

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Den remitterade promemorian innehåller förslag till ändringar i miljöbalken och ett antal lagar på miljö- och vattenkraftområdet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Enligt promemorian kan förslagen sammanfattas enligt följande punkter:

- Verksamheterna ska ha moderna miljövillkor
- Verksamhetsutövaren ansvarar för att hålla miljövillkoren moderna
- Prövningarna ska ske med en nationell helhetssyn på behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel
- Uppdateringen till moderna miljövillkor får vänta tills det blir dags enligt planen
- En branschgemensam finansiering (fond)

Enligt promemorians konsekvensanalys innebär förslagen i huvudsak följande. Alla befintliga vattenverksamheter med koppling till uttag av vattenkraft ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning enligt en särskild omprövningsbestämmelse och tillståndsprövning i de fall verksamheterna i dag drivs enbart med stöd av äldre rättigheter. I de sistnämnda fallen är skillnaden mellan omprövning och tillståndsprövning mycket liten eftersom de frågor som behöver prövas för moderna miljövillkor är lika oprövade oavsett om verksamheten anses redan ha ett tillstånd eller inte. Verksamhetsutövaren ansvarar för att omprövning sker och för kostnaderna förknippade med sådan omprövning. Prövningen ska ske utifrån ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. En avvägning på det nationella planet kommer till uttryck i en nationell prövningsplan, som också anger vilka verksamheter som omfattas av planen, vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats. Verksamheter som i dag drivs med stöd av äldre rättigheter och som efter en anmälan omfattas av den nationella prövningsplanen behöver söka tillstånd först vid den tid som följer av planen. Av energioverenskommelsen följer att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnaderna för arbetet med att säkerställa att verksamheter och anläggningar åtgärdas så att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter och att sådan finansiering ska utgå från en fondlösning, av vattenkraftsbranschen benämnd branschgemensam finansiering eller Vattenkraftsfinansieringen.

Arbetet med inrättande av sådan branschgemensam finansiering pågår för närvarande mellan företrädare för de stora vattenkraftsbolagen.

En mer utförlig sammanfattning av förslagen återfinns i promemorian enligt vilken förslagen i huvudsak innebär följande:

- Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor.
- För verksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel som redan har ett tillstånd enligt miljöbalken eller enligt motsvarande äldre bestämmelser ska kravet på moderna miljövillkor uppfyllas genom omprövning enligt en särskild omprövningsbestämmelse.
- Verksamhetsutövaren ansvarar för att omprövning sker och för kostnaderna förknippade med sådan omprövning.
- I fråga om avvägningar mellan behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och behovet av miljöförbättrande åtgärder ska prövningen ske utifrån ett nationellt helhetsperspektiv som kommer till uttryck i en nationell plan som också anger vilka verksamheter som omfattas av planen, vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats.
- Som huvudregel får en verksamhet bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt den nationella planen.
- Verksamheter som i dag inte anses ha ett tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser utan drivs med stöd av s.k. äldre rättigheter och som efter en anmälan omfattas av den nationella planen behöver söka tillstånd först vid den tid som följer av planen.
- Regeringen får meddela föreskrifter som innebär att även vattenverksamheter som inte har någon koppling till produktion av vattenkraftsel kan få vänta med prövning så att den kan ske samordnat med andra verksamheter.
- När en verksamhet med koppling till produktion av vattenkraftsel prövas för att få moderna miljövillkor ansvarar verksamhetsutövaren för att ta fram det prövningsunderlag som behövs, inklusive underlag i frågor som rör miljöförhållanden och frågor om verksamhetens betydelse för olika enskilda och allmänna intressen. Den nationella planens helhetssyn förs in i prövningen genom en sakkunnig som förordnas av domstolen.
- Om utredningen i den enskilda prövningen ger anledning anta att det finns förutsättningar för att i fråga om det vatten som påverkas av verksamheten ändra en statusklassificering eller andra miljö kvalitetsnormer så att rimliga miljövillkor underlättas, ska domstolen hämta in ett yttrande från vattenmyndigheten som i sin tur ska fatta de beslut om klassificering och miljö kvalitetsnormer som utredningen föranleder.
- Den nationella planen och dess avvägningar i kombination med de utredningar som tas fram i de enskilda prövningarna möjliggör att verksamheter som påverkar ett och samma vatten kan prövas samordnat och processekonomiskt.
- Verksamheter får inte äventyra möjligheterna att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som följer av EU-rätten och inte får medföra en försämring av vattenkvaliteten i strid med ett försämringsförbud.
- De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorians konsekvensanalys anges bl.a. följande. Förslagen i denna promemoria har tagits fram i syfte att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i

juni 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna och för att tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten vad gäller prövning och omprövning av verksamheter och åtgärder som kan påverka vattnets status på ett icke acceptabelt sätt eller äventyra att beslutade miljö kvalitetsnormer kan nås. Förslagen syftar vidare till genomförande av de ändringar som bedöms behövas för besvarande av riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraftsproduktion. I promemorian anges även att förslagen syftar till att säkerställa att det svenska regelverket är förenligt med EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen (EU-domstolens avgörande i mål C-461/13). Ytterligare motiveringar och beskrivningar av syftet anges i anslutning till redovisningen av delarna av förslagen och under rubriken *nollalternativet*.

Promemorian innehåller vidare en redogörelse för tidigare utredningar. Vattenverksamhetsutredningen (M 2012:01) överlämnade den 10 januari 2013 delbetänkandet "4 kap. 6 § miljöbalken" (SOU 2012:89), den 1 oktober 2013 delbetänkandet "Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2013:69) och slutligen den 4 juni 2014 slutbetänkandet "I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2014:35).

Vidare anges bl.a. följande under rubriken "Nollalternativet". Många vattenverksamheter och vattenanläggningar grundas på äldre tillstånd och rättigheter. Det innebär att krav på försiktighetsmått i många fall inte har ställts i den utsträckning miljöbalken kräver. Syftet med förslagen i denna promemoria är att även dessa verksamheter ska bedrivas i enlighet med de krav balken ställer. Skulle inte förslag genomföras skulle således den pågående påverkan på den biologiska mångfalden och de akvatiska ekosystemen i våra vattendrag och sjöar att fortgå. Att öka kunskapen om ekosystemtjänster och synliggöra deras värde för samhället har identifierats av regeringen som viktiga steg för att nå miljö kvalitetsmålen. Genom att bättre definiera värdet av ekosystemtjänster och integrera dessa värden i samhälls ekonomin står Sverige bättre rustat för att bevara och hållbart nyttja ekosystemen. Ytterligare ett syfte med förslagen är att förbättra förutsättningarna för Sverige att nå de kvalitets- och kvantitetskrav som ramdirektivet för vatten ställer för vattenförekomster. Promemorians förslag möjliggör att vid prövning och tillsyn ställa krav på anläggningsägare att vidta försiktighetsmått som i sin tur kommer att innebära att statusen i vattenförekomsten förbättras eller vidhålls. Detsamma gäller Sveriges skyldigheter att nå kraven i art- och habitatdirektivet. Förutsättningarna för att nå miljömålkvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag kommer utan genomförande av promemorians förslag inte att förbättras. Föreslagna ändringar bedöms vara tillräckliga och är nödvändiga för att uppnå de krav som följer av EU-rätten. Genom att införa föreslagna ändringar skapas också ett mer konkurrensneutralt provningssystem, där all elproduktion, oavsett om den sker genom ny eller gammal vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet, prövas enligt miljöbalken. Andra positiva samhällsekonomiska konsekvenser av nya fiskvandringvägar är möjligheter till ökat friluftsliv och ökad fisketurism. Fritidsfiske utövas av cirka en miljon svenskar varje år och fritidsbaserad verksamhet är en näringsgren som växer.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagens bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Konsekvensanalysen beskriver, i enlighet med vad som ovan har angivits under förslagens bakgrund och syfte, vissa effekter av om ingen reglering kommer till stånd under rubriken *nollalternativet*. Konsekvensanalysen innehåller inte någon redovisning av alternativa lösningar. Inte heller av promemorian i övrigt framgår i vilken utsträckning alternativa lösningar har utretts och därmed inte heller om konsekvenserna av alternativa förslag har utretts.

Regelrådet anser att det är en väsentlig brist att ett förslag av en sådan omfattning som det aktuella förslaget saknar en närmare redovisning av alternativa lösningar. Även effekterna av om ingen reglering kommer till stånd hade med fördel kunnat beskrivas mer utförligt.

Regelrådet finner att redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar men att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som framgår av ovan beskrivning av bakgrund och syfte anger konsekvensutredningen att föreslagna ändringar bedöms vara tillräckliga och är nödvändiga för att uppnå de krav som följer av EU-rätten. Konsekvensutredningen innehåller inte i övrigt något uttryckligt ställningstagande vad gäller förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Av promemorian framgår att förslaget delvis utgår från rättsakter som antagits inom EU, som det s.k. ramdirektivet för vatten eller vattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Promemorian innehåller en redovisning av relevanta EU-direktiv och redogör för direktivens innehåll och dess genomförande i svensk rätt. Här finns också information om möjligheten till undantag och lindrigare krav i nationell lagstiftning. Vidare redogörs för den s.k. Weserdomen. Det anges även att EU-kommissionen i delar har ifrågasatt Sveriges genomförande av de krav som följer av EU-direktiven och driver ett överträdelseärende mot Sverige.

Regelrådet konstaterar att det aktuella området i väsentlig omfattning påverkas av EU-rätten. Konsekvensutredningen borde därför innehålla en utförlig redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Bl.a. borde en sådan redovisning omfatta frågan om i vilken utsträckning förslaget går längre än de direktiv och den rättspraxis som återges. Regelrådet konstaterar att promemorian beskriver relevanta EU-bestämmelser men att det saknas en tillräcklig analys av förhållandet mellan EU-rätten och de förslag som läggs fram. Avsaknaden av en sådan analys anser Regelrådet vara en väsentlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018. I promemorian redogörs för vissa överväganden vad gäller när i tiden de olika bestämmelserna kommer att få genomslag i de berörda företagens verksamhet. Information saknas om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet anser att redovisningen av de överväganden som har gjorts vad gäller när i tiden lagändringarna ska träda i kraft hade kunnat vara mer utförlig. Att konsekvensutredningen inte innehåller någon bedömning av behovet av speciella informationsinsatser anser Regelrådet vara en väsentlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Promemorians konsekvensanalys anger bl.a. följande. Förslaget omfattar vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel (dvs. vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt för sådana verksamheter utförda vattenanläggningar såsom vattenkraftverk och dammar, om verksamheterna eller anläggningarna syftar till produktion av vattenkraftsel eller när de påbörjades eller kom till syftade till sådan produktion). Det finns i dag ingen exakt siffra på hur många vattenkraftverk som finns i Sverige. I vattenverksamhetsutredningens betänkande SOU 2013:69 anges det totala antalet uppgå till cirka 1 800 vattenkraftverk. Uppgiften bygger på statistik från länsstyrelserna. I samma betänkande redovisas dock även uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten som innebär att antalet

uppgår till cirka 2 000 vattenkraftverk, varav drygt 200 har en installerad effekt över 10 megawatt. Hälften av kraftverken har en installerad effekt under 125 kilowatt vilket per kraftverk innebär en produktion motsvarande förbrukningen i 25 villor vid 4 000 fullasttimmar. SMHI:s nationella dammregister, med uppgifter som samlats in av länsstyrelserna, innehåller cirka 11 000 dammobjekt. Av dessa dammar uppskattas cirka 1 500 vara eller ursprungligen ha varit en del av en vattenkraftverksamhet. Baserat på uppgifter inhämtade från länsstyrelserna samt med hänvisning till tidigare uppgifter från Miljöprocessutredningen uppskattar Vattenverksamhetsutredningen att det sammanlagda antalet vattenkraftverk, regleringsdammar och övriga dammar som saknar tillstånd enligt miljöbalken och som därför behöver prövas eller omprövas för att förses med moderna miljövillkor uppgår till i vart fall cirka 7 400 anläggningar.

Vidare anges att kraftverk och dammar ägs av såväl stora som små företag och även privatpersoner. De som äger flest vattenkraftverk är åtta större företag, Fortum, Vattenfall, Uniper, Mälarenergi Vattenkraft, Tekniska verken i Linköping, Statkraft, Jämtkraft och Skellefteå Kraft. Om en damm är kopplad till ett vattenkraftverk, ägs oftast dammen av den fysiska eller juridiska person som äger vattenkraftverket. Vissa dammar är uppförda för att reglera flödet i hela eller delar av vattendraget, s.k. regleringsdammar. Dessa är ofta uppförda högst upp i ett vattendrag för att fånga upp och sedan reglera vårfloden. Regleringsdammarna ägs av vattenregleringsföretag som i sin tur ägs av de kraftbolag som har vattenkraftverk i respektive vattendrag.

Konsekvensutredningen anger vidare att förslaget innebär att det ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått för vattenverksamheter. Närmare konsekvenser av ett sådant utnyttjande är naturligen kopplat till framtida föreskrifters utformning. Bemyndigandet har inte begränsats till viss verksamhets- eller anläggningstyp, utan innefattar samtliga vattenverksamheter. Det anges att ett stort antal olika verksamheter och företag möjligen kommer att omfattas.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen anger antalet vattenkraftverk som kan förväntas beröras av förslaget. Det anges även vilka de företag är som äger flest kraftverk. Någon närmare redovisning av antalet berörda företag och dessa företags storlek återfinns dock inte i promemorian. Regelrådet anser att redovisningen därmed ger en otydlig bild av hur många företag utifrån antal och storlek som kommer att beröras av förslaget. Regelrådet saknar vidare en närmare redovisning av om det finns andra aktörer än ägare av kraftverk som direkt eller indirekt kommer att beröras av förslaget. Av vad Regelrådet kan utläsa av förslaget kan förslaget förväntas ha en inverkan på fler företag och branscher än de som redovisas i konsekvensutredningen. Avsaknaden av detta slags redovisning anser Regelrådet vara en allvarlig brist som innebär att det är svårt att få en helhetsbild av förslagets konsekvenser. Det gäller inte minst de delar av förslaget som avser ett bemyndigande för regeringen att meddela generella försiktighetsmått för vattenverksamheter. Även om förslaget i denna del inte innehåller några specifika förslag till föreskrifter anser Regelrådet att konsekvensutredningen borde innehålla en närmare redovisning av berörda företag även i denna del.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande.

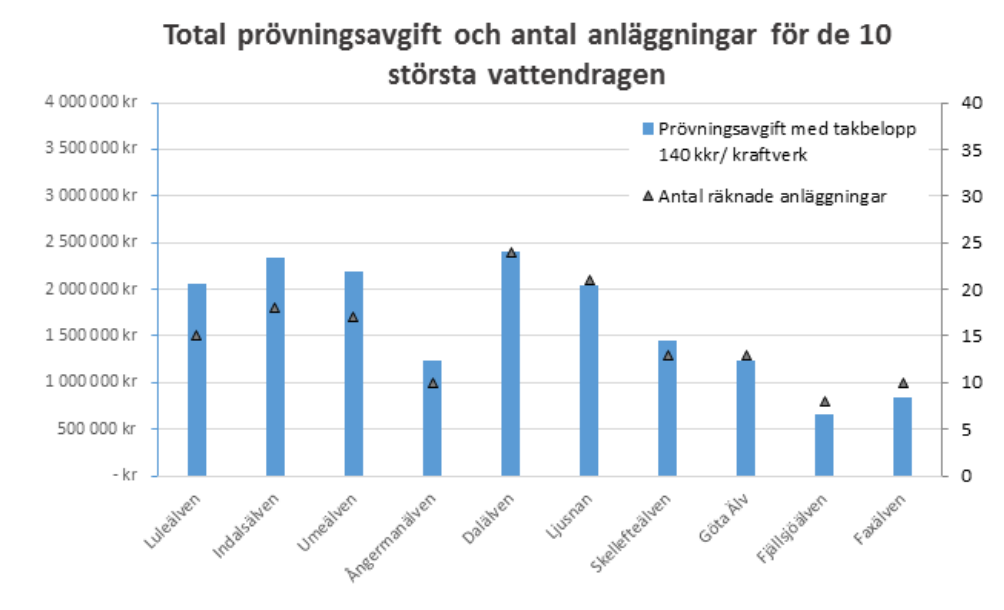
Såväl tillståndsprövning av tidigare inte tillståndsprövade verksamheter som omprövning av befintliga tillstånd kommer att innebära att tillstånd förenas med villkor för såväl anläggningars utformning som drift. Anläggande av fiskvandringssväg, minimitappning och anpassade flöden är exempel på sådana villkor som kan bli aktuella. Vilka föreskrifter om skyddsåtgärder som prövningen kommer att leda till

kommer att avgöras av prövningsmyndigheten i det enskilda fallet. Det går därför enligt utredningen inte att uttala sig om vad den totala kostnaden kommer att bli. Det anges dock att promemorian inte innehåller något förslag som innebär en ny kravnivå i förhållande till dagens reglering om krav på försiktighetsmått. Det anges att promemorians förslag kommer att innebära att alla berörda verksamheter så småningom kommer att bedrivas i enlighet med miljöbalkens krav. I nuläget är det endast ett fåtal verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken och som bedrivs på ett sätt som är förenligt med de krav på teknik och miljöanpassning som skulle ställas om det var fråga om en nyetablering.

Vidare anges att förslaget innebär att tidigare givna tillstånd för huvuddelen av alla vattenkraftverk och dammar, inklusive dammar för årsreglering, kommer behöva omprövas. Omfattningen av sådan ansökan och de kostnader som är förknippade med såväl prövningsförfarandet som kostnader för vidtagande av försiktighetsmått kommer att variera beroende på verksamhetens geografiska placering, utformning och omfattning. De faktiska kostnaderna för respektive verksamhet kommer stå klara först vid den enskilda prövningen av verksamheten. Det är verksamhetsutövaren som ska initiera omprövningen och även stå kostnaderna, inklusive kostnaderna för att ta fram det underlag som behövs för prövningen.

Ersättningen för prövningsmyndighetens kostnader för denna typ av omprövning föreslås regleras på samma sätt som är fallet för tillståndsprövning. Avgiften är uppdelad på en grundavgift och en tilläggsavgift och uppgår till lägst 1 500 kronor. Om en tilläggsavgift ska betalas får grundavgiften tillsammans med tilläggsavgiften uppgå till högst 140 000 kronor.

Konsekvensanalysen redovisar följande tabell.



Konsekvensutredningen anger vidare att det inte är säkerställt att avgiften kommer att innebära full kostnadstäckning för de prövningar som uppdateringen till moderna miljövillkor föranleder. Avgiften behöver ses över så att inte skattemedel behöver användas för att genomföra uppdateringen till moderna miljövillkor.

Vidare anges att det i dag finns som huvudregel en skyldighet för den som ansöker om omprövning av tillståndet till en vattenverksamhet att ersätta såväl enskildas som myndigheters rättegångskostnader. Enligt förslaget kommer en sådan ersättningsrätt inte att gälla i mål om omprövning för moderna

miljövillkor. Förslaget innebär att ansvaret för motparternas kostnader flyttas från sökanden och i stället läggs på de sakägare som väljer att föra talan i målet. Förslaget medför alltså enligt utredningen en kostnadsbesparing för de företag som ansöker om prövning för moderna miljövillkor, då de inte längre behöver betala sakägarnas rättegångskostnader. I de fall företag är sakägare innebär det å andra sidan en fördyrning för detta företag, men en motsvarande besparing för sökandeföretaget. Prövningsmyndigheten har i dag en möjlighet att förordna en sakkunnig. Promemorians förslag innebär att en sakkunnig alltid ska förordnas i mål om omprövning för moderna miljövillkor. Kostnader för arvode och undersökningar utförda av sådan sakkunnig ska betalas av verksamhetsutövaren.

För ägare till vattenkraftverk och dammar som i dag drivs med stöd av äldre rättigheter innebär förslaget enligt konsekvensutredningen en ökad förutsebarhet om när i tiden en ansökan om tillståndsprövning senast ska ske samt flera ändringar som bedöms minska kostnaderna och underlätta prövningen av dessa verksamheter. Skyldigheten för verksamhetsutövaren att ersätta myndigheter och enskilda för deras rättegångskostnader i denna typ av prövning tas bort vilket innebär en besparing för verksamhetsutövaren.

Konsekvensutredningen anger vidare att förslaget innebär att det tydliggörs att en myndighet eller kommun som huvudregel inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sådant sätt att det äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med att de kan orsaka en försämring av en vattenförekomst status eller äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet senast viss tidpunkt. Ändringen innebär vidare att det vid prövning och omprövning ska sällas de villkor som behövs för att berörd anläggning och dess drift inte ska äventyra möjligheterna att nå rätt status i rätt tid. Enligt konsekvensutredningen utgör ändringen vad gäller huvudregeln för ny- och ändrad verksamhet en kodifiering av vad som följer av EU-domstolens praxis och det sätt på vilket svenska prövningsmyndigheter redan i dag hanterar frågan. Föreslagna ändringar bedöms således inte ha någon påverkan på förutsättningarna för etablering av ny- och ändrad verksamhet. Förslaget är att regeringen bemyndigas besluta om undantag från huvudregeln och att förutsättningarna för sådant undantag regleras i förordning. Genomförandet av denna undantagsmöjlighet bedöms öka möjligheterna för tillåtande av ny- och ändrad verksamhet i förhållande till vad som är fallet med dagens reglering. Den ändring som avser ställande av krav vid prövning och omprövning av befintlig verksamhet bedöms resultera i att det i vissa fall kan vara aktuellt att ställa längre gående krav på försiktighetsmått än vad som är fallet vid tillämpning av miljöbalken i dess nuvarande lydelse. I vilken utsträckning längre gående krav kan aktualiseras kommer att vara beroende av utfallet i den enskilda prövningen.

Konsekvensutredningen anger vidare att förslaget innebär att det ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått för vattenverksamheter. Ett sådant bemyndigande finns redan i dag avseende miljöfarliga verksamheter i 9 kap. 5 § miljöbalken. Sådana föreskrifter skulle kunna avse krav på viss teknik eller vissa försiktighetsmått. De konsekvenser som beskrivs här aktualiseras först när regeringen väljer att utnyttja bemyndigandet. Närmare konsekvenser av ett sådant utnyttjande är naturligen kopplat till framtida föreskrifters utformning. Bemyndigandet har inte begränsats till viss verksamhets- eller anläggningstyp, utan innefattar samtliga vattenverksamheter. Det är ett stort antal olika verksamheter och företag som möjligen kommer att omfattas. Ett utnyttjande av det föreslagna bemyndigandet kan resultera i föreskrifter om bl.a. användandet av viss teknik eller vissa försiktighetsmått. Utförandet av dessa åtgärder kommer innebära kostnader för de som äger anläggningarna och verksamheterna som träffas av kraven. Eftersom det inte föreslås något innehåll i dessa föreskrifter är det varken möjligt eller ändamålsenligt att i nuläget ange några kostnader. Samtidigt kommer åtgärder som anges i generella föreskrifter att kunna utföras utan en föregående tillståndsprövning. Det innebär i sin tur att verksamhetsutövaren slipper kostnader för ett prövningsförfarande.

Konsekvensutredningen redovisar vidare att förslaget, när regeringen väljer att utnyttja det bemyndigande som föreslås, medför att ägare av vissa anläggningar och verksamheter kommer att behöva rapportera uppgifter med viss regelbundenhet till tillsynsmyndigheten. De uppgifter är sådana som anläggningarnas ägare redan med dagens bestämmelser är skyldiga att ha vetskap om och kunna rapportera till tillsynsmyndigheten om de efterfrågas. Detta kommer således inte innebära några nya administrativa kostnader. Däremot kommer den regelbundna sammanställningen av uppgifterna att innebära kostnader för berörda företag. Motsvarande krav om miljörapport har sedan länge funnits för miljöfarliga verksamheter. Tillväxtverket har därför vissa beräkningar avseende företagens administrativa kostnader med anledning av detta krav. Utifrån de beräkningarna uppskattas kostnaden för de föreslagna miljörapporterna för vattenverksamheter till från ca 15 000 kronor till ca 100 000 kronor.

Regelrådet konstaterar att förslaget kan innebära en betydande påverkan på de berörda företagens kostnader och verksamhet. Konsekvensutredningen har endast delvis kvantifierat storleken på de kostnader som förslaget medför. Regelrådet anser att det är svårt att av konsekvensutredningen utläsa såväl de sammantagna konsekvenserna för företagen som hur de kostnader som redovisas kan komma att påverka olika typer av företag, inte minst de mindre företagen. Regelrådet anser vidare att konsekvensutredningen inte i tillräcklig utsträckning redovisar konsekvenserna för de berörda företagens verksamhet. Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslaget medföra betydande konsekvenser vad gäller företagets förutsättningar att bedriva vattenkraftverksamhet och annan verksamhet som kan påverkas av förslaget. Regelrådet vill här betona vad som ovan har anförts om att det framstår som troligt att konsekvensutredningen inte fångar upp samtliga företag och branscher som kan komma att beröras av förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagets administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Enligt konsekvensutredningen medför förslaget att alla verksamheter så småningom kommer att bedrivas på samma villkor vilket bedöms vara positivt för konkurrensen. Av promemorian i övrigt anges att genom förslaget skapas ett mer konkurrensneutralt provningssystem, där all elproduktion, oavsett om den sker genom ny eller gammal vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet, provas enligt miljöbalken.

Regelrådet anser att det på grund av de brister i konsekvensutredningen som tidigare har nämnts är svårt att göra en bedömning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. De konkreta exempel på påverkan på konkurrensförhållandena som tas upp i konsekvensutredningen framstår som långt ifrån uttömmande.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av promemorians konsekvensanalys framgår bl.a. följande. Vattenkraftens reglerförmåga anges vara oerhört betydelsefull i det svenska elsystemet. Konsekvenserna av att inte ha tillräckliga mängder reglerbara resurser i ett elsystem är att balanseringen kan behöva genomföras på sätt som innebär stor negativ påverkan på samhället. Det kan leda till tidvis extremt höga eller negativa elpriser och risk för ofrivillig bortkoppling vid nödsituationer såsom allvarliga störningar. Elsystemet kommer drivas med mindre marginaler för att upprätthålla drift- och leveranssäkerheten vilket gör att det blir mer känsligt för störningar med risk för stora samhällsekonomiska kostnader. Nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel

innebär att negativ påverkan på reglerförmåga eller tillgänglig effekt bör minimeras. Det kan dock inte uteslutas att det i enskilda fall är nödvändigt med sådana åtgärder för att kunna uppfylla EU-rätten trots att samtliga undantag som medges genom vattendirektivet utnyttjas. Totalt sett förväntas förslaget om moderna miljövillkor inte innebära någon väsentlig påverkan på energisystemet i denna del.

Regelrådet anser utifrån vad som anges i förslaget att det är sannolikt att förslaget kommer att ha en påverkan på företagen i andra avseenden utöver vad som har redovisats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Konsekvensutredningen innehåller inte någon redovisning av om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning har beaktats.

Regelrådet konstaterar att bland de aktörer som direkt berörs av förslaget återfinns även små företag. Antalet små företag har inte redovisats vilket är en brist i sig. När det gäller förslag som berör företag av mycket olika storlek och som kan ha stor betydelse för företagens kostnader och verksamhet är det enligt Regelrådets mening av stor vikt att de små företagens förutsättningar fångas upp och beaktas. Att konsekvensutredningen inte närmare berör frågan om hänsyn till små företag vid reglernas utformning anser Regelrådet vara en allvarlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att förslaget kan förväntas medföra en betydande påverkan på de berörda företagen i flera avseenden. Regelrådet anser mot denna bakgrund att konsekvensutredningen i stora delar uppvisar brister både vad gäller bredden och djupet i redovisningen. Det är enligt Regelrådet svårt att se att den föreliggande konsekvensutredningen ger en rättvisande helhetsbild av förslagets konsekvenser för företagen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 oktober 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Annika Bergman, Karin Hellerstedt och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande