



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1(15)

2017-09-26

530-4327-2017

Via epost till:
Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: M2017/01639/R

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Uppsala län tillstyrker i huvudsak utredningens förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Från miljösynpunkt är det mycket angeläget att de vattenrättsliga reglerna ändras och att åtgärdstakten snabbas upp. Utredningen innehåller många bra förslag, som bör genomföras så snart som möjligt.

Miljökvalitetsnormerna ska uppnås senast 2027. Den nationella planen och fondlösningen innebär sannolikt att uppnåendet försenas med minst 10 år för många vattenförekomster. Länsstyrelsen är tveksam till huruvida förslagen uppfyller de krav som ställs genom EU-rätten.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande valt att i huvudsak påpeka de delar där det finns oklarheter eller där Länsstyrelsen har en avvikande mening.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att:

- Sakkunniga företräder den nationella planen vid domstolsprövning.
- 11 kap. 6§ miljöbalken angående kravet på att en vattenverksamhet är samhällsekonomiskt tillåtlig upphävs.
- Det införs en retroaktiv tid för undantag från tillståndsplikt. Länsstyrelsen anser att 36 § 1p i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet bör utgå.
- Omprövning till moderna miljövillkor inte behöver omfatta samråd och en miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsen anser att följande punkter måste förtydligas eller kompletteras för att bestämmelserna ska bli tillräckligt tydliga och användbara:

- Det bör införas möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva avsteg från en tidpunkt som anges i den nationella planen om det finns särskilda skäl.



- Det krävs förtydliganden kring vilken typ av provning som ska ske enligt den nationella planen.
- Den föreslagna definitionen i miljöbalken 11 kap. 6 § är mycket otydlig och kan medföra problem vid tillämpning. Paragrafen är dessutom av central betydelse för hela arbetet med den nationella planen.
- Anmälningförfarandet till Länsstyrelsen för att omfattas av den nationella planen behöver förtydligas.
- Om en verksamhet delvis omfattas av villkor meddelade enligt miljöbalken så bör villkorens ändamålsenlighet vara styrande för behovet av omprovning inom den nationella planen.
- 33 § i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet är ofullständig. Nuvarande skrivning innebär att p1 och p2 är fristående punkter som kan uppfyllas var för sig. Länsstyrelsen utgår ifrån att bägge punkterna måste vara uppfyllda för att en verksamhet ska omfattas av den nationella planen.

Förslaget innebär nya och utökade arbetsuppgifter för Länsstyrelsen. De behov av resurser som utredningen anger för länsstyrelsernas del bedöms vara kraftigt underskattade.

Motivering

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Förslaget tillstyrks huvudsakligen. Behovet av omprovning av tidigare villkor enligt miljöbalken bör utgå ifrån villkorets lämplighet och ändamålsenlighet istället för villkorets ålder. Länsstyrelsen anser att den provning som avses bör ske samlat och att alla villkor som krävs därför bör fastställas vid en provning. Det bedöms inte som miljömässigt lämpligt eller processekonomiskt fördelaktigt att dela upp provningen.

Förslaget missar helt de dammar där det inte finns eller har funnits elproduktion, men där det ändå krävs miljöåtgärder. Dessa dammar utgör en betydande del av Sveriges dammbestand och kostnaden för miljöåtgärder kommer att behöva finansieras av enskilda fastighetsägare som ibland inte ens är medvetna om sitt ansvar som dammägare.

Det är mycket viktigt att vattenkraften miljöanpassas, och att detta sker utan onödiga fördröjningar. Länsstyrelsen anser inte att en anläggning kan anses ha moderna miljövillkor enbart på grund av att vissa villkor eller delar av anläggningen har provats enligt miljöbalken. Till stor del beror detta på den begränsade provningsram som praxis hittills har tillåtit.



En ny lagstiftning får enligt Länsstyrelsen inte hindra att villkor som tidigare är meddelade av miljöbalken kan omprövas inom den nationella planen, om de inte är ändamålsenliga. Definitionen moderna miljövillkor bör istället ta sikte på om de villkor som finns är ändamålsenliga och bidrar till möjligheterna att uppnå de krav som ställs enligt EU-rätten och därmed gällande miljökvalitetsnormer. Tiden för uppdatering av moderna miljövillkor bör styras av behovet och ändamålsenligheten av villkoren snarare än hur investeringstung en verksamhet kan anses vara. Tiden för uppdatering bör inte bestämmas till längre än maximalt 20 år.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Förslaget tillstyrks huvudsakligen. Det är dock viktigt att det införs möjlighet att göra avsteg från planen om det finns särskilda skäl. Den föreslagna definitionen i miljöbalken 11 kap. 6 § bör också förtydligas. Det är tveksamt om genomförandetiden är förenlig med gällande EU-rätt.

Länsstyrelsen delar inställningen att en uppdatering till moderna miljövillkor bör ske enligt någon form av prioriteringsordning. Den föreslagna nationella planen syftar huvudsakligen till att väga kraftproduktion och miljö på en nationell nivå och att anläggningar med ett betydande bidrag till reglerkraften kan behöva omfattas av mindre stränga krav eller undantag. Genomförandet innebär sannolikt att måläret 2027 för miljökvalitetsnormerna kommer att överskridas med minst 10 år. Det är tveksamt om detta är förenligt med gällande EU-rätt.

Länsstyrelsen har ofta stor kunskap om förhållanden kring enskilda anläggningar inom de frågor som myndigheten har att bevaka. Länsstyrelsen bör därför få en viktig roll i framtagandet av den nationella planen och den prioritering som föreslås ligga till grund för den ordning enligt vilken prövning ska ske. Detta gäller särskilt de mindre anläggningar som inte har någon betydelse för den nationella tillgången på effektiv vattenkraftsel.

Länsstyrelsen bedömer att många av de mindre anläggningarna kommer att hamna långt ner på prioriteringslistan och att det därför kommer att ta onödigt lång tid innan dessa blir föremål för prövning och anpassning till moderna miljövillkor. Samtidigt så anges att de minsta anläggningarna inte har någon nationell betydelse för reglerbidraget. Dessa utgör dock merparten av antalet vattenkraftverk i landet och åtgärdsbehovet är generellt sett mycket stort vid dessa anläggningar. Med tanke på planens konstruktion och omfattning så bör det införas en möjlighet att vid behov tidigarelägga vissa prövningar enligt planen. Om det finns särskilda skäl bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga om prövning vid en annan tidpunkt än vad som anges i planen. Särskilda skäl kan vara att anläggningen tillhör en klass av anläggningar som inte har nationell betydelse för effektiv elproduktion samtidigt som åtgärder skulle medföra en stor miljönytta med en liten eller begränsad påverkan på kulturmiljön.



2017-09-26

530-4327-2017

För att uppfylla villkoren i 11 kap. 28 § krävs att planen är detaljerad och omfattar hela Sverige innan omprövningarna startar. Promemorian redogör för vikten av en att den nationell helhetssyn finns för att maximera naturvårdsnyttan och minimera produktionsbortfallet. Samtidigt beskrivs ett förfarande där den nationella planen färdigställs stegvis och där prövningar påbörjas innan planen är klar. För att maximera miljönyttan behöver både naturvärde och produktionsnytta kunna jämföras både inom och mellan avrinningsområden. Utan denna helhetssyn är risken stor att dyra åtgärder genomförs på fel plats med onödigt stor negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen. Det är därför mycket viktigt att ambitionsnivån på planen inte blir för låg. En plan som inte är utförd likvärdigt över landet och på en tillräckligt detaljerad nivå kommer få svårt att fungera vägledande under prövningsförfarandet.

Vad gäller kulturmiljöperspektivet kan påminnas om att många länsstyrelser har genomfört eller håller på att genomföra vattendragsinventeringar, där kulturmiljöer klassificeras i huvudsak utifrån ett regionalt perspektiv. En nationell plan, med som det sägs ett nationellt helhetsperspektiv, signalerar en gemensam bedömningsgrund som kan innebära ett rejält omtag vad gäller de regionala klassificeringarna. Det brådskar i så fall med framtagande av nationella riktlinjer, ett arbete som bland annat ska göras av Riksantikvarieämbetet.

Det är av stor betydelse att det tydligt framgår av riktlinjer till den nationella planen hur avvägningar gällande kulturmiljövärden ska göras i förhållande till målet för miljökvalitetsnormerna. Det finns en risk i att nödvändiga åtgärder i vatten kommer att vara beroende av mycket regionalt och lokalt specifika avvägningar, och här behöver en nationell plan kunna formulera principiella riktlinjer snarare än en gemensam värderingsskala.

Den föreslagna definitionen av ”*vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel*” i 11 kap. 6 § miljöbalken är central för genomförandet av miljöanpassningen, eftersom det är ett nålsöga att passera för att kunna omfattas av den nationella planen. Verksamheter som omfattas av den nationella planen föreslås dessutom kunna bedrivas fortsättningsvis utan tillstånd, fram till dess att prövning sker. Definitionen måste därför vara mycket tydlig på vilka verksamheter som avses. Så är tyvärr inte fallet. Det finns därför en stor risk att den kommer att bli föremål för långdragna rättsprocesser. Definitionen kan tolkas som att om det någon gång har bedrivits vattenverksamhet (avledning av vatten för elkraftproduktion) vid en vattenanläggning, så omfattas den av definitionen. Den kan därför anmälas till länsstyrelsen, som bara kan rapportera den till den nationella planen. Definitionen missar helt vattenanläggningens ursprungliga syfte, som kan vara en hytta eller kvarndrift. Övergången från t.ex. kvarndrift till elproduktion innebär en ny typ av vattenverksamhet, som i sin tur innebär att anläggningen omfattas av definitionen även om den idag är nedlagd. Exempelvis kan en damm och en kvarn ha anlagts på 1500-talet för att sedan år 1950 utrustas med turbiner för elproduktion. Detta innebär att en ny vattenverksamhet i syfte att producera el påbörjas.



Verksamheten kan sedan ha varit nedlagd sedan många år, men omfattas ändå av definitionen ”*vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel*”. Detta verkar inte vara syftet med vare sig definitionen eller den nationella planen, men kan mycket väl bli konsekvenser av föreslagen definition. Antalet anläggningar som potentiellt kan omfattas av den nationella planen kan därför bli betydligt fler än vad som antagits.

Ovanstående innebär även att verksamheten skyddas från tillsyn under många år. Detta gäller även i de fall där verksamhetsutövaren anmäler verksamheten, men inte har för avsikt att starta upp verksamheten igen. Resultatet blir i fallet ovan enbart att nödvändiga åtgärder kraftigt fördröjs.

Länsstyrelsen anser även att det föreslagna anmälningsförfarandet för att omfattas av planen behöver förtydligas. Nuvarande förslag medför att den enda bedömning som Länsstyrelsen har att göra innan en verksamhet beslutas omfattas av planen är huruvida den omfattas av definitionen i 11 kap. 6 § miljöbalken eller inte. Detta lämnar frågan om vilka tillstånd som egentligen finns inför den kommande prövningens omfattning helt öppen. Det är inte heller tydligt vad som ska anses vara ett tillstånd. Detta trots att nuvarande praxis är tydlig och inte likställer urminnes hävd eller privilegiebrev med tillstånd meddelade enligt miljöbalken. Det är därför oklart när och hur prövningens omfattning ska bestämmas med hänsyn till tidigare tillstånd. Länsstyrelsen anser inte att urminnes hävd eller privilegiebrev bör hindra att en fullständig prövning sker av anläggningen. Det bör därför anges att endast skriftliga tillstånd med stöd i tidigare vattenlagstiftning eller vattenrättsförordning ska anses utgöra någon form av tidigare tillstånd.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det är nödvändigt med samverkan mellan myndigheter i prövningsprocessen. Det är samtidigt viktigt att ta hänsyn till att olika myndigheter har olika expertroller, lokalkunskap och perspektiv på prövningen.

10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Förslaget avstyrks.

Länsstyrelsen anser inte att det är vare sig lämpligt eller nödvändigt med en sakkunnig som tillförordnas för att tillvarata den nationella planen i enskilda prövningar. Detta bör istället ske genom att de myndigheter som ansvarar för planen utvecklar detta inom remissförfarandet och vid huvudförhandlingen.

2017-09-26

530-4327-2017

10.4 Omprövning för moderna miljövillkor

Förslaget tillstyrks huvudsakligen.

Länsstyrelsen bedömer att uppdatering till moderna miljövillkor kan hanteras genom det föreslagna utökade omprövningsförslaget med vissa modifikationer. Det är mycket viktigt att det under omprövningsprocessen redogörs för alla tidigare tillstånd och villkor som verksamheten omfattas av. Syftet med detta är att tillsynsmyndigheten ska få en samlad bild av verksamhetens gällande villkor. I dagsläget kan en verksamhet omfattas av en stor mängd avgöranden, vilket försvårar tillsynen.

Förslaget innebär att om en verksamhetsutövare inte ansöker om omprövning i rätt tid enligt planen så hamnar frågan hos myndigheterna. Det verkar vara upp till myndigheterna att bevaka att verksamhetsutövaren inkommer i rätt tid med ansökan. Om så inte sker ska verksamhetsutövaren först uppmanas att ansöka, sedan ska myndigheterna på verksamhetsutövarens bekostnad ansöka om omprövning. Risken med föreslagen konstruktion är att omprövningen ytterligare försenas och att omprövning i slutändan får göras av myndigheterna på samma sätt som idag. Med erfarenhet från dagens konstruktion av omprövning så är detta inte tillfredsställande.

En verksamhetsutövare som trots uppmaning inte inkommer med ansökan om omprövning enligt planen i tid bör drabbas av någon form av konsekvens. Det kan enligt länsstyrelsen handla om att verksamhetsutövaren inte tillåts att driva verksamheten vidare eller att denna får betala en sanktionsavgift.

10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna

Förslaget tillstyrks huvudsakligen.

Länsstyrelsen delar bedömningen att planen ska fungera som utgångspunkt för omprövning av de anläggningar som är av nationellt intresse för avvägningar mellan elproduktion och miljö. Länsstyrelsen delar också uppfattningen att ansvaret för att ta fram underlag och att initiera processen ska ligga hos verksamhetsutövaren. Det är Länsstyrelsens uppfattning att både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att initiera en omprövning av moderna miljövillkor tidigare än vad planen anger om det finns ett behov.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Avstyrker

Vattenverksamheter har i många fall gamla tillstånd eller inga tillstånd alls. Det är Länsstyrelsens uppfattning att samråd och miljökonsekvensbeskrivning inför en omprövning till moderna miljövillkor behövs för att få ett bra underlag. Det är viktigt att i ett tidigt skede lyfta de utredningar som behövs och för att få alla frågeställningar belysta, däribland kulturmiljöfrågorna. Samrådet har därför en viktig roll att lyfta behovet av utredningar och knäckfrågor. Länsstyrelsen delar inte bedömningen att en ansökan om omprövning till moderna miljövillkor för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel inte kan behöva samråd och miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsen tolkar förslaget som att det kan ske olika typer av prövning enligt den nationella planen. Dels finns det anläggningar som omfattas av tidigare tillstånd och där en omprövning ska ske, det vill säga en uppdatering av villkoren i syfte att uppnå moderna miljövillkor. Sedan finns det också anläggningar som inte omfattas av tidigare tillstånd och där en fullständig tillståndsprövning ska ske. Förslaget är dock inte tillräckligt tydligt avseende skillnaden mellan dessa olika prövningar. För att omfattas av planen krävs det en anmälan till länsstyrelsen där tillstånd ska bifogas. Det sker samtidigt ingen bedömning av någon myndighet huruvida de tillstånd som bifogas är att betrakta som rättskraftiga tillstånd i miljöbalkens mening.

Ovanstående innebär att verksamhetsutövaren i vissa fall inte kommer att veta om utgångspunkten för prövningen enligt planen ska vara att det finns ett tillstånd eller inte. Länsstyrelsen utgår från att bestämmelser om samråd och miljökonsekvensbeskrivning även fortsatt kommer att omfatta de anläggningar som inte tidigare har tillstånd och som ska genomgå fullständig prövning. Beroende på vilken typ av prövning som en anläggning ska genomgå ställs därmed olika typer av krav på samråd, ansökan och underlagsmaterial. Länsstyrelsen bedömer att det finns en otydlighet angående vilken typ av prövning som ska ske enligt planen, och att detta kan resultera i utdragna processer när ansökan lämnas in till domstolen.

10.4.3 Ansvar för kostnader för utredning

Tillstyrker huvudsakligen.

Det finns oklarheter angående hur myndigheterna ska ta fram utredningar på verksamhetsutövarens bekostnad. Kommer till exempel de utredningar som krävs att behöva upphandlas?



Utredningarna bedöms i många fall kunna bli kostsamma och myndigheterna kommer att riskera att inte få tillbaka utgifterna. En konstruktion med ekonomisk säkerhet motsvarande tänkt utredningskostnad eller till kostnad för utrivning borde övervägas.

10.5 Tillståndsprovning får vänta tills enligt den nationella planen

Tillstyrker delvis. Avstyrker att det införs en retroaktiv tid för undantag från tillståndsplikt.

Förslaget om tillfälligt undantag från tillståndsplikt riskerar att skapa problem vid vissa anläggningar. Enligt föreslagen formulering i 36 § 1p förordningen om vattenverksamhet får verksamheter som bedrevs utan tillstånd vid utgången av 2015 fortsätta att bedrivas utan tillstånd, om de omfattas av planen. Den föreslagna formuleringen riskerar att skapa otydligheter mellan lagkraftvunna beslut och gällande författning. Undantaget från tillståndsplikt bör därför inte gälla verksamheter som tidigare har förbjudits eller förelagts att söka tillstånd vid en given tid. Möjligheten att retroaktivt söka pengar ur den föreslagna fonden förutsätter inte att något retroaktivt undantag införs gällande möjligheten att driva en verksamhet utan tillstånd.

Exempelvis kan nämnas ett högt prioriterat småskaligt kraftverk i ett av länets vattendrag där tillsynen inleddes under 2009 och som 2016 slutade i ett rättskraftigt förbud mot vattenavledning genom kraftverket. Förbudet är inskrivet i fastighetsregistret. Ärendet var under processen uppe i olika rättsinstanser flertalet gånger. Ägaren påbörjade efter flera år en tillståndsprocess för att sedan återkalla ansökan, varvid Länsstyrelsen på nytt fick förbjuda verksamheten. Huvudinriktningen idag är att anläggningen ska rivas ut. Med nuvarande förslag tolkar Länsstyrelsen det som att anläggningen kan anmälas och hamna i den nationella planen. Efter att ha blivit placerad i planen kan verksamhetsutövaren förmodligen återuppta driften. Risken är uppenbar att detta enbart kommer att leda till en kraftig fördröjning av de åtgärder som krävs för att uppfylla bland annat miljö kvalitetsnormerna, och att frågan även i förlängningen hamnar hos Länsstyrelsen på samma sätt som i nuläget. Det är dessutom oklart hur ett lagkraftvunnet förbud som är inskrivet i fastighetsregistret står sig mot det undantag från tillståndsplikt som förslaget innebär för de anläggningar som omfattas av den nationella planen.

Länsstyrelserna har genom de senaste årens tillsyn verkat för att de småskaliga vattenkraftverk som inte har tillstånd och där det finns stort behov av miljöförbättrande åtgärder ska söka tillstånd i syfte att åstadkomma miljöförbättrande åtgärder.



Länsstyrelserna har dessutom fått såväl särskilda medel som uppgifter enligt regleringsbrev att bedriva den tillsynen. Arbetet har resulterat i att anläggningar utan tillstånd har förelagts att söka tillstånd. Länsstyrelsen i Uppsala har bedrivit riktad tillsyn mot dammar och kraftverk med högst prioritering, främst utifrån den miljönytta som miljöförbättrande åtgärder bedöms medföra. Detta är förmodligen fallet för flertalet av landets länsstyrelser. Nuvarande förslag bedöms innebära att detta arbete till största delen har varit utan nytta och att det fortsatta arbetet kraftigt försenas, främst på grund av möjligheterna att bedriva verksamhet utan tillstånd i väntan på prövning enligt den nationella planen.

Förslaget innebär även att det finns en stor risk att mindre anläggningar med minimal produktion och reglerkapacitet som saknar tillstånd kommer att drivas vidare utan att ha för avsikt att genomgå en prövning av verksamheten. Länsstyrelsen bedömer att dessa anläggningar kommer få ett datum för omprövning långt fram i tiden. Många av dessa verksamheter ligger i vattenförekomster som ska uppnå god ekologisk status till 2021 eller 2027. Det är oklart hur undantaget från prövning och därmed miljöförbättrande åtgärder förhåller sig mot gällande krav enligt EU-rätten.

Ytterligare en risk med att de mindre anläggningarna troligen hamnar långt ner på listan över när de ska prövas är att fondens tillgångar riskerar att ta slut. Konsekvensen blir att de mindre anläggningarna får bära kostnaderna själva vilket ytterligare begränsar incitamentet att faktiskt genomgå tillståndprocessen.

10.6 Miljökonsekvensbeskrivningar

Tillstyrker huvudsakligen.

Förslaget ger ingen tydlig vägledning i vad som är lagligt tillkommet. Det finns inget angivet om när i processen lagligheten av anläggningen bedöms. Det kan därmed uppstå oklarheter om verksamheten har tillkommit på lagligt sätt och vilka förhållanden som ska beskrivas.

10.7 Rättegångskostnader

Tillstyrker delvis

Länsstyrelsens deltagande i prövningar finansieras till stor del av ersättningen för rättegångskostnader. Enligt det förslag som ligger ska myndigheterna samordna sitt deltagande i processen samt Länsstyrelsen vara den som företrädesvis representerar de allmänna intressena i prövningen.



2017-09-26

530-4327-2017

Länsstyrelsen ser inte att föreslagen ändring innebär att kostnaderna för att föra talan i prövningen för moderna miljövillkor kommer att minska. Länsstyrelsen bedömer att det kommer att vara en intensiv period med många resurskrävande prövningar på kort tid. Länsstyrelsens arbete behöver därför finansieras på annat sätt om möjligheten att ta ut ersättning för deltagande i processen tas bort.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till varför vattenverksamheter som omfattas av den nationella planen särskiljs från andra vattenverksamheter. Länsstyrelsen uppfattar att alla vattenverksamheter som inte ingår i den nationella planen fortsatt kommer att ersätta motpartens rättegångskostnader.

10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Tillstyrker huvudsakligen. I dagsläget är det inte möjligt att fastställa den totala kostnad eller det produktionsbortfall som miljöanpassningen av vattenkraften kommer att medföra. Det är därför inte lämpligt att införa en begränsning inom fonden avseende insättning och produktionsbortfall.

Länsstyrelsen anser att fondlösningen kan underlätta för vissa av verksamheterna samtidigt som alla är med och betalar. På det sättet är fondlösningen bra. En allvarlig brist i fondlösningens konstruktion är dock att den innehåller ett tak för inskränkningen av vattenkraftens produktionsförmåga utan att samtidigt värdera vilka miljöåtgärder och inskränkningar i produktion som krävs för att uppnå EU-rätten. Detsamma gäller det ekonomiska taket för insättningar i fonden.

Den angivna målsättningen med maximalt produktionsbortfall tar inte heller hänsyn till de produktionsökningar som kan uppnås genom effektiviseringar av befintliga vattenkraftverk som har eller kan få moderna miljötillstånd. Länsstyrelsen anser att det är olämpligt att fastställa en sådan konstruktion och att produktionsförlust i den ena vågskålen måste vägas mot miljönytta i den andra vågskålen. Det är med andra ord mycket tveksamt om förslaget leder till att EU-rätten kan uppnås med nuvarande konstruktion. Risken finns även att fondlösningen, till stor del på grund av tidigare eftersatta miljöåtgärder, blir en pott där först till kvarn får kostnadstäckning, men många andra verksamhetsutövare blir utan.

Fondlösningen missar även de dammar där det inte finns någon vinstdrivande verksamhet, men där det ändå krävs miljöåtgärder. Dessa dammar utgör en betydande del av Sveriges dammbestand och kostnaden för miljöåtgärder kommer att behöva finansieras av enskilda fastighetsägare, som ibland inte ens är medvetna om sitt ansvar som dammägare.



2017-09-26

530-4327-2017

Fonden har idag en genomförande tid om 20 år. Slutår för när tidsfristerna för många miljökvalitetsnormer löper ut är 22 december 2027. Denna diskrepans är något som behöver beaktas. Länsstyrelsen konstaterar vidare att staten inte kommer att ha något ansvar gällande fondlösningen och att den inte kommer att vara juridiskt bindande. Det är Länsstyrelsens uppfattning att oavsett konstruktionen på fonden så kommer det att vara juridiskt möjligt att ställa ytterligare krav, om det visar sig att miljöanpassningen kostar mer än de fonderade medlen eller inskränker mer på elproduktion än de angivna målen.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Avstyrker.

Båtnadsregeln fanns tidigare i vattenlagen och när miljöbalken infördes, det fördes ett resonemang i förarbetena (prop. 1997/98:45) om den skulle införlivas i miljöbalken eller inte. I förarbetena uttalades att utöver de allmänna hänsynsreglerna kommer vissa särskilda krav ställas på vattenverksamhet (prop. 1997/97:45 del 1, sid 367) och att syftet med reglerna är att förhindra vattenverksamhet eller tillkomsten av anläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad (aa sid 369). Vidare uttalades att ”enligt regeringens mening står bestämmelsen inte i strid med de allmänna hänsynsreglerna i balken. Tvärtom bör det innebära ett extra skydd för miljön om prövningen av vattenverksamhet också innefattar en samhällsekonomisk helhetsbedömning av verksamheten eller anläggningen vid sidan om avvägningar mot hänsynsreglerna. Några uppenbara skäl för att utmönstra regeln finns därför inte.” (aa sid 369). Vattenlagens regel infördes därför i miljöbalken. I likhet med uttalandena i förarbetena menar Länsstyrelsen att den bedömning som ska göras av samhällsekonomisk nytta enligt 11 kap. 6 § miljöbalken inte fullt ut rymms i hänsynsreglerna, utan är ett ytterligare krav som man ställt på vattenverksamheter. Länsstyrelsen delar därför inte promemorians uppfattning att detta är en dubbelreglering i materiellt hänseende.

Man kan diskutera om det finns skäl att denna skillnad, som innebär ytterligare krav på vattenverksamheter jämfört med miljöfarlig verksamhet, ska finnas kvar. Länsstyrelsen är dock av den uppfattningen att med det nya förslaget om en fond som kommer att bekosta större delen av prövnings- och åtgärdskostnaderna, så finns det en större anledning att regeln finns kvar. Ju högre miljömässiga krav en verksamhet får, med kostnader som följd, desto större torde incitamentet vara att inte driva en verksamhet som inte lönar sig. Men om det inte är verksamhetsutövaren utan fonden som bekostar åtgärder finns risk att det vidtas kostsamma åtgärder för att behålla kraftverk som inte självt hade kunnat bära dessa kostnader. Detta kan i sin tur innebära att små kraftverk med försumbar påverkan på landets elproduktion och reglerkraft kommer att finnas kvar och ha en miljöpåverkan. I dessa fall hade det varit bättre om verksamheten inte hade fått tillstånd till fortsatt drift och att det istället hade skett en utrivning.

2017-09-26

530-4327-2017

En konsekvens av detta är att de fonderade medlen kommer att förbrukas snabbare än nödvändigt och samtidigt räcka till färre åtgärder med en totalt sett mindre miljönytta än vad som krävs.

Det finns följaktligen särskilda skäl till att behålla regeln.

10.10 Rättskraft för äldre tillstånd

Tillstyrker delvis. Länsstyrelsen föreslår att paragrafen ändras så att endast det som *uttryckligen* framgår av beslutet ska anses omfattas av rättskraften.

Rättskraften av tillstånd meddelade före miljöbalken regleras genom 5 § i lag om införande av miljöbalken. Länsstyrelsen anser att det är bra att paragrafen ändras så att endast det som framgår av beslutet ska omfattas av rättskraften. Samtidigt finns fortfarande en möjlighet till tolkning av vad som egentligen framgår av beslutet.

10.11 Lagligförklaring

Tillstyrker delvis. Möjligheten till laglighetsförklaring bör tas bort helt istället för delvis.

Nuvarande förslag innebär att dammar och vattenanläggningar där det inte har bedrivits vattenkraftsproduktion även fortsättningsvis kan lagligförklaras. Bestämmelsen är enligt länsstyrelsen uppenbart onödig och det finns inte några skäl att kunna lagligförklara några äldre vattenanläggningar, oavsett deras ursprungliga eller senare syfte.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Tillstyrker huvudsakligen. Möjligheterna till undantag från en heltäckande prövning behöver dock förtydligas.

Länsstyrelsen delar inställningen att nuvarande praxis inom vattenkraft tillåter att prövningen sker alldeles för avgränsat. Länsstyrelsen ser dock en risk med de undantag som föreslås i miljöbalken 16 kap. 2a §. Undantaget kan tolkas så att en verksamhet som omfattas av den nationella planen ska kunna söka tillstånd till ändringar, och att endast ändringen ska prövas oavsett ändringens karaktär. Detta synsätt kan alltså ge stöd för stora förändringar inom en verksamhet utan att miljöaspekterna kan belysas på ett sammanhållet sätt.



10.13 Rätten till ersättning vid omprövning

Tillstyrker, men övergångstiden bedöms för lång.

Länsstyrelsen delar bedömningen att rätten till ersättning vid omprövning bör tas bort. Den övergångstid som föreslås bedöms dock vara för lång. I avsnitt 10.3 i remissen förs en diskussion angående redan gjorda investeringar och koppling till förväntan på framtida ersättningar genom omprövning. Med tanke på den historiskt mycket låga takten för omprövningar och miljöanpassning så blir det svårt att se vilka konkreta fall som avses i avsnittet och som dessutom kan rättfärdiga en så pass lång övergångstid. Den långa övergångstiden kan däremot innebära att omprövningar av anläggningar som inte omfattas av den nationella planen fördröjs ytterligare.

10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet

Tillstyrker

Länsstyrelsen delar bedömningen att det behöver förtydligas vilken rättsverkan som miljö kvalitetsnormerna för vatten ska ha när verksamheter och åtgärder miljöprövas. Däremot delar inte Länsstyrelsen bedömningen att förbudet troligen inte kommer att medföra att tillstånd vägras i någon större utsträckning än vad som är fallet idag.

10.16 Miljörapport

Tillstyrker

Länsstyrelsen ser positivt till att det ska bli möjligt att ställa krav på att vissa vattenverksamheter ska lämna in en miljörapport. Att ta hand om och granska miljörapporterna blir en ny arbetsuppgift. Länsstyrelsen förutsätter att resurser tillförs för att klara den tillkommande arbetsuppgiften när det blir aktuellt.



11 Konsekvensanalys

I promemorian sägs att det finns en risk att vidtagande av miljöanpassningsåtgärder kan medföra förluster av kulturmiljövärden. Det bör istället tydligt uttalas att miljöanpassningsåtgärder i många fall kommer att medföra förluster av kulturmiljövärden. Denna konflikt tjänar ingen på att inte tala öppet om. Det är också en av de nu tydligaste konflikter som länsstyrelserna har att hantera, där miljö- respektive kulturmiljövärden inte initialt samspekar.

Länsstyrelsen kommer att behöva ytterligare resurser för att arbetet med miljöanpassning inom vattenkraften ska kunna genomföras på det sätt som remissen avser. Länsstyrelsen kommer att få en ökad arbetsbelastning under hela genomförandetiden. Arbetet omfattar bland annat hantering av anmälningar av anläggningar till den nationella planen, framtagande och prioriteringar inom planen, genomförande av planen, bevakning av att genomförandet sker i rätt tid, deltagande i prövningar samt vid behov initiera omprövningar. Arbetet kommer att beröra många av Länsstyrelsernas sakområden. Parallellt med detta arbete kommer det att vara nödvändigt att arbeta med tillsyn mot de många anläggningar som inte ingår i planen, till exempel dammar där det inte bedrivs eller har bedrivits kraftproduktion.

Den nationella planen kommer att ta stora resurser i anspråk under de inledande åren. För en stor del av avrinningsområdena finns ingen enhetlig bedömning av naturvärden och åtgärdernas kostnad. En sådan sammanställning krävs för att kunna genomföra planen i enlighet med 11 kap. 28 §. Länsstyrelserna är den myndighet som besitter kunskapen om både naturvärden, kulturmiljövärden och som statusklassificerar och lägger förslag till normsättning inom vattenförvaltningen. Att ta fram material till den nationella planen kommer för många län att innebära en stor arbetsbelastning. Här kommer ytterligare resurser behövas.

Vattenmyndigheterna förutsätts ta en aktiv roll i arbetet med att klassificera om vattenförekomster vid behov. Så som vattenförvaltningen bedrivs idag är det länsstyrelsernas beredningssekretariat som genomför majoriteten av statusklassificeringen och ger förslag till normsättning. Detta innebär att en stor del av ansvaret som ligger på Vattenmyndigheterna i själva verket ligger på Länsstyrelsernas beredningssekretariat. Detsamma gäller för den del som handlar om att vattenmyndigheterna ska ta en aktiv roll i arbetet med den nationella planen.

Erfarenheten från tidigare prövningar visar att mycket tid behöver läggas i samrådsprocessen inför prövningen för att åstadkomma ändamålsenliga villkor vid anläggningarna. Den nationella planen kommer bara delvis minska behovet av samråd då den inte hanterar detaljerna i varje ärende. Det är därför sannolikt att länsstyrelserna kommer behöva ökade resurser för att klara uppdraget i samband med prövning och omprövning.



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

15(15)

2017-09-26

530-4327-2017

Sammantaget innebär ovanstående att länsstyrelserna kommer få svårt att genomföra arbetet på ett ändamålsenligt sätt utan ytterligare resurser inom områdena vattenförvaltning, tillsyn, prövning, vattenförvaltning samt kulturmiljö.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med miljöskyddshandläggare Daniel Melin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljöskyddshandläggare Helena Holmberg, miljöutredare Joel Berglund, länsassessor Gunnar Ljungqvist, chef kulturmiljöenheten Roger Edenmo samt chef miljöskyddsenheten Tomas Waara deltagit.

Göran Enander
Landshövding

Daniel Melin
Miljöskyddshandläggare