

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

Er beteckning: Dnr M2017/01639/R

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län ställer sig i huvudsak positiv till förslagen till regeländringar i promemorian.

För att kunna säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs är det av stor vikt att alla vattenverksamheter, såväl vattenkraft som andra vattenverksamheter, får moderna miljö villkor.

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag enligt den ordning de kommer i promemorian: 10.1, 10.2, 10.4.1, 10.4.3-5, 10.7, 10.8, 10.9, 10.10.1-13, 10.14.1-5, 10.15-17.

Länsstyrelsen avstyrker: 10.3, 10.4.2 och 10.14.6.

Resursförstärkning krävs till Länsstyrelsen, men även andra berörda myndigheter. Länsstyrelsen anser inte att de ökade kostnaderna för arbetet med prövningarna mm är möjligt att hantera inom Länsstyrelsens ramanslag.

Kulturmiljö i eller vid vatten kan påverkas i hög grad av förslagen. I de fall kraftverk och dammar utgör särskilt värdefull kulturmiljö bör finansiering finnas för att de ska kunna bevaras eller åtgärder kunna anpassas.

### Allmänna synpunkter

#### Helhetsperspektiv för avrinningsområden

Länsstyrelsen anser att det krävs ett helhetsperspektiv i avrinningsområden för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Det finns otaliga

dammar och anläggningar som inte är knutna till vattenkraft. Det är vidare så att domar som är yngre än 20 år i vissa fall inte heller har moderna miljövillkor och kan behöva åtgärdas. Det är viktigt att olika vandringshinder och frågor om tappningsförhållanden behandlas i ett sammanhang. Miljönyttan riskerar annars att bli begränsad och det är osäkert om miljökvalitetsnormerna kan följas. När dammar i ett avrinningsområde ska åtgärdas borde planeringen följaktligen ta ett helhetsgrepp och omfatta alla dammanläggningarna i avrinningsområdet. Fonden behöver sedan knyta an till det.

### Resursförstärkning

För att det ska gå att genomföra promemorians förslag behöver länsstyrelserna få resursförstärkning. Redan i dagsläget är det uppenbart att de resurser som finns för framtagande av planeringsunderlag och ärendehandläggning gällande vattenverksamheter är otillräckliga i förhållande till det behov som finns. Systemet för hantering av vattenverksamheter är idag generellt kraftigt underfinansierat. Det gäller både inom vattentillsyn- såväl som inom kulturmiljöarbetet. Det behövs även resurser för att kunna bedriva tillsyn och följa upp nya domar med miljövillkor.

De är svårt att uppskatta en exakt nivå på resursbehovet för arbetet med de nya prövningarna/omprövningarna, men utifrån förutsättningarna i Örebro län och med kunskap från gjorda behovsutredningar är behovet betydande.<sup>1</sup> Vattenkraftverk och dammar är inte jämnt fördelade över landet. Örebro län ligger mitt i Bergslagen med en lång industriell historia. De flesta av länets ca 1 600 sjöar och en stor del av vattendragen är påverkade av äldre eller nutida verksamhet. Vi har i länet ca 130 aktiva vattenkraftverk och ca 600 dammar registrerade i tillsynsregistret. Färre än 10 kraftverk har dom från miljöbalken. Tillstånd saknas ofta. Mer än hälften av dammarna har koppling till vattenkraft.

---

<sup>1</sup> 2013:39 Behovsutredning - tillsyn vattenverksamheter 11 kap. miljöbalken, 2013-2021  
<http://www.lansstyrelsen.se/Orebro/Sv/publikationer/2013/Pages/201339-behovsutredning-tillsyn-vattenverksamheter-11-kap-miljobalken,-2013-2021.aspx>

## Kulturmiljön

I promemorian framgår att det finns en risk att vidtagandet av åtgärderna för miljöanpassning kan medföra förluster av kulturmiljövärden.

Kulturmiljöer som idag är en samhällsresurs för lokal och regional utveckling och hälsa och rekreation, riskerar i en del fall att skadas eftersom kostnaderna för att skaffa sig moderna miljövillkor blir för höga. Resultatet kan bli att verksamhetsutövaren väljer att avsluta verksamheten med utrivning. Utrivning ska som huvudregel beviljas. Detta kan även få andra samhällsekonomiska konsekvenser. Promemorian lämnar inget förslag på hur särskilt värdefulla kulturmiljöer ska kunna säkras. Ett exempel på hur detta skulle kunna hanteras är att det avsätts särskilda statliga medel eller att det kan ingå i den förslagna fonden.

Det saknas idag i hög utsträckning underlag om kulturmiljövärden i och i anslutning till vattnet. Det gör det mycket svårt eller inte möjligt att genomföra de prioriteringar som krävs för att den nationella planen ska få den avsedda strategiska effekten.

## Länsstyrelsen i Örebro läns bemötande av förslagen

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag: 10.1, 10.2, 10.4.1, 10.4.3-5, 10.7, 10.8, 10.9, 10.10.1-13, 10.14.1-5, 10.15-17.

Länsstyrelsen avstyrker: 10.3, 10.4.2 och 10.14.6.

Nedan finns Länsstyrelsens särskilda motiveringar:

### 10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget under förutsättning att domar som är yngre än 20 år kan omprövas om särskilda skäl finns. Ett exempel på detta behov är när det i en vattenförekomst finns en kombination av kraftverk med tillstånd äldre än 20 år och yngre än 20 år. Om kraftverk med tillstånd yngre än 20 år har meddelats utan villkor på fiskväg och mintappning och inte omprövas i ett sammanhang med övriga kraftverk kommer inte miljökvalitetsnormen för vattenförekomsten kunna följas. Några sådana exempel finns i Örebro län. Det är få anläggningar som har tillstånd som är yngre än 20 år varför det i praktiken inte har någon större betydelse för myndigheternas arbetsbörda. Det är även positivt för konkurrensförhållandet mellan verksamhetsutövare.

## 10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget.

Förslaget är dock ottydligt beträffande hur den nationella planen ska tas fram och hur ansvar fördelas mellan centrala och regionala myndigheter.

Länsstyrelsen anser att det behöver framgå direkt av den kommande lagtexten att Riksantikvarieämbetet ska delta vid framtagandet av planen.

Länsstyrelserna har en viktig roll i framtagandet av planen. Det borde framgå tydligare. Länsstyrelserna har kompetens om anläggningarna, natur och kulturmiljön lokalt och regionalt och avrinningsområdena.

Ändringen i 11 kap 9a § miljöbalken är olycklig. En anmälan enligt nuvarande 11:9a är ett förenklat förfarande där tillstånd inte krävs utan det räcker med anmälan. Den anmälan som förs in är en anmälan för att sedan söka tillstånd. Länsstyrelsen anser att detta i stället borde lyftas till en egen § för att undvika felsyftningar i andra delar av lagstiftningen, framförallt 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamhet.

Länsstyrelsen anser att det är för kort tid mellan att förslagen träder i kraft och att verksamhetsutövaren ska ha anmält sig till planen. Det är rimligt att tiden förlängs åtminstone med ytterligare tre månader. Med dagens förslag ska anmälan ha gjorts senast den 30 juni 2018. Vi anser också att det skulle behövas en nationell informationskampanj och ett nationellt anmälningsformulär för att likvärdig information ska erhållas från samtliga verksamhetsutövare.

## 10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelserna är redan part i dessa mål och ska bevaka allmänna intressen vid ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. Vi anser inte att det finns behov av en sakkunnig specifikt för att avge utlåtande i frågor om hur det i prövningen ska tas hänsyn till planens avvägningar. Detta borde kunna ligga i Länsstyrelsens roll som part att även ta hänsyn till planens avvägningar i våra yttranden. Länsstyrelsen är en myndighet med många olika professioner samlade och med en vana av att göra sammanvägda bedömningar av olika allmänna intressen

Vidare ser vi att det är svårt att en och samma person ska kunna ha den samlade kompetens som promemorian bedömer att den sakkunnige ska ha.

Även i den delen ser vi därför att Länsstyrelserna skulle kunna få ett uttalat ansvar att ta hänsyn till planen och göra de avvägningar mellan allmänna intressen som är nödvändiga i samband med tillståndsprövningar.

Om det införs ett system med sakkunnig så anser Länsstyrelsen att det inte ska vara tvingande att alltid utse en sakkunnig utan formuleringen borde i sådana fall vara ”får”. I prövningar av småskalig vattenkraft så skulle det annars kunna bli en merkostnad som inte alltid kan anses motiverad.

#### 10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Länsstyrelsens avstyrker förslaget.

De flesta tillstånd som rör vattenkraft är från den äldre vattenlagen och har omprövats i liten utsträckning tidigare, till skillnad från de flesta miljöfarliga verksamheter. När verksamheterna nu förnyas med moderna miljövillkor så innebär det därför stora förändringar när bland annat natur- och kulturmiljöintressen ska vägas in i prövningen.

Verksamhetsutövaren har en dialog med Länsstyrelsen i samband med en prövning då vi informerar och för samtal för att komma fram till kostnadseffektiva lösningar. Det kan förstås ske utan ett formellt samråd, men ett samråd har en tydlig ordning och struktur. Det gör att risken minskar att man missar viktiga frågor. Med det nuvarande förslaget skulle frågor, tex om andra tillstånd behövs, i värsta fall kunna uppdragas först när ansökan lämnats in och skickats ut för kompletteringsyttrande, vilket förlänger tiden för prövningen.

Länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av samråd i första uppdateringen till moderna miljövillkor. Verksamhetsutövaren behöver då troligen ta fram omfattande underlag för omprövningen. Ett samråd kommer då att fungera som stöd för vilka underlag som ska tas fram.

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

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är bra att huvudregeln är att tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen. Vi ser dock att det behöver finnas möjlighet till avsteg från turordning om särskilda skäl finns. Några exempel på särskilda skäl är: allvarlig misskötsel

eller brister, omfattande klagomål, nya omständigheter som bildande av ett naturreservat eller N2000-område etc.

Lagförslaget bygger på att den som har ett omodernt tillstånd eller en verksamhet utan tillstånd, men som är laglig och drivs med stöd av äldre rättigheter, kan anmäla sig till planen. Det kan dock finnas verksamhet som har tillkommit under tid när det krävts tillstånd, men som ändå saknar tillstånd. Frågan är hur en anmälan av en verksamhet som inte kan anses omfattas av planen ska hanteras. Detta behöver förtydligas och regler behöver finnas för en korrekt och enhetlig hantering av en sådan situation.

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

Länsstyrelsen anser att förslaget behöver förtydligas.

Risken med att reducera nollalternativet till nuläget, med befintlig damm, är att miljökonsekvensbeskrivningen tvingas ha två utgångspunkter både nuläget och referensförhållandet.

Oavsett vad som väljs som nollalternativ så behöver man i miljökonsekvensbeskrivningen titta på referensförhållandet med hänsyn till regelsystemet för miljö kvalitetsnormerna.

Förslaget kan alltså innebära att verksamhetsutövaren behöver förhålla sig till två utgångspunkter – nollalternativet och referensförhållandet. Det innebär i praktiken att förslaget inte behöver betyda en förenkling för verksamhetsutövaren.

#### 10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget.

En viktig fråga är dock vad händer om medlen i fonden tar slut eller om inte alla verksamheter är omprövade inom 20 år? En annan fråga är om kostnader gällande kulturmiljö kommer att kunna finansieras genom fonden? Länsstyrelsen anser att det är av vikt att fonden även kan omfatta kostnader för t ex utredning och schaktningsövervakning, som kan bli nödvändigt enligt Kulturmiljölagen om fornlämning berörs.

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

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser dock att förslaget ska ändras så att en kommun inte ges möjlighet att besluta om undantag från en miljökvalitetsnorm. Risken är att helhets- och avrinningsområdesperspektivet samt att de avvägningar som behöver göras uteblir.

Om tanken är så som det beskrivs under författningskommentaren att det även ska gälla för tillsyn behöver det framgå även av lagtexten.

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

Länsstyrelsens avstyrker förslaget och föreslår följande:

Vattenmyndigheten har övergripande kunskap om vattendistriktet men kunskapen kring avrinningsområden, sjöar och vattendrag och specifika statusklassningar finns främst hos Länsstyrelserna. Nuvarande förslag innebär onödiga omvägar eftersom vattenmyndigheten kommer behöva rådfråga respektive läns beredningssektariat i varje fall. Det framstår som mer lämpligt och tidseffektivt att domstolen rådfrågar beredningssektariatet direkt som redan är involverad i prövningen vad gäller statusklassningar och liknande som förutsätter kunskap om det aktuella vattendraget. Vid behov kan istället Länsstyrelsen inhämta yttrande från vattenmyndigheten.

### Länsstyrelsens bemötande av konsekvensanalysen

#### 11.2 Den nationella planen

I promemorian görs bedömningen att arbetet med att ta fram en nationell prövningsplan kommer att vara resurskrävande. Länsstyrelsen instämmer i det.

En del underlagsmaterial till planen finns på plats. Vår bedömning är dock att det krävs ytterligare data och framförallt att befintlig information i högre grad sammanställs och analyseras om det ska bli en god prövningsordning.

Länsstyrelsen gör bedömningen att befintliga resurser inte är tillräckliga och att förslaget att kostnaderna för länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter ska finansieras inom befintlig ram är orealistiskt.

Extra medel behöver tillföras länsstyrelserna, men även övriga berörda myndigheter, för att det ska vara möjligt att inom rimlig tid genomföra det arbete som planen kräver.

### 11.3 Omprövning för moderna miljövillkor

#### *Konsekvenser för myndigheter*

Länsstyrelsen och övriga myndigheter, förutom domstolarna, bedöms enligt promemorian kunna hantera de kostnader som är förknippade med tillståndsprovning eller omprövning inom ram. Samtidigt så föreslås att de intäkter som finns i idag ska utgå genom att sökandens skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnader tas bort.

Det anges också att länsstyrelserna bedöms vara den myndighet som behöver engagera sig i störst antal provningar, vilket vi kan instämna i. Länsstyrelserna har sådan kunskap om de lokala förhållanden som behövs i provningarna för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Det är även så att Länsstyrelsen är den myndighet som sökanden i regel har mest kontakt med i provningsprocessen för vägledning och information.

Länsstyrelsen anser inte att sakkunniga enligt förslaget kan ersätta Länsstyrelsens roll med att göra en sammanvägd bedömning av påverkan på de allmänna intressena samt behovet av lokala åtgärder och i sammanhanget lämpliga villkor för verksamheten. Länsstyrelsens bedömning är att vi i högsta grad kommer att behöva vara delaktiga även om förslaget med sakkunniga införs. Ett eventuellt införande av ett system med sakkunniga kommer enligt vår bedömning endast i mindre grad innebära en resursbesparing för Länsstyrelsen. (Förslaget med sakkunniga är för övrigt ett förslag vi avstyrker med skäl som beskrivs närmare ovan under den punkten.)

Det förutsätts att myndigheterna samordnar sina insatser så att överflödigt dubbelarbete kan undvikas och att därmed resursförstärkning inte behövs. Samordning är välkommet. Utifrån erfarenhet från tillståndsprovningar så är dock vår bedömning att Länsstyrelsens erfarenhet, kunskap och information om lokala och regionala förhållanden är svårt för nationella myndigheter att ersätta. Vår bedömning är att provningarna generellt kommer att kräva en hög grad av delaktighet från Länsstyrelsen även om en samordning sker.

Länsstyrelsens konsekvensbedömning är att utan resursförstärkning till myndigheten riskerar tidsplanen för omprövningar/prövningar enligt den nationella planen bli mycket svår att upprätthålla.

Länsstyrelsen gör också bedömningen att det inte är möjligt att kunna hantera det merarbete som är förknippat med föreslagna ändringarna inom ramen för nuvarande resurstilldelning till myndigheten. Att omföra



tillräckliga ramresurser för att täcka det kommande stora arbetsbehovet skulle allvarligt riskera övrig verksamhet inom myndigheten.

Vår slutsats är därför att en resursförstärkning krävs för att tillståndsprovningarna och omprovningarna ska kunna genomföras på ett bra sätt och hålla fastställd tidsplan.

#### *Konsekvenser för enskilda*

Förslaget innebär att ansvaret för motparternas kostnader flyttas från sökanden till sakägarna som väljer att föra talan i målet. Länsstyrelsen instämmer i att ombudskostnader kan för den enskilde sakägaren medföra att denne väljer att inte själv framföra sina synpunkter på ansökan.

Länsstyrelsen håller dock inte med om att de myndigheter som har att tillvarata de allmänna intressena kommer att kunna fånga upp enskildas frågor av vikt. Det finns en problematik i att allmänna intressen inte sällan är i konflikt med enskilda intressen, vilket kan göra det oförenligt med Länsstyrelsens uppdrag att också sköta de enskilda intressena.

Förslagen kommer att innebära ett mycket stort antal provningar och många sakägare. Det behöver utarbetas ett system för att informera och underlätta för enskilda och organisationer att komma till tals.

#### 11.4 Tillståndsprovning för moderna miljövillkor

Antal provningar inom ramen för den nationella planen förväntas bli större än de verksamheter som är föremål för provning idag. Ofta meddelas dessutom tillstånd i mark- och miljödomstolen så att exempelvis fiskvägens och minvattenföringens slutliga utformning ska bestämmas i samråd med Länsstyrelsen. Detta innebär ofta ett tidskrävande arbete och komplicerade situationer. Samtidigt behöver Länsstyrelsen fortsatt jobba med restaurering av sjöar och vattendrag vid dammar och rensade vatten som inte omfattas av de nya lagförslagen. Sammantaget innebär detta att Länsstyrelsens resurser behöver förstärkas för att få till helhetslösningar för att uppnå god ekologisk status och största möjliga miljönytta i vattensystem.

#### 11.8 Nollalternativet

Det finns många olika verksamheter som påverkar en vattenförekomst status förutom kraftverk och dammar t.ex. övriga dammar, vattenuttag och utsläpp till vatten. Eftersom promemorian endast behandlar vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel bedömer

Länsstyrelsen det som för långtgående att det skulle vara tillräckligt med de förslag som finns i promemorian för att EU-rätten ska kunna uppnås. Länsstyrelsen ser behov av att staten tar ett helhetsperspektiv vad gäller påverkan på en vattenförekomst.

### De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med vattenvårdshandläggare Maria Hellström som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Peder Eriksson, länsjurist Katarina Nyberg, vattenvårdshandläggare Daniel Bergdahl, och antikvarierna Mia Geijer, Anders Kritz och Maria Waldebrink deltagit.



Maria Larsson



Maria Hellström