

Svemins remissyttrande avseende ”Remiss - Vägledning för kraftigt modifierade vatten”

SveMin är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav kalkstenstäckter i huvudsak är lokaliserade till södra Sverige, främst Gotland och metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Sammanfattning

- Ett av de främsta syftena med vägledningen måste vara att KMV ska nyttjas fullt ut vilket inte framgår i inledning eller i vägledningens utformning.
- Vägledningens beskrivning av bedömning av väsentligt förändrad karakteristika innebär en begränsning av tillämpningen av KMV och saknar stöd i ramdirektivets bestämmelser eller i CIS-vägledningarna.
- Det bör framgå i vägledningen att bedömningen av ekologiskt kontinuum bör bedömas på avrinningsområdesnivå.
- Vägledningen bör ställa krav på vattenmyndigheten att inhämta information från berörda verksamhetsutövaren och tydliggöra när det ska ske i utpekandeprocessen samt hur det bör genomföras.
- Det är viktigt att metoden och tillämpningen av bestämmelserna om KMV är transparent och att det är möjligt för berörda verksamheter att följa vattenmyndighetens beslutsprocess.
- De bedömningar som ska tas fram tillsammans med sektorsmyndigheter är avgörande för i vilken utsträckning KMV kommer kunna tillämpas varför det framstår som märkligt att remittera en vägledning innan dessa dokument är på plats och kan ingå i remissen.

Inledning

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på vägledningarna för kraftigt modifierade vattenförekomster och annat sätt.

SveMin har lämnat detaljsynpunkter och förslag till ändringar i bifogat excel-dokument men vill komplettera denna med ett antal övergripande synpunkter.

Inledningsvis vill SveMin framföra att Sverige har goda förutsättningar i naturrikedomar och tekniskt kunnande för att vara ledande i omställningen till en klimatneutral välfärdsstat och genom att den svenska gruvnäringen ligger långt fram ur ett internationellt perspektiv med sin klimateffektiva produktion. För att fortsätta den utvecklingen måste befintliga gruvverksamheter kunna fortsätta och förutsättningar skapas för att öppna nya gruvor. I många fall är tillämpningen av kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) avgörande för att gruvverksamheterna fortsatt ska kunna bedrivas på ett effektivt och hållbart sätt samt vara i linje med kraven i ramdirektivet.

SveMin anser att det är bra att det framgår att en vattenförekomst som är utpekad som KMV även kan omfattas av undantag för mindre stränga krav och förlängd tidsfrist. SveMin anser även att det är bra att gruvverksamhet lyfts fram som samhällsnyttiga verksamheter som kan ligga till grund för utpekande av KMV.

Det är värdefullt att beakta erfarenheter också i andra länder i tillämpningen av KMV. SveMin noterar att LRF arbetar med en sådan studie. Det är välkommet och bör beaktas i det fortsatta arbetet med vägledningen.

Syftet med vägledningen

Tillämpningen av KMV är en fråga där medlemsstaterna har ett stort utrymme att göra sina egna bedömningar, och avvägningar mellan vattenkvaliteten och nyttan med verksamheten är en politisk fråga.¹

Regeringen har i förarbetena till den lagstiftning som trädde i kraft 1 januari 2019 såväl som i beslut om den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften, NAP tydligt uttalat att de undantag och KMV-utpekande som ramdirektivet för vatten ger möjlighet till ska nyttjas fullt ut.² Det får därför anses tydligt att direktivets bestämmelser ska tillämpas så att undantag och utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) kan nyttjas i så stor utsträckning som möjligt. Genomförandet och tolkningen av direktivets bestämmelser bör därför möjliggöra att undantag eller KMV kan tillämpas i så stor utsträckning som möjligt.

SveMin anser att remitterad vägledning inte fyller detta syfte. På flera punkter begränsar vägledningen möjligheten att tillämpa KMV. T.ex. genom att det i praktiken krävs otillfredsställande eller dålig status för både hydrologisk regim alternativt hydrografiska villkor och morfologiskt tillstånd för att en vattenförekomst ska anses väsentligt förändrad och kunna pekas ut preliminärt som KMV eller att konnektivitet inte kan utgöra grund för att en vattenförekomst är väsentligt fysiskt förändrad. Skrivningen, som även framgår av HVMFS 2017:20, innebär enligt Svemins mening att

¹ Key Conclusions CIS Workshop 12-13 March 2009 s. 6 punkt 22 & 23.

² Prop 2017/18:243 s. 156 och regeringens beslut 2020-06-25 ang nationell plan för omprövning s. 3.

vattenmyndigheterna inte gör en närmare utredning om en vattenförekomst uppfyller kriterierna för att pekas ut som KMV om inte ovanstående kvalitetsfaktorer har otillfredsställande status eller sämre.

Begränsningen har inte stöd i ramdirektivets bestämmelser eller i CIS-vägledningarna. För att vattenförekomsten ska anses ha en väsentligt förändrad karaktäristika ska utredningen visa att vattenförekomsten är ändrad på ett grundläggande sätt och att ändringen är permanent.³ Även om en vattenförekomst har måttlig status enligt HVMFS 2019:25 kan de fysiska förändringarna vara så grundläggande och omfattande att åtgärder för att återställa dessa kommer få en betydande negativ effekt på verksamheten. Det måste därför genomföras en utredning om hur förändrad en vattenförekomst är för att bedöma om den är väsentligt förändrad, det räcker inte med en schablonartad bedömning som dessutom inte är baserad på mätdata utan oftast är grundad på expertbedömningar.

Ramdirektivets bestämmelser innebär att utpekandet av KMV, per definition, är en individuell bedömning eftersom åtgärderna för att förbättra de hydromorfologiska förhållandena har olika ekologisk effekt i olika vattenförekomster och även olika negativ effekt på den verksamhet som föranlett utpekandet.⁴ Även om det framgår av vägledningen att det ska göras en bedömning i varje fall finns det en överhängande risk att vägledningen i nuvarande utformning kommer innebära schablonartade bedömningar där vattenförekomster som faktiskt uppfyller kraven för KMV inte pekas ut.

Även om definitionen av GEP inte omfattas av aktuell vägledningen anges att för att en vattenförekomst ska klassificeras till GEP krävs förhållanden som ligger nära bästa approximation av ekologiskt kontinuum. Detta ger ett intryck av att förhållandena så nära ekologiskt kontinuum ska gälla i varje vattenförekomst trots att det framgår av CIS-vägledningen att bedömningen av ekologiskt kontinuum bör bedömas på avrinningsområdesnivå.⁵

Det är viktigt att det i vägledningens inledning tydliggörs att det övergripande syftet med vägledningen är att KMV ska tillämpas fullt ut vilket bör innebära att vattenförekomster som uppfyller kriterierna för KMV enligt en extensiv tolkning direktivets bestämmelser ska pekas ut som KMV.

Vägledning för vattenmyndigheten

På flera avgörande punkter saknar Svemin tydlig vägledning för vattenmyndigheterna i bedömningen av kriterierna för KMV. Vägledningens text är mycket komplicerad och det är svårt att följa hur avvägningar och bedömningar faktiskt ska genomföras. Detta medför en risk att bedömningar baseras på expertbedömningar i stället för underlag och grunder som är transparenta och går att följa för berörda, verksamhetsutövare och andra intressenter och att KMV inte tillämpas fullt ut. Svemin anser att det är viktigt att vägledningen säkerställer att beslutsunderlag tas fram som berörda kan förstå samt att vattenmyndighetens metod är transparent för att skapa acceptans för vattenmyndighetens tillämpning av KMV.

Utöver att det saknas vägledning för bedömningen av om en vattenförekomst är väsentligt fysisk förändrad, förutom en schablonartad bedömning av statusklassificering, saknas det även vägledning av vad som är en betydande påverkan på verksamheten. Vägledningen hänvisar till bedömningar som tagits fram tillsammans med berörda sektorsmyndigheter som ännu inte är framtagna och

³ CIS Guidance document No. 4 s. 31.

⁴ CIS Guidance document No. 4 s. 10.

⁵ CIS Guidance document No. 37 s. 33.

redovisas inte i utsänd remiss. Hur dessa bedömningar görs är avgörande för i vilken utsträckning KMV kommer kunna tillämpas varför det framstår som märkligt att remittera en vägledning innan dessa dokument är på plats och kan ingå i remissen.

Risken när det saknas tydlig vägledning för olika typer av verksamheter är att vattenmyndigheterna inte har möjlighet att göra en riktig bedömning av återställandeåtgärdernas påverkan på verksamheterna och att bedömningarna kommer skilja sig mellan olika vattenmyndigheter. Svemin förutsätter att även de bedömningar som tas fram med sektorsmyndigheterna kommer att remitteras.

Det ges inte heller någon konkret vägledning av hur bedömningen av en verksamhets samhällsnytta och på vilken skala påverkan på denna ska bedömas utan det framstår som fritt för vattenmyndigheten att göra en egen bedömning utan några egentliga ramar att förhålla sig till. Bedömningen av verksamheters nytta och påverkan på denna är politiska bedömningar av samhällsekonomisk karaktär varför det framstår som tveksamt att dessa bedömningar lämnas fritt till vattenmyndigheterna utan någon ram som baseras på samtliga samhällsintressen som är relevanta för bedömningen.

En viktig del i bedömningen av betydande påverkan på samhällsnyttiga verksamheter är att ta del av information från verksamhetsutövarna och att den informationen beaktas i bedömningen. Vägledningen bör därför tydliggöra att vattenmyndigheten ska inhämta information från verksamhetsutövarna, hur det bör göras samt när i processen en sådan kontakt ska tas, förslagsvis tidigt redan när det är aktuellt att bedöma om vattenförekomsten preliminärt kan pekas ut som KMV.

Svemin kan även konstatera att flera av de bedömningar som vattenmyndigheten behöver göra inom ramen för ett utpekande kräver omfattande kompetens gällande såväl ekologiska processer som de verksamheter som berörs av eventuella åtgärder varför det måste säkerställas att vattenmyndigheten har rätt kompetenser för att göra dessa bedömningar vilket inte förefaller vara fallet i nuvarande organisation.

Sammantaget ser Svemin att vägledningen ger mycket liten faktiskt vägledning för den vattenmyndighet som med hjälp av vägledningen ska tillämpa bestämmelserna om kraftigt modifierade vatten.

Hållbara samhällsnyttiga verksamheter

För de verksamheter som inte är uppräknade i 4 kap 3 § VFF är det oklart vilka verksamheter och vad som krävs för att de ska kunna ligga till grund för ett utpekande av KMV. Definitionen av hållbar bör kunna konkretiseras ytterligare och den vägledning som ges i CIS Guidance Document No. 36 bör ligga grund för en sådan konkretisering. Svemin anser att definitionen av hållbara verksamheter som kan ligga grund för en tillämpning av undantaget i art 4.7 i ramdirektivet bör kunna jämföras med verksamheter som meddelas tillstånd enligt miljöbalken eftersom samtliga rättsprinciper som räknas upp i CIS vägledningens definition motsvarar de principer som ska beaktas vid en tillståndsprocess enligt miljöbalken. Det bör även omfatta ej tillståndspliktiga verksamheter som är tillåtliga enligt motsvarande bestämmelser. Det har även stöd i miljöbalkens portalparagraf som anger att balkens bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling. Även här bör Sverige ha ett stort utrymme att avgöra vilka verksamheter som anses kunna ligga till grund för ett utpekande av KMV.

För att inte begränsa möjligheten att tillämpa KMV bör samtliga verksamheter som har tillstånd eller är tillåtliga (dvs anmälningspliktiga verksamheter eller som omfattas av tillsyn) enligt miljöbalken eller tidigare lagstiftning (miljöskyddslagen och vattenlagen) anses hållbara och samhällsnyttiga och att

fysiska förändringar till följd av sådana verksamheter kan utgöra grund för utpekande av KMV om övriga kriterier i 4 kap 3 § VFF är uppfyllda.

Stockholm 2022-02-24



Maria Sunér
VD Svemin



Kristina Branteryd
Miljöansvarig Svemin