



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-09-19
Diarienummer 1052/17

Stadsutveckling

Henrik Levin, Anna Cognell
Telefon 031-368 03 90
E-post: anna.cognell@stadshuset.goteborg.se

Yttrande över remiss Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrandet över remiss Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Miljö- och energidepartementet.

Sammanfattning

Miljö- och energidepartementet har 2017-06-29 översänt promemoria Vattenmiljö och vattenkraft, dnr M2017/01639/R, på remiss till Göteborgs Stad. Remissen ska besvaras senast 2 oktober 2017-10-02. Stadsledningskontoret kommer att översända det slutliga ställningstagandet från staden efter att yttrandet har behandlats i kommunstyrelsen den 2017-10-04. Ärendet medger därmed ingen bordläggning.

Promemorian innehåller förslag till regeländringar för att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energipolitiska överenskommelsen från 2016. Den innehåller även förslag för att förändra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) mot bakgrund av EU-kommissionens kritik mot det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten och en dom från EU-domstolen 2015, den så kallade Weserdomen. Bland annat föreslås en ny bestämmelse som innebär att en myndighet och en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm.

Flera av de nya förslagen är ett led i att möta EU-kommissionens kritik och pågående överträdelseärende och stadsledningskontoret förstår vikten av en skyndsam anpassning till vattendirektivet och EU-domstolens slutsatser i Weserdomen. Trots det anser stadsledningskontoret att förslaget har stora brister samt behöver en mer heltäckande konsekvensutredning och utifrån den revideras.

Kontoret har inga synpunkter på de förslag som avser vattenkraft.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget tvingar fram mer prövning och omprövning av tillstånd för en mängd olika verksamheter. De ökade kostnaderna för samhället och resursbehoven hos myndigheter som följd av hur förslaget utformats är inte beskrivna i promemorian. Planering kan bli dyrare med anledning av högre krav på utredningar vid detaljplanering vilket kan innebära högre kostnader. Svårigheter att prioritera helhetslösningar kan leda till ökade

kostnader för till exempel VA- kollektivet. En av stadsledningskontorets huvudsakliga synpunkter är att ovan inte konsekvensbeskrivs i promemorian.

Barn-, jämställdhets- och mångfaldsperspektiven

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågorna utifrån dessa perspektiv.

Miljöperspektivet

Tjänsteutlåtandet som sådant belyser miljöperspektivet.

Omvärldsperspektivet

Antalet remissinstanser är omfattande, bland annat avser Sveriges kommuner och landsting (SKL), Svenskt Vatten och Stockholms stad att yttra sig. Stadsledningskontoret har tagit del av preliminära yttranden. SKL instämmer i att det är viktigt att överväganden avseende miljö- och energiintressena görs på nationell nivå. SKL delar därför uppfattningen att en nationell plan för moderna miljövillkor behövs och tillstyrker att en sådan tas fram, men anser att förslaget behöver bearbetas så att det tydliggörs att hänsyn även kan tas till lokala och regionala aspekter.

SKL avstyrker en föreslagen stoppregel i miljöbalken och ett undantag i vattenförvaltningsförordningen på grund av att den föreslagna regleringen riskerar att omotiverat försvåra, fördyra, och i vissa fall omöjliggöra till exempel detaljplaner för bostadsbyggande. SKL föreslår istället en annan författningslösning i miljöbalken respektive plan- och bygglagen för att tillgodose kraven i ramdirektivet för vatten. Svenskt Vatten lyfter att förslaget kan hindra utbyggnad av avloppsreningsverk och därmed sätta stopp för nya bostäder och jobb samt skada miljön och konstaterar att det knappast kan vara regeringens avsikt. Även Stockholm Stad ställer sig kritiska till vissa delar och avser liksom SKL att ge förslag på annan utformning på lagstiftningen.

Bilaga 1 Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft

Bilaga 2 Yttrande till Miljö- och energidepartementet

Ärendet och dess bakgrund

Miljö- och energidepartementet har 2017-06-29 översänt promemoria Vattenmiljö och vattenkraft, dnr M2017/01639/R, på remiss till Göteborgs Stad. Remissen ska besvaras senast 2017-10-02. Stadsledningskontoret kommer att översända det slutliga ställningstagandet från staden efter att yttrandet har behandlats i kommunstyrelsen den 2017-10-04. Ärendet medger därmed ingen bordläggning.

Kort svarstid har inneburit att remissen inte hunnit behandlas av nämnder och styrelser. Synpunkter har inhämtas vid arbetsmöte och genom förvaltningskrivelser från berörda förvaltningar.

Kretslopp och vattenförvaltningen, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har bidragit med synpunkter på promemorian. Även Gryaab AB och Göteborgs Hamn AB har getts möjlighet att komma med synpunkter men har avstått.

Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft sammanfattning

Miljö- och energidepartementets promemoria innehåller förslag till regeländringar för att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energipolitiska överenskommelsen från 2016 och för att förändra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) mot bakgrund av EU-kommissionens kritik mot Sverige.

Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med, och upprätthålla, vad som kallas moderna miljövillkor. Dessa ska inte vara äldre än 20 år, om inte annan tid anges i tillståndet. De moderna miljövillkoren ska uppnås genom en ny omprövningsbestämmelse. De nya prövningarna ska ske utifrån en nationell plan för moderna miljövillkor som ska göra avvägningar mellan tillgång till vattenkraftsel, på nationell nivå, och behov av miljöförbättrande åtgärder. Planen ska ange när olika verksamheter ska prövas och vilka som behöver prövas i ett sammanhang.

Förslaget innebär även bland annat att kravet på att en vattenverksamhet ska vara samhällsekonomiskt motiverad (11 kap. 6 § miljöbalken) tas bort och att möjligheten till viss lagligförklaring av vattenkraftverk och dammar för vattenkraft tas bort. Regeln vid prövning av såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet ändras så att huvudregeln blir att vid ändring av en verksamhet ska alla miljöeffekter prövas (16 kap. 2 §). Viss möjlighet till s.k. ändringstillstånd finns kvar.

EU-domstolens avgörande i mål C-461/13, den så kallade Weserdomen, rörde överprövning av den tyska vatten- och sjöfartsförvaltningens planfastställelsebeslut avseende fördjupning av delar av floden Weser i norra Tyskland. EU-domstolen beslutade vid vilka omständigheter som ramdirektivet för vatten ska tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt.

I syfte att möta EU-kommissionens kritik mot det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten och Weserdomen, justeras miljöbalken. Kritiken består i att kommissionen anser att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt ett antal angivna artiklar i direktivet och att lagstiftningen därmed inte utgör ett korrekt genomförande av EU-lagstiftningen. En ny bestämmelse föreslås, som innebär att en myndighet och en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm.

Miljökvalitetsnormerna berör både vattenverksamheter (till exempel infrastrukturprojekt) miljöfarliga verksamheter (till exempel avlopp) och

detaljplaneläggning för åtgärder som kan påverka miljö kvalitetsnormerna för vatten, inklusive bostäder samt byggnader för kommunal och landstingskommunal verksamhet. Vad gäller behov av följdändringar i plan- och bygglagen drar promemorian slutsatsen att sådana inte behövs.

Promemorian i sin helhet återfinns i bilaga 1.

Stadsledningskontorets bedömning

Flera av de nya förslagen är ett led i att möta EU-kommissionens kritik och pågående överträdelseärende och stadsledningskontoret förstår vikten av en skyndsam anpassning till vattendirektivet och EU-domstolens slutsatser i den så kallade Weserdomen. Trots det anser kontoret att förslaget har så stora brister att det behöver omarbetas. Stadsledningskontoret har inga synpunkter på de förslag som avser vattenkraft.

Otillräcklig konsekvensutredning

Stadsledningskontoret anser att promemorian saknar tillräcklig konsekvensutredning. Konsekvensutredningen är inriktad på vattenkraft och speglar inte promemorians förslag som påverkar all miljöfarlig verksamhet, tillsyn, tillståndsprövning och detaljplanering. Promemorian saknar en redogörelse för hur de föreslagna ändringar kommer att påverka möjligheterna att etablera verksamheter som kräver tillstånd i kraftigt modifierade vattenförekomster såsom Göta Älv.

Den belyser inte heller hur ett tillstånd ska beakta riksintressen i en vattenförekomst. Konsekvenserna för detaljplanering med mera enligt plan- och bygglagen behöver klargöras.

De ökade kostnaderna för samhället och resursbehoven hos myndigheter som följd av hur förslaget utformats är inte beskrivna i promemorian.

Påverkan på stadsutveckling

Föreslagna ändringar riskerar att få en stor inverkan på detaljplanering enligt plan- och bygglagen samt tillståndsprövning enligt miljöbalken. Därmed försvåras eller till och med motverkas stadsutveckling såsom bostadsbyggande och infrastrukturprojekt.

Redan idag innebär hanteringen av vattenfrågor utmaningar i planeringssammanhang med stora kostnader och tidsåtgång som följd. Förslaget riskerar att ytterligare försvåra planeringen genom än mer långtgående och dyra utredningskrav.

Stadsledningskontoret anser att de ändringar som föreslås riskerar att bli en övertolkning av den så kallade Weserdomen. Kontoret ser en risk att ändringen kan påverka många typer av verksamheter och därmed försvåra helhetsbedömning både gällande enskilda verksamheter och samhällsplanering. I promemorian konstateras att det inte krävs några ändringar i plan- och bygglagen, vilket stadsledningskontoret anser är en brist eftersom konsekvensutredningen inte beskriver effekterna för detaljplanering eller bostadsbyggande. Alternativa sätt att lagstifta har inte utretts.

Förutsättningar för miljötillsyn

Miljö- och klimatnämnden ansvarar för kommunens tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsreglerna och hänsynsreglerna i miljöbalken anger för tillsynsmyndigheterna hur tillsynen ska och får bedrivas. Det har dock saknats, och saknas även i de föreslagna förändringarna, en tydlig koppling mellan tillsynsbestämmelserna och reglerna för miljö kvalitetsnormer.

Hur miljö kvalitetsnormerna ska hanteras i tillsyns verksamheten är en viktig fråga att klargöra särskilt mot bakgrund av att vattenmyndigheterna i det senaste åtgärdsprogrammet för perioden 2016-2021 riktat åtta specifikt beskrivna åtgärder till kommunerna som ska genomföras och rapporteras. För att detta ska kunna utföras krävs både en tydlig lagstiftning om hur miljö kvalitetsnormerna ska tillämpas vid tillsyn och en utökad vägledning av vattenmyndigheterna.

I promemorian anges att "Förtydligandet om normernas genomslag vid prövning och tillsyn i förslaget har placerats och formulerats som ett nytt andra och tredje stycke i 5 kap 3 § miljöbalken." Stadsledningskontoret anser inte att förslagen på något sätt förtydligar hur reglerna ska tillämpas vid tillsyn och de behöver därför revideras.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att förslaget behöver en mer heltäckande konsekvensutredning och utifrån den revideras. Detta trots behovet av snabb anpassning till EU-lagstiftningen.

Stadsledningskontoret

Anna Cognell
Planeringsledare

Jessica Granath
Avdelningschef

Till Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se
anna.josefsson@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria Vattenmiljö och vattenkraft, dnr M2017/01639/R

Göteborgs Stads synpunkter

Flera av de nya förslagen är ett led i att möta EU-kommissionens kritik och pågående överträdelseärende och Göteborgs Stad förstår vikten av en skyndsam anpassning till vattendirektivet och EU-domstolens slutsatser i den så kallade Weserdomen. Trots det anser staden att förslaget har så stora brister att det behöver omarbetas. Göteborgs Stad har inga synpunkter på de förslag som avser vattenkraft.

Otillräcklig konsekvensutredning

Göteborgs Stad anser att promemorian saknar tillräcklig konsekvensutredning. Konsekvensutredningen är inriktad på vattenkraft och speglar inte promemorians förslag som påverkar all miljöfarlig verksamhet, tillsyn, tillståndsprövning och detaljplanering. Promemorian saknar en redogörelse för hur de föreslagna ändringar kommer att påverka möjligheterna att etablera verksamheter som kräver tillstånd i kraftigt modifierade vattenförekomster såsom Göta Älv.

Den belyser inte heller hur ett tillstånd ska beakta riksintressen i en vattenförekomst. Konsekvenserna för detaljplanering med mera enligt plan- och bygglagen behöver klargöras.

De ökade kostnaderna för samhället och resursbehoven hos myndigheter som följd av hur förslaget utformats är inte beskrivna i promemorian.

Påverkan på stadsutveckling

Föreslagna ändringar riskerar att få en stor inverkan på detaljplanering enligt plan- och bygglagen samt tillståndsprövning enligt miljöbalken. Därmed försvåras eller till och med motverkas stadsutveckling såsom bostadsbyggande och infrastrukturprojekt.

Redan idag innebär hanteringen av vattenfrågor utmaningar i planeringssammanhang med stora kostnader och tidsåtgång som följd. Förslaget riskerar att ytterligare försvåra planeringen genom än mer långtgående och dyra utredningskrav.

Göteborgs Stad anser att de ändringar som föreslås riskerar att bli en övertolkning av den så kallade Weserdomen. Staden ser en risk att ändringen kan påverka många typer av verksamheter och därmed försvåra helhetsbedömning både gällande enskilda verksamheter och samhällsplanering. I promemorian konstateras att det inte krävs några ändringar i plan- och bygglagen, vilket Göteborgs Stad anser är en brist eftersom konsekvensutredningen inte beskriver effekterna för detaljplanering eller bostadsbyggande. Alternativa sätt att lagstifta har inte utretts.

Förutsättningar för miljötillsyn

Stadens miljö- och klimatnämnd ansvarar för kommunens tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsreglerna och hänsynsreglerna i miljöbalken anger för tillsynsmyndigheterna hur tillsynen ska och får bedrivas. Det har dock saknats, och saknas även i de föreslagna förändringarna, en tydlig koppling mellan tillsynsbestämmelserna och reglerna för miljö kvalitetsnormer.

Hur miljö kvalitetsnormerna ska hanteras i tillsynsverksamheten är en viktig fråga att klargöra särskilt mot bakgrund av att vattenmyndigheterna i det senaste åtgärdsprogrammet för perioden 2016-2021 riktat åtta specifikt beskrivna åtgärder till kommunerna som ska genomföras och rapporteras. För att detta ska kunna utföras krävs både en tydlig lagstiftning om hur miljö kvalitetsnormerna ska tillämpas vid tillsyn och en utökad vägledning av vattenmyndigheterna.

I promemorian anges att ”Förtydligandet om normernas genomslag vid prövning och tillsyn i förslaget har placerats och formulerats som ett nytt andra och tredje stycke i 5 kap 3 § miljöbalken.” Göteborgs Stad anser inte att förslagen på något sätt förtydligar hur reglerna ska tillämpas vid tillsyn och de behöver därför revideras.

Sammanfattningsvis anser Göteborgs Stad att förslaget behöver en mer heltäckande konsekvensutredning och utifrån den revideras. Detta trots behovet av snabb anpassning till EU-lagstiftningen.

För Göteborgs Kommunstyrelse