

2017-10-02



## LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

LRF Södermanland

REMISSYTTRANDE

Miljö och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

### **LRFs Södermanlands remissyttrande Dnr M2017/01639/R gällande promemorian Vattenmiljö och vattenkraft**

Lantbrukarnas Riksförbund i Södermanland har uppmärksammat promemorian Vattenmiljö och vattenkraft och önskar lämna synpunkter, då vi ser att den kan få stora konsekvenser för många människor och företag inom det gröna näringslivet som vi företräder. LRF region Södermanland är en del av LRFs riksförbund där ca 4000 medlemmar av LRFs totala 150 000 medlemmar driver lantbruksföretag inom jord, skog, trädgård och landsbygdens miljö.

#### **Inledning**

LRF Södermanland vill inleda med att peka på att förslaget **saknar** beaktande och analys kring följande:

- Livsmedelsstrategin
- Regelförenklingar
- Frivilligt arbete som görs i dag
- Greppa näringens betydelse
- Vattenvårdsföreningars arbete

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 Södermanland delar uppfattningen att såväl energiöverenskommelsen som EU-kommissionens kritik och Weser-domen gör det nödvändigt med en översyn av de svenska reglerna om vattenverksamhet. Vi är positivt till en miljöanpassning av vattenkraften med utgångspunkt i moderna miljökrav. Under de senaste åren har den småskaliga

2017-10-02

vattenkraften varit utsatt för hårt tryck, särskilt i de fall den bedrivs med stöd av särskilda rättigheter såsom urminnes hävd och privilegiebrev ("äldre rättigheter"). Enligt LRF Södermanlands uppfattning medför förslaget inte att situationen blir bättre. Tvärtom riskeras en omfattande nedläggning och utrivning av småskalig vattenkraft. LRF Södermanlands 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 Södermanland 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 Södermanlands medlemmar deltar i dagsläget i en rad aktiviteter för att förbättra vattnets status exempel på detta är lokala vatten grupper, bildande av vattenvårdsförening, Greppa näringen, miljömålsarbete med Länsstyrelsen i Södermanland, strukturkalkning, kalkfilterdiken, fosfordammar, gäddfabriker, våtmarker mm. Om detta förslag genomförs kommer det innebära att arbete försvåras eller inte blir av då myndigheter som i dagsläget samarbetar med LRF Södermanland kommer att bli kontrollmyndighet i stället för samarbetspartners.

LRF Södermanland 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 vår 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.

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 redan i de delar som behövs för att uppfylla förslagets syften, till exempel för jord- och skogsbruket vars utvecklingsmöjligheter försvåras.

Genom sin utformning avseende anpassningen EU-rätten i kombination med de avvikelser från ramdirektivet som Sverige infört sedan tidigare och som ytterligare förstärks genom förslaget, påverkar förslaget reglerna omkring miljöfarliga verksamheter på ett sätt som även det riskerar att försvåra för jord- och skogsbrukets utveckling och minska möjligheterna att uppfylla Livsmedelsstrategins målsättning om ökad livsmedelsproduktion. Det är positivt och ett nödvändigt förtydligande att förslaget uttalar 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 Södermanland 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 istället för administration. Detta skulle 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. Därutöver anser LRF Södermanland 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.

## 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 LRF Södermanlands uppfattning uppenbart att den nuvarande situationen beror på ett förbiseende av lagstiftaren när miljöbalken infördes 1998, då 5 § Lag om införande av miljöbalken råkade få en lydelse som möjliggjorde tolkningen att äldre rättigheter inte längre ansågs gälla. 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 förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

## Småskalig vattenkraft

Förslaget överensstämmer inte enligt LRF Södermanlands 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. Verksamhetsutövarna kommer att ha små möjligheter att påverka bedömningen av om föreslagna åtgärder till uppfyllande av miljö kvalitetsnormen 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, som inte kommer att motivera ett utpekande innebär det utrivning. Enligt LRF Södermanlands uppfattning är det inte förenligt med ramdirektivet för vatten, grundläggande

principer om egendomsskyddet eller rätten till rättslig prövning. Vi påminner också om att regeringen har lämnat vattenmyndigheterna i uppdrag att utreda vilka ytterligare vattenförekomster som bör utpekas som kraftigt modifierade. Förslagets modell förefaller inte överensstämma med det.

## Anpassningen till ramdirektivet

I förslaget införs en stoppregel som innebär en överimplementering av ramdirektivet och som i onödan medför stora konsekvenser inom många samhällssektorer, inklusive jord- och skogsbruk. Förslagets konstruktion med en tudelad prövning med ett "äventyrandeförbud" och ett "försämringsförbud" motiveras av att Weser-omen innebär ett krav på "äventyrandeförbud". Innebörden av begreppet "äventyr" 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.

Att ändvända ord som ÄVENTYRAS och RISK FÖR i en lagstiftning är inte bra, då det blir en svår tolkning. Exempelvis skulle varje befolkningsökning kunna anses äventyra eller riskera att statusen på vattnet blir sämre.

Ett annat exempel gäller 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 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 djurgårdar. Det finns inga möjligheter till undantag om inte statusen i vattenförekomsten är hög. 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. 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 LRF Södermanland uppfattning kan en strikt tillämpning av HVMFS 2013:19 inte motiveras av ramdirektivets krav.

## Nationell plan för moderna miljövillkor och omprövning för moderna miljövillkor

LRF Södermanlands uppfattning är 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 pekats 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 elnätetsfunktion förbises, vilket inte är förenligt med ramdirektivet. Det är enligt LRF Södermanlands 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. 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 omprövning vart tjugonde år. Det är därför svårt att se varför verksamhetsutövare, sakägare och myndigheterna med jämna mellanrum ska belastas med nya omprövningar om det inte finns aktuell konkret miljönytta. Det kan likställas med att alla hus som inte har bygglov ska omprövas var 20:e år, vilket är helt orimligt.

## Rättegångskostnader

Enligt förslaget ska sakägarna inte ha rätt till ersättning för rättegångskostnader vid prövning för moderna miljövillkor. Det förefaller obegripligt varför sakägarna som hamnar i kläm mellan staten och verksamhetsutövarna ska drabbas av försämrade möjligheter att tillvarata sina intressen såväl i avseende på tillåtlighetsfrågor som i ersättningsfrågor. LRF Södermanland anser att markägare och andra sakägare som drabbas av tvångsförfoganden och rådighetsinskränkningar även i fortsättningen måste ha rätt till ersättning för sina rättegångskostnader.

## En branschgemensam finansiering

Förslaget beskriver en fond upprättad av nio vattenkraftägare som vid mål om moderna miljövillkor ska svara för 85 % av kostnaderna för ansökan och utförande av anläggningsåtgärder samt för produktionsförluster överstigande 5 %. Däremot verkar inte kostnader för skadereglering omfattas av fondfinansieringen. 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 verksamhetsutövare vars prövning ännu inte har avslutats att lämnas utanför. 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. 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. Att då lägga ansvaret för åtgärder och skadereglering bara på verksamhetsutövaren, utan hänsyn till den allmännyttan av stor betydelse verksamheten har och haft kan inte anses proportionerligt och inte heller i överensstämmelse med grundläggande principer i en demokratisk rättsstat. Även omgivningen drabbas 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 miljökvalitetsnormernas innehåll som förslaget innebär eftersom möjligheterna till reellt inflytande för omvärlden inte garanteras. LRF Södermanland 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 för sina anläggningar och tillstånd för sin verksamhet. Det kan vara fråga om anläggningar och verksamhet som används för till exempel bevattning, vattenintag 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.

## Båtnadsregeln tas bort

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.

## Rättskraft för äldre tillstånd som anses meddelade med stöd miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser

Det är orimligt att begränsa rättskraften av äldre tillstånd till sådana frågor som uttryckligen prövats i beslut och det kommer att innebära omfattande rättsförluster för tillståndshavarna. I mål enligt vattenlagarna förekom regelmässigt att olika frågor rättskraftigt avgjordes utan att det nödvändigtvis framgår av ett beslut.

## Prövningens omfattning och ändringstillstånd

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 Södermanland 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. 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. 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. I avsnittet "Om markavvattning" beskrivs behovet av en helhetsöversyn av bestämmelserna om markavvattning och att förslaget riskerar att ge stora konsekvenser för hela bygder om prövning av små åtgärder i diken skulle helhetsprövning av ett helt markavvattningsföretag. LRF Södermanland 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

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.

## Om markavvattning

LRF Södermanland anser att det är absolut nödvändigt att markavvattningsfrågorna utreds vidare och att en sådan utredning bör omfatta markavvattningsfrågan i sin helhet. 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 företagets 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

2017-10-02

egentligt sakligt samband med själva åtgärderna. Även från verksamhetsutövarperspektivet är behovet av en översyn stort. 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.



Margareta Malmquist

Ordförande



Erik Erjeby

Regionchef