

Handläggare:
Peter Dahlberg, 08-508 29 323

Till
Miljöroteln

Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Svar på remiss från Miljöroteln (dnr 110-1145/2017).

Sammanfattning

Miljö- och energidepartementet har begärt in synpunkter på förslag om ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft. Förslagen ska bl.a. förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten, med bestämmelser och skyldigheter i tillståndprocesserna för verksamhetsutövare att säkerställa och hindra försämringar vad gäller vattenstatus.

Koncernledningen saknar en bredare analys för att säkerställa att förslagen inte försvårar tillståndprocesserna i den stadsutveckling som planeras inom staden. Förslagen som syftar till att hindra försämringar i vattenstatus bedöms skapa osäkerhet kring många av de stora projekt som staden planerar för nödvändig stadsutveckling, vilket är allvarligt mot bakgrund av att staden behöver växa i takt med befolkningsökningen.

Ärendet

Miljö- och energidepartementet har begärt in synpunkter på en promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft. Förslagen ska förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten i fråga om miljö kvalitetsnormer och skyldighet för verksamhetsutövare att säkerställa rätt vattenstatus. Därför föreslås uttryckliga bestämmelser om icke-försämring vid prövning för nya tillstånd och vid omprövning av gamla tillstånd. Vid tillståndsprövningar ska bestämmelser och villkor beslutas som säkerställer att verksamheterna bedrivs på ett sätt så att försämringar inte uppkommer.

Förslagen ska också genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Vad gäller vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel, ska dessa föras med moderna miljövillkor. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För helhetssynen ska det finnas en nationell plan

som ska vara vägledande för myndigheternas kommande arbete. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Miljöteln har remitterat "*Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft*" till bl.a. Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholms Hamn, Stockholm Vatten och Avfall och Fortum Värme. Fortum Värme har valt att inte svara på remissen och hänvisar till att de inte bedriver någon vattenkraftverksamhet samt att branschorganisation Energiföretagen Sverige, som bolaget ingår i, kommer att ta fram ett eget svar. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall AB:s (SVOA) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget anser att bortledning av grundvatten generellt har mindre påverkan på miljökvaliteten än vattenkraft. SVOA bedömer att promemorians förslag kan innebära att nya miljökrav ska börja gälla för befintliga verksamheter som innefattar bortledning av grundvatten och att det skulle kräva ett mycket omfattande arbete för bolaget. SVOA anser att myndigheterna bör ange en färdplan med generella riktlinjer för prioriteringar i en sådan process.

Angående den del av remissen som avser att förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten, i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås, står SVOA bakom den promemoria som antogs av miljö- och hälsoskyddsnämnden den 29 augusti 2017 (*bilaga 1*).

Stockholms Hamn AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Det är välkommet med ett förtydligande kring hur verksamhetsutövarna och myndigheterna ska hantera tillsyns- och tillståndsärenden med avseende på bedömningar utifrån vattendirektivet. Bolaget ser att promemorian är starkt inriktad mot vattenkraft och därmed svår att överblicka när det gäller frågor kring övrig vattenverksamhet och miljökvalitetsnormer.

Vid en tillståndsprövning om vattenverksamhet uppstår ofta utdragna processer med diskussioner kring vilken information verksamhetsutövarna ska ta fram för att bedöma verksamheternas påverkan på vattenförekomster. Problemen grundar sig ofta i att det saknas bakgrundsdata för att bedöma vattenförekomsternas ekologiska och kemiska status. Diskussionerna kan också röra avgränsningarna av vattenförekomsterna och dess storlek. En och samma verksamhet kan, om vattenförekomsterna är stora, bedömas orsaka obetydliga förändringar, men om de är små kan klassgränserna istället överskridas för flera kvalitetsfaktorer.

Det komplexa system med ett flertal kvalitetsfaktorer som tagits fram för att bedöma status uppfattar bolaget ha gjorts för att få en så god bild av varje enskild vattenförekomst som möjligt. Det är dock hittills ytterst ovanligt att samtliga kvalitetsfaktorer bedöms och mer vanligt att expertbedömningar utförs.

Med en mer strikt lagstiftning som säger att icke-försämringskravet gäller så snart minst en kvalitetsfaktor försämrats med en klass skapas osäkerhet gällande hur långt verksamhetsutövaren ska gå för att utreda olika kvalitetsfaktorer. I promemorian anges vidare att många normer om kvaliteten på vattenmiljön inte är bindande vid eventuella domstolsbedömningar av tillståndsprövningar, vilket inte stämmer med vad som anges i den s.k. Weserdomen som behandlade frågan om försämringar av enskilda kvalitetsfaktorer. Det skapar otydlighet om vad som gäller vid tillståndsprövningar.

Bolaget ser positivt på att det öppnas upp för att vattenmyndigheterna ska kunna klassificera vattenförekomster och att de också ska yttra sig i mål, eftersom de kan förväntas ha den bästa helhetsbilden. Bolaget bedömer också att ett införande av generella föreskrifter kan underlätta vid provningar, förutsatt att de berör lämpliga delar av verksamheterna och det finns utrymme för platsspecifika rimlighetsbedömningar.

Sammanfattningsvis är bedömningsgrunder avseende vattenmiljö fortfarande ett mycket komplicerat system att använda vid provning av vattenverksamheter. Strikta lagar som kräver komplicerade bedömningar samtidigt som det finns möjligheter till undantag lägger en grund för ojämlika bedömningar och långdragna processer. Om ett större fokus kan läggas på genomförandet av åtgärdsprogram bör det vara av större nytta för att uppnå god status i våra vatten. Förslaget som helhet underlättar tyvärr inte för en fortsatt utbyggnad av infrastruktur eller samhällsutveckling som främjar miljön (*bilaga 2*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser att förslagen syftar till att harmonisera svensk lagstiftning med EU-rätten, med avvägningar mellan behov av miljöförbättrande åtgärder och behov av vattenkraftsel. Inom kommunkoncernen bedrivs inte någon verksamhet med koppling till vattenkraft, men förslagen till ändrade bestämmelser för vattenmiljöer har stor betydelse för Stockholms stad, med sin placering mellan Mälaren och Saltsjön och många vattennära områden.

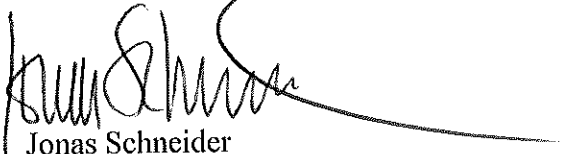
Koncernledningen anser att det är angeläget att de nya reglerna och kvalitetsnormerna inte hindrar staden från att växa, också mot bakgrund av att konsekvenserna inte är fullständigt genomarbetade och analyserade. I sammanhanget anför SVOA att omprövningar mot nya miljövillkor av äldre verksamheter som innefattar bortledning av grundvatten skulle kräva ett mycket omfattande arbete och att riktlinjer för detta arbete skulle behöva tas fram.

I promemorian framgår att ett säkerställande av att vattenstatus ska ske genom bestämmelser om icke-försämringskrav. Stockholms Hamn lyfter fram att det rättsfall som finns inom området, den s.k. Weserdomen, inte stämmer med det som anges i promemorian om att många kvalitetsnormer inte har någon bindande verkan vid domstolsprövning. Koncernledningen anser, vilket Stockholms Hamn också anför, att förslagen skapar osäkerhet gällande hur långt verksamhetsutövaren ska gå för att utreda olika kvalitetsfaktorer.

Koncernledningen har tagit del av miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter på promemorian. Vad gäller förslagen om nya miljökvalitetsnormer för vatten bedömer

miljö- och hälsoskyddsnämnden att dessa i hög grad kan påverka stadens stora infrastrukturprojekt och även planer på bostadsbyggande när de ska beaktas vid nya detaljplaner och bygglov, vilket koncernledningen instämmer i och anser är oroväckande.

Koncernledningen saknar en bredare analys för att säkerställa att det inte finns tolkningssvårigheter och brister som försvårar tillståndprocesserna i den stadsutveckling som planeras inom staden. Den osäkerhet som skapas kan försämra förutsättningarna för nödvändig stadsutveckling inom Stockholms stad, vilket är allvarligt mot bakgrund av att staden behöver växa i takt med bl.a. befolkningsökningen. För mer utförliga synpunkter hänvisar koncernledningen till dotterbolagens remissvar.



Jonas Schneider
vVD

Bilagor

1. Remissvar Stockholm Vatten och Avfall AB
2. Remissvar Stockholms Hamn AB



Bilaga 1

18 augusti 2017

REMISSVAR 17MB353.

VD- STAB
MILJÖCHEF
LARS LINDBLOM
TEL 0852212450
LARS.LINDBLOM@STOCKHOLMVATTEN.SE

Till: Stockholms Stadshus AB
Att: Sara Wallin
105 35 Stockholm
sara.wallin@stadshusab.se
remiss@stadshusab.se

Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och energidepartementets promemoria Vattenmiljö och vattenkraft för yttrande .

Promemorian innehåller ett antal författningsförslag avseende miljöbalken med närbesläktade författningar i syfte att dels genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energioverenskommelsen från juni 2016, dels förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås. Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 mars 2018.

Förslagen föranledda av energioverenskommelsen

Enligt energioverenskommelsen ska samtliga vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkrafts el förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Detta ska ske genom

omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

För helhetssynen ska det finnas en nationell plan. Planen ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen i frågor som rör den nationella helhetssynen. Planen anger vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats.

Som huvudregel får en verksamhet med koppling till vattenkraftsel bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt planen. Efter en enkel anmälan kan verksamheter som inte anses ha tillstånd också vänta med prövning till dess det är dags enligt planen.

För genomförandet av energiöverenskommelsen föreslås genomgripande förändringar i miljöbalken med närbesläktade författningar. Förslagen innebär i korthet att:

- Vattenkraftverken ska ha moderna miljövillkor, med vad avses villkor som inte är äldre än 20 år om inte någonting annat har beslutats.
- Behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel ska följa en nationell helhetssyn.
- Vattenkraftsbranschen fullt ska ut finansiera kostnaderna för enskilda verksamhetsutövare (prövningskostnader, kostnader för miljöförbättrande åtgärder, produktionsbortfallskostnader m.m. som den första uppdateringen till moderna miljövillkor enligt den nationella planen medför) genom en branschgemensam fond.
- Båtnadsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken tas bort eftersom den anses utgöra en dubbelreglering.
- Möjligheten att lagligförklara vattenkraftverk och dammar som används eller har använts för uttag av vattenkraft och som har uppförts före miljöbalkens ikraftträdande tas bort.
- Utgångspunkten för prövningens omfattning vid ändring ska vara densamma för vattenverksamhet som för miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att det vid ändring av en vattenverksamhet ska tillståndet som huvudregel omfatta hela verksamheten.
- Regeringen bemyndigas att meddela generella föreskrifter för vattenverksamheter som bryter igenom tillståndets rättskraft.

Bolagets synpunkter (SVOA)

Promemorian med dess förslag pekar specifikt ut vattenverksamhet relaterad till elkraftframställning.

Det finns annan vattenverksamhet, som bortledning av grundvatten som saknar moderna miljötillstånd.

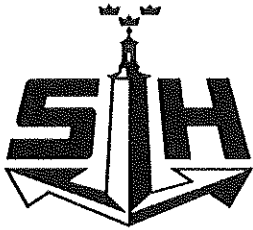
Generellt har bortledning av grundvatten en mindre påverkan på miljökvalitetsnormer än vattenkraft, det är ofta andra effekter på omgivningen som är viktigare vid en prövning.

De förslag till lagändringar i promemorian som gäller processen för omprövningar skulle dock kunna tillämpas även för verksamheter där grundvatten bortleds och som i dag sker utan moderna tillstånd (enligt miljöbalken).

En omprövning mot moderna miljövillkor av äldre verksamheter (bortledning av grundvatten) som i dag saknar tillstånd skulle kräva ett mycket omfattande arbete och SVOA anser att myndigheterna även här bör ange en färdplan med generella riktlinjer för prioriteringar i denna process.

Angående den del av remissen vilken avser förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås, står Stockholm Vatten och Avfall bakom miljöförvaltningens promemoria (diarienummer 2017-10494), vilket beslutas om vid miljö- hälsönämndens möte 2017-08-29.

Krister Schultz
VD



remiss@stadshusab.se
sara.wallin@stadshusab.se

Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Det är välkommet med ett förtydligande kring hur verksamhetsutövaren och myndigheter ska hantera tillsyns- och tillståndsärenden med avseende på bedömningar utifrån vattendirektivet. För Stockholms Hamn är reglerna kring vattenverksamhet av betydelse men promemorian är starkt inriktad mot vattenkraft och därmed svår att överblicka när det gäller frågor kring övrig vattenverksamhet och miljökvalitetsnormer.

Vid en tillståndsprövning om vattenverksamhet uppstår ofta utdragna processer med diskussioner kring vilken information verksamhetsutövaren ska ta fram för att bedöma verksamhetens påverkan på en vattenförekomst. Problemen grundar sig ofta i att det saknas bakgrundsdata för att bedöma vattenförekomstens ekologiska och kemiska status. Diskussionen kan också röra avgränsningen av vattenförekomsten och dess storlek. En och samma verksamhet kan, om vattenförekomsten är stor, bedömas orsaka obetydlig förändring, medan om vattenförekomsten är liten bedömas leda till förändringar över klassgränsen för flera kvalitetsfaktorer.

Det komplexa system med ett flertal kvalitetsfaktorer som tagits fram för att bedöma status uppfattar vi ha gjorts för att få en så god bild av varje enskild vattenförekomst som möjligt. Det är dock hittills ytterst ovanligt att samtliga kvalitetsfaktorer bedöms och mer vanligt att expertbedömningar utförs.

Med en mer strikt lagstiftning som säger att icke-försämringskravet gäller så snart minst en kvalitetsfaktor försämras med en klass skapas osäkerhet gällande hur långt verksamhetsutövaren ska gå för att utreda olika kvalitetsfaktorer. I promemorians förklaring av 25 § nionde punkt (22 kap MB) anges vidare att många normer om kvaliteten på vattenmiljön inte har någon bindande verkan vid domstolens bedömning av villkor, vilket står emot vad som anges i Weserdomen om försämring av enskilda kvalitetsfaktorer och gör det ytterligare otydligt om vad som gäller vid en tillståndsprövning.

Att det öppnas upp för att vattenmyndigheten kan klassificera om en vattenförekomst vid tillkomst av underlagsdata vid en prövning är positivt. Det är också lämpligt att den

länsstyrelse som är vattenmyndighet yttrar sig i ett mål, eftersom den kan förväntas ha den bästa helhetsbilden av påverkan på en vattenförekomst. Även införande av generella föreskrifter kan underlätta vid prövningar, förutsatt att de berör lämpliga delar av verksamheten och det finns utrymme för platsspecifika rimlighetsbedömningar.

Sammanfattningsvis är bedömningsgrunder avseende vattenmiljö fortfarande ett mycket komplicerat system att använda vid prövning av vattenverksamheter. Strikta lagar som kräver komplicerade bedömningar samtidigt som det finns möjligheter till undantag lägger en grund för ojämlika bedömningar och långdragna processer. Om ett större fokus kan läggas på genomförandet av åtgärdsprogram bör det vara av större nytta för att uppnå god status i våra vatten. Förslaget som helhet underlättar tyvärr inte för fortsatt utbyggnad av infrastruktur som skulle leda till samhällsutveckling och främja miljön.

Remissen är inte behandlad i Stockholms Hamn ABs styrelse.

Med vänliga hälsningar

Anne Wallinder
Miljöingenjör
Tfn 08-670 27 16
Mobil 070-770 27 16
anne.wallinder@stockholmshamnar.se