt att lyfta in vattnet i den fysiska planeringen och menar att kommunernas översiktsplaner måste lösa och ta upp:

- VA- frågan i omvandlingsområden där det ofta är gamla avloppslösningar som lätt blir överbelastade.
- Förtätningens påverkan på vatten. Då RUFSS räknar med att det i Stockholms län ska flytta in ett helt Göteborg under kommande 30 år kommer det innebära förtätningar och utbyggnad. Vatten tar plats och det är viktigt att redan i översiktsplanen ta hänsyn till detta genom exempelvis införandet av mångfunktionella ytor.

Översiktsplanen kan även fylla en funktion för de sjöar som är så små att de annars inte räknas inom ramdirektivet för vatten.

Kommunen har även en viktig samverkansroll. Stockholms län är ett län med 26 kommuner med många vattenområden och länsstyrelsen har inte tid och möjlighet att gå in i och styra upp samarbetet kring varje vattendrag. Kommunen kan samverka på en mer regional nivå och runt de små enskilda vattendragen. Under intervjun framhövdes även att kommunerna har en viktig roll då de ger tillstånd och utövar tillsyn på vissa verksamheter.

Synen på den egna rollen

Det är vattenförvaltningsförordningen och miljöbalken som är basen för länsstyrelsens arbete. Som tidigare nämnts i kapitel 2 har länsstyrelsen en roll att bistå vattenmyndigheten, få in vattenförvaltningsarbetet i vanliga arbetet samt att ge stöd till kommunen. På Länsstyrelsen i Stockholms län försöker de samverka med kommunerna efter de behov som finns, vilket ändrar sig med tiden. Länsstyrelsens sätt att arbeta med samverkan och vilken roll de tar är dynamisk och beroende av situationen och syftet med samarbetet. Stockholms länsstyrelse samverkar med kommunerna i vattenfrågor bland annat genom vattensamarbeten, bjuder in till seminarier, möten och erbjuder möjlighet till samordning av miljöövervakning.

Vad ser länsstyrelsen som svårigheten för kommunerna?

Länsstyrelsen tycker att det märks att vattendirektivsbegreppet är inarbetat och att kommunerna funderar och har frågor om vad arbetet kommer att innebära. Anette Björlin säger att även om kommunerna har arbetat med vattenfrågor tidigare och att det ibland kan vara svårt att skilja ”vanligt” vattenarbete från vattendirektivsarbete så innebär det ett nytt sätt att arbeta då det nu finns ett ramverk med nya begrepp, en tidsplan och normer att förhålla sig till.

En svårighet för kommunerna är enligt Anette Björlin att tjänstemännen har många olika ansvar och arbetsområden. Till exempel kan det vara en miljöinspektör eller livsmedelskontrollant som utöver dessa arbetsuppgifter samtidigt ska arbeta med vattenfrågor. Tidsmässigt får de inte tillräckligt med resurser för att hantera frågan. Ett viktigt led i att komma till rätta med detta är att få upp vattenfrågorna på den politiska agendan, vilket ramdirektivet i mångt och mycket lyckats med. Ett beslut från kommunstyrelsen om att tjänstemännen ska arbeta med frågan innebär att det är en större chans att det tilldelas resurser.

”Tidigare har mycket av vattenarbetet skett på grund av tjänstemännens personliga engagemang” (A. Björlin, personlig kommunikation, 2010-05-27).

Enligt länsstyrelsen finns det även en viss svårighet för kommunerna i att de inte får några statliga medel tillsatta för att arbeta med frågan. Det görs en hel del satsningar på frågor som berör ramdirektivet för vatten inom kommuner i länet men hur långt de har kommit är beroende på hur resursfördelningen ser ut inom kommunen. Under intervjun fördes exemplet Stockholm stad på tal då det är en kommun som ligger väldigt bra till

då de sedan länge har arbetat med vattenprogrammet och har resurser för att hantera frågan. Generellt går det att säga att om kommunen i stort har ett eftersatt vattenarbete så ligger de även efter i frågan om ramdirektivet för vatten och att fördelen med ramdirektivet för vatten är att alla nu måste börja dra i vattenfrågorna.

Vad planerar länsstyrelsen att göra för att underlätta kommunernas arbete?

I länsstyrelsens bedömning av de översiktsplaner som kommer in märks att vattendirektivet nämns mer och mer inom översiktsplanerna.

”Nästan alla översiktsplaner som vi får in tar upp vattenperspektivet och normerna och nu börjar det även märkas i detaljplanerna” (A. Björlin, personlig kommunikation, 2010-05-27).

Inom vissa kommuner, exempelvis Sollentuna kommun, har de kommit så långt att frågan nu även syns i bygglov. Att Sollentuna kommun har sådant stort fokus på vattenfrågorna beror på att det finns eldsjäljar, att det är politiskt förankrat och att det finns avsatta resurser vilket hör ihop med att det finns ett organisatoriskt stöd på alla nivåer som gör det lättare att fixa fram pengar och andra resurser.

På länsstyrelsen påpekar de vikten av att arbetet går hela kedjan. Det vill säga att frågan genomsyrar arbetet från översiktsplan ända ner till bygglovet.

”I framtiden ska vi underlätta med att förse med underlag och kunskap som behövs för att kunna svara upp mot normerna genom exempelvis vattenkvalitet och beskrivning av hur det ser ut” (A. Björlin, personlig kommunikation, 2010-05-27).

Länsstyrelsen tar just nu fram detta underlag tillsammans med vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt. Tanken är att göra en bättre beskrivning än den som finns i förvaltningsplanen för Norra Östersjöns vattendistrikt.

”Vi måste förbättra alla beskrivningar och göra fler beskrivningar av hur mycket vi måste minska för att uppnå god vattenkvalitet” (A. Björlin, personlig kommunikation, 2010-05-27).

Anette Björlin menar dock att en hel del planeringsunderlag redan finns eller håller på att tas fram och att dessa skulle kunna underlätta för kommunerna. Exempelvis finns det underlag för hur mycket hårdgjorda ytor det finns i vissa områden och om kommunerna känner till att det finns mycket hårdgjorda ytor i ett område så kan de ta beslut om att de inte bör planera för ännu mer hårdgjorda ytor. Men det är en långsiktig process att få fram underlagen och då det är ett fortlöpande arbete kommer det nya kunskaper och underlag hela tiden som länsstyrelsen försöker förmedla till kommunerna.

8.3.4. Resultat av intervjun med Norra Östersjöns vattenmyndighet

Synen på kommunens och översiktsplanens roll i det svenska arbetet med EU:s ramdirektiv för vatten

Enligt Lennart Sorby, vattenvårdsdirektör på Norra Östersjöns vattenmyndigheten i Västerås, spelar kommunerna en viktig roll i implementeringen av ramdirektivet för vatten då de har en roll som planerande organisationer och myndigheter som hanterar både vatten och avlopp. Översiktsplanens roll anses som mycket viktig då den är ett generellt styrdokument där kommunen tagit ställning och valt inriktning för handlingsvägar i samhällsplaneringen. Det är viktigt att få in vattenfrågorna i planeringen och vara långsiktigt smart. Vattenmyndigheten anser att vattenfrågan tas för given, vilket även speglas i översiktsplanerna där vattenfrågorna ofta inte lyfts fram och inte allt för sällan behandlas längst bak i översiktsplanen.

På vattenmyndigheten anses det mellankommunala arbetet vara centralt och att den situation vi har nu beror på brister i detta samarbete och brister i samarbetet mellan kommuner och länsstyrelse. Samarbetena kring information och samordning börjar dock enligt Lennart Sorby bli bättre men det är viktigt att samarbetet även genomsyrar själva genomförande fasen.

”Men insikten är på väg att vakna och även om planeringsmekanismerna för de vardagliga samarbetena inte finns idag så börjar det bli bättre” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

Lennart Sorby tycker det är tydligt att de politiska strukturerna gör det svårt och att de inte föder samarbete.

”Tjänstemännen är mer benägna till samarbete än politikerna” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

Synen på den egna rollen

Under intervjun påpekas att alla de 350 myndigheter i Sverige som på ett eller annat sätt arbetar med eller har ansvaret för någon vattenrelaterad fråga måste ta sitt ansvar. Vattenmyndighetens roll är sedan att samordna arbetet och skapa en gemensam vattenförvaltning för hela landet så att Sverige håller en gemensam profil mot EU. De ska även se till att göra nödvändig information tillgänglig för kommunerna genom exempelvis VISS och vattenkartan¹².

”Vi tillhandahåller info. Har byggt upp databas och vattenkartan. Vi försöker jobba mycket med databaserna” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

¹² Vattenkartan är en karta där det går att hitta geografisk information om svenska vattenförekomster (Vattenkartan, 2010).

Eftersom att det är ett stort land med 290 kommuner sker den mesta av kontakten med kommunerna främst mellan kommunerna och handläggare på länsstyrelsen. På en nationell nivå möter vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt kommunerna via de olika kommunförbunden för respektive län. Bland annat kommunförbundet i Stockholms län har visat ett stort intresse och är mycket aktiva på en regional nivå. Men engagemanget varierar över landet och alla kommuner är inte så aktiva och åsikten är att hur långt fram kommunerna är i olika projekt till mångt och mycket är avhängt på det politiska intresset. Lennart Sorby framhåller här vikten av vattenmyndighetens roll i att lyfta frågan. Vattenmyndigheten har dock inte koll på alla detaljer inom alla kommuner utan kommunen måste själv veta eller ta reda på hur situationen ser ut hos dem och därefter göra en handlingsplan.

Vilka är svårigheterna med implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Norra Östersjöns vattendistrikt?

Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt menar att Sverige nu går in i den svåra fasen och det som direktivet egentligen handlar om, själva genomförandefasen. Det som ska leda till att Sverige faktiskt uppnår en god status till 2015.

”I Sverige har vi jobbat med vattenfrågan länge men trots det har vi ändå inte god status på alla våra vatten” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

Lennart Sorby menar att detta är på grund av att det inte vidtagits rätt åtgärder eller att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga. Detta trots att Sverige har arbetat med frågan i arbetet med de svenska miljömålen.

”Det är först nu när vi kommer till genomförandefasen som vi kan se på allvar om kommunerna tagit till sig vattendirektivet eller inte” (L. Sorby, personlig kommunikation, 2010-05-19).

Åtgärderna ska vara vidtagna 2012 men på vattenmyndigheten är man nöjd om kommunerna och länsstyrelsen har gjort en handlingsplan till 2012. Den bör innehålla en planeringsagenda kring hur situationen ser ut och vad som behöver göras. Detta är viktigt inte minst för att kunna äska om pengar. Kommunerna måste själva göra handlingsplanen men tanken är att vattenmyndigheten och länsstyrelsen ska kunna bistå och hjälp till.

För vattenmyndigheten finns en svårighet i att föreskriva konkreta åtgärder. Dels för att de inte har den detaljerade kunskapen om förhållandena inom den enskilda kommunen, dels för att kommunerna har sitt kommunala självstyre som gör det svårt för andra myndigheter att detaljstyra kommunerna.

Vad planerar vattenmyndigheten att göra för att underlätta kommunernas arbete?

På vattenmyndigheten vet man att det kommer dröja innan alla underlag tagits fram men att detta egentligen är ett litet problem då de kommer att komma så småningom. Just nu håller vattenmyndigheten på att plocka fram ett åtgärdsunderlag som ska ge mer vägledning till åtgärdsprogrammet så att det blir lättare för kommunen att förstå vad de ska göra.

Det finns även en plan att göra de digitala informationskällorna, VISS och vattenkartan, mer användarvänliga.

9. DISKUSSION

9.1. HÄNSYN I ÖVERSIKTSPLANEN

Frågeställningen som detta avsnitt avser att diskutera är i vilken utsträckning kommunerna tagit hänsyn till miljö kvalitetsnormerna för vatten och åtgärderna i sina översiktsplaner. Även orsakerna till resultaten diskuteras.

Analysen av översiktsplanerna och intervjustudien visar att kommunerna i stor utsträckning har avvaktat med att ta in miljö kvalitetsnormer för vatten och åtgärderna i åtgärdsprogrammet i sina översiktsplaner. Det går att tänka sig många anledningar till varför kommunerna avvaktat med att ta in frågan i översiktsplanen. Ett skäl kan vara att åtgärdsprogrammet och miljö kvalitetsnormerna för vatten inte antagits då kommunernas översiktsplaner och samrådshandlingar utformades. Intervjuerna visade dock att medvetenheten om dokumenten och deras innehåll funnits under utformningen av översiktsplanen och Sundbybergs stad berättade att de försökte belysa frågan, men att det var svårt att veta vad de föreskrivna åtgärderna innebar. Intervjusvaren visar även att kommunerna upplever att kommunikationen och samarbetet fungerar bra med vattenmyndighet och länsstyrelse. Enkätstudien och intervjustudien visar att kommunerna även är väl medvetna om ramdirektivet och åtgärdsprogrammet och förstår betydelsen av att de förs in i den fysiska planeringen. Det studier visar som huvudskälet till att kommunerna inte behandlat åtgärderna och miljö kvalitetsnormerna för vatten i översiktsplanen är att kommunerna varit osäkra på hur de ska gå tillväga. Åtgärderna anses vara för okonkreta och tjänstemännen har svårt att tolka vad kraven innebär.

Analysen av de intervjuade kommunernas översiktsplaner bekräftar det som tidigare nämnda rapporter från Norra Östersjöns vattenmyndighet (2009) och Södra Östersjöns vattenmyndighet (2007) kommit fram till. Vattenfrågorna ges en liten roll i översiktsplanen och när vattenfrågor tas upp så görs enbart en beskrivning av frågan och ytterst sällan lämnas konkreta förslag på hur man i kommunen ska verka för att hantera frågan. Ska Sverige komma till rätta med vattenfrågorna krävs det att frågorna lyfts och att de förs in i översiktsplanen på ett tydligare sätt. Vattenfrågan måste därför få utrymme efter antalet vattenförekomster inom kommunen och i vilken utsträckning som åtgärder behövs för dessa. I dagsläget ges markfrågan, enligt mig, ett oproportionerligt stort utrymme jämfört med vattenfrågan.

Det bör dock noteras att det är upp till kommunerna själva att bestämma hur mycket av vattenfrågorna de vill ha med i översiktsplanen. I Sverige finns ett kommunalt planmonopol som ger kommunerna frihet att utforma översiktsplanen efter eget tycke (förutsatt att den tillgodoser riksintressen, inte överskrider miljö kvalitetsnormer, att mark- och vattenanvändningen som berör flera kommuner samordnats och att den bebyggelse som planläggs tar hänsyn till de boendes och övrigas hälsa). Att döma av enkätsvaren, analysen av översiktsplanerna och intervjuerna vill kommunerna få in

frågan om miljö kvalitetsnormerna för vatten och åtgärderna i åtgärdsprogrammet i översiktsplanen.

Stockholms stad har ett vattenprogram som på ett metodiskt sätt beskriver ytvattenförekomsterna inom kommunen och åtgärder för dessa samt hur kommunen ska arbeta med vattenfrågan. Detta dokument skulle andra kommuner kunna använda som inspirationskälla för det egna vattenarbetet. Det är intressant att notera att trots att Stockholms stad har ett sådant gediget dokument så berör de i sin översiktsplan inte vattenfrågan i någon större utsträckning. Utifrån intervjuerna med kommunens tjänstemän drar jag slutsatsen att detta beror på att de inte visste hur de skulle gå tillväga och i vilken mån vattenprogrammet uppfyller kraven i vattendirektivets åtgärdsprogram.

9.2. HUR SER KOMMUNERNA PÅ KRAVEN

Generellt sett är kommunerna positiva till ramdirektivet för vatten och tror att det i det långa loppet kommer att gynna deras arbete med vattenfrågorna. Att tjänstemännen är positiva till frågan kan bero dels på att många av tjänstemännen är intresserade av vattenfrågan och vill att kvaliteten på vattnet ska bli bättre, dels på att direktivet kan komma att underlätta deras arbetssituation. Inom kommunen är det många frågor som konkurrerar om kommunpolitikernas uppmärksamhet och kommunens resurser. Direktivet kan hjälpa till att uppmärksamma vattenfrågan och lyfta upp den på den politiska agendan.

Kraven i åtgärdsprogrammet

Enkät- och intervjustudien visar att tjänstemännen upplever att de krav som föreskrivs i åtgärdsprogrammet är för oprecisa och för övergripande och att det till mångt och mycket är upp till den enskilda tjänstemannen att göra alla bedömningar. Detta blir en för tjänstemännen frustrerande situation då de har begränsat med tid och resurser. Tjänstemännen måste ges tillräckligt med tid att sätta sig in i frågan och vattenmyndigheten och länsstyrelsen måste hjälpa kommunerna att reda klarhet i vad åtgärderna i åtgärdsprogrammet innebär.

Länsstyrelsen och vattenmyndigheten är medvetna om att kommunerna upplever åtgärderna som okonkreta och vattenmyndigheten håller på att ta fram ett underlag som ska ge mer preciserade åtgärder för att underlätta för kommunerna att tolka vad de ska göra. Det finns dock en problematik för vattenmyndigheten i det kommunala självstyret som ger tveksamheter kring hur pass detaljerade krav vattenmyndigheten kan ställa på kommunerna. Det finns även en praktisk aspekt kring frågan då distriktet omfattar ett stort geografiskt område och det dessutom är kommunen som har den lokala kännedomen men båda sidorna måste ta sitt ansvar och hitta en bättre balans.

- Vattenmyndigheten måste föreskriva åtgärder som är mer konkreta än de som finns i dagsläget (vilket nu också sker i och med åtgärdsunderlaget). Det är viktigt att kommunerna får klarhet i vilka

krav som gäller från vattenmyndigheten och vilka krav de som tillståndsmyndighet kan ställa på andra aktörer.

- Länsstyrelsen och vattenmyndigheten måste fortsätta arbetet med att vägleda kommunerna och se till att de nya rön och vägledningar som dyker upp förs vidare till kommunerna.
- Kommunerna måste ta sin del av ansvaret genom att ta initiativ och börja ta i frågan och acceptera att detta är en fråga där ”övning kommer ge färdighet”. Ett första steg kan vara att göra en handlingsplan.

Det är viktigt att se till att de krav som ställs förtydligas och att arbetet med vattenfrågan och ramdirektivet för vatten inte blir beroende av enskilda tjänstemäns intresse i frågan.

Då detta är första gången det har upprättats ett åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten kan det nog till mångt och mycket ses som en ”provomgång”. För vattenmyndigheten är det svårt att redan första gången veta vilken nivå de ska lägga åtgärderna på. Det finns även en medvetenhet om att många av Sveriges vattenförekomster inte kommer hinna nå målet om god status till år 2015 och att arbetet kommer att hålla på till åtminstone år 2027.

Miljö kvalitetsnormerna för vatten

Många av de intervjuade tjänstemännen uppfattade vattendirektivets miljö kvalitetsnormer som en stor knäckfråga. Kommunerna vet inte om de ska tolka miljö kvalitetsnormerna som gränsvärden eller riktvärden. Hur de tolkas får effekt på vilka krav kommunen ska ställa på sig själv och andra aktörer i kommunens roll som tillsynsmyndighet. Under intervjun med vattenmyndigheten framgick att vattenmyndigheten inte lade så stor vikt vid frågan om hur miljö kvalitetsnormerna ska tolkas. De ansåg att det är en fråga som kommer lösa sig med tiden och att det istället är genomförandet som är det som kommunerna bör fundera över. Vattenmyndigheten har rätt i att fokus bör vara på genomförandet men för kommunerna har frågan om hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska tolkas att göra med genomförandet och det är därför en fråga som bör prioriteras och redas klarhet i.

9.3. BEREDSKAP

Både enkät- och intervjustudien visar att det finns en medvetenhet om och ett intresse för frågorna om ramdirektivet hos tjänstemännen och att det torde finnas förutsättningar för en bra hantering av vattenfrågorna i översiktsplaneringen framöver. Det finns dock en del som måste ske innan kommunerna kommer dit. För att kommunerna ska kunna hantera frågan på ett bra sätt måste det finnas en organisation för att hantera frågan, de rätta operationella instrumenten, ett mellankommunalt samarbete, ekonomiska resurser

samt att frågan kommer in i ett tidigt planeringsskede. Nedan diskuteras hur kommunerna hanterar dessa aspekter.

Organisation

Det är viktigt att frågan om ramdirektivet inte hamnar på en enskild förvaltning utan att vattenperspektivet och ramdirektivet genomsyrar de traditionella områdesuppdelningarna. På så vis bildas en bredare dialog med flera perspektiv vilket ger förutsättningar för bättre lösningar och åtgärder. Ett tydligt uttalat ansvar för att det inom kommunen ska ske ett samarbete i frågan är också viktigt.

Under studiens utförande har det märkts en tendens till att politikerna gärna lägger frågan om ramdirektivet för vatten på VA-förvaltningen. Men det är inte säkert att alla de krav som följer av ramdirektivet för vatten hamnar inom VA-förvaltningens område. Kopplingen mellan VA frågor och kraven som följer av ramdirektivet är olika beroende på hur kommunen får sitt vatten och antalet vattenförekomster i kommunen. Politikerna bör vara medvetna om det bör göras en skillnad på VA-frågorna och kraven som följer av ramdirektivet för vatten.

Som det är nu finns det inte hos någon av de kommuner som intervjuats en uppbyggd organisation kring hur frågan om åtgärderna och miljö kvalitetsnormerna för vatten ska hanteras. På många håll är dock en sådan organisation på gång och enkätstudien visade att nästan alla kommuner hade diskuterat ramdirektivet för vatten och hur det ska hanteras inom den fysiska planeringen. Anledningen till att det inte finns en uppbyggd organisation beror knappast på tidsbrist, för kommunerna har vetat sedan 2004 att åtgärdsplanerna ska komma. Antagligen handlar det mer om en ovana att tänka bortom de fasta områdesuppdelningarna. Kraven i ramdirektivet gör att det blir mycket olika frågor att hantera och på kommunen blir det nog lätt så att alla förvaltningar sitter själva med sitt även om råd och stöd tas från en del av de andra förvaltningarna.

För att få en bra övergripande syn på vattenarbetet inom kommunen behövs det inrättas en tjänst som vattenstrateg, på samma sätt som att det på vissa kommuner finns en energi- och klimatstrateg. Denna person skulle ansvara för samordning av vattenarbetet inom kommunen.

Operationella instrument

Även om de intervjuade kommunerna uppger att de till stor del har avvaktat med att ta in ramdirektivet för vatten i översiktsplanen visar analysen av planerna att de bedömningsområden som satts upp för studien i viss utsträckning nämns och beskrivs i översiktsplanen. Eftersom kommunerna alltid har jobbat med vattenfrågan, även om det inte har varit enligt vattendirektivet, så finns redan de operationella instrumenten inom kommunen för att hantera vattenfrågor.

Viktigt är dock att kommunerna kan integrera det arbetssätt som vattendirektivet bygger på i det fortsatta arbetet med vattenförvaltningen och att de lyckas omvandla de

operativa instrument som redan finns i kommunen så att de passar arbetet med ramdirektivet. En förutsättning för att nå framgång i detta arbete är att kommunerna får tillräckligt med stöd och hjälp från länsstyrelsen och vattenmyndigheten i det fortsatta arbetet.

I intervjuerna märktes det att Stockholms stad har kommit längre i sitt vattenarbete än de andra kommunerna. Dels har de vattenprogrammet, dels har de initierat ett vägledningsprojekt med länsstyrelsen. Att de kommit så långt fram i arbetet beror främst på att kommunen har jämförelsevis större resurser och därför kan arbeta mer ingående med frågorna vilket i sin tur ger en större kompetens och kunskap inom området.

Mellankommunalt vattensamarbete

För att kunna hantera ramdirektivets krav om att arbeta avrinningsområdesvis är det viktigt att bedriva ett mellankommunalt samarbete. Kommunerna bör se detta som en chans att utbyta erfarenheter och lära sig av hur andra kommuner hanterar frågan.

Alla kommuner som deltagit i enkät- och intervjustudien är med i någon form av mellankommunalt samarbete kring vatten som har funnits sedan tidigare. Kommunerna kunde i enkäten ange om vattensamarbetena handlade om grundvatten, dricksvatten eller ytvatten. Intressant nog berör de flesta samarbeten ytvatten. Att inte dricksvatten är den fråga som är vanligast att samarbeta kring kan bero på att dricksvattentäkterna ofta är mer samlade och kanske därför inte sträcker sig över lika många kommungränser som annat ytvatten.

Finansiering

Ingen av de intervjuade kommunerna nämnde något om att de hade problem med att finansiera arbetet med ramdirektivet för vatten. Däremot tog både länsstyrelsen och vattenmyndigheten upp att kommunerna inte har fått några pengar fördelade till sig för att genomföra åtgärder. Då situationen på många kommuner är att det är knappa resurser vad gäller tid, pengar och tjänstemän är det inte svårt att föreställa sig att finansieringen kan komma att bli ett problem.

Det går att få ekonomiskt stöd via exempelvis LOVA¹³ men av någon anledning har detta bidrag inte använts i så stor utsträckning. Vad detta beror på är oklart. En anledning till detta kan vara att kommunerna inte är medvetna om att dessa bidrag finns, en annan anledning kan vara att kommunerna själva måste gå in och betala halva beloppet av åtgärdens kostnad. Ytterligare ett skäl kan vara att kommunerna helt enkelt

¹³ LOVA är ett ekonomiskt vattenvårdsstöd som kommuner och ideella organisationer kan ansöka om. Stödet är tänkt att gå till projekt som minskar kväve- och fosforutsläpp, som bidrar till övergödningen av Östersjön. Stödet kan som mest täcka 50 procent av projektets kostnader. Stödet har en volym på 120 miljoner kronor per år (Miljödepartementet, 2009).

ännu inte kommit så långt att de börjat fundera på hur åtgärderna ska finansieras eftersom att de ännu inte förstår vilka krav som ställs på dem och vad de innebär.

Få in vattenfrågan tidigare i planeringen

Nu är det en lite speciell situation då kommunerna i viss grad avvaktat att ta med åtgärdsplanen och ramdirektivet för vatten i avvaktan på åtgärdsprogrammets fastställande. Men generellt har arbetet med studien gett känslan av att vattenfrågorna inte är med i processen från början utan att den kommer in senare i processen där de då får anpassa sig efter de ”stora” frågorna. För att få till en integrerad vattenförvaltning bör kommunerna vara vaksamma på detta och ta med vattenfrågorna i planeringen redan från början.

9.4. RELEVANS AV STUDIEN OCH FORTSATTA STUDIER

Denna studie är viktig för att den bekräftar vad Norra Östersjöns vattenmyndighet (2009) och Södra Östersjöns vattenmyndighet (2007) kommit fram till i sina studier, att vattenfrågorna inte tas upp i tillräckligt stor grad i översiktsplaneringen. Studien är även ett underlag för länsstyrelsen och vattenmyndigheten där de kan få uppslag på var de bör rikta sina framtida insatser i frågan.

För att föra vidare diskussionen om översiktsplanering och ramdirektivet för vatten skulle det vara intressant att utföra en liknande studie om något år för att följa upp hur kunskapsläget har förändrats och vilka lärdomar som kan dras av de olika vägledningar som då förhoppningsvis kommer att finnas. För att lära sig av andras erfarenheter skulle det även vara intressant med en undersökning som studerar hur andra myndigheter, som har åtgärder föreskrivna i åtgärdsprogrammet, hanterar och genomför de krav som ställs på dem genom ramdirektivet för vatten, till exempel Jordbruksverket och Trafikverket.

10. SLUTSATSER

Syftet med studien var att belysa hur kommunerna i Stockholms län under arbetet med översiktsplanen hanterat och tagit hänsyn till miljö kvalitetsnormerna för vatten och åtgärdsprogrammet som riktar sig till kommunerna i Norra Östersjöns vattendistrikt. De slutsatser som går att dra av studien är att alla de intervjuade kommunerna var medvetna om åtgärdsprogrammet och miljö kvalitetsnormerna för vatten och att det påverkade den fysiska planeringen men att kommunerna i stor utsträckning avvaktat med att hantera frågorna i översiktsplanen därför att de är osäkra på hur frågorna ska hanteras.

Studien skulle även belysa hur kommunerna såg på de krav som ställs på dem och vilket stöd kommunerna upplever att de behöver. Kommunerna i Stockholms län är generellt positiva till ramdirektivets intentioner. Men de åtgärder, som föreskrivs i åtgärdsprogrammet, upplevs som alltför övergripande och oprecisa och kommunerna har därför svårt att veta hur de ska hantera direktivets krav i översiktsplaneringen. Det är därför viktigt för kommunerna att åtgärderna i åtgärdsprogrammets ges en mer konkret utformning och att det ges referensexempel på hur åtgärderna kan hanteras. Vilken rättsverkan miljö kvalitetsnormerna har juridiskt bör klarläggas både för de som ska ställa krav enligt dem och för dem som ska uppfylla kraven.

Positivt är att det inom kommunerna redan finns uppbyggda system för hur de ska hantera vissa vattenfrågor, som exempelvis hanteringen av enskilda avlopp, samverkan med andra kommuner och vattenskyddsområden. Det finns dock inte någon uppbyggd organisation på någon av kommunerna för hanteringen av miljö kvalitetsnormerna för vatten och de föreskrivna åtgärderna. Kommunerna måste integrera det arbetssätt som vattendirektivet bygger på i det fortsatta arbetet med vattenförvaltningen och omvandla de operativa instrument som redan finns i kommunen så att de passar arbetet med ramdirektivet. Politikerna behöver se vikten av vattenfrågorna och de, tillsammans med tjänstemännen, behöver verka för att de krav som följer av EU:s ramdirektiv för vatten ses utifrån ett helhetsperspektiv och inte hamnar på en enskild förvaltning. Alla de förvaltningar som på något vis hanterar vattenfrågor måste se sitt ansvar och det är viktigt att det byggs upp en organisation där dessa förvaltningar kan föra ett nära samarbete.

Förutsättningarna för att hantera kraven som följer av ramdirektivet för vatten finns alltså, även om det kommer kräva en del arbete, tid och vilja.

11. REFERENSER

- Borja, Á. (2005). "The European water framework directive: A challenge for nearshore, coastal and continental shelf research." *Continental Shelf Research*, Volume 25 (14), s.1768-1783.
- Boverket (2010a). Översiktsplaneprocessen [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Planera/Kommunalplanering/Oversiktsplanering/Oversiktsplaneprocessen/>. [2010-08-10].
- Boverket (2010b). *Om boverket* [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Om-Boverket/>. [2010-08-10].
- Boverket (2004). *Vattendirektivet och fysiskplanering- Hur kommer den nya vattenplaneringen att påverka den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen*. Boverket, Karlskrona, ISBN: 91-7147-840-X.
- Christensen, J., Palmér Rivera, M. & Johansson, M. (2008). *Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till*. En rapport utgiven av Länsstyrelsen i Skåne Län, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2008:44. ISBN 978-91-86079-27-7.
- Dahmström, K. (2005). *Från datainsamling till rapport. Att göra en statistisk undersökning*. Studentlitteratur, Lund.
- Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (2000/60/EG). *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* nr L 197 21/07/2001 s. 30-37.
- Europeiska kommissionen (2007). Commission staff working document [elektronisk]. Tillgänglig: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/pdf/sec_2007_0362_en.pdf. [2010-08-16].
- Europeiska kommissionen (2010). Tillämpning av EU-rätten [elektronisk]. Tillgänglig: http://ec.europa.eu/community_law/introduction/what_directive_sv.htm. [2010-08-16].
- Europeiska miljöbyrån (2010). *Everything about fresh water in Europe* [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.eea.europa.eu/highlights/everything-about-fresh-water-in-europe>. [2010-08-10].
- Förordning om kvaliteten på vattenmiljön (SFS 2004:660). Miljödepartementet, Stockholm.
- Hansson, M. & Håkansson, B. (2004). *Indelning av Svenska Övergångs- & Kustvatten i typer enligt Ramdirektivet för Vatten*. SMHI, diarenr: 2002/1796/1933.

- Holme, J. & Solvang, B. (1991). *Forskningsmetodik, Om kvantitativa och kvalitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund.
- Kallis, G. & Butler, D. (2001). "The EU water framework directive: measures and implications". *Water Policy*, Volume 3 (2), s.125-142.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur
- Lundquist, L. (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur, Lund.
- Länsstyrelsen i Skåne län (2009). Planprocessen [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Samhallsplanering/Oversiktsplan/Planprocessen.htm>. [2008-08-20].
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2010). Hur mår miljön? [elektronisk]. Tillgänglig: http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage_____2541.asp. [2010-08-10].
- Miljödepartementet (2009). Regeringen inför ett särskilt statligt bidrag till lokala vattenvårdssatsningar som förbättrar havsmiljön (LOVA) [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/62/49/21d502c3.pdf>. [2010-08-22].
- Naturvårdsverket (2008). Vattenförvaltning, steg för steg [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Vattenforvaltning/Vattenforvaltning-steg-for-steg/>. [2010-08-10].
- Naturvårdsverket (2010). Introduktion till miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten och deras tillämpning. Dnr 190-2850-10 Rv, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Nixon, S.C., Lack, T.J. & Hunt, D.T.E. (2000). *Europas vatten: Används det på ett hållbart sätt? Tillstånd, framtidsutsikter och frågor*. Water Research Centre, Europeiska miljöbyrån, Köpenhamn.
- Norra Östersjöns vattenmyndighet (2009a). *Vatten i översiktsplaner- sammanställning av de kommunala översiktsplanerna i Norra Östersjöns vattendistrikt*. Länsstyrelsen i Västmanlands län, Rapport 2009:11, diarenr: 537-5192-09.
- Norra Östersjöns vattenmyndighet (2009b). *Förvaltningsplan för Norra Östersjöns vattendistrikt 2009-2015*. Länsstyrelsen i Västmanlands län, diarenr: 537-10294-09.
- Norra Östersjöns vattenmyndighet (2009c). *Åtgärdsprogram för Norra Östersjöns vattendistrikt 2009-2015*. Länsstyrelsen i Västmanland, diarenr: 537-10296-09.
- Norrsvatten (2010). Om Norrsvatten [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.norrsvatten.se/Om-Norrsvatten/>. [2010-08-13].
- Nynäshamns kommun (2009a). Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.nynashamn.se/Bygga--bo/Vatten-och-avlopp/Dricksvatten.html>. [2010-08-13].

Nynäshamns kommun (2009b). Dagvattenpolicy [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.nynashamn.se/Bygga--bo/Vatten-och-avlopp/Dagvattenpolicy.html>. [2010-08-13].

Nynäshamns kommun (2010). *Samrådshandling översiktsplan för Nynäshamns kommun 2010* [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.nynashamn.se/download/18.3b8b1e1f124983c07be800040/%C3%96P-nynashamn091026.pdf>. [2010-08-13].

Olsson, R. (2006). "Water Framework Directive WFD Implementation in a European Perspective". *Kungl.skogs- och lantbruksakademiens tidskrift*, nr 8, ISBN 91-85205-41-9.

Petersen, T., Klauer, B. & Manstetten, R. (2009). "The environment as a challenge for governmental responsibility — The case of the European Water Framework Directive". *Ecological Economics*, Volume 68 (7), s.2058-2065.

Regeringskansliet (2009). *Svara på remiss – hur och varför Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*. SB PM 2003:2.

Regeringskansliet (2010a). Regeringskansliets ordlista [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/2483/a/17387#F>. [2010-08-16].

Regeringskansliet (2010b). Den kommunala självstyrelsen [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/1906/a/12249>. [2010-08-10].

Regionplane- och trafikkontoret (2010). *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen– RUFSS 2010, Samrådsförslag*. Stockholms läns landsting, Stockholm. ISBN 978-91-85795-12-3.

Statistiska centralbyrån (2000). *Arealens fördelning i länet och övriga landet* [elektronisk]. Beställd av Stockholms länsstyrelse, Tillgänglig: <http://www.ab.lst.se/upload/fakta/areal.pdf>. [2010-08-13].

Statistiska centralbyrån (2009). Län och kommuner [elektronisk]. Tillgänglig: http://www.scb.se/Pages/List____257263.aspx. [2010-08-13].

Statistiska centralbyrån (2010). Statistikdatabasen. Tillgänglig på <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp>.

Stockholms stad (2009). *Samråd kring förslag till miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplan samt miljökonsekvensbeskrivning för Norra Östersjöns vattenmyndighet- Remiss från vattenmyndigheten Norra Östersjöns vattendistrikt*. Stockholms stad, PM 2009:144 RII.

Stockholms stad (2010a). Stockholms översiktsplan [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Stadsbyggnadskontoret/Oversiktsplan/>. [2010-08-13].

Stockholms stad (2010b). Vatten [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.stockholm.se/KlimatMiljo/Vatten/>. [2010-08-13].

Stockholms stad och Stockholm vatten (2000). *Vattenprogram för Stockholm 2000- Allmänt faktaunderlag till strategier för Stockholms vattenarbete*. Stockholm stad, Stockholm.

Stockholms stad och Stockholm vatten (2006). *Program för Stockholms vattenarbete 2006 – 2015*. Stockholms stad, Stockholm.

Stockholm Vatten (2010). Om oss [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.stockholmvatten.se/sv/Om-oss/>. [2010-08-21].

Sundbybergs stad (2010a). Planprocessen [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.sundbyberg.se/kommunalservice/boochbygga/stadsplaneringochbyggprojekt/planprocessen.4.6019e74910f821fb10480003190.html>. [2010-08-10].

Sundbybergs stad (2010b). Ny översiktsplan för Sundbybergs stad [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.sundbyberg.se/kommunalservice/boochbygga/stadsplaneringochbyggprojekt/nyoversiktsplan.4.4e762d5c11a7defd6ff8000241840.html>. [2010-08-13].

Sundbybergs stad (2010c). Kommunala bolag och förbund [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.sundbyberg.se/omsundbyberg/kommunabolagochforbund.4.1af33d6f5bc512c717fff44160.html>. [2010-08-13].

Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund (2010). Om oss [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.smohf.se/Kontakta-oss/>. [2010-08-13].

Södra Östersjöns vattenmyndighet (2007). *Den nya vattenförvaltningen – ett instrument i den kommunala planeringen*. Länsstyrelsen Kalmar län.

Torstensson, Å. & Abresparr, E. (2010). *Åtgärdsprogram och tillämpning av miljökvalitetsnormer*, Lagrådsremiss, Stockholm.

VattenInformationssystem Sverige (2010). Databas över Sveriges vattenförekomster. Tillgänglig: www.viss.lst.se/.

Vattenkartan (2010). Databas över geografisk information om svenska vattenförekomster. Tillgänglig: <http://www.gis.lst.se/vattenkartan/>

Vattenmyndigheterna (2009a). *Vattenförvaltningen 2008- En rapport från vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete*. Tryckt av Danagårds Grafiska.

Vattenmyndigheterna (2009b). Om vattenmyndigheterna [elektronisk]. Tillgänglig:
http://cmsweb.lst.se/vattenmyndigheten/Om_vattenmyndigheterna/. [2010-08-21].

Vattenmyndigheterna (2010). Ordlista [elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.vattenmyndigheterna.se/vattenmyndigheten/Projektwebbar/VISS/ordlista/ordlistag.htm>. [2010-08-16].

Vattenmyndigheterna för Västerhavet och Södra Östersjön (2007). *Vattenråd teori och praktik- Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt*. Tryckt av Responstryck.

Västerhavets vattenmyndighet (2010). Ytvatten - Arbetssätt och förutsättningar vid statusklassificering [elektronisk]. Tillgänglig:
http://www.lst.se/vattenmyndigheten/amnen/Vasterhavet/beslut_FP/status2009/ytvatten.htm. [2010-08-13].

Muntliga referenser

Björlin, Anette (2010). Vattenförvaltningsamordnare, Länsstyrelsen i Stockholms län, (2010-05-27)

Ekström, Pia (2010). Miljöhandläggare, Sundbybergs stad, (2010-06-03)

Fintling, Carolina (2010). Samhällsplanerare, Nynäshamns kommun, (2010-06-10)

Kustvall Larsson, Virginia (2010). Översiktsplanerare, Stockholms stad, (2010-05-10)

Rosén, Johan (2010). Miljöutredare, Stockholms stad, (2010-05-17)

Sorby Lennart (2010). Vattenvårdsdirektör, Norra Östersjöns vattenmyndighet, (2010-05-19)

BILAGA 1

ANDELEN VATTENFÖREKOMSTER SOM UPPNÅR GOD EKOLOGISK STATUS, GOD KEMISK STATUS OCH GOD KVANTITATIV STATUS

Information om antalet vattenförekomster och vattenstatusen är hämtad från VattenInformationsSystem Sverige, VISS, (2010-06-15).

Stockholms län och Norra Östersjöns vattendistrikt

Tabell B1. Antal vattenförekomster.

	Stockholms län		Norra Östersjöns vattendistrikt	
	Antal (st)	Storlek (km ²)	Antal (st)	Storlek (km ²)
Sjö	59	900	340	2900
Vattendrag	84	550	623	4900
Övergångsvatten	19	120	19	120
Kustvatten	111	6000	148	7100
Grundvatten	142	180	529	1600

Tabell B2. Procentandel vattenförekomster som uppnår god ekologisk status.

	Stockholms län (%)	Norra Östersjöns vattendistrikt (%)
Sjö	22	32 * ¹
Vattendrag	46	25 * ²
Övergångsvatten	0	0 * ³
Kustvatten	4	3 * ⁴

*¹ 2st sjöar av 340 st är ej klassade

*² 8st av 623st är ej klassade

*³ 3 av 19st är ej klassade

*⁴ 6 av 148st är klassade

Tabell B3. Procentandel vattenförekomster som uppnår god kemisk status.

	Stockholms län (%)	Norra Östersjöns vattendistrikt (%)
Sjö	0	0
Vattendrag	0	0
Övergångsvatten	-	-
Kustvatten	0	0
Grundvatten	98	99

Tabell B4. Procentandel vattenförekomster som uppnår god kvantitativ status.

	Stockholms län (%)	Norra Östersjöns vattendistrikt (%)
Grundvatten	100	100

Tabell B5. Procentandel vattenförekomster som riskerar att inte nå god ekologiskstatus/potential till 2015.

	Stockholms län (%)	Norra Östersjöns vattendistrikt (%)
Sjö	80	83
Vattendrag	54	85
Övergångsvatten	-	-
Kustvatten	98	99

Tabell B6. Procentandel vattenförekomster som riskerar att inte nå god kemisk status till 2015.

	Stockholms län (%)	Norra Östersjöns vattendistrikt (%)
Sjö	100	100
Vattendrag	100	100
Övergångsvatten	-	-
Kustvatten	100	100
Grundvatten	35	26

Stockholms stad, Sundbybergs stad och Nynäshamns kommun

Det som är markerat med ett streck i tabellen innebär att det inte finns någon data för detta material på databasen för Sveriges vattenförekomster (VISS). Det kan antingen bero på att det inte finns några gjorda mätningar eller på att den typen av vatten inte finns inom kommunen.

Tabell B7. Antal vattenförekomster.

	Stockholms stad		Sundbybergs stad		Nynäshamns kommun	
	Antal (st)	Storlek (km ²)	Antal (st)	Storlek (km ²)	Antal (st)	Storlek (km ²)
Sjö	4	120	1	35	3 st	5
Vattendrag	3	10	1	10	5 st	40
Övergångsvatten	3	20	-	-	-	-
Kustvatten	-	-	-	-	16 st	1400
Grundvatten	2	1	-	-	14st	25

Tabell B8. Procentandel vattenförekomster som uppnår god ekologisk status.

	Stockholms stad (%)	Sundbybergs stad (%)	Nynäshamns kommun (%)
Sjö	50	100	35
Vattendrag	35	0	20
Övergångsvatten	0 * ⁵	-	-
Kustvatten	-	-	0

*⁵Stockholms stad har tre övergångsvatten men enbart en är klassad för ekologisk status och den uppnår inte god ekologisk status.

Tabell B9. Procentandel vattenförekomster som uppnår god kemisk status.

	Stockholms stad (%)	Sundbybergs stad (%)	Nynäshamns kommun (%)
Sjö	0	0	0
Vattendrag	0	0	0
Övergångsvatten	-	-	-
Kustvatten	-	-	0
Grundvatten	100	-	100

Tabell B10. Procentandel vattenförekomster som uppnår god kvantitativ status.

	Stockholms stad (%)	Sundbybergs stad (%)	Nynäshamns kommun (%)
Grundvatten	100	-	100

Tabell B11. Procentandel vattenförekomster som riskerar att inte nå god ekologiskstatus/potential till 2015.

	Stockholms stad (%)	Sundbybergs stad (%)	Nynäshamns kommun (%)
Sjö	75	100	67
Vattendrag	67	100	80
Övergångsvatten			
Kustvatten			100

Tabell B12. Procentandel vattenförekomster som riskerar att inte nå god kemisk status till 2015.

	Stockholms stad (%)	Sundbybergs stad (%)	Nynäshamns kommun (%)
Sjö	100	100	100
Vattendrag	100	100	100
Övergångsvatten	-	-	-
Kustvatten	-	-	100
Grundvatten	100	-	29

BILAGA 2

ENKÄT TILL KOMMUNERNA

Enkät: Implementering av ramdirektivet för vatten inom översiktsplanering

Jag heter Ebba Waernbaum och läser civilingenjörsprogrammet inom miljö- och vattenteknik på Uppsala Universitet. Nu under våren gör jag ett examensarbete, som är ett samarbete mellan MKB-centrum på SLU och konsultföretaget Sweco, där jag undersöker hur EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), allmänt kallat vattendirektivet, implementeras i kommuners översiktsplanering. En fråga som blivit extra aktuell i och med antagandet av vattendirektivets åtgärdsprogram i december förra året. Ett led i examensarbetet är att undersöka hur situationen ser ut för kommunerna inom Stockholms län. Jag skulle därför vara mycket tacksam om ni tog er tid att svara på nedanstående frågor. Markera ditt svar på ja-, nej-frågorna med ett X.

Namn:

Befattning:

Kommun:

1) a. När upprättades kommunens aktuella översiktsplan?

b. När planerar kommunen att upprätta en ny översiktsplan (eller uppdatera rådande översiktsplan)?

2) a. Har vattenfrågorna en central roll i er nuvarande översiktsplan?

Ja

Nej

Om ja:

Är det någon vattenfråga som har större betydelse än någon annan i er översiktsplan?

Dricksvatten

Grundvatten

Ytvatten

Annat

b. Deltar er kommun inom något mellankommunalt samarbete kring någon vattenfråga?

Ja

Nej

Om Ja:

Med vilken/vilka kommuner?

Inom vilken typ av vattenfråga?

Dricksvatten

Grundvatten

Ytvatten

Annat

- 3) a. Har ni inom kommunen diskuterat hur ni ska hantera vattendirektivets krav inom översiktsplaneringen?

Ja

Nej

- b. Sitter det i dagsläget någon kunnig inom vattenområdet från kommunen (ex. från miljö- och hälsoskyddsavdelningen) med i översiktsplaneringen?

Ja

Nej

Om nej:

Tas den kompetensen in från annat håll, via exempelvis en externkonsult?

Ja

Nej

- c. Har ni i framtida översiktsplanering tänkt ta med någon kunnig person inom vattenområdet (antingen från kommunen eller annat håll)?

Ja

Nej

- 4) Har ni fått ta del av någon information eller något underlag från Länsstyrelsen eller vattenmyndigheten kring hur ni ska hantera vattendirektivet inom översiktsplaneringen?

Ja

Nej

Om Ja:

Har denna information varit tillräcklig?

Ja

Nej

Om Nej:

Vilken typ av information skulle ni vilja ha?

BILAGA 3

INTERVJUGUIDE TILL KOMMUNERNA

1. Inledande frågor

Om respondenten:

- a. Vilken är din yrkesfunktion?
- b. Hur länge har du haft den?
- c. Hur lång yrkeserfarenhet har du inom området?

Om kommunen

- d. Hur går ert översiktsplanerande till? Vem gör vad?
- e. Hur ser din bild ut av hur kommunen arbetar med vattenfrågor och hur är arbetet organiserat?
- f. Har kommunen traditionellt sett jobbat mycket med olika vattenfrågor?
- g. Har kommunen för närvarande problem med någon speciell typ av vattenfråga?

(Gr.vatten, dricksvatten, enskilda avlopp, dagvatten)

2. Organisationsstruktur för arbetet med vattendirektivet inom översiktsplanering

- a. Hur är organisationen uppbyggd inom kommunen för att arbeta med vattendirektivet inom översiktsplaneringen?
 - o Finns det någon kunnig inom vattenområdet med i översiktsplaneringen
- b. Hur jobbar ni med att få in vattendirektivet i översiktsplaneringen?

3. Hur ser samverkan ut med andra parter (vattenmyndighet, länsstyrelse, andra kommuner)

- a. Hur ser ert samarbete med Länsstyrelsen ut gällande vattendirektivet?
- b. Hur ser kontakten och samarbetet ut med vattenmyndigheten?
- c. Vilken information eller underlag har ni fått ta del av från länsstyrelse eller vattenmyndighet kring hur ni ska hantera vattendirektivet inom översiktsplaneringen?
- d. Deltar er kommun inom något mellankommunalt samarbete angående vattenfrågor?
 - o Isof inom vad?

- Är det som en följd av vattendirektivet?
- e. Vilka känner ni att ni kan vända er till för att få hjälp i frågan om vattendirektivet?

4. Hantering av vattendirektivet inom översiktsplaneringen

- a. Hur har ni generellt tänkt kring vattendirektivet när ni har gjort översiktsplanen?
- b. Hur ser ni på de åtgärder som finns i det beslutade åtgärdsprogrammet med hänsyn till möjligheterna att omsätta dem i översiktsplanen?
- c. Hur har ni i arbetet med översiktsplanen och vattendirektivet funderat kring:
 - Enskilda avlopp
 - Dricksvatten
 - Vattenskyddsområden för att skydda framtida allmän vattenanvändning
 - Miljökvalitetsnormerna

5. Svårigheter med implementeringen av vattendirektivet i översiktsplaneringen

- a. Vilken är den största svårigheten med implementeringen av vattendirektivet i översiktsplanen?
- b. Finns det något Länsstyrelsen, vattenmyndigheten eller någon annan aktör skulle kunna göra för att underlätta ert arbete med frågan?
- c. Vad ser du för fördelar med införlivandet av vattendirektivet i den svenska lagstiftningen?

Avslutningsvis

Jag har inga fler frågor. Finns det något du skulle vilja tillägga?

BILAGA 4

INTERVJUGUIDE TILL LÄNSSTYRELSEN

1. Inledande frågor

- a. Vad är Länsstyrelsens roll i arbetet med vattendirektivet?
- b. Vad är din roll på Länsstyrelsen?

2. Allmänt om implementeringen av vattendirektivet i Stockholms län

- a. Hur långt har Stockholms län kommit med implementeringen av vattendirektivet?
- b. Vilka är svårigheterna med implementeringen och vad beror de på?
- c. Vad är enligt er kommunens roll i implementeringen av vattendirektivet?

3. Samverkan med kommuner och vattenmyndighet

- a. Hur ser ert samarbete ut med vattenmyndigheten gällande implementeringen av vattendirektivet?
- b. Hur ser ert samarbete ut med kommunerna gällande implementeringen av vattendirektivet?

4. Vattendirektivet i den kommunala översiktsplaneringen

- a. Vilken roll har enligt er den kommunala översiktsplaneringen i implementeringen av vattendirektivet?
- b. Vilken syn har ni på det åtgärdsprogram som beslutades av vattenmyndigheten och möjligheterna att implementera åtgärderna i översiktsplaneringen?
- c. Vems ansvar är det att stödja kommunerna gällande implementeringen av vattendirektivet i den fysiska planeringen?
- d. Arbetar ni med att stödja kommunerna med implementeringen av vattendirektivet inom översiktsplaneringen?
 - o Har ni något samarbete med kommunerna gällande vattendirektivet och översiktsplanering?
 - Planerar ni att ha något sådant arbete i framtiden
 - o Finns det planer på hur ni i framtiden ska underlätta för kommunerna att implementera vattendirektivet?

- e. Har ni funnits med som aktör i något mellankommunalt samarbete som tillkommit pga vattendirektivet?
- f. Vad är er bild av hur det går för kommunerna med implementeringen av vattendirektivet inom översiktsplaneringen?
 - o Vilka svårigheter upplever ni att kommunerna har med implementeringen av vattendirektivet i översiktsplaneringen?
- g. Vilken attityd upplever du att kommunerna har angående införlivandet av vattendirektivet inom översiktsplaner?

5. Övrigt

- a. Vad ser du som positivt med att Sverige har antagit EU:s ramdirektiv för vatten?

Avslutningsvis

Jag har inga fler frågor. Finns det något du skulle vilja tillägga?

BILAGA 5

INTERVJUGUIDE TILL VATTENMYNDIGHETEN

1. Inledande frågor

- c. Vad är vattenmyndighetens roll i arbetet med vattendirektivet?
- d. Vad är din roll på vattenmyndigheten?
- e. Hur är arbetet med vattendirektivet strukturerat i Sverige?

2. Allmänt om implementeringen av vattendirektivet i Sverige

- d. Hur långt har Sverige kommit med implementeringen av vattendirektivet?
- e. Vilka är svårigheterna med implementeringen och vad beror de på?
- f. Vad är enligt er Länsstyrelsens roll i implementeringen av vattendirektivet?
- g. Vad är enligt er kommunens roll i implementeringen av vattendirektivet?

3. Samverkan med kommuner och länsstyrelse

- c. Hur ser ert samarbete ut med Länsstyrelsen gällande implementeringen av vattendirektivet?
- d. Hur ser ert samarbete ut med kommunerna gällande implementeringen av vattendirektivet?

4. Kommunernas roll i implementeringen av vattendirektivet

- h. Vad är er bild av hur det går för kommunerna med implementeringen av vattendirektivet?
- i. Hur arbetar ni för att stödja kommunerna med implementeringen av vattendirektivet?

5. Vattendirektivet i den kommunala översiktsplaneringen

- a. Vems ansvar är det att stödja kommunerna gällande implementeringen av vattendirektivet i den fysiska planeringen?
- b. Tycker du det är viktigt att få med vattendirektivet i översiktsplaneringen?
- c. Finns det planer på hur ni i framtiden ska underlätta för kommunerna att implementera vattendirektivet?

- d. Hur ser ni på kommunernas möjligheter att genomföra de åtgärder som finns i det beslutade åtgärdsprogrammet i översiktsplanen?

6. Övrigt

- a. Kan du berätta lite om din syn på
- det mellankommunala samarbetet
 - det lokala deltagandet
- b. Vad inom det svenska arbetet med vattendirektivet har fungerat bäst och varför?

Avslutningsvis

Jag har inga fler frågor. Finns det något du skulle vilja tillägga?