

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

## Remissvar avseende promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

(Ert dnr M2017/01639/R )

### ÄRENDET

Den 29 juni 2017 remitterade Miljö- och energidepartementet en promemoria till bland annat Länsstyrelsen i Hallands län.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

### LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER

Länsstyrelsen i Hallands län (Länsstyrelsen) yttrar sig härmed över

*Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft* daterad 2017-06-29.

### Sammanfattande och övergripande synpunkter

Generellt är förslagen i promemorian bra och Länsstyrelsen ser positivt på att man föreslår en lagstiftning som tar bort stora delar av skillnaderna mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Mycket arbete återstår för att nå kraven som följer av vattendirektivet samt de nationella och internationella miljömålen. De nya förslagen ger bättre förutsättningar för en ökad åtgärdstakt vilket bidrar till och en positiv utveckling för miljötillståndet i våra sjöar och vattendrag.

Länsstyrelsen välkomnar att processen för att säkra moderna miljövillkor i vattenkraftsverksamhet sker med ett nationellt helhetsperspektiv, som kommer till uttryck i en nationell plan, samt att finansiering, i enlighet med energiöverenskommelsen, kommer att ske genom en branschgemensam fond. Att en sådan finansiering finns på plats när lagstiftningen genomförs är enligt Länsstyrelsens uppfattning en förutsättning för att processen ska fungera enligt plan.

Samtidigt konstaterar Länsstyrelsen att det är ett stort antal anläggningar i våra avrinningsområden som är uppförda för andra ändamål än att producera el. Hur dessa hanteras i lagförslaget är oklart. För att få till bra långsiktiga åtgärder ser Länsstyrelsen ett behov av utökad stöd för tillsyn och åtgärder även för dessa verksamheter.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att betona att lokal kännedom, kunskap och erfarenheter i länet fortsatt bör ha en central roll i arbetet med en hållbar vattenkraftsproduktion, inte bara som underlag i den nationella planen, men också i individuella tillståndsprövningar och omprövningar. Samråd ökar förutsättningarna för att åtgärdernas påverkan belyses ur ett brett, tvärsektoriellt perspektiv varför Länsstyrelsen förespråkar detta särskilt. Länsstyrelsernas tvärsektoriella arbetssätt och breda kompetens inom för prövningarna relevanta områden (som naturvård, miljöskydd, fiske, kulturmiljö etc.) utgör en viktig resurs för den process som nu ska initieras.

För att förslagen ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt så anser Länsstyrelsen att detta kräver tvärsektoriella resursförstärkningar. De kan inte hanteras inom länsstyrelsernas nuvarande ram. För att bedöma storleken på resursförstärkningen krävs dock ytterligare information om den nationella planen och dess genomförande. Tvärsektoriella resursförstärkningar krävs bland annat för att länsstyrelserna ska kunna bistå med kunskapsunderlag och utlåtanden i arbetet med genomförande av den nationella planen och kommande tillståndsprövningar. De behövs också för att länsstyrelserna ska kunna bistå allmänhet, verksamhetsutövare, organisationer, enskilda m.fl. med kunskapsunderlag, information, vägledning och fördjupad dialog när så krävs.

## **Synpunkter på förslagen**

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

I promemorian föreslås att med moderna miljövillkor ska avses sådana villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön som beslutats i en tillståndsdöm eller tillståndsbeslut som inte är äldre än 20 år. Om det i tillståndet anges en särskild bestämmelse om längre eller kortare tid, så gäller denna tidsangivelse. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Dock vill Länsstyrelsen understryka vikten av att miljö tillstånd, som ska gälla för längre tid än 20 år, utformas med stor omsorg och särskilt beaktar möjligheten att bestämma olika tidsfrister för olika miljövillkor. Då ny kunskap och ny teknik kontinuerligt utvecklas finns det en stor risk för att miljövillkor, som beslutas vid prövningstillfället, inte kommer att vara ändamålsenliga för hela den tid som tillståndet gäller (vilket enligt promemorian i vissa fall skulle kunna vara 40-50 år).

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

Länsstyrelsen tillstyrker upprättandet av en nationell plan. En plan kommer att skapa större legitimitet för arbetet, genom att ett nationellt helhetsperspektiv anläggs. Länsstyrelsen kan arbeta mer strukturerat och lägga en mindre del av arbetstiden på planering och prioritering och mer på faktisk tillsyn.

En förutsättning för att bra avvägningar ska kunna göras i den nationella planen är att goda kunskapsunderlag finns tillgängliga. Detta kräver resurser hos länsstyrelserna.

I remissen bedöms att huvuddelen av det underlag som krävs för en nationell plan redan är framtaget, men i Hallands län återstår det mycket arbete med att skaffa mer underlag, i form av karteringar och inventeringar av värdefulla kultur- och naturmiljöer, för att kunna göra rätt bedömningar av hur åtgärder bör prioriteras. Det är viktigt att få fram en nationell plan men samtidigt viktigt att vara tydlig med att en sådan plan inte kan ha ett helhetsperspektiv så länge viktig kunskap saknas.

Enligt förslaget ska länsstyrelserna se till att kulturmiljöfrågor förs in i arbetet med den nationella planen. Länsstyrelsen menar att det är angeläget att den lokala och regionala kunskap som länsstyrelserna besitter ifråga om kulturmiljövärdena på detta sätt tas till vara, men vill understryka att Riksantikvarieämbetet måste ges en central roll i arbetet med att säkerställa att kulturmiljövärden beaktas i arbetet med att ta fram den nationella planen.

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

Förslaget med sakkunniga som kan företräda den nationella planen i domstol tillstyrks, under förutsättning att arbetet läggs upp på ett sätt som säkerställer att länsstyrelsernas kunskap och kännedom om de lokala förhållandena tas väl till vara.

Länsstyrelsen vill också understryka att en modell med sakkunniga ställer stora krav på den sakkunniges kunskap inom flera olika områden, så som energiförsörjning, kulturmiljö, miljöskydd, naturvård, etc. Det är av yttersta vikt att kvalitetssäkra de sakkunnigas kompetens genom t ex utbildning och eventuell certifiering så att planen företräds på ett likvärdigt sätt i hela landet.

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

Förslaget tillstyrks. Dock bör det vara tydligt vad konsekvenserna blir för den som inte anmäler sig till den nationella planen, så att alla län bemöter verksamhetsutövarna på ett likvärdigt sätt. Ett samstämt och likvärdigt arbetssätt stärker rättssäkerheten och ökar förutsättningarna för en tydlig och bra dialog mellan myndighet och verksamhetsutövare.

#### **10.4.2 Miljökonsekvensbedömning**

Enligt promemorians förslag behöver en ansökan om omprövning inte innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen avstyrker förslaget. En omprövning liknar i många fall en ren tillståndsprövning eftersom Länsstyrelsens kunskap om äldre vattenanläggningar kan vara mycket begränsad. Länsstyrelsen menar att det sedan länge finns en väl inarbetad process med krav på samråd inför en prövning. Länsstyrelsen anser att denna process är ändamålsenlig, välkänd och tydlig. Risken med förslaget är att underlaget till prövningsmyndigheten blir bristfälligt när viktiga synpunkter, som bygger på lokal kännedom och erfarenhet, inte kommer fram i ett tidigt skede. Samråd ökar, enligt Länsstyrelsens bedömning, också förutsättningarna för att åtgärdernas påverkan belyses ur ett brett, tvärsektorielt perspektiv.

Länsstyrelsen vill understryka att en modell med miljökonsekvensbeskrivning inklusive samråd kommer att kräva något ökade resurser på länsstyrelserna. Det finns dock skäl att anta att fördelarna med väl förankrade och väl beredda tillståndsbeslut långsiktigt kommer att överväga den ökade kostnad som samråd inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning innebär.

#### **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 Tillståndsprovning får vänta tills det är dags för provning enligt den nationella planen**

Under rådande omständigheter, med ett stort antal tillståndslösa kraftverk, så tillstyrker Länsstyrelsen förslaget.

Länsstyrelsen tillstyrker också att regeringen, genom det föreslagna bemyndigandet, får möjlighet att besluta om att det även för andra typer av vattenverksamheter, än de som nu omfattas av planen, ska räcka med en anmälan i väntan på en planerad tillståndsprovning.

Dock kan förslagen innebära en fortsatt oförändrad eller negativ utveckling för vattenmiljön genom att ytterligare verksamheter får vänta på provning.

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

Det föreslås att 0-alternativet vid provning av verksamheter och anläggningar som påbörjats eller tillkommit i laga ordning ska innebära att man beskriver rådande miljöförhållanden vid tillståndsansökan. Då vattendirektivet utgår ifrån referensförhållanden vid bedömning av ekologisk status och fastställande av miljökonsekvensnormer är det lämpligt att man redogör för förhållandena utan påverkan av kraftverksverksamhet.

Länsstyrelsen tillstyrker dock förslaget under förutsättning att det vid tillståndsprovningen läggs stor vikt vid vattenförekomstens miljöförbättrande potential om åtgärder görs samt de effekter som ett avslag på ansökan skulle komma att resultera i.

Det är viktigt att också definiera hur 0-alternativet ska tolkas vid prövning för de verksamheter som uppförts utan tillstånd när krav på tillstånd fanns.

### **10.7 Rättegångskostnader**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och menar att det inte finns någon anledning att det inte ska gälla alla typer vattenverksamheter. Länsstyrelsen anser att ett borttagande av rättegångskostnader för samtliga vattenverksamheter kan medföra att andra vattenverksamheter med ålderdomliga tillstånd prövas och därmed får moderna miljövillkor.

### **10.8 En branschgemensam finansiering (fond)**

Länsstyrelsen välkomnar överenskommelsen om en branschgemensam finansiering som innebär att vattenkraftsbranschen fullt ut finansierar kostnaderna för arbetet med att säkerställa att anläggningar och verksamheter åtgärdas så att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenmiljön.

Länsstyrelsen anser att den föreslagna fondlösningen måste finnas på plats när lagförslaget tas.

Länsstyrelsen konstaterar att det är svårt att i förväg bedöma vad arbetet med att genomföra den nationella planen kommer att kosta. Därmed är det problematiskt att fondlösningen enligt det förslag som presenteras i promemorian har ett kostnadstak. Det framgår inte av promemorian hur detta kostnadstak, som branschen har enats om, har beräknats, och det framgår inte heller hur branschen och/ eller regeringen avser att hantera en framtida situation då de avsatta medlen kan visa sig bli otillräckliga. Frågan är angelägen att reda ut då en finansiering av en plan för moderna miljötillstånd måste ge alla vattenkraftsägare samma förutsättningar till ekonomiskt bistånd.

Länsstyrelsen gör vidare bedömningen att fonden bör finnas tillgänglig under en längre period än 20 år. Länsstyrelsen menar att det finns risk för underskattning i beräkningen av antalet anläggningar i landet som kommer att bli föremål för prövning, liksom i fråga om hur lång tid som kan behövas för att ta fram den nationella planen samt hur lång tid prövningarna kommer att ta. Det skulle enligt Länsstyrelsen vara mer ändamålsenligt om branschen kunde enas om en lösning som innebär att fonden finns tillgänglig tills samtliga verksamheter på den nationella listan har prövats eller omprövats.

Länsstyrelsen konstaterar, avslutningsvis, att fondens etablering baseras på att ett antal grundförutsättningar är uppfyllda, bland annat att den totala påverkan på den svenska vattenkraftsproduktionen ska kunna begränsas till max 2,3 % av normalproduktionen eller 1,5 TWh. Det här är siffror som togs fram i arbetet innan man tog hänsyn till regleringsförmågan som är av störst vikt för Sveriges energi-och balanssystem. Länsstyrelsen föreslår att de framtagna gränsvärdena ses över och att reglerförmågan vägs in vid eventuella beräkningar.

Länsstyrelsen konstaterar att det är ett stort antal anläggningar i våra

avrinningsområden som är uppförda för andra ändamål än att producera el. Hur dessa hanteras i lagförslaget är oklart. Länsstyrelsen ser ett behov av utökat stöd för tillsyn och åtgärder. Detta för att få till bra långsiktiga helhetslösningar.

#### **10.9 Båtnadsregeln tas bort**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### **10.11 Lagligförklaring**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Dock förutsätter Länsstyrelsen att om rätten till ersättning ska finnas kvar under en övergångstid om sex år så behöver en annan lösning på finansiering finnas för att inte övergångstiden i sig blir ett hinder för planens genomförande.

#### **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 anser att beslut om undantag från en miljökvalitetsnorm skall fattas av Vattenmyndigheten och inte kommunerna, då det är viktigt att sådana beslut tas utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.

Med den föreslagna regleringen är risken att avrinningsområdesperspektivet försvinner i planeringen av samhällets vattenresurser. Fristående beslut från kommuner kommer att avsevärt försvåra en enhetlig, konsekvent och sammanhållen vattenförvaltning i distriktet. Länsstyrelsen bedömer också att det kommer bli både resursineffektivt och dyrt att hantera yttranden från kommuner samt eventuell överprövning av kommuners beslut.

Om möjligheten för kommunen att besluta om undantag realiserar så delar Länsstyrelsen promemorians bedömning om statlig kontroll.

#### **10.14.5 Behov av följdändringar 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.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### **10.16 Miljörapport**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter om att den som bedriver en vattenverksamhet ska lämna miljörapport till tillsynsmyndigheten samt att krav på rapportering inte bör ställas där den administrativa bördan som miljörapporteringen innebär överstiger de miljö- och resursmässiga vinsterna. En förutsättning för uppföljning av verksamhetens miljöpåverkan är att Mark- och miljödomstolen fastställer tydliga villkor som underlättar tillsyn. Det är också viktigt att villkor ser liknande ut för att undvika för stora skillnader på en nationell nivå för verksamhetsutövarna.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

#### **Övriga synpunkter**

##### *Resurser:*

Länsstyrelsen anser att förslagen, om de ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt, kräver resursförstärkning till länsstyrelserna. De kan inte genomföras inom

2017-09-28

500-4877-17

nuvarande ram. För att bedöma storleken på resursförstärkningen krävs ytterligare information om den nationella planen och dess genomförande.

Resursförstärkningar krävs för länsstyrelserna ska kunna bistå med bland annat kunskapsunderlag, utlåtanden och administration i arbetet med genomförande av den nationella planen men också för att på lokal nivå hantera behov av information, vägledning och fördjupad dialog när så krävs med såväl myndigheter som verksamhetsutövare, intresseorganisationer, allmänhet och enskilda. Den erfarenhet som Länsstyrelsen hittills har är att ärenden relaterade till vattenverksamheter rymmer många motstående intressen och därmed kräver betydande arbetsinsatser.

Länsstyrelsen vill också särskilt peka på att de många prövningar som kommer att inledas innebär att Länsstyrelsen i sin roll som samrådspart och remissinstans kommer att få en ökad arbetsbelastning.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis påminna om behovet av resurser för att kartlägga såväl naturvärden som kulturvärden i anknytning till vatten. Sådana kartläggningar har påbörjats men måste utvecklas för att säkerställa att bra kunskapsunderlag finns att tillgå vid kommande tillståndsprövningar.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Lena Sommestad. Miljövårdshandläggare Annie Jakobsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen av ärendet har även miljövårdsdirektör Per Leander, biträdande miljövårdsdirektör AnnaKarin Sandholm, länsfiskekonsulent Erika Axelsson, vattenförvaltare Petra Bragée, chefsjurist Peter Jupén, beredskapshandläggare Catrin Källdman och länsantikvarie Hans Bergfast deltagit.

Lena Sommestad

Annie Jakobsson

*Detta beslut har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*