

Yttrande

Klimat-och näringslivsdepartementet

Handläggare:
Jenny McCarthy

Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade avloppsvattendirektiv

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 20 mars tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

- SGU tillstyrker i huvudsak det förslagna undantaget som införs i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), tillsammans med krav på redovisning i förvaltningsplanerna (bilaga 1 p. 16 a), i syfte att genomföra artikel 15.4.
- SGU föreslår att paragrafen justeras på så sätt att det framgår hur den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen ska förhålla sig till befintliga undantagsbestämmelser i 4 kap. 11–14 §§, att innebörden av nödvändighetskravet preciseras, inklusive hur alternativa lösningar, proportionalitet och kostnader ska beaktas.
- SGU föreslår att förslaget kompletteras genom att ge SGU bemyndigande att ta fram föreskrifter kopplat till kartläggning och riskbedömning i relation miljö kvalitetsnormer, krav på övervakning och rapportering och koppling till åtgärdsprogrammet. Bemyndigandet kan med fördel införas i 3 kap., 4 kap., 6 kap. och 9 kap vattenförvaltningsordningen (2004:660).
- SGU bedömer att tillkommande arbetsuppgifter enligt vattenförvaltningsförordningen behöver komma med finansiering för att förslagna förändringar ska få ett faktiskt genomslag i praktiken och för att berörda myndigheter ska kunna klara av sitt uppdrag.

SGU svarar utifrån sitt ansvarsområde som föreskrivande och vägledande myndighet inom grundvattenförvaltningen. Föreslagna ändringar i framför allt vattenförvaltningsförordningen kan ge konsekvenser för vattenförvaltningen och påverkan på myndighetens arbete.

Synpunkter på förslag om undantag från försämringsförbudet enligt 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen

Naturvårdsverket föreslår att ett nytt undantag införs, genom ny bestämmelse i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), tillsammans med krav på redovisning i förvaltningsplanerna (bilaga 1 p. 16 a), för att genomföra artikel 15.4 i avloppsdirektivet. SGU tillstyrker i huvudsak förslaget. Det svarar mot ett identifierat behov av att möjliggöra nödvändiga

investeringar i avloppsinfrastruktur utan att dessa hindras av tillämpningen av försämringsförbudet. Ett riktat undantag av det slag som föreslås kan enligt SGU bidra till ökad förutsebarhet i tillståndsprövningen, minskad risk för att nödvändiga infrastruktursatsningar fördröjs eller förhindras, samt ett tydligare genomförande av artikel 15.4 i avloppsdirektivet. Samtidigt delar SGU bedömningen att nuvarande regelverk inte fullt ut tar hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller vid utbyggnad och modernisering av avloppsreningsverk. Sådana åtgärder kan medföra kortsiktiga eller lokala försämringar, men är ofta nödvändiga för att uppnå långsiktiga miljömål och uppfylla unionsrättsliga krav. Förslaget kan därmed bidra till en förbättrad samordning mellan olika EU-rättsliga regelverk.

SGU bedömer trots detta att vissa delar av förslaget behöver förtydligas för att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning, särskilt vad gäller förhållandet till befintliga undantagsbestämmelser, tillämpningens räckvidd samt kraven på prövning och uppföljning.

Införandet av ett sektorsspecifikt undantag innebär en principiellt viktig förändring av det svenska systemet för vattenförvaltning. Det finns en risk att helhetssynen på vattenpåverkande verksamheter går förlorad när regleringen delas upp sektorsvis, vilket i praktiken kan innebära att ett parallellt regelverk etableras vid sidan av de generella undantagen i 4 kap. 11–14 §§ vattenförvaltningsförordningen, vilka genomför artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten. Förslaget saknar konkreta exempel på hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas, vilket enligt SGU:s bedömning riskerar att leda till oklarheter i rättstillämpningen. Det behöver därför särskilt klargöras hur det sektorsspecifika undantaget förhåller sig till de generella undantagen, inklusive om det är avsett att tillämpas parallellt med eller i stället för dessa bestämmelser. Det behöver klargöras om och i vilken utsträckning de materiella krav som följer av artikel 4.7 även ska tillämpas inom ramen för det sektorsspecifika undantaget.

Vidare bör det preciseras vilka typer av åtgärder som omfattas av undantaget, exempelvis om det endast avser åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla unionsrättsliga krav eller även andra former av utbyggnad och modernisering. SGU anser även att det behöver tydliggöras i vilken utsträckning prövningen ska omfatta krav på utredning av alternativa lösningar, proportionalitet och samhällsnytta, i syfte att säkerställa en fortsatt hög rättssäkerhetsnivå.

I detta sammanhang anser SGU vidare att begreppet att en åtgärd ska vara ”nödvändig” behöver preciseras. Det bör framgå om nödvändighetskravet avser teknisk, miljömässig eller rättslig nödvändighet, hur alternativa lösningar ska beaktas samt i vilken utsträckning hänsyn ska tas till kostnader och proportionalitet. Det är av vikt att undantaget inte tillämpas på ett sätt som urholkar försämringsförbudet, utan att det reserveras för situationer där det är tydligt motiverat.

Slutligen bör det framgå vilka krav som ska gälla för uppföljning och kontroll, såsom om undantag ska vara tidsbegränsade och förenas med villkor om återrapportering, för att säkerställa att den förutsatta långsiktiga miljönyttan faktiskt uppnås.

SGU tillstyrker förslaget att tillämpningen av undantaget ska redovisas i vattenförvaltningens förvaltningsplaner. Detta är av stor betydelse för transparens, uppföljning och kontroll, samt för möjligheten att bedöma kumulativa effekter.

Införandet av ett nytt undantagssystem kommer samtidigt att öka behovet av vägledning till tillsynsmyndigheter och domstolar. Regelverket blir mer komplext och kan ge upphov till initiala tolkningssvårigheter. Det är därför angeläget att vägledning tas fram om hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken.

Sammanfattningsvis anser SGU att förslaget är väl motiverat och i huvudsak ändamålsenligt. För att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning bör dock vissa centrala frågor klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet, särskilt avseende bestämmelsens räckvidd, dess förhållande till befintliga undantagsregler, samt innebörden av nödvändighetskravet. SGU vill samtidigt understryka vikten av att undantaget utformas och tillämpas på ett sådant sätt att försämringsförbudet ställning inte urholkas.

Införande av koppling till bestämmelser i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) som tydliggör kopplingen till försämringsförbudet

SGU ser positivt på att det föreslås införas bestämmelser i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) som tydliggör kopplingen till försämringsförbudet, som utgör en central rättslig princip inom vattenförvaltningen. Trots detta har kopplingen till tillämpningen av LAV hittills varit otydlig och i huvudsak hanterats indirekt genom hänvisningar till miljöbalkens bestämmelser och systemet med miljö kvalitetsnormer.

Det föreslagna förtydligandet i LAV bidrar till att åtgärda detta normativa glapp genom att tydligare integrera försämringsförbudet i regelverket för allmänna vattentjänster. Detta bedöms stärka rättssäkerheten och förbättra förutsättningarna för en enhetlig och konsekvent tillämpning i såväl planering som prövning och tillsyn.

Sammantaget innebär tillägget i LAV ett viktigt steg för att säkerställa ett mer heltäckande genomförande av ramdirektivets krav i svensk rätt.

Bemyndigande

Brister i ledningsnät bland annat i form av läckage samt bräddningar innebär en risk för att avloppsvatten infiltrerar till grundvattnet. Även anläggningar där infiltration utgör ett reningssteg kan medföra motsvarande risker. Dessa omständigheter tydliggör behovet av en mer systematisk och enhetlig riskbedömning inom vattenförvaltningen. Det finns därutöver ett behov av att utveckla tydliga och ändamålsenliga åtgärder kopplade till de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna är skyldiga att ta fram, för att säkerställa att identifierade risker hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt samt att krav på övervakning och redovisning uppfylls.

Det bemyndigande som finns i förslaget är riktat till Naturvårdsverket. Det är inte tillräckligt för att uppnå syftet med implementeringen av avloppsdirektivet. Det innebär att det nuvarande förslaget inte fullt ut möjliggör ett effektivt och rättssäkert genomförande av artikel 18 i avloppsdirektivet. Naturvårdsverket ansvarar nämligen inte för systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten och saknar mandat att meddela föreskrifter riktade till vattenmyndigheterna. Det ligger i stället inom SGU:s ansvarsområde.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till de utökade skyldigheter som följer av artikel 18 i avloppsdirektivet samt de föreslagna ändringarna i 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), föreslår därför SGU att förordningen kompletteras med bemyndiganden för Sveriges geologiska undersökning avseende grundvatten att meddela föreskrifter inom myndighetens ansvarsområde avseende:

1. metodik för kartläggning och riskbedömning i relation till miljö kvalitetsnormer,
2. dataformat för underlag kopplat till MKN,

3. krav på övervakning och rapportering,
4. koppling till åtgärdsprogram, samt
5. hur identifierade risker ska redovisas i förvaltningsplanerna.

Utan sådana bemyndiganden saknas enligt SGU:s bedömning förutsättningar för att säkerställa en enhetlig och ändamålsenlig riskbedömning, integrera riskbedömningarna i vattenförvaltningens förvaltningsplaner, säkerställa övervakning, koppla samman åtgärdsarbetet samt effektivt relatera dessa till arbetet med miljö kvalitetsnormer. Vidare skulle ett sådant bemyndigande också ge SGU bättre förutsättningar att vägleda vattenmyndigheterna. En sådan ordning skulle ligga i linje med tidigare genomförande av EU-rätt, särskilt i samband med implementeringen av dricksvattendirektivet i vattenförvaltningsförordningen.

Mot denna bakgrund behöver Naturvårdsverkets förslag kompletteras genom att bemyndiganden för SGU införs i vattenförvaltningsförordningen, med fördel i 3 kap., 4 kap., 6 kap. och 9 kap.

Övriga synpunkter

Direktivet förutsätter att riskhantering integreras i vattenförvaltningen, eftersom vattenförvaltningen är EU:s verktyg för att uppfylla vattendirektivets mål. Naturvårdsverket föreslår därför ändringar i 5 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken samt 3 kap 1 §, 4 kap. 12 § och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660). De av Naturvårdsverket förslagna ändringarna är dock nödvändiga för att artikel 18 ska implementeras i sin helhet. Här bör dock noteras att berörda myndigheterna och vattenmyndigheterna inte tidigare har gjort dessa riskbedömningar. Tillkommande arbetsuppgifter behöver därmed komma med finansiering för att förslagna förändringar ska få ett faktiskt genomslag i praktiken och berörda myndigheter ska kunna klara av sitt uppdrag. Hanteringen bör lämpligen hanteras på liknande sätt som skett med anledning av implementeringen av dricksvattendirektivet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anette Madsen.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Mats Wallin och juristen Annika Israelsson deltagit. Statsgeologen Jenny McCarthy har varit föredragande.

Anette Madsen

Jenny McCarthy