



Länsstyrelsen
Gävleborg

Miljöenheten
Hans Sjöberg
010-225 12 12
hans.sjoberg@lansstyrelsen.se

YTTRANDE

2017-09-26

1 (6)

Dnr 4696-2017

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Bakgrund

Länsstyrelsen har av regeringen beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö- och vattenkraft.

Ärende hos Miljö- och energidepartementet: *Dnr M2017/01639/R*

Länsstyrelsens synpunkter på promemorians förslag (kapitel 10)

Skyldighet att ha moderna villkor

Länsstyrelsen anser att införandet av en skyldighet att ha moderna miljövillkor för vattenkraftsanläggningar är positivt och nödvändigt för att kraven enligt ramdirektivet för vattenkvalitet och ska kunna nås inom rimlig tid. Krav på moderna miljövillkor för vattenkraftsanläggningar är även en förutsättning för att miljökvalitetsmålet ”Levande sjöar och vattendrag” ska kunna nås.

Länsstyrelsen ställer sig bakom att en uppdatering av moderna miljövillkor sker genom omprövning för anläggningar som idag har giltigt tillstånd enligt äldre vattenlagen och eller vattenlagen.

Anläggningar för produktion av vattenkraftsel utgör en minoritet av dammanläggningarna i Gävleborgs län. Även vid övriga dammanläggningar finns behov av moderna villkor med krav på fiskpassage och mintappning m.m. Ett avrinningsområde/vattendrag innehåller ofta både anläggningar för produktion av vattenkraftsel och andra dammar. Länsstyrelsen efterlyser förslag på hur övriga dammar ska miljöanpassas och hur det ska finansieras.

För anläggningar som idag saknar tillstånd ska en nyprövning ske. I det ingår enligt länsstyrelsen uppfattning att en verksamhets tillåtlighet då ska kunna ifrågasättas om den inte uppfyller kraven i 2 – 4 kapitlet miljöbalken. Detta gäller även om verksamheten trots skyddsåtgärder strider mot bestämmelserna i 5 och 7 kapitlet miljöbalken.

I promemorian anges att verksamheter utan tillstånd som bedrivs med stöd av någon s.k. äldre rättighet (t ex privilegiebrev) ska anses ha tillkomligt på lagligt sätt och ska också få vänta med att skaffa moderna villkor tills det är dags för prövning enligt den nationella planen. Det finns en stor variation bland vattenkraftsanläggningar som idag saknar tillstånd. Det stöd som eventuellt kan finnas enligt någon äldre rättighet för drift av en verksamhet avsåg utnyttjande av vattenkraft för drift av t ex en såg. Driftsförhållande vid en tidigare såg/kvarn var ofta väsentligt annorlunda jämfört med den anläggning för elproduktion som i många fall uppförts på platsen långt senare.

Vidare förekommer vattenkraftsanläggningar som byggts vid en äldre dammanläggning under en tid när det krävdes tillstånd för en sådan anläggning. Länsstyrelsen ser en risk med att skrivelsen i promemorian innebär att vattenkraftverk anses lagligt tillkomna på allt för lösa grunder. Anläggningar som uppenbarligen uppförts eller i betydande omfattning byggts om i strid mot då gällande lagstiftningen bör enligt länsstyrelsens uppfattning inte anses tillkommit på lagligt sätt.

Kravet på moderna miljövillkor omfattar enligt promemorian vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Definitionen av verksamhet för produktion av vattenkraftsel enligt föreslagen ny lydelse av 11 kap. 6 § miljöbalken är oklar när det gäller punkt 2, d.v.s. verksamhet som när den påbörjades var avsedd för sådan produktion. Få anläggningar som idag inte utnyttjas för produktion av vattenkraftsel var när verksamheten påbörjades avsedd för elproduktion. Däremot finns det många dammanläggningar som ursprungligen uppfördes i syfte att på något sätt utnyttja vattenkraft för t ex såg, kvarn eller hammare. Ska alla dessa dammar anses utgöra ”vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel”? Detta anser länsstyrelsen behöver klargöras.

Nationell plan för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen har förståelse för att det krävs någon form av plan/vägledning på nationell nivå för att en miljöanpassning av vattenkraften inte ska medföra en allt för stor negativ påverkan på energisystemet. Denna plan behöver gå i takt med vattenmyndigheternas arbete med att peka ut kraftigt modifierade vattenförekomster med mindre stränga krav för vissa vattenkraftsanläggningar med hänsyn till påverkan på energisystemet.

Länsstyrelsen anser dock att det finns en del tveksamheter så som planen föreslås utformas och genomförs enligt promemorian. Den nationella planen ska ta hänsyn till många faktorer utöver påverkan på energisystemet och involvera ett antal statliga myndigheter. Någon tidpunkt för när planen senast ska vara klar finns inte. I planen återstår svåra tvistefrågor att ta ställning till som det är svårt att se att berörda myndigheter ska kunna enas kring.

Länsstyrelsen bedömer därför att det är troligt att arbetet med att den nationella planen drar ut på tiden. Förslaget i promemorian är att såväl anläggningar med tillstånd som utan tillstånd, inte ska behöva tillståndsprövas innan planen anger detta. Länsstyrelsens möjlighet att under tiden ta initiativ till bland annat omprövning av tillstånd begränsas. Även andra initiativ till miljöförbättringar kan lätt bli skjutet på framtiden i väntan på planen. Pågående arbete med miljöanpassning av vattenkraftanläggningar blir på så sätt stoppad i avvaktan på att den nationella planen ska bli färdig. Det kan vidare uppstå behov för länsstyrelsen att agera genom att förelägga om tillståndsprövning eller ansöka om omprövning för att undanröja brådskande problem vid en anläggning p.g.a. avsaknad av erforderliga regleringsbestämmelser. Även detta kan bli svårt vid det moratorium som planen innebär.

Enligt vattendirektivet som införlivats i vattenförvaltningsförordningen ska kraven för vattenkvalitet vara uppfyllda senast den 22 december 2027 om det inte på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringar dessförinnan. Länsstyrelsen ser inte hur denna tidsgräns ska vara möjlig att nå med den plan för omprövning som föreslås.

För att arbetet med den nationella planen inte ska dra ut på tiden föreslår länsstyrelsen att planen på nationell nivå fokuserar på avvägningen mellan energiintresset på nationell nivå och påverkan på vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten har tagit fram en strategi för åtgärder i vattenkraften som är en avvägning mellan energimål och miljö kvalitetsmålet "Levande sjöar och vattendrag" (rapport 2014:14). I samarbete med Svenska kraftnät har nämnda myndigheter också tagit fram en sammanställning över vattenkraftverk som har betydelse för reglerförmågan i elsystemet (rapport ER 2016:11). Dessa rapporter skulle efter en remissomgång och efterföljande justering utifrån inkomna synpunkter kunna ligga till grund för en avvägning mot energiintresset vid enskilda prövningar runt om i landet.

Övrig planering och prioritering för moderna miljövillkor borde kunna ske regionalt med hänsyn till lokala faktorer och intressen. Mycket av arbetet för att förbättra miljön i länets vattendrag drivs av kommuner och lokala fiskevårdsföreningar. Länsstyrelsen anser att det därför är viktigt att dessa aktörer får vara delaktiga i en plan som kommer att ha stor betydelse för kommande tillståndsprövningar. Även aktörer som engagerar sig i frågor som rör vattenanknutna kulturmiljöer och sociala värden, ska ges möjlighet att komma till tals i det regionala planeringsarbetet. Dit hör exempelvis museer, byalag och hembygdsföreningar. Vid en regional planering finns möjlighet att i större omfattning än vid en nationell plan ta hänsyn till lokalt miljövårdsarbete och lokala intressen samt samordna prövning för moderna miljövillkor med

annat miljövårdsarbete t ex åtgärder vid övriga dammar och flottledsåterställning.

Hänsyn till kulturmiljön kan tas genom att anläggningar omprövas i takt med att vattendrag ”kulturmiljöinventeras”. Särskilt värdefulla kulturmiljöer vid vattendrag borde kunna klassas som konstgjorda (KV) och kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) med mindre stränga krav på t ex vattenkrafts-anläggningar.

Sakkunniga företräder den nationella planen

För en bevakning av energiintresset på nationell nivå borde Energimyndigheten och Svenska Kraftnät få i uppdrag att bevaka detta vid prövningar som avser vattenkraftsanläggningar med betydelse för energisystemet på nationell nivå. De behöver då ges partsrätt vid sådana prövningar. Länsstyrelsen anser att det borde vara effektivare och tydligare än att införa en helt ny typ av sakkunnige funktion.

Rättegångskostnader

I promemorian föreslås att den som ansöker om prövning av vattenverksamhet som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor inte ska vara skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. Som motiv anges att det inte finns någon skyldighet för sökande att ersätta motparters rättegångskostnader vid prövning för miljöfarlig verksamhet och att denna skillnad förefaller vara omotiverad. Med den motiveringen borde möjligheten till rättegångsersättning vid prövning av vattenverksamhet enligt länsstyrelsens uppfattning helt tas bort och inte endast för vissa vattenverksamheter. Det innebär att även skyldigheten för myndighet som ansöker om omprövning att ersätta rättegångskostnader för andra motparter än tillståndshavaren ska tas bort. Rättegångsersättningar är enligt länsstyrelsens erfarenhet svåra att överblicka i förväg och ofta mer slumpmässigt styrda än betingade av faktiska miljöförhållanden. Idag utgör dessa kostnader en ekonomisk risk vid omprövning som hindrar myndigheten att ansöka om omprövning när detta i övrigt är motiverat.

En branschgemensam fond

Länsstyrelsen ställer sig positiv till en fondlösning för finansiering av miljöanpassningar av vattenkraften. Med hänsyn till påverkan på energisystemet och reglerkraften är det troligt att det vid flera av de stora vattenkraftverken inte kommer gå att införa mer omfattande miljöförbättringar. Det är då rimligt att dessa anläggningar är med och bekostar miljöåtgärder på annat håll vid anläggningar med mindre betydelse ur energisynpunkt. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att fonden verkligen använts brett för att bekosta motiverade miljöåtgärder vid vattenkraftsanläggningar för både små och stora ägare.

Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Länsstyrelsen ser positivt på de regelförändringar som innebär att prövningen av vattenverksamhet blir mer lik prövningen för miljöfarlig verksamhet. Detta gäller särskilt huvudregeln om att vid en ändring ska hela verksamheten prövas. Dagens praxis som gör det möjligt att vid behov av olika förändringar av en verksamhet bara pröva ändringen är inte ändamålsenlig och är en orsak till att vattenkraftsanläggningar lever kvar med gamla villkor i betydligt större omfattning jämfört med miljöfarlig verksamhet.

Rätten till ersättning vid omprövning

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att rätten till ersättning för produktionsförlust vid omprövning på sikt tas bort helt. Den tidsgräns på sex år som föreslås förefaller rimlig givet att anläggningar med äldre tillstånd kan omprövas för moderna villkor utan denna begränsning och då istället få ersättning från den fond som ska upprättas. Miljöbalkens skälighetsregel i 2 kapitlet 7 § miljöbalken borde vara tillräcklig för att begränsa kraftverksägarens förluster till en skälig nivå i förhållande till miljönyttan. Idag begränsar bestämmelsen om ersättning möjligheten till en ur miljösynpunkt ändamålsenlig omprövning av bestämmelser om mintappning.

Tillståndsprövningarna och möjligheten att uppfylla ramdirektivets krav

Rörande föreslagen ändring av 5 kapitlet 3 § miljöbalken (En myndighet eller kommun får inte tillåta en verksamhet/åtgärd som försämrar vattenmiljön i strid med en miljökvalitetsnorm.) På sidorna 168-169 i promemorian exemplifieras en tänkt tolkning av paragrafen. Det framgår av exemplet med dammen att var verksamhet ska ses som oberoende av intilliggande verksamheter. Med det följande exemplet med föroreningar ska möjligheten att nå normen i tid beaktas och hänsyn ska tas till planerade och beslutade åtgärder som kommer att ge ett föroreningsutrymme. Det är oklart om detta innebär att en verksamhet ska kunna utnyttja ett utrymme som skapats av en annan verksamhet eller om verksamheterna även här ses som separata enheter? Vad kan menas med en ”planerad åtgärd”? Länsstyrelsen önskar en utvecklad vägledning i de slutliga författningskommentarerna.

En kvalitetsfaktor påverkas av beslut som rör användandet av ytor. Här saknas exempel i promemorian. Hur påverkas antagandet av detaljplaner? Ledningskoncessioner? Utveckling av ny infrastruktur? Får dessa beslut inte bidra till att permanenta en situation där normen inte nås? Länsstyrelsen önskar även här en utvecklad vägledning i de slutliga författningskommentarerna.

Synpunkter på vissa övriga förslag

Länsstyrelsen ställer sig positiv till möjligheten att införa krav på miljörapportering, möjlighet för regeringen att besluta om generella föreskrifter när så kan vara lämpligt och skyldighet för verksamhetsutövare att ta fram underlag vid omprövning.

Enligt förslaget bemyndigande i 11 kap. 9a § miljöbalken får regeringen möjlighet att även för andra vattenverksamheter än de som ska omfattas av den planerade planen föreskriva om anmälningsskyldighet i väntan på planerad tillståndsprövning. Länsstyrelsen anser att för tydlighetens skull är det önskvärt om en vattenverksamhet antingen är tillståndsskyldig eller anmälningsskyldig. Länsstyrelsen har svårt att se vitsen med att införa en anmälningsskyldighet i väntan på en tillståndsprövning.

Beredning av ärendet

I detta ärende har Landshövding Per Bill beslutat. I beredningen av ärendet har länsstyrelsens sakområden för vattenverksamhet, naturvård, fiske, kulturmiljö och miljöanalys/ vattenförvaltning deltagit. I den slutliga handläggningen har, Länsråd Veronica Lauritzsen, enhetschef på Miljöenheten Joakim Hellgren deltagit samt handläggare Hans Sjöberg, föredragande.

Per Bill

Hans Sjöberg