

PROMEMORIA VATTENMILJÖ OCH VATTENKRAFT

M2017/01639/R

WSP Sverige AB har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade departementspromemoria med förslag till nytt regelverk kring vattenmiljö och vattenkraft.

Sammanfattning

WSP instämmer i att det är nödvändigt med en översyn av lagstiftningen kring vattenverksamhet och tillämpningen av EU:s ramdirektiv för vatten, eftersom dagens reglering och praxis kring tillämpningen av vattenförvaltningen har medfört stora oklarheter för verksamhetsutövarna och kritik från EU-kommissionen rörande Sveriges implementering av vattendirektivet.

Dock finns ett antal frågeställningar som inte adresserats i förslaget, där de viktigaste bedöms vara att skapa en fullständig bild av vattenförvaltningsarbetet samt att göra en analys av konsekvenser även för andra verksamheter än producenter av vattenkraftsel.

Konsekvensbeskrivning och syfte

Syftet med det remitterade förslaget anges vara följande:

1. Genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen
2. Tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten
3. Genomföra de ändringar som behövs med anledning av riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraft

Sverige behöver förhålla sig till den kritik kommissionen riktat mot Sveriges implementering av vattendirektivet och den uttolkning som gjorts i Weser- domen. Det behöver med andra ord både införas en lagstiftning som uppfyller kraven i artikel 4.1 i vattendirektivet, och som reglerar möjligheten att göra undantag. Undantagsmöjligheterna i vattendirektivets artikel 4.7 omfattar endast fysiska förändringar av vattenförekomstens karaktär, eller försämring från hög till god status. Dessa undantag gäller vidare endast nya verksamheter eller ändringar i befintliga verksamheter.

Konsekvenser till följd av föreslagna förändringar i lagstiftningen för andra vattenverksamheter än produktion av vattenkraftsel är bristfälligt belyst. Den nya föreslagna formuleringen av 5 kap. 3 § miljöbalken riskerar att medföra negativa effekter för samhällsutvecklingen, t ex vad avser tillåtligheten för avloppsreningsverk och urban utveckling, då den träffar alla typer av verksamheter som kan påverka miljökvalitetsnormerna för vatten.

Å ena sidan anges i promemorian att förutsättningarna vid tillståndsprövning inte förändras. Samtidigt anges i lagkommentarerna till 5 kap. 3 § att "Bestämmelserna innebär att miljökvalitetsnormerna för vatten får genomslag i de enskilda prövningarna...". Att hävda att lagförslaget inte ändrar förutsättningarna vid prövning bygger på antagandet att Weser- domens tolkning, där miljökvalitetsnormerna för vatten ska ses som gränsvärdesnormer, legat till grund för

WSP Samhällsbyggnad
651 04 Karlstad
Besök: Lagergrens gata 8

T: +46 10 7225000
WSP Sverige AB
Org. nr: 556057-4880
Styrelsens säte: Stockholm
wsp.com

nuvarande lagstiftning. I verkligheten torde förutsättningarna ha förändrats väsentligt efter Weser-domen. Det hade varit värdefullt om detta belysts i konsekvensbeskrivningen.

Det är positivt att omprövningar av vattenkraftanläggningar hanteras på avrinningsområdesnivå, och enligt en genomtänkt prioriteringsordning, vilket torde öppna för fler möjligheter till avvägningar än vid prövningar av enstaka anläggningar. Det är även positivt att det sägs finnas en tanke med den nationella planen att översynen inte ska inledas direkt, utan bädda för att det finns en genomtänkt helhetssyn där klassificering av ekologisk status och fastställande av normer och undantag hunnit ses över, och vid behov ändras, innan prövningarna inleds.

Den fondlösning som föreslås kan vara ett ändamålsenligt sätt att finansiera nödvändiga åtgärder för att uppnå fastställda miljökvalitetsnormer. De ekonomiska konsekvenserna för enskilda av att ersättningsrätten vid omprövning tas bort och ersätts med fondlösningen är inte belysta.

Det är oklart på vilket sätt förslaget förenklar för småskalig vattenkraft enligt riksdagens tillkännagivande. Definitionen i den nya föreslagna lydelsen av 11 kap 6 § innefattar inte heller all produktion av vattenkraftsel. Det framgår inte av promemorian varför inte vattenkraftanläggningar där ingen reglering, vattenbortledning eller vattenöverledning förekommer inte ska omfattas av definitionen. Det är vidare oklart vilka förutsättningarna blir för de vattenkraftrelaterade verksamheter som inte omfattas av den nationella planen.

Vattenförvaltningen och miljökvalitetsnormerna

Vid såväl om- som nyprövning ska enligt förslaget till ny lydelse av miljöbalkens 5 kap. 3 § villkor fastställas för att säkerställa att ingen försämring sker i strid med miljökvalitetsnormerna för vatten och att möjligheterna att följa normen inte äventyras. Dock är det i många fall problematiskt att fastställa vilken vattenkvalitet en vattenförekomst har. I en majoritet av alla vattenförekomster finns mycket lite data att bygga klassningarna på. Klassningen av ekologisk status bygger i många vattenförekomster på en expertbedömning, gjord enbart på de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.

De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna och klassgränsernas indelning har en otydlig koppling till biologiska effekter. Genomgående saknas det referenser till den vetenskapliga grund som vägledningen vilar på. Den bristande kopplingen gäller t ex huruvida mätbar förändring av hydromorfologiska parametrar verkligen leder till mätbara, konsekventa och proportionerliga förändringar av ekologiska värden på det sätt som klassningssystemet förutsätter. Vidare har vissa av parametrarna till de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna konstaterats innehålla rena felaktigheter, vilket gjort att de hittills inte tillämpats i vattenförvaltningen. Idag läggs stora resurser och mycket tid på utredningar av indikatorer med låg relevans för den faktiska prövningen, som en följd av kravet på att all påverkan måste beskrivas på kvalitetsfaktornivå.

Som ett konkret exempel kan nämnas att det finns mycket få fall, om ens något, där parametern "Konnektivitet i uppströms och nedströms riktning i vattendrag" har klassats enligt metodiken i HVMFS 2013:19. Där föreskrivs att parametern ska klassas utifrån de fiskarter som ska förekomma enligt referensförhållandet som saknas, eller saknar möjlighet att vandra inom eller genom vattenförekomsten. En kraftigt försvårande faktor, förutom avsaknad av provfiskedata i många vattendrag, är att de referensförhållanden som bedömningen av statusklass ska utgå ifrån inte finns definierade för sjöar och vattendrag.

För en verksamhet som genererar ett utsläpp, t ex ett avloppsreningsverk, är det ofta relativt förutsägbart att om man installerar en viss reningsteknik kan man klara en viss utgående halt av exempelvis fosfor. Om man vid ett vattenkraftverk bygger ett omlöp och inrättar ekologiska flöden enligt bästa möjliga teknik kan det trots detta ta lång tid innan man får en uppföljningsbar effekt och kan bedöma om god ekologisk status har uppnåtts.

Det är vidare mycket svårt att bedöma en enskild verksamhets bidrag till ekologisk status på kvalitetsfaktornivå. För många kvalitetsfaktorer behövs data som spänner över flera års tid, för att någorlunda säkert utesluta naturliga

variationer, vilka kan vara mycket stora mellan enskilda år. Det kan även ha stor betydelse för klassningen hur indelningen i vattenförekomster är gjord.

Det är positivt att ett remissförfarande införs som medför en skyldighet för vattenmyndigheten att göra en översyn av sina beslut om ny information framkommer. Det är även positivt att det tydliggörs att undantagsmöjligheterna i form av att utpeka vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV) och att fastställa mindre stränga krav ska tillämpas. Det är dock i motiven till lagförslaget otydligt beskrivet på vilka grunder dessa undantag ska kunna tillämpas.

Exemplen ovan syftar till att belysa svårigheterna med att tillämpa miljökvalitetsnormerna för vatten (undantaget kemisk status) som gränsvärdesnormer. Dessa svårigheter gör att implementeringen av vattendirektivet i svensk lagstiftning och den praktiska utformningen av miljökvalitetsnormerna inte kan betraktas var för sig, utan behöver analyseras i ett sammanhang.

Att praktiskt fastställa villkor som säkerställer att försämring eller äventyrande av möjlighet att följa en miljökvalitetsnorm inte uppkommer är mycket komplext. Det ifrågasätts här inte att t ex produktion av vattenkraft har en negativ påverkan på vissa miljöintressen; frågan gäller snarare hur väl den existerande klassificeringen av vattenförekomster fångar upp och speglar denna påverkan. Bjällås, Fröberg och Sundelin (2015)¹ rekommenderar i sin analys av Weserdomen att den svenska vattenförvaltningen ses över i sin helhet, och att det analyseras hur klassgränserna för olika kvalitetsfaktorer har satts upp.

Ett första steg för att kunna avgöra om en enskild verksamhet medverkar till en försämring eller äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet borde således vara att se över kvalitetsfaktorerna, definiera tydliga referensförhållanden och försöka etablera mer relevanta index för att mäta miljöpåverkan.

Förslaget till ny lagstiftning ändrar inte dagens förhållande att det är olika instanser som prövar tillåtligheten och som beslutar om ifall undantag i form av KMV eller mindre stränga krav kan vara tillämpligt för befintliga verksamheter. Sannolikt kommer många prövningar att landa i avvägningar kring påverkan på olika kvalitetsfaktorer, se exempelvis mark- och miljööverdomstolens domskäl vid tillåtlighetsprövningar i Långbjörn (M 2650-16) och Näckåfall (M 6574-15). Mot bakgrund av svårigheterna att värdera påverkan på kvalitetsfaktorerna bedöms det, till dess en översyn av vattenförvaltningen har gjorts, vara av stor vikt att prövningsmyndigheterna har fortsatt möjlighet att göra självständiga avvägningar och bedömningar av rimligheten i aktuell statusklassning och tillämpningen av undantag.

Resursfrågan

I promemorian anges att arbetet med att ta fram en nationell prövningsplan kommer att vara resurskrävande för de myndigheter som ska ha en aktiv roll i planarbetet. Det bedöms dock att huvuddelen av det underlag som krävs för en nationell plan redan finns framtaget och fråga blir således främst om att sammanställa befintligt underlag. Den bilden stämmer inte överens med erfarenheter från konsultarbete med miljöutredningar inom vattenkraften. Snarare förhåller det sig så att det finns ett oerhört stort behov av mer data i vattenförvaltningen. Huvuddelen av vattenförekomsterna är klassade endast utifrån ett fåtal kvalitetsfaktorer. Behovet av mer data och bättre uppföljningsprogram har också lyfts fram i slutsatsen av Elforsks projekt "Kraft och liv i vatten" (KLIV).

Bedömningen i promemorian är att berörda myndigheter bedöms kunna hantera de kostnader som är förknippade med föreslagna ändringarna inom ram. Visserligen pågår ett arbete med att ta fram avrinningsområdesvisa planer för KMV-klassade vattenförekomster påverkade av vattenkraft, men det förefaller ändå tveksamt att vattenmyndigheterna kommer att kunna fylla sin roll i den nationella planen inom befintlig ram.

¹ Fröberg&Lundholm Advokatbyrå. Hur ska EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen) tolkas och vad får den för betydelse? 15 december 2015.



FÖRFATTARE
Magnus Löfqvist

DATUM
2017-10-02

2017-10-02

WSP Sverige AB

Åsa Zeinetz