

Till: Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: Anna Josefsson

Miljö- och energidepartementets dnr. M2017/01639/R

Remissvar angående promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (Svemin) är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Svemin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på ovan nämnda betänkande. Efter medgivet anstånd till den 9 oktober lämnar Svemin följande remissvar.

Inledning

För gruv- och mineralindustrin är regler om vattenförvaltning och vattenmiljö av mycket stor betydelse. I verksamheterna förekommer till exempel dammar i anslutning till anrikningsverk och för reningsprocesser. Dessutom används vatten i olika processer och det behöver ofta ledas bort både grundvatten och ytvatten från olika verksamhetsytor. Anläggande av verksamhetsområden och dammar kan även förutsätta att ytvattenförekomster behöver ledas om, fyllas ut eller tas bort.

Svemins remissvar behandlar främst de delar i Miljö- och energidepartementets förslag som berör den svenska gruv- och mineralnäringen. Några av de andra förslagen berörs avslutningsvis, under rubriken "Övrigt". Det ska dock framhållas att den svenska vattenkraftsproduktionen är av stor betydelse för svensk gruvindustri. Särskilt i ljuset av ambitionerna att övergå till en alltmer fossilfri gruv- och mineralindustri. För detta krävs tillgång till elproduktion som inte bara är driftsäker och reglerbar utan som dessutom förmår leverera stora mängder el. Det är därför oerhört angeläget att kommande författningsändringar inte riskerar tillgången på vattenkraftsel.

Den styrning och reglering som så småningom kommer till stånd till följd av författningsändringarna måste möjliggöra samhällsekonomiska avvägningar som förmår att ta hänsyn till alla de hållbarhetsaspekter som är nödvändiga för ett fortsatt svenskt välstånd. I det sammanhanget är vattenförvaltningen bara en pusselbit bland många.

Det måste redan här framhållas att det svenska regelverket för vattenförvaltning behöver fler ändringar än vad som behandlas i promemorian. Särskilt ifråga om tillämpning av ramdirektivets undantagsbestämmelser, som inte fungerar med de befintliga bestämmelserna i svensk vattenförvaltning.

Miljö- och energidepartementet borde omgående tillsätta en bred utredning om vilka ytterligare ändringar som behövs för att åstadkomma ett ändamålsenligt svenskt regelverk för vattenförvaltning i överensstämmelse med ramdirektivet för vatten.

Även ramdirektivet behöver ses över och ändras i vissa avseenden. Det är viktigt att Sverige bevakar och finns representerade i den översyn av ramvattendirektivet som kommer att genomföras inom något år.

Sammanfattning

- Svemin anser att huvudregeln, både för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, ska vara att ändringstillstånd kan medges och att prövning av hela verksamheten bara ska ske när ändringarna berör hela den befintliga verksamheten.
- Svemin anser att tillåtlighetsprövningen avseende inverkan på miljökvalitetsnormer, inklusive möjligheten till undantag för ny eller ändrad verksamhet, ska föras in i 2 kap. miljöbalken.
- Svemin anser att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) enbart ska vara vägledande och inte vara bindande för klassificering eller bedömning av påverkan.
- Svemin anser att tillståndsmyndigheten, vid beslut om tillstånd, tillåtlighet och villkor enligt miljöbalken till en verksamhet, förändring eller åtgärd, ska ha rätt att åsidosätta tidigare bedömningar av den aktuella vattenförekomsten som vattenmyndigheten har gjort.
- Svemin anser att det måste finnas utrymme för viss flexibilitet och för rimlighetsavvägningar givet det svåra bevisläge som gäller för verksamhetsutövare. Sådana rimlighetsavvägningar kan göras i samband med bredare avvägningar såsom i tillståndsprövningar, utan att ge avkall på EU-domstolens slutsatser i Weserdomen (C-461/13) och i domen om Schwartz Sulm (C-346/14).

Prövningens omfattning och ändringstillstånd (avsnitt 10.12)

SveMin tillstyrker ändringstillstånd för vattenverksamhet men avstyrker den föreslagna lydelsen av bestämmelsen.

SveMin uppfattar att syftet med de föreslagna ändringarna är att införa möjlighet till ändringstillstånd för vattenverksamhet och att inte ändra möjligheterna till ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet. Oavsett om detta är korrekt uppfattat eller ej så anser SveMin att den föreslagna bestämmelsen 16 kap. 2 a § MB har fått en lite olämplig utformning.

Ändringstillstånd underlättar tillståndsprocessen för viktiga ändringar av verksamheter som till exempel produktionshöjningar eller införande av bättre miljöteknik. De skäl som motiverar nuvarande bestämmelse om ändringstillstånd gör sig fortfarande gällande.

SveMin anser att huvudregeln, både för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, ska vara att ändringstillstånd kan medges och att prövning av hela verksamheten bara ska ske när ändringarna berör hela den befintliga verksamheten.

Ändringen som föreslås i promemorian motiveras bland annat med att en avgränsad prövning för vattenverksamheter gör att "det som i andra sammanhang normalt betraktas som en och samma verksamhet delas upp i flera delverksamheter" och att det försvårar möjligheten att se till att verksamheter har moderna miljövillkor. SveMin bedömer att promemorians förslag riskerar att få precis motsatt effekt. I förslaget är huvudregeln uttryckligen att hela verksamheten ska prövas och att ändringstillstånd bara kan komma ifråga om det är lämpligt eller om verksamheten omfattas av den nationella plan som föreslås för vattenkraftsverksamheter.

SveMin anser att lämplighetskriteriet för ändringstillstånd är alldeles för otydligt och bedömer *för det första* att det kommer leda till att många tillståndsprocesser (både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet) riskerar att behöva omfatta hela verksamheten och därför bli onödigt omfattande och kostsamma, för både samhälle och sökande. *För det andra* kommer bestämmelsens utformning sannolikt att få en avskräckande verkan och därigenom bli kontraproduktivt ur miljöskyddssynpunkt, eftersom uppgraderingar och förbättringar av miljöprestanda som ofta är förknippade med ändring av verksamheter kommer att försvåras.

SveMin befarar att den föreslagna lydelsen innebär en uppenbar risk för att gruvindustrin, vid behov av tillstånd för till exempel anläggande eller höjning av dammar och annat byggande i vatten, kommer att möta krav på att hela verksamheten ska prövas i ett sammanhang, dvs. inklusive den miljöfarliga verksamheten. Avgränsningsfrågan i sig riskerar alltså att i sig bli en svår processuell avvägning, som i så fall tar fokus från den materiella prövningen och verksamhetens behov av den sökta ändringen. Det måste därför tydligt framgå dels att ändringstillstånd får meddelas, dels att det även i fortsättningen kan göras en avgränsning mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter när tillstånd söks för ändrad verksamhet.

Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav (avsnitt 10.14)

SveMin tillstyrker att det görs ändringar som förtydligar vad som följer av ramdirektivet, enligt de slutsatser som kan dras av Weserdomen. De ändringar som görs behöver dock ta hänsyn till ramdirektivet som ett system för vattenförvaltning, inklusive möjligheterna att besluta om undantag från direktivets kvalitetskrav. Detta utvecklas nedan.

Allmänt

Utgångspunkten för vattenförvaltningen är att arbetet ska ske genom förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, inte genomdrivas i enskilda prövningar. Det behövs ett helhetsperspektiv för att vattenförvaltningen ska vara ändamålsenlig och realistisk. Detta uppnås inte genom att vattenförvaltningen för enskilda vattenförekomster ställs på sin spets i varje tillståndsprövning. Här måste även beaktas de problem som den svenska vattenförvaltningen kantas av, med osäkra klassificeringar, orealistiska målsättningar för vattenförekomster och de problem som Havs- och vattenmyndighetens bindande föreskrifter innebär för de avvägningar som ska göras inom vattenförvaltningen och vid tillståndsprövningar (se nästa avsnitt, "Klassificering av status").

Det är nödvändigt att alla de undantagsmöjligheter som ramvattendirektivet innehåller börjar tillämpas i Sverige. Annars kommer både vattenförvaltningen och hindrandet av samhällsutvecklingen att bli ohållbar. Detta påpekande går visserligen utöver innehållet i promemorians förslag, men måste uppmärksammas i sammanhanget.

Klassificering av status (förslaget till ändring i 22 kap. 25 § MB)

Klassificering av status för en vattenförekomst innebär ett fastställande av miljökvalitetsnormer, både befintlig kvalitet ("kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem") och beslut om vilket kvalitetsmål, som gäller för förvaltningen av den aktuella vattenförekomsten (huvudregeln är god status om inget undantag har beslutats).

Vilken klassning som görs och vilka kvalitetskrav som sätts inom den svenska vattenförvaltningen har stor betydelse för vilka verksamheter som kan få komma till stånd och vilka villkor som föreskrivs. I förlängningen berörs all samhällsverksamhet med någon koppling till målen för vattenförvaltningen. Detta har blivit ännu tydligare genom Weserdomen och understryker behovet av ändringar i det svenska regelverket.

Klassificering av status görs med tillämpning av Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) som är bindande för svensk vattenförvaltning. I direktivet anges inte bindande värden utan istället anges normativa definitioner som fungerar som intervall för bedömningen av olika kvalitetsfaktorer. Detta stämmer bättre överens med den flexibilitet som behövs för att kunna bedöma kvaliteten utifrån de skiftande förhållanden som råder mellan olika ytvattenförekomster.

I sammanhanget kan påpekas att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter anger att miljökvalitetsnormen (dvs. målet för vattenförvaltningen) ska fastställas till god ekologisk status, om den ekologiska statusen har klassificerats till *god*, *måttlig*, *otillfredsställande* eller *dålig* i en ytvattenförekomst (HVMFS 2013:19, 3 kap. 2 §, 2

stycket). Föreskrifterna hänvisar därvidlag överhuvudtaget inte till möjligheterna att meddela undantag från miljökvalitetsnormen. Detta visar hur stor risken är att det blir fel hela vägen i beslutskedjan inom vattenförvaltningen - från beslut om miljökvalitetsnorm till enskilda tillståndsprövningar. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter bör därför inte vara bindande.

De värden som anges i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter är för närvarande styrande för klassificering, sättande av kvalitetsmål och för bedömning av påverkan även om tillämpningen av dem ibland leder till orimliga bedömningar av hur en ytvattenförekomst ska klassificeras, vilka kvalitetsmål som ska gälla eller vilken reell påverkan på kvalitet och möjligheten att nå kvalitetsmålet som kan förväntas. För att genomföra medlemsstaternas skyldighet att förhindra försämring som följer av Weserdomen behövs en ändring som gör att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter inte är bindande utan enbart vägledande. Risken är annars stor att kraven i tillståndsprövningar kommer att bli orimligt stelbenta och onödigt stränga, men utan att motsvarande miljönytta uppnås. Beslutsmyndigheten borde ha möjlighet att istället för Havs- och Vattenmyndighetens föreskrifter få utgå från de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet för vatten. I nästa avsnitt beskrivs kopplingen mellan detta och promemorians förslag om ändring av prövning för tillåtlighet, tillstånd etc., se nedan.

Prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens (förslagen till ändring av 2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § MB)

SveMin avstyrker promemorians förslag.

Förslaget riskerar att få stora negativa konsekvenser för befintliga verksamheter. Begreppet "äventyra" bör inte användas överhuvudtaget eftersom det är mycket oklart var gränsen för att "äventyra" möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm går. Rättsosäkerheten för utövare av befintliga verksamheter kommer att vara större än vad som rimligen är försvarbart. SveMin bedömer att förslaget i den delen går längre än vad som följer av Weserdomen.

Sammanfattningsvis anser SveMin följande.

För det första anser SveMin att tillåtlighetsprövningen avseende miljökvalitetsnormer, inklusive möjligheten till undantag för ny eller ändrad verksamhet (se nästa avsnitt), ska föras in i 2 kap. miljöbalken. Det är nödvändigt för att säkerställa att tillstånd och villkor, samt möjligheterna till undantag, beslutas efter breda avvägningar som innehåller olika samhällsekonomiska aspekter och inte bara grundas på vattenmyndighetens mål för vattenförvaltningen. Det ska alltså vara tillståndsmyndigheten som fullt ut avgör om verksamheten ska tillåtas och som vid behov beslutar om undantag för ny och ändrad verksamhet. Tillståndsmyndighetens beslut ska vara bindande för vattenmyndigheterna.

För det andra anser SveMin att försämringsprövningar ska göras med utgångspunkt i de krav för respektive kvalitetsfaktor som följer av bilaga V i ramvattendirektivet (se ovan, "Klassificering av status"). Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) ska alltså inte vara bindande för bedömningen. Det finns för många exempel på att dessa föreskrifter lett till orimliga resultat i enskilda fall vilket framöver riskerar att stoppa förändringar som är både nödvändiga och välkomna ur miljösynpunkt.

För det tredje anser Svemin att tillståndsprövningen enligt miljöbalken behöver kompletteras med att tillståndsmyndigheten, vid beslut om tillstånd, tillåtlighet och villkor enligt miljöbalken till en verksamhet, förändring eller åtgärd, ska ha rätt att åsidosätta tidigare bedömningar av den aktuella vattenförekomsten som vattenmyndigheten har gjort, om det av utredningen i målet framgår att den tidigare bedömningen av vattnets ekologiska status inte förefaller vara korrekt eller om uppställda kvalitetsmål bedöms vara orealistiska.

Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet (avsnitt 10.14.1)

Svemin avstyrker den föreslagna lagkonstruktionen.

Svemin hänvisar till vad som sägs i föregående avsnitt ("Prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens"). Samma skäl anförs här, med följande tillägg.

Beslut om tillstånd eller tillåtlighet för ny eller ändrad verksamhet måste fattas efter en sammanvägd bedömning, såsom vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Bara då finns förutsättningar att göra den helhetsbedömning och de avvägningar som förutsätts enligt direktivet. En bestämmelse om undantag för ny eller ändrad verksamhet behöver föras in i 2 kap. MB. Det måste vara tillståndsmyndigheten som avgör om verksamheten ska tillåtas och som vid behov beslutar om undantag för ny och ändrad verksamhet. För att åstadkomma en rättssäker process som öppnar för nödvändiga rimlighetsavvägningar måste beslut om undantag som fattas av tillståndsmyndigheten vara bindande för vattenmyndigheterna.

Svemin vill i sammanhanget passa på att påtala en allvarlig begränsning i undantagsbestämmelsen för ny och ändrad verksamhet är. Sådant undantag kan enligt direktivet ges för en ny verksamhet som försämrar statusen från hög till god. För Sveriges del betyder det att dessa undantag nästan uteslutande bara skulle kunna tillämpas för verksamheter i fjällvärlden. Detta illustreras av nedanstående bild, som är ett utdrag ur VISS, där de blå områdena visar var statusen är hög.

vara större än vad som rimligen är försvarbart. SveMin bedömer att förslaget går längre än vad som följer av Weserdomen.

Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav (avsnitt 10.14.3)

SveMin avstyrker promemorians förslag.

SveMin invänder inte i sak mot att det behövs bestämmelser som säkerställer att ramdirektivets krav följs. Däremot måste det finnas utrymme för viss flexibilitet och för rimlighetsavvägningar givet det svåra bevisläge som gäller för verksamhetsutövare. Sådana rimlighetsavvägningar kan göras i samband med bredare avvägningar såsom i tillståndsprövningar, utan att ge avkall på EU-domstolens slutsatser i Weserdomen (C-461/13) och i domen om Schwartz Sulm (C-346/14).

SveMin förespråkar istället ändringar i nuvarande bestämmelser enligt vad som framförs ovan (under rubriken ” Prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens”). De ändringar som SveMin föreslår bedöms säkerställa att direktivets krav uppfylls samtidigt som det för enskilda verksamhetsutövare ges möjlighet till avvägningar som parerar för orealistiska eller rentav felaktiga tidigare bedömningar för berörda vattenförekomster. En sådan rimlighetsavvägning är nödvändig.

Övrigt

Förslaget om löpande omprövningar (avsnitt 10.1 och 10.4)

SveMin anser att det är rimligt att vattenverksamheter som producerar vattenkraftsel ska ha villkor som är ändamålsenliga ur miljösynpunkt. Däremot är det oklart om promemorians förslag om löpande omprövningar kommer att tillföra ökad miljönytta, i vart fall inte nytta som står i paritet med de kostnader och resurser som kommer att krävas av både verksamhetsutövare och myndigheter för att genomföra omprövningarna. Det är också olämpligt att i omprövningsbestämmelsen ange en viss tid som intervall för omprövning.

Ett alternativ i stället för en generell omprövningsplikt vore att vattenmyndigheten (eller den myndighet som framöver kommer att vara behörig), i fall där kraven på omprövning av befintliga verksamheter skulle kräva orimliga insatser i förhållande till miljönyttan, meddelar undantag i form av sänkta krav eller klassning som kraftigt modifierade för vattenförekomster. Inför sådana beslut behöver det göras allsidiga bedömningar, där samhällsekonomiska aspekter och befintliga miljöförhållanden (inklusive värdet av befintligt naturtillstånd) vägs mot de eventuella miljöförbättringar som står till buds.

SveMin delar, och hänvisar till, de synpunkter som framförs i Svenskt Näringslivs remissvar avseende avsnitt 10.6 i promemorian.

Båtnadsregeln (avsnitt 10.9)

SveMin tillstyrker förslaget.

Stockholm den 9 oktober 2017

SveMin, genom



Per Ahl, vd



Kerstin Brinnen, branschjurist