

Promemoria

Vattenmiljö och vattenkraft

Promemorians huvudsakliga innehåll

För att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna samt i syfte att förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten i fråga om skyldigheten att säkerställa att rätt vattenstatus kan nås föreslås i huvudsak följande.

Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För helhetssynen ska det finnas en nationell plan. Planen ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen i frågor som rör den nationella helhetssynen. Planen anger vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats. Som huvudregel får en verksamhet med koppling till vattenkraftsel bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt planen. Efter en enkel anmälan kan verksamheter som inte anses ha tillstånd också vänta med prövning till dess det är dags enligt planen.

Det föreslås uttryckliga bestämmelser om att verksamheter inte får 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. Förslagen syftar i denna del bl.a. till att säkerställa att det svenska regelverket är förenligt med EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen. De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas.

Promemorian innehåller även förslag till vad som ska anses utgöra en och samma verksamhet vid prövning av vattenverksamhet, samt bemyndigande för regeringen att meddela generella föreskrifter för vattenverksamheter och ställa krav på miljörapport.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	6
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
1.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	34
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.....	36
1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	38
1.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	40
1.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.....	41
1.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	43
1.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter	44
1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	45
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.	51
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.....	57
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.....	58
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador	64
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	65
1.15	Förslag till förordning om ändring i badvattenförordningen (2008:218).....	66
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:956) om översvämningssrisker	67
1.17	Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341).....	69
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation	70
1.19	Förslag till förordning om ändring miljötillsynsförordningen (2011:13)	72
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	73

1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer	75
1.22	Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	76
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall	77
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap	78
2	Ärendet och dess beredning	79
3	Den huvudsakliga innebörden av promemorians förslag	81
4	Vattnets och vattenverksamheternas betydelse	82
5	Vattenkraften	83
6	Reglerna om vattenverksamheter	84
6.1	Miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter – skillnader i prövningen	85
6.1.1	Miljörapport	86
6.1.2	Generella föreskrifter	86
6.1.3	Båtnadskravet	87
6.1.4	Ändringar av en verksamhet	87
6.1.5	Skadeförebyggande underhållsåtgärder	93
6.1.6	Civilrättsligt präglade frågor	93
6.2	Äldre tillstånd och rättigheter	94
6.3	Verksamheter som saknar tillstånd	95
7	Vattenförvaltningen	95
7.1	Vattenförvaltningens mål och arbetscykel	97
7.2	Vattendistrikt och vattenmyndigheter	98
7.3	Kartläggning och analys av vattnets status	99
7.4	Klassificering av vatten	100
7.5	Miljökvalitetsnormer	108
7.6	Undantag som gör det möjligt att ställa lindrigare krav	109
7.6.1	Förlängd tidsfrist och mindre stränga krav ...	110
7.6.2	Ny verksamhet och tillfällig försämring	110
7.7	Åtgärdsprogram	111
8	Weserdomen	112
9	Europeiska kommissionens kritik	114
10	Förslagen	116
10.1	Skyldighet att ha moderna miljövillkor	118
10.2	Nationell plan för moderna miljövillkor	120
10.3	Sakkunniga företräder den nationella planen	126
10.4	Omprövning för moderna miljövillkor	126
10.4.1	Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna	127
10.4.2	Miljökonsekvensbedömning	128
10.4.3	Ansvar för kostnader för utredning	129
10.4.4	Prövningsavgift vid omprövning för moderna miljövillkor	130

10.4.5	Domstolskostnader som inte täcks av prövningsavgiften	131
10.5	Tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen	132
10.6	Miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning av verksamheter som kommit till på lagligt sätt.....	132
10.7	Rättegångskostnader.....	133
10.8	En branschgemensam finansiering (fond)	134
10.9	Båtnadsregeln tas bort	135
10.10	Rättskraft för äldre tillstånd som anses meddelade med stöd miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser	136
10.11	Lagligförklaring	137
10.12	Prövningens omfattning och ändringstillstånd	138
10.13	Rätten till ersättning vid omprövning.....	141
10.14	Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav	143
10.14.1	Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet	144
10.14.2	Omprövade och förnyade tillstånd	145
10.14.3	Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav	146
10.14.4	Statlig kontroll av kommuners beslut om undantag	147
10.14.5	Behov av följdändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen	148
10.14.6	Skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten	148
10.15	Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet.....	149
10.16	Miljörapport	152
10.17	Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor	153
11	Konsekvensanalys.....	155
11.1	Moderna miljövillkor	155
11.2	Den nationella planen.....	157
11.3	Omprövning för moderna miljövillkor	158
11.4	Tillståndsprövning för moderna miljövillkor	162
11.5	Miljökvalitetsnormernas genomslag i de enskilda prövningarna.....	163
11.6	Bemyndigandet att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått.....	163
11.7	Miljörapport	164
11.8	Nollalternativet	165
12	Författningskommentar.....	167
12.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	167
12.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	186

12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.....	186
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	187

3 Den huvudsakliga innebörden av promemorians förslag

Förslagen i denna promemoria innebär i huvudsak följande.

- Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Moderna miljövillkor är inte äldre än tjugo år eller den tid som bestämts i tillståndet.
- 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.
- Planens avvägningar har betydelse för arbetet med förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningen). Planen ger vägledning för sådana beslut om klassificering av vattenförekomster och om miljö kvalitetsnormer som har betydelse för prövningarna av de enskilda verksamheterna i t.ex. ett vattendrag eller avrinningsområde. Planen kan anpassa tidplanen för prövningarna så att de med hänsyn till vattenförvaltningen blir ändamålsenliga för den nationella avvägningens syften.
- 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 miljökvalitetsnormer så att rimliga miljövillkor underlättas, ska domstolen hämta in ett yttrande från vattenmyndigheten som i sin tur ska fatta de beslut om klassificering och miljökvalitetsnormer 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.

Av energiöverenskommelsen 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. Inom vattenkraftsbranschen pågår arbete med att inrätta en sådan branschgemensam finansiering, se avsnitt 10.8.

4 Vattnets och vattenverksamheternas betydelse

Naturliga rinnande vatten och våtmarker utgör några av Sveriges artrikaste naturtyper. Vattenlandskapet kan sägas vara ett naturligt, dynamiskt och föränderligt system, där t.ex. höga flöden, isgång, stormfällan, jordskred och bäverdammar är processer som påverkar såväl strukturer som arters förekomst. Stränderna formas av både översvämningar och isgång som ger erosion och materialavlagring, vilket gör att de t.ex. inte växer igen. Återkommande översvämningar skapar dynamik och variation i strandzonens växtsamhällen och ger förutsättningar för hög biologisk mångfald. Det centrala begreppet i vattenlandskapet är avrinningsområdet. Avrinningen är viktig för tillförsel av bl.a. närsalter till vattenmiljön, vilket i hög grad påverkar arters förekomst och den kemiska miljön.

Den biologiska mångfalden i vattendragen har under lång tid påverkats negativt på flera olika sätt. Upp till en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarksareal har försvunnit genom dränering, sjösänkningar och rätade diken. Sötvattensmiljöer och våtmarker har minskat, fragmenterats och isolerats som ett resultat av bl.a. anläggande av dammar och kraftverk samt anspråkstagande av arealer för jord- och skogsbruk.

Fragmentering av vattendrag, bl.a. genom anläggande av kraftverks- och regleringsdammar, och uttraderande av landbiotoper genom överdäm-