

Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

1 (8)

Datum  
2017-10-02

Diarienummer  
530-10379-2017

Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

## Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft (M2017/01639/R)

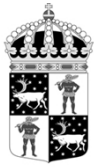
### Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen är i huvudsak positiv till förslagen i promemorian. Flertalet av de lagändringar som föreslås är viktiga för att svensk vattenkraft ska kunna omfattas av en modern lagstiftning och uppfylla moderna miljökrav. Länsstyrelsen är dock tveksam till om förslagen innebär att Sverige inom utsatt tid kan uppfylla målen för EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), särskilt med tanke på att miljökvalitetsnormerna ska vara uppfyllda år 2021 eller 2027. För att uppnå detta behövs ett tydligare mål för när alla verksamheter ska ha genomgått en prövning för moderna miljövillkor, och att detta följer de tidsramar som sätts av miljökvalitetsnormerna.

Berörda myndigheter måste dessutom tilldelas de resurser som krävs för att uppnå den prövningstakt som behövs. Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att länsstyrelserna kan hantera kostnaderna för de föreslagna ändringarna inom befintligt ramanslag (jfr 11.2). I promemorian finns ett antal punkter vilka kan antas medföra ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för länsstyrelsen, t.ex. 10.4.1 (verksamhetsutövares skyldighet att ansöka om omprövning), 10.7 (rättegångskostnader), 10.14.5 (kontroll av kommuners beslut om undantag) och 10.14.6 (inhämtande av yttrande från vattenmyndighet). Enligt promemorian bedöms också länsstyrelsen vara den myndighet som behöver engagera sig i störst antal prövningar (10.2). En fråga av stor betydelse är vidare den långsiktiga finansieringen av länsstyrelsens tillsyn. En resurseffektiv lösning kan vara att införa fasta prövnings- och tillsynsavgifter som direkt tillfaller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anser att det inte är klarlagt huruvida den s.k. nationella planen kommer att vara i överensstämmelse med EU-rätt, främst ramdirektivet för vatten, eller om den kan medföra att undantag kan beslutas i betydligt större utsträckning än de mål som är motiverade utifrån vattenförvaltningens åtgärdsplaner. Förslagen till ändringar av 4 kap. förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön avseende skyldighet att besluta undantag, innebär heller ingen betydande förändring för vattenmyndigheterna eftersom undantag och miljökvalitetsnormer redan revideras utifrån nya underlag.

Det är också viktigt att regeringen snarast ser över resterade bestämmelser för vattenverksamheter då det av många skäl är olämpligt med en särreglering av lagstiftningen för anläggningar som producerar vattenkraftsel.



Länstyrelsen tillstyrker särskilt följande förslag.

- Skyldighet att ha moderna miljövillkor (10.1).
- Nationell plan för moderna miljövillkor (10.2).
- Omprövning för moderna miljövillkor där verksamhetsutövaren ansvarar för att miljövillkoren är moderna och för utredningskostnaden (10.4.1).
- Förtydligandet kring miljöbalkens bestämmelser om rättskraft för äldre tillstånd och rättigheter (10.10).
- Att möjligheten att lagligförklara tillståndslösa anläggningar tas bort (10.11).
- Att utgångspunkten för prövningens omfattning vid ändring ska vara densamma som för miljöfarlig verksamhet (10.12).
- Att rätten till ersättning vid omprövning tas bort (10.13).
- Lagändringarna för att uppfylla ramdirektivets krav på att förhindra försämringar och inte äventyra att miljö kvalitetsnormen uppnås (10.14.1–3).

Länstyrelsen avstyrker följande förslag.

- Sakkunniga företräder den nationella planen (10.3).
- Båtnadsregeln tas bort (10.9).

### **10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor**

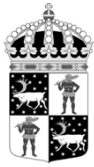
Länstyrelsen tillstyrker förslaget.

Även nyare domar bör dock kunna prövas om särskilda skäl, bl.a. uppfyllande av miljö kvalitetsnormer, finns. Begreppet ”moderna miljövillkor” behöver definieras tydligare då en tidsbegränsning på 40–50 år innan ny prövning är en lång tid för att kunna upprätthålla sådana moderna miljövillkor. Möjligen kan detta delvis kompenseras av att specifika villkor har en kortare uppdateringstid. Behovet av egenkontroll och miljörapport för att visa på villkorsuppfyllelsen är viktigt att beakta i detta sammanhang.

### **10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor**

Länstyrelsen tillstyrker förslaget.

Planen behöver ta hänsyn till behovet av översyn även av storskalig vattenkraft. En sådan prövning kan förväntas pågå under lång tid. Planen bör också använda det underlag som redan tagits fram av Vattenmyndigheterna avseende åtgärdsbehov och kostnader för vattenkraft. Det finns betydande osäkerheter i genomförandet, bl.a. i hur planen förhåller sig till den individuella prövningen av verksamheter och hur domstolarna kommer att förhålla sig till detta. Enligt promemorian antas omprövningar starta redan innan planen är klar. Detta kan vid en begränsning av åtgärdsutrymmet i enlighet med den s.k. nationella strategin innebära att utrymme saknas även för mindre åtgärder i storskalig vattenkraft mot slutet av genomförandetiden.



Det är lämpligt att huvudansvaret för att ta fram den nationella planen ligger på Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Svenska kraftnät för att balansera miljöskydds- och energiperspektiven. Länsstyrelsen vill dock framhålla vikten av att länsstyrelsen ges möjlighet att delta i arbetet med att ta fram och utforma planen. Detta är av stor betydelse eftersom arbetet med att klassificera vattenförekomster och föreslå miljö kvalitetsnormerna kommer att vara integrerat med den nationella planen. Länsstyrelsen vill också betona vikten av att hänsyn tas till kulturhistoriska värden i samband med planens utformning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att verksamhetsutövaren ska få fyra månader på sig att lämna in en anmälan om att ingå i den nationella planen.

### **10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen**

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Även om det är viktigt att energifrågan och dess betydelse för miljön tydligt företräds vid tillståndsprocesser, torde detta kunna ske via deltagande myndigheter med stöd av den nationella planen. Flera invändningar kan anföras mot förslaget, bl.a. att det svårt för en enskild person att besitta de kompetenserna som krävs för uppdraget, att den sakkunniges opartiskhet kan komma att ifrågasättas då personen kan komma från en myndighet som företräder ett visst intresse eller från vattenkraftsindustrin och att det kan vara svårt att säkerställa att alla sakkunniga gör samma tolkning av planen.

Om regeringen anser att det finns ett behov av att inhämta ett särskilt yttrande om förenligheten med den nationella planen torde Havs- och vattenmyndigheten vara mest lämpad för uppdraget.

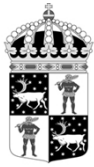
### **10.4 Omprövning för moderna miljövillkor**

#### *10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Av promemorian framgår det att länsstyrelsen ska kunna ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad ifall de inte själva gör det. Förslaget är att av flera som kan antas medföra en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen. Det kommer att kräva resurser som heller inte täcks av förslaget att verksamhetsutövaren ska stå för omprövningskostnaderna som uppstår i domstolen. Om ändringarna genomförs behöver länsstyrelserna få ökade resurser att genomföra dessa.

Ifall en verksamhetsutövare, efter ett föreläggande, inte fullgör sin skyldighet att ansöka om omprövning så behöver dock beaktas huruvida undantaget från att ha moderna miljövillkor är giltigt och om verksamheten i så fall bör kunna bedrivas. Att myndigheterna ska ansöka om omprövning i dessa fall stämmer inte överens med utgångspunkten att det är verksamhetsutövaren som ska ansvara för att miljövillkoren för anläggningen är moderna.



#### *10.4.2 Miljökonsekvensbedömning*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

I samband med omprövning av verksamheterna behöver dock tydligt betonas att ett tillräckligt underlag ska tas fram för att möjliggöra en prövning, inte minst ur kulturvärdessynpunkt. Det finns här en risk att domstolarna kan komma att behöva anmoda om kompletteringar av ansökningar vilket fördröjer processerna. Promemorians hänvisning till prop. 2016/2017:200 som en motivering till att en ansökan om omprövning inte ska omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning, är något tveksam eftersom denna förefaller syfta på omprövning av delar av verksamheter eller omprövning av t.ex. villkor, som också kan ske på initiativ av myndigheter.

Omprövning för moderna miljövillkor ska dock enligt promemorian ske på verksamhetsutövarens initiativ och kommer förmodligen att omfatta hela verksamheten. Huvuddelen av verksamheterna har dessutom tillstånd enligt äldre vattenlagstiftning då liten miljöhänsyn togs vid prövningen. Detta innebär att prövningarna kan bli omfattande på ett sätt som kräver mer omfattande underlag än vad som avsågs enligt propositionen.

#### *10.4.3 Ansvar för kostnader för utredning*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### *10.4.4 Prövningsavgift vid omprövning för moderna miljövillkor*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### *10.4.5 Domstolskostnader som inte täcks av prövningsavgiften*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

### **10.5 Tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Avsteg från planens turordning bör dock kunna ske om särskilda skäl finns, t.ex. vad avser livsmiljöer eller arter som skyddas genom nätverket Natura 2000.

### **10.6 Miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning av verksamheter som kommit till på lagligt sätt**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

### **10.7 Rättegångskostnader**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser dock inte att myndighetens kostnader för att föra talan i tillståndsmål kommer att minska genom de nya bestämmelserna. Antalet prövningar kommer att öka om de nya bestämmelserna införs vilket troligen leder till en ökad kostnad för länsstyrelsen eftersom vi förutsätts delta i flertalet prövningar. Den förutsatta minskningen i behovet av omprövning på länsstyrelsens initiativ är i praktiken betydelselös då detta inte förekommer i dagsläget.



## 10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Länsstyrelsen bedömer emellertid att fondens storlek (10 miljarder kronor) är för liten. Bedömningen som vattenmyndigheterna gjort i samhällsekonomisk konsekvensanalys av nu gällande åtgärdsprogram för vattenkraften, där kostnaderna för vattenkraft i kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) inte inkluderas, är drygt 12 miljarder kronor. Denna kostnadsuppskattning bygger på schablonvärden som är några år gamla. Därför är det troligt att kostnaderna underskattas och fondens storlek kan behöva utökas enbart för de vattenkraftverk som inte ligger i KMV. En försiktig uppskattning från den pågående samhällsekonomiska analysen pekar mot storleksordningen ca 5 miljarder kronor. Ska kostnader för KMV täckas bör fondens storlek vara åtskilligt större.

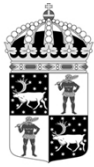
I promemorian anges att ett av huvuddragen i finansieringslösningen är att vattenkraftsbranschen inte påförs något ytterligare finansierings- eller kostnadsansvar vars syfte sammanfaller med Vattenkraftsfinansieringens verksamhetsområde. Om fonden avses ersätta kostnader för finansiering i KMV så kommer denna enligt länsstyrelsen att behöva utökas betydligt. Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas om denna skrivning avser en takkostnad för åtgärder eller om det är taket för den branschsammanhållna finansieringen som avses.

I promemorian nämns även Energimyndighetens och Svenska Kraftnäts rapport om det relativa reglerbidraget, där det framhålls att åtgärder som har väsentlig påverkan på produktionen och reglerförmåga inte bör genomföras, främst i rapportens klass 1-anläggningar. Länsstyrelsen vill påpeka att även om ett fåtal åtgärder sker i dessa anläggningar, kommer kostnaderna mycket snabbt att bli betydande, särskilt i det fall att man ska ersätta produktionsförluster. Länsstyrelsen befarar därför att fondens medel kan komma att uttömmas i en hög takt.

## 10.9 Båtnadsregeln tas bort

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen instämmer inte i att regleringen i 11 kap. 6 § miljöbalken överlappar den bedömning av en verksamhets tillåtlighet som ska göras enligt de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i 2–4 kap. miljöbalken, utan anser att den aktuella bestämmelsen utgör ett värdefullt extra skydd för miljön genom att ge en möjlighet att förhindra framför allt mindre vattenverksamheter som i förhållande till sin ringa nytta kan medföra relativt omfattande skador. Detta gäller enligt länsstyrelsens uppfattning inte minst i fråga om sådana vattenverksamheter som enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. kan anmälas hos tillsynsmyndigheten samt viss markavvattning. Om båtnadsregeln tas bort bedömer länsstyrelsen vidare att det finns en risk att vattenkraftsverksamhet som är samhällsekonomiskt olönsam – främst småskalig sådan – subventioneras via finansieringsfonden, vilket inte skulle vara fallet om den enskilde verksamhetsutövaren skulle stå för kostnaderna.



### **10.10 Rättskraft för äldre tillstånd som anses meddelade med stöd av miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

### **10.11 Lagligförklaring**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

### **10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen instämmer i att miljöprövningen av vattenverksamheter bör avgränsas enligt samma principer som prövningen av miljöfarliga verksamheter och att vid ändring av en vattenverksamhet ska tillståndet som huvudregel omfatta hela verksamheten.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att definitionen av vad som ska vara samma vattenverksamhet riskerar att dela upp vattenverksamheter som har ett tydligt verksamhetsmässigt och miljömässigt samband, men som saknar en teknisk sammankoppling. Detta överensstämmer inte med miljöbalkens syn på en samlad prövning och gör det svårt att föreskriva rimliga miljövillkor. Problemet med den föreslagna definitionen går att lösa om man stryker kravet på direkt eller teknisk sammankoppling.

### **10.13 Rätten till ersättning vid omprövning**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

### **10.14 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav**

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

De lagkrav som ställs utifrån ramdirektivet blir tydligare genom de föreslagna ändringarna i 2, 5 och 22 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen vill dock särskilt betona vikten av förslaget avseende 24 kap. 10 § miljöbalken, vilket innebär att det är möjligt att ställa de villkor som behövs vid en omprövning för moderna miljövillkor för att följa en miljökvalitetsnorm.

#### *10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### *10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### *10.14.3 Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget



#### *10.14.4 Statlig kontroll av kommuners beslut om undantag*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Förslaget är ett av flera som innebär ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Om ändringarna genomförs behöver länsstyrelserna få ökade resurser för att genomföra kontroller och prövningar. Även kommunerna kommer att behöva extra resurser för att ta fram ett underlag som är tillräckligt bra för att kunna motivera beslut om undantag.

#### *10.14.5 Behov av följdförändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### *10.14.6 Skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten*

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

Att inhämta vattenmyndighetens yttrande är uppenbart lämpligt då utredningar i målet visar att den nuvarande klassificeringen av vattenförekomsten kan vara fel och har betydelse för utgången i målet. Det är däremot osäkert om det är möjligt att inom den tid som målet pågår ändra klassificeringen. Det kan t.ex. krävas ytterligare undersökningar för att bekräfta de nya uppgifterna, vilket innebär att länsstyrelsen behöver avsätta resurser för detta.

Förslaget är ett av flera som innebär ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Om ändringarna genomförs behöver länsstyrelserna få ökade resurser för att genomföra dessa. Om vattenmyndigheterna enligt förslaget ska kunna bidra till att domstolen får ett komplett underlag krävs sannolikt väsentligt utökade resurser inte bara för vattenmyndigheten, utan även för beredningssekretariatet som ska granska underlagen.

#### **10.15 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### **10.16 Miljörapport**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

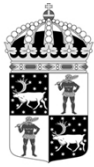
#### **10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

### **11 Konsekvensanalys**

Förslaget underskattar kraftigt resursbehovet för länsstyrelserna. Förslaget innebär att ett mycket stort antal verksamheter ska omprövas för moderna miljövillkor. Detta kommer att innebära en stor ökning av antalet vattenkraftrelaterade mål som prövas vid mark- och miljödomstolen. I prövningen av dessa mål förväntas länsstyrelsen delta.

Som tidigare framförts i yttrandet innebär minskningen av det nuvarande behovet av omprövningar på länsstyrelsens initiativ i praktiken ingen resursbesparing, då detta inte sker i dagsläget av skäl som berörts i promemorian. Bristen på myndighetsinitierade



Länsstyrelsen  
Norrbotten

Datum  
2017-10-02

Diarienummer  
530-10379-2017

omprövningar är också en anledning till att behovet av att genomföra förslagen är så stort. Länsstyrelsen vill därför åter peka på vikten av att berörda myndigheter tilldelas de resurser som krävs för att genomföra promemorians förslag. Om så inte sker finns risk att föreslagna ändringar inte får avsedd effekt eller att genomförandet tar längre tid än avsett.

#### **De som har deltagit i ärendet**

Yttrandet har beslutats av landshövdingen Sven-Erik Österberg efter föredragning av miljöjuristen Johan Lindberg (miljöskydds-enheten). I beredningen av ärendet har även enhetschefen Anna-Carin Ohlsson (miljöskydds-enheten), strategen Mats Lindell (näringslivs-avdelningen), klimat- och energisamordnaren Ylva Sardén (internationella enheten) samt handläggarna Ingemar Perä (miljöskydds-enheten), Pontus Grahn (vatten- och fiske-enheten) och Yamini Lind (vatten- och fiske-enheten) deltagit.