

**Andreas Hedrén**  
Sjömiljöansvarig  
0470-412 52

Kommunstyrelsen

# Synpunkter på promemoria om miljö och vattenkraft

## Sammanfattning

Tekniska förvaltningen tillstyrker förslaget om en nationell plan för provning av vattenverksamheter. Prövningsförfarandet måste dock förenklas ytterligare i jämförelse med de förslag som behandlas i promemorian om alla aktuella vattenverksamheter ska kunna provas inom rimlig tid.

De föreslagna ändringarna i miljöbalkens 2 och 5 kapitel innebär ett alltför fyrkantigt provningssystem där miljökvalitetsnormerna oreflekterat tillåts gå ut över alla andra samhällsmål. Det måste vara möjligt att väga olika samhällsintressen mot varandra. Tekniska förvaltningen avstyrker därför den föreslagna förstärkta stoppregeln i 5 kap 3 § miljöbalken. Tekniska förvaltningen anser att de föreslagna ändringarna av Miljöbalken i form av skärpning av miljökvalitetsnormerna innebär en överimplementering av ramdirektivet för vatten. Som ett minimum bör rimlighetsavvägning enligt nuvarande 3 stycket i 3 § 5 kap miljöbalken kunna bibehållas.

Tekniska förvaltningen anser att det är för få och kraftlösa förslag till ändringar i miljöbalken i syfte att göra provningar för mindre vattenverksamhet enklare i enlighet med riksdagens tillkännagivanden och lämnar i detta yttrande några översiktliga förslag på adekvata ändringar i miljöbalken.

Tekniska förvaltningen vill understryka att de föreslagna lagändringarna har en klart större räckvidd än vad man kan förvänta sig med anledning av upprinnelsen till promemorian (Energiöverenskommelsen, Weserdomen och

riksdagens tillkännagivanden om behov av lagändringar för småskalig vattenkraft).

Det föreslagna regelverket är tyvärr så fyrkantigt att det går att förutse mängder med fall där regelverket inte bara blir en omöjlighet för nödvändiga delar av samhällsutvecklingen, utan även rent kontraproduktivt för vattenvården. Tekniska förvaltningen utvecklar i detta yttrande en del exempel om avloppsvattenrening som visar på detta.

## Övergripande om omfattningen av föreslagna lagändringar:

De föreslagna lagändringarna i promemorian bottnar i tre olika ambitioner och uppdrag:

- I energiöverenskommelsen ingår att det ska göras en översyn av lagstiftningen för vattenkraften. Sverige behöver ta ett helhetsgrepp kring frågor om miljö och vattenkraft där dels alla vattenkraftverk som bedriver modern produktion ska miljöprövas, dels behöver staten i detta miljö- och kvalitetsarbete beakta energi- och effektbehovet i alla delar av Sverige, samt tillvarata de kulturhistoriska intressena.
- Riksdagen har avgett ett tillkännagivande om att regeringen måtte återkomma till riksdagen med förslag om lagändringar som gör att regelverket för framför allt den småskaliga vattenkraften blir mer ändamålsenligt. Nuvarande provningssystem är alltför tungt för den fastställda ambitionen att förse och vidmakthålla all vattenkraftsproduktion (ca 1900 anläggningar) med högst 20 år gamla miljötillstånd.
- Den sk Weserdomen sätter alla medlemsstaters miljölagstiftning i ett nytt ljus – Sverige behöver säkerställa att den miljörätt som tillämpas är förenlig med EG-rätten.

Allt som allt kan detta summeras i att provningstakten behöver öka radikalt avseende vattenverksamheter samt att praxis och regelverk avseende miljöprovning behöver förenklas. Det framgår däremot inte att det behövs omfattande ändringar avseende regelverket för miljöfarliga verksamheter (9 kap miljöbalken).

Dock kan Tekniska förvaltningen konstatera att räckvidden av de förslag till lagändringar som presenteras i promemorian omfattar inte bara 11 kapitlet Miljöbalken utan även 9 kapitlet. Vidare är ändringarna så stora att de innebär att förutsättningarna för provning enligt 9 kap ändras på ett sätt som ger anledning till stor oro för villkoren för samhällsutvecklingen i stort, framför allt i fråga om hur avloppsreningsverk ska kunna tillåtas överhuvudtaget i framtida tillståndsprocesser.

### **Vattenverksamhet är mer än vattenkraft**

Man måste ha i åtanke att generella ändringar i miljöbalken, avseende exempelvis tillstånds rättskraft, rimlighetsavvägningar och miljökvalitetsnormer inte bara omfattar helt andra verksamheter än vattenverksamheter, utan även att inom begreppet vattenverksamheter (11 kap MB) så går det på varje småskaligt vattenkraftverk åtskilliga dammar utan några som helst

intäktskällor (kulturhistoriskt värdefulla dammar t ex), större och mindre markavvattningsföretag som är viktiga för att möjliggöra fortsatt jord- och skogsbruk. Alla dessa vattenverksamheter kommer antagligen att behandlas på liknande sätt som småskaliga vattenkraftverk hittills behandlats, om de inte får ett tydligare lagligt skydd. Det vill säga de kommer att tillsynas, och i en sträng tillsyn kan man alltid hitta anledning att anläggningarna måste prövas i sin helhet, då anläggningarna avviker från det ursprungliga tillståndet. För dammarna har länsstyrelserna gjort klart att den pågående vattenregleringen vid alla dammar med regleringsanordningar, är skäl nog att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, alldeles oavsett om vattenregleringen endast sker i syfte att hålla nivån konstant i ett aldrig så litet vattenområde.

Avseende markavvattningsföretag kan man ofta finna att dagens anläggningar (diken, kanaler mm) inte är i överensstämmelse med gamla tillstånd och beslut, till exempel på grund av marken har oxiderat och sjunkit ihop, vilket är ett mycket vanligt förhållande. I en aktiv tillsyn kommer detta att uppdagas, och det kommer även framgå att fortsatt underhåll av de gamla markavvattningsföretagen oftast är i konflikt med beslutad miljö kvalitetsnorm, i synnerhet i de markavvattningsföretag/kanaler som är av sådan storlek att de utgör delar av själva vattenförekomsterna.

I detta sammanhang bör även beaktas att det råder ett mycket ojämnt styrkeförhållande mellan ett gammalt markavvattningsföretag med kanske några enstaka aktiva markägare/brukare och de statliga myndigheter som för talan för fisket/miljö kvalitetsnormerna.

Sveriges riksdag har flera gånger slagit fast att jordbruket i stort är av nationellt intresse, exempelvis i miljöbalken 3 kap. Detta till trots är Sverige nu på väg att införa ett regelverk som i grunden hotar att ändra förutsättningarna för all verksamhet som är beroende av att dagens grundvattennivåer inte stiger i redan blöta områden.

Tekniska förvaltningen har förståelse för att miljö tillsyn behöver omfatta även de uppräknade verksamheterna ovan, men oroas över att regelverket utformas på ett sätt som gör det omöjligt att i nästan alla lägen göra rimlighetsavvägningar som är i konflikt med enskilda kvalitetsfaktorer för vattenförekomster. De blivande undantagstillfällena, där Miljöbalken 3 § i 5 kap inte är absolut, är mycket lättträknade.

Tekniska förvaltningen anser att Sveriges regering bör ta initiativ till en granskning av medlemsstaternas implementering av Ramdirektivet för vatten (2000/60 EG) samt initiera en omförhandling av detsamma utifall att det skulle vara så att Kommissionen kräver så långtgående förändring av

miljölagstiftningen som de i promemorian föreslagna. Tekniska förvaltningen ställer sig helt frågande till behovet av att införa en lagstiftning som i praktiken kommer göra det omöjligt att förnya miljötillstånd för exempelvis befintlig och nödvändig infrastruktur såsom avloppsreningsverk. Det kan knappast vara möjligt att så strikt tillämpning av ramdirektivet som de i promemorian föreslagna både införs och efterlevs i resten av EU. Regeringen bör särskilt beakta att en viktig utgångspunkt i genomförandet av ramdirektivet för vatten i hela EU är principen om konkurrensneutralitet. Vi medverkar gärna i en diskussion om vad en sådan granskning bör omfatta.

## **Detaljerade synpunkter på föreslagna ändringar i miljöbalken**

### **Rimlighetsavvägningar i relation till miljö kvalitetsnormer; 2 och 5 kapitlet i Miljöbalken**

De föreslagna ändringarna i miljöbalken innebär ett alltför fyrkantigt provningssystem där miljö kvalitetsnormerna i flera fall, som är enkla att förutse, tillåts att helt utan inskränkning gå ut över alla andra samhällsmål. Det måste vara möjligt att väga olika samhällsintressen mot varandra. Tekniska förvaltningen avstyrker därför den föreslagna stoppregeln i 5 kap 3 § miljöbalken. Tekniska förvaltningen anser att de föreslagna ändringarna av miljöbalken innebär en överimplementering av ramdirektivet för vatten. Så som lagförslaget ligger kan man se att det kommer att saknas legala möjligheter att göra rimlighetsavvägningar och avvägningar mot andra viktiga samhällsintressen, såsom förbättring och förnyelse av befintlig infrastruktur (t ex rening av avloppsvatten) i områden med befolkningstillväxt, underhåll av jordbrukets markavvattningsföretag mm. I dessa avseenden vill Tekniska förvaltningen framhålla att rimlighetsavvägning enligt nuvarande 2 kap 7 §, 3 stycket inte kan anses vara i konflikt med vattendirektivets övergripande mål.

Det framstår som obegripligt varför ”uppluckringen” i 2 kap 7§ pkt 3 av stoppregeln i MB 5 kap 3 § skulle vara i konflikt med vattendirektivets mål. Vad det befintliga regelverket i kap 7 § bland annat innebär är att vi har ett regelverk som kan (inte måste) acceptera mindre lokala störningar i de fall sådana störningar ökar förutsättningarna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna i ett större sammanhang. Ta som exempel frågan om att bevilja förnyat tillstånd till utsläpp av renat avloppsvatten med bästa möjliga teknik i en väl fungerande recipient, som förvisso inte uppnår god status (vilket de flesta sjöar i befolkade delar av Sverige eller Europa inte gör). Varje sådant

tillstånd äventyrar naturligtvis god status i den aktuella recipienten, men alternativen (enskilda avlopp eller inga VA-lösningar) innebär naturligtvis sämre möjligheter att nå beslutade normer i ett större sammanhang. Därför kan fortsatta tillstånd ges med dagens lagstiftning. Vem säger emot denna ordning, och på vilka grunder?

## **Specifikt angående vattenverksamheter, 11 kapitlet Miljöbalken**

Tekniska förvaltningen välkomnar att lönsamhetskravet enligt miljöbalkens nuvarande 6 § 11 kapitlet skrotas. I praktiken har det å ena sidan liten betydelse, då man som sökande sällan ansöker om en verksamhet om inte dess fördelar överväger nackdelarna. Å andra sidan vållar just denna bestämmelse en del bekymmer då motparter i mål om vattenkraft regelbundet inkommer med många krav på utredningar mm om dessa bestämmelse, vilket naturligtvis fördyrar och försvårar tillståndsprocessen. Vi anser dock att det bör tas fram fler och mer verkningsfulla förslag till ändringar i miljöbalken i syfte att göra prövningar för mindre vattenverksamhet enklare och utvecklar nedan några översiktliga förslag på adekvata ändringar i balken.

Vi föreslår att det görs förtydliganden eller ändringar i miljöbalken samt förordning om Miljökonsekvensbeskrivningar som tydligt anger att 0-alternativet i normalfallet bör avse dagens förhållanden, samt att ändringar av dammar och andra vattenanläggningar som gjorts innan miljöbalkens ikraftträdande i normalfallet inte bör kunna ifrågasättas, utan inräknas i 0-alternativet. Regelverket bör ändå självfallet kunna utformas så att fungerande fiskvägar i normalfallet blir ett krav som ska uppfyllas för fortsatt vattenverksamhet.

Vi föreslår även att staten bör begränsa sig i fråga om antalet statliga myndigheter som kan föra talan emot sökanden på sökandens bekostnad. I det föreslagna lagförslaget kan utöver kommuner även minst tre statliga myndigheter föra talan om miljö- och fiskefrågorna i ett och samma ansökningsmål, helt på sökandens bekostnad. Detta förfarande är vanligt förekommande och försvårar samt driver tillsammans med omfattande krav på utredningar, svåra resonemang om miljöförhållanden och dokumentation kring anläggningar förhållanden flera hundra år tillbaka i tiden, upp kostnaderna för prövningar avsevärt.

Tekniska förvaltningen avstyrker förslaget om att i tvingande lagstiftning inhämta yttrande från Vattenmyndigheterna i tillståndsärenden. Tillståndsprocessen kännetecknas redan av närvaro av alltför många myndigheter med

liknande uppdrag. Just Vattenmyndigheterna förlitar sig i frågan om miljöbedömning av vattenförekomsterna dessutom i princip alltid helt och hållet på den länsstyrelse inom vilket län vattenförekomsten är belägen.

Vi vill uppmärksamma regeringen på att den sammantagna effekten av de föreslagna ändringarna mycket väl kan vara att regelverket totalt sett försämras ur sökandens perspektiv. Anledningen till detta är att det föreligger stor risk att den föreslagna skärpningen av stoppregeln i miljöbalkens 5 kap 3 § övertrumfar alla andra bestämmelser i många ärenden.

### **Nationell plan för vattenkraft**

Växjö kommun tillstyrker förslaget om en nationell plan för prövning av vattenverksamheter. Prövningsförfarandet måste dock förenklas om alla aktuella vattenverksamheter ska kunna prövas inom rimlig tid.

Angående fondering av medel för prövning av alla vattenkraftsanknutna vattenverksamheter vill vi uppmärksamma regeringen på att det utöver de 1900 vattenkraftverken finns ca 10 000 mindre dammar utan miljötillstånd, samt tusentals markavvattningsföretag och liknande, vars existens också står i konflikt med målet om god ekologisk status. Fokus bör bland annat därför i första hand riktas på att förenkla och minska kostnaderna för prövning, och först i andra hand på lösningar likt de fonderade medlen inom vattenkraftsbranschen.

## Konsekvenser

Tekniska förvaltningen anser att promemorian utstrålar en beklämmande aningslöshet i frågan om uteblivna konsekvensanalyser för hela branscher, framför allt VA-sektorn, vilket indirekt påverkar hela samhället, övrig industri med vattenutsläpp som regleras i 9 kap, t ex massindustrin, samt jord- och skogsbruk.

Genomförande av lagförslagen, i kombination med stränga tillsynsmyndigheter som begär omprövning och regelbundet försöker tänja gränserna, har skapat mycket olustiga situationer i frågan om den småskaliga vattenkraften. Tyvärr förefaller det som om avsikterna med lagändringarna är att ge samma myndigheter möjligheter att inleda exakt samma typ av processer mot några fler branscher nu, och med skarpare möjligheter, eller snarast skyldigheter, att i samband med tillståndsprövningar verka för total avveckling av olika verksamheter. Det skulle i så fall vara förödande för lantbruket, den nationella livsmedelsstrategin, den småskaliga vattenkraften, hela VA-sektorn och därmed samhällets möjligheter att hantera befolkningstillväxt och utbyggnad av VA-områden.

Tekniska förvaltningen ställer sig mycket frågande till varför konsekvensanalysen i promemorian är begränsad till att endast omfatta vattenkraft, när det föreslås så pass långtgående förändringar av lagstiftningen avseende alla verksamheter som kan hamna i konflikt med miljö kvalitetsnormerna för vatten. Vi yrkar därför att konsekvensutredningen skyndsamt görs om med medverkan från SKL, Svenskt Vatten (med särskilt fokus på frågor om avloppsreningsverk och befolkningsökning), representanter för jordbruks- och skogssektorn samt processindustrin.

Maria Sundell Isling  
Teknisk chef

Andreas Hedrén,  
sjömiljöansvarig