



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2017-09-25

Ärendebeteckning
539-6498-2017
Arkivbeteckning
539

1(8)

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

Yttrande över promemoria Vattenmiljö och vattenkraft (dnr M2017/01639/R)

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker huvuddelen av förslagen i promemorian och anser att lagändringarna är nödvändiga för att svensk vattenkraft ska uppfylla moderna miljökraV. Vi är däremot tveksamma om förslagen är tillräckliga för att uppfylla EU:s ramdirektiv för vatten, särskilt med tanke på att miljökvalitetsnormerna ska vara uppfyllda 2021 eller 2027. Det krävs därför en tydligare ambition när alla verksamheter ska ha genomgått en prövning för moderna miljövillkor, och denna ambition måste följa de tidsramar som sätts av miljökvalitetsnormerna. Alla inblandade myndigheter måste dessutom tilldelas de resurser som krävs för att säkerställa en hög prövningstakt. Vi delar inte promemorians uppfattning att länsstyrelsen kan hantera kostnaderna av de föreslagna ändringarna inom ramanslaget.

Det är viktigt att regeringen skyndsamt ser över resterade bestämmelser för vattenverksamheter då det inte är hållbart med en särreglering för anläggningar som producerar vattenkraftsel. En fråga av stor betydelse är den långsiktiga finansieringen av länsstyrelsens tillsyn. Vi anser att det mest resurseffektiva är att införa årliga fasta tillsyns- och prövningsavgifter som direkt tillfaller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen tillstyrker särskilt följande förslag:

- Skyldigheten att ha moderna miljövillkor.
- Nationell plan för moderna miljövillkor.
- Omprövning för moderna miljövillkor där verksamhetsutövaren ansvarar för att miljövillkoren är moderna och utredningskostnaden.
- Att lagligförklaring tas bort.
- Att utgångspunkten för prövningens omfattning vid ändring ska vara densamma som för miljöfarliga verksamheter.
- Att rätten till ersättning vid omprövning tas bort.
- Lagändringarna för att uppfylla ramdirektivets krav på att förhindra försämringar och inte äventyra att miljökvalitetsnormen uppnås.
- Förtydligandet kring miljöbalkens bestämmelser om rättskraft för äldre tillstånd och rättigheter.

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag:

- Krav på sakkunnig som företräder den nationella planen.
- Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning för moderna miljövillkor.
- Att båtnadsregeln tas bort.
- Definitionen av vad som utgör en och samma vattenverksamhet.

Svar på de särskilda frågorna i promemorian

Nej, vi anser inte att det finns ett behov av att införa ett moratorium för andra typer av vattenverksamheter. Dessa kan hanteras inom ramen för länsstyrelsens vanliga tillsyn.

Ja, ersättningsskyldigheten ska tas bort av de anledningar som framförs i promemorian.

10.1 Skyldigheten att ha moderna miljövillkor

Länsstyrelsen instämmer i förslaget. Däremot anser vi att en tidsbegränsning på 50 år är för lång tid för att säkerställa att miljövillkoren hålls moderna. Detta kan kanske delvis kompenseras av att specifika villkor har en kortare uppdateringstid.

Det är positivt med förslaget att en dom ska innehålla de villkor som krävs för att skydda värdefulla kulturmiljöer.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Frågor som rör skydd och vård av kulturmiljöer

Det är oklart hur kulturmiljöfrågorna ska vägas in i den nationella planen. Det kan därför vara lämpligt att ge Riksantikvarieämbetet ett tydligt uppdrag att vägleda länsstyrelserna i detta arbete. Det är också viktigt att Riksantikvarieämbetet medverkar i framtagandet av planen.

Indelning i prövningsgrupper

Länsstyrelsen delar promemorians uppfattning att det är viktigt att verksamheter i samma vattendrag eller avrinningsområde prövas på ett samordnat sätt. Däremot anser vi att en indelning i prövningsgrupper inte är tillräckligt för att säkerställa detta. Om prövningen inte sker på ett samordnat sätt är risken stor att miljövillkoren inte blir ändamålsenliga i ett vattensystemperspektiv. Denna risk uppkommer främst i stora reglerade älvar där vattenkraftverken i mycket hög grad påverkas av varandras vattenhushållning.

Det finns därför ett stort behov av att kunna utreda vad som är rimliga miljövillkor, och hur dessa påverkar reglerkraften, på vattensystemnivå. Om vattenkraftbranschen inte gör detta själva kan en lösning vara att utse en

myndighet som får ansvaret att samla in, lagra och analysera flödesdata för hela vattensystem. SMHI är en lämplig myndighet för detta uppdrag.

Länsstyrelsens roll i den nationella planen

Det är lämpligt att huvudansvaret för att ta fram den nationella planen ligger på Havs- och vattenmyndigheten. Vi vill däremot understryka vikten av att länsstyrelsen ges stora möjligheter att delta i arbetet med att ta fram och utforma planen. Detta är av stor betydelse eftersom arbetet med att klassificera miljö kvalitetsnormerna kommer att vara helt integrerat med den nationella planen.

Anmälan för att omfattas av planen

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att verksamhetsutövaren ska få fyra månader på sig att lämna in en anmälan om att ingå i den nationella planen.

10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en sakkunnig ska företräda den nationella planen vid alla domstolsprövningar. Motiveringen till detta är följande:

- Det är mycket svårt för en person att ha alla de efterfrågade kompetenserna som krävs för uppdraget.
- Planen ska endast visa på en nationell helhetssyn och inte ersätta den individuella prövningen. Detaljeringsgraden kommer därför inte vara hög, vilket gör det svårt att säkerställa att alla sakkunniga gör samma tolkning av planen och föreslår likvärdiga miljövillkor. Detta försvåras ytterligare av att det kommer att behövas ett stort antal sakkunniga om de ska delta i varje prövning.
- Det finns inte ett behov av en sakkunnig då de inblandade myndigheterna kan företräda planen om det behövs.
- Det är inte skäligt att verksamhetsutövaren alltid ska betala för ett sakkunnigutlåtande.

Om regeringen anser att det finns ett behov av att inhämta ett särskilt yttrande om förenligheten med den nationella planen anser vi att Havs- och vattenmyndigheten är mest lämpade för uppdraget. Ett sådant yttrande måste också beakta kulturmiljöaspekterna.

10.4 Omprövning för moderna miljövillkor

10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna

Länsstyrelsen delar promemorians uppfattning att det är verksamhetsutövaren som ska ansvara för att miljövillkoren är moderna. Det är också viktigt att tillståndet ska kunna återkallas om det krävs för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna.

Av promemorian framgår det att länsstyrelsen ska kunna ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad ifall de inte själva gör det. Detta är inte en lämplig hantering. Ifall en verksamhetsutövare, efter ett föreläggande, inte fullgör sin skyldighet att ansöka om omprövning så gäller inte längre undantaget från att ha moderna miljövillkor. I sådana fall får verksamheten inte längre bedrivas och anläggningen ska rivras ut. Att myndigheterna ska ansöka om omprövning i dessa fall stämmer inte överens med utgångspunkten att det är verksamhetsutövarens ansvar att villkoren är moderna. En myndighetinitierad omprövning kommer dessutom att kräva stora resurser, resurser som inte täcks av förslaget att verksamhetsutövaren ska stå för omprövningskostnaderna i domstolen.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor inte behöver innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Vi anser istället att det finns stora fördelar för alla parter med ett obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning.

Promemorian hänvisar till prop. 2016/2017:200 som motivering till att en ansökan om omprövning inte ska omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Propositionen hänvisar i sin tur till prop. 2001/02:65. Av denna proposition framgår att motivet till att inte ha obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivningar grundar sig på att det ansågs vara för komplicerat och resurskrävande att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning i de fall ansökan skedde på myndigheternas initiativ. En ansökan om omprövning på verksamhetsutövarens initiativ ansågs inte heller behöva en miljökonsekvensbeskrivning då detta skulle vara ett enklare alternativ till en helt ny tillståndsprövning. Därför är kriterierna för vad som kan omprövas restriktiva, t.ex. att det är uppenbart att villkoret inte längre behövs.

Omprövning för moderna miljövillkor sker på verksamhetsutövarens initiativ och gäller hela verksamheten. Huvuddelen av verksamheterna har dessutom tillstånd enligt 1918-vattenlag, med mycket liten eller ingen miljöhänsyn. Detta innebär att prövningarna kan bli mycket omfattande. Motiveringen i promemorian till varför omprövning inte ska omfattas av kravet på miljökonsekvensbeskrivning är därför inte relevant.

Vår bedömning är att ett krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken kommer att resultera i mer fullständiga och lämpligt avgränsade ansökningar. I och med detta kommer processen i domstolen bli mer effektiv vilket innebär en resursbesparing för alla inblandade parter.

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

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att som nollalternativ beskriva hur förhållandena förväntas utvecklas om tillstånd inte ges, dvs. att anläggningen rivs ut.

10.7 Rättegångskostnader

Länsstyrelsen delar promemorians förslag att det inte längre ska vara möjligt att kräva ersättning för rättegångskostnader. Vi ser dock inte att våra kostnader för att föra talan i tillståndsmål kommer att minska i och med de nya bestämmelserna. Antalet prövningar i domstolen kommer att öka. Detta leder till en ökad kostnad för länsstyrelsen då vi kommer att delta i alla prövningar. Minskningen i behovet av omprövning på länsstyrelsens initiativ har ingen praktisk betydelse då detta i princip inte sker idag. Under de senaste 25 åren har vi i Västerbotten inte initierat en enda omprövning av ett vattenkraftverk, och bara deltagit i en omprövning som skedde på Kammarkollegiets initiativ.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Vi anser inte att de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna överlappar i sådan grad att båtnadsregeln kan tas bort. Om bestämmelsen tas bort är risken stor att skyddet för miljön försvagas. Vi anser också att konsekvenserna av att båtnadsregeln tas bort inte är tillräckligt utredda då det påverkar alla vattenverksamheter, inklusive markavvattning. Länsstyrelsen anser därför att båtnadsregeln tills vidare ska finnas kvar.

10.11 Lagligförklaring

Länsstyrelsen instämmer i förslaget men anser att det ska utvidgas till att omfatta alla vattenverksamheter. Det saknas skäl till att behålla möjligheten att lagligförklara anläggningsdelar för övriga vattenverksamheter. Vi vill påminna om att Vattenverksamhetsutredningen ansåg att möjligheten att lagligförklara anläggningar helt skulle tas bort.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Miljöprövningen av vattenverksamheter bör avgränsas enligt samma principer som prövningen av miljöfarliga verksamheter

Länsstyrelsen instämmer i förslaget som innebär att det vid ändring av en vattenverksamhet så ska tillståndet som huvudregel omfatta hela verksamheten.

Vad som ska anses vara en och samma vattenverksamhet

Länsstyrelsen avstyrker denna del av förslaget. Definitionen riskerar att dela upp vattenverksamheter som har ett tydligt verksamhetsmässigt och miljömässigt samband, men som saknar en teknisk sammankoppling. Detta

överensstämmer inte med miljöbalkens syn på en samlad prövning och gör det svårt att föreskriva rimliga miljövillkor, om definitionen tillämpas strikt. Det framgår dessutom av promemorian att det kommer vara svårt att avgöra vad som är en och samma vattenverksamhet.

Det saknas en tydlig motivering till behovet av den nya definitionen samt vilka konsekvenser det innebär för prövning och tillsyn av alla olika vattenverksamheter. Länsstyrelsen kan i nuläget inte se att definitionen innebär några fördelar utan bara risker. Här följer ett par exempel på varför definitionen inte är lämplig:

- Vattenkraftverk har ofta vattenanläggningar som hör till verksamheten men som inte är direkt eller tekniskt sammankopplade. Det kan t.ex. vara fråga om dammdelar som dämmer samma vattenområde men som separeras av naturliga landmassor, eller dammar (grunddammar, spegeldammar) som uppförts som skadeförebyggande åtgärder men som ligger längre ner i vattendraget. Enligt den nya definitionen är detta fristående vattenverksamheter.
- Definitionen överensstämmer inte med definitionen på dammanläggning i Svenska kraftnäts föreskrift om konsekvensutredning (SvKFS 2014:1). Enligt deras definition behöver dammarna inte vara direkt sammankopplade med varandra för att anses vara samma verksamhet.

Problemet med den föreslagna definitionen går att lösa om man stryker kravet på direkt eller teknisk sammankoppling.

10.14 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav

Länsstyrelsen instämmer i förslagen. Även om Weserdomen gäller idag så blir det tydligare genom de föreslagna ändringarna i 2 kap, 5 kap. och 22 kap. miljöbalken. Det är av särskild vikt att förslaget i 24 kap. 10 § miljöbalken går igenom, dvs. att det är möjligt att ställa de villkor som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm vid en omprövning för moderna miljövillkor.

10.14.5 Statlig kontroll av kommunernas beslut om undantag

Länsstyrelsen instämmer i förslaget.

10.14.6 Skyldighet för Mark- och miljödomstolen att inhämta yttrande från vattenmyndigheten

Det är lämpligt att inhämta vattenmyndighetens yttrande i de fall utredningarna i målet visar att den nuvarande klassificeringen av vattenförekomsten kan vara fel, och att detta har betydelse för utgången i målet. Det är däremot osäkert om det är möjligt att ändra klassificeringen inom den tid som målet pågår.

10.16 Miljörapport

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att införa miljörapporter för vissa vattenverksamheter. De exempel på uppgifter som ska finnas med i en miljörapport utgör en bra början.

10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

Länsstyrelsen instämmer i förslaget. Det är särskilt bra att det blir tydligt att undantaget bara gäller åtgärder vid befintliga anläggningar.

11 Konsekvensanalys

11.3 Omprövning för moderna miljövillkor

Konsekvensutredningen underskattar kraftigt resursbehovet för länsstyrelserna. Förslaget innebär att ca 7 400 verksamheter ska omprövas för moderna miljövillkor där länsstyrelsen, som regional företrädare, förväntas delta i varje prövning. Detta kommer att innebära en stor ökning av antal vattenkraftrelaterade mål som prövas i domstolen. Målen kommer dessutom att kräva en större arbetsinsats då de av sin karaktär är mer omfattande och komplexa än ett normalt vattenkraftsärende idag. Vi ser inte att vår arbetsinsats kommer att bli avsevärt mindre om det införs ett krav på sakkunnigutlåtande kring den nationella planen.

Som vi framfört tidigare i yttrandet så medför minskningen av behovet av omprövningar på vårt initiativ i praktiken ingen resursbesparing, då detta inte sker i någon omfattning idag. Bristen på myndighetsinitierade omprövningar är också en anledning till att behovet av att genomföra lagförslaget är så stort.

Övriga synpunkter

Ändringar i förordningen om vattenverksamhet m.m.

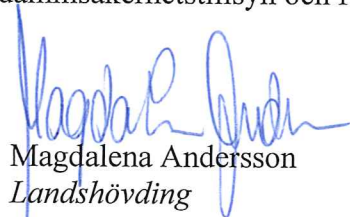
Enligt 27 § ska den nationella planen ange när tillståndsprövningen för moderna miljövillkor bör ges in. Det är tveksamt om ett bör-krav är tillräckligt för att länsstyrelsen ska kunna förlägga en verksamhetsutövare att lämna in en ansökan om omprövning ifall tidsplanen inte följs. Vi föreslår därför att ordet byts ut mot ska.

Enligt 33 § ska alla vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel omfattas av den nationella planen, om verksamheten påbörjades före 2017. Av 36 § framgår att dessa verksamheter får bedrivas utan tillstånd om de påbörjades före utgången av 2015. Det är tydligt av promemorian att endast lagliga verksamheter ska omfattas av moratoriet, men det framgår inte av lagtexten. Denna otydlighet kan leda till olika tolkningar av vilka verksamheter som omfattas av moratoriet och bör därför ses över.

Behov av ytterligare lagändringar gällande bestämmelserna kring vattenverksamheter

Nuvarande förslag berör inte alla vattenverksamheter och inte alla bestämmelser kopplade till vattenverksamheter. Vi anser att det finns ett stort behov av att snarast se över resterade bestämmelser och göra de lagändringar som krävs för att alla vattenverksamheter till fullo ska införlivas i miljöbalkens system. Det är inte heller långsiktigt hållbart att ha olika bestämmelser för olika typer av vattenverksamheter.

Länsstyrelserna har haft det svårt att prioritera tillsynen av vattenverksamheter då det saknas resurser. Systemet med timdebitering av tillsynsavgifter gör det svårt att bedriva ett effektivt tillsynsarbete. Vi anser därför att det ska införas fasta årliga tillsyns- och prövningsavgifter och att dessa avgifter direkt ska tillfalla länsstyrelsen. Detta system har införts för dammsäkerhetstillsyn och fungerar väl.


Magdalena Andersson
Landshövding


Tina Buckland
Miljöhandläggare