

## Remissvar

Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten  
Helene Lager  
Er ref: M2013/2436/Nm

### **Delbetänkande av vattenverksamhetsutredningen, SOU 2013:69 Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler**

#### **Sammanfattning**

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) anser att utredningen som en helhet föreslår nödvändiga förändringar av lagstiftningen gällande vattenverksamheter. Merparten av våra strömmande vatten byggdes ut för vattenkraft under en tid då Sverige behövde en ökad energitillförsel och landets industri växte. Det gav upphov till sterila vattenöknar, uppdämda forsar, förstörda livsmiljöer för strömvattenlevande arter samt kraftigt decimerade eller helt utslagna fiskbestånd. Idag har vi en annan syn på miljön och mera kunskap, och vi har med Vattenverksamhetsutredningen en unik möjlighet att återskapa naturvärden – utan att värdefull elproduktion äventyras.

Vi tillstyrker utredningens förslag om ny prövning, generella föreskrifter, tidsbegränsade tillstånd samt miljörapport. I vissa delar menar Sportfiskarna att utredningens förslag kan justeras vilka i detalj redogörs för nedan. Sportfiskarna vill understryka att det är nödvändigt att genomföra de föreslagna ändringarna för att kunna nå de krav som exempelvis ramdirektivet för vatten ställer på Sverige. Sportfiskarna vill också understryka att vi ställer oss frågande till den kritik som i media riktats mot utredningens konsekvensbeskrivning. De kraftverk som producerar mest el och står för reglerkapaciteten kommer inte på ett betydande negativt sätt att påverkas av utredningens förslag eftersom sådana krav inte ens ställs från EU. Att genomföra nödvändiga förändringar medelst omprövning strider enligt vår mening mot principen om att förorenaren ska betala. Förslaget om nyprövning är därför i grunden mycket välkommet. Det borde vara en självklarhet att vattenkraften ska omfattas av motsvarande miljökrav som exempelvis miljöfarlig verksamhet. Om utredningens förslag ska kunna realiseras i praktiken, är det dock helt nödvändigt att berörda myndigheter får ett anseeligt tillskott av resurser för att klara den ökade arbetsbördan.

#### **Kapitel 5 EU-rätt**

*Sportfiskarna menar att krav från EU motiverar att även miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § 1 st. 4 p. MB ska medföra att 2 kap. 7 § 2 och 3 st. MB blir tillämpliga. Vidare bör man inom en snar framtid se över de svenska reglerna vad avser innehåll och verkan av åtgärdsprogram.*

Sportfiskarna kan inte instämma i utredningens påstående att RDV inte uppställer krav på anläggningars utformning eller andra försiktighetsmått och skyddsåtgärder (s. 147). Artikel 10 och 22(4) i RDV hänvisar båda till bästa tillgängliga teknik.

Att utredningen menar att det är svårt att veta om skälighetsavvägningen i dagens 2 kap. 7 § 1 st. MB är tillräcklig för att nå en god ekologisk status illustrerar ett problem i dagens lagstiftning (s. 148 f.). Bilden av att dagens reglering i MB är otillräcklig förstärks genom att utredningen konstaterar att enskilda verksamhetsutövare skulle behöva ta ett betydligt större ansvar än idag om 2 kap. 7 § 2 och 3 st. MB var tillämpliga. I detta sammanhang måste det också understrykas att miljökvalitetsnormerna ska nås inom givna frister. Sportfiskarna menar också att den standstill-princip som utvecklats genom EU-rätten med viss styrka talar för att miljökvalitetsnormer för ekologisk status ska kunna aktivera tillämpningen av 2 kap. 7 § 2 och 3 st. MB. Lag (2010:882) om ändring i miljöbalken infördes under den övergångsperiod under vilken Sverige är förpliktigt att inte allvarligt äventyra målen i EU-lagstiftningen (se mål Inter-Environnement Wallonie ASBL mot Région wallonne, 18 december 1997, C-129/96, punkt 45 och Stichting Natuur en Milieu and others v. College van Gedeputeerde Staten van Groningen, 26 maj 2011, C-165-167/09). Genom lagändringen framtogs miljökvalitetsnormer för ekologisk status en stor del av sin rättsverkan vilket måste ses som allvarligt.

Sportfiskarna menar även att dagens reglering av åtgärdsprogram innehåller frågetecken vad avser innehåll och verkan av dylika program. Vi förstår att det inom den pressade tidsram som vattenverksamhetsutredningen arbetat inom inte varit möjligt att närmare granska denna fråga. Därmed är det inte sagt att den inte bör utredas på något vis. Att förändra regleringen av åtgärdsprogrammen före nästa vattenförvaltningscykel kanske är optimistiskt. Däremot bör en översyn planeras för att kunna gälla i god tid före den därefter kommande förvaltningscykeln.

### **Kapitel 6 Rättskraft**

*Sportfiskarna menar att urminnes hävd inte omfattas eller bör omfattas av 5 § MP. Laglighetsprövningen i 17 och 18 § MP bör avskaffas åtminstone för vattenanläggningar som inte syftar till markavvattning.*

Sportfiskarna har svårt att se hur det civilrättsliga institutet urminnes hävd kan ha meddelats genom beslut enligt motsvarande äldre bestämmelser. Att urminnes hävd i 19 § VP jämföras med tillstånd med rättskraft är inte detsamma som att urminnes hävd genom ett beslut blivit sådana tillstånd som 5 § MP föreskriver. VP i sig bör inte kunna tolkas som ett beslut.

Om urminnes hävd och andra särskilda rättigheter enligt 2 kap. 41 § ÄVL ändå tillmäts en rättskraft/rättsverkan bör man noga reflektera över rättsverkans omfattning. Inte sällan har dessa rättigheter uppstått under tider då skydd för fisk reglerades genom generella föreskrifter (t.ex. regler om kungsådra och dammars öppethållande under vissa perioder). Sådana föreskrifter måste begränsas vad som kan ha prövats genom beslutet, jämför 5 § 1 st. MP föreslagen lydelse samt 24 kap. 1 MB. Se även Ingela Lindqvist i NMT 2013:1, s. 44. Även MÖD:s avgörande i målet om Blankaströms kraftverk (2013-10-16 MÖD M 632-13) talar för att rättskraften begränsas till vad som prövats.

Även om utredningen avser återkomma till frågan om laglighetsprövning enligt 17 och 18 §§ MP så menar Sportfiskarna redan nu att institutet helt bör upphöra för vattenanläggningar som inte syftar till markavvattning. Vad gäller vattenanläggningar som syftar till markavvattning talar även

nedanstående argument för att sådana inte bör kunna laglighetsförklaras. I denna del vill vi dock inte föregå utredningen.

Vad gäller laglighetsprövning kan för det första upplevas som närmast stötande att anläggningar som tillkommit utan föregående prövning enligt äldre rätt (även om så krävdes) kan laglighetsförklaras och därmed vinna rättsverkan. Enskilda kan därmed vinna fördelar genom att i äldre tid ha underlåtit att pröva uppförandet av en anläggning. Genom tillämpning av äldre rätt kommer heller inte miljöbalken att aktualiseras varför det blir svårt att uppnå dess syfte i praktiken. I denna del bör det understrykas att anläggningar, såsom t.ex. dammar, bör ses som pågående verksamheter med en betydande miljöpåverkan. Genom att skydda anläggningen skyddas även verksamheten. För just dammar blir en uppdelning mellan verksamhet och anläggning en chimär. Att utredningen på flera ställen konstaterar att dammar är pågående verksamheter är förstås utmärkt.

Sammanfattningsvis bör ett enhetligt system eftersträvas där rättsverkan är kopplad till en vattenverksamhet. Rättsverkan uppkommer inom ramen för en tillståndsprövning där miljöbalken är tillämplig lag. Vattenverksamheten ska sedan kunna ges nya villkor i takt med nya krav, ny kunskap eller ny teknik. Det skäl som regeringen anförde vid införandet av miljöbalken, att det inte går att återskapa en naturlig miljösituation, får ses som obsolet sett till den kunskap som idag finns och som presenteras i nu förevarande utredning.

#### **Kapitel 7 Ny prövning av äldre tillstånd och rättigheter**

*Sportfiskarna tillstyrker förslagen i delbetänkandet och menar att de bör genomföras snarast, dock med de marginella förändringar som utvecklas nedan. Energimyndigheten bör inte arbeta med riksintressen vid prioritering av vattendrag. Att äldre tillstånd ska förfalla när en verksamhetsutövare på eget initiativ sökt, fått och tagit ett nytt tillstånd i anspråk bör även förtydligas. Sportfiskarna är positiva till att förslaget kommer att omfatta alla typer av dammar.*

Utredningen konstaterar att verksamheter och anläggningar som inte är lagligen tillkomna bör föreläggas ett förbud mot fortsatt verksamhet (s. 218 f.). Vad gäller anläggningar som inte är lagligen tillkomna men har uppförts före miljöbalkens tillkomst bör det noteras att ett förbud mot själva anläggningen bör vara att likställa med ett föreläggande om utrivning. Så länge möjligheten till laglighetsförklaring av anläggningar kvarstår kan annars den som innehar anläggningen ansöka om en laglighetsförklaring av densamma. Anläggningen kommer då fortsatt att regleras enligt äldre rätt.

Utredningen menar att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att utse vissa vattendrag som riksintresse för energiproduktion enligt 3 kap. 8 § MB (s. 223). Sportfiskarna menar att parallella processer där myndigheter på varsitt håll tar fram underlag som sedan ska ställas mot andra myndigheters underlag bör undvikas. Istället bör fokus ligga på att Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Energimyndigheten tar fram vägledande prioriteringsgrunder tillsammans. Den avvägning som ska ske när olika riksintressen står mot varandra är grovhuggen. Riksintressen är inte inarbetade i den moderna vattenförvaltningen och blir därmed en ad hoc-

lösning i förhållande till den vattenförvaltning som nu håller på att växa fram. Energimyndigheten ska med bakgrund av detta inte ges i uppdrag att ta fram dylika områden av riksintresse.

Det bör särskilt understrykas att det är positivt att det enbart är tillståndets ålder som kan överprövas vid föreläggande om nyprövning (s. 226). En ordning med andra grunder för överklagande kommer att leda till omständliga processer som inte kan ses som samhällsekonomiskt lönsamma.

Vad gäller intresseorganisationers rätt att överklaga beslut om föreläggande av ny prövning (s. 228) menar Sportfiskarna att allmänheten genom intresseorganisationer bör ha en roll att spela genom att driva på länsstyrelser som inte förelägger om ny prövning där det är befogat. O-beslut gällande sådana förelägganden bör därför kunna överklagas av intresseorganisationer. Detta bör tydliggöras i särskild ordning i miljöbalken.

Vad gäller lokaliseringsprövningen och de fall då det visar sig att en anläggning har uppförts på en annan plats än vad som angetts i uppvisat tillstånd (s. 232), så bör dessa anläggningar likställas med sådana som inte är lagligen tillkomna.

Utredningen föreslår att äldre rättigheter ska upphöra när en verksamhetsutövare som förelagts om att ansöka om nyprövning får ett nytt tillstånd (s. 235). Sportfiskarna anser att en motsvarande möjlighet även bör gälla för verksamhetsutövare som utan föregående föreläggande ansöker om ett nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten i dess helhet. Tas det tillståndet i anspråk ska de äldre tillstånden förfalla. Utredningen har genom att föreslå en hänvisning till 16 kap. 2 b § MB i 24 kap. 1 § MB möjliggjort en sådan ordning (se även s. 291 i utredningen). Det bör i sådana fall tydligt framgå av domen att de äldre tillstånden förfaller om verksamhetsutövaren väljer att ta det nya tillståndet i anspråk. Ett sådant förtydligande införs lämpligen i 22 kap. 25 § MB.

Det är av yttersta vikt att förslagen om nyprövning genomförs snarast, om Sverige ska ha en chans att nå målen för ramvattendirektivet och därmed undvika böter i mångmiljonklassen.

### **Kapitel 8 Rådighetsinskränkningar och ersättningsrätt**

*Sportfiskarna anser att huvudregeln ska vara att ingen ersättning ska utgå vid nyprövning i enlighet med principen förorenaren betalar. Möjligen kan man tänka sig att utbetalning av ersättning kan ske undantagsvis och i enskilda fall om det finns särskilda skäl.*

Utredningen menar (s. 264) att eftersom Sverige har en ordning med olika kategorier av miljökvalitetsnormer och att exempelvis normer för god ekologisk status är att hänföra till en kategori och god kemisk ytvattenstatus till en annan så skulle förbudet mot otillåtet statsstöd enbart gälla i det senare fallet. För det första är detta resonemang motsägelsefullt eftersom utredningen tidigare konstaterat att båda dessa olika miljökvalitetsnormer ska nås inom en frist enligt RDV. Vidare får det noteras att målet god ytvattenstatus i RDV avser de två kategorierna bedömda tillsammans (RDV artikel 2(18) och 4(1) a ii)). Att statsstöd skulle kunna utbetalas för

att subventionera åtgärder i ett åtgärdsprogram eller andra åtgärder för att nå en god ekologisk status bör därför inte kunna komma ifråga sett till Kommissionens egna riktlinjer.

Utredningen hänvisar till dagens ersättningsrätt vid omprövning av vattenverksamheter och menar att denna reglering har skapat ett legitimt intresse bland dagens verksamhetsutövare att få ersättning (s. 266). De legitima intressen som kan diskuteras vid rådighetsinskränkningar avser enligt Sportfiskarnas mening intresset av att inte utsättas för själva rådighetsinskränkningen. Eftersom rådighetsinskränkning genom omprövning funnits länge kan det enligt Sportfiskarnas bedömning inte kvarstå några legitima förväntningar i denna del. Legitima förväntningar gällande att bli ersatt för en rådighetsinskränkning grundar däremot inte ersättningsrätt i sig. Att en ersättningsrätt tidigare funnits vid vissa rådighetsinskränkningar ska därför inte påverka tillämpningen av 19 g § MP.

Sammantaget anser Sportfiskarna att huvudregeln ska vara att ingen ersättning ska utgå vid nyprövning i enlighet med principen förorenaren betalar. Möjligen kan man tänka sig att utbetalning av ersättning kan ske undantagsvis och i enskilda fall om det finns särskilda skäl.

### **Kapitel 9 Prövningens omfattning och ändringstillstånd**

*Sportfiskarna tillstyrker förslagen i delbetänkandet och menar att de bör genomföras snarast, dock med de preciseringar som anges nedan.*

Sportfiskarna instämmer inte i utredningens åsikt att det är ändamålsenligt att begränsa prövningens omfattning vid skadeförebyggande underhållsåtgärder (s. 298). Argument för att prövningens omfattning i sådana fall ska begränsas utgår från att verksamhetsutövare inte skulle genomföra skadeförebyggande underhållsåtgärder av rädsla för att moderna miljökrav ska tillämpas. Att undvika säkerhetsarbete på grund av miljöskyddshänsyn är inte en acceptabel ordning. Genom att inskränka prövningens omfattning tillgodoses sådana ohållbara argument. Genom att pröva en hel verksamhet i ett sammanhang bör istället kostnadseffektivitet uppnås vad avser både de processuella kostnaderna och kostnader för genomförande av åtgärder. Att exempelvis öka en damms avbördningsförmåga kan många gånger genomföras i samband med anläggande av en faunapassage. Vid en avgränsad prövning skulle verksamhetsutövaren heller inte vara skyddad från ett föreläggande om nyprövning. Genom att vidga prövningens omfattning kommer vi däremot snabbare att kunna få fler verksamheter som har villkor i överensstämmelse med miljöbalken.

En kompromiss skulle kunna utformas genom att verksamheter som i sin helhet prövats enligt miljöbalken kan få avgränsa sin ansökan vid skadeförebyggande underhållsåtgärder. Övriga måste pröva hela verksamheten. Ett sådant förslag leder dock till att dammsäkerhetsarbeten i framtiden inte kommer att anpassa verksamheten i övrigt till bästa tillgängliga teknik vilket på lång sikt minskar Sveriges förmåga att hålla sig med verksamheter som anpassas efter rådande samhällsmål. Kompromissen leder till att lagstiftningen låses fast vid en viss, på sikt, äldre teknik. Det kan mycket väl tänkas att en anläggning som vidtar dammsäkerhetshöjande åtgärder idag och prövar hela verksamheten enligt miljöbalkens regler vid nästa tillfälle det är aktuellt med dammsäkerhetshöjande åtgärder är föråldrad i avseende på skyddsåtgärder. Sportfiskarna vill

här erinra om att Sverige internationellt sett är dåliga på att skydda det akvatiska livet i anslutning till vattenkraftverk – mycket på grund av att legala incitament saknats.

### **Kapitel 11 Generella föreskrifter för vattenverksamhet**

*Sportfiskarna tillstyrker förslagen i delbetänkandet och menar att de bör genomföras snarast.*

### **Kapitel 12 Tidsbegränsade tillstånd**

*Sportfiskarna tillstyrker förslagen i delbetänkandet och menar att de bör genomföras snarast.*

Vi noterar att det redan med dagens lagstiftning går att tidsbegränsa tillstånd för vattenverksamheter, även om det hittills inte har skett i någon större utsträckning. Sportfiskarna välkomnar utredningens förslag om att prövningsmyndigheten alltid ska överväga en tidsbegränsning av sådana tillstånd. Tidsbegränsningen bör rimligen inte vara lika för alla anläggningar. Istället bör hänsyn tas till faktorer som hur kapitalintensiv anläggningen är samt anläggningens samhällsnytta. Med andra ord kan man tänka sig att större vattenkraftverk borde få längre koncessioner än småskaliga dito. I vissa fall kan miljökonsekvenserna vara svåra att förutse, och därmed verksamhetens påverkan på gällande miljökvalitetsnormer. I dessa fall bör kortare koncessioner ges. Reglerna för miljöfarlig verksamhet bör också kunna fungera som en måttstock när det gäller längden på tillstånden.

### **Kapitel 13 Miljörapport**

*Sportfiskarna tillstyrker förslagen i delbetänkandet och menar att de bör genomföras snarast.*

### **Resurser till myndigheterna**

Slutligen vill vi framhålla att ett betydande tillskott av resurser till berörda myndigheter är helt avgörande om utredningens förslag ska få någon effekt i praktiken. Framförallt länsstyrelserna och Kammarkollegiet är idag kraftigt underbemannade när det gäller verksamhet som rör tillsyn av vattenverksamheter, omprövning av vattendomar m.m. Vid dessa myndigheter samt vid miljödomstolarna, krävs ett märkbart tillskott av resurser för att få en fungerande organisation som kan styra utredningens förslag i hamn. Det räcker alltså inte med att tillsätta ytterligare enstaka tjänster på respektive myndighet, och framförallt måste tillkommande tjänster kunna finansieras långsiktigt. Eventuellt kan det finnas behov av att utreda resursbehovet i särskild ordning. I så fall måste det ske skyndsamt så att vi inte förlorar tid i åtgärdsarbetet kopplat till ramvattendirektivet.

För Sportfiskarna,

Stefan Nyström  
Generalsekreterare

Christina Lindhagen  
Handläggare