

PM 2017:209 RV (Dnr 110-1145/2017)

Vattenmiljö och vattenkraft

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 10 oktober 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag inklusive alternativa författningsförslag, bilagorna 2-3 till stadens promemoria, samt vad som i övrigt anförs i ärendet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Miljö- och energidepartementet har remitterat promemorian Vattenmiljö och vattenkraft till Stockholms stad. Promemorian är en följd av den så kallade energiöverenskommelsen och främst inriktad på att reglera miljöbalkens bestämmelser för produktion av vattenkraftsel. Nya regler föreslås även för miljö kvalitetsnormer för vatten. De nya reglerna syftar till att möta den kritik som EU-kommissionen i ett överträdelseärende riktat mot den svenska implementeringen av ramdirektivet för vatten. Avsikten är också att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-domstolens slutsatser i den så kallade Weserdomen. Lagändringarna förslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stockholm Stadshus AB. Stockholm Stadshus AB har valt att remittera vidare till Stockholm Vatten och Avfall AB samt Stockholms Hamn AB. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har valt att svara med ett kontorsyttrande. Trafikkontoret har också inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom miljö- och hälsoskyddsnämndens remissvar.

Exploateringskontoret delar miljö- och hälsoskyddsnämndens analys och konstaterar att förslaget nästan helt saknar konsekvensanalys för byggande av bostäder eller infrastruktur.

Stadsbyggnadskontoret förklarar sig samstämiga med miljö- och hälsoskyddsnämndens remissvar och ställer sig bakom det.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har flertalet synpunkter på promemorian och anser att förslaget till förändringar i miljöbalken saknar konsekvensanalys. Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår omtag i frågan.

Trafikkontoret ställer sig bakom miljö- och hälsoskyddsnämndens svar på remissen.

Stockholm Stadshus AB instämmer i miljö- och hälsoskyddsnämndens analys om att föreslagna förändringar saknar konsekvensanalys och kan äventyra stadens stora infrastrukturprojekt och planer på bostadsbyggande.

Mina synpunkter

Stadens pågående vattenarbete, där vi just nu tar fram 23 lokala åtgärdsprogram för att nå god vattenstatus i alla våra vattenförekomster inom staden, kommer ha stor betydelse för framtida generationers livskvalitet i Stockholm. Vi genomför samtidigt ett av de största infrastrukturprojekten i stadens historia, Stockholms framtida avloppsrening där vi förbättrar framtidens avloppsrening och anpassar den för den växande staden.

Staden ska växa med ca 300 000 invånare till år 2030. Det ställer krav på en utbyggd infrastruktur på alla håll. Med den nya avloppstunneln tar vi höjd för befolkningsökning samtidigt som vi minskar miljöpåverkan på vår mycket värdefulla vattentäkt Mälaren. Vattenfrågorna innefattar dock mycket mer än bara rent dricksvatten och avloppsrening.

Stockholms stad har under många år bevakat vattenfrågorna och besitter en stor kompetens i frågorna. Vi är en stad byggd på vatten och vi är fast beslutna att uppnå god vattenstatus enligt EU:s ramdirektiv för vatten till år 2021 eller senast år 2027. Arbetet med att skydda eller förbättra vattenkvaliteten måste dock gå hand i hand med annan viktig samhällsbyggnad. De föreslagna förändringarna i miljöbalken riskerar att försvåra framtida infrastrukturprojekt och bostadsbyggande om inte lagkraven blir tydliga. Eventuellt äventyras även vattenmiljöarbetet. Konsekvenserna av detta måste tydligt analyseras innan ny lagstiftning beslutas.

Jag noterar att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gör samma bedömning som staden i denna fråga.

I korthet saknar vi en konsekvensbeskrivning av föreslagna ändringar av miljöbalken. Staden ställer sig även bakom SKL:s förslag på ändringar i plan- och bygglagen. Jag noterar att det är viss brådska i att anpassa Sveriges lagstiftning enligt EU och föreslår därför regeringen att titta på miljöförvaltningens alternativa författningsförslag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag inklusive alternativa författningsförslag, bilagorna 2-3 till stadens promemoria, samt vad som i övrigt anförs i ärendet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 28 september 2017

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Remissen
2. Miljöförvaltningens tjänstutlåtande
3. Förvaltningens alternativa författningsförslag med kommentarer

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

För att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 mellan regeringen, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna samt i syfte att förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nå föreslår miljö- och energidepartementet i huvudsak följande.

Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förse 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.

Det föreslås uttryckliga bestämmelser om att verksamheter inte får äventyra möjligheterna att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som följer av EU-rätten och inte får medföra en försämring av vattenkvaliteten i strid med ett försämringsförbud. Förslagen syftar i denna del bland annat till att säkerställa att det svenska regelverket är förenligt med EU-domstolens avgörande i den så kallade Weserdomen. De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas.

Miljö- och energidepartementets promemoria innehåller även förslag till vad som ska anses utgöra en och samma verksamhet vid prövning av vattenverksamhet, samt bemyndigande för regeringen att meddela generella föreskrifter för vattenverksamheter och ställa krav på miljörapport.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stockholm Stadshus AB. Stockholm Stadshus AB har valt att remittera vidare till Stockholm Vatten och Avfall AB samt Stockholms Hamn AB. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har valt att svara med ett kontorsyttrande. Trafikkontoret har också inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret vill först konstatera att miljö- och hälsoskyddsnämnden har lämnat ett utförligt och genomarbetat remissvar till vilket stadsledningskontoret väljer att hänvisa som svar på remissen från Miljö- och energidepartementet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden behandlade remissvaret 2017-08-29 och kan läsas i sin helhet under insyn; <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1898937>

Stadsledningskontorets synpunkter kan sammanfattas enligt följande. Staden saknar vattenkraftverk varför stadsledningskontoret inte har några synpunkter på att alla vattenkraftverk i sinom tid ska ha moderna miljövillkor eller att Havs- och vattenmyndigheten kommer att göra en nationell plan för i vilken ordning nya tillstånd skall meddelas.

Stadsledningskontoret ser dock i likhet med miljö- och hälsoskyddsnämnden negativt på de nya reglerna för miljö kvalitetsnormer för vatten. Regeringen föreslår att nya regler förs in i 5 kap 3 § 2 och 3 styckena miljöbalken. Förslaget innebär att nya verksamheter inte får försämrade statusen i en vattenförekomst eller äventyra uppnåendet av god status.

Förslaget innebär att regeringen ”överimplementerar” vattendirektivet och det är därtill helt oanalyserat när det gäller effekterna för byggande och infrastruktur. Effekterna på hantering av bygglov och detaljplaner är därmed oklara.

Även effekterna kring att Vattenmyndigheten får en plikt att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade lämnas både okommenterade och utan tidsram.

Övriga slutsatser som kan dras av remissen är att förslaget inte kan läggas till grund för ny lagstiftning på grund av ofullständig konsekvensanalys samt att en ordentlig utredning om hur miljö kvalitetsnormer för vatten skall regleras bör genomföras så att alla oklarheter som nu föreligger reds ut.

Stadsledningskontoret ställer sig också bakom de förändringar i lagförslaget som berör Miljöbalken som föreslås av miljö- och hälsoskyddsnämnden samt de förändringar av plan- och bygglagen som föreslås av Sveriges kommuner och landsting.

Stadsledningskontoret föreslår att som svar på remissen ”Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft” hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt i övrigt till miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande per den 29 augusti 2017.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har inte några synpunkter avseende promemorians förslag angående vattenkraft då Stockholm stad inte har några vattenkraftverk.

Avseende promemorians förslag till författningsförändringar gällande miljö kvalitetsnormer för vatten så har miljöförvaltningen noggrant analyserat promemorians förslag i förvaltningens yttrande (Dnr. 2017-10494). Exploateringskontoret delar miljöförvaltningens analys och konstaterar att förslaget nästan helt saknar konsekvensanalys för byggande av bostäder eller infrastruktur.

Som miljöförvaltningen påpekar i sitt yttrande så finns det en allvarlig risk att en skärpning av miljö kvalitetsnormerna för vatten enligt promemorians förslag kan försvåra, fördyra eller rent av förhindra såväl stadens mål att bygga 140 000 nya bostäder som samhällsviktig infrastruktur som t.ex. tunnelbana, Stockholms framtida avloppslösning, nya vägar, utbyggnaden av stadens reningsverk med mera.

Promemorians förslag anses inte vara anpassat för urbana miljöer och exploateringskontoret delar miljöförvaltningens synpunkt att förslaget i promemorian inte kan ligga till grund för de lagändringar som föreslås.

Exploateringskontoret delar därmed helt, och ställer sig bakom, miljöförvaltningens analys och slutsatser avseende promemorians förslag till lagändringar.

Exploateringskontoret vill även särskilt peka på behovet av en fullständig översyn av systemet med miljö kvalitetsnormer för att underlätta tillämpningen av systemet. Tillämpningen av systemet innebär idag en osäkerhet i detaljplaneprocessen där Länsstyrelsen i sina yttranden begär detaljerade underlag som baseras på osäkra grunder. Relativt skarpa yttranden följs av inkonsekvent agerande i förhållande till deras yttranden.

Miljöförvaltningen ger i sitt yttrande även förslag till alternativa författningstexter. Exploateringskontoret har inte haft tillräckligt med tid för att analysera vad de förslagen innebär och kan därför inte ta ställning till dem.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2017 följande.

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
- 2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att hemställa att kommunstyrelsen antar och översänder förvaltningens alternativa författningsförslag i bilaga 2 (här bilaga 3) till tjänsteutlåtandet till Miljö- och energidepartementet.
- 3 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 17 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Se miljöförvaltningens tjänsteutlåtande bilaga 2 och miljöförvaltningens alternativa författningsförslag bilaga 3.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen har skrivit fram ett tjänsteutlåtande, som också miljö- och hälsoskyddsnämnden den 29 augusti enhälligt ställde sig bakom. Det föreligger samstämmighet mellan stadsbyggnadskontorets synpunkter på promemorian och miljöförvaltningens yttrande, varför stadsbyggnadskontoret ställer sig bakom detta.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och energidepartementets promemoria Vattenmiljö och vattenkraft till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast 9 september 2017. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade 29 augusti 2017 att anta och översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stockholm har inga vattenkraftverk och är därför inte berörd av huvuddelen av förslagen i promemorian. Däremot berör de nya reglerna om miljö kvalitetsnormer m.m. i hög grad Stockholms utveckling. Det gäller infrastrukturprojekt som T-banoutbyggnaden, Slussen, Stockholms Framtida Avloppsrening, Förbifarten och andra vägbyggen m.m. De nya reglerna får också fullt genomslag i plan- och bygglagen (2010:900) vilket innebär att de nya reglerna

påverkar bostadsbyggandet och andra byggnationer och ska beaktas vid nya detaljplaner och bygglov.

Trafikkontoret har tagit del av innehållet i promemorian och ställer sig bakom miljö- och hälsoskyddsnämndens svar. I övrigt hänvisas till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande i ärendet, daterat 2017-08-17.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 8 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 2).

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 försämras 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 prövningar, 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 prövning av vattenverksamheter. Strikta lagar som kräver

komplikerade 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.

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 vattenkraft. 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 tolkningsvårigheter 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.