



Länsstyrelsen
Värmland

Miljöskydd

YTTRANDE

Datum
2017-09-27

Sida
1 (9)
Referens
530-6379-2017

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM
endast via e-post
m.registrator@regeringskansliet.se
anna.josefsson@regeringskansliet.se

Remiss (M2017/01639/R) av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

1. Sammanfattning

1.1 Länsstyrelsens inställning

Energiöverenskommelsen – vars intentioner länsstyrelsen ställer sig bakom – är mycket viktig i strävan för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling och påverkar flera av länsstyrelsens uppdrag och ansvarsområden. För att förverkliga intentionerna i energiöverenskommelsen är flera åtgärder och förändringar nödvändiga. De förslag som framgår av promemorian om vattenmiljö och vattenkraft är en av dessa förändringar.

Vattenrätten är ett traditionstyngt område och många vattenverksamheter lever inte upp till de krav och mål som framgår av miljöbalken, miljökvalitetsmålen och ramvattendirektivet. Länsstyrelsen välkomnar därför regeringens förslag att förändra bestämmelserna avseende vattenmiljö och vattenkraft. Länsstyrelsen bedömer att de förslag som framgår av promemorian på sikt kommer att medföra bättre miljöförhållanden och är därför på ett övergripande plan positiv till förslagen. Länsstyrelsen vill dock framhålla att även de kulturhistoriska konsekvenserna av förslaget är viktiga och bör beaktas på ett tydligare sätt.

Länsstyrelsen har tidigare (se bifogat yttrande) tillskrivit regeringen med synpunkter på konsekvenser av rådande lagstiftning för framför allt ägarna av småskaliga vattenkraftverk. Dessa synpunkter sammanfaller i stort med vad som framgår av riksdagens tillkännagivande (bet. 2015/16:CU13, rskr. 2015/16:191). Länsstyrelsen konstaterar att de framförda synpunkterna även i huvudsak har beaktats i föreliggande promemoria när det gäller exempelvis ökad förutsebarhet, minskade processkostnader och en gemensam finansiering av åtgärdskostnaderna. Det är därför Länsstyrelsens bedömning att de framlagda förslagen kommer att underlätta miljöanpassningen av vattenkraftsverksamheten såväl för samhället som för de berörda verksamhetsutövarna.

Enligt länsstyrelsens mening kan delar av förslagen i promemorian medföra oklarheter och problem vilket närmare kommenteras nedan.

1.2 Synpunkter som omfattar förslaget avgränsning

Det är positivt och nödvändigt att moderna miljövillkor införs och att verksamhetsutövaren ska ansvara för detta. Då fler vattenverksamheter än de som har ett samband med produktion av elkraft medför svårigheter att i tid nå miljökvalitetsnormerna för vatten bör dock skyldigheten enligt länsstyrelsens uppfattning även omfatta andra vattenverksamheter. En stor andel av de dammanläggningar som finns i Värmlands län är uppförda för andra ändamål än elproduktion (företrädesvis timmerflotning). Länsstyrelsen anser därför att förslaget bör förändras så att det i vart fall omfattar samtliga dammanläggningar.

1.3 Sammanfattning av synpunkter på olika delar av förslaget

- 10.1 Skyldigheten att ha moderna miljövillkor är bra, men behöver omfatta fler typer av vattenverksamheter och åtminstone alla typer av dammanläggningar.
- 10.2 Tidplanen i den nationella planen harmonierar inte med vattendirektivets tidsfrister för när miljökvalitetsnormerna för vatten ska uppnås (2021 och 2027). Länsstyrelsens bedömning är samtidigt att möjligheterna att nå miljökvalitetsnormerna till 2021 respektive 2027 torde vara mycket små framför allt i län med många dammar.
- 10.2 Kunskap om och hänsyn till regionala förhållanden måste ges stort genomslag vid prioriteringen i den nationella planen varför länsstyrelsernas medverkan i detta arbete är väsentlig.
- 10.3 Länsstyrelsen avstyrker förslaget att förordna en sakkunnig vid prövningsmål hos domstol enligt nationella planen.
- 10.4.2 Vid omprövning behöver utredningsunderlagen ha sådan omfattning och kvalitet att domstolen kan göra en säker och allsidig prövning och föreskriva adekvata villkor. Det behöver framgå av lagstiftningen vilket underlag som är behövligt och anges någon form av minimikrav.
- 10.5 Länsstyrelsen bedömer att det är positivt för verksamhetsutövare utan tillstånd för sin verksamhet att de, genom att anmäla sig till den nationella planen, kan fortsätta sin verksamhet (moratorium) och få en förutsebarhet och en bättre planeringshorisont för när en prövning med fastställande av villkor för verksamheten ska ske. Moratoriet kan dock komma att uppfattas som orättvist, försvåra tillsynen och medföra oklarheter enligt vad som närmare beskrivs nedan.
- 10.7 Länsstyrelsen tillstyrker att sökanden inte längre ska stå för motparternas rättegångskostnader, men avstyrker förslaget att den part som överklagar ska stå för kostnader i högre rätt då detta kan komma att hämma en nödvändig praxisbildning.
- 10.9 Länsstyrelsen tillstyrker att båtnadsregeln utmönstras.
- 10.11 Institutet lagligförklaring bör utmönstras i sin helhet eller i vart fall i sådan omfattning att inga dammanläggningar kan lagligförklaras.

- 10.12 Lagstiftningen bör förtydligas med avseende på vid vilka förutsättningar det kan vara lämpligt med ändringstillstånd och vilka typer av ändringar dessa kan omfatta.
- 10.15 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om generella föreskrifter och föreslår att sådana används för att föreskriva vissa miljöförbättrande åtgärder i väntan på prövning enligt nationella planen.
- 10.16 Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om miljörapport, men det bör förtydligas hur ofta en sådan ska lämnas till tillsynsmyndigheten och – i likhet med vad som gäller för miljöfarliga verksamheter – medföra miljöstraffavgift om miljörapporten inte ges in i tid.

2. Synpunkter på olika delar av förslagen.

Strukturen nedan följer promemorians förslag i kap. 10 (s. 116-154). De delar av promemorians förslag som inte framgår nedan föranleder inte några synpunkter från länsstyrelsen.

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Vattenverksamheter som bedrivs för att producera elektrisk kraft har tvivelsutan en stor påverkan på miljöförhållandena i sjöar och vattendrag. Vattenkraften är dock inte den enda kategorin av vattenverksamheter med sådan miljöpåverkan och där behov av miljöförbättrande åtgärder finns. Exempel på andra sådana verksamheter och anläggningar är dammar uppförda för timmerflottning, flottleder (exempelvis strandskoning, ledarmar, rensningar), hamnar, farleder och markavvattningar.

I Värmlands län förekommer många dammar som inte är kraftverksdammar. Dessa utgörs framförallt av flottningsdammar, men även andra typer av dammar förekommer. Oavsett i vilket syfte en dammanläggning uppförts är miljöpåverkan i det dämnda vattendraget eller sjön likartad genom exempelvis indämning av strömvattenmiljöer, förändrad vattenregim och uteblivna möjligheter till passage förbi dammen för fisk och andra vattenlevande organismer. Även de dammar som inte är kraftverksdammar försvårar möjligheterna att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Utöver nämnda miljöpåverkan är ansvars- och rättsförhållandena beträffande vissa dammar och särskilt avseende flottningsdammar ofta oklara. Sådana oklarheter förorsakar problem för fastighetsägare och verksamhetsutövare samt andra som bedriver verksamhet upp- eller nedströms i samma vattendrag. Det kan exempelvis röra frågor om vattennivå i en dämjd sjö, oro vid tappning från en uppströms belägen damm eller risk för skador på anläggningar nedströms vid bristande eller uteblivet underhåll. Dessa förhållanden försvårar även länsstyrelsens tillsyn och i vissa fall (när det är fråga om äkta flottledsdammar) finns inte någon ansvarig ägare eller verksamhetsutövare att rikta eventuella tillsynsåtgärder mot. Förslag för att komma tillrätta med dessa förhållanden finns i vattenverksamhetsutredningens betänkanden (beträffande flottningsdammar se särskilt SOU 2014:35 s. 485-487, 492, 496-499).

Enligt länsstyrelsens mening är det mer rationellt och resurseffektivt om samtliga vattenanläggningar av ett visst slag (dammar) omfattas av samma bestämmelser och hanteras på likartat sätt. Det är därför angeläget att de föreslagna förändringarna av lagstiftningen justeras eller ändras så att de i vart fall även omfattar sådana dammar som inte är kraftverksdammar. En sådan justering eller utökning är nödvändig för att effektivisera arbetet med att nå en långsiktigt hållbar utveckling och förbättra förutsättningarna att i tid nå god ekologisk status.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Många delar i de föreslagna förändringarna är beroende av innehållet i den nationella plan som ska upprättas. Det faktum att planen ska upprättas av tre statliga verk i samverkan med många andra myndigheter kan medföra att det kommer att ta tid innan planen är färdig. Det är härvid viktigt att direktiven rörande den nationella planen utformas så att den kan fastställas utan onödig tidsutdräkt. Mot bakgrund av ovanstående och då ett av huvudmotiven till de föreslagna förändringarna uppges vara att säkerställa att rätt vattenstatus ska kunna nås behöver tidplanen harmoniseras med de tidsfrister som gäller för miljökvalitetsnormerna för vatten, vilket huvudsakligen är 2021 och 2027.

Förslaget att anläggningar och verksamheter som är lokaliserade till samma vattendrag ska prövas samordnat i tid är bra och bör även kunna medföra att framtagandet av erforderligt utredningsunderlag effektiviseras. Vid framtagande av den nationella planen anser länsstyrelsen att sådana kunskaper om regionala och lokala miljöförhållanden som länsstyrelsen besitter ska ges stor vikt så att exempelvis anläggningar i vattendrag där behovet av miljöanpassningsåtgärder av något skäl är mer trängande kan hanteras tidigt inom planens tidsplan.

Länsstyrelsen anser att planen förutom avvägningar avseende behov av elkraft och miljöanpassning även bör hantera behov av hänsyn till kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet bör därför ges samma möjligheter att påverka planens utformning som exempelvis länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Kammarkollegiet.

10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Vid vattenmål hos domstolarna företräder länsstyrelsen och andra myndigheter huvudsakligen miljöintressen och det ligger i sakens natur att sökanden har ett stort intresse i energiproduktion och reglerförmåga. Då miljöintresset och intresset av hög energiproduktion oftast får anses vara motstående ankommer det normalt på domstolen att i den mån lagstiftningen tillåter väga samman dessa intressen. Som länsstyrelsen uppfattat saken kommer den nationella planen bland annat att klargöra vilka inskränkningar i reglerförmåga och energiproduktion som till förmån för miljöintressena kan tillåtas i olika vattensystem och vid olika typer av anläggningar. Domstolen och parterna bör själva kunna förstå och tillämpa vad som kommer att framgå av den nationella planen. Att införa en ny roll – som inte är renodlad utan utgör en blandning av de intressen som redan är representerade vid domstolen – framstår därför som överflödigt och riskerar att göra processerna hos domstolarna blir rörigare och möjligen mer tidskrävande.

Enligt länsstyrelsens uppfattning är det lämpligare att domstolarna ges ansvaret för att säkerställa att intentionerna i den nationella planen ges genomslag i rättstillämpningen varför länsstyrelsen avstyrker införandet av denna nya roll i processen.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Länsstyrelsen kan instämma i förslaget om att ersätta miljökonsekvensbeskrivning med en annan form av underlagsmaterial under förutsättning att detta håller en så god kvalitet att det säkerställer att domstolarna kan föreskriva relevanta villkor för verksamheten. Länsstyrelsens erfarenhet är att många gånger finns betydande brister i de miljökonsekvensbeskrivningar som nu inges i ansökningsmål. Länsstyrelsen anser att lagstiftningen bör konkretisera vilka utredningar och underlag som ska biläggas en omprövningsansökan och ange en lägstanivå.

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

Förslaget är bra i den bemärkelsen att det – tillsammans med andra förslag – klargör att alla vattenverksamheter med koppling till elproduktion behöver förses med moderna miljövillkor. Vidare medför förslaget ett visst andrum för de verksamhetsutövare som driver småskaliga vattenkraftverk och ger utökad förutsebarhet i fråga om när prövning ska ske och det är bra att det tas ett samlat grepp i fråga om dessa vattenverksamheter.

Länsstyrelserna har under senare år inom ramen för sin tillsyn av vattenverksamheter hanterat många vattenkraftverk och dammar som saknar tillstånd. Ägarna av dessa anläggningar har i många fall förelagts att inom viss tid och även vid vite ansöka om tillstånd. För Värmlands del finns även flera ärenden under handläggning som rör sådana verksamheter. Av föreslagna övergångsbestämmelser (s. 33 i promemorian) framgår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 mars 2018 och att äldre bestämmelser fortsatt gäller för ärenden och mål som inletts före ikraftträdandet. Det nu föreslagna moratoriumet för tillståndslösa verksamheter och anläggningar kan uppfattas som orättvist av de verksamhetsutövare som har varit föremål för länsstyrelsens tillsyn.

Länsstyrelsen anser därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet kan vara lämpligt att utreda om det är möjligt att justera förslagen så att de verksamhetsutövare som redan förelagts att ansöka om tillstånd kan ges möjlighet till prövning enligt de nya bestämmelserna exempelvis under den tidsperiod som den nationella planen utarbetas.

Tillsynsärenden som initieras efter synpunkter eller klagomål från enskilda och som rör vattenhushållning vid dammar är vanligt förekommande hos länsstyrelsen och av rättspraxis framgår att tillsynsmyndigheten inte får besluta om några vattenhushållningsbestämmelser såsom gränser för dämning och sänkning eller minimitappning. Moratoriumet kan medföra att länsstyrelsens tillsyn försvåras under en flerårsperiod. Moratoriumet kan därför komma att påverka såväl enskilda som andra vattenrelaterade intressen negativt liksom även orsaka fortsatta miljöproblem.

Länsstyrelsen föreslår därför att regeringen utnyttjar det på annan plats beskrivna förslaget om generella föreskrifter till att föreskriva om försiktighetsmått som ska vidtas intill dess att prövning för moderna miljövillkor skett. Ett sådant försiktighetsmått kan exempelvis vara att en viss vattenmängd (förslagsvis medellågvattenföringen) ska släppas förbi

vattenkraftsanläggningar i väntan på prövning enligt nationella planen. En sådan lösning förhindrar och motverkar miljöproblem orsakade av torrläggning, begränsar påverkan på nedströms förekommande vattenrelaterade intressen och minskar risken för överdämning. Det kan möjligen även vara lämpligt med andra sådana försiktighetsmått.

På s. 95 i promemorian förs ett resonemang om att drift av anläggningar och verksamheter som saknar rättskraftiga tillstånd kan utgöra otillåten miljöverksamhet enligt vad som föreskrivs i 29 kap. 4 § miljöbalken. Att införa ett moratorium för verksamheter som samtidigt kan vara straffsanktionerade framstår inte som konsekvent varför dessa frågor bör utredas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I den del som förslaget innebär att en anmälan ska ske för att en verksamhet ska omfattas av moratoriet och den nationella planen menar länsstyrelsen att det i vissa fall kan bli svårt att bedöma om en verksamhet uppfyller kriterierna. Det kan exempelvis vara oklart i vilket syfte en anläggning ursprungligen uppförts och om den som gör anmälan har vattenrättslig rådighet. Det bör därför framgå av lagstiftningen att även sådana uppgifter ska ingå i en anmälan till den nationella planen.

10.7 Rättegångskostnader

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som innebär att sökanden inte längre ska stå för motparternas kostnader.

Den del i förslaget som innebär att den som fullföljer talan i högre rätt ska stå för rättegångskostnader riskerar att praxisbildning hämmas och medföra att underrättsdomar med icke relevanta miljövillkor inte överklagas av de myndigheter som har att bevaka miljöintressena.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker att båtnadsregeln i 11 kap. 6 § utmönstras. Enligt länsstyrelsens uppfattning utgör bestämmelsen en särreglering och det är välkommet att samma regler och förutsättningar ska gälla för vattenverksamheter som för andra verksamheter som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. Länsstyrelsen bedömer att ett avskaffande av bestämmelsen kan medföra att möjligheterna för småskaliga vattenkraftverk att få tillstånd för fortsatt drift ökar.

Ett avskaffande av bestämmelsen kommer inte förändra nuvarande förhållande där det ankommer på tillståndsmyndigheten (mark- och miljödomstolen) att göra avvägningen mellan nyttan av verksamheter som har begränsad betydelse för samhällets energiförsörjning men samtidigt kan ha en stor lokal påverkan på vattenmiljöförhållandena och ta ställning till om verksamheten ska anses tillåtlig enligt balkens bestämmelser.

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

Det är bra att lagstiftningen förtydligas i detta avseende.

10.11 Lagligförklaring

Bestämmelsen är i sin nuvarande form otidsenlig och rimmar illa med miljöbalkens intentioner. På s. 137-138 i förslaget sammanfattas rättsläget i fråga om lagligförklaring av anläggningsdelar som hör till ett vattenkraftverk. Länsstyrelsen menar att beskrivna förhållanden och resonemang (att ett bibehållande av anläggningen och den vattenverksamhet som bedrivs med densamma är så tätt sammanflätade att det med hänsyn till miljöbalkens intentioner inte är ändamålsenligt eller lämpligt att pröva anläggningens laglighet enligt äldre bestämmelser) inte är begränsade till anläggningar för vattenkraft utan omfattar alla dammanläggningar. Länsstyrelsen anser att förslaget bör omformuleras så att den förändrade lagstiftningen i vart fall exkluderar alla dammanläggningar (oavsett i vilket syfte de används) från möjligheten till lagligförklaring.

Lagligförklaring kan möjligen fortsatt vara lämpligt avseende vissa andra vattenanläggningar såsom exempelvis kajer och andra anläggningar i vattenområdets periferi. Om inte bestämmelsen ska utmönstras i sin helhet bör den i vart fall anpassas enligt vad som beskrivits i föregående stycke.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Formuleringen att ändringstillstånd får meddelas när det är *lämpligt* ger stort tolkningsutrymme och det får antas att verksamhetsutövare och myndigheter även fortsättningsvis kommer att ha skilda uppfattningar om vid vilka förhållanden det är lämpligt med ändringstillstånd. För att skapa en förutsägbarhet för verksamhetsutövarna och en hanterbarhet för myndigheterna vill länsstyrelsen därför starkt understryka vikten av att bestämmelsen ges en entydig utformning så att det redan av lagstiftningen går att uttyda när förutsättningar att meddela ändringstillstånd föreligger och vilka typer av ändringar som kan omfattas av bestämmelsen.

10.15 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet

Länsstyrelsen är positiv till förslaget och menar att det är möjligt och lämpligt att – i avvaktan på prövning enligt nationella planen – meddela generella föreskrifter som innebär att vissa försiktighetsmått ska vidtas.

Vid många anläggningar som bibehålls och drivs under åberopande av äldre rättigheter eller tillstånd enligt äldre vattenlagen och vattenlagen förekommer nolltappning och torrläggning av naturfåror. För att motverka den miljöpåverkan som sådan drift medför och för att underlätta möjligheterna att nå miljö kvalitetsnormerna, för att inte medföra vattenbrist hos andra intressenter nedströms anläggningarna samt för att minska risken för överdämning kan en generell föreskrift om minimitappning till naturfåran meddelas. Förslagsvis kan sådan minimitappning fastställas till medellågvattenföringen (MLQ).

10.16 Miljörapport

Länsstyrelsen tillstyrker att skyldighet att inlämna miljörapport införs. Miljörapporterna bör kunna bidra till att underlätta länsstyrelsens tillsynsverksamhet och underlätta verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll. Det bör förtydligas hur ofta miljörapport ska lämnas in och det bör även (i likhet med bestämmelserna om miljöfarliga verksamheter) införas sanktionsavgifter för den som inte i tid lämnar in miljörapport. Det bör också anges när miljörapport första gången ska lämnas in.

Landshövding Kenneth Johansson har fattat beslut om detta yttrande. Handläggare Tomas Keiner har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsråd Johan Blom, verksamhetschef Torben Ericson och enhetschef Christina Hägglund.

Bifogas: Länsstyrelsen yttrande 160518 angående småskalig vattenkraft



Landshövdingen
i Värmlands län

Datum: 2016-05-18

Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Beträffande miljöanpassning av mindre vattenkraftverk

Vattenfrågorna har under senare tid alltmer kommit i fokus inte minst mot bakgrund av de åtgärder som krävs för att vi ska uppnå god ekologisk status i våra vatten. En dialog har förts mellan Havs- och Vattenmyndigheten, Energimyndigheten och kraftverksintresset gällande vattenkraftens miljöanpassning och behoven av fossilfri energi. Vattenverksamhetsutredningen har lämnat sina betänkanden om en moderniserad hantering av vattenfrågorna i miljöbalken etc.

Genom uppdragen inom vattenförvaltningens åtgärdsplan, tillsynsansvaret enligt miljöbalken och genom under åren särskilda uppdrag i vårt regleringsbrev arbetar vi praktiskt med åtgärder för att uppnå god ekologisk status i vattnen.

En betydande orsak till att vattnen i länet inte uppnår god ekologisk status är den stora förekomsten av dammar och kraftverk vilka bland annat påverkar konnektivitet och hydrologisk och morfologisk status. De flesta vattenanläggningarna och vattenverksamheterna saknar tillstånd med villkor enligt miljöbalken. I många fall saknas tillstånd helt. Detta försvårar möjligheterna att utföra tillsyn och möjligheterna att uppnå vattenmiljömålen.

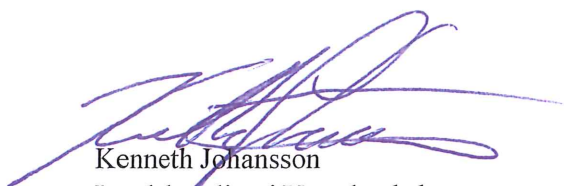
Moderna tillstånd med lämpliga villkor för vattenanläggningar och vattenverksamheter är nödvändiga för att vi ska uppnå vattenmiljömålen. Emellertid är systemet för tillståndprocesser både komplicerade och kostsamma såväl för samhället som för den enskilde. Vattenverksamhetsutredningen har ingående diskuterat dessa frågor.

Jag är medveten om att regeringen förbereder en proposition med anledning av vattenverksamhetsutredningens betänkanden. Jag vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på situationen för de mindre vattenkraftverks- och dammägarna. I många fall rör det sig om verksamheter med begränsad ekonomi. Tillståndprocessen innebär stora kostnader för verksamhetsutövaren dels för en nödvändig miljökonsekvensbeskrivning och dels för själva domstolsprocessen med bland annat kostnader för deltagande myndigheter. Dessa kostnader är många gånger, med hänsyn till verksamheternas småskalighet och elprisets nuvarande nivå, mycket svåra att bära för den enskilde.

Det är därför, enligt min mening, befogat att se över kraven och processen för att få till stånd moderna tillstånd med miljövillkor för en befintlig verksamhet med svag

ekonomisk bärkraft såväl ur samhällets synpunkt som för den enskilde verksamhetsutövaren. För den enskilde med syfte att minimera kostnaderna för tillståndsprocessen så att det ekonomiska utrymmet kan läggas på själva miljöanpassningen och för samhället med syfte att effektivisera och påskynda processen att få nya miljöanpassade tillstånd.

I debatten har också framförts förslag om någon slags kollektiv fondfinansiering för att bestrida kostnader för miljöanpassningen. Det vore värdefullt om en sådan lösning kunde utredas vidare.



Kenneth Johansson
Landshövding i Värmlands län