

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Promemorian Vattenkraft och vattenmiljö

(dnr M2017/01639/R)

1. Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att lagförslagen är en bra kompromiss mellan olika intressen, men att miljönyttan som lagförslagen åsyftar, kan komma att bli liten i och med att inte samtliga tillståndspliktiga vattenverksamheter omfattas av de föreslagna ekonomiska och processuella förenklingarna. De kulturhistoriska konsekvenserna är därtill helt avhängiga tillämpningen av lagstiftningen och den nationella planens genomförande är i dagsläget svår att överblicka.

Bland promemorians olika förslag vill Länsstyrelsen framhålla att det är särskilt bra med:

- Avsnitt 10.2: Den nationella planen som tar ett helhetsgrepp om vattenkraftsanläggningarna; hur och när dessa ska prövas,
- Avsnitt 10.6: att nollalternativet innebär att man utgår från nuläget,
- Avsnitt 10.7: att man tar bort skyldigheten för sökanden att stå motpartens rättegångskostnader i vissa vattenmål,
- Avsnitt 10.8: lösningen med den branschgemensamma fonden kan komma gynna bevarandet av kulturhistoriska värden hos de vattenanläggningar som kännetecknas av just sådana,
- Avsnitt 10.10: att det införs bestämmelser om att urminnes hävd och privilegiebrev inte är att likställas med ett tillstånd enligt miljöbalken,



- Avsnitt 10.14.1: att miljö kvalitetsnormerna för vatten görs rättsligt bindande och,
- Avsnitt 10.16: att det införs bestämmelser om att verksamhetsutövare till vattenverksamheter ska sända in miljörapporter till tillsynsmyndigheterna.

2. Länsstyrelsens inställning

2.1 Tillstyrkande och avstyrkande av promemorian

Länsstyrelsen tillstyrker till stor del promemorians lagförslag, men avstyrker följande: det s.k ”moratoriet” enligt 11 kap. 9 a § punkten 2 miljöbalken (avsnitt 10.5 sista stycket i promemorian).

Motiveringen till att avstyrka denna del är att det krävs en mer gedigen utredning kring förslaget, t.ex. ett förslag på innehåll i föreskrifter eller dylikt. Beroende på hur bemyndigandet enligt 11 kap. 9 a § punkten 2 miljöbalken kommer att se ut, kan förslaget om moratoriet få bra eller dåliga konsekvenser. Om föreskrifterna kommer att ge dessa s.k ”övriga vattenverksamheter” möjlighet till samprövning med de verksamheter som tas upp på den nationella planen, kan moratoriet vara av godo. I ett sådant fall bör Länsstyrelsen trots allt ges vissa befogenheter att under anståndstiden med att söka tillstånd, kunna utöva tillsyn i fall när så krävs; t.ex. ha möjlighet att med stöd av generella föreskrifter eller bestämmelser i förordning kunna ingripa om en vattenverksamhet bedrivs på ett sätt som är skadligt för miljön.

Ett moratorium skulle också kunna vara av godo då det ger ett andrum åt de verksamhetsutövare som nu inte haft råd att ansöka om tillstånd. Därtill skulle det bidra till bevarande av de kulturhistoriska värdena som vissa vattenanläggningar kännetecknas av.

En farhåga i sammanhanget om moratorium är dock att detta kan fördröja uppfyllandet av EU:s ramdirektiv för vatten som anger att målet om god status i vattenförekomster ska vara uppnått till senast år 2027. Med hänsyn till den knapphändiga utredningen kring hur ett moratorium enligt 11 kap. 9 a § punkten 2 miljöbalken ska se ut, har Länsstyrelsen dock svårt att ta ställning i frågan och väljer därför att avstyrka förslaget i väntan på mer utförlig utredning.

2.2 Synpunkter på promemorians övriga förslag

2.3 Skyldighet att ha moderna miljövillkor (avsnitt 10.1 i promemorian)

De vattenanläggningar och vattenverksamheter som förekommer i Kronobergs län utgörs till stor del av äldre dammanläggningar (forna tiders mjölkvarnar och

sågverk m.m.) som många av dem anlagts för någon form av vattenkraftsproduktion men inte för *elproduktion*. Därtill förekommer tusentals markavvattningsföretag och ett antal andra äldre vattenanläggningar som inte anlagts med syfte att producera el men som någon gång under sin livstid ändå gjort detta, men sedan upphört med detsamma. Länsstyrelsen anser därför att det är otillräckligt att enbart vattenverksamheter som bedriver elproduktion eller syftade till detta när de påbörjades (se föreslagna 11 kap. 6 § miljöbalken), omfattas av lagförslaget om moderna miljövillkor. Länsstyrelsen anser att *samtliga* tillståndspliktiga vattenverksamheter bör omfattas av reglerna för moderna miljövillkor, detta för att syftet med lagstiftningen ska uppnås.

Konsekvensen av att exkludera övriga vattenverksamheter befaras annars bli att uppnåendet av god ekologisk status för en vattenförekomst kan försena alternativt utebli. Detta eftersom det i ett vattendrag kan ligga ett flertal dammanläggningar vilka, om de inte samprövas med ”elvattenverksamheterna”, fortsatt kommer att innebära vandringshinder för fisk och medföra hinder att nå upp till ramdirektivet för vatten.

Länsstyrelsen anser att åtminstone vattenanläggningar som någon gång under sin livstid inkluderat elproduktion, bör omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken och lagförslaget om moderna villkor samt då ges möjlighet ansöka om kostnadsersättning ur fonden.

2.4 Nationell plan för moderna villkor (avsnitt 10.2)

Länsstyrelsen har ett antal synpunkter på förslaget om den nationella planen. Först och främst anser Länsstyrelsen att det bör förtydligas (i lag eller förordning) när planen ska vara klar eller när planens olika etapper ska vara uppnådda. Om tidsangivelser anges är det lättare att förstå om den nationella planen kommer att harmonisera med ramvattendirektivets mål om god status till senast år 2027. Det blir också lättare att förstå om den branschgemensamma fondens medel på 10 miljarder kommer att räcka till samtliga de verksamheter som uppställs i den nationella planen.

Därtill bedömer Länsstyrelsen att det kommer att behövas extra medel till Länsstyrelsen för dess merarbete med den nationella planen. Mer resurser bedöms särskilt behövas inom vattenvårdsarbetet, däribland vattenförvaltning och tillsynen med vattenverksamheterna.

Vidare anser Länsstyrelsen att Riksantikvarieämbetets ansvar som sektorsmyndighet för kulturarvsfrågor, bör tydliggöras och belysas. Denna myndighet bör få en aktiv roll i framtagandet av den nationella planen.

Slutligen anser Länsstyrelsen att den nationella planen bör föregås av en informationskampanj som drivs av en sektorsmyndighet (t.ex. Havs- och vattenmyndigheten). Arbetet med planen och genomförandet av densamma innebär sannolikt en stor förändring på vattenrättens område, vilken kan vara

svår att överblicka för verksamhetsutövare m.fl. Länsstyrelsen bedömer att alltför mycket tid kommer att gå åt till rådgivning och information kring förändringarna på vattenrättens område om lagstiftningsändringarna inte föregås av någon typ av nationell informationskampanj.

2.5 Sakkunniga företräder den nationella planen (avsnitt 10.3)

Länsstyrelsen anser primärt att det är parterna i ett vattenmål som ska föra talan. Den nationella planens innehåll borde kunna hanteras och tolkas av dessa samt av domstolen i dess egenskap av utredande och dömande myndighet. Att införa en sakkunnig framstår därför som överflödigt.

2.6 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna (avsnitt 10.4.1)

Tillsynsmyndigheten föreslås här kunna ompröva en verksamhet på eget initiativ för det fall en verksamhetsutövare inte ansöker enligt den nationella planens "tidtabell". Omprövningen ska då ske på verksamhetsutövarens bekostnad. Länsstyrelsen är positiv till förslaget men bedömer samtidigt att det borde utredas vidare om en sådan verksamhet alls ska anses vara tillåtlig i väntan på tillsynsmyndighetens omprövning. D.v.s. om en verksamhet som t.ex. saknar miljöbalkstillstånd erhållit en tid för prövning enligt plan men underlåter att i tid ansöka om omprövning/tillstånd, borde verksamheten förbjudas i väntan på att myndigheten självmant omprövar verksamheten. En sådan regel om förbud skulle, som Länsstyrelsen ser det, verka preventivt och effektivisera arbetet med att tillståndsansökningarna sker enligt tiderna i planen.

2.7 Tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen (avsnitt 10.5)

Det är numera vanligt med alltför låga vattennivåer i sjöar och vattendrag, detta p.g.a. klimatförändringarna men också p.g.a. ibland gällande och otidsenliga vattendomar som innehåller vattenhushållningsbestämmelser utan hänsyn till miljön. De låga vattennivåerna har i vissa fall i Kronobergs län, lett till oro för dricksvattenförsörjning och oro för miljön i stort. Ett stort antal klagomål som hanteras inom Länsstyrelsen gäller just låga vattennivåer. Om verksamheter får vänta flera år med att få sitt tillstånd omprövat, eller om verksamheter som saknar miljöbalkstillstånd får lov att avvakta med tillståndsansökan till dess den nationella planen medger prövning, anser Länsstyrelsen att myndigheten under tiden, i fall när så krävs, bör ges befogenhet att ingripa mot miljöskadliga vattenhushållningsbestämmelser eller liknande. Denna befogenhet bör vara förtydligad i lag eller via de föreslagna generella föreskrifterna (avsnitt 10.5 i promemorian). Sådana bestämmelser bör i så fall gå ut på att verksamhetsutövaren har skyldighet att hushålla med vattnet på ett för miljön godtagbart sätt, men att Länsstyrelsen får ingripa med försiktighetsmått gällande

b.la. bestämmelser om flödesnivåer, sänkings- och dämpningsgränser etc. när en situation så kräver. Länsstyrelsen finner det nämligen tveksamt, utifrån dagens praxis, att just meddelande om försiktighetsmått gällande vattenhushållningsbestämmelser är görbart med stöd av t.ex. 26 kap. 9 § miljöbalken.

Länsstyrelsen vill framhålla att det är positivt med den föreslagna regeln i 24 kap. 11 § sista stycket miljöbalken. Sistnämnda innebär att Länsstyrelsen i vart fall har rätt att i vissa särskilda situationer utpekade i 24 kap. 5 § miljöbalken, trots s.k. moratorium, kunna initiera en omprövning. En omprövning är dock ett kostsamt och tidskrävande förfarande och det är inte säkert att just låga vattennivåer alltid utgör ett skäl för att ompröva enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Sammanfattningsvis vill Länsstyrelsen ändå framhålla att det är positivt att vattenverksamheterna föreslås provas i viss turordning och vattendragsvis. Det är därmed också skäligt att verksamheterna får bedrivas i väntan på en prövning enligt plan - inte minst är detta positivt ur ett kulturmiljöperspektiv.

2.8 Nollalternativet (avsnitt 10.6)

På många av platserna där det idag finns vattenkraftverk har det bedrivits vattenverksamhet i århundraden, ibland ända tillbaka till medeltiden. Att veta hur platsen har sett ut så långt tillbaka är i de flesta fall i stort sett omöjligt. Nollalternativet har då riskerat att bli mycket godtyckligt och orimligt. Från kulturhistorisk synpunkt är förslaget att nollalternativet ska beskriva de rådande miljöförhållandena vid tidpunkten för tillståndsansökan och de effekter som ett avslag på ansökan skulle kunna komma att resultera i, bra. Vid en nulägesbeskrivning bör dock alltid framgå en beskrivning av vattnets status i förhållande till miljökvalitetsnormen.

2.9 Rättegångskostnader (avsnitt 10.7)

Länsstyrelsen anser att det är positivt att vattenkraftsverksamheter som ansöker om tillstånd/omprövning i domstol föreslås slippa stå motpartens rättegångskostnader. Dock anser Länsstyrelsen att regeln borde gälla för samtliga vattenmål. Länsstyrelsen anser att det åtminstone borde motiveras varför regeln exkluderar övriga vattenverksamheter. Det skulle vara till nytta för arbetet med att nå upp till ramdirektivet för vatten i fall regeln gällde för samtliga vattenverksamheter eftersom fler då hade haft råd att ansöka om tillstånd. Länsstyrelsen vill därför särskilt betona vikten av att regeln borde *omfatta samtliga vattenverksamheter* som ansöker om tillstånd/omprövning i domstol.

Om motparterna inte längre kommer att ersättas för sina rättegångskostnader bedömer Länsstyrelsen dock att den ändå behöver få ersättning för sin nedlagda tid. Länsstyrelsen instämmer inte i promemorians konsekvensanalys att myndighetens arbete kommer att bli mindre omfattande i en domstolsprocess och inte heller att dess talerätt i framtiden bör reduceras. Tvärtom vill

Länsstyrelsen använda sin talan aktivt i en domstolsförhandling (i synnerhet då samrådskravet/miljökonsekvensbeskrivningen föreslagits tas bort för omprövningar). Därför är det sammantaget viktigt att belysa frågan om hur Länsstyrelsen kan kompenseras när ersättningen för rättegångskostnaderna tas bort.

2.10 En branschgemensam fond (avsnitt 10.8)

Förslaget om den branschgemensamma fonden är positiv då det ger incitament åt verksamhetsutövaren att verkligen söka för omprövning/tillstånd enligt den nationella planens tidtabell. Länsstyrelsen bedömer att fonden särskilt ur kulturmiljösynpunkt är positiv då den medför att kulturhistoriska värden kan bevaras. Dock är det oklart om fondens medel kommer att räcka till samtliga de verksamheter som är berättigade att söka ur denna. Eftersom fonden får en stor betydelse för verksamhetsutövarna anser Länsstyrelsen därtill att lagstiftaren skulle kunna införa en hänvisning till denna i förordning eller lag.

2.11 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramvattendirektivets krav (avsnitt 10.14.1)

Länsstyrelsen har svårt att överblicka konsekvenserna av att samtliga prövningsmyndigheter nu ges behörighet att tillämpa 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen har i detta sammanhang svårt att se att regeln om undantag kan komma att tillämpas fullt ut av en kommun eller en Länsstyrelse (om Länsstyrelsen inte är en miljöprövningsdelegation) eftersom dessa sällan har att pröva större projekt (se rekvisitet i 4 kap. 11 § punkten 2 vattenförvaltningsförordningen om att verksamheten/åtgärden ska vara en ”hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet” eller enligt 4 kap. 12 § punkten 1 ”ska tillgodose ett allmänintresse av större vikt”). Konsekvensen av att normerna för vatten nu gjorts rättsligt bindande (5 kap. 3 § miljöbalken) tillsammans med tillämpningen av en svåröverblickbar undantagsregel gör att rättsläget verkar ha stramats åt för verksamheter som kan påverka vattenmiljön. Länsstyrelsen anser att förslaget i denna del bör förtydligas.

Därtill anser Länsstyrelsen att det är av stor betydelse att det i förordning eller vägledning tydliggörs vad som faller in under ”det allmänna intresset” vilket stadgas om i föreslagna 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen. Det bör förtydligas huruvida detta även gäller t.ex. kulturhistoriskt värdefulla miljöer m.m. Från kulturhistorisk synpunkt är det av stor vikt med samsyn på vad som gäller i detta sammanhang.

REMISSREMISSYTTRA

Datum
2017-09-27

Ärendenummer
539-3471-2017

Detta remissvar har beslutats av Landshövding Ingrid Burman efter föredragning av vattenvårdshandläggaren Charlotte Scholz.

Deltagande i beslutet har varit chefen för miljövårdsenheten Martin Sjödahl, och Länsantikvarien Heidi Vassi.