



Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[anna.josefsson@regeringskansliet.se](mailto:anna.josefsson@regeringskansliet.se)

## Yttrande över Promemorian Vattenmiljö och vattenkraft

(Dnr M2017/01639/R)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som också är vattenmyndighet för Västerhavets vattendistrikt, yttrar sig över promemorian Vattenmiljö och vattenkraft.

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker huvuddragen i promemorians förslag som innebär att bestämmelserna om vattenverksamhet moderniseras och att bestämmelser införs som säkerställer att godtagbar vattenstatus kan nås.

Länsstyrelsen avstyrker att kommuner ges rätt att besluta om undantag för nya verksamheter eller åtgärder.

För övrigt anser Länsstyrelsen att kravet på moderna miljövillkor för vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel är av väsentlig betydelse för arbetet med att uppnå flera av riksdagens fastställda miljö kvalitetsmål samt de miljömål som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden (vattendirektivet och art- och habitatdirektivet). Länsstyrelsen anser dock att ett modernt miljövillkor är mer än en tidsgräns och att det bör finnas utrymme att ompröva tillstånd som är yngre än tjugo år om särskilda skäl föreligger.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att en ändamålsenlig nationell plan för moderna miljövillkor kommer till stånd. Länsstyrelsen anser att miljö kvalitetsnormerna ska styra tidpunkt för prövningarna. På det sättet säkerställs att både vattendirektivets och art- och habitatdirektivets krav kan följas.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att beaktandet av kulturhistoriskt värdefulla miljöer integreras i den nationella planen och att resurser avsätts för detta arbete.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget kommer att leda till ökade arbetsuppgifter för länsstyrelserna. Länsstyrelsen behöver ytterligare resurser för att kunna hantera dessa uppgifter.

## Synpunkter på promemorians förslag

### 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

#### *2 kap. 7 §*

Länsstyrelsen är positiv till förtydligandet att krav ska ställas för att följa en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 3 § andra och tredje styckena, det vill säga att krav ska ställas i de enskilda provningarna så att samtliga miljökvalitetsnormer kan följas.

#### *6 kap. 35 §*

Länsstyrelsen är positiv till att det är tydligt att det är förhållandena vid omprovningen som avses. För att undvika tolkningssvårigheter bör det dock förtydligas vad som avses med verksamheter som kommit till stånd på lagligt sätt.

#### *16 kap. 2a §*

Länsstyrelsen är positiv till förtydligandet att provningen av miljöeffekterna ska avse hela verksamheten vid en ändringsansökan. Detta gäller i princip redan idag för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap.

#### *19 kap. 3a och b §§*

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en kommun ska ges möjlighet att besluta om undantag från en miljökvalitetsnorm. Om föreslagen förändring ändå görs är det dock en nödvändig reglering att kommunen ska skicka besluten till länsstyrelsen för statlig granskning. Länsstyrelsen bedömer att det kan bli en omfattande uppgift som det i dagens situation inte finns resurser till.

#### *19 kap. 5 §*

19 kap. 5 § behöver kompletteras så att det tydligt framgår att även Länsstyrelsen och kommunerna ska tillämpa bestämmelserna i 22 kap 30 §.

#### *22 kap. 13 §*

Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag att domstolen ska inhämta Vattenmyndighetens yttrande innan beslut fattas.

#### *22 kap. 1c §*

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att ansökan ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Detta är en förutsättning för tillståndsmyndigheten att följa kraven enligt 30 §. Detta bidrar till tydligare beslut vilket gynnar överskådligheten för verksamhetsutövarna så väl som för tillsynsmyndigheten.

#### *24 kap. 12 §*

Med föreslagen justering av 24 kap. 12 § kan det i vissa fall bli så att myndigheterna måste driva omprovningar. Även om det är verksamheten som ska stå för kostnaderna kan problem med tillräckliga personella resurser på myndigheterna och ett i övrigt tillräckligt bra underlag för en

prövning bli uppenbara. Det kan till exempel uppstå problem om den som ska stå för kostnaderna inte samarbetar, inte vill betala eller inte har de tillgångar som behövs för att täcka kostnaderna. Då finns det få lagliga möjligheter för länsstyrelserna att förbjuda verksamheten. Risken finns också att en aktör i en vattenförekomst där man planlägger för en samordnad prövning av alla förekommande vattenkraftverk försvårar och förhalar för de övriga genom att inte samarbeta.

*26 kap. 20 §*

Länsstyrelsen anser att det är bra att det tydliggörs att anläggningar som med automatik inte är tillståndspliktiga, men som förelagts enligt 9 kap. 6a §, att söka tillstånd, ska lämna in en miljörapport.

**1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön**

*4 kap. 3 §*

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att göra det obligatoriskt att förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad i alla situationer då förutsättningarna är uppfyllda. Vattenmyndigheterna pekar redan idag ut vatten som konstgjorda eller kraftigt modifierade där det finns tillräckligt med underlag som visar att förutsättningarna för detta är uppfyllt.

Länsstyrelsen bedömer att ändring från "får" till "ska" strider mot vattendirektivet. Att skriva "ska" frångår huvudprincipen i vattendirektivet som är att god status ska uppnås och att alternativa normer får meddelas under vissa omständigheter.

*4 kap. 9 och 10 §§*

Med hänvisning till ovanstående synpunkt under avsnitt "4 kap. 3 §" avstyrker Länsstyrelsen den föreslagna ändringen i 4 kap § 9 och § 10 som innebär att det skulle göras obligatoriskt att medge undantag i alla situationer där förutsättningarna är uppfyllda. Länsstyrelsen anser att det strider mot vattendirektivet. Att skriva "ska" frångår huvudprincipen i vattendirektivet som är att god status ska uppnås och att undantag får meddelas under vissa omständigheter.

*4 kap. 11 §*

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en kommun ska ges möjlighet att besluta om undantag från en miljökvalitetsnorm. Länsstyrelsen anser det olämpligt att kommuner ges rätt att besluta om undantag för nya verksamheter eller åtgärder. Med förslaget riskerar avrinningsområdesperspektivet minska i planeringen av samhällets vattenresurser. Fristående beslut från kommuner kommer att avsevärt försvåra en enhetlig, konsekvent och sammanhållen vattenförvaltning i distriktet. En kommun saknar förutsättningarna att göra de avvägningar/bedömningar som behövs ur ett samlat avrinningsområdesperspektiv. Länsstyrelsen befarar att förfarandet blir både resursineffektivt och kostsamt med begränsad nytta.

Om den föreslagna regleringen genomförs vill Länsstyrelsen framföra att det är otydligt vad som avses med begreppet att kommuner under vissa förutsättningar får ”tillåta” verksamheter som medför eller riskerar att medföra en försämring av en miljö kvalitetsnorm. Om det endast avser situationer då kommuner beslutar om tillstånd för en viss verksamhet bör detta klart framgå av paragrafen. Begreppet ”tillåta” skulle dock även kunna innefatta anmälningsärenden enligt 9 kap. miljöbalken och ärenden enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ifrågasätter också om kommunerna har de rätta förutsättningarna för att kunna göra de avvägningar som krävs ur ett helhetsperspektiv. Länsstyrelsen är dock positiv till att bestämmelsen är formulerad så att den avser undantag för en specifik verksamhet och inte undantag för vattenförekomsten som helhet.

### **10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor**

I promemorian står att ett tillstånd med moderna miljövillkor inte ska vara äldre än tjugo år. Definitionen på vad som ska menas med ett modernt miljövillkor bör enligt Länsstyrelsens uppfattning vara mer än en tidsgräns, inte minst om hänsyn ska tas till helheten i ett avrinningsområde så att miljö kvalitetsnormerna nås samt i förekommande fall gynnsam bevarandestatus. Därför bör det finnas utrymme att ompröva tillstånd som är yngre än tjugo år. Särskilda skäl skulle kunna utgöras av exempelvis ny kunskap eller ny teknik. Länsstyrelserna ser också redan nu att det kan uppstå andra situationer som inte kunde förutses vid framtagandet av en nationell plan, tex. frågor kring dammsäkerhet och dammansvar och andra säkerhetsaspekter som kan flytta fram behovet av omprövning.

### **10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor**

Länsstyrelsen är positiv till att det upprättas en nationell plan för moderna miljövillkor och att det ska göras en samordnad prövning för verksamheter som har samband. Vi är även positiva till förslaget som gör det möjligt att ställa krav på flera verksamhetsutövare att göra en samordnad ansökan med gemensamt underlag där prövningsmyndigheten kan ta hänsyn till kumulativa effekter. I samband med upprättande av den nationella planen bör också en översyn av klassningen göras, detta i samråd med Vattenmyndigheten.

Länsstyrelsen tolkar promemorian som att miljö kvalitetsnormerna ska vara styrande för planens prioritering, vilket är en garanti för att prövningsplanen inte kommer att stå i strid med EU-rätten. Därför föreslår Länsstyrelsen att punkt 3 i §24 och punkt 1 i §25 i ”Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.” tas bort. Som dessa bestämmelser är formulerade, finns det annars en stor risk att de tolkas som att den nationella planen kommer att styra vattenmyndigheternas arbete med klassificering och beslut av miljö kvalitetsnormer. Ett sådant förfarande skulle strida mot vattendirektivet genom att planen i förväg beslutar om rimliga åtgärder och miljö kvalitetsnormer, utan att ta hänsyn till de

avvägningar som görs inom ramen för vattenförvaltningen. I vattenförvaltningen ingår bland annat ett offentligt samråd för att allas åsikter i frågan ska komma fram och hanteras. Beslut kring miljö kvalitetsnormer fattas av vattendelegationen som är direkt utsedd av regeringen.

Vidare anser Länsstyrelsen att Natura 2000 måste vara prioriteringsgrundande i arbetet med planen. Vad som inte framgår av promemorian men som bör lyftas fram är den nationella planens förenlighet med art- och habitatdirektivet. Enligt 16§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd ska myndigheterna prioritera skyddsarbetet för de områden som förtecknats enligt 15§ samma förordning (Natura 2000-områden). Det följer vidare av samma bestämmelse att myndigheterna ska vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. Bland dessa områden finns ett stort antal vattendrag. Därutöver har EU-kommissionen, även när det gäller art- och habitatdirektivet, ställt frågor angående Sveriges genomförande av skyddsarbetet med våra Natura 2000-områden eftersom man anser att arbetet gått för långsamt. För att inte ytterligare försena åtgärderna bör den nationella planen innehålla tydliga prioriteringar av dessa vatten.

Ett alternativ, eller komplement till ovanstående, för att hantera vattenrelaterad Natura 2000 är att låta myndigheterna ta egna initiativ till omprövning med stöd av 24 kap 11§. Men det är oklart om nuvarande skrivning i paragrafen, ”omständigheten är så allvarlig att den inte tål att vänta på att prövningen för moderna miljövillkor blir klar...”, täcker in Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelserna har genom åren förelagt ägare av tillståndslösa vattenkraftverk att ansöka om tillstånd. Flera verksamheter har ansökt och även fått tillstånd, men de verksamheter som inte har gjort det har fått förbud mot att bedriva vattenverksamhet, men det är angeläget att det i planen beskrivs hur dessa verksamheter ska hanteras.

För att planen ska kunna beakta kulturmiljövårdens intressen anser Länsstyrelsen att också Riksantikvarieämbetet behöver få ett tydligt ansvar och ingå bland de myndigheter som ansvarar för planen.

### **10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen**

Länsstyrelsen anser inte att *en* person kan förväntas ha den samlade kompetensen som krävs för den helhetssyn som en sakkunnig behöver. Länsstyrelsen anser istället att det behövs flera opartiska sakkunniga med olika inriktningar. Vi tror att ett bra upplägg är att ha en sakkunnig som bedömer de biologiska förutsättningarna inom vattensystemet och relaterar detta till nationella naturvärden, och en sakkunnig som bedömer de energimässiga aspekterna ur ett nationellt perspektiv. Detta skulle ge prövningsmyndigheten/domstolen ett underlag för sina helhetsavvägningar som motsvarar förfarandet vid andra miljöprövningar. Dessutom måste det

finnas kunskap om kulturmiljövärden för att kunna göra avvägningar avseende dess känslighet och tålighet för miljöanpassningsåtgärder.

#### 10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor inte behöver innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, eftersom det skulle kunna leda till ett sämre beslutsunderlag och bl.a. påverka kulturmiljövärden negativt. Samråd kring miljökonsekvensbedömningar ökar förutsättningarna för att åtgärdens påverkan belyses ur ett brett perspektiv, där även kulturmiljön ingår.

### **10.8 En branschgemensam finansiering (fond)**

Länsstyrelsen anser att kulturmiljöaspekter bör vara viktiga faktorer för den branschgemensamma fonden. Många av de anläggningar som ska åtgärdas har betydande värde för kulturmiljön. Det är olämpligt, och i många fall knappt möjligt, att inte hantera kulturmiljöaspekter ihop med åtgärderna för att förbättra vattenmiljön. Länsstyrelsen anser inte att fonden ska finansiera åtgärder för att bevara t.ex. kulturhistoriska byggnader, men däremot bör den kunna finansiera anpassningar av t.ex. fiskvägar för att kunna bevara kulturmiljöer.

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

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att en kommun ska ges möjlighet att besluta om undantag från en miljökvalitetsnorm. För motivering, se synpunkter ovan under avsnitt ”1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön” avseende föreslagna ändringar i 4 kap. 11 §§.

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

Länsstyrelsen anser att det är bra att domstolen ges skyldigheten att hämta in Vattenmyndighetens yttrande innan domstolen avslutar sin prövning. En följd av detta kan bli att Vattenmyndigheten behöver fatta nya beslut om miljökvalitetsnormer för aktuellt vatten. Hänsyn måste då tas till att det tar tid att ta fram ett underlag av god kvalitet, besluta om och genomföra ett samråd samt att därefter besluta om nya miljökvalitetsnormer. Vattendelegationen, som har till uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde, sammanträder vanligtvis fyra gånger per år.

### **11.3 Omprövning för moderna miljövillkor**

Promemorian beskriver att det finns risk för att miljöanpassningsåtgärder som följer av omprövning kan medföra förluster av kulturmiljövärden. För att hänsyn till värdefulla natur- och kulturmiljöer ska tas krävs dock att det finns bra underlag även när det gäller dessa värden. Sådana saknas som regel även om det under senare tid pågått omfattande projektarbeten för att förbättra situationen. För att få en enhetlig bedömning över landet behöver

Riksantikvarieämbetet ta fram nationella riktlinjer över vad sådana underlag och bedömningar ska innehålla. Länsstyrelsen behöver också utökade resurser för att kulturmiljön ska kunna föras in i den nationella planen på ett bra sätt och för att kunna fortsätta arbetet med att ta fram underlag vad gäller kulturmiljön vid vattendrag.

#### **11.5 Miljökonsekvensnormernas genomslag i de nationella prövningarna**

Länsstyrelsen stöder promemorians förslag att tydliggöra att en myndighet eller kommun inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm.

#### **Övriga synpunkter**

För att tillsynsmyndigheterna ska kunna genomföra tillkommande arbetsuppgifter som följer av förslaget (t.ex. granskning av miljörapporter, överprövning av kommunala beslut om undantag, deltagande i arbete med prövningsplanen samt ökat antal samråd och ansökningsmål) behövs en tydlig resursförstärkning. I lagförslaget står att länsstyrelserna inte kommer att behöva lägga lika mycket tid på omprövningar och krav på att verksamhetsutövare ska söka tillstånd, men denna minskning av arbetsuppgifter är långt mycket mindre än det som kommer att krävas för att hantera tillkommande arbetsuppgifter. Finansieringsformer för de tillkommande arbetsuppgifterna bör utredas.

#### **De som deltagit i detta beslut**

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av projektledaren Daniel Johansson. I den slutliga handläggningen har även vattendirektören Sandra Brantebäck, länsjuristen Sabine Lagerberg, antikvarien Ann-Katrin Larsson, naturvårdshandläggaren Lars-Olof Ramnelid och miljöskyddshandläggaren Lena Thulin Plate deltagit.

Lisbeth Schultze

Daniel Johansson

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*