



Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

LRFs remissyttrande gällande promemorian Vattenmiljö och vattenkraft

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Vattenmiljö och vattenkraft.

LRF är en intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom det gröna näringslivet. LRFs cirka 150 000 medlemmar driver tillsammans 70 000 företag och det gröna näringslivet står för 3,6 procent av Sveriges BNP och 4,8 % av sysselsättningen i Sverige. LRF ska medverka till utveckling av företag och företagare inom jord, skog, trädgård och landsbygdens miljö, så att de kan förverkliga sina ambitioner om tillväxt, lönsamhet och attraktionskraft.

Inledning och sammanfattande synpunkter

Förslaget syftar till att genomföra den så kallade energiöverenskommelsen och riksdagens tillkännagivande om den småskaliga vattenkraften, att möta EU-kommissionens kritik mot Sveriges införande av EU:s ramdirektiv för vatten samt att vidta nödvändiga ändringar på grund av EU-domstolens så kallade Weser-dom.

LRF delar uppfattningen att såväl energiöverenskommelsen som EU-kommissionens kritik och Weser-domen gör det nödvändigt med en översyn av de svenska reglerna om vattenverksamhet.

Tyvärr måste LRF konstatera att Förslaget kan få så stora konsekvenser för utvecklingen av jord- och skogsbruket att det riskerar möjligheterna att uppfylla Livsmedelsstrategins målsättning om ökad livsmedelsproduktion. Särskilt det ekologiska jordbrukets utvecklingsmöjligheter försvåras eller hindras.

LRF är positivt till en miljöanpassning av vattenkraften med utgångspunkt i moderna miljökrav. Under de senaste åren har den småskaliga vattenkraften varit under hårt tryck, särskilt i de fall den bedrivs med stöd av särskilda rättigheter såsom urminnes hävd och privilegiebrev ("äldre rättigheter"). Enligt LRFs uppfattning medför förslaget inte att situationen blir bättre. Tvärtom riskeras en omfattande nedläggning och utrivning av småskalig vattenkraft.

LRF bedömer att den beskrivna fonden för finansiering av åtgärder i vattenkraftverksamhet är otillräcklig för sitt syfte, vilket riskerar att drabba såväl enskilda verksamhetsutövare och sakägare som staten.

LRF anser att det är nödvändigt att alla slags verksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter återupprättas och återfår den ställning och rättskraft de alltid haft tidigare.

LRF delar inte utredningens uppfattning om vad som är nödvändigt för att uppfylla Sveriges förpliktelser mot EU eller för att fullfölja energiöverenskommelsen. Inte heller är förslaget, enligt LRFs uppfattning, tillräckligt för att motsvara intentionerna i riksdagens tillkännagivande. Förslaget innebär inte att syftena med det uppnås, samtidigt som förslaget är mycket mer ingripande än vad som behövs för att uppfylla EU-rättens krav och Energiöverenskommelsen. Därigenom uppkommer omfattande negativa konsekvenser helt i onödan.

EU-kommissionen kritiserar uttryckligen Sveriges införande av ramdirektivet med avseende på prövningen av ändrade villkor för vattenkraftverksamhet men annan slags vattenverksamhet berörs inte särskilt. Energiöverenskommelsen avser - vad gäller vattenverksamhet – naturligen endast vattenkraft. Det finns därför ingen anledning att utforma förändringar på sådant vis att det träffar annan vattenverksamhet, till exempel markavvattning och bevattning, i större omfattning än vad som behövs på grund av EU-kommissionens kritik i övrigt och av Weserdomen. Förslaget är i delar utformat så att det helt i onödan träffar all vattenverksamhet. Det är särskilt olyckligt då det ytterligare förstärker de onödiga stora konsekvenser som förslaget i sin nuvarande utformning riskerar att få.

Genom sin utformning avseende anpassningen till EU-rätten som förstärker de negativa effekterna av de avvikelser från ramdirektivet som Sverige infört sedan tidigare, påverkar förslaget även reglerna omkring miljöfarliga verksamheter och bidrar därför ytterligare till de negativa konsekvenserna för jord- och skogsbruk och många andra samhällssektorer.

LRF är positivt till det nödvändiga förtydligandet att ramdirektivets möjligheter till undantag och mindre stränga krav ska tillämpas när det är möjligt.

Ett av syftena med förslaget är visserligen att möta EU-kommissionens kritik angående ramdirektivets genomslag i enskild prövning men då förslaget går längre än nödvändigt är det ett uttryck för en övertro på att genomförandet av miljöpolitiken ska tvingas fram genom myndighetsstyrda åtgärder. Tvärtom talar erfarenheterna för att samarbete är en mer framkomlig väg. Alternativa lösningar och styrmedel eller mer lokal samverkan har inte analyserats, trots att lokal samverkan är uttryckligen förutsatt i ramdirektivet. LRF efterlyser mer konstruktiva och ändamålsenliga sätt att revidera vattenrätten som i första hand tar sikte på att underlätta för anpassning av befintliga verksamheter och som tar hänsyn till konsekvenserna för berörda

verksamhetsutövare och omgivningen. Därigenom kan även resurserna hos såväl myndigheter som verksamhetsutövare i större utsträckning läggas på miljöåtgärder i stället för administration. Det skulle inte bara bespara många enskilda människor, såväl verksamhetsutövare som sakägare, mycket oro och stress. Det skulle också kraftigt öka förutsättningarna att klara av såväl ramdirektivets som nationella miljömål.

Det är möjligt att med relativt enkla åtgärder anpassa förslaget så att det säkerställer en anpassning av äldre tillstånd och rättigheter till moderna miljökrav samtidigt som enskilda verksamhetsutövare ges rättsliga garantier mot en oproportionerlig tillämpning.

LRF har tillsammans med flera andra organisationer arbetat fram ett förslag till förändringar av promemorians förslag ([bilaga](#)). Genomförs dessa förändringar är det LRFs uppfattning att syftena med förslaget kommer att nås utan allt för stora negativa konsekvenser för verksamhetsutövarna och samhället.

Därutöver anser LRF att det är nödvändigt med en särskild utredning för helhetsöversyn av markavvattning och markavvattningsföretag samt att det i avvaktan på en sådan utredning inte genomförs ändringar som påverkar markavvattning, med undantag för de åtgärder som behövs för att återupprätta sådana rättigheter som tidigare ansågs tillåtliga så att de anses motsvara tillstånd enligt miljöbalken.

Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över vattenförvaltningen. LRF välkomnar en sådan utredning. LRF anser dock att utredningen inte är tillräcklig för att komma till rätta med de problem som orsakas av Sveriges överimplementering av ramdirektivet och som accentuerats av Weserdomen. LRF anser att det är nödvändigt med en förutsättningslös utredning om Sveriges införande av vattendirektivet i sin helhet, såväl om vattenförvaltningens organisation som om de materiella reglerna.

Synpunkter på enskilda förslag

Inledningsvis kommenteras förslaget i några avseenden som är centrala för anpassningen till ramdirektivet, för verksamheter som bedrivs med stöd av så kallade äldre rättigheter, samt för den småskaliga vattenkraften. Förslaget i dessa delar har även delvis generella konsekvenser som påverkar förslagets övriga delar.

Därefter kommenteras förslagets övriga delar i den ordning de presenteras i förslagets avsnitt 10.

Anpassningen till ramdirektivet

LRF:s uppfattning om innebörden av Weserdomen framgår av den redogörelse som lämnas i förslaget till förändringar av promemorians förslag ([bilaga](#)).

Förslaget innebär att det införs en stoppregel för många befintliga verksamheter, till exempel jord- och skogsbruk och det riskerar att omöjliggöra nya verksamheter, bland annat jord- och skogsbruk, nya reningsverk och stadsutveckling. Konkret innebär det till exempel att Livsmedelsstrategins mål riskeras och att konkurrenskraften minskar för såväl det konventionella som i än högre grad det ekologiska jordbruket, som ofta är mer beroende av goda dräneringsförhållanden. Förslaget innebär i dessa delar en överimplementering av ramdirektivet.

Förslaget introducerar begreppet "äventyr". En verksamhet eller åtgärd får inte påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm. Begreppets innebörd är oklar och någon tydlig vägledning lämnas inte i förslaget. Osäkerheten är därför stor om vilka krav som måste uppfyllas för att äventyr inte ska föreligga.

Äventyrsprövningen ska göras i samband med verksamhetsutövares ansökan och anmälan men en bedömning av om en miljö kvalitetsnorm äventyras ska även göras vid myndigheternas tillsyn. Bedömningen kan då leda till att tillsynsmyndigheten meddelar föreläggande om försiktighetsmått, om att tillståndsansökan ska göras eller om begränsningar eller förbud. För befintliga jordbruk kan konsekvenserna bli mycket stora. Sverige reglerar genom HaV:s föreskrifter (HVMFS 2013:19) ensidigt bindande nivåer, det vill säga miljö kvalitetsnormer, för näringsämnen. Näringsämnen och syretärande ämnen är i ramdirektivet undantagna från sådan reglering. I ramdirektivet utgör de stöd för klassificeringen av biologisk status, enligt ramdirektivets bilaga V 1.2.1-1.2.4 och pkt 1.2.6 samt bilaga VIII. Vad gäller läckage av näringsämnen förefaller det omöjligt att inte dra slutsatsen att verksamheten på en gård inte bidrar till att äventyra möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm för näringsämnen.

Även för möjligheterna att utvidga jordbruk får förslaget stora konsekvenser. I förslaget finns ett exempel på när äventyr kan föreligga i fråga om nivåer av en förorening som inte får överskridas. Där är utgångspunkten vilket föroreningsutrymme som finns i en vattenförekomst med hänsyn tagen till planerade eller tidigare beslutade åtgärder för att minska föroreningsnivåerna. Innebörden av det är att nya verksamheter som berör vattenförekomster som inte uppnår god status för ett visst ämne eller en viss påverkan aldrig kan få tillstånd om det inte finns beslutade åtgärder som säkerställer att föroreningsnivån för ämnet inte sänks under nivån för god status. Det träffar till exempel verksamheter med näringsläckage till vattenförekomster där god ekologisk status inte uppnås på grund av för övergödning, till exempel jordbruk. Det finns, som framgår i förslaget, inga möjligheter till undantag om inte statusen i vattenförekomsten är hög.

Om verksamheter eller åtgärder har någon reell ekologisk påverkan i det enskilda fallet saknar betydelse för bedömningarna. Det är endast de i förväg uppställda generella bedömningsgrunderna och fattade besluten som har betydelse.

Uppbyggnaden av det svenska systemet med HVMFS 2013:19 och dess generellt fastställda detaljerade bedömningsgrunder innebär att gränsvärden för kvalitetsfaktorer och parametrar är bestämda på förhand och att utrymme för individuell prövning saknas. Ramdirektivets intentioner är att det är de enskilda förutsättningarna för vattenförekomsterna som ska vara styrande.

Enligt LRFs uppfattning kan en strikt tillämpning av HVMFS 2013:19 inte motiveras av ramdirektivets krav. Riktigare vore att i tillämpningen utgå ifrån de normativa definitioner som finns i bilaga V till ramdirektivet. Avgörande för bedömningen bör vara om en ny verksamhet eller åtgärd medför någon reell inverkan på de styrande biologiska kvalitetsfaktorerna, alltså hur det säkerställs att en fungerande ekologi bevaras eller uppnås i den aktuella vattenförekomsten. Det bör därför också uttryckligen anges att i de fall HVMFS 2013:19 ger orimliga bedömningar i enskilda fall ska myndigheterna inte tillämpa dem.

Äldre rättigheter

Den rättspraxis som under de senaste åren växt fram angående äldre rättigheter innebär att enskilda små verksamhetsutövare har drabbats hårt.

Det är enligt LRFs uppfattning uppenbart att den nuvarande situationen beror på ett förbiseende av lagstiftaren när miljöbalken infördes 1998, då 5 § MBp råkade få en lydelse som möjliggjorde tolkningen att äldre rättigheter inte längre ansågs gälla. En sådan mycket genomgripande ändring som medför omfattande rättsförluster för enskilda hade, om den varit avsedd, föregåtts av noggranna analyser och omfattande debatt, på samma sätt som när frågan var aktuell inför införandet av 1983 års vattenlag endast femton år tidigare. Förhållandena beskrivs av Vattenverksamhetsutredningen i delbetänkandet Ny tid ny prövning (SOU 2013:69).

Den oavsedda och oreflekterade ändringen saknade förankring och politisk vilja hos lagstiftaren. Inte heller idag verkar det, av riksdagens tillkännagivande att döma, finnas politisk vilja och stöd i riksdagen för att fränkänna de äldre rättigheterna sin verkan.

Det kan inte anses förenligt med de grundläggande principerna och värderingarna i en demokratisk rättsstat att, som läget är nu, vissa rättigheter som alltid tidigare ansetts giltiga utan vidare ogiltigförklaras.

Förslaget återupprättar inte de äldre rättigheterna. Det skulle enkelt kunna åtgärdas på det sätt som föreslås i Vattenverksamhetsutrednings delbetänkande genom en ändring av 5 § i lagen om införande av miljöbalken genom att ett nytt andra stycke läggs till med lydelsen:

”Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att föfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).”

Som framgår på flera ställen nedan blir en följd av att förslaget inte återupprättar äldre rättigheter att de negativa konsekvenser för verksamhetsutövare, berörda sakägare, omgivande bygder och samhälle som följer av förslaget ytterligare förstärks om äldre rättigheter inte återupprättas.

Många småskaliga vattenkraftverk bedrivs med stöd av äldre rättigheter. Att dessa inte återupprättas innebär att verksamheter som bedrivs med stöd av sådan, i jämförelse med andra verksamheter, hamnar i en sämre ställning med ett administrativt och ekonomiskt mer betungande prövningssystem, tvärtemot vad som sägs i Energiöverenskommelsen och i Riksdagens tillkännagivande om tillståndprocesser som är flexibla och anpassade för den småskaliga vattenkraften.

Småskalig vattenkraft

Förslaget innehåller en ordning för om- och tillståndsprövning av vattenkraftsel i syfte att förse sådana verksamheter med moderna miljövillkor.

Förslaget utgår från en nationell plan som genom avvägningar mellan kraftverkens betydelse för energiförsörjningen på nationell nivå å ena sidan och miljönyttan å andra sidan rangordnar kraftverken och ger vägledning för prövningen om moderna miljövillkor och kravnivån fastställs redan från början i förslaget.

Förslaget överensstämmer inte enligt LRFs uppfattning med ramdirektivets utgångspunkter för utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster som säger att varje verksamhet ska bedömas i det enskilda fallet och med beaktande av de nyttor som verksamheten har i ett lokalt perspektiv.

Förslaget inför därtill ett krav på verksamheter om samhällsnytta som förutsättning för att kunna ligga till grund för utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster, vilket ytterligare förstärks av vattenmyndigheternas utbildningsmaterial som uttalar att det måste vara fråga om stor samhällsnytta.

Omprövningen av vattenkraftsel kommer att ske med utgångspunkt i Vattenmyndigheternas beslut om miljökvalitetsnormer och utpekande av kraftigt modifierade vatten. Verksamhetsutövarna kommer att ha små möjligheter att påverka bedömningen av om föreslagna åtgärder till uppfyllande av miljökvalitetsnormen är rimliga. Sammantaget får det till följd att det redan är avgjort att endast ett fåtal stora verksamheter kommer att ligga till grund för utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster. För de småskaliga vattenkraftverken, omkring 1700 stycken, som inte kommer att motivera ett utpekande innebär det utrivning. Enligt LRFs uppfattning är en sådan ordning inte förenlig med ramdirektivet för vatten, grundläggande principer om egendomsskyddet eller rätten till rättslig prövning.

Förslaget innebär även att Energiöverenskommelsens och Riksdagens tillkännagivande om prövningssystemet för den småskaliga vattenkraften inte kan

nås. Förslaget om tudelad prövning av en verksamhets eventuella försämring av statusen eller äventyr för att följa en miljökvalitetsnorm medför en ökad utredningsbörda jämfört med hur tillstånd till vattenkraftverksamheter hanterades innan Weserdomen meddelades.

Även förslaget om olika provningsordning för verksamheter bedrivna med stöd av äldre rättigheter respektive äldre tillstånd innebär att de med äldre tillstånd, det vill säga många småskaliga vattenkraftverk, missgynnas.

Nationell plan för moderna miljövillkor (avsnitt 10.2)

Omprövning för moderna miljövillkor (avsnitt 10.4)

Tillståndsprovning får vänta tills det är dags för provning enligt den nationella planen (avsnitt 10.5)

Som framgår ovan är det LRFs uppfattning att den nationella planen inte lever upp till ramdirektivets mål och krav. Planen utgår från ett felaktigt perspektiv som innebär att kraftigt modifierade vattenförekomster bara kan pekas ut om de berörs av en verksamhet som har nationell betydelse. Det riktiga är att bedöma varje verksamhet och vattenförekomst individuellt i ett lokalt perspektiv. Det är därför inte heller riktigt att låta myndighetsrapporten "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet" ligga till grund eftersom den har ett nationellt perspektiv. Betydelsen för lokal och regional energiförsörjning, reglering och elnätsfunktion förbises, vilket inte är förenligt med ramdirektivet.

EU-domstolen har i målet Schwarze Sulm (C-346/14), meddelad efter Weser-domen, slagit fast att det är förenligt med ramdirektivet att lämna tillstånd till ett nytt kraftverk i en tidigare utbyggd älv med nationellt obetydligt bidrag (4 ‰ av Österrikes vattenkraftproduktion) till elförsörjningen. Det är enligt LRFs mening uppenbart att en annan och strängare ordning för befintliga verksamheter inte är förenlig med ramdirektivets syfte och mål.

Inte heller tar förslaget hänsyn till de övriga nyttor för omgivningen och samhället som en verksamhet kan ha och som ska vägas in i bedömningen av dess betydelse för klassificering och för eventuella undantag. De är ofta en förutsättning för den omgivande bygden och har varit en förutsättning för hur denna utvecklats och hur dess infrastruktur tillkommit. De kan vara förutsättningar för till exempel vattenförsörjning, bevattning, industrivattenintag, bad, båttrafik och fritidsfiske. De kan vara en förutsättning för sedan århundraden etablerade naturtillstånd. Ofta är de belägna i miljöer med höga kulturvärden och genererar turism.

Enligt förslaget ska sakägarna inte ha rätt till ersättning för rättegångskostnader vid provning för moderna miljövillkor. Som framgår nedan har en sämre ställning för sakägarna också betydelse för möjligheterna till en riktig helhetsbedömning av en verksamhets betydelse för omgivningen och hur den påverkas av förändringar i verksamheten och därmed för möjligheterna till tillräcklig provning.

Förslaget skiljer på verksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter, som ska genomgå tillståndsprovning, och sådana som bedrivs med stöd av tillstånd meddelat före miljöbalken, som ska genomgå omprovning. Som framgår ovan under avsnitten om Äldre rättigheter och Småskalig vattenkraft finns inga sakskalet för en åtskillnad. Även om förslaget eftersträvar att minska skillnaderna mellan de olika provningsordningarna innebär det ändå större utredningsbörda, risker och kostnader med tillståndsprovning än omprovning. Enligt LRFs uppfattning följer av krav om likhet inför lagen och av konkurrensskalet att alla verksamheter ska jämsställas och omfattas av samma bestämmelser om omprovning.

Förslaget innehåller en ordning med skyldighet för verksamhetsutövare som bedriver vattenkraftselverksamhet att se till att verksamheten har "moderna miljövillkor" som inte är äldre än 20 år. Det innebär att löpande omprovning vart tjugonde år. När en omprovning väl genomförs är kraven i miljöbalken och ramdirektivet rimligen uppfyllda. Det är därför svårt att se varför verksamhetsutövare, sakägare och myndigheterna med jämna mellanrum ska belastas med nya omprovningar om det inte finns aktuell konkret miljönytta.

Rättegångskostnader (avsnitt 10.7)

Det är oklart om förslaget i denna del avser endast provning av en vattenverksamhet som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor eller om det också kommer att avse alla mål avseende vissa typer av åtgärder med anknytning till vattenkraftsel.

Tvärtom uppfattningen i förslaget är skillnaderna mellan vattenverksamhet - som endast i undantagsfall inte innebär tvångsingripanden, intrång och skador i omgivningen - och miljöfarlig verksamhet grundläggande och avgörande.

Vilken betydelse det skulle ha för sakägarna att bördefördelningen mellan staten och verksamhetsutövarna ändras, framgår inte av förslaget som i det avseendet är okommenterat. Tvärtom förefaller det obegripligt varför sakägarna, som i provningarna snarast har ställning som tredje man mellan staten och verksamhetsutövarna, ska drabbas av försämrade möjligheter att tillvarata sina intressen med avseende på såväl tillåtighetsfrågor som ersättningsfrågor.

LRF anser att markägare och andra sakägare som drabbas av tvångsförfoganden och rådighetsinskränkningar även i fortsättningen måste ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader.

Sakägare kan drabbas hårt redan av små förändringar i vattenförhållandena och de har ett berättigat intresse av att kunna motsätta sig att tillstånd ges och att påverka villkoren. Det är därför nödvändigt att göra en åtskillnad mellan vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet när det gäller rättegångskostnader. Markägare och andra sakägare som drabbas av tvångsförfoganden och rådighetsinskränkningar måste även

i fortsättningen ha möjlighet att tillvarata sina intressen under hela processens gång från frågorna om tillåtlighet och villkor till ersättningsfrågor.

Just nu pågår till exempel målet om Mälarens reglering där ett ändrat tillstånd enligt ansökan får negativa konsekvenser för markägare och jordbrukare, värderade till hundratals miljoner kr och som dessutom är föremål för utdragna och komplicerade tvister. Det vore orimligt att ett tvångsförfarande i denna storleksordning ska kunna ske utan att markägarna har samma ekonomiska förutsättningar att föra sin talan som i andra expropriativa förfaranden. Noterbart är att skälen till de omfattande konsekvenserna för sakägarna inte är att de nya anläggningarna och verksamheten vid Slussen kräver en förändrad reglering av Mälaren, utan motiven till den ändrade regleringen är miljöförbättringar.

Frågan har analyserats flera gånger tidigare, till exempel av Miljöprocessutredningen, som kom till slutsatsen att fördelarna med enhetliga regler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte väjde upp principen att den som utsätts för expropriativa ingrepp ska kunna processa utan egen kostnad i åtminstone en instans. Miljöprocessutredningens analys håller fortfarande. Sakägare behöver kunna föra talan i frågorna om tillåtlighet, utformning, lokalisering och proportionalitetsavvägningar och för att kunna göra det på ett korrekt sätt krävs hjälp av professionella ombud och biträden.

Det är vidare oklart om förslaget syftar till att ta bort rätten till ersättning för rättegångskostnader enbart vid prövning för moderna miljövillkor enligt den nationella planen eller om avsikten är att ta bort denna rätt i alla mål avseende vissa typer av åtgärder med anknytning till vattenkraftsel. I förslagets 25 kap 2 § anges, liksom för närvarande, i vilka fall sakägare har rätt till ersättning för rättegångskostnader. Där undantas sådana mål som anges i 25 kap 1 § från denna rätt. Såsom förslaget är utformat beskrivs i 25 kap 1 § *"ansökningsmål om sådan vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som avses i 11 kap. 6 §"* (och undantas de från rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader). Den typ av mål som undantas är alltså sådana som definieras i 11 kap 6 §. I förslagets 11 kap 6 § definieras vattenkraftsel: *"Med vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel avses i detta kapitel en vattenverksamhet som innebär vattenreglering, vattenbortledning eller vattenöverledning 1. för produktion av vattenkraftsel, eller 2. när verksamheten påbörjades var avsedd för sådan produktion."* 11 kap 6 § innehåller endast en definition av vattenkraftsel men ingen begränsning till prövning för moderna miljövillkor eller den nationella planen och inte heller någon hänvisning till någon sådan bestämmelse. Det går i så fall inte att ur 11 kap 6 § utläsa att den §:n enbart skulle avse sådan prövning. Det borde i sin tur innebära att formuleringen i 25 kap 1 § om ansökningsmål om (sådan vattenverksamhet som innebär produktion av) vattenkraftsel omfattar alla ansökningsmål om sådana åtgärder som anges i 11 kap 6 § och därmed även av undantaget i 25 kap 2 § om sakägares rätt till ersättning för rättegångskostnader. Enligt förslagets motivering är meningen med förslaget i denna

del att den som ansöker om prövning av en vattenverksamhet som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor inte ska vara skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. Det förefaller dock som om §:ns lydelse träffar alla ansökningsmål som avser sådana åtgärder som görs för produktion av vattenkraftsel. En sådan ordning får omfattande konsekvenser för sakägarnas möjligheter att tillvarata sina intressen genom hela processens gång. Exempel på åtgärder vars prövning undantas är förändrad korttids- och årsreglering för att möta ökade och förändrade reglerbehov, för anpassning till ändrat klimat och ändrade tillrinningsförhållanden eller av dammsäkerhetsskäl samt ökad avledning för effekthöjning i ett vattenkraftverk. Det är med andra ord åtgärder som kommer att bli nödvändiga och vanliga för att uppnå till exempel höjd effekt- och reglerförmåga i vattenkraften.

Det förslag till förändringar av Miljö- och energidepartementets förslag som LRF deltagit i framtagandet av, innehåller också att sakägarna inte ska tillerkännas ersättning för rättegångskostnader. LRF delar inte förändringsförslagets analys i dessa delar. Rättegångskostnadsfrågan är dock klart avskild från övriga frågor och oavhängig förändringsförslagets övriga centrala delar om anpassning till EU-rätten. Rättegångskostnadsfrågan påverkar därför inte analysen i övriga delar.

En branschgemensam finansiering (avsnitt 10.8)

I anslutning till förslaget om en branschgemensam finansiering utmönstras de regler som vid om- och tillståndsprövning för moderna miljövillkor begränsar kostnaderna för verksamhetsutövarna vid prövningar för moderna miljövillkor. Någon ny bestämmelse om egendomsskydd vid prövning av moderna miljövillkor för vattenkraftverk föreslås inte.

LRF har ingen erinran mot att ett privaträttsligt subjekt i och för sig åtar sig att svara för finansiering av kostnader för miljöåtgärder och utgår från att förslaget är såväl skatte- som konkurrensrättsligt väl utrett och förankrat.

Däremot ifrågasätter LRF om det är förenligt med statens ansvar för egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden att staten helt lämnar sitt ansvar.

Förslaget är förknippat med stora risker för att medlen inte kommer att räcka till alla verksamheter som i och för sig är tänkta att erhålla finansiering eftersom fonden är både tids- och storleksbegränsad. Tar prövningarna längre tid än 20 år eller överstiger samtliga kostnader 10 miljarder kr kommer de verksamhetsutövar vars prövning ännu inte har avslutats att lämnas utanför. Tidsramen 20 år överensstämmer med förslagets målsättning att genomföra prövningarna för moderna miljövillkor. Det förefaller i så fall inte finnas något utrymme alls för förseningar trots att förslagets andra delar kan förutses innebära stor tillkommande belastning på prövningssystemet. Förslaget innebär att kostnaderna för utredning

läggs på verksamhetsutövarna och att prövningsavgifterna vid omprövning höjs avsevärt.

Som beskrivs ovan angående rättegångskostnader medför redan små förändringar i vattenförhållandena stora konsekvenser för omgivningen med oundviklig skadereglering som följd. Denna skadereglering kommer många gånger att utgöra den helt dominerande delen av kostnaderna för utredning, prövning och åtgärder.

Enligt LRFs uppfattning är det uppenbart att beloppet tio miljarder är otillräckligt för att finansiera utredning, prövning, miljöåtgärder och skadereglering för de cirka 2000 anläggningar som omfattas av den nationella prövningsplanen. Det måste därför säkerställas att en sådan lösning garanterar att medlen kommer att räcka.

Det är i många fall fråga om månghundraåriga verksamheter som anlagts och drivits med samhällets gillande och till nytta för människor, företagsamhet och hela bygder, ibland överstigande den direkta nytta verksamhetsutövaren själv haft. Med de förutsättningarna kan det inte anses proportionerligt och inte heller i överensstämmelse med grundläggande principer i en demokratisk rättsstat att ansvaret för åtgärder och skadereglering bara läggs på verksamhetsutövaren, utan hänsyn till den allmännyttan av stor betydelse verksamheten har och haft.

Förutom de personliga tragedier det innebär för verksamhetsutövarna, drabbas även omgivningen om verksamhetsutövaren inte kan finansiera prövning, åtgärder, och skadereglering. Riskerna är särskilt stora med förslaget utformning av ordningen för beslut i vattenförvaltningen och de bristande möjligheterna till prövning av miljö kvalitetsnormernas innehåll som förslaget innebär eftersom möjligheterna till reellt inflytande för omvärlden inte garanteras.

LRF anser därför att staten även i fortsättningen ska vara i vart fall subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fondfinansieringen.

Fonden gäller bara vattenkraftverksamheter men inte andra vattenverksamheter. Alla vattenverksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter är i samma situation som de vattenkraftverksamheter som bedrivs med stöd av sådana. De måste ansöka om lagligförklaring av sina anläggningar och tillstånd till sin verksamhet. Det kan vara fråga om anläggningar och verksamhet som används för till exempel bevattning, industrivattenintag och markavvattning och precis som kraftverksdammar ofta utgör en förutsättning för omgivande kulturmiljöer och landskap och med betydelse för utformningen av det omgivande samhällets infrastruktur m.m. De verksamhetsutövare som inte kan finansiera en tillståndsprövning i dessa fall kommer inte ha stöd från en vattenkraftfond. Det innebär att inte bara vattenverksamhetsutövarna själva drabbas – i värsta fall av personlig konkurs – utan riskerna för enskilda sakägare och omgivande samhälle blir än större.

Eftersom det i dessa fall av äldre rättigheter formellt inte är fråga om omprövning av villkor och bestämmelser i ett tillstånd förefaller det inte finnas några begränsningar avseende vilka villkor som kan meddelas. Alla kostnader drabbar verksamhetsutövaren. Även här gör sig förhållandet att det i många fall är fråga om månghundraåriga verksamheter som anlagts och drivits med samhällets gillande och till nytta för människor, företagsamhet och hela bygder gällande. Det kan till och med förekomma att den formellt ansvarige verksamhetsutövaren inte haft någon egen nytta alls av verksamheten. Någon möjlighet till alternativ finansiering via statliga kulturmiljövården finns inte enligt vad LRF erfar. De enligt uppgift otillräckliga medel som finns, får enbart användas till kulturmiljövårdande åtgärder, inte till utredningar, processer, miljöåtgärder och skadereglering.

Att lägga ansvaret för arbete, åtgärder och skadereglering på verksamhetsutövaren utan hänsyn till att den egentliga allmännyttan tillkommit samhället i övrigt borde vara uteslutet, förutom att det med avseende på egendomsskyddet reser samma betänkligheter som beskrivs ovan. Det är vare sig relevant eller rimligt att i dessa fall tillämpa en princip om att förorenaren betalar.

Båtnadsregeln tas bort (avsnitt 10.9)

Kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet innebär ett viktigt skydd för enskilda intressen. Genom kravet synliggörs en verksamhets inverkan på omgivningen och prövningen av dess inverkan underlättas. Dessutom innebär det en grundläggande kontroll av att verksamheten kommer att kunna bära sina kostnader, vilket minskar risken för att berörda sakägare hamnar i en situation där de drabbas av skador och olägenheter utan möjlighet till åtgärder och ersättning.

Prövningens omfattning och ändringstillstånd (avsnitt 10.12)

Förslaget avser i denna del att för all vattenverksamhet införa en huvudregel om helhetsprövning vid ändring av en verksamhet. Dessutom är förslaget formulerat så att det träffar även miljöfarlig verksamhet. LRF kan inte se att det skulle vara nödvändigt för att uppfylla syftena med förslaget, det vill säga på grund av EU-rättens krav eller Energiöverenskommelsen. Någon egentlig beskrivning utöver perspektivet vattenkraft ges inte. Förslaget får konsekvenser för prövningen av mål och ärenden med ytterligare betydande belastning på prövningssystemet utan någon egentlig miljönytta. Det hotar också att hämma samhällsutvecklingen.

Frågan om ändring av bestämmelserna om prövningens omfattning med avseende på vattenverksamhet har utretts flera gånger tidigare. Vad gäller tillämpningen av motsvarande bestämmelser för miljöfarlig verksamhet ifrågasätts inte dessa i sin nuvarande utformning, enligt vad LRF erfar. Genom förslaget riskerar ändå användningen av ändringstillstånd att minska även för miljöfarlig verksamhet. Om en prövning av en ändring riskerar att utlösa helhetsprövning är risken stor att verksamhetsutövarna kommer att avstå från både produktionsrelaterade och

miljömässiga ändringar, till exempel produktionshöjande åtgärder i vattenkraften eller vissa fall av utökad djurhållning, till nackdel för möjligheterna att uppfylla till exempel Energiöverenskommelsen och Livsmedelsstrategin

Med avseende på befintliga verksamheter som berör en vattenförekomst som inte uppfyller relevant norm riskerar förslaget att bli kontraproduktivt i förhållande till vattenförvaltningen. Sannolikheten för att en sådan prövning kommer att omfatta helheten är stor, vilket innebär att vattenförvaltningen i praktiken genomförs i enskilda prövningar och inte i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

För vissa verksamheter innebär förslaget att en sakligt och funktionellt liten ändring kan utlösa en mycket omfattande prövning, till exempel förslagets exempel om byte av en turbin i ett vattenkraftverk. Som beskrivs i avsnittet om rättegångskostnader ovan utlöser redan mycket små förändringar i vattenförhållandena ersättningsrätt med tillhörande omfattande skadereglering. Det finns inget skäl att anta att denna kommer att bli mindre än motsvarande den skadereglering som skedde i de stora utbyggnadsmålen. Dessa mål pågick (pågår fortfarande i några fall) i årtionden och omfattade ofta(st) tusentals sakägare med i många fall flera olika intrångs- och skadetyper.

Det är också för vattenkraftens del svårt att se behovet av en helhetsprövning om förslaget om obligatorisk och regelbunden om- och tillståndsprövning av vattenkraftsel genomförs. Då sker rimligen en tillräcklig prövning i det sammanhanget.

Det finns inga bärande sakskaäl att ändra reglerna om prövningens omfattning. Nuvarande regler är väl avvägda, ändamålsenliga och medger relevant prövning.

Ägaren av en vattenanläggning har ansvar för att anläggningen underhålls på ett sådant sätt att skada inte uppkommer på grund av ändringar i vattenförhållandena orsakade av bristande underhåll. För dammägare är ansvaret strikt för skador orsakade av dammhaveri. Ansvaret omfattar även att tillståndspliktiga byggnadsåtgärder vidtas när omständigheterna kräver det. Genomförs förslaget bör det tydliggöras att i fråga om tillståndspliktiga underhålls- och säkerhetshöjande åtgärder, ska ändringstillstånd alltid meddelas.

Nedan i avsnittet "Särskilt om markavvattning" samt i bilaga till yttrandet beskrivs förutsättningarna för markavvattning, behovet av en helhetsöversyn av bestämmelserna om markavvattning, hur markavvattningsföretag kan omfatta stora områden, att redan förhållandevis små åtgärder i diken kan vara tillståndspliktiga samt att det riskerar att få stora konsekvenser för hela bygder om prövning av små åtgärder i diken skulle helhetsprövning av ett helt markavvattningsföretag.

LRF anser att om förslaget i detta avsnitt genomförs, ska det uttryckligen anges att avseende frågor om markavvattning och markavvattningsföretag ska det alltid meddelas ändringstillstånd.

Rätten till ersättning vid omprövning (avsnitt 10.13)

Som framgår ovan anser LRF att staten även i fortsättningen ska vara i vart fall subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fondfinansieringen i samband med prövning för moderna miljövillkor.

Beträffande annan omprövning gör sig skälen för en bibehållen ersättningsrätt än mer gällande. I dessa fall finns ingen fond som kan bidra med delfinansiering. Det är ofta fråga om verksamheter som pågått under lång tid. Det är svårt eller omöjligt att ha någon uppfattning om ursprungliga förhållanden och vilken inverkan varit från de anläggningar och verksamheter som nu råkar finnas. Dessa är bärare av stora allmännyttor inte bara för den formella verksamhetsutövaren utan för hela det omgivande samhället. Det är vare sig relevant eller rimligt att i dessa fall tillämpa en princip om att förorenaren betalar.

LRF ifrågasätter om det är ändamålsenligt och rimligt att kostnadsansvaret läggs på den enskilde. Staten bör ta en betydligt större del av ansvaret för restaurering och miljöanpassning av vattenverksamheter som ett sätt att fördela bördorna på ett rimligt sätt. Därtill kommer att vissa verksamheter inte kan bära de omfattande kostnader som kan följa redan av prövningsförfarandet.

Enligt LRFs uppfattning strider förslaget i dessa delar mot principen om rätt till rättslig prövning och mot egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen.

Tillståndsprövningarna och möjligheterna att följa ramdirektivets krav (avsnitt 10.14)

För att kunna meddela ett tillstånd kommer det ofta att krävas att undantag från ramdirektivets krav kan lämnas.

Möjligheterna att meddela undantag i enskild prövning är beroende av att systemet för att fastställa en vattenförekomst status och tillämpa undantag lämnar utrymme för bedömningar i enskilda fall. Det svenska systemet är uppbyggt så att för ytvatten ligger Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, HVMFS 2013:19, till grund för tillämpningen. HVMFS 2013:19 ger generella kvantifierade bedömningsgrunder på detaljnivå för alla kvalitetsfaktorer och parametrar. Förslaget hänvisar till HVMFS 2013:19 i motiveringen till de ändringar som innebär att en stoppregel införs. Sammantaget innebär det att HVMFS 2013:19 avgörande betydelse ytterligare förstärks och att de tillståndsprövande myndigheterna tvingas meddela villkor som innebär att god status enligt HVMFS 2013:19 bibehålls eller uppnås.

För verksamheter med utsläpp, till exempel näringsläckage, tillåter ramdirektivet endast försämringar från hög till god status, det vill säga sådana verksamheter kan

inte erhålla undantag om de anses medföra en försämring av statusen. Det är därför av yttersta vikt att det bibehålls ett utrymme för en bedömning som innebär att ett ökat utsläpp av till exempel näringsämnen inte per automatik ska anses medföra en försämring eller äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen. HVMFS 2013:19 medger inget sådant utrymme.

Verksamhetsutövarna kommer enligt förslaget inte att ha möjlighet att ifrågasätta den miljö kvalitetsnorm som utgör grunden för beslutet, trots att den har helt avgörande betydelse för prövningens utgång och att den kan få förödande följder för drabbade enskilda. Det är enligt LRFs uppfattning orimligt och oförenligt med grundläggande principer i en demokratisk rättsstat att den som riskerar att få sina rättigheter kringskurna inte har reell möjlighet till prövning av beslut med sådan rättsverkan mot vederbörande, det vill säga fastställandet av miljö kvalitetsnormen.

Det föreligger grundläggande och avgörande skillnader mellan miljö kvalitetsnormer för vatten och andra miljö kvalitetsnormer. De för vatten är individualiserade till vattenförekomst medan andra är generella. Dessutom är de för vatten ofta individualiserade till enskilda verksamhetsutövare då det ofta bara finns en verksamhetsutövare som bestämmer dess status i visst avseende, till exempel en markavvattningssamfällighet eller ett vattenkraftverk. Andra miljö kvalitetsnormer träffar alla.

Eftersom miljö kvalitetsnormerna för vatten ofta träffar endast en verksamhetsutövare kan det ifrågasättas om förslaget är i överensstämmelse med EU-rättsliga krav på rätt till prövning och proportionalitet. Med avseende på befintliga verksamheter och åtgärder för att förbättra statusen i en vattenförekomst är restaureringssyftet tydligt. I situationer när endast en verksamhet finns som kan påverka de faktiska förhållandena blir riskerna för otillräcklig proportionalitet uppenbara.

För att uppfylla kravet på rätt till prövning är det nödvändigt att den enskilde får möjlighet att påverka innehållet i en miljö kvalitetsnorm, såväl när den fastställs som när en verksamhet som påverkar vattenförekomsten blir föremål för prövning. Därför bör tillståndsmyndigheten självständigt kunna pröva vilka värden som ska ligga till grund för normen.

Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet (avsnitt 10.15)

Avsnittet är generellt hållet och det är svårt att avgöra vad som kan bli föremål för reglering i generella föreskrifter.

LRF noterar att förslaget tar upp problemet med sakägarnas ställning vid generella föreskrifter och risken för att de förlorar möjligheten till ersättning. Därutöver har sakägare och andra berörda legitima intressen att kunna påverka eventuella förändringar i vattenförhållandena som har betydelse för dem.

På samma sätt som för miljö kvalitetsnormer är det grundläggande och avgörande skillnader mellan generella föreskrifter avseende vattenverksamhet och sådana avseende annan verksamhet.

LRF understryker att det inte kan komma ifråga att meddela generella föreskrifter på ett sådant sätt att sakägarnas och andra berördas rätt till påverkan och prövning och rätt till ersättning riskeras.

Särskilt om markavvattning och diken

LRF anser att det är absolut nödvändigt att markavvattningsfrågorna utreds vidare och att en sådan utredning bör omfatta markavvattningsfrågan i sin helhet. Någon sådan helhetsöversyn har i princip inte skett sedan dikningslagens införande 1879. Därefter har det bara gjorts ändringar i delar och anpassningar till vattenlagarna och miljöbalken. Det vore utomordentligt olyckligt att utan en grundlig utredning som ger tid till noggranna överväganden införa regler som får stora konsekvenser inte bara för verksamhetsutövarna utan även för miljön och samhället i stort.

Redan förhållandevis små åtgärder i diken är tillståndspliktiga. Diknings- och markavvattningsföretag kan omfatta stora arealer inklusive sjösänkingsföretag. Det innebär att en helhetsprövning av företagens inverkan kan utlösas på grund av en liten åtgärd i en begränsad del. Det träffar även åtgärder vars syfte är rent miljöförbättrande och i vissa fall stödberättigande. Sådana åtgärder kan utebli om de riskerar att utlösa en omfattande prövning utan egentligt sakligt samband med själva åtgärderna.

Även från verksamhetsutövarperspektivet är behovet av en översyn stort. Många markavvattningsföretagen behöver ses över och uppdateras såväl funktionellt som med avseende på deras förvaltning, till exempel översyn av delägarkretsar och fördelningstal.

Förslaget innehåller ingen analys av konsekvenser för andra vattenverksamheter än vattenkraft även om sådana omfattas. För markavvattningsfrågorna är det särskilt alarmerande eftersom markavvattning ofta kan omfatta och påverka hela bygder och vara en förutsättning för hur samhället ser ut och fungerar.

Vattenverksamhetsutredningen hade möjlighet att ägna frågan större uppmärksamhet men trots det konstateras i utredningens slutbetänkande "I vått och torrt" (SOU 2014:35) att frågan om avledning av vatten måste utredas vidare.

I avvaktan på en sådan utredning måste alla frågor som avser eller träffar markavvattning och diken utmönstras ur förslaget. Det är nödvändigt att äldre rättigheter återupprättas på ett sådant sätt att förändringar som tidigare ansetts som tillåtliga anses motsvara tillstånd enligt miljöbalken. Det bör även uttryckligen anges, att avseende frågor om markavvattning och markavvattningsföretag ska alltid

meddelas ändringstillstånd, även om förslaget om helhetsprövning och ändringstillstånd genomförs.

I bilaga till detta yttrande utvecklas varför det är absolut nödvändigt med en utredning som tar helhetsgrepp på frågan om markavvattning. Bilagan är ett utdrag ur LRFs yttrande över Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande. Den berör därför av naturliga skäl vissa frågor som inte är aktuella i förslaget men den beskriver grundligt vilka problem som markavvattningsfrågan står inför och vilka behov av lösningar som finns. Den är därför relevant i sammanhanget.

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Isabel Moretti

Enhetschef, Energiföretagande och miljö

Jan Olof Sundby

Expert, miljö- och vattenrätt