

Till: Miljödepartementet

Datum: 2020.05.14

E-post:

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Ert referensnummer: M2019/02246/Nm

Yttrande avseende betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning” (SOU 2019:66)

SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Efter meddelat anstånd (via epost från Annika Nilsson den 23 april 2020) till och med den 14 maj inkommer SveMin med följande yttrande över ovan rubricerad remiss.

Inledning

SveMin konstaterar att utredningen har gjort ett omfattande och förtjänstfullt arbete med att analysera vattenförvaltningen och hur den skulle förbättras.

SveMin är i huvudsak positiv till organisationsförändringarna som föreslås. SveMin välkomnar utredningens slutsatser att lagstiftningen måste vila på utgångspunkten att främja en hållbar vattenanvändning.

SveMin delar utredningens konstaterande att vattenförvaltning innebär att många olika intressen måste balanseras och att detta förutsätter väl utarbetade och förankrade processer, utifrån ett hållbarhetsperspektiv och för att kunna uppnå ramdirektivets krav.

Gruvnäringens betydelse för samhället

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller är till exempel helt nödvändiga för att klara omställningen av transporter och energiförsörjning som pågår för att hejda klimatförändringarna. Men det är inte allt. Metaller är oumbärliga för att bibehålla och utveckla vårt sätt att leva. Givet den kraftiga befolkningsökning som förutspås globalt bedöms metallbehovet dessutom att under lång tid vara stort enkom för att möta kommande generationers behov. Den rådande pandemin visar tydligt på vikten av att säkerställa råvaruproduktion lokalt och regionalt för att inte äventyra sysselsättning och produktion i Sverige och Europa.

I Sverige måste alla gruvverksamheter oundvikligen hantera en stor mängd vatten. Företagens vattenhantering inbegriper till exempel omledning av vattendrag, länshållning av gruvor, användning av kylvatten, rening, dämning, lagring och utsläpp av vatten.

Det är uppenbart att utformningen och tillämpningen av regelverket för vattenförvaltning måste anpassas till en balans mellan olika samhällsbehov, annars kommer Sverige till exempel inte kunna fortsätta vara en av Europas ledande metallproducenter. Det får till följd att nya och befintliga gruvverksamheter inte kommer att kunna utvecklas, metallproduktion kommer att utebli och svenska arbetstillfällen kommer att gå förlorade. En utgångspunkt för en fungerande svensk vattenförvaltning är därför politisk insikt och styrning av vattenförvaltningen. Det måste också finnas tydliga berednings- och beslutsprocesser samt säkerställas att de berörda myndigheternas uppdrag genomförs av bred kompetens och genom balanserade avvägningar.

Utredningens iakttagelser och bedömningar (avsnitt 16)

Nedan följer Svemins kommentarer på utredningens övergripande iakttagelser och bedömningar.

Regeringens styrning av länsstyrelserna

Svemin delar bedömningen att regeringen måste anlägga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv vid styrningen av länsstyrelserna och att vattenfrågorna måste bli en del av en större helhet.

Överensstämmelse med annan lagstiftning

Svemin delar bedömningen att vattenförvaltningen måste synkroniseras med andra direktiv och bestämmelser som rör vattenanvändningen. Ett exempel (som inte nämns i utredningen) är utvinningsavfallsdirektivet (direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin), som bland annat föreskriver hur en utvinningsavfallsanläggning ska utformas och placeras. Enligt direktivet ska anläggningen vara konstruerad så att den på kort och lång sikt, och bland annat med beaktande av ramdirektivet för vatten, uppfyller alla villkor avseende förorening av mark, luft, grundvatten och ytvatten.

En utvinningsavfallsanläggning ska enligt direktivet konstrueras på ett sätt som på kort och lång sikt garanterar dess fysiska stabilitet och förebygger förorening. Poängen med att bygga en anläggning (gruvdamm) för hantering av gruvavfall är just att omhänderta avfallet på ett långsiktigt miljösäkert sätt som förhindrar oönskad spridning av vissa ämnen i naturen. För att kunna göra konstruktionen långsiktigt säker och ändamålsenlig behöver man typiskt sett använda ett lågparti i terrängen. I låglänta partier förekommer vanligen vattenförekomster och för att kunna anlägga en gruvdamm kan vattenförekomsten behöva tas i anspråk (flyttas eller elimineras). Här har vi ett exempel på hur EU-lagstiftningen riskerar att resultera i konflikter mellan olika intressen (säkerhet och miljöskydd vs. vattenförvaltning) och där det behövs sektorspecifik förståelse från lagstiftaren för att möjliggöra tillämpning av regelverken som tillåter så tekniskt och miljömässigt säkra konstruktioner som möjligt.

Övergripande styrning av vattenförvaltningen

Svemin delar utredningens bedömning att det behövs tydligare politisk involvering och styrning av vattenförvaltningen samt nationell samordning över departements- och sektorsområden. Inte minst för att omhänderta de målkonflikter som vattenförvaltningen oundvikligen ställs inför enligt ramvattendirektivets mål. Här är utredningens slutsatser och förslag viktiga; med ökat ansvar på länsstyrelserna för helhetsbedömningar, ökat centralt myndighetsstöd, ett övergripande centralt ansvar för regeringen och en nationell nämnd för normgivning.

Utredningens förslag till organisationsförändringar

Nedan följer Svemins kommentarer på ett urval av utredningens förslag till förändringar i organisation och förvaltning.

Utredningens överväganden om planeringsarbetet (särskilt avsnitt 18.2 – 18.4 och 18.9 – 18.10)

Allmänt om beredning och beslut inom vattenförvaltningen

Svemin stödjer förändringen att länsstyrelserna tar över vattenmyndigheternas uppgifter att analysera och kartlägga vattenförvaltningen. Det är angeläget att, som utredningen föreslår, involverade aktörer (inklusive verksamhetsutövare) involveras i kartläggnings- och analysarbetet för att bland annat skapa en samsyn om utgångspunkterna för vattenförvaltningen.

Ett medskick är att det är av utomordentligt stor betydelse att myndigheternas underlag är robusta och kvalitetssäkrade och att eventuella osäkerheter i underlaget eller i bedömningarna inte faller ut till verksamhetsutövares nackdel i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Tillämpningen av försiktighetsprincipen i flera olika led, vid val av säkerhetsmarginaler och vid fastställande av bedömningsgrunder för miljökvalitetsnormer och villkor i tillstånd, kan resultera i säkerhetsmarginaler som totalt sett är omotiverat stora och som medför höga kostnader utan motsvarande miljönytta.

När det gäller myndigheternas underlag för planering och beslut är det viktigt att befintliga strukturella problem åtgärdas. Exempel på det är den nu förekommande bristen på koppling mellan å ena sidan vattenkemi och å andra sidan påverkan på vattenlevande organismer, och de därmed sammanhängande problemen att besluta om adekvata åtgärder. Både i åtgärdsplanering, tillsyn och i samband med tillståndsprövningar riskerar den typen av osäkerheter eller brister i underlagen för vattenförvaltningen att ibland felaktigt härledas till befintliga tillståndspliktiga verksamheter, med risk för onödiga kostnader och begränsningar för verksamheten som följd, och utan att den avsedda miljöförbättringen uppnås.

När det gäller den ekonomiska analysen av vattenanvändning är det viktigt att såväl sektorsmyndigheter som regioner involveras i att ta fram ett relevant underlag som speglar alla aspekter, inklusive den samhällsekonomiska nyttan, av vattenanvändningen. De avvägningar som behöver göras är närmast av politisk karaktär och kan inte utföras av en enda myndighet. De berörda myndigheternas uppdrag måste vara att ta fram så gedigna och allsidiga beslutsunderlag som möjligt för beslutsnämnden eller ytterst riksdagen att ta ställning till. I myndigheternas bedömning bör även ingå att beakta behovet av vattenanvändning, med dess belastning och fördelar.

Länsstyrelserna

Svemin stödjer utredningens förslag (avsnitt 21.2.1, sid. 588) att det är länsstyrelserna som bör ha i uppdrag att ta fram förslag till miljökvalitetsnormer, eftersom miljökvalitetsnormerna innebär att avvägningar behöver göras mellan olika samhällsintressen och då länsstyrelsernas tvärsektoriella uppdrag gör dem lämpade att göra sådana avvägningar. När det gäller länsstyrelsernas arbete är det angeläget att även regionerna och länsstyrelsernas näringslivsenheter involveras i planeringen, eftersom de har en viktig roll inom den regionala samhällsplaneringen och är en viktig pusselbit för den tvärsektoriella helheten.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU

När det gäller förslaget om den fortsatta beredningen av förslag till miljökvalitetsnormer med mera anser Svemin att det är viktigt att steget via Havs- och vattenmyndigheten och SGU inte innebär att bedömningen i det steget begränsas till att huvudsakligen avse miljömässiga faktorer. Eftersom i princip all vattenanvändning riskerar att, i juridisk mening, strida mot övergripande mål för

vattenförvaltningen är det helt centralt att det görs helhetsavvägningar där andra samhällsintressen än vattenkvalitet ges utrymme och tyngd i bedömningarna. För att kunna bedöma vilken påverkan på vattenmiljön som efter en samlad bedömning bör kunna godtas krävs således inte bara bred kompetens hos alla involverade myndigheter utan också tydliga uppdrag till dessa myndigheter att beakta och tillvarata samhällsekonomiska intressen såsom råvaruförsörjning, sysselsättning med mera. Om sådana breda avvägningar inte kan garanteras i detta led (HaV och SGU) anser Svemin att länsstyrelsernas förslag bör gå direkt till den nationella beslutsnämnden och att steget via Havs- och vattenmyndigheten och SGU slopas.

Nationell beslutsnämnd

Svemin stödjer inrättandet av en nationell nämnd som beslutar om miljökvalitetsnormer, undantag med mera för yt- och grundvatten. Svemin vill dock understryka vikten av att beslutsnämnden har en bred sammansättning och en från myndigheter helt oberoende och fristående funktion. Det är också mycket viktigt att nämndens ledamöter har ett tydligt uppdrag att representera en bredd av de intressen som behöver tillgodoses eller vägas mot varandra vid beslut om vattenförvaltning, inklusive samhällets behov av metaller och mineral liksom förutsättningarna för gruvbrytning.

En potentiell oklarhet i utredningen är beslut om undantag från miljökvalitetsnormer för nya verksamheter. Som Svemin uppfattar utredningens förslag är det den nationella beslutsnämnden som beslutar om alla eventuella undantag i vattenförvaltningen från de övergripande målen om god ekologisk status eller potential. Det skulle dock kunna förtydligas vad som gäller ifråga om processen för beslut om undantag för nya verksamheter (4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen). När ska sådana beslut tas och hur kan de initieras?

Nationell handlingsplan för vattenförvaltningen

Svemin stödjer förslaget att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. Som påpekats ovan är det helt centralt att regeringen i detta arbete beaktar, erkänner och tar höjd för olika samhällsintressen som kan komma att påverka möjligheten att nå målen för vattenförvaltningen.

Svemin delar utredningens bedömning att Sveriges inriktning och ambitionsnivå för vattenförvaltningsarbetet måste vara tydlig och ensad. Härtill vill Svemin påpeka vikten av att denna inriktning är grundad på en långsiktig och balanserad avvägning mellan den påverkan som vattenanvändning oundvikligen medför och vattenförvaltningens miljömässiga mål. I sammanhanget är det viktigt att påminna sig om att målen för vattenförvaltningen grundas på en kombination av å ena sidan juridisk tolkning och tillämpning av regelverket för vattenförvaltning och å andra sidan naturvetenskapliga bedömningar av verkligheten, där de juridiska tolkningarna åtminstone hittills har tenderat att resultera i gränsdragningar som i praktiken kan omöjliggöra verksamheter som på något sätt påverkar vattenförekomster. Genom Weserdomen har detta blivit tydligt. Osäkerheterna som gränslandet mellan juridik och naturvetenskap innebär för alla tillståndspliktiga verksamheter har blivit orimligt stora och måste åtgärdas på politisk nivå eftersom det ytterst handlar om lagstiftning. I detta avseende kan den nationella handlingsplanen få stor betydelse som vägledande dokument.

Övervakning av vattenmiljön

Svemin delar utredningens bedömning att det finns behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen och att det är viktigt att data tillgängliggörs. Det har länge funnits stora osäkerheter i vad som är representativ övervakning; hur övervakning ska utföras och hur resultaten av övervakningen kan användas. Verksamhetsutövare som till exempel gruvor har ofta stora mängder data att tillgå från egenkontroll, recipientkontroll och från underlag i tillståndsprövningar. Dessa underlag kan utgöra betydelsefulla tillskott till den allmänna övervakningen. Samtidigt är det viktigt att övervakningen styrs av transparenta kriterier och att eventuella svagheter i myndigheternas bedömnings-/beslutsunderlag som till exempel beror på bristande övervakning tydligt redovisas så

att de kan beaktas vid till exempel beslut om miljö kvalitetsnormer, undantag eller villkor i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Samråd och samverkan

SveMin stödjer förslaget att det inrättas en nationell referensgrupp för samverkan och information, men vill här understryka att det behöver handla om utbyte av information – inte ensidigt informationslämnande från myndigheter till civilsamhälle. Det sker redan idag ett värdefullt informationsutbyte mellan å ena sidan myndigheter och å andra sidan branschorganisationer från industri och andra angelägna samhällsaktörer. Denna samverkan bör bestå och utvecklas, och gärna kompletteras med lokala referensgrupper. Det är svårt att föreställa sig en fungerande vattenförvaltning – både nationellt och lokalt – som inte bygger på samverkan, förståelse och delaktighet mellan de aktörer som berörs. Inom gruvindustrin finns till exempel kunskap hos företagen som borde kunna tillvaratas bättre i såväl arbetet med framtagande av nya föreskrifter och miljö kvalitetsnormer som åtgärdsförslag. Bland annat kunskap om vilka åtgärder som är möjliga att vidta, exempelvis när det gäller reningsteknik. Inom gruvföretagen pågår också omfattande forsknings- och utvecklingsarbete, exempelvis kopplat till kemisk och biologisk påverkan på vatten.

Utredningens förslag till förändrad organisation (avsnitt 21)

SveMin instämmer i utredningens slutsats att det behövs organisatoriska förändringar i syfte att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav.

SveMin tillstyrker det övergripande förslaget till organisationsförändringar, som innebär:

- att kommunerna ges en tydligare roll, bland annat genom att delta i åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå,
- att länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas, bland annat för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljö kvalitetsnormer och att samordna åtgärdsplaneringen i avrinningsområdena,
- att de regionala vattenmyndigheterna läggs ned,
- att regeringens styrning ges en mer framskjuten roll genom bland annat den nationella handlingsplanen, och
- att det inrättas en nationell nämnd för beslut om bland annat miljö kvalitetsnormer.

Som ovan beskrivits finns dock en del frågor som behöver analyseras ytterligare ifråga om den tänkta organisationsförändringen. Helt grundläggande för den svenska vattenförvaltningen är att den bygger på transparens, helhetsförståelse, långsiktighet och rimliga avvägningar, oavsett hur den organiseras.

En detalj som SveMin reagerat på är utredningens kommentar (slutet av sid 597): ”genom att tydliggöra och utöka SGU:s ansvar för frågor om grundvatten inom vattenförvaltningen ökar också förutsättningarna för myndigheten att verka för ett hållbart nyttjande av mineralresurser med avseende på påverkan på grundvattnet.” Som SveMin uppfattar uttalandet skulle SGU:s ansvar för grundvattenförvaltningen ges större tyngd än SGU:s ansvar att verka för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser samt att främja hållbar tillväxt och företagande. SveMin avstyrker helt att mineralnäringen får minskad betydelse i SGU:s uppdrag. Det behövs snarare mer, inte mindre, kunskap och förståelse på myndighetsnivå om betydelsen av metaller och mineral för ett fungerande samhälle.

SveMin avstyrker att den nationella nämnden har Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. Det är mycket viktigt att nämndens verksamhet utan tvivel är saklig och opartisk,

och inte influeras av enskilda myndigheters uppdrag, eftersom det är i normsättningen som avvägningen mellan olika samhällsintressen sker på vattenförekomstnivå. Även utredningen betonar vikten av att minska risken för intressekonflikter eller misstänkt partiskt agerande. Av denna anledning vore det olyckligt att inhysa nämnden hos en av de mest centrala förvaltningsmyndigheterna inom vattenförvaltningen, som dessutom har i uppgift att bereda och lämna förslag till beslut till nämnden. Av rättssäkerhetsskäl bör nämndmyndigheten lokaliseras helt fristående från andra berörda myndigheter.

Vattenförvaltningsavgift (avsnitt 22.6)

Svemin avstyrker förslaget om att utreda utformningen av en särskild vattenförvaltningsavgift.

Svemin hänvisar i denna del i stor utsträckning till vad som framförts i Bolidens remissyttrande. Så gott som alla vattenförekomster i Sverige är direkt eller indirekt påverkade av mänsklig verksamhet. Det rör sig om sådant som sjösänkningar, dikning av skogs- och jordbruksmark, dagvattensystem och markavvattningar i samhällen, uppdämningar, rensningar eller omledningar av vattendrag, anläggande av broar, vägbankar och andra anläggningar. Många av dessa åtgärder vidtog för decennier eller till och med århundraden sedan, men har fortfarande betydelse för vattenförekomsternas status. Därtill kommer många samhällsnyttiga verksamheter – elproducenter, industrier, infrastrukturprojekt med mera, för att inte tala om städer och samhällen, som aktivt påverkar vattenförekomsterna idag genom vattenuttag, utsläpp eller fysisk påverkan. En stor del av påverkan härrör också från diffusa källor. Det torde vara ofrånkomligt att en vattenförvaltningsavgift leder till att dagens aktiva verksamhetsutövare – framför allt de som utgör så kallade punktkällor – får ta ansvar inte bara för påverkan från den egna verksamheten, utan därtill ett stort ansvar för historiska och diffusa källor utan koppling till verksamheten. Detta framstår inte som rimligt. Ansvaret för att finansiera samhällets vattenförvaltning och åtgärdsprogram måste ligga på samhället som helhet och finansieras med ordinarie skattemedel.

Stockholm, datum som ovan.

Maria Sunér Fleming
VD Svemin

Kerstin Brinnen
Branschjurist Svemin