



Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft

Er beteckning: Dnr M2027/01639/R

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen Västernorrland stödjer förslaget att införa nya bestämmelser om omprövning för moderna miljövillkor av vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel. Länsstyrelsen kan också tillstyrka systemet med att omprövningar ska ske enligt en övergripande nationell prövningsplan, men endast under förutsättning att planen utarbetas och beslutas enligt vattenförvaltningens regler och systematik. Det får heller inte ges utrymme för verksamheter av betydelse för energisystemet att hamna utanför planens tillämpningsområde, varför länsstyrelsen avstyrker det föreslagna systemet med frivillighet i verksamhetsutövers anslutning till planen. Länsstyrelsen anser med ledning av det ovan anförda att det krävs ändringar i den föreslagna regleringen, vilka redogörs för i våra mer detaljerade synpunkter (avsnitt 10.2).

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en sakkunnig förordnad av regeringen ska företräda den nationella planen i omprövningsärenden i mark- och miljödomstol. Detta bland annat eftersom sakkunniga inte ska företräda något intresse eller ändamål samt att den nationella planen måste vara tillräckligt tydlig att kunna tolkas utan experthjälp. Länsstyrelsen anser istället att domstolen till stöd för sin bedömning av förhållandena kring den enskilda anläggningen ska kunna förordna två opartiska sakkunniga med olika inriktning. En sakkunnig som bedömer de biologiska förutsättningarna inom vattensystemet och relaterar detta till nationella naturvärden och en som bedömer de energimässiga aspekterna.

Länsstyrelsen konstaterar att promemorians förslag sammantaget inte är tillräckliga för att uppfylla EU-rättens krav. Detta gäller dels den tjugoåriga tidsramen för att införa moderna miljökrav, dels brister i bestämmelsernas utformning. I våra mer detaljerade synpunkter tillstyrks och avstyrks vissa delar, medan vi föreslår förändringar i andra delar, främst för att bättre tillgodose EU-rätten.

Promemorians bedömning av de resurser som myndigheterna behöver för att effektivt hantera sina nya uppgifter är orealistisk. Länsstyrelsens, inklusive vattenmyndigheternas, nya och betydligt utökade uppgifter måste motsvaras av en resursförstärkning för att myndigheterna inte ska bli en flaskhals i genomförandet av den nya miljöprocessen för vattenkraftsverksamheter.

Det bör åligga verksamhetsutövaren att det finns tillräckligt kunskapsunderlag till skydd för kulturmiljön i samband med omprövningarna enligt prövningsplanen. Kulturmiljöfrågorna måste också bevakas i ett tidigt skede vid omprövningarna oavsett om det finns bestämmelser om samråd eller inte.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ändringen av 5 kap. 3 § miljöbalken, avseende tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten. Detta är ett viktigt tydliggörande av Weserdomen och praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att tillståndsmyndigheten ska kunna medge undantag från de krav som ska ställas enligt 5 kap. 3 § MB under vissa särskilt angivna förutsättningar. Det bör dock inte vara möjligt för en domstol att besluta om ett sådant undantag (dvs. att tillåta verksamheten trots att den medför att miljö kvalitetsnormen inte kan nås) om inte den berörda vattenmyndigheten har medgett det genom ett särskilt yttrande.

Länsstyrelsen konstaterar att det återstår arbete vad gäller utformningen av den fondlösning som ska bekosta verksamhetsutövares miljöåtgärder i vattenkraften. Länsstyrelsen är angelägen om att fonden ska kunna användas brett och på sådant sätt att kraftverksägare med olika förutsättningar vad gäller anläggningarnas storlek och andra förhållanden behandlas lika.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till ändring i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, dvs. att det ska bli obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade om förutsättningarna för det är uppfyllda. Länsstyrelsen ifrågasätter även behovet av ändringar i 4 kap. 9 och 10 §§ samma förordning.

Nedan följer mer utvecklade synpunkter

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Det ska finnas en skyldighet att ha moderna miljövillkor men myndigheterna måste kunna initiera omprövning i angelägna fall och villkoren bör tidsbegränsas till 20 år

Länsstyrelsen tillstyrker att det ska finnas en skyldighet för vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel att ha moderna miljövillkor och att verksamhetsutövaren ansvarar för att villkoren hålls moderna.

För att uppfylla miljöbalkens och EU-rättens krav, till exempel när ny kunskap tillkommer, krävs dock en "ventil" för när i tiden en uppdatering av villkoren kan göras genom tillsyn och prövning. Det är viktigt att behöriga myndigheter i akuta och angelägna fall (dvs. när särskilda skäl föreligger) kan bedriva tillsyn och även begära omprövning av verksamheter i enlighet med

24 kap. miljöbalken och 7 kap. 13-16 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Enligt promemorian definieras moderna miljövillkor vara villkor yngre än tjugo år. Efter det att en anläggning erhållit nya villkor bör följaktligen tillståndet i uppdateras inom tjugo år för att hållas modernt. Detta är ett rimlig intervall för en översyn och uppdatering av villkoren, även om inte alla villkor kan förutses behöva bli ändrade. För de delar där det inte behövs en uppdatering blir det ändå inte fråga om någon mer omfattande prövning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att det bör vara möjligt att bestämma olika tider för uppdatering för olika villkor.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

En nationell prövningsplan kan fungera om den följer vattenförvaltningens regler - justeringar av förslagen är nödvändiga

Länsstyrelsen tillstyrker att systemet med att omprövningar ska ske enligt en övergripande nationell prövningsplan, under förutsättning att planen utarbetas och beslutas enligt vattenförvaltningens regler och systematik och att det inte heller ges utrymme för verksamheter av betydelse för energisystemet att hamna utanför planens tillämpningsområde. Följande ändringar i den föreslagna regleringen behövs.

- a. Det föreslagna förhållandet mellan planen och vattenförvaltningen är inte förenligt med ramdirektivet för vatten, om inte kriterier för planens innehåll och avvägningar inom ramen för planen utformas enligt bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen när det gäller påverkan på och förutsättningarna för att följa MKN för vatten. Det är särskilt viktigt att krav och kriterier för utpekande av KV/KMV och fastställande av ekologisk potential följs när planen upprättas. Med promemorians förslag är det uppenbart att det kommer att bli fråga om dubbelarbete och dubbelkommando i olika arbetsprocesser. Vattenmyndigheterna gör redan detta arbete, och det enda som planen tillför är en nationell samordning (utöver vattendistriktsnivån). Nationell samordning kan åstadkommas betydligt enklare genom en sammanvägning av det arbete som görs på vattendistriktsnivån. Detta utan att etablera ett nytt, parallellt system med oklara kriterier och förutsättningar.

Det är fullt möjligt att väga in en nationell helhetssyn i arbetet med KV/KMV och ekologisk potential, och det arbetet ska sedan vara styrande för myndigheternas arbete med prövningarna. Inom ramen för det nuvarande systemet, med vattenmyndigheterna som ansvariga för KV/KMV-processen och vattenförvaltningens beslut, behöver systemet därför utformas så att vattenmyndigheterna utarbetar prövningsplaner för sina respektive distrikt, i samverkan med de berörda myndigheterna (HaV, SvK, STEM m.fl.). Beslut om planerna kan sedan fattas antingen av

vattenmyndigheterna, regeringen eller av en nationell myndighet. Det rimliga är dock att planerna beslutas av vattenmyndigheterna inom ramen för det ordinarie arbetet, t.ex. som ett eller flera delåtgärdsprogram.

För att åstadkomma en nationell samordning och helhetssyn bör det införas en bestämmelse som ålägger vattenmyndigheterna att i samverkan med de nationella myndigheterna samordna arbetet med planerna, så att de återspeglar en nationell helhetssyn på behovet av avvägningar mellan vattenmiljö- och energiförsörjningsintressena.

- b. Med ovanstående utformning krävs det ingen anpassning av vattenförvaltningens beslut och arbete till planen, utan det blir en sammanhängande process som hanterar alla relevanta frågor inom samma ram och med samma utgångspunkter, i enlighet med EU-rätten. Planerna kommer också på detta sätt att resultera i fastställande av miljökvalitetsnormer för berörda vattenförekomster, som blir styrande för prövningsmyndigheternas bedömningar av vilka åtgärder som behövs till följd av planen och när de behöver vidtas. Det uppstår då inte heller någon osäkerhet eller otydlighet i fråga om planernas rättsliga status och förhållandet mellan olika styrmedel. Med den modell som föreslås i promemorian kommer det att finnas en uppenbar risk för målkonflikter mellan den nationella prövningsplanen och beslut om miljökvalitetsnormer m.m. inom vattenförvaltningen, vilket kommer att skapa väsentliga tillämpningsproblem. De problemen löser man inte genom att ange att vattenmyndigheterna ska anpassa sitt beslutsfattande till vad som framgår av planen, eftersom en sådan anpassning bara är möjligt inom ramen för de kriterier som följer av RDV och de svenska bestämmelser som genomför direktivet. Om beslut enligt planen inte följer dessa bestämmelser kommer det istället att uppstå en regelkonflikt som inte går att lösa.
- c. Det är inte genomförbart med ett system där det är frivilligt för verksamhetsutövarna att anmäla sig till planen för omprövning. Eftersom grundkravet enligt bl.a. Energiöverenskommelsen är att alla vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel ska få moderna miljövillkor i enlighet med EU-rättens krav, måste det säkerställas att alla sådana verksamheter faktiskt blir föremål för omprövning inom den närmaste tioårsperioden (om man ska följa RDV:s måltidpunkter) eller i vart fall de närmaste tjugo åren (om man använder förslagets utgångspunkt). Eftersom grundproblemet är att nuvarande system för omprövning inte fungerar, så kommer en reglering där alternativet till omprövning enligt prövningsplanen är det nuvarande systemet, att leda till att det inte blir någon ökad åtgärdstakt eller omprövningar enligt förslaget och Energiöverenskommelsen. De verksamhetsutövare som inte vill bli föremål för omprövning kan avstå från att anmäla sig till planen eller dra tillbaka sin anmälan, och kommer då knappast att behöva räkna med att bli föremål för prövning under lång tid framöver. Mot den bakgrunden anser länsstyrelsen att alla tillståndsprovade verksamheter för produktion av vattenkraftsel ska ingå i prövningsplanerna. Det ska

alltså vara obligatoriskt, för redan tillståndsprövade verksamheter att ingå i systemet och blir föremål för omprövning.

- d. För verksamheter helt utan tillstånd (dvs som kommit till före införandet av 1880 års vattenrättsförordning eller som av annan anledning saknar tillstånd) bör det inte vara möjligt att ingå i omprövningssystemet, utan de ska istället bli föremål för tillståndsprövning antingen till följd av föreläggande från tillsynsmyndigheten eller vid en viss sista tidpunkt som bör slås fast i lagstiftningen.

Länsstyrelsen anser dessutom att kulturmiljöfrågor även fortsatt ska lyftas in i vattenmyndigheternas ordinarie vattenförvaltningsarbete och att det är viktigt att kunskapsunderlag tas fram till skydd för kulturmiljön. Sådant underlag, avseende inventering, dokumentation och kulturhistorisk värdering av kulturmiljöer, bör det också åligga verksamhetsutövaren att ta fram i samband med prövning/omprövning. Underlagen ska beakta olika typer av kulturmiljöer, allt från äldre sågar, kvarnar, flottningskonstruktioner, dammkonstruktioner och liknande i vattendragen till förhistoriska boplatser och gravar längs vattenmagasinens stränder, vilka ofta är utsatta för kraftigt ökad erosion till följd av regleringen. Det bör också vara i samråd inför prövning och vid själva prövningen som avvägningar mellan intressen sker och behovet av försiktighetsåtgärder gentemot kulturmiljön fastställs.

10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

En sakkunnig bör inte företräda den nationella planen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att sakkunniga förordnade av regeringen ska företräda den nationella planen i omprövningsärenden i mark- och miljödomstol. För det första ska sakkunniga inte företräda något särskilt intresse eller ändamål något utan ge ett objektiva och opartiska utlåtande utifrån sin erfarenhet och kunskap i sakfrågorna. För det andra ska det framgå av planen vilka avvägningar som har lett fram till bedömningen om vilka verksamheter som ska prövas i vilken ordning och vilken samordning av prövningarna som ska ske. Planen bör inte kunna bli så svårtolkad eller otydlig att det behövs en sakkunnig för att tolka eller förklara den. Det är i så fall tillräckligt att den eller de myndigheter som har utarbetat planen redovisar utredningen och skälen bakom bedömningarna i den. För det tredje är det inte sannolikt att det finns någon eller några personer som ensamma har den förväntade sakkunskapen inom både vattenmiljö- och energiförsörjningsfrågor.

Länsstyrelsen anser att det måste vara prövningsmyndigheten som står för den slutliga avvägningen mellan olika intressen och mellan åtgärder till skydd för miljön övrig samhällsnytta. Vidare är det olämpligt, som föreslås, att en sakkunnig själv har arbetat med planen och är anställd vid någon av de centrala myndigheter som är part med talerätt i målen.

Oavsett vilka myndigheter som ansvarar för framtagandet av planen är tanken att kunskapsnivån avseende vattenkraftanläggningarna, deras vikt i energisystemet och deras miljövärden ska vara tillräcklig för indelning i prövningsgrupper för samordnad prövning. Länsstyrelsen menar dock att det för domstolens slutliga avvägningar i det enskilda fallet krävs kunskaper med betydligt högre detaljeringsgrad om de lokala förutsättningarna avseende såväl vattenmiljö som energiproduktion. Länsstyrelsen anser därför att domstolen till stöd för sin bedömning av förhållandena kring den enskilda anläggningen/verksamheten och av parternas framställningar kan förordna två opartiska sakkunniga med olika inriktning. En sakkunnig som bedömer de biologiska förutsättningarna inom vattensystemet och en som bedömer de energimässiga aspekterna ur ett nationellt perspektiv. Detta skulle ge prövningsmyndigheten/domstolen ett underlag för sina avvägningar som bättre motsvarar förfarandet vid annan prövning enligt miljöbalken. Domstolens förordnande av sakkunniga bör vara behovsprövat (se 22 kap. 12 § miljöbalken).

Som sakkunnig för de biologiska förutsättningarna föreslås att domstolen ska kunna förordna någon av de länsstyrelser (Norrbotten, Västra Götaland och Västernorrland) som enligt 6 § 11 p., förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken.

Dessa tre länsstyrelser har en utredningsverksamhet med erfarenhet och kompetens att göra sakkunnigutredningar över hela landet efter förordnanden från mark- och miljödomstolen. Utredningsverksamheten överfördes 2012 från Havs- och vattenmyndigheten till länsstyrelsen bland annat med motiveringen att länsstyrelserna ansågs lämpligare att genomföra sakkunnigutredningar i ansökningsmål.

För att ytterligare säkerställa ett opartiskt underlag kan det vid dessa tre länsstyrelser inrättas en delegation för miljöutredningar som får agera sakkunniga i dessa mål. Regeringen kan utse vilka personer som får medverka i en sådan delegation. Delegationens uppdrag kan i så fall också vidgas från det allmänna fiskeintresset till det allmänna vattenmiljöintresset. Bestämmelserna kring delegationen bör kunna likna de för länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer vad avser självständigheten gentemot övriga länsstyrelsen.

10.4 Omprövning för moderna miljövillkor

10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna

Förslaget tillstyrks

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och stödjer bedömningen att en prövning för moderna miljövillkor ska medföra att det ställs sådana krav som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att det ska gå att ställa så ingripande krav att verksamheten avsevärt försvåras, alternativt att föreskriva att tillståndet återkallas och verksamheten ska upphöra och anläggningen rivs ut, om det behövs för att se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Samråd bör hållas och miljökonsekvensbeskrivning tas fram vid omprövning

Vi anser att det vid ansökan om omprövning för moderna miljövillkor ska vara obligatoriskt för verksamhetsutövaren att inge miljökonsekvensbeskrivning och genomföra samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Detta är nödvändigt för att omprövningen på ett tidigt stadium ska få den inriktning som behövs. Även om förfarandet med MKB inte är generellt vid annan omprövning enligt miljöbalken så innebär förslaget omprövningsförfarande en särreglering för vattenkraften där villkoren ska kunna anpassas utöver sökandens yrkanden för att inte äventyra uppfyllandet av EU-rätten. Processen blir därmed mer lik en vanlig tillståndsprövning, varför det är motiverat med MKB och samråd.

10.4.3 Ansvar för kostnader för utredning

Verksamhetsutövaren ska ansvara för att ta fram erforderligt underlag för en omprövning av en vattenverksamhet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att verksamhetsutövaren ansvarar för att ta fram det underlag och den utredning som behövs för en omprövning av en vattenverksamhet. Bestämmelserna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet blir därmed lika i detta avseende.

10.4.4 Prövningsavgift vid omprövning för moderna miljövillkor

Prövningsavgift vid omprövning bör införas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om prövningsavgift även vid omprövning för moderna miljövillkor, likt förfarandet vid vanlig tillståndsprövning.

10.4.5 Domstolskostnader som inte täcks av prövningsavgiften

Vid en omprövning för moderna miljövillkor ska tillståndshavaren ersätta domstolens kostnader

Förslaget tillstyrks. Vid en omprövning för moderna miljövillkor ska tillståndshavaren ersätta domstolens kostnader som inte täcks av prövningsavgiften.

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

Tillståndslösa verksamheter bör inte anslutas till planen

Länsstyrelsen avstyrker möjligheten för kraftverk som saknar s.k. miljöbalkstillstånd att anslutas till planen. Enligt rättspraxis kan inte s.k. äldre rättigheter jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken, och även om vissa delar av en anläggning, t.ex. en damm, tillkommit på vad som skulle kunna sägas vara "lagligt sätt" så gäller rättigheten i regel annan verksamhet än kraftverksdrift. Anläggningar som bör betraktas som tillståndslösa skulle därmed kunna omfattas av prövningsplanen.

I praktiken kommer det dessutom att vara svårt att avgöra vilka verksamheter som kan sägas bedrivas med stöd av äldre rättighet. Det är också oklart vem som har bevisbördan. Förslaget innebär sannolikt i praktiken att alla vattenverksamheter kommer att anses vara lagliga, oberoende av när och hur de har kommit till. Om så blir fallet har man ju föregripit tillåtlighetsbedömningen, vilket vore olämpligt.

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

Förslaget om nollalternativ bör justeras

Länsstyrelsen anser att det behövs en annan formulering av förslaget att nollalternativet för en MKB för verksamheter som har kommit till på lagligt sätt ska vara de nuvarande förhållandena.

Bedömningen av om en verksamhet har kommit till på lagligt sätt eller inte är ofta svår och omständlig och kan involvera svåra och omfattande bevisfrågor. Det är inte lämpligt att behöva ta ställning till den frågan innan man ens har påbörjat MKB-förfarandet, eftersom det blir en tungrodd process för länsstyrelserna och verksamhetsutövarna som de kanske inte ens kan lösa, och det riskerar att generera väldigt omfattande och onödiga

processkostnader för alla parter om frågan ska avgöras först i domstolsprövningen i samband med att MKB:n ska godkännas.

Det rimliga är istället att utforma regeln som en skyldighet att redovisa vissa förhållanden på ett särskilt sätt (t.ex. enligt förslaget) för alla vattenverksamheter som saknar tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande bestämmelser enligt äldre rätt (dvs. alla som inte har tillstånd enligt 1880 års vattenrättsförordning eller senare lagstiftning). Då slipper man ta ställning till frågan om verksamheter har tillkommit på ett lagligt sätt eller inte, och kan fokusera på vilken utredning som krävs.

10.7 Rättegångskostnader

Myndigheterna bör även fortsatt ersättas för rättegångskostnaderna

Förslaget avstyrks. Länsstyrelsens håller inte med om att myndigheternas kostnader för att föra talan i målen minskar. Länsstyrelsens arbete med prövning och omprövning kommer att öka och kan inte genomföras utan kostnadstäckning. Antalet omprövningar/prövningar kan komma att öka dramatiskt med det nya systemet vilket leder till motsvarande kostnadsökningar för myndigheterna. Länsstyrelsernas möjlighet att finansiera expertstöd minskar också om denna finansiering tas bort utan att ersättas med annan.

10.8 En branschgemensam finansiering (fond)

Reglerna för fondlösningen är oklara

Länsstyrelsen är positiv till en delösning på finansieringsfrågan för miljöåtgärder i vattenkraften men konstaterar att mycket verkar återstå vad gäller fondens funktion och utformning samt att den synes stå utanför myndigheternas inflytande.

Länsstyrelsen är angelägen om att fonden ska kunna användas brett och på sådant sätt att kraftverksägare med olika förutsättningar vad gäller anläggningarnas storlek och andra förhållanden behandlas lika.

I övrigt framgår inte om utformningen och omfattningen av en sådan finansieringslösning är en förutsättning eller kriterier för föreslagen lagstiftning. I vart fall förutsätter länsstyrelsen att åtgärder och krav på miljöanpassningar som följer av miljöbalken och EU-rätten och som inte finansieras av fonden ska bekostas av verksamhetsutövarna.

Vattenkraftsindustrin har annars genom den sänkning av fastighetsskatten som ingick i energiöverenskommelsen fått ekonomiska lättnader som synes överstiga kostnaderna för den branschfinansierade fondlösning som ska möjliggöra finansiering av åtgärder för att miljöanpassa vattenkraften.

Branschen bör därmed ha givits tillräckliga förutsättningar för att inrätta en sådan fond, eller fondliknande lösning, i enlighet med energiöverenskommelsens intentioner. De i promemorian redovisade ytterligare krav som ställs av branschen för att inrätta fonden bör avvisas. Detta gäller särskilt de framförda kraven på en författningsmässig särreglering som bland annat innebär införandet av målsättningar i rättssystemet som sätter ett tak på omfattningen av miljöåtgärder i vattenkraften. Principen med ett sådant tak står i strid med möjligheten att uppnå de EU-rättsliga målsättningar som Sverige är skyldig att uppfylla.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet bör finnas kvar men omfatta även miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsen anser att båtnadsregeln bör kvarstå men att den bör införas även för miljöfarlig verksamhet.

De prövningar som i praktiken görs enligt 11 kap 6 § MB är i regel inga egentliga samhällsekonomiska avvägningar och de leder sällan till bedömningen att verksamheten är samhällsekonomiskt olönsam.

Länsstyrelsen anser därför att en översyn av regeln och dess tillämpning kan behövas. I princip anser dock länsstyrelsen att den bedömning som ska göras av samhällsekonomisk nytta enligt 11 kap 6 § miljöbalken inte ryms i hänsynsreglerna, utan innebär ett ytterligare skydd för vattenmiljön.

Länsstyrelsen delar följaktligen inte promemorians uppfattning att detta är en dubbelreglering. Däremot anser vi att skillnaden i materiell reglering för vattenverksamheter och andra verksamheter i detta avseende är omotiverad. Bestämmelsen bör därför göras generellt tillämplig för alla verksamheter som prövas enligt miljöbalken.

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

Rättskraften i äldre tillstånd eller rättigheter ska endast gälla frågor som enligt beslutet har prövats

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ett förtydligande av rättskraftsbestämmelserna.

10.11 Lagligförklaring

Möjligheten till lagligförklaring bör tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att förfarandet med lagligförklaring utgår.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om prövningens omfattning och möjligheten till ändringstillstånd för vattenverksamheter, med ett undantag. Länsstyrelsen avstyrker förslaget att det ska vara möjligt att ansöka om ändringstillstånd för verksamheter som omfattas av en prövningsplan för moderna miljövillkor men som ännu inte har prövats.

Om en tillståndsansökan görs för en sådan verksamhet ska den omprövas i sin helhet i enlighet med planen, så att den får moderna miljövillkor. Det ska inte vara möjligt att under prövningsplanens löptid göra successiva förändringar av verksamheten och villkoren för den, på ett sätt som gör hela verksamheten och dess tillstånd ännu mer svåröverskådliga.

10.13 Rätten till ersättning vid omprövning

Rätten till ersättning vid omprövning bör försvinna utan övergångstid

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att rätten till ersättning vid omprövning försvinner. Den övergångstid som föreslås bör dock inte införas, utan rätten till ersättning bör utgå när lagstiftningen träder i kraft.

Som det framgår av promemorian och den s.k. Rådighetsutredningen och resonemangen i Vattenverksamhetsutredningen så behövs inte den nuvarande regleringen med hänsyn till Regeringsformens bestämmelser, och den kan också starkt ifrågasättas från ett EU-rättsligt perspektiv.

Bestämmelserna utgör ett stort, praktiskt hinder för tillsynsmyndigheter, HaV och Kammarkollegiet att genomdriva omprövningsärenden, eftersom det inte finns några statliga medel avsatta för att betala sådan ersättning som bestämmelserna innebär. I praktiken innebär därför bestämmelserna att det antingen inte initieras några omprövningar, eller att de begränsningsåtgärder som begärs i sådana omprövningar inskränks till vad som kan krävas av verksamhetsutövaren utan att det faller ut någon ersättnings-skyldighet för staten. Detta oberoende av vad som är miljömässigt motiverat i det enskilda fallet. Det saknas därmed skäl för att behålla bestämmelserna under en övergångstid, utöver rent företagsekonomiska fördelar för de berörda verksamhetsutövarna. Det är inte heller rimligt att hålla fast vid en ålderdomlig reglering som inte har någon motsvarighet för miljöfarlig verksamhet.

10.14 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav

Det bör inte vara obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade när förutsättningarna för det är uppfyllda

Länsstyrelsen konstaterar att förslagen till ändringar i 4 kap. 3, 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen saknar både motivering och konsekvensanalys. Genom förslagen görs det obligatoriskt för vattenmyndigheterna att förklara ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade under vissa förutsättningar, samt besluta om vissa undantag om kriterierna för det är uppfyllda.

Förslagen till ändringar i 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen bör inte få några större praktiska konsekvenser jämfört med idag, då vattenmyndigheterna i praktiken redan tillämpar dessa undantagsbestämmelser om kriterierna i dem är uppfyllda.

Ändringen av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen är däremot betydligt mer långtgående och svår att överblicka. Kriterierna för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade är relativt svepande och svårtillämpade, och de kan tillämpas i förhållande till en mängd olika typer av samhällsviktiga verksamheter som inte är uttömmande beskrivna i bestämmelsen. Metodik och vägledning för att tillämpa bestämmelsen för andra typer av verksamheter än vattenkraft saknas också. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till de resurser vattenmyndigheterna idag tilldelas för genomförandet av vattenförvaltningen, är det omöjligt att förutse hur stora konsekvenser förslaget får för vattenmyndigheterna och deras möjligheter att tillämpa bestämmelsen. Det framstår också som en betydande s.k. överimplementering av direktivet att göra bestämmelsen tvingande för vattenmyndigheterna. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget.

För samtliga dessa bestämmelser är det dessutom osäkert vilken rättslig verkan ändringarna har. Vattenmyndigheternas beslut enligt dessa tre bestämmelser kan inte överklagas, och det saknas andra överprövningsmöjligheter för sådana beslut. Det finns inte heller något förfarande där enskilda eller andra aktörer har möjlighet att begära att sådana beslut fattas. Med andra ord är det oklart vilken betydelse det får att vattenmyndigheterna blir skyldiga att tillämpa bestämmelserna. Även mot den bakgrunden ifrågasätter länsstyrelsen de föreslagna ändringarna.

10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet

Föreslagna ändringar av 5 kap. 3 § miljöbalken bör genomföras

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till ändring av 5 kap. 3 § miljöbalken, avseende tillämpning av miljökvalitetsnormer för vatten. Det bör dock uttryckligen anges att bestämmelserna även riktar sig till mark- och miljödomstolarna. Förslaget innebär i allt väsentligt bara en kodifiering av det rättsläge som redan gäller, till följd av Weserdomen och praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Enligt flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen så ryms en lojal tillämpning av de principer som EU-

domstolen angav i Weserdomen inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att tillståndsmyndigheten ska kunna medge undantag från de krav som ska ställas enligt 5 kap. 3 § MB under vissa särskilt angivna förutsättningar (dvs. tillämpning av undantag enligt artikel 4.7 i RDV). Det behövs en bestämmelse som gör denna undantagsmöjlighet tillämplig i enskilda fall och som knyter ihop prövningsprocessen med vattenförvaltningsarbetet.

Det bör dock inte vara möjligt för en domstol att besluta om ett sådant undantag (dvs att tillåta verksamheten trots att den medför att miljö kvalitetsnormen inte kan nås) om inte den berörda vattenmyndigheten har medgett det. Med andra ord behöver dessa fall alltid underställas vattenmyndigheten, genom att prövningsmyndigheten ger vattenmyndigheten möjlighet att yttra sig i frågan. Det bör dock bara vara i de fall där vattenmyndigheten uttryckligen motsätter sig ett undantag som det ska utgöra hinder mot att lämna tillstånd.

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att kommuners beslut om undantag enligt denna bestämmelse alltid ska underställas vattenmyndighetens prövning (avsnitt 10.14. 4).

10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd

Vid prövning ska de bestämmelser som behövs för att säkerställa vattendirektivets krav beslutas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

10.14.3 Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav

Rimlighetsavvägningen ska motsvara kravnivån som följer av 5 kap. 3 § miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

10.14.4 Statlig kontroll av kommuners beslut om undantag

Vattenmyndigheterna bör kontrollera kommunernas beslut om undantag

Länsstyrelsen tillstyrker förfarandet med en överprövning av kommunens beslut av vattenmyndigheten. Ett sådant förfarande medför dock ytterligare arbetsbörda och resursbehov för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

I förslaget till nytt andra stycke i 19 kap 3 a § MB, om statlig kontroll av kommuners beslut, framgår det att kommunens beslut om att tillåta verksamheter med stöd av den nya 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen (undantag för nya verksamheter och åtgärder) ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Det behöver preciseras ytterligare, så att det framgår att kommunens beslut ska skickas till och prövas av den länsstyrelse som är vattenmyndighet för det vattendistrikt där verksamheten eller åtgärden ska bedrivas eller vidtas.

Det måste i också säkerställas att dessa länsstyrelser får ta beslut som rör annat län än det egna. Förslagsvis tydliggörs det i 19 kap 3 b § miljöbalken att den länsstyrelse som är vattenmyndighet ska pröva de beslut som har fattats enligt bestämmelser meddelade med stöd av 5 kap 3 a § miljöbalken.

10.14.5 Behov av följdändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen

Länsstyrelsen har inga synpunkter.

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

Inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten kan göras men förslaget måste justeras

Länsstyrelsen har i och för sig inga invändningar mot principen att prövningsmyndigheter ska inhämta yttrande från vattenmyndigheten om det uppstår osäkerheter om det underlag som har använts till grund för statusklassning och beslut om miljö kvalitetsnormer. Promemorians förslag har dock ett par brister:

1. Som förslaget är formulerat ska kravet på att inhämta yttrande bara gälla för mark- och miljödomstolar. Det saknas dock motivering till denna begränsning, och länsstyrelsen kan inte se att den är vare sig rimlig eller välgrundad. Frågor om skillnader mellan underlagen i enskilda ärenden och underlaget för statusklassning och beslut om miljö kvalitetsnormer uppkommer i alla slags prövningsärenden vid t.ex. kommuner och länsstyrelser och hos miljöprövningsdelegationerna. Det finns inga sakliga skäl för att det bara är i mål hos mark- och miljödomstol som frågan behöver beaktas eller bedömas.
2. Det bör förtydligas att en sådan begäran om yttrande inte nödvändigtvis kommer att leda till några ändringar i vattenmyndigheternas ställningstagande eller bedömningar. Och om det blir fallet, så bör prövningsmyndigheten rimligen utgå från den bedömning som

vattenmyndigheten gör. Det måste krävas synnerligen starka skäl för att prövningsmyndigheten ska kunna frångå vattenmyndighetens bedömning efter en prövning av det underlag som har getts in i det aktuella ärendet. I annat fall kan det leda till att vattenmyndigheternas grundliga systematiska arbete med underlagen för vattenförvaltningens beslut omkullkastas. Detta eftersom det då blir de enskilda prövningsmyndigheternas bedömningar i enskilda fall som blir helt avgörande för både åtgärdsarbetet och möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna. Om vattenmyndigheternas yttranden inte får genomslag fördröjs och fördyras prövningsprocesserna dessutom i onödan. Resultatet blir då en spretig och osystematisk tillämpning av enskilda prövningsmyndigheter, istället för det grundliga, enhetliga och konsekventa förfarande som vattenmyndigheterna använder sig av. På sikt riskerar man att underminera det systematiska vattenförvaltningsarbetet.

10.15 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet

Generella föreskrifter bör kunna meddelas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men generella föreskrifter bör förenas med någon form av ventil för avrinningsområdesvisa bedömningar/avvägningar. Generella föreskrifter bör kunna gälla till exempel krav på möjlighet till fri passage för fisk uppströms och nedströms, minimitappning för kraftverk av viss storlek eller obligatorisk inventering och värdering av kulturmiljön som berörs av kraftverksdriften.

10.16 Miljörapport

Krav på miljörapport bör kunna föreskrivas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

Fortsatt skydd bör gälla men utan ändring av 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken

Länsstyrelsen avstyrker ändring av 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Länsstyrelsen anser att ändringen inte är tillräckligt utredd och har svårt att se om formuleringen påverkar skyddets omfattning.

Idag gäller att vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan får utföras i sådana sträckor. Efter avgöranden i långa utdragna processer har det nu börjat utbildats rättspraxis kring tillämpningen av begreppet "obetydligt miljöpåverkan". Förslaget att det ska vara tillåtet att upprätthålla och underhålla alla verksamheter "som har tillkommit på lagligt sätt", och även att ändra sådana verksamheter på ett sätt som inte medför ökad negativ miljöpåverkan, medför nya otydligheter. Särskilt gäller detta skrivningen "har tillkommit på lagligt sätt", vilket innebär att även alla gamla dammar och kvarnar och kraftverk med urminnes hävd och privilegiebrev kan komma att upprätthållas i 4:6-sträckor. Utdragna processer om tillståndens giltighet kan bli fallet. Om paragrafen trots allt ändras förslås att istället hänvisa till verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

Länsstyrelsen anser dessutom att det bör utredas om en bestämmelse kan införas om att undantag kan göras för åtgärder med tillfälliga negativa miljöeffekter men med enda syfte att åstadkomma mer naturliga och ekologiskt långsiktigt hållbara förhållanden. Jämför 2 kap. 7 § tredje stycket 3 miljöbalken om tillfälligt försvårande av uppnående av miljö kvalitetsnorm. Idag kan förbudet i 4 kap. 6 § miljöbalken försvåra genomförandet av rent miljöförbättrande åtgärder.

11 Konsekvensanalys

I promemorian menar man att alla myndigheters uppgifter enligt förslagen ska hanteras inom nuvarande ram, dvs. att det inte behövs några ökade resurser. Detta är en uppenbar felbedömning. Förslagen kommer i flera delar att generera väsentligt ökade arbetsinsatser för länsstyrelserna, både inom den vanliga linjeverksamheten och i rollen som vattenmyndighet. Antalet omprövningar/prövningar kan komma att öka dramatiskt med det nya systemet vilket leder till motsvarande kostnadsökningar för myndigheterna. Dessutom försvinner möjligheten till kostnadstäckning genom rätttegångskostnader.

Till exempel kommer förslagen i promemorian om statlig kontroll av kommuners beslut om undantag (10.14.4) samt om prövningsmyndighetens skyldighet att inhämta yttrande vattenmyndigheten (10.14.6) innebära betydande förändringar i vattenmyndigheternas arbetssätt och en ökad arbetsbörda.

Resursbehovet för länsstyrelserna underskattas följaktligen i promemorian. Att behovet av myndighetsinitierade omprövningar minskar saknar betydelse, detta eftersom länsstyrelsen inte har haft resurser att genomföra sådana tidigare. Förordnandet av sakkunnig minskar inte kostnaderna för länsstyrelsen, talan ska föras på samma sätt som i andra mål. Länsstyrelsen lär delta i samtliga mål i eget län, så eventuellt minskat dubbelarbete gäller inte för länsstyrelsen. En ökning av antalet mål är däremot att förvänta om inte omprövningsarbetet ska stå stilla.

Betydande resursförstärkningar för länsstyrelserna, inklusive vattenmyndigheterna, kommer följaktligen att behövas för att förslagen ska kunna genomföras och få önskad effekt.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ylva Aller med enhetschef Hans Olofsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har vattenvårdsdirektör Joakim Kruse och antikvarie/arkeolog John Molin deltagit.



Ylva Aller
Länsråd



Hans Olofsson
Enhetschef