



Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

(dnr M2017/01639/R)

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen i Jönköpings län ställer sig positiv till syftet att förändra vattenlagstiftningen för att anpassa svensk vattenrätt för att efterleva EU-rättens krav på vattenmiljöer. Vi ser också positivt på att de föreslagna förändringarna blir ett första steg mot att jämställa vattenrätten med övrig miljölagstiftning. I det sammanhanget vill vi särskilt lyfta fram möjligheten att över tid kunna ompröva tillstånd, eller villkor i tillstånd, till följd av ny kunskap och teknikutveckling.

Länsstyrelsen är positiv till ambitionen att tillståndspröva eller ompröva vattenverksamheter med vattenkraft på ett samlat sätt och med en helhetssyn. Dock anser vi med bestämdhet att helhetssynen även ska omfatta dammar och vattenanläggningar som inte har vattenkraft för att miljö kvalitetsnormerna i vatten och miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* ska kunna uppnås. I vårt län utgör dammanläggningar utan elproduktion ca 80% av det totala antalet dammanläggningar vilket gör det nödvändigt att även dessa anläggningar omfattas av förslagen, inklusive möjlighet till finansiering via fonden, för att målen ska uppnås.

Vi anser att den resursförstärkning som länsstyrelserna fått för att arbeta med planerad tillsyn av vattenkraftverk och dammar under 2017 måste vara kvar och förstärkas ytterligare. Detta för att vi både ska kunna bidra med att ge svensk vattenkraft moderna miljövillkor och uppnå miljö kvalitetsnormerna i länets vatten. Därutöver tillkommer resursbehov för kulturmiljökompetens och arbete med vattenförvaltningen kopplat till vattenkraftsprövningen. Resurser krävs även för kommunikation och dialog med berörda parter kring den nya inriktningen.

På nästa sida och framåt sammanfattar vi våra tillstyrkanden, avstyrkanden, önskemål om förtydliganden, samt egna förslag:

Tillstyrkanden

Länsstyrelsen i Jönköpings län tillstyrker följande:

- Att det ska vara verksamhetsutövaren till vattenverksamheter med produktion av vattenkraftsel som ska ansvara för att verksamheten har tillstånd, att tillståndet ska uppfylla krav utifrån miljö kvalitetsnormer i vatten, samt att tillståndet ska gälla i maximalt 20 år (om inte annat anges i tillståndet).
- Förslaget med den nationella planen
- Att verksamheter tillåts i väntan på tillståndsprövning enligt den nationella planen
- Utgångspunkten att tidigare tillstånds rättskraft endast ska gälla i frågor som har prövats enligt tillståndsbeslutet.
- Förslaget om att ta bort möjlighet till lagligförklaring för vattenverksamheter som producerar vattenkraftsel.
- Utgångspunkten till förslaget om en branschgemensam finansiering (fond).
- Förslaget att ta bort båtnadsregeln.
- Utgångspunkten att huvudregeln vid en ändring av en vattenverksamhet ska vara att hela verksamheten omprövas.
- Att ersättningsrätten vid omprövning tas bort.

Avstyrkanden

Länsstyrelsen i Jönköpings län avstyrker följande:

- Enstaka sakkunniga som ska företräda den nationella planen
- Förslaget att det inte ska vara ett krav på miljökonsekvensbeskrivning vid ansökan om omprövning för moderna miljö villkor
- Att nollalternativet i miljökonsekvensbeskrivningar till tillståndsansökningar för verksamheter som kommit till på lagligt sätt ska kunna beskrivas som rådande förhållanden.

Förtydliganden

Länsstyrelsen i Jönköpings län önskar förtydliganden kring följande:

- Vad ska gälla avseende krav på tillståndsprövning och villkor, eventuell medverkan i den nationella planen, samt finansiering av miljöåtgärder, för de vattenverksamheter som idag inte producerar vattenkraftsel (och inte heller tidigare var avsedda för sådan produktion)?
- Ska merkostnader för kulturmiljö hänsyn vid miljöanpassningsåtgärder av vattenkraftverk kunna finansieras av den branschgemensamma fonden, eller planeras det för någon annan typ av statlig finansiering för att undvika förluster av kulturmiljö värden?
- Särskilj i lagtexten mellan tillståndspliktiga vattenverksamheter som ska anmälas för planerad tillståndsprövning och anmälan om vattenverksamheter med anmälningsplikt.
- Hur det är tänkt att olika typer av miljö kvalitetsnormer och kvalitetsfaktorer inom vattenförvaltningen ska styra tillståndsprövningen av vattenverksamheter?

- I vilka kommunala beslut kan undantag från krav enligt miljökvalitetsnormer i vatten bli aktuella?

Egna förslag:

Länsstyrelsen i Jönköpings län föreslår följande:

- Inför en möjlighet att ompröva enstaka vattenverksamheter med produktion av vattenkraftsel med tillstånd yngre än 20 år om det finns särskilda skäl.
- Tillåt även andra typer av vattenverksamheter att slippa att bekosta motparts rättegångskostnader vid prövning.
- Upprätta en nationell informationskampanj och ett elektroniskt anmälningsformulär för att ge samma information och möjlighet att anmäla sig till den nationella prövningsplanen för verksamhetsutövare med vattenkraft över hela landet.
- En nationell grupp av sakkunniga bör företräda den nationella planen med kompetenser inom limnologi, hydromorfologi, kulturmiljövården, vattenkraftsteknik och energisystem.

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Vi identifierar att den föreslagna tjugoföråriga nationella planen för prövning av vattenkraftsverksamheter inte överensstämmer med tidsplan och åtgärdsstakt för miljöanpassning av dessa verksamheter i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Vi anser dock att det förslag som nu beskrivs i promemorian har en realistisk tidsplan och genomtänkt process för genomförande och därför bör tillstyrkas.

Till skillnad mot slutsatserna i promemorian, anser vi att länsstyrelserna behöver ett tillskott på resurser för att kunna medverka vid beskrivna åtgärder för att uppnå moderna miljövillkor för svensk vattenkraft. Under år 2014 avsatte länsstyrelserna tillsammans på nationell nivå endast 5,6 årsarbetskrafter för den planerade tillsynen av vattenverksamheter¹. För att uppnå miljökvalitetsnormerna i vatten och miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* krävs en tydlig ambitionshöjning för den planerade tillsynen av vattenkraftverk och dammar. Detta uttrycks bland annat i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Det extra tillskott som regeringen, via Havs- och vattenmyndigheten, fördelade till länsstyrelserna för att arbeta med just detta under 2017 har förbättrat situationen. Det är vår bedömning att vi inom vårt län, inklusive detta tillskott, och genom att omprioritera resurser från tillsyn av andra vattenverksamheter, skulle kunna genomföra tillsynsarbetet för den tänkta nationella planen för vattenkraften. Det innebär dock att nästan all annan tillsyn och prövning av vattenverksamheter måste läggas åt sidan. Då kommer miljökvalitetsnormerna i länets vatten ändå inte kunna uppnås. Vår slutsats är därför att resursförstärkningen under 2017 måste vara kvar och förstärkas ytterligare för att arbetet med den planerade tillsynen ska kunna bidra till att både ge svensk

¹ Uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamheter för år 2014, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:31

vattenkraft moderna miljövillkor, samt uppnå miljö kvalitetsnormerna i länets vatten.

Förutom för själva tillsynsarbetet tillkommer även ett ökat resursbehov för länsstyrelsen för att bidra med andra kompetenser, däribland kompetens kring kulturmiljövärden, samt för arbetet med revideringen av underlagen för miljö kvalitetsnormerna i vatten och överprövningen av kommuners undantagsbeslut.

Vi anser också att det bör tas fram en vägledning kring hur anpassning till kulturmiljövärden längs vattendrag ska ske vid miljöanpassningen av svensk vattenkraft. Det riskerar annars kunna bli ett konfliktområde vid prövningen.

SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDETS FÖRSLAG

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Vi tillstyrker förslaget om att det ska vara verksamhetsutövaren till vattenverksamheter med produktion av vattenkraftsel som ska ansvara för att verksamheten har tillstånd, att tillståndet ska uppfylla krav utifrån miljö kvalitetsnormer i vatten (så kallade moderna miljövillkor), samt att tillståndet inte ska vara äldre än 20 år (om inte annat anges i tillståndet).

I förslaget verkar det inte finnas någon möjlighet att ompröva vattenverksamheter med produktion av vattenkraftsel som har tillstånd som är yngre än 20 år. Vi föreslår därför att det trots allt ska införas en möjlighet för att kunna lyfta upp enstaka av dessa verksamheter till omprövning om det finns särskilda skäl.

Vi saknar dock beskrivningar kring hur det är tänkt att annan vattenverksamhet än de elproducerande ska hanteras. Till exempel finns det fortfarande kvar många dammanläggningar från äldre tiders kvarnar och sågar, vars ursprungliga syfte var att ta ut mekaniskt arbete från vattnet. Vi exemplifierar detta med bilaga 1 som visar en karta över Emåns avrinningsområde. Kartan visar att vattenkraftsanläggningarna bara är en delmängd av de anläggningar som skulle behöva tillståndsprövas eller omprövas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppnås. Vi anser därför att kraven på moderna miljövillkor även bör ställas på andra vattenverksamheter.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Vi tillstyrker förslaget om den nationella planen. Vi anser också att det lämpligen kan förtydligas att det är de verksamheter som medför störst negativ påverkan på naturmiljön som ska prioriteras först, och att det därefter görs en avvägning mellan miljöanpassningsåtgärder och påverkan på det nationella elsystemet, i varje enskild prövning. Vi tillstyrker också de övergripande ambitionerna med en helhetssyn och att verksamheterna ska indelas i prövningsgrupper, exempelvis verksamheter i samma vattendrag.

Vi ser dock svårigheter med att tillämpa en enhetlig prövning för verksamheter i samma vattendrag om det finns skillnader i möjligheter till finansiering. Vi utvecklar våra resonemang om detta under rubriken ”10.8 En branschgemensam finansiering (fond)”.

Vi betonar vikten av att Riksantikvarieämbetet som berörd myndighet bör ta en mer framträdande roll i arbetet med planen än vad som framgår av promemorian. Även om vi anser att planens prioriteringsordning bör baseras på principen störst miljönytta först, så behövs det tas fram en vägledning för att hänsynen till kulturmiljövärden ska kunna hanteras likvärdigt vid varje prövning där sådan hänsyn blir aktuell.

Vi förutsätter att den nationella planen, trots namnet, ändå utmynnar i regionala planer vid själva genomförandet. Vi ser detta som en förutsättning för att arbetsbördan med tillståndsprövningen jämnas ut över tid för respektive länsstyrelse.

Vi föreslår också att det upprättas en nationell informationskampanj och ett elektroniskt anmälningsskema för att ge samma information och möjlighet att anmäla sig till den nationella prövningsplanen för verksamhetsutövare med vattenkraft över hela landet.

10.3 Sakkunniga företrädar den nationella planen

Vi avstyrker förslaget med enstaka sakkunniga som ska företräda den nationella planen. Vi ställer oss skeptiska till tillgången på personer med tillräcklig kompetens inom både vattenmiljö samt vattenkraft och elsystemet, och ser en risk för att en enstaka sakkunnig kan överrepresentera något av kompetensområdena. Vi ser dessutom ett behov av kompetens även inom kulturmiljövärden och att kompetensen inom vattenmiljöer sträcker sig över ett brett spann av ämnesområden. Vi föreslår istället att det utses en nationell grupp av sakkunniga som kan företräda planen. De kan då tillsättas utifrån kompetens inom exempelvis limnologi, hydromorfologi, kulturmiljövärden, vattenkraftsteknik och systemförståelse för det svenska energisystemet.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Vi avstyrker förslaget om att en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor inte ska behöva innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Vår uppfattning är att en omprövning av en verksamhet med vattenkraft i många fall liknar en ren tillståndsprövning eftersom länsstyrelsens kunskap om verksamheten kan vara mycket begränsad. Detta kan i sin tur ha sin grund i att det i många fall är mycket otydligt på vilket sätt verksamhetens vattendom eller tillstånd villkorar krav på hänsyn till naturmiljön och det har då varit svårt för länsstyrelsen att utföra en meningsfull tillsyn. I dessa fall kan ett krav på MKB och det därtill kopplade samrådet vara ett viktigt verktyg för länsstyrelsen för att få in tillräcklig kunskap om verksamheten och även få in synpunkter från berörda enskilda. Utan vare sig MKB eller samråd kan underlaget till prövning i mark- och miljödomstolen bli undermåligt och onödigt mycket tid och resurser kan sedan behöva läggas på kompletteringar.

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

Vi tillstyrker förslaget om att tillåta verksamheter i avvaktan på planerad tillståndsprövning. Det är rimligt att verksamheterna tillsvidare får fortgå under förutsättning att det fastställs en tidsplan för när tillståndsprövningen ska ske.

Vi uppfattar att ambitionen med förändringen i 11 kap 9 a § ger regeringen möjlighet att även tillåta andra tillståndspliktiga vattenverksamheter i avvaktan på planerad tillståndsprövning. Vi ställer oss dock frågande till om det inte görs en onödigt sammanblandning av den typ av anmälan som gäller anmälningspliktiga vattenverksamheter och den typ av anmälan som här görs gällande, nämligen en anmälan om tillståndsprövning för tillståndspliktiga vattenverksamheter. För tydlighets skull borde detta specificeras och särskiljas på lämpligt sätt i lagtexten.

Om förändringen avser att göra det möjligt för andra vattenverksamheter att tillståndsprövas ihop med vattenkraftsrelaterade verksamheter i den nationella planen så anser vi att det är en god ambition för att få till en helhetssyn. Samtidigt kvarstår problemet med att en finansieringslösning endast finns på plats för vattenkraftsverksamheterna.

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

Vi avstyrker förslaget att nollalternativet i miljökonsekvensbeskrivning vid tillståndsprövning ska kunna beskrivas som de för stunden rådande förhållandena med befintlig verksamhet. Vi inser visserligen att det kan vara utmanande för verksamhetsutövarna att beskriva förutsättningarna på platsen innan verksamheten drogs igång. Samtidigt så är ju syftet med beskrivning av nollalternativ just ett kunskapsmässigt referenstillstånd utan den verksamhet som ska tillståndsprövas. Även om verksamheten är lagligt tillkommen enligt äldre tiders lagstiftning så är det ju just synen på miljöförhållandena som har ändrats över tid till följd av ny kunskap om påverkan på vattenmiljöer. Då är det också rimligt att nollalternativet blir belyst utifrån sitt ursprungliga syfte.

10.7 Rättegångskostnader

Vi tillstyrker förslaget om att vattenverksamheter med vattenkraft ska få slippa att bekosta motparters rättegångskostnader vid prövning. Vi anser att även andra vattenverksamheter ska få slippa dessa kostnader. Det skulle vara incitament för att även verksamheter med äldre dammanläggningar kan gå in och söka om tillstånd utan att behöva avskräckas utifrån risken att behöva betala dessa kostnader.

10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Vi tillstyrker utgångspunkten till förslaget om en branschgemensam finansiering, men vi föreslår förändringar av fondens föreslagna konstruktion. Vi ser nämligen följande svagheter och oklarheter med förslaget utifrån hur fondens konstruktion har presenterats i promemorian:

1. **Max 10 miljarder kr eller 20 år.** En begränsning på maximalt 10 miljarder kronor eller 20 år för fonden kan leda till att finansieringen upphör innan tillståndsprövningarna enligt den tänkta nationella planen

är färdiga. Dessutom borde det vara angeläget att fondlösningen säkras över tid eftersom arbetet med att uppfylla EU-rättens krav på vattenverksamheter kommer att fortsätta även efter det att prövningarna i den nationella planen är klara. En mer långsiktigt säkrad finansiering skulle därför vara att föredra.

- 2. Bara elproducenter.** Om fonden endast är tänkt att finansiera miljöåtgärder för ”verksamhetsutövare av elproduktion från vattenkraft” så ser vi framför oss att det kan bli problem när andra typer av vattenanläggningar och dammar ska tillståndsprövas och miljöanpassas. I Jönköpings län finns cirka 830 dammanläggningar, varav endast cirka 160 har någon elproduktion från vattenkraft. Verksamheterna med de övriga, cirka 670, dammanläggningarna som inte producerar el har dessutom ofta en låg betalningsförmåga för prövning och miljöanpassningsåtgärder. Det finns alltså en risk för att de uttalade ambitionerna kring helhetssyn och rationell prövning åsidosätts genom att dessa anläggningar inte kan miljöanpassas med hjälp av fonden. Vi exemplifierar också detta genom en karta över Emåns avrinningsområde, bilaga 1. Vattenkraftsanläggningarna i Emåns avrinningsområde är bara en delmängd av de anläggningar som skulle behöva miljöanpassas för att miljö kvalitetsnormerna i vatten ska kunna uppnås.
- 3. Hänsyn till kulturmiljöer.** Med nuvarande skrivning är det oklart om fonden kan finansiera de merkostnader för miljöåtgärder som kan uppkomma vid vattenkraftsanläggningar där kulturmiljövärden på platsen kräver särskild hänsyn. Vi önskar därför ett förtydligande om detta. Om den typen av merkostnader inte kan finansieras av fonden och det inte heller tillsätts någon annan typ av statlig finansiering för bevarandet av dessa kulturmiljöer, så kan det tolkas som en medveten acceptans av systematiska förluster av kulturmiljövärden till följd av miljöanpassningen av svensk vattenkraft.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Vi tillstyrker borttagandet av båtnadsregeln. Frågan har tagits upp i flera statliga utredningar, senast i vattenverksamhetsutredningen ”I vått och torrt” (SOU 2014:35, sid 209–215). Vi håller med om de resonemang som där förs kring att båtnadsregeln visserligen inte innebär precis samma slags krav i prövningen som allmänna hänsynsreglerna innebär, men att det ändå finns skäl till att jämställa vattenlagstiftningen med miljölagstiftningen i övrigt i miljöbalken. Detta för att kunna göra en likvärdig bedömning av alla slags verksamheter och för att en alltför strikt samhällsekonomisk analys riskerar att övervärdera enskilda intressen och undervärdera ekosystemtjänster.

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

Vi tillstyrker utgångspunkten att tidigare tillstånds rättskraft endast ska gälla i frågor som har prövats enligt tillståndsbeslutet.

10.11 Lagligförklaring

Vi tillstyrker förslaget om att ta bort möjligheten till lagligförklaring för vattenverksamheter som producerar vattenkraftsel. Lagligförklaring är ju ett sätt att tillåta att de tekniska anläggningarna får vara kvar som de är, trots miljöpåverkan. Eftersom de ändrade bestämmelserna syftar till att minska just miljöpåverkan från vattenkraftverk och ta ett helhetsgrepp kring tillståndsprövning och omprövning av vattenkraftverk är det rimligt att möjligheten till lagligförklaring tas bort.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Vi tillstyrker utgångspunkten att huvudregeln vid en ändring av en vattenverksamhet ska vara att hela verksamheten ska omprövas.

10.13 Rätten till ersättning vid omprövning

Vi tillstyrker förslaget om att ersättningsrätten vid omprövning ska tas bort. Detta är rimligt för vattenverksamheter med vattenkraft där det istället finns förslag på en specifik finansieringslösning. Vi ställer oss däremot frågande till vad detta får för konsekvenser på andra vattenverksamheter där det inte finns någon finansieringslösning. Vi anser att detta behöver analyseras innan ersättningsrätten tas bort för alla vattenverksamheter.

10.14 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav

Vi ställer oss i grunden positiva till syftet att förändra svensk vattenrätt så att den anpassar sig till EU-rättens krav på vattenmiljöer. Utifrån förslagsbeskrivningarna och författningskommentarerna kring ramdirektivets krav har vi dock svårt att överblicka detaljerna kring hur lagstiftningen är tänkt att styra tillståndsprövningen. Detta gäller exempelvis hur olika typer av miljökvalitetsnormer för vatten respektive kvalitetsfaktorer ska påverka tillståndsprövningen. Vi upplever att det finns oklarheter kring om stödjande och bestämmande kvalitetsfaktorer nu är tänkta att hanteras likvärdigt och om andra normer än kemisk status nu kommer att gälla som gränsvärdesnormer. Eftersom detta kan få konsekvenser för tillståndsprövningen är det olyckligt att detta inte har kunnat beskrivas tydligare.

Dessa otydligheter gör det svårt att bedöma vad ändringarna innebär för möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav, samt påverkan på andra samhällsviktiga verksamheter. Vi vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram vikten av att de nya bestämmelserna inte ska påverka bostadsförsörjningen.

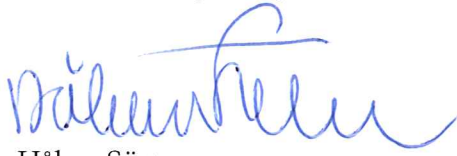
10.14.4 Statlig kontroll av kommuners beslut om undantag

Vi anser inte att promemorian ger en tillräcklig beskrivning kring vilka kommunala beslut om undantag och vilka verksamheter som avses för att kunna bedöma förslaget.

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

Länsstyrelsen i Jönköpings län tillstyrker förslaget. Dock kommer huvuddelen av arbetet med sådana yttranden att genomföras på beredningssekretariatet för vattenförvaltningen på respektive länsstyrelse. Beroende på omfattningen av detta arbete kan det komma att krävas mer resurser för alla länsstyrelser.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Håkan Sörman, efter föredragning av Olof Enghag. I den slutliga handläggningen har även chefen för naturavdelningen, Per Hallerstig, chefen för fiskenheten Anton Halldén, chefen för enheten för naturskydd och tillsyn, Malin Lund, samordnaren för vattenförvaltningen, Anna Langhelle, antikvarie Anders Kraft och länsjurist Ulrika Källberg deltagit.



Håkan Sörman

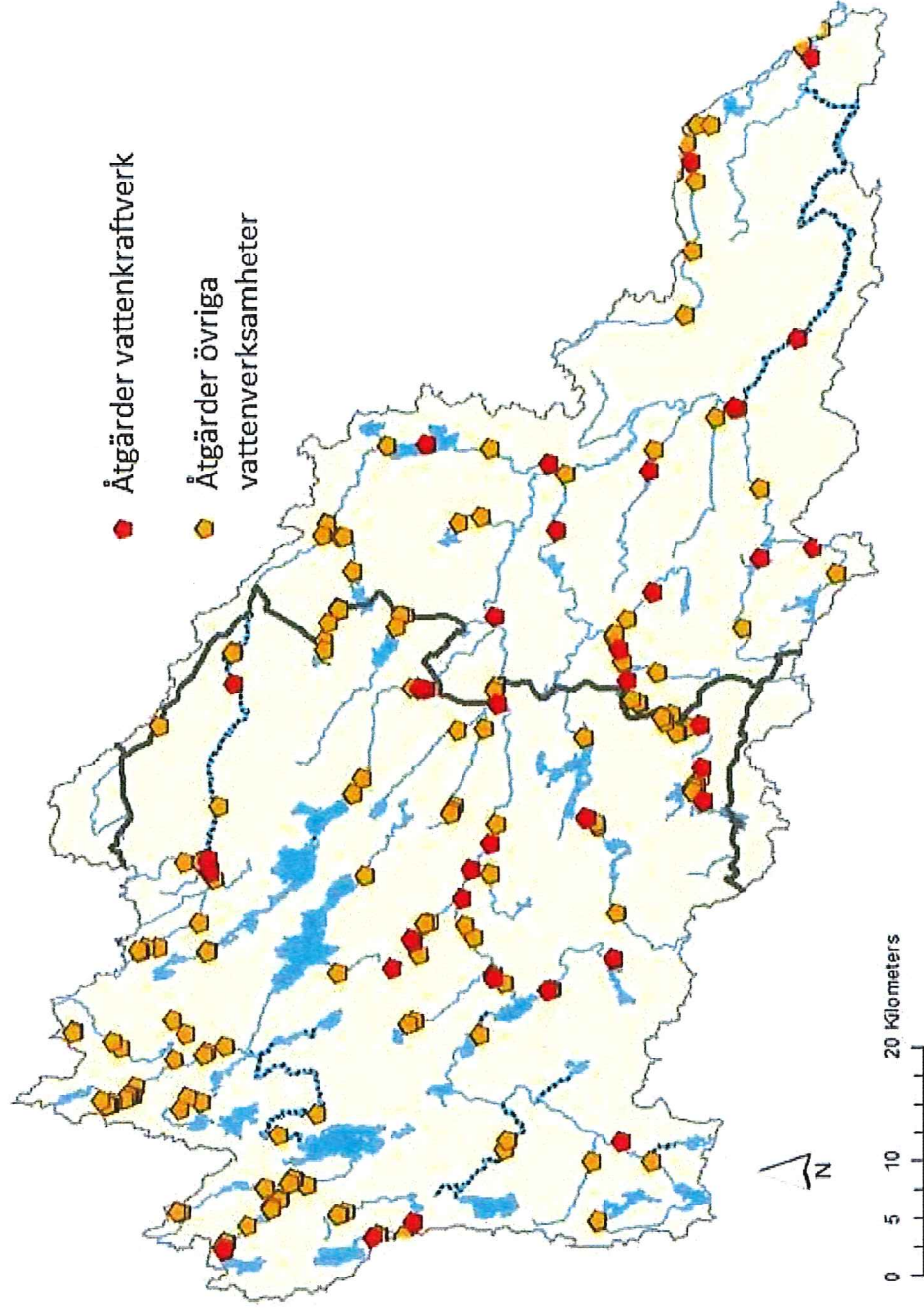


Olof Enghag

Bilaga

Bilaga 1. Åtgärder i Emåns avrinningsområde

Bilaga 1. Åtgärder i Emåns avrinningsområde



Behov av åtgärder i Emåns avrinningsområde.
Åtgärdsbehovet finns både vid verksamheter med vattenkraft (röda) och vid övriga vattenverksamheter (gula).