

Civilutskottets yttrande 2020/21:CU6y

Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 27 maj 2021 att ge civilutskottet tillfälle att yttra sig i ett ärende om ett utskottsinitiativ om genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten. I miljö- och jordbruksutskottets ärende finns ett förslag till utskottsinitiativ som Centerpartiets ledamöter lämnat till det utskottet.

Civilutskottet begränsar sitt yttrande till de delar i förslaget till initiativ som gäller vattenkraften och dess villkor. Utifrån de utgångspunkter som civilutskottet har att beakta ställer sig utskottet i dessa delar bakom förslaget till utskottsinitiativ. Utskottet tillstyrker alltså att miljö- och jordbruksutskottet, utifrån de utgångspunkter som det utskottet har att beakta inom sitt beredningsområde, föreslår tillkännagivanden till regeringen om vattenkraften och dess villkor i linje med förslaget.

I yttrandet finns en avvikande mening (S, V, L, MP) och tre särskilda yttranden (S, V, L, MP). I den avvikande meningen föreslås att miljö- och jordbruksutskottet beslutar att inte ta något utskottsinitiativ.

Utskottets överväganden

Förslaget till utskottsinitiativ

I miljö- och jordbruksutskottets ärende finns ett förslag till utskottsinitiativ där det föreslås tillkännagivanden om

- att regeringen ska tydliggöra hur 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen ska tillämpas
- att regeringen överprövar vattenmyndigheternas fem åtgärdsförslag för att säkerställa en god balans mellan samhällsekonomisk kostnad och miljömässig nytta som ligger i linje med riksdagens beslut i ärendet om proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft samt livsmedelsstrategins mål
- att regeringen ska säkerställa att HARO-värdena ligger mer i linje med den förstudie som gjordes och att dessa inte leder till utrivningar av vattenkraft av ekonomiska skäl
- att regeringen säkerställer att de miljöanpassningar som sker inte går ut över möjligheten att öka effekten i befintlig vattenkraft
- att regeringen säkerställer att platsspecifika bedömningar kring alla nyttor och konsekvenser görs med beräkningsgrunder som är vedertagna och transparenta och att detta görs i samråd med berörda aktörer.

Bakgrunden till förslaget är vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för Sveriges fem vattendistrikt t.o.m. 2027. De fem vattenmyndigheterna tar vart sjätte år fram åtgärdsprogram för vattendistriktet där de pekar på vad Sveriges myndigheter och kommuner behöver göra inom sina respektive ansvarsområden för att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten. Det är EU:s ramdirektiv för vatten¹ (vattendirektivet) som anger vad EU-länderna minst ska klara vad gäller vattenkvalitet och tillgång på vatten. Samrådet för vattenförvaltningsperioden 2021–2027 avslutades den 30 april 2021.

Förslagsställarna menar att vattenmyndigheterna gör felaktiga tolkningar av regelverket och att de inte lever upp till det politiska inriktningsbeslutet om att vattendirektivets möjligheter till undantag och lägre ställda krav ska utnyttjas fullt ut. Det krävs därför politiskt ledarskap och att regeringen tydliggör hur 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen ska tillämpas.

I förslaget till utskottsinitiativ anförs bl.a. att om de föreslagna åtgärdsprogrammen fastställs kommer kommuner och enskilda att drabbas av högre krav på va-system och vattenkraft. Dessa krav skulle innebära att många tvingas till kostsamma åtgärder för att t.ex. kunna fortsätta med en vattenkraftsverksamhet. De nya kraven på uppgraderingar kommer att innebära mångmiljardbelopp för kommuner och enskilda.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Vidare framhåller förslagsställarna att riksdagen har ställt sig bakom att vattendirektivets möjligheter till undantag och lägre ställda krav ska utnyttjas fullt ut (prop. 2017/1:243 Vattenmiljö och vattenkraft, bet. 2017/18:CU31, rskr. 2017/18:383). Trots det har myndigheterna i Sverige endast klassat 3 procent av vattenförekomsterna som kraftigt modifierade. Det är en ytterst liten andel; i EU som helhet är siffran fyra gånger så hög.

Enligt förslagsställarnas uppfattning gör de svenska myndigheterna en felaktig tolkning av hur regelverket för kraftigt modifierade vatten och undantag ska tillämpas. Vattenmyndigheterna nyttjar inte de möjligheter som ges till mindre stränga krav. I stället för platsspecifika nytto- och kostnadsbedömningar gör myndigheterna schablonmässiga och generaliserande antaganden och bedömningar som riskerar att tvinga fram dyra och verkningslösa – eller i värsta fall direkt kontraproduktiva – miljöåtgärder.

Utskottets ställningstagande

Utgångspunkter för civilutskottets ställningstagande

Enligt riksdagsordningen ska civilutskottet bereda ärenden om vattenrätt, och det innebär att reglerna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken ligger under civilutskottets beredningsområde.

I förslaget till utskottsinitiativ berörs bl.a. frågor om vattenkraft, dvs. vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel (se 11 kap. 6 § miljöbalken). Utskottets yttrande är begränsat till förslaget till initiativ i de delar det avser vattenkraften och dess villkor.

Ställningstagande

Proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft, som nämns i förslaget till utskottsinitiativ, behandlades av civilutskottet. Regeländringarna om miljöanpassning av vattenkraften trädde i kraft den 1 januari 2019, och sedan dess ska vattenförvaltningen fullt ut använda alla de möjligheter som EU-rätten ger avseende undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade.

I april 2020 beslutade riksdagen, på förslag av näringsutskottet, om ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om småskalig vattenkraft. Enligt tillkännagivandet behöver det fortsatta arbetet med att reformera vattenlagstiftningen och vattenförvaltningen vara inriktat på att värna den småskaliga vattenkraften genom minskat regelkrångel, respekt för äganderätten och effektiva miljöåtgärder till rimliga kostnader (bet. 2019/20:NU14, rskr. 2019/20:221).

Utskottet vill till att börja med framhålla att det borde kunna förutsättas att regeringen tar nödvändiga initiativ med anledning av riksdagens tillkännagivande i föl till den småskaliga vattenkraftens försvar. Det måste också förutsättas att regeringen och dess myndigheter följer riksdagens beslut från 2017/18 om moderna miljökrav på svensk vattenkraft.

Dessvärre kan emellertid utskottet konstatera att ägarna till de småskaliga vattenkraftverken, trots riksdagens tidigare beslut i frågan, har fått det alltmer kämpigt de senaste åren på grund av krav på miljöanpassningar och omprövningar av tillstånd. Givetvis ska en balans mellan olika intressen, där naturvärdena har en plats, alltid eftersträvas. Miljöperspektivet har dock i vissa fall i praktiken fått motsatt effekt. Det finns exempel där vattendrag har torrlagts och djurlivet skadats på grund av att man tagit bort dammar och vattenregleringar av påstådda miljöskäl.

Flera småskaliga vattenkraftverk har fått stängas ned med hänvisning till EU:s vattendirektiv. Det har sagts att dessa vattenkraftverk har en negativ inverkan på vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden. Direktivet kräver dock inte en stängning av vattenkraftverken utan endast att verkens påverkan undersöks och att anpassningsåtgärder vidtas om den negativa påverkan är betydande.

Utskottet anser att möjligheten att driva mindre vattenkraftverk med reglerbar förmåga måste öka och inte förbjudas med hänvisning till EU:s vattendirektiv. Det kan därför enligt utskottet finnas skäl för riksdagen att nu ytterligare understryka vikten av att de undantag som vattendirektivet medger verkligen används fullt ut, i linje med det som anförs i förslaget till utskottsinitiativ i miljö- och jordbruksutskottet. Vattenkraftsägarnas möjlighet att söka bidrag från Vattenkraftens Miljöfond får inte användas som en förevändning för myndigheterna att fortsätta att ställa oproportionerliga krav. Även med hjälp från fonden kan kostnaderna för en mindre aktör bli betungande och leda till en utarmad vattenkraftsverksamhet. De kostnader som prövningen medför måste vara skäligen även för verksamheter med en liten produktion.

Som nämns ovan ska vattenförvaltningen enligt riksdagens beslut använda EU-rättens möjligheter till undantag fullt ut. Utskottet delar den uppfattning som redovisas i förslaget till initiativ att det kan ifrågasättas om så sker i praktiken. Som framhålls i förslaget ligger t.ex. andelen vattendrag som har förklarats vara kraftigt modifierade vatten fortfarande på en mycket låg nivå i Sverige totalt sett jämfört med övriga EU. I samband med miljö- och jordbruksutskottets informationsinhämtning i ärendet har vidare Havs- och vattenmyndigheten uttalat att undantag i form av mindre strängt krav behöver göras beträffande fler vattenförekomster där ”god ekologisk status” förutsätter att kraftverket avvecklas eller uppenbart ger stor påverkan på reglerkraften.

Enligt utskottet finns det alltså skäl att överväga ytterligare åtgärder för att värna den småskaliga vattenkraften och skydda denna mot produktionsminskningar och nedläggningar. Vidare bör åtgärder vidtas för att se över möjligheten att i vattenförvaltningsförordningen ännu tydligare precisera förutsättningarna för att myndigheterna t.ex. ska kunna förklara en vattenförekomst som ett kraftigt modifierat vatten eller besluta om undantag i form av mindre strängt krav. Detta för att säkerställa att de möjligheter som EU-rätten medger verkligen används fullt ut i praktiken.

Mot denna bakgrund ställer sig utskottet bakom de delar av förslaget till utskottsinitiativ som gäller vattenkraften och dess villkor. Utskottet tillstyrker alltså att miljö- och jordbruksutskottet, utifrån de utgångspunkter som det utskottet har att beakta inom sitt beredningsområde, i linje med förslaget föreslår tillkännagivanden till regeringen om vattenkraften och dess villkor.

Stockholm den 15 juni 2021

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Johan Löfstrand (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilandersson (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Lars Beckman (M), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), David Josefsson (M), Jon Thorbjörnson (V), Malin Danielsson (L) och Johnny Skalin (SD).

Avvikande mening

Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (S, V, L, MP)

Emma Hult (MP), Johan Löfstrand (S), Elin Lundgren (S), Leif Nysmed (S), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Jon Thorbjörnson (V) och Malin Danielsson (L) anför:

Vi anser inte att miljö- och jordbruksutskottet bör besluta att ta något utskottsinitiativ. Vi utvecklar våra skäl för detta i våra särskilda yttranden 1, 2 respektive 3.

Särskilda yttranden

1. Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (S, MP)

Emma Hult (MP), Johan Löfstrand (S), Elin Lundgren (S), Leif Nysmed (S), Sanne Lennström (S) och Joakim Järrebring (S) anför:

Vi noterar inledningsvis att den tidsram som civilutskottet fått för beredningen av yttrandet i detta fall är orimligt kort. En längre framförhållning hade varit önskvärd. Ärendet i miljö- och jordbruksutskottet gäller förslag till tillkännagivanden i frågor som inte kan anses vara av sådan karaktär att det krävs en särskilt skyndsam beredning, och det kan enligt vår uppfattning ifrågasättas om ett utskottsinitiativ över huvud taget är motiverat.

Med detta sagt vill vi i sak anföra följande. Regeländringarna om miljöanpassning av vattenkraften trädde i kraft den 1 januari 2019, och sedan dess ska vattenförvaltningen fullt ut använda alla de möjligheter som EU-rätten ger avseende undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade. Liksom majoriteten anser vi att det är angeläget att den småskaliga vattenkraften i möjligaste mån säkras och att regelkrångel från myndigheter undanröjs. Vidare ska de beslut som riksdagen tidigare har fattat om bl.a. möjligheter till undantag från EU-reglerna på området självklart nyttjas och få genomslag i praktiken. Eftersom riksdagen så sent som våren 2020 på förslag av näringsutskottet riktade ett tillkännagivande till regeringen där det tydliggjordes att arbetet framöver behöver drivas med just denna inriktning ser vi dock inte skäl för riksdagen att nu göra ytterligare ett eller flera tillkännagivanden i frågan.

Som framgår av miljö- och klimatministerns frågesvar den 17 mars 2021 (fr. 2020/21:2120) har regeringen redan vidtagit flera åtgärder som ligger i linje med riksdagens tillkännagivande, vilket dessutom ännu inte är slutbehandlat.

Nya tillkännagivanden om vattenkraften enligt förslaget till utskottsinitiativ i miljö- och jordbruksutskottet är inte bara onödigt, utan det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att riksdagen uppmanar regeringen att föregripa resultatet av det arbete som nu pågår inom vattenmyndigheterna. Det är vattenmyndigheternas ansvar ta fram åtgärdsprogram för de fem vattendistrikten, och dessutom har vattenmyndigheterna gett regeringen möjlighet att pröva åtgärdsprogrammen. Resultatet av dessa beredningsprocesser bör inte föregripas. I samråden som avslutades den 30 april har ett stort antal synpunkter kommit in med många olika inriktningar. Vi menar att expertmyndigheterna nu självständigt – och utan politisk styrning från riksdagen och regeringen – bör få gå igenom och bedöma dessa synpunkter och förslag. Även av detta skäl kan vi inte ställa oss bakom förslaget till utskottsinitiativ.

Sammanfattningsvis anser vi att miljö- och jordbruksutskottet borde besluta att inte ta något utskottsinitiativ.

2. Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (V)

Jon Thorbjörnson (V) anför:

Jag ser inga skäl till tillkännagivanden enligt förslaget till utskottsinitiativ i miljö- och jordbruksutskottet. Jag anser inte att riksdagen ska föregripa resultatet av det arbete som nu pågår inom vattenmyndigheterna. Det är vattenmyndigheternas ansvar att ta fram åtgärdsprogram för de fem vattendistrikten, och dessutom har vattenmyndigheterna gett regeringen möjlighet att pröva åtgärdsprogrammen. Resultatet av dessa beredningsprocesser bör inte föregripas. Åtgärdsprogrammen är av stor betydelse för att Sverige ska komma till rätta med de miljöproblem som finns i och kring våra vattenmiljöer. Jag anser därför att miljö- och jordbruksutskottet borde besluta att inte ta något utskottsinitiativ.

3. Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (L)

Malin Danielsson (L) anför:

Det pågår ett arbete inom vattenmyndigheterna med att ta fram åtgärdsprogram för de fem vattendistrikten. I samråden som avslutades den 30 april har ett stort antal synpunkter kommit in med många olika inriktningar. Jag vill att expertmyndigheterna nu självständigt ska få gå igenom och bedöma dessa synpunkter och förslag. Detta bör inte föregripas genom ett uttalande från riksdagen under pågående process. Därmed kan jag inte ställa mig bakom förslaget till utskottsinitiativ.