

Synpunkter på remiss avseende Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande ”I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler” SOU 2014:35

Sammanfattning

Sportfiskarna välkomnar som helhet utredningens förslag och menar att det är nödvändigt att förändra lagstiftningen för vattenverksamheter om vi ska uppnå miljömålet Levande sjöar och vattendrag och ramvattendirektivet.

Förbundet menar att förslagen om Ny prövning som lämnats i delbetänkandet, i första hand ska genomföras med omedelbar verkan. Beroende på hur och om utredningens förslag kommer omsättas i praktiken, kan det finnas behov av att se över om man behöver införa ytterligare styrmedel för att få till miljöanpassningar vid vattenkraftverk i den takt som behövs för att vi ska uppnå miljömål och vattendirektiv. Sportfiskarna har tidigare föreslagit att småskalig vattenkraft skulle kunna få elcertifikat för ytterligare en period om man söker och erhåller tillstånd enligt miljöbalken.

Det är dessutom nödvändigt att myndigheter och domstolar tilldelas kraftigt ökade resurser för att förslagen ska få effekt i praktiken.

Nedan följer mer detaljerade och i vissa fall avvikande synpunkter på utredningens förslag.

4.2.2. Prövningspliktens utformning

Sportfiskarna tillstyrker förslaget om att verksamheter som kräver tillstånd bör betecknas som A-verksamheter och verksamheter som ska anmälas i förväg som C-verksamheter. Det bidrar till att tillstånds- och anmälningsplikten blir tydligare, och att prövningssystemen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet blir mer enhetliga.

4.2.9. Rättegångskostnader

Förslagen om rättegångskostnader innebär att sakägare vid tillståndsprövning ska stå för sina kostnader, tidigare har sökanden varit skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. I de fall prövningen avser exploatering anser Sportfiskarna att sökanden ska stå även för sakägares kostnader, då de annars riskerar att inte ha råd att föra sin talan.

4.2.11 Hänsyn till allmänna intressen och fisket; bygdeavgifter och fiskeavgifter m.m.

Utredningen vill ta bort bestämmelserna om fiske- och bygdeavgifter samt bestämmelserna om fiskefrämjande åtgärder (MB 11:8). Man anser att 2 och 3 kap. MB räcker med ett tillägg i MB

16:7. Sportfiskarna anser att det finns skäl att behålla regeln då man sällan kan förutse alla skador en verksamhet orsakar på längre sikt, bl a påverkan på gällande miljökvalitetsnormer.

Utredningen kan inte se att vattenverksamhet i sig kräver större försiktighetsmått eller andra hänsyn än miljöfarlig verksamhet gör. En viktig skillnad är att miljöfarlig verksamhet har tidsbegränsade tillstånd medan vattenverksamheter hittills haft oändliga tillstånd. Sportfiskarna förespråkar att fiske- och bygdeavgifter ska finnas kvar, men skulle det trots allt bli aktuellt att avskaffa dem, är det helt nödvändigt att även vattenverksamheter får tidsbegränsade tillstånd i enlighet med förslagen i delbetänkandet "Ny tid, ny prövning". Det finns även skäl för att fisket har en särställning i kapitel 11 om vattenverksamheter, eftersom fisket i regel drabbas exceptionellt hårt av dessa verksamheter, och ofta på ett mer långtgående sätt än vid påverkan från miljöfarlig verksamhet.

Utredningen skriver (s. 200) att skydd för fisket traditionellt sett är centralt i vattenrättsliga sammanhang, främst då människor i närheten av vattendragen var beroende av detta för sin utkomst och överlevnad. Det är sant att exempelvis husbehovsfisket förr fyllde en viktig funktion för boende nära vatten. Idag är ingen beroende av husbehovsfiske för sin överlevnad, det kan däremot näringsidkare i en nyare och växande näring vara, närmare bestämt olika typer av fiskeentreprenörer. Utredningens utgångspunkt verkar vara att själva fisket inte har en lika viktig roll längre. Sportfiskarna delar inte utredningens syn i detta, sportfiskerieringen är i allra högsta grad på frammarsch och vi bedömer att 2 och 3 kap. med tillägg i MB 16:7 inte är tillräckligt för att kompensera skador på fisket.

Utredningen har heller inte tagit hänsyn till att det inte bara är själva fisken som kan påverkas av en verksamhet, utan även fiskemöjligheterna. Direkta skyddsåtgärder eller kompensationsåtgärder kan i vissa fall kompensera för skador på både biologiska värden och fiskevärden. Men detta kommer inte alltid att vara möjligt. Skyddsåtgärder kan i många fall säkert möjliggöra ett fortlevande fiskbestånd. Ett fortlevande fiskbestånd är dock inte detsamma som ett fiskbestånd som tål ett fiske, dvs. det måste finnas en ränta att skörda av, annars kan ett hållbart fiske inte ske. Med andra ord kan skyddsåtgärder i många fall inte kompensera för förlorade fiskemöjligheter i tillräcklig utsträckning, om man tar bort fiske- och bygdeavgifter samt bestämmelserna i MB 11:8.

4.2.12 Rådighet

Sportfiskarna avstyrker utredningens förslag om att kravet på rådighet utgår.

Om en (ofta kostsam) tillståndsprövning är påbörjad och det efterhand visar sig att rådighet inte finns, är risken stor att markägare utsätts för baggböleri för att företag ska kunna få åtkomst till marken och fortsätta processen. Man kan likna problemet med ett vanligt förekommande problem i dagens tillståndsprövning för vattenverksamheter. Ofta delas ansökningsen om en vattenverksamhet upp i flera mål, t ex en ansökan om byggnation av kraftverk och en ansökan om drift av kraftverket. Vanligt är då att man i en deldom får tillstånd till byggnationen, och det blir därmed näst intill omöjligt att ställa så långtgående krav på driften som miljöbalken egentligen ställer, ifall dessa skulle innebära att verksamheten inte är tillåtlig. Mark- och miljödomstolen blir

därmed i praktiken tvingad att även ge tillstånd till driften, vilket inte skulle vara givet om hela verksamheten prövades inom ramen för ett mål. Med andra ord, företag kan ha intresse av att starta en tillståndsprocess utan rådighet, eftersom markfrågan då måste lösas akut. Om rådighetskravet kvarstår får berörda markägare lösa frågan på sina egna premisser och utan att man är tagen gisslan av en påbörjad tillståndsprocess.

Inget krav på rådighet ökar även risken för onödiga processkostnader som annars kan uppstå om brist på rådighet upptäcks under processen och man tvingas avbryta prövningen.

4.2.13 Samhällsekonomisk tillåtlighet

Sportfiskarna avstyrker förslaget om att kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet (MB 11:6) tas bort. Vi föreslår att man istället inför en gemensam bestämmelse motsvarande MB 11:6 för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter införs i 2 kap, vilket utredningen också har övervägt. Det saknas idag en motsvarande bestämmelse i 2 kap, och det finns ingen anledning till att miljöfarlig verksamhet skulle undantas denna prövning. Att bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet legat i 11:e kapitlet har inneburit att man i praktiken ofta inte prövat vattenverksamheter enligt 2 kap och nöjt sig med att pröva enligt MB 11:6. En flytt av bestämmelsen till 2 kap. kan öka fokus i prövningen till samtliga paragrafer i 2 kap. Enligt miljömålen ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster senast år 2018 vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. En hel del forskning via Naturvårdsverket pågår nu för att belysa hur värdet av ekosystemtjänster bättre kan beaktas i olika beslutssituationer. Detta kommer sannolikt att ge bättre förutsättningar för att avgöra den samhällsekonomiska tillåtligheten.

4.2.15. Lagligförklaring

Förslaget om att möjligheten att lagligförklara vattenanläggningar som har uppförts innan MB trädde ikraft utmönstras, tillstyrks.

6.3. Omprövning enligt 24 kap. 5 § MB

Sportfiskarna tillstyrker förslaget om att bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 7 MB ändras till att omfatta all typ av teknik. Tidigare har bestämmelsen endast omfattat ny process- eller reningsteknik, och bör rimligen omfatta all teknik (t ex ny teknik kopplad till vandringsvägar förbi kraftverk).

Förbundet menar att enligt MB 24:5 punkt 2 begära omprövning på grund av att en miljökvalitetsnorm inte följs är begränsad, eftersom det förutsätter att en överträdelse kan konstateras. En lösning skulle vara att ändra bestämmelsen i 24 kap. 5 § punkt 2 så att det blir möjligt att ansöka om omprövning vid en uppenbar risk för att en norm, som ska uppnås vid en viss framtida tidpunkt, inte kommer att följas. Utredningen har resonerat kring detta men vill inte föreslå någon ändring. Man anser att ett sådant system skulle bli alltför oförutsägbart eftersom det då skulle gå att ompröva en verksamhet i förtid på grund av de krav en ännu inte gällande norm ställer. Sportfiskarna menar att om omprövningen berör en åtgärd som enligt åtgärdsprogram behövs för att uppnå MKN, kommer det bli nödvändigt att genomföra denna åtgärd och kan inte anses oförutsägbart.

Sportfiskarna anser vidare att begränsningen i MB 24:5 sista stycket (tillståndsmyndigheten får vid omprövning inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras) bör tas bort. Utredningen har inte föreslagit denna förändring trots att man presenterar goda argument för att ta bort regeln, bland annat bör rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § MB utgöra tillräckligt skydd för verksamhetsutövaren även vid omprövning. Som skäl för att behålla regeln nämns bland annat att möjligheten finns att återkalla tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Återkallelse av tillstånd har hittills aldrig skett i Sverige, endast ett återkallelsemål har prövats (Kammarkollegiets ansökan om återkallelse av Jämtkrafts tillstånd för vattenverksamhet vid Långforsen). Ansökan fick avslag i Mark- och miljödomstolen men har överklagats. Sportfiskarna anser att avsaknaden av återkallelsemål ytterligare talar för att regeln bör tas bort.

6.7. Rättegångskostnader

Sportfiskarna ser både för- och nackdelar med förslaget och tar ingen ställning till om förslaget bör till- eller avstyrkas. Förslaget innebär sämre möjligheter för sakägare att föra sin talan (se även svar till 4.2.9.). Å andra sidan skulle Kammarkollegiets (som oftast är den myndighet som initierar en omprövning eller återkallelse av tillstånd) kostnader minska om man inte behöver stå för sakägares kostnader. Alla möjligheter till att minska myndigheternas kostnader för prövning är förstås välkomna.

6.8. Ersättningsrätten vid omprövning

Utredningen föreslår att tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning enligt MB 24:5 tas bort. Man föreslår dock att rätten till ersättning ska finnas kvar under en övergångstid om fem år. I grunden anser Sportfiskarna att principen om att förorenaren betalar ska gälla med omedelbar verkan. Om möjlighet till ersättning kvarstår under en femårsperiod kan det dock fungera som ett incitament till verksamhetsutövare att ompröva sina verksamheter innan det blir helt stopp för ersättning. Det betyder sannolikt att fler omprövningar skulle drivas av verksamhetsutövare, vilket storligen skulle underlätta för myndigheter. Det kräver isåfall att staten skjuter till extra medel under denna femårsperiod för att täcka ökade kostnader för ersättning vid omprövning (antal omprövningar borde öka väsentligt mot vad som förekommer idag).

Sportfiskarna anser dock att förslaget om ny prövning i Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande i första hand ska genomföras så att vi på sikt får en rättsäker utgångspunkt för vattenverksamheter, och slipper att gamla domar med förlegade värderingar finns kvar och ställer till problem i exempelvis tillsynsverksamheten (vilket kommer att bli fallet om förslaget om ny prövning inte går igenom). Om förslaget om ny prövning samt tidsbegränsade tillstånd genomförs blir omprövningsinstitutet i princip överflödigt. Nya tillstånd ger även verksamhetsutövare en trygghet, i och med att det bringas klarhet i vad tillståndet omfattar. Idag är det vanligt att vattenverksamheter bedrivs utifrån många olika domar från olika tidsperioder, vilket skapar osäkerhet om tillståndens omfattning och klart försvårar tillsynsarbetet.

8. Markavvattning

Sportfiskarna stödjer förslaget i stort, med följande tillägg. Förslaget fångar in och behandlar de viktigaste problemställningarna kring markavvattning.

8.8 Omprövning av markavvattning

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket i samråd med HaV, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska ta fram nationella vägledande grunder för vilka markavvattningsverksamheter och -anläggningar som ska prioriteras för omprövning. Sportfiskarna är positiva till att en sådan prioriteringslista tas fram, vi anser dock att HaV bör ha det övergripande ansvaret istället för Naturvårdsverket. Det bör vara en naturlig följd av att markavvattning faller under vattenverksamheter och att Naturvårdsverket överlämnat ansvaret för vattenfrågor till HaV sedan myndighetens tillkomst.

8.10 Resning och underhåll

Beträffande anmälningsplikten enligt den föreslagna C-listan är det väsentligt att nyansera hänsynsbehovet utifrån vattendragens storlek, karaktär samt befintliga miljö- och nyttjandevärden mm. En annan mycket viktig utgångspunkt för bedömningen vid anmälningsförfarandet är den rådande miljö kvalitetsnormen.

8.10.3 Särskilt om rensning i skogsmark

Utredningen föreslår att anmälan av rensning i skogsmark ska ske till Skogsstyrelsen. Som huvudsakliga motiv anføres att det är en stor fördel om verksamhetsutövarna inom skogsbruket endast behöver hålla kontakt med en myndighet istället för två samt att det finns kunskaps- och effektivitetsrelaterade fördelar med att låta Skogsstyrelsens ansvarsområde även omfatta rensningar i vatten.

Sportfiskarna anser emellertid att alla anmälningar, oavsett vilken marktyp vattendraget råkar passera, ska anmälas till länsstyrelsen. Motiven för detta är följande. Det samlade ansvaret för tillsynen av vattenverksamheter kommer fortsatt att ligga på länsstyrelserna. Länsstyrelserna bedöms ha den bästa samlade (avrinningsområdesvisa) kännedomen om förutsättningarna i vattendragen samt bedöms ha den bredaste kompetensen på vattenmiljöområdet. Detta är mer fördelaktigt ur vattenmiljöskyddssynpunkt och bör enligt Sportfiskarnas uppfattning tillmätas större betydelse i sammanhanget än de skogsnäringsrelaterade fördelar som det nuvarande förslaget bedöms medföra.

8.11 Generella föreskrifter för rensning

Sportfiskarna anser att generella föreskrifter är en lämplig väg framförallt för att miljöanpassa den omfattande verksamheten med underhållsrensningar som sker inom jord- och skogsbruket. Med utgångspunkt från att rensningsbegreppet nu endast omfattar grävning vill Sportfiskarna uppmärksamma att även rensning av vegetation kan förorsaka skador på vattenmiljöerna, t ex i form av körskador och grumling. Detta måste beaktas och regleras på lämpligt sätt.

Sportfiskarna vill framhålla vikten av att kunna tillämpa en mer flexibel bedömning av rensningsbehovet i förhållande till i gamla tillstånd fastställda nivåer och mått på flödesbestämmande profiler och sektioner av vattendragen ("anläggningarna"). Sportfiskarna anser att man via föreskrifterna även bör kunna öppna upp för att använda mer miljövänliga utformningar av profiler och sektioner, men som inte påverkar avbördningsförmågan nämnvärt, t ex flackare släntlutning och större bredd.

Tidigare under utredningens gång föreslogs att HaV i samråd med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen skulle ges i uppdrag att bedöma om man kan fastställa generella föreskrifter och isåfall utarbeta förslag på sådana. I slutbetänkandet har man ändrat så att Naturvårdsverket istället ska ha övergripande ansvar i samråd med HaV, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Denna förändring har man inte på något sätt motiverat i slutbetänkandet. Sportfiskarna anser att HaV bör leda arbetet i samråd med övriga myndigheter. Det bör vara en naturlig följd av att rensningar faller under vattenverksamheter och att Naturvårdsverket överlämnat ansvaret för vattenfrågor till HaV sedan myndighetens tillkomst. HaV har det nationella ansvaret för tillsynsvägledningen beträffande vattenverksamheter, har ett övergripande samordningsansvar beträffande vattenförvaltningen och vattendirektivet samt besitter rent generellt sett de bredaste expertkunskaperna beträffande vattenmiljöfrågor.

För övrigt är Sportfiskarna kritiska till att utredningen benämner äldre verksamheter som tillkom innan tillståndsplikt fanns för lagliga, trots att de inte har prövats enligt miljöbalken eller annan äldre lagstiftning.

10.3 Oklara anvarsförhållanden

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att till mark- och miljödomstol ansöka om att underhållsskyldigheten ska övertas. Möjligheten att ansöka om ett sådant förordnande bör liksom i dag finnas för en fastighetsägare som berörs av verksamheten vid anläggningen. Samma möjlighet ska även finnas för staten, kommun eller vattenförbund. Övertagandet av underhållsskyldigheten ska då ske till skydd för allmänna intressen efter egen ansökan.

Sportfiskarna anser att denna möjlighet till övertagande av underhållsskyldigheten även ska gälla för de ideella föreningar som har rätt att överklaga enligt miljöbalken 16 kap. 13 §. Sportfiskarna driver idag många restaureringsprojekt som bidrar till uppfyllandet av miljömålet Levande sjöar och vattendrag och EU:s ramvattendirektiv. Möjligheten till övertagande av underhållsskyldigheten vid exempelvis herrelösa dammar skulle ge Sportfiskarna och andra miljöorganisationer större möjligheter att bidra i åtgärdsarbetet.

Slutligen vill Sportfiskarna 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,

Anders Karlsson
Generalsekreterare

Christina Lindhagen
Handläggare