

Regelrådet är ett av regeringen utsett oberoende organ vars huvuduppgifter är att:

1. Ta ställning till om nya eller ändrade regler är utformade så att de uppnår regelgivarens syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företag.
2. Bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

Regelrådet tar inte ställning till förslagets politiska syfte.

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Miljödepartementets remiss av Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler

Regelrådets ställningstagande

1. Regelrådet finner att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och avstyrker därför förslaget.
2. Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I utredningens uppdrag ingår att se över skillnaderna i regleringen av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och ta bort de skillnader som inte är motiverade. Utredningens förslag ska leda till att grundläggande principer för miljörätten, såsom principen om att förorenaren betalar och att bästa möjliga teknik ska användas, får genomslag även för vattenverksamhet. Utredningen ska vidare analysera reglerna avseende omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system.

Det remitterade betänkandet innehåller förslag till en ny lag om vattenrättsliga samfälligheter. Vidare ingår förslag till ändring i miljöbalken (1998:808), lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), jordabalken (1970:994), anläggningslagen (1973:1149), lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter samt i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Slutligen lämnas förslag om upphävande av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Utredningens övergripande uppdrag är att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Utredningen har lämnat två delbetänkanden. SOU 2012:89 innehåller en analys beträffande tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i förhållande till syftet med bestämmelsen enligt förarbetena. Vid remitteringen av detta delbetänkande lämnade Regelrådet kanslisvar. Delbetänkandet SOU 2013:69 innehåller bl.a. en analys av rättskraftens räckvidd för äldre tillstånd och rättigheter, förslag till system som möjliggör ny prövning av verksamheter som saknar tillstånd

enligt miljöbalken och förslag till nya regler om prövningens omfattning vid ändring av tillstånd. Detta delbetänkande yttrade sig Regelrådet över den 27 november 2013 (N 2008:05/2013/391).

I förevarande slutbetänkande föreslås bl.a. följande när det gäller prövning. Prövningsplikten för vattenverksamhet ska inte längre vara generell. I stället ska det för vattenverksamhet, på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, framgå av regeringens föreskrifter vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet. En tillståndsskyldig verksamhet ska definieras som en A-verksamhet och en anmälningsskyldig som en C-verksamhet. A-verksamheter ska prövas av mark- och miljödomstol medan C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheten, som företrädesvis är en länsstyrelse. Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta förslag till dessa föreskrifter.

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet inkluderas i dag även prövning av civilrättsligt präglade frågor vid tillståndsprövning av vattenverksamhet. För att uppnå en enhetlig reglering av dessa verksamheter föreslår utredningen att handläggningen av de civilrättsligt präglade frågorna ska skiljas från själva tillståndsprövningen av vattenverksamhet på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet. En eventuell talan om ersättning får i stället väckas genom ansökan om stämning. Pågår prövningen av en tillståndsansökan samtidigt som prövningen av de civilrättsligt präglade frågorna kan målen handläggas gemensamt enligt reglerna i rättegångsbalken. Som en konsekvens av att prövningspliktens utformning blir lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har utredningen föreslagit att bestämmelsen, som berättigar vattenrättsliga sakägare att få sina rättegångskostnader ersatta av sökanden, ska upphöra att gälla.

Vidare föreslås att kravet på att en vattenverksamhet är samhällsekonomiskt tillåtlig enligt 11 kap. 6 § miljöbalken utgår. Hänsynsreglerna i 2–4 kap. miljöbalken ska i stället tillämpas för alla typer av verksamheter. De särskilda bygge- och fiskeavgifterna föreslås utgå, eftersom sådana avgifter saknas för miljöfarlig verksamhet och denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte är motiverad. Ett ytterligare skäl är avgifterna inte uppfyller regeringsformens krav. Bestämmelserna i 11 kap. 8 § miljöbalken om kompensationsåtgärder för fisket föreslås också upphöra att gälla. Kompensation för de skador verksamheten orsakar ska i stället omfattas av prövningen enligt 2 kap. miljöbalken, på samma sätt som gäller för miljöfarlig verksamhet.

Ytterligare en särreglering för vattenverksamheter är att äldre vattenanläggningar kan lagligförklaras. Det innebär att domstolen, efter ansökan från anläggningens ägare eller den som avser utnyttja den för vattenverksamhet, i samband med en tillståndsprövning av verksamheten enligt miljöbalken inte prövar själva anläggningen enligt miljöbalkens bestämmelser. I stället prövas om anläggningen var laglig enligt de regler som gällde vid tiden för uppförandet. Någon motsvarande reglering för äldre anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs finns inte. För att möjliggöra en prövning av anläggningen enligt miljöbalkens bestämmelser och för att få enhetliga regler föreslår utredningen att möjligheten att lagligförklara äldre anläggningar ska upphöra.

Utredningen föreslår även att det ska införas en upplysningskyldighet för den som övertar en tillstånds- eller anmälningsskyldig vattenverksamhet eller vattenanläggning. Slutligen föreslår utredningen att prövnings- och tillsynsavgifterna för vattenverksamhet ska utformas på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. I stället för avgift för prövning och debitering per timme för utövad tillsyn, ska en årlig tillsynsavgift utgå på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. Storleken på avgiften kan knytas till det föreslagna systemet med A- och C-verksamheter. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i

samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta en lista med förslag till löpande tillsynsavgifter för vattenverksamhet.

När det gäller omprövning föreslår utredningen bl.a. följande. Den centrala regleringen avseende omprövning finns i 24 kap. 5 § miljöbalken och gäller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen föreslår att det där förtydligas att en omprövning även kan gälla anläggningens utformning. Stadgandets första stycke innehåller en huvudregel som möjliggör omprövning tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft (punkten 1) och därutöver räknas ett antal övriga grunder upp som möjliggör förtida omprövning (punkterna 2–12). Omprövningsgrunden i punkten 7 möjliggör omprövning om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Denna bestämmelse föreslås ändras till att omfatta all typ av ny teknik.

I 22 kap. miljöbalken förtydligas att kraven på ansökans innehåll kan variera beroende på typ av ansökningsmål och får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. På detta sätt tydliggörs bl.a. att dessa krav är mer begränsade när det gäller omprövning i jämförelse med en ansökan om tillstånd till ny verksamhet. Vidare ska den som bedriver vattenverksamhet vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning.

Vid omprövning ska, i enlighet med övriga föreslagna ändringar i 25 kap. miljöbalken, var och en svara för sina rättegångskostnader. Tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken tas bort. Detsamma gäller rätten till ersättning vid omprövning enligt 7 kap. 13 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövärden eller hälsovärden eller främja fisket. Rätten till ersättning ska dock finnas kvar under en övergångstid om fem år. Som alternativ eller komplement till utredningens förslag avseende ny omprövning i delbetänkandet SOU 2013:69 ska Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning.

När det gäller markavvattning föreslår utredningen bl.a. att det även för denna verksamhet ska framgå av regeringens föreskrifter vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, där A-verksamheter kräver tillstånd av mark- och miljödomstol och C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Utredningen föreslår vidare att omprövningen av nya markavvattningsverksamheter med tillhörande anläggningar delas upp i en miljöprövning och en omprövning enligt anläggningslagen. Miljöprövningen innebär att verksamheten med tillhörande anläggningar prövas enligt miljöbalkens bestämmelser efter en ansökan om tillstånd till mark- och miljödomstolen (A-verksamheter) eller en anmälan till tillsynsmyndigheten (C-verksamheter). Omprövningen enligt anläggningslagen innebär att lantmäterimyndigheten inrättar en gemensamhetsanläggning enligt bestämmelserna i denna lag.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om fördelning av rättegångskostnader i mark- och miljödomstol ska bli lika oavsett om ansökan avser ny markavvattning eller omprövning av befintlig verksamhet. Enligt utredningens förslag ska rättegångskostnaderna fördelas efter vad som är skäligt både vid omprövning av ny markavvattning och vid omprövning av befintlig sådan. I vilken utsträckning deltagande fastigheter har bidragit till att förhållandena ändrats samt vilken nytta fastigheterna har av förändringen bör vara variabler som får betydelse för kostnadsfördelningen. Utredningen föreslår en ny definition av rensning som tydliggör att endast grävning i vattenanläggningar omfattas och således inte åtgärder i naturliga vattendrag. Utredningen föreslår även att rensningar som utgångspunkt ska utgöra anmälningspliktiga C-verksamheter.

Som en följd av detta föreslås att bestämmelsen i 11 kap. 15 § miljöbalken, som anger att rensningar endast behöver anmälas om fisket kan skadas, upphör att gälla. Vid avgränsningen av C-verksamheter avseende rensning bör det övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m.

Utredningen föreslår också att det ska förtydligas att för markavvattningsanläggningar sträcker sig underhållsskyldigheten inte längre än syftet med markavvattningen. Om en markavvattningsanläggning exempelvis har anlagts i syfte att avvattna jordbruksmark torde underhållsskyldigheten endast gå så långt som krävs för jordbruksmarken.

Utredningen föreslår att fastighetsägaren får ett subsidiärt ansvar för vattenanläggningar som inte utgör fastighetstillbehör. Detta gäller i de fall det inte går att fastställa vilken rättighetshavare som är underhållsskyldig. Viss skälighetsavvägning ska dock göras vid bedömningen av ansvarets omfattning. Samtidigt införs en skyldighet för den som har uppfört en vattenanläggning på annans fastighet med stöd av en särskild rättighet att ta bort anläggningen om fastighetsägaren begär det. Utredningen konstaterar att anläggningar i avlysta flötningsleder saknar underhållsansvarig. Detta är otillfredsställande och utredningen föreslår därför att det åläggs staten att underhålla sådana anläggningar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen konstateras att begreppet vattenverksamhet omfattar många olika typer och storlekar av verksamheter och åtgärder, vilket innebär att förslagen kommer att beröra ett stort antal verksamhetsutövare bestående av företag av olika storlek men också enskilda utövare. Berörda företag utgörs således av ägare av vattenkraftsanläggningar, dammar, hamnar, dricksvattentäkt m.m. men också sådana företag som muddrar, bygger bryggor och utför annat arbete i vatten samt leder bort grundvatten i samband med byggande av vägar och tunnlar. Vidare anges att samtliga förslag om tillståndsprövning och merparten av förslagen avseende omprövning berör alla vattenverksamheter. Det bedöms i konsekvensutredningen vara omöjligt att ge en heltäckande bild av vilka företag som berörs av utredningens förslag. Detta finner Regelrådet anmärkningsvärt med hänsyn till att förslagen kan få betydande effekter för många företag.

När det gäller vattenkraftsanläggningar anges att de företag som äger flest vattenkraftverk (per företag) är de större företagen Fortum, Vattenfall, E. ON Sverige, Mälarenergi Vattenkraft, Tekniska verken Linköping, Statkraft, Jämtkraft och Skellefteå Kraft. Majoriteten av det totala antalet vattenkraftverk ägs emellertid av privatpersoner och ekonomiska föreningar. I delbetänkandet SOU 2013:69 uppskattade utredningen att det totala antalet vattenkraftverk i Sverige uppgår till mellan 1500 och 2000.

När det gäller markavvattningsverksamhet anges i konsekvensutredningen bl.a. att det finns ca 57 000 markavvattningsverksamheter i landet. Denna uppgift baseras på statistik inhämtad från länsstyrelserna och uppgifterna är osäkra. Avsaknad av register över markavvattningsverksamheter och därtill hörande anläggningar anges ha gjort det svårt för utredningen att få fullständiga uppgifter om vem som innehar anläggningarna och därmed vilka företag som kommer att beröras av utredningens förslag. Det anges vidare att företagorganisationen LRF inte heller har närmare uppgifter om vilka företag som kan komma att beröras. Det konstateras att i vissa delar av landet torde i princip varje jord- och skogsbruksfastighet ha

en markavvattningsanläggning, vilket innebär att många av förslagen om markavvattning kommer att beröra flertalet jordbruksföretag. Vidare anges att många av dessa företag jordbruksföretag har höga produktionskostnader, omfattande arbetsböda och små marginaler. Specifikt när det gäller skogsbruk anges att den produktiva skogsmarken ägs till 50 procent av enskilda ägare, 25 procent av privatägda aktiebolag, 14 procent av statsägda aktiebolag och sex procent av övriga privata ägare samt att staten och övriga allmänna ägare innehar tre respektive två procent. Uttryckt i absoluta tal anges skogsmarken ägas av 11 000 enskilda ägare och ca 5600 privatägda aktiebolag.

I konsekvensutredningen anges att förslaget att avskaffa generell tillståndsplikt för vattenverksamhet och göra vattenverksamheter till antingen tillstånds- eller anmälningspliktiga berör samtliga vattenverksamheter och förenklar för samtliga aktörer. Det framgår inte av konsekvensutredningen i vilken mån detta bedöms påverka administrativa kostnader för företagen. När det gäller förslaget om att handläggningen av civilrättsliga frågor ska skiljas från själva tillståndsprövningen anges att det är svårt att uttala sig om detta kommer innebära en kostnad eller besparing jämfört med dagens regler. Utredningen anser att uppdelningen ökar förutsättningarna att göra upp i godo med utgångspunkt i vad som framkommit i tillståndsärendet, vilket bedöms innebära besparingar för den sökande och prövningsmyndigheterna. I de fall man inte kan lösa de civilrättsliga frågorna utanför domstol kan däremot, enligt utredningens bedömning, uppdelningen totalt sett innebära en fördyring av processen för samtliga aktörer eftersom vissa frågor kan behöva tas upp i två mål. Sammanfattningsvis menar utredningen att antalet mål med civilrättsliga frågor är förhållandevis få varför den eventuella totala besparingen eller kostnaden inte kommer att bli så stor. Någon kvantifiering av denna bedömning görs inte.

Regelrådet bedömer att de effekter som beskrivs ovan potentiellt berör administrativa kostnader. När kvantifiering saknas, finns inte heller underlag för Regelrådet att mer precist bedöma denna effekt.

Vidare anges effekterna för företagen av att ersättningsanspråk handläggs som stämningssmål vara svårbedömda. Det anges vara mest sannolikt att situationen blir oförändrad jämfört med dagens handläggning. Resonemanget utvecklas inte vidare vilket medför att Regelrådet saknar möjlighet att bedöma rimligheten i utredningens bedömning. I den mån effekter skulle finnas, torde de enligt Regelrådets bedömning beröra företagens administrativa kostnader.

I konsekvensutredningen anges vidare att förslaget att avskaffa den särskilda samhällsekonomiska tillåtelseprövningen i viss mån kommer att medföra att tillståndsprövningen blir mindre resurskrävande för samtliga inblandade aktörer. Förslaget att verksamhetsutövaren i stället för en lagligförklaring kommer att behöva söka tillstånd enligt miljöbalken även för själva anläggningen, anges i konsekvensutredningen leda till att verksamhetsutövaren i flertalet fall kommer att behöva prestera en mer omfattande ansökan, vilket leder till att företagen antas få ökade kostnader. Det anges också att när en prövning enligt miljöbalken har gjorts, bör detta i sig leda till förenklningar i fortsatta kontakter med miljömyndigheterna, vilket på längre sikt kan bidra till ett mindre kostsamt miljöarbete.

Ingen av dessa effekter, vilka alla enligt Regelrådets bedömning har en inverkan på administrativa kostnader för företag, kvantifieras i konsekvensutredningen.

Förslag om att den som övertar en tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet ska vara skyldig att informera tillsynsmyndigheten anges i konsekvensutredningen innebära en administrativ börda för företag. Effekter på administrativa kostnader kvantifieras inte. Regelrådet saknar därmed möjlighet att bedöma hur företags administrativa kostnader skulle påverkas av förslaget.

I konsekvensutredningen anges vidare att förslagen avseende omprövning av tillståndsprövning kommer att leda till att antalet omprövningar kommer att öka. Det ingår inte i utredningens uppdrag att ange i vilken utsträckning som bestämmelserna om omprövning ska användas. Det anges att användningen av bestämmelserna beror på en rad faktorer, exempelvis vilka resurser myndigheter tilldelas för omprövningar, och utredningen anser sig mot denna bakgrund inte kunna ange vad de totala kostnaderna till följd av förslagen kan bli. Regelrådet noterar att denna svårighet finns och konstaterar samtidigt att det även leder till att det blir omöjligt för Regelrådet att bilda sig en uppfattning om hur förslagen kan påverka företags totala administrativa kostnader.

När det gäller förslag avseende prövning av markavvattningsverksamhet anges att dessa bör leda till en besparing i stort. Konsekvensutredningen innehåller uppgifter om ansökningskostnader vid såväl tillstånd för ny markavvattningsverksamhet som omprövning av äldre tillstånd. De uppgifter som lämnas avser i några fall administrativa kostnader, såsom en kungörelsekostnad på mellan 15 000 och 30 000 kr och kostnader för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning på ca 15 000 kr. I flera andra fall kan Regelrådet inte med säkerhet bedöma i vilken mån det är administrativa kostnader eller övriga kostnader som avses. Regelrådet kan i alla händelser inte med ledning av de kostnadsuppgifter som finns i konsekvensutredningen ta ställning till vad den totala effekten för företags administrativa kostnader kan väntas bli. Samtidigt är det enligt Regelrådets uppfattning värdefullt att skattingar har gjorts.

Utredningens förslag om att rensningar i markavvattningsanläggningar och naturliga vattendrag kommer att behöva föregås av anmälan och i ett fåtal fall ansökningar om tillstånd anges i konsekvensutredningen leda till att verksamhetsutövare behöver göra fler anmälningar. Samtidigt innebär förslaget att verksamhetsutövarna inte längre ska bedöma om anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger. Kostnaden för anmälan till länsstyrelsen uppskattas till mellan 5000 och 15 000 kr. Enligt Regelrådets bedömning är detta en administrativ kostnad. Eftersom ingen kvantifiering har gjorts av hur mycket antalet anmälningar väntas öka finns inte underlag för Regelrådet att bedöma vad den totala effekten skulle väntas bli för de administrativa kostnaderna.

Utredningens förslag att bestämmelserna i lagen om särskild vattenverksamhet i de fall de bedöms fortsatt fylla en funktion ska införlivas med miljöbalken och i andra fall upphävas, anges i konsekvensutredningen medföra en regelförenkling och effektivisering. Regelrådet konstaterar att detta kan vara riktigt, men saknar möjlighet att utifrån underlaget dra några mer specifika slutsatser om effekter för företags administrativa kostnader.

Sammantaget finner Regelrådet att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och avstyrker därför förslaget.

Konsekvensutredningen

Vad som ska uppnås med förslagen framgår av konsekvensutredningen, liksom överensstämmelse med EU-rätten och tidpunkt för ikraftträdande. Det förs ett resonemang om att avskaffandet av omotiverade skillnader mellan vattenverksamhet och annan verksamhet som tillståndsprövas enligt miljöbalken kan ha en positiv effekt för konkurrensen mellan företag.

Alternativa lösningar har diskuterats relativt tydligt avseende markavvattningsfrågor men inte i övrigt.

Beskrivningen av berörda företag är ofullständig i flera avseenden, vilket i viss mån enligt Regelrådets uppfattning kan anses förklarligt men samtidigt medför det att bedömningar exempelvis av totala effekter på företags administrativa kostnader omöjliggörs. Som nämnts ovan är de administrativa kostnaderna i sig ofullständigt beskrivna. Vissa övriga ekonomiska effekter har kvantifierats. Således framgår att inbetalda allmänna och särskilda fiskeavgifter årligen uppgår till ca 18 miljoner kr medan inbetalda bygdeavgifter beroende på källa anges ligga i intervallet 113 – 130 miljoner kr. Dessa avgifter föreslås bli avskaffade. Samtidigt framgår att särskilda fiskeavgifter har fastställts i stället för att verksamhetsutövare ska vidta kompensande åtgärder och att avgiftens storlek skulle motsvara kostnaden för dessa åtgärder, vilket medför att utredningens förslag i det fallet inte får så stor betydelse. Det anges att avskaffandet av ersättning för produktionsbortfall vid omprövning av vattenverksamhet kan leda till utebliven kompensation jämfört med vad som skulle ha gällt enligt dagens regler men det anges inte någon kvantifierad total effekt eller effekt per företag. Detsamma gäller för avskaffandet av ersättning för rättegångskostnader. I konsekvensutredningen görs heller inte någon samlad bedömning av vad det samlade produktionsbortfallet skulle kunna bli till följd av ersättningsrättens avskaffande.

Någon tydlig redovisning av hur den föreslagna utformningen av regler kan påverka små företag finns inte i konsekvensutredningen. Detta skulle exempelvis kunna vara relevant när det gäller förslagen avseende vattenanläggningar som inte utgör fastighetstillbehör.

Utifrån det angivna finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller de krav som följer av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 oktober 2014.

I beslutet deltog Karin Lindell, ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson och Leif Melin.

Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Per Högström.



Karin Lindell
Ordförande



Per Högström
Föredragande