

2017-10-09

M2017 / 01639 /R

Till Miljö- och energidepartementet

**Departementspromemorian Vattenmiljö och vattenkraft**

Alrutz' Advokatbyrå AB, som genom remiss 2017-xx-xx har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnda departementspromemoria (nedan Promemorian), vill anföra synpunkter enligt nedan.

Yttrandet fokuserar sammanfattningsvis på mer övergripande frågor och går inte in på detaljer i författningsförslagen.

1. Inledning

Alrutz' Advokatsbyrå arbetar sedan långt tillbaka med i första hand tillståndsprövning av såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet. Byrån företräder verksamhetsutövare inom i princip alla branscher och sektorer men med en viss tyngdpunkt i energiproduktion och basindustri såsom järn och stål, massa och papper, verkstad samt gruvor och annan utvinningsindustri.

Inom ramen för byråns arbete har vi kunnat observera hur frågan om påverkan på vatten, såväl genom reglering och dämning som genom utsläpp i olika former, har fått allt större vikt under senare tid. Stark bidragande till detta har givetvis varit EU:s direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan Ramdirektivet) och, inte minst, EU-domstolens förhandsavgörande 2015-07-01 i mål C-461/13 (nedan Weserdomen).

Mot bakgrund av vilken betydelse vattnet har för samhället i stort är detta en naturlig utveckling som det finns all anledning att bejaka.

Samtidigt kan byrån konstatera att utvecklingen, och då inte minst efter Weserdomen, har gått i riktning mot en alltmer byråkratisk syn på förvaltningen av vattentillgångarna i Sverige där de faktiska behoven för miljön i det enskilda fallet/den enskilda vattenförekomsten har fått allt mindre betydelse. Ramdirektivet är utomordentligt komplext i sig och den svenska implementeringen har inte gjort reglerna mer lättillämpade, snarare tvärtom. Genom bland annat Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrift 2013:19 har de svenska reglerna blivit ännu mer komplexa än direktivet och frågan är om det alls finns förutsättningar att fullt ut se och tillämpa den helhet som nämnda föreskrift ingår i tillsammans med bland annat hur i första hand *vattendrag* har delats upp i förhållandevis små/korta vattenförekomster.

EU-domstolens avgörande i Weserdomen gjorde det uppenbart att den svenska implementeringen av direktivet vilar på en felaktig föreställning om rättsverkningarna av centrala delar av direktivet, i första hand reglerna om ekologisk status och det så kallade icke-försämringskravet. Bland annat mot denna bakgrund är det lika uppenbart att det måste göras en omfattande och förutsättningslös översyn av betydande delar av den svenska vattenförvaltningen.

Den översyn som har gjorts inom ramen för arbetet med Promemorian har haft till syfte att möta EU-kommissionens kritik av den svenska implementeringen av Ramdirektivet (inklusive att ta fram förslag på regeländringar som innebär att kraven enligt Weserdomen) uppfylls samt att ge en rättslig grund för genomförandet av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 mellan en majoritet av riksdagsparterierna.

Enligt byråns bedömning är emellertid delar av förslagen onödigt långtgående och skulle medföra oönskade begränsningar för industri och andra samhällsviktiga funktioner och verksamheter samtidigt som förslagen i andra delar sannolikt inte kommer att vara till-

räckliga för att fullt ut avhjälpa de brister i implementeringen av Ramdirektivet som EU-kommissionen har påtalat. Delar av förslagen måste således enligt byråns uppfattning omarbetas för att den svenska implementeringen ska uppfylla kraven enligt EU-rätten, men utan att lägga så starka begränsningar för påverkan att det närmast lägger en död hand över viktiga delar av landet och av samhället.

I Promemorian läggs betydande fokus på vattenkraften vilket får sägas vara naturligt, inte minst mot bakgrund av vattenkraftens betydelse i det svenska energisystemet nu och i framtiden. Samtidigt kan byrån konstatera att en mycket stor del av svensk basindustri (och andra samhällsviktiga funktioner som reningsverk och andra energiproduktionsanläggningar än vattenkraft) riskerar att hämmas i sin utveckling (och i förlängningen äventyras helt) om inte vattenförvaltningen ses över och anpassas bättre till förhållandena i Sveriges runt 23 000 utpekade ytvattenförekomster.

2. Förslaget till ändring av 2 kap 7 § och 5 kap 3 § miljöbalken

I Promemorian föreslås att EU-domstolens tolkning av icke-försämringskravet i Weserdomen ska implementeras genom en tudelad prövning där det i två steg ska prövas huruvida den aktuella verksamheten orsakar en "försämring" av vattenförekomsten (definierat som försämring av en kvalitetsfaktor över en klassgräns) eller, om så inte är fallet, om verksamheten ändå kan anses "äventyra" att en miljökvalitetsnorm innehålls. Om något av dessa kriterier uppfylls får tillstånd inte meddelas.

Byrån har tagit del av den diskussion som har förts angående tolkningen av Weserdomen och huruvida det finns något stöd i domen för en sådan tudelad prövning. Byrån kan för egen del konstatera att bland annat de frågor som ställts till EU-domstolen av den tyska domstolen och ordalydelsen av slutet i Weserdomen otvivelaktigt talar för att "äventyrande av status" är att uppfatta som en självständig grund. Det är enligt byråns uppfattning svårt att även i övrigt i domen finna stöd för uppfattningen att "äventyra"

inte är tänkt att utgöra en självständig grund vid prövningen. Det är dock även uppenbart att Weserdomen måste tolkas och förstås utifrån samma begränsade förutsättningar beträffande vad domstolen haft att pröva. Det kan då konstateras att domen inte innehåller några som helst anvisningar om hur formuleringen "äventyrar uppnåendet" ska tolkas. Vidare måste beaktas vad målet handlade om, det vill säga genomförandet av ett utbyggnadsprojekt. I Promemorian föreslås dock att Weserdomens slutsatser ska göras direkt och generellt tillämpliga vid i princip all nyprövning och omprövning av såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Även om vi är medvetna om den kritik som riktats mot Sveriges genomförande av Ramdirektivet av kommissionen, menar vi att förslagen i Promemorian i denna del med stor sannolikhet innebär en betydande överimplementering i förhållande till hur Ramdirektivet ska tolkas enligt Weserdomen.

Dessa konstateranden medför samtidigt att byrån inte kan undvika att ifrågasätta om konsekvenserna av den föreslagna ändringen har bedömts tillräckligt ingående i Promemorian. Detta inte minst mot bakgrund av skrivningen på s. 144 i Promemorian där det anges att "*Ett sådant bindande krav (att inte meddela tillstånd till bland annat verksamheter och åtgärder som kan "äventyra" möjligheten att innehålla en miljö kvalitetsnorm)* kommer troligen inte att medföra att tillstånd vägras i någon större utsträckning än vad som är fallet idag. Kravet gör det dock nödvändigt att vara mer noggrann ifråga om att bestämma de tillståndsvillkor som gör att ett äventyrande eller en otillåten försämring undviks." På motsvarande sätt som byrån har svårt att se att den tudelade prövningen helt skulle sakna stöd i Weserdomen, har byrån svårt att se att det skulle finnas fog för uppfattningen att den i Promemorian föreslagna regleringen inte skulle få någon egentlig påverkan på antalet avslag.

För att kunna göra en seriös utvärdering av effekterna av förslaget måste detta enligt byråns uppfattning ses i ljuset av bland annat hur de normativa definitionerna i bilaga V till direktivet har implementerats i Sverige. HaV:s föreskrift 2013:19 med dess i hög grad generella klassgränser och bedömningsgrunder m.m. har

kommit att åberopas, inte minst från myndighetshåll, som rättsligt bindande i enskilda prövningar ända ner på nivån för enskilda ämnen eller parametrar på ett sätt som uppenbart saknar stöd i såväl Ramdirektivet som i Weserdomen. Att föreskriften är styrande för vattenmyndigheterna vid statusklassningen är en annan sak.

Mot denna bakgrund synes risken uppenbar att tolkningen av vad som ska anses "äventyra" innehållandet av en miljökvalitetsnorm även fortsättningsvis kommer att göras med utgångspunkt i de generella bedömningsgrunderna och klassgränserna i HaV:s föreskrift 2013:19. Problemet är alltså att dessa saknar den koppling till de individuella förhållandena i de enskilda vattenförekomsterna som den tänkta tillämpningen av Ramdirektivet får anses vila på. Det kan i sammanhanget noteras att begreppet "äventyras" är mycket bristfälligt definierat även i Promemorian (på samma sätt som i Weserdomen) och de exempel som ges där (se s. 168f) är inte särskilt klargörande i frågan om hur bestämmelserna avses respektive kommer att tillämpas i praktiken. Sammantaget innebär detta att den föreslagna bestämmelsen i 5 kap 3 § miljöbalken får karaktär av *generalklausul* som snarare ökar på den osäkerhet om rättsläget som bland annat Weserdomen har gett upphov till än minskar den.

Därtill kommer hur övriga delar i den svenska vattenförvaltningen är uppbyggd. Utöver utformningen och tillämpningen av HaV:s föreskrift 2013:19 gäller detta särskilt vattenmyndigheternas exklusiva rätt att fastställa de kvalitetskrav/miljökvalitetsnormer som ska tillämpas för olika vattenförekomster.

Tvärtemot vad som anges i Promemorian angående konsekvenserna av den föreslagna tudelade prövningen kan byrån inte se annat än att den, om den genomförs enligt förslaget, i praktiken skulle riskera att omöjliggöra tillstånd till verksamheter (nya eller ändrade och oavsett prövningens omfattning i det enskilda fallet) där det inte är möjligt att på förhand helt utesluta någon som helst påverkan på de kvalitetsfaktorer (ända ner på nivån enskilda ämnen eller parametrar) som ska prövas vid klassificering av ekologisk status.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att den föreslagna tudelade prövningen enligt 5 kap 3 § (tillsammans med 2 kap 7 §) miljöbalken enligt byråns uppfattning

- sannolikt skulle innebära en betydande överimplementering av Ramdirektivet, som
- sannolikt i sin tur skulle leda till att tillstånd inte kommer att meddelas för verksamheter där det inte på förhand kan närmast garanteras att någon negativ påverkan inte kommer att orsakas på kvalitetsfaktorer eller rent av på enskilda ämnen/parametrar som skall bedömas för att klassificera ekologisk status, och
- i vart fall skulle skapa stor osäkerhet om förutsättningarna att överhuvudtaget bevilja tillstånd för verksamheter som på något sätt kan påverka ekologisk status.

### 3. Undantag

Förslaget i 4 kap. förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön att låta bland annat även tillståndsmyndigheten, och inte enbart vattenmyndigheten, besluta om undantag enligt art 5.4 i direktivet är en nödvändig anpassning till Ramdirektivet. Det handlar dock inte enbart om beslutsinstans. Regelverket måste också utformas så att det finns utrymme att i praktiken göra prövningarna utifrån de individuella förutsättningarna i de enskilda vattenförekomsterna vilket byrån uppfattar vara en av grundpelarna i Ramdirektivet.

Som har anförts ovan förekommer det från myndighetshåll att man förespråkar en rättstillämpning som innebär att de generella bedömningsgrunder för klassificering som finns i HaV:s föreskrift 2013:19 beträffande ekologisk status, anses rättsligt bindande ända ner på nivån enskilda ämnen eller parametrar. Detta skulle göra möjligheten för tillståndsmyndigheten att meddela undantag närmast illusorisk *såvitt avser verksamheter som innebär utsläpp av ämnen som omfattas av föreskriften*. De värden som anges i föreskriften kan fungera som stöd för vattenmyndigheterna vid klassificering av ekologisk status men de är alldeles för trubbiga för

att tillerkännas bindande verkan vid prövning av frågor om tillstånd (ny- eller omprövning) av individuella verksamheter.

Regelverket måste således ge möjlighet för en tillståndsmyndighet att inom ramen för en tillståndsprövning även göra avsteg från de generella bedömningsgrunder/klassgränser som finns i Hav:s nämnda föreskrift och istället pröva utsläppens faktiska betydelse för den ekologiska statusen i berörda vattenförekomster/recipienter. Det måste alltså klargöras tydligt i motiven till kommande författningsändringar att föreskriften 2013:19, beträffande ekologisk status, enbart är ett hjälpmedel vid klassificeringen.

#### 4. Klassificering av ekologisk status

Byrån har redan ovan tagit upp frågan om tillämpningen av HaV:s föreskrift 2013:19 när det gäller ekologisk status och att dess innebörd, enligt byråns uppfattning, har kommit att drivas orimligt långt av flera myndigheter. Från att ha varit ett generellt hjälpmedel för att "översätta" de normativa definitionerna i bilaga V till mer "operativa" definitioner, och därmed underlätta den grundläggande klassificeringen av ekologisk status, har alltså bedömningsgrunderna och klassgränserna alltmer kommit att åberopas som rättsligt bindande gränsvärden ända ner på ämnes- eller parameternivå. I flera mål har det förts fram att bedömningsgrunderna för särskilda förorenande ämnen (SFÄ) ska läggas fast som begränsningsvärden i villkor och att detta i själva verket krävs enligt Weserdomen. Detta är enligt byråns uppfattning en orimlig tolkning som dessutom inte har stöd i den aktuella domen.

Det är enligt byråns uppfattning av utomordentlig vikt att detta problem adresseras av lagstiftaren. En av grundpelarna i Ramdirektivet är i själva verket att kraven ska sättas utifrån förhållandena i den enskilda vattenförekomsten. Utformningen och den nuvarande tillämpningen av HaV:s föreskrift 2013:19 står i uppenbar konflikt med detta.

Ett första steg i riktning mot en mer balanserad tillämpning av föreskriften vore att klargöra att tillståndsmyndigheten, vid

prövning av ett enskilt ärende, ska göra sin bedömning av påverkan på ekologisk status med utgångspunkt i de normativa definitionerna i bilaga V och inte som en rent matematisk jämförelse mot bedömningsgrunderna/klassgränserna i föreskriften 2013:19. Syftet med prövningen måste vara att avgöra vilken faktisk påverkan på relevanta biologiska faktorer som en verksamhet kan antas få och inte huruvida verksamheten enligt gjorda beräkningar kan antas över eller underskrida en generell bedömningsgrund/klassgräns. Beräkningarna är med nödvändighet förenade med inte obetydlig osäkerhet, särskilt när det gäller en helt ny verksamhet. Dessutom är bedömningsgrunden/klassgränsen inte sällan fastställd med utgångspunkt i känsligheten hos en art som aldrig någonsin kan tänkas förekomma naturligt i den aktuella vattenförekomsten och/eller baserar de sig på ett högst begränsat kunskapsunderlag som nödvändiggjort så kallade expertbedömningar.

Föreskriften 2013:19 är alltså ett hjälpmedel för den grundläggande klassificeringen, men när det kommer till avgörande av huruvida en verksamhet är tillåtlig eller inte är den alltför trubbig för att kunna tjäna som grund för prövningen, i vart fall så länge bedömningsgrunderna/klassgränserna tolkas som bindande "gränsvärden".

Vi vill här även hänvisa till vad som anförs nedan i våra avslutande övergripande synpunkter om betydelsen av att tillståndsmyndigheten ges ett brett mandat att inom ramen för enskilda prövningar också pröva bakomliggande beslut om statusklassificering m.m.

#### 5. Ändringstillstånd

Byrån har inget att invända mot att vattenverksamheter likställs med miljöfarlig verksamhet såvitt avser möjligheten att meddela ändringstillstånd. Det kan tvärtom vara en bra samordning av reglerna.

Däremot kan byrån inte se någon som helst fördel med den föreslagna lagtekniska lösningen. Tvärtemot vad som i Promemorian



anges vara avsikten med ändringen synes risken närmast uppenbar att den föreslagna lösningen skulle leda till en drastisk minskning av utrymmet för ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet, något som vore synnerligen allvarligt.

Nuvarande reglering av möjligheten att meddela ändringstillstånd vid miljöfarlig verksamhet har (äntligen) börjat sätta sig i praxis och några ändringar som kan riskera leda till att denna utveckling avstannar eller till och med bryts bör inte komma ifråga. Detta särskilt som det finns alternativa lösningar när det gäller att skapa den eftersträvade likformigheten mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Med en huvudregel innebärande omprövning av hela verksamheten, som nu föreslås, är risken uppenbar att myndigheterna regelmässigt anser att prövning av en verksamhet som påverkar en vattenförekomst där miljö kvalitetsnormerna inte följs, ska avse hela verksamheten.

Förslaget riskerar därmed också att bidra till att vattenförvaltningen, på sätt som särskilt utvecklas nedan under avsnitt 6.2 vad avser vattenkraftverksamheter, genomförs i enskilda prövningar i stället för genom förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Sammantaget kommer förslaget sannolikt att, för både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, leda till att utrymmet för ändringstillstånd blir mycket begränsat.

Vi föreslår därför i stället att nu gällande bestämmelse i 16 kap. 2 § om ändringstillstånd kompletteras så att den även omfattar vattenverksamhet. Byrån kan inte se att någon ytterligare ändring skulle behövas för att åstadkomma den eftersträvade likformigheten mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För en sådan "minimilösning", som ger tillståndsmyndigheten betydande flexibilitet ifråga om prövningens omfattning, talar även det förhållandet att tillstånd till vattenverksamhet inte sällan inkluderar skadereglering och andra förhållanden som innebär att en

total omprövning av hela verksamheten skulle skapa särskilda problem.

## 6. Särskilt om vattenkraftverksamheter

Alrutz är sedan lång tid tillbaka engagerad i nuvarande Energi-företagens arbete med rättsliga frågor med anknytning till energisektorn och har följt organisationens arbete med dess remissyttrande över Promemorian.

Byrån har i grunden ingen annan uppfattning än som framkommer i nämnda yttrande men vill ändå ta tillfället att lyfta fram några frågor av särskild betydelse.

### 6.1 **Skyldighet att ha moderna miljövillkor/Nationell plan**

Alrutz delar uppfattningen att vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska bedrivas enligt moderna miljövillkor. Enligt förslaget till 11 kap. 27 § avses med moderna miljövillkor, som huvudregel, villkor som inte är äldre än 20 år.

Även om byrån således i princip står bakom en grundprincip med "moderna" miljövillkor även för vattenkraften anser vi att en obligatorisk omprövning minst vart tjugonde år är orimligt ofta och inte miljömässigt motiverat för den typ av verksamhet som avses. Enligt Promemorians beskrivning av de lämnade förslagen bör för en investeringstung vattenkraftsverksamhet, i normalfallet, den första uppdateringen kunna resultera i att nästa uppdatering inte behövs förrän efter *fyrtio eller femtio år*. Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen i 11 kap. 27 §.

En jämförelse kan göras med industriutsläppsdirektivets bestämmelser om regelbundet uppdaterade BAT-slutsatser med anledning av samhällets teknikutveckling. Något sådant fortlöpande omprövat kvalitetskrav (som skulle kunna motivera så tätt återkommande omprövningar som följer av Promemorians förslag) följer inte av Ramdirektivet. Den vattenkvalitet som ska uppnås vid en framtida omprövning torde alltså vara densamma som den som ska uppnås idag.

Till detta kommer att fortlöpande omprövningar bidrar till att belasta ett redan ansträngt provningssystem, där bristande resurser leder till långa handläggningstider och även tar både verksamhetsutövares och myndigheters tid och andra resurser i anspråk. Omprövning av verksamheter som redan har genomgått en provning för att uppnå god ekologisk status eller potential för vattenförekomsten, bör endast omprövas på nytt om det finns en verklig möjlighet till ökad miljönytta genom en sådan provning. När väl en första omprövning av verksamheterna har gjorts är det därför byråns uppfattning att idag gällande bestämmelser om omprövning är tillräckliga.

Vad gäller den nationella planen (för provning av vattenkraftverksamheter) kan byrån se behovet av en sådan till dess att samtliga berörda verksamheter är omprövade med beaktande av bestämmelserna om vattenkvalitet i Ramdirektivet. Behovet av planen där efter framstår som mer oklart. Även här kan hänvisas till jämförelsen ovan med de avvikande förutsättningarna för industriutsläppsdirektivets bestämmelser om regelbundet uppdaterade BAT-slutsatser med anledning av samhällets teknikutveckling.

## **6.2 Omprövning för moderna villkor**

Redan idag gäller enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken att det får ställas "orimliga" krav på en verksamhetsutövare om det behövs för att en bindande miljökvalitetsnorm ska innehållas. Vid omprövning gäller dock enligt 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken att så stränga krav inte får ställas att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Vi noterar att det i förslaget till 24 kap. 10 § nu föreslås att bestämmelser och villkor som innebär att en verksamhet avsevärt försvåras får beslutas om det behövs för att en miljökvalitetsnorm (byrån noterar att det enligt den föreslagna lagtexten inte bara handlar om normer till skydd för vattenmiljön utan allmänt om normer som följer av Sveriges medlemskap i EU) ska innehållas. Om det inte går att förena verksamheten med villkor som behövs för

att normen ska uppfyllas ska tillståndet enligt förslaget återkallas och frågan om utrivning regleras.

Enligt byråns uppfattning är det trots den föreslagna fondlösningen, inte rimligt att lägga det huvudsakliga ansvaret för miljökvalitetsnormernas uppfyllande på enskilda verksamhetsutövare. Sveriges anläggningar för produktion av vattenkraftsel fanns på plats långt innan Ramdirektivets bestämmelser trädde i kraft. Eftersom det ofta krävs åtgärder på avrinningsområdesnivå för att en fastställd miljökvalitetsnorm ska kunna uppnås, bör vattenförvaltningen, enligt vår uppfattning, huvudsakligen genomföras genom förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Dessa bör få en tydligare utformning med mer övergripande och strukturella åtgärder angivna.

Det torde för övrigt vara tveksamt om det aktuella förslaget i denna del överensstämmer med det grundlagsreglerade egendoms- skyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den nedan behandlade fondlösningen skulle förvisso mildra effekterna för den enskilde till följd av omprövningar men som konstateras nedan har fonden, enligt liggande förslag, viktiga begränsningar samtidigt som det finns många vattenverksamheter som skulle kunna drabbas utan att någon rätt till ersättning från fonden skulle aktualiseras (exempelvis dammar som nyttjas för andra ändamål än vattenkraft). Fonden kan alltså inte tas till intäkt för att generellt bortse från egendoms- skyddet enligt regeringsformen vid utformningen av reglerna om omprövning av villkoren för vattenverksamhet.

Mot bakgrund av det anförda bör det inte under några förhållanden komma ifråga att genomföra förslaget innan frågan om egendoms- skyddet har analyserats grundligt.

### **6.3 En branschgemensam finansiering (fond)**

Alrutz välkomnar en sådan fondlösning som beskrivs i promemorian avseende finansiering av den påverkan som förslaget kommer att innebära för berörd vattenkraftsverksamhet. Det rör sig dock om en branschgemensam överenskommelse som ligger utanför Promemorians

författningsförslag. Det kan ändå nämnas att fonden, enligt vad som framgår av Promemorian, har begränsningar både i fråga om tid (20 år) och belopp (tio miljarder kronor) och att t.ex. kostnad för skadereglering till följd av utrivning inte synes omfattas av fonden. En utrivning kan orsaka betydande skador som enligt 31 kap. miljöbalken, med nuvarande lösning, ska ersättas av verksamhetsutövaren. Med tanke på att många av de kraftverk som kan komma att ställas inför avvecklingskrav (eller krav på omfattande åtgärder) kan antas tillhöra mindre verksamhetsutövare, kommer frågan om ersättning från fonden att vara central. Byrån tycker sig också ha förstått att det redan i nuläget har beslutats om ändringar i fondlösningen för att adressera flera av de begränsningar som finns i det presenterade förslaget, vilket välkomnas.

#### 7. Avslutande övergripande synpunkter

Avslutningsvis vill Alrutz lyfta en övergripande fråga av stor principiell betydelse när det gäller den svenska implementering av Ramdirektivet, nämligen avsaknaden av effektiva rättsmedel för enskilda som drabbas individuellt av olika beslut som fattas av vattenmyndigheterna.

Med nuvarande system, där en hel del av genomförandet av Ramdirektivet i praktiken har kommit att förskjutas till enskilda prövningar, har vattenmyndigheternas bakomliggande beslut om kvalitetsnormer respektive att definiera eller inte definiera vatten som kraftigt modifierade (KMV) eller konstgjorda (KV), utomordentligt stor betydelse för många enskilda verksamhetsutövare. Trots detta saknas det möjlighet att överklaga besluten. Detta är en uppenbar brist ur rättssäkerhetssynpunkt. Liknande effekter kommer dessutom att inträda genom besluten om den nationella planen. Denna brist kommer att få uppenbart väsentligt ökad betydelse med den föreslagna regleringen innefattande ett principiellt icke-försämringskrav eller att uppnåendet av en god status äventyras på angivet sätt.

I den fortsatta beredningen av ärendet är det därför utomordentligt viktigt att det för framtiden skapas möjligheter för den enskilde verksamhetsutövaren att få sådana beslut prövade av tillståndsmyndigheten inom ramen för en individuell tillståndsprovning.

Den senare tidens utveckling har visat vilket potent verktyg Ramdirektivet är för att driva igenom allt strängare krav på och begränsningar för samhällsviktiga verksamheter och funktioner som påverkar definierade vattenförekomster. Denna utveckling kan inte förväntas stanna av, snarare tvärtom. I ljuset av detta är det enligt byråns uppfattning helt centralt att lagstiftaren i den fortsatta beredningen av ärendet inte bara ser till den samhälls-ekonomiska effektiviteten i regelverken utan också värnar de enskilda verksamhetsutövarnas rättstrygghet.

Utifrån erfarenheter från genomförda provningar uppfattar byrån att den helhetssyn som är nödvändig för att genomförandet av Ramdirektivets krav ska få en rimlig balans mellan kraven på enskilda verksamhetsutövaras respektive det allmännas ansvar saknas på många håll och att den instans som naturligt bör ha denna roll, det vill säga tillståndsmyndigheten, är bakbunden i flera viktiga avseenden. Detta måste enligt byråns uppfattning avhjälpas om systemet ska få den legitimitet som krävs för att vattenförvaltningen i det långa loppet ska bli framgångsrik. Flera av förslagen i Promemorian går enligt byråns uppfattning i rätt riktning men inte tillräckligt långt.

Ett av de viktigaste sätten att förbättra förutsättningarna för den helhetssyn byrån anser nödvändig i de enskilda ärendena är att ge tillståndsmyndigheterna ett brett mandat att inom ramen för enskilda provningar också pröva bakomliggande beslut om statusklassificering, KMV och KV, prioriteringsplaner m.m. och att, i förekommande fall, göra det mot bakgrund av hur kraven och kriterierna har formulerats i direktivet. Det är således enligt byråns uppfattning exempelvis otillräckligt att tillståndsmyndighetens mandat enligt den föreslagna bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken inskränker sig till att inhämta ett yttrande från

berörd vattenmyndighet. Tillståndsmyndigheten måste även ges möjlighet att göra en självständig bedömning av frågorna. Den närmare lagtekniska utformningen måste självklart övervägas ingående (det kan dock hänvisas till motsvarande reglering i föreslagna 4 kap. 11 och 12 §§ förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, se ovan avsnitt 3) men detta bör enligt byråns uppfattning vara den uppenbart nödvändiga inriktningen i den fortsatta beredningen av ärendet.

Alrutz' Advokatbyrå AB



Jan Eriksson



Thomas Carlberg