



Divisionen för främjande och förvaltning

YTTRANDE
2017-09-28

Dnr 4.1.17-11523/17

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Promemoria vattenmiljö och vattenkraft

Ert dnr; N2017/01639/R

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda promemoria.

Jordbruksverket har regeringens uppdrag att arbeta för ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden, där principen om långsiktig hållbarhet ska vara vägledande.

Yttrandet ska ses mot bakgrund av detta uppdrag.

Sammanfattning av Jordbruksverkets synpunkter

Föreslagna lagändringar kan delas upp i tre delar:

- Ändringar som enbart berör vattenkraft

Jordbruksverket tillstyrker de grundläggande principerna i förslaget, att alla vattenkrafts-anläggningar ska ha moderna miljövillkor, att kostnaderna för detta ska bäras av branschen och fördelas genom en fondlösning samt att en nationell plan tas fram för omprövningarna.

Vi ser dock en rad problem i det praktiska genomförandet som behöver lösas innan förslaget genomförs. Jordbruksverket vill också framhålla att det är en stor brist att förslaget är begränsat till dammar med koppling till vattenkraft.

- Ändringar som berör all vattenverksamhet

Några av de ändringar som utformats så att de träffar all vattenverksamhet bör ändras så att de bara träffar vattenverksamhet för vattenkraft.

Jordbruksverket föreslår att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för avvattning av all mark och inkludera både markavvattning och dagvatten.

- Ändringar som berör både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

Jordbruksverket har inte möjlighet att tillstyrka förslaget av flera skäl. Vi anser att innehållet i promemorian inte visar vilka konsekvenser förslaget får för berörda verksamhetsutövare, domstolar och myndigheter.

Genom förslaget får statusbedömningar och miljö kvalitetsnormer en annan betydelse än vad som avsågs när de togs fram. Ett stort ansvar läggs på verksamhetsutövaren som ska ta fram underlag för att visa en miljö kvalitetsnorm inte äventyras eller för att motivera undantag. Vattenmyndigheterna kommer också att belastas eftersom de ska granska och yttra sig över underlagen, vilket kommer att störa deras fortlöpande arbete med att förbättra statusklassning och se över miljö kvalitetsnormer.

Jordbruksverket bedömer att det finns betydande risker för resursproblem för både verksamhetsutövare och vattenmyndigheter. Förslaget riskerar att bli ett hinder för samhällsnyttiga verksamheter, ta resurser från vattenförvaltningens åtgärdsarbete, leda till felaktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen, och skapa rättsosäkerhet för verksamhetsutövarna.

Synpunkter på förslagen

Ändringar som enbart berör vattenkraft

Jordbruksverket tillstyrker de grundläggande principerna i förslaget, att alla vattenkraftsanläggningar ska ha moderna miljö tillstånd och att kostnaderna för detta ska bäras av branschen och fördelas genom en fondlösning samt att en nationell plan tas fram för omprövningarna men ser en rad problem i det praktiska genomförandet som behöver lösas innan förslaget genomförs.

En 20-årig plan för att ge vattenkraftsägarna möjlighet att söka nya tillstånd föreslås. Enligt vattendirektivet ska allt vara klart till 2027. Jordbruksverket ifrågasätter inte att 20 år behövs för att klara av genomförandet. Inte nog med att alla vattenverksamheter med koppling till vattenkraft ska prövas under den här perioden. Dessutom kommer prövningen av dammar utan koppling till vattenkraft och prövningen av andra vattenanläggningar att helt eller delvis konkurrera om samma resurser hos både myndigheter, domstolar och verksamhetsutövare. Samma resurser som också skulle kunna användas för att genomföra konkreta åtgärder för att förbättra miljön. Det handlar både om pengar och om personal med nödvändig kompetens. Jordbruksverket ser en stor risk i att de resurser som läggs på ansökningar, remissförande, prövning och segdragna tvister tränger undan annat viktigt miljö arbete och drar slutsatsen att det finns ett stort behov av en enklare process för att hantera prövningarna.

Enligt förslaget ska planen göras utifrån en avvägning mellan behovet av elkraftsproduktion och anläggningens påverkan på vattenmiljön. Jordbruksverket vill erinra om att det även finns andra värden att ta hänsyn till. Anläggningarna kan ha stort kulturhistoriskt intresse. De kan också ha betydelse för översvämningssrisker och grundvattenbildning. Dessutom kan intresset av att återskapa den ursprungliga forsen konkurrera med värdefulla biotoper som har utvecklats runt den anlagda dammen.

Även dessa faktorer måste ingå i avvägningen när den nationella planen tas fram.

Det är också viktigt att planen och beslut om kraftigt modifierade vatten (kmv), och andra undantag tas fram i en transparent process där verksamhetsutövare och andra berörda har möjlighet att påverka.

Jordbruksverket anser också att det är en stor brist att förslaget är begränsat till dammar med koppling till vattenkraft.

Det finns ett stort antal dammar som tillkommit av annat skäl, exempelvis för att driva sågverk. I exempelvis Jönköpings län finns 820 dammanläggningar varav endast 160 har elproduktion. Även om en del av dessa hade elproduktion när verksamheten påbörjades och därmed omfattas av förslaget så finns det ett betydande antal anläggningar som inte omfattas.

Till skillnad från de dammar som används för kraftproduktion ger dessa dammar inga direkta intäkter för ägaren. Därmed är det svårt att hitta finansiering antingen om det handlar om att behålla dammen eller om det handlar om att riva ut dammen.

I den föreslagna fonden föreslås en självrisk. Jordbruksverket anser att denna självrisk bör kopplas till möjligheten till fortsatt elproduktion. Vi menar att också att det inte kan vara rimligt att ägaren av en damm som har tillkommit för elproduktion men där produktionen sedan länge är nedlagd ska ha samma självrisk som den som har pågående produktion.

Förslaget innebär en risk för att utrivning av dammar med elproduktion prioriteras före dammar utan elproduktion.

Förslaget behöver av den anledningen omarbetas för att inkludera alla dammar. Lagtekniskt kan flertalet dammar inbegripas genom att utelämna el och använda begreppet *dammar som tillkommit för kraftproduktion*. Däremot är finansieringsfrågan svårare men om fonden kan omfatta dammar som tillkommit för elkraftproduktion borde den också kunna omfatta dammar som tillkommit för kraftproduktion.

En detalj i sammanhanget är att lagförslaget i sin nuvarande utformning innebär att en damm som tillkom för att driva en såg och som senare använts för att driva en generator men där generatoren tagits ur bruk, inte omfattas av förslaget.

Ändringar som berör all vattenverksamhet

Jordbruksverket tillstyrker förslaget 10.9 om att ta bort båtnadsregeln och förslaget 10.10 om att rättskraften ska begränsas till frågor som har prövats.

Jordbruksverket avstyrker förslagen 10.12 om prövningens omfattning och ändringstillstånd och 10.13 om rätten till ersättning vid omprövning. Förslagen måste arbetas om så att de bara omfattar anläggningar som tillkommit för att producera (el)kraft.

Skälet för detta är att varken PM:et eller vattenverksamhetsutredningen har analyserat konsekvenserna av en sådan förändring för alla de anläggningar som berörs. Det finns enligt vattenverksamhetsutredningen exempelvis mer än 50 000 markavvattningsanläggningar som berörs av förändringarna.

Flertalet markavvattningsanläggningar förvaltas av samfälligheter.

Vattenverksamhetsutredningen pekar på en rad problem med nuvarande regler för samfälligheter och föreslår förändringar. Jordbruksverket menar att det är nödvändigt att dessa förändringar genomförs innan en mer omfattande omprövning av markavvattningsanläggningarna påbörjas. Lantmäteriet påpekade i sitt yttrande om förslagen att det handlar om ett mycket stort antal anläggningar och att förslaget behöver utvecklas mer innan det kan genomföras.

Vattenverksamhetsutredningen pekade också på vissa gränsdragningsproblem mellan avrinningen från detaljplanelagd mark, dvs. dagvatten, och markavvattning.

Att under dessa förutsättningar dra igång en omfattande omprövning av äldre tillstånd och nyprövning av äldre anläggningar som tillkommit i laga ordning är att göra saker i fel ordning.

Jordbruksverket föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket för avvattning av all mark och inkludera både markavvattning och dagvatten.

Avvattning av mark inom detaljplan regleras i huvudsak i lagen om allmänna vattentjänster. Reglerna har sitt ursprung i den lagstiftning om vatten och avlopp (VA) som kom till på 1950-talet. När VA-lagen utvecklades var huvudfrågan hanteringen av vattenförsörjning och spillvatten. Dagvatten var ingen stor fråga. Efterhand har städerna växt och brett ut sig på tidigare jordbruksmark. Andelen hårdgjorda ytor har blivit större vilket har gjort att avvattningen inte bara är ett kvalitetsproblem utan också ett kvantitetsproblem.

Avvattningen av mark utanför detaljplan, markavvattning, är en vattenverksamhet och regleras i huvudsak i miljöbalkens 11 kapitel. Ansvar för avvattningen fördelas mellan berörda fastighetsägare och regleras i huvudsak i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Reglerna har sitt ursprung i dikningslagen från 1879 som framför allt kom till för att hantera dräneringen av jordbruksmark. Reglerna har fortsatt betydelse för jordbruket och är även viktiga för annan mark med behov av avvattning, exempelvis skogsmark, vägar och bebyggelse utanför detaljplan.

Eftersom regelverket utvecklats i parallella spår så finns det gränsdragningsproblem mellan de olika lagstiftningarna, något som uppmärksammats i flera utredningar, bland annat i vattenverksamhetsutredningen.

Utredningen kan ta sin utgångspunkt i vattenverksamhetsutredningens analys av och förslag om markavvattning, men bör förutom reglerna om markavvattning i miljöbalken m.fl. lagar även omfatta berörda delar av lagen om allmänna vattentjänster, plan- och bygglagen, reglerna om dagvatten i miljöbalken m.fl. regelverk.

Utredningen bör:

- Omfatta all markanvändning med behov av avvattnings- och dräneringsåtgärder och all mark som berörs av konsekvenser av dessa åtgärder
- Ta sin utgångspunkt i den fysiska verklighet som vi har att hantera, inte i nuvarande regelverk
- Ta hänsyn både till behovet av dränerad mark och till påverkan på miljön
- Utforma en lagstiftning som innebär en avvägning mellan olika hänsyn men som är neutral till val av lösning
- Ta till vara ändamålsenliga principer i nuvarande lagstiftning
- Göra en avvägning mellan rättvisa, rättssäkerhet, miljöskydd och processkostnad
- Hantera förändringar, både de som orsakas direkt av människan, ex. hårdgjorda ytor och indirekt, via ett förändrat klimat

Ändringar som berör både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

Jordbruksverket har inte möjlighet att tillstyrka förslaget. Vi ser en rad problem och anser att innehållet i promemorian inte visar vilka konsekvenser förslaget får för berörda verksamhetsutövare, domstolar och myndigheter.

När vattenmyndigheterna har statusbedömt och tagit fram miljökvalitetsnormer för Sveriges vattenförekomster har syftet inte varit att de ska ligga till grund för enskilda tillståndsprövningar. Genom förslaget får dessa bedömningar och normer en annan betydelse än vad som avsågs vid införandet. Förslaget innebär att det läggs ett stort ansvar på verksamhetsutövaren att ta fram underlag för att visa en miljökvalitetsnorm inte äventyras eller för att motivera undantag. Vattenmyndigheterna kommer också att belastas eftersom de ska granska och yttra sig över de underlag som verksamhetsutövarna tar fram. Det innebär att händelsestyrt arbete kommer att störa kontinuiteten i vattenmyndigheternas fortlöpande arbete med att förbättra statusklassning, se över möjligheter till omprövning, revidera miljökvalitetsnormer och ta fram nya åtgärdsprogram.

Jordbruksverket bedömer att det finns betydande risker för att förslagen kommer att medföra allvarliga resursproblem för verksamhetsutövare som söker tillstånd, för miljödelegationer och domstolar som ska hantera tillståndsansökningar och för vattenmyndigheterna som ska yttra sig över tillståndsansökningar. Förslaget riskerar att bli ett hinder för samhällsnyttiga verksamheter, ta resurser från vattenförvaltningens åtgärdsarbete och leda till felaktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen.

Enligt förslaget ska en verksamhet inte tillåtas om den *äventyrar* uppfyllandet av en miljökvalitetsnorm. Det är med hänsyn till Sveriges tillämpning av statusklassning och miljökvalitetsnormer ett strängt villkor och ger dessutom ett stort utrymme för tolkningar. Jordbruksverket anser att det skapar rättsosäkerhet och ifrågasätter om det sammantaget ger det resultat som är avsikten med vattendirektivet.

Enligt författningskommentaren ska bestämmelsen om verksamhet som *äventyrar* en miljökvalitetsnorm även tillämpas på förhållanden som upptäcks inom ramen för tillsyn. Det skulle exempelvis kunna innebära att tillsynsmyndigheten i samband med tillsyn ställer krav på att äldre markavvattningsanläggningar ska omprövas eller tillståndsprövas. Som vi påpekat i tidigare avsnitt anser Jordbruksverket att nyprövning och omprövningen av äldre markavvattningsanläggningar inte bör genomföras förrän regelverket för markavvattning har förändrats.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Tomas Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Magnus Nordgren, Daniel Melin, Carina Carlsson-Ross och Ellinor Persson deltagit.



Håkan Henrikson



Tomas Johansson