



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 Weser- domen. 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 tillståndsprövsprocesser 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 miljö kvalitetsnormer och utpekande av kraftigt modifierade vatten. 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, 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 miljö kvalitetsnorm 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 miljökvalitetsnormernas 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 vattenförekomststatus 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

# MARKAVVATTNINGSFRÅGAN

## Bilaga till LRFs yttrande angående Miljö- och energidepartementets promemoria

### Vattenmiljö och vattenkraft

Nedanstående text är ett utdrag ur LRFs remissyttrande avseende Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande "I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2014:35)

## 2. Särskilt om markavvattningsfrågorna

### Begreppet markavvattning och dess avgränsning (8.2)

*LRF tillstyrker starkt att markavvattningsfrågorna utreds vidare och föreslår att en sådan utredning ska omfatta markavvattningsfrågorna i sin helhet. Inga förändringar eller tillägg bör göras i de författningstexter som berör markavvattning och rensning innan frågorna är mera utförligt belysta. Alla markavvattningsåtgärder, avledande av avloppsvatten, bortledande av vatten/grundvatten och gränsdragningsproblem behöver utredas ytterligare.*

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en ny utredning för att göra en översyn av lagstiftningen, som berör avledning av vatten. Av texten under punkten får man uppfattningen att det bara är definitionen av "avloppsvatten" och gränsdragning mellan avloppsvatten och andra vattenslag (dräneringsvatten, grundvatten, annat vatten), som behöver klargöras. Definitionen av markavvattning i 11 kap 2 § kvarstår. Markavvattning är en åtgärd som utförs för att avvatta mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten. Begreppet "avledning" används bara om avloppsvatten.

Det är inte tydligt vilka vattenåtgärder, som utredningen föreslår för en generell översyn. Även avvattning och underhåll/rensning av diken måste enligt LRF:s uppfattning ingå i ett utredningsuppdrag. Här är några andra frågor, som behöver utredas närmare.

- 13 § i 11 kap ska upphävas. Undantaget från tillstånds- (och anmälningsplikt) för dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 mm, tas bort i författningsförslaget. Men i bilaga 4 sidan 670 noteras att det bör utredas om undantaget ska behållas. Det förefaller lämpligt att behålla undantaget tills vidare.
- Uppenbarligen förekommer olika omfattande former ("kategorier") av markavvattning. Åtskillnad mellan vattendragens storlek och karaktär bör göras enligt utredningen. Uppdelningen mellan undantag, tillstånds- eller anmälningsplikt ska utredas vidare. LRF föreslår att i det sammanhanget också avsaknaden av tydlig definition av begreppet "vattendrag" i MB får en belysning. En gränsdragning behövs mellan "dike" och "vattendrag".
- LRF har envist påtalat de praktiska svårigheterna med att definiera dikesrensning/ dikesunderhåll i förhållande till ett fixerat djup och läge. Det är inte tydligt i författningsförslaget om det är det lagliga eller det tillståndsgivna djupet som gäller i det fall båda finns. Den föreslagna definitionen av rensning överensstämmer inte heller med underhållsskyldigheten för att bibehålla ett dikes markavvattande förmåga. Gränsdragningen mellan ny markavvattning och dikesrensning måste få en mera pragmatisk beskrivning i både lag- och föreskriftstext. Detta behöver utredas vidare.
- Utredningen föreslår anmälningsplikt för dikesrensning. Men det bör övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär. Det ska alltså utredas vidare. Naturvårdsverket ska utarbeta förslag till generella föreskrifter för rensning. Detta uppdrag förutsätter att åtskillnaden mellan vattendrag av olika storlek och karaktär är klarlagd.
- Utredningen har övervägt att ta bort det generella markavvattningsförbudet i södra Sverige. I slutversionen kvarstår dock förbudet. Även denna ståndpunkt behöver övervägas ånyo i en utredning. Förbudet kan vara berättigat för sjösänkning och invallning men inte för dikning.
- LRF ifrågasätter om de tre markavvattningsåtgärderna: avvattna (dikning), sänka eller tappa ur ett vattenområde (sjösänkning) och skydda mot vatten (invallning) behöver ha en gemensam definition. Åtgärderna har olika förutsättningar och utförande. Påverkan på miljön skiljer sig åt.

### Prövningssystemets struktur och brister (8.3)

*LRF instämmer i utredningens argumentation för att ta bort det generella markavvattningsförbudet. Utredningens helomvändning i sista stund att behålla förbudet är oförklarlig. LRF vill att förbudet tas upp till förnyad översyn.*

Utredningen argumenterar för att ta bort förbudet med att en samlad bedömning i mark- och miljöödomstol eller länsstyrelse ger möjlighet att iakta de försiktighetsmått som är nödvändiga. De administrativa bördorna för verksamhetsutövarna minskar.

LRF noterar att motivet för att införa markavvattningsförbudet var att skydda kvarvarande våtmarker. Det kan göras med villkor vid tillståndsprövningar, anmälan om vattenverksamhet eller vid anmälan om samråd 12:6. På jordbruksmark kommer sällan dikesunderhåll i konflikt med någon våtmark. Något motsvarande förbud förekommer inte i andra länder.

### Nytt system för prövning av markavvattning (8.4)

*LRF är principiellt positiv till en uppdelning av prövningen av miljöfrågor och förvaltningsfrågor. Förslaget, att markavvattningsverksamheter som är gemensamma för flera fastigheter ska handläggas som en lantmäteriförrättning enligt AL, bör förenkla för samfälligheterna att ompröva och få överenskommelser om deltagande och andelstal godkända. Det är också positivt, att markavvattningsföretagen successivt kommer att införas i fastighetsregistret och att någon skyldighet att ansöka om omprövning eller att registrera befintliga markavvattnings-samfälligheter inte införs. LRF känner dock en osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna systemet och har följande synpunkter och förslag.*

Det är angeläget att markavvattningsanläggningar uppdateras allteftersom förändringar av fastighetsindelningen sker. En utredning om aktuell delägarkrets och fördelning av kostnadsandelar i markavvattnings-samfälligheten kan dock innebära ett mycket omfattande merarbete, där kostnaderna drabbar den enskilde. Dels eftersom samfälligheten då drabbas av omfattande kostnader till följd av en omständighet utanför samfällighetens kontroll, dels eftersom det kan tänkas inverka negativt på viljan att ansöka om olika fastighetsbildningsåtgärder.

En konsekvens av att förvaltningsfrågorna flyttas till lantmäteriet är att själva myndighetsprövningen hos lantmäteriet betalas av den enskilde. Kostnaden för en klarläggning av förhållandena i samfälligheten kan bli mycket dyr. Även om kostnaderna slås ut på hela samfälligheten efter andelstal innebär förslaget att samfälligheten kan drabbas av omfattande administrativa merkostnader för en klarläggning som huvudsakligen sker i det allmännas intresse.

Enligt LRF:s uppfattning finns det ett starkt allmänintresse i uppdatering av delägarkrets och avvattnings- och miljömässig funktion av markavvattnings-samfälligheter och det är uppenbart att det allmänna på något sätt bör bära en del av bördan för dessa verksamheter. Normalt inriktar sig lantmäteriets verksamheter på frågor som framförallt tjänar enskilda intressen, men där det finns ett visst allmänintresse av en ändamålsenlig fastighetsindelning m.m.

Markavvattningsfrågan tydliggör behovet av ett allmänt/statligt ansvar och därmed en annan syn på kostnadsfördelning än vad som normalt är fallet i lantmäterieärenden. Lantmäteriets kostnader bör, i vart fall delvis, bekostas av statliga medel. Förslaget innebär en övergång från en kostnadsfri prövning, vad avser prövningsmyndighetens arbete, till en prövning som helt bekostas av de enskilda. En möjlighet är att behålla dagens bördefördelning där den sakkunnige bekostas av sökandena/samfälligheten men där själva prövningen bekostas genom statliga anslag. Detta skulle lösa problemet med ökade kostnader för själva prövningsförfarandet.

Frågan om hur uppdateringen av markavvattningsföretagen ska bekostas och vilket ansvar det allmänna ska ha i denna del kvarstår dock.

Beträffande markavvattnings-sakkunniga vill LRF understryka behovet av att kompetensen upprätthålls oavsett var den finns. Det föreligger en stark koppling mellan markanvändningen och markavvattningen, som inte har någon motsvarighet då det gäller andra samfälligheter som t.ex. en vägsamfällighet. Detta talar för att kompetensen även fortsatt ska finnas hos Jordbruksverket och att Jordbruksverket tar ett fortsatt ansvar för behörighetsutbildningen.

En delfråga gäller AL:s koppling till fastigheter. Utredningen anser att det inte behövs några justeringar i detta avseende eftersom övriga verksamhetsutövare som kan behöva ingå i samfälligheten är knutna till byggnader

eller andra anläggningar på ofri grund och därför täcks in av lydelsen i 2 § AL. Enligt LRF:s uppfattning kan det dock finnas behov av att andra intressenter som saknar koppling till en särskild byggnad eller anläggning ska kunna delta. Ett tydligt exempel är när åtgärder för att förbättra vattenmiljön för fiskar eller musslor aktualiseras av länsstyrelser eller fiskeföreningar. Om åtgärderna kan medföra fördyrade underhållskostnader för dikningsföretaget behöver ansvaret för merkostnaderna regleras i avtal eller i en ny godkänd kostnadsfördelningslängd. Det bör ingå lagtexter om att myndigheter eller organisationer, som är ansvariga för naturvårdsinsatser (ökad fiskvandring, inplantering av musslor m m) kan delta i samfälligheten och svara för framtida merkostnader i dikesunderhållet, som relateras till specifika vattenvårdsåtgärder.

#### Tillsynsvägledande ansvar (8.7)

*LRF ifrågasätter förslaget att flytta det tillsynsvägledande ansvaret för markavvattning från Naturvårdsverket till Havs- och vattenmyndigheten. Ansvaret bör flyttas till Jordbruksverket som är den myndighet som har bäst sakkunskap när det gäller markavvattningsfrågorna.*

Tidigare har Jordbruksverkets uppdragsverksamhet ansetts utgöra ett hinder mot ett övertagande av det tillsynsvägledande ansvaret. Uppdragsverksamheten håller emellertid på att avvecklas varför det framstår som lämpligt att ansvaret flyttas till Jordbruksverket.

#### Omprövning av markavvattning (8.8)

*LRF delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av nationella vägledande grunder för vilka anläggningar och verksamheter som ska prioriteras för en omprövning.*

*LRF avstyrker förslaget att lantmäterimyndigheten ska ompröva en samfällighet i sin helhet första gången den uppmärksammas vid en fastighetsförrättning*

Behov finns av nationella vägledande grunder när det gäller vilka markavvattningsanläggningar och verksamheter som ska prioriteras för en omprövning. Ett sådant vägledningsdokument måste vara förankrat hos berörda näringar. Kopplingen till vattendirektivets miljömål ska vara transparent och förståbar för verksamhetsutövare.

Utredningsbördan för verksamhetsutövare i samband med omprövning kan bli omfattande och kostsam. LRF utgår från att omprövningar kommer att aktualiseras utgående från vägledningar och regionala prioriteringar. Situationen där en rensningsanmälan initierar en omprövning är kontraproduktiv både för vattenvården och erforderligt dikesunderhåll. Dessutom är det rimligt att utredningskravet har som utgångspunkt verksamhetsutövarens kunskap och erfarenhet rörande anläggningen och dess drift och vad som är skäligt och behövt utifrån egenkontrollens krav. Rättegångskostnadsreglerna bör förtydligas så att det framgår att dikesägaren/dikningsföretaget bara ska ansvara för utredningskostnader, som rör syftet med markavvattningen. Utredningar etc. som avser åtgärder för förbättrad biologisk mångfald eller minskad övergödning ligger utanför dikningsföretagets ansvar och bör inte kunna överföras på detta.

Enligt utredningens förslag ska omprövningen kunna utlösas av ansökan om fastighetsbildningsåtgärder och således inte motiveras av något särskilt behov kopplat till samfälligheten. Det innebär att ett stort antal lantmäteriförrättningar (c:a 400) kommer att genomföras framförallt för att inrätta och ompröva gemensamhetsanläggningar för markavvattning. Detta innebär en stor ekonomisk belastning för markavvattningsföretagen som inte motsvaras av någon påtaglig nytta för dem. Enligt LRF:s mening finns det ett starkt allmänintresse i uppdatering av delägarkrets och avvattnings- och miljömässig funktion av markavvattningssamfälligheter och det allmänna bör på något sätt bära en del av bördan för dessa verksamheter. Samhället har sedan lantbruksnämnderna försvann underlåtit att lägga resurser på att uppdatera markavvattningsföretag. En lämplig lösning är att en successiv karläggning och uppdatering av markavvattningsföretagen i första hand sker till följd av företagens egna ansökningar och intresset stöts genom statliga bidrag. Detta skulle ge ett snabbare resultat samtidigt som fokus skulle komma att ligga på de samfälligheter där det finns behov av ett klarläggande. I de enskilda fall som det finns ett statligt eller kommunalt intresse av att genomföra en uppdatering bör staten/kommunen ha möjlighet att på egen bekostnad ansöka om detta.

Miljömålsberedningen har i betänkandet SOU 2014:50 lämnat ett intressant förslag.

*”Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk tillsammans i uppdrag att, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sveriges geologiska undersökning, planera för och tillsammans med länsstyrelserna*

*genomföra en översiktlig kartläggning av befintliga anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Som ett första steg i uppdraget ska kartläggningens upplägg, omfattning och metod konkretiseras. I uppdraget ska även ingå att utreda miljöeffekter av rensning och hur negativa miljöeffekter av rensning kan undvikas, samt att ge förslag på utformning av en framtida miljöersättning inom landsbygdsprogrammet för miljöanpassat underhåll och miljöanpassning av anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark”*

Den föreslagna kartläggningen kan utvecklas till att även uppdatera markavvattningsföretag i prioriterade områden.

#### Rättegångskostnader (8.9)

*LRF tillstyrker att kostnaderna fördelas på samma sätt vid omprövning som vid ansökan om ny markavvattning.*

#### Rensning och underhåll (8.10)

*LRF tillstyrker förslaget att tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamheter ska följa av A- och C-listor. LRF föreslår att definitionen för rensning ändras till ”grävning eller motsvarande åtgärd i en markavvattningsanläggning för att upprätthålla anläggningens funktion, och som inte innebär ny markavvattning”. LRF kan inte tillstyrka en anmälningsplikt för dikesrensning utan att veta vilken avgränsning som kommer att göras mellan vattendrag av olika storlek och karaktär.*

*A- och C-verksamheter.*

LRF tillstyrker förslaget att omdefiniera tillståndsplikten och lista en uppdelning i A- och C-verksamheter. Möjligheterna till en sammanhållen tillståndsprovning är en tydlig fördel och det är värdefullt att den osäkerhet som kan följa av undantaget i 11 kap 12 § miljöbalken undanröjs.

En omdefinierad tillståndsplikt ställer stora krav vid bedömningen av vilka verksamheter som ska prövas enligt de A- och C-listor som ska tas fram. Denna bedömning behöver göras i samverkan mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Enligt LRF:s uppfattning måste verksamheterna anges i förordning efter ett fullständigt remissförfarande.

#### *Rensning*

LRF ifrågasätter starkt den fokusering på djup och läge som förslagen innebär. Förslagen kommer att medföra omfattande merkostnader och merarbete för verksamhetsutövarna, som inte motsvaras av någon tydlig miljönytta. De miljömässiga riskerna med mindre förändringar av ett dikes djup och läge är överdrivna. Det är ofta möjligt att vattnets djup och läge förändras utan att detta innebär en ökad markavvattning eller att det medför någon beaktansvärd miljöpåverkan. Miljökonsekvenserna av att frångå den tillståndsgivna eller lagenliga profilen är begränsade så länge avvattningen inte ökar.

LRF föreslår därför en annan definition av begreppet rensning: ”grävning eller motsvarande åtgärd i en markavvattningsanläggning för att upprätthålla anläggningens funktion, och som inte innebär ny markavvattning”. Utgångspunkten är att djup och läge inte ska förändras men om detta sker faller åtgärden inom ramen för rensning om varken syftet eller effekten varit att ytterligare avvattna den omkringliggande marken. Om åtgärden däremot innebär att markavvattningen ökar (fastighetens lämplighet ökar) blir det frågan om en ny markavvattning. Mindre förändringar i djup och läge skulle falla inom ramen för rensningsbegreppet och inte medföra något myndighetsingripande så länge åtgärden inte leder till ytterligare markavvattning. Avgörande skulle istället vara att bergklackar, hårdbottnar med sten och grovsediment, som är bestämmande för avvattningen, inte påverkas av rensningen. Enligt LRF:s uppfattning är det inte motiverat med en rensningsdefinition som är snävare än motstående markavvattningsdefinition. Utredningens förslag innebär dessutom att en gräzon uppstår mellan definitionerna.

#### *Anmälningsplikt*

Rensning av mindre diken bör inte omfattas av anmälningsplikten. En anmälningsplikt utan avgränsning nedåt innebär att ett mycket stort antal diken, troligen 100 000-tals diken, kommer att omfattas av anmälningsplikten. Det stora flertalet behöver rensas regelbundet och rensningsbehovet kommer att öka då dikesunderhållen är eftersatta och översvämningensriskerna tenderar att öka.

En avgränsning måste göras av vilka dikesrensningar som behöver anmälas. LRF redovisar här några alternativ:

1. Diken/vattendrag med ett avrinningsområde större än 10 kvadratkilometer omfattas av en anmälningsplikt. (I Sveriges bedömningsgrunder är gränsen för att ett vattendrag ska klassas som vattenförekomst satt till att avrinningsområdet storlek ska vara >10 kvadratkilometer. Huvudfaran är grunden för bedömningen.)
2. Diken/vattendrag omfattas av anmälningsplikt om den genomsnittliga dikesbredden är >2 meter vid medelvattenföring. Denna avgränsning svarar mot biotopskyddets avgränsning till högst två meter breda naturliga bäckfåror.
3. Det bör också övervägas om inte en samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § MB kan vara tillräcklig. En sådan skyldighet begränsas till åtgärder som kan komma att väsentligen förändra naturmiljön. Samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § tillämpas i dag med goda erfarenheter inom Skogsstyrelsens tillsynsområde och Skogsstyrelsen har nyligen meddelat föreskrifter och allmänna råd om dikesrensning.

En anmälning av en resning av ett tillståndsgivet markavvattningsföretag bör inte kunna leda till att tillsynsmyndigheten uppställer så långtgående villkor att rensningen inte kan genomföras. Med underhållsskyldigheten följer också en rätt att rensa. Anmälningsplikten får inte bli ett redskap att tvinga fram restaureringsåtgärder.

Kostnaderna för en heltäckande anmälningsplikt vid dikesrensning blir mycket omfattande. Om den genomsnittliga kostnaden för en anmälan uppskattas till i genomsnitt 10 000 kronor och om 5 000–10 000 diken rensas per år blir den sammanlagda prövningskostnaden för jordbrukare och skogsägare 50–100 miljoner kronor per år. Av dessa riskerar dessutom ett antal rensningar leda till förelägganden om omprövning eller tillstånd.

Sammantaget anser LRF att en anmälningsplikt bör begränsas till större vattenanläggningar. Förslaget om en anmälningsplikt för dikesrensning innebär mycket omfattande administrativa bördor, regelkrångel och kostnader, som inte står i rimlig proportion till den miljönytta som kan uppnås.

#### Generella föreskrifter för rensning (8.11)

*LRF anser att generella föreskrifter inte är ett lämpligt styrmedel för att reglera markavvattningsföretag. Rådgivning och kompetensutbildning är adekvata medel för att förbättra miljöhänsynen vid dikesrensning.*

Möjligheten att meddela generella föreskrifter som bryter rättskraften hos tillståndsgivna verksamheter innebär en mycket långtgående åtgärd som bör användas med försiktighet. Meddelande av sådana föreskrifter är överhuvudtaget inte en lämplig metod för att reglera markavvattning. Förslaget öppnar en möjlighet att ställa långtgående krav på verksamhetsutövare och underhållsskyldiga utan att dessa kan få kraven prövade i det enskilda fallet. Många vattenverksamheter är mycket komplexa och ingår i ett sammanhang där de både påverkas och påverkas av förhållanden och verksamheter uppströms och nedströms. En rad intressen kan således beröras och tillstånden utgör normalt resultatet av en avvägning mellan dessa olika intressen. En förändring av förutsättningarna för sådana verksamheter måste vara föremål för en prövning som tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet och som väger in de olika intressen som berörs. Detta kan aldrig ske inom ramen för en föreskrift. Kostnaderna för att ta fram, tolka och tillämpa föreskrifter för dikesrensning står inte i rimlig proportion till den nytta som uppnås.

Med hänvisning till vad vi tidigare har anfört om fokuseringen på djup och läge föreslår vi att punkter med koppling till djup och läge (punkt om fixpunkter) utgår. De förslag på möjliga föreskrifter som anges i texten kommer att ligga till grund för överväganden om villkor vid anmälningsärenden.

Fokuseringen på djup och läge kommer att leda till att många markavvattningsföretag kommer att tvingas lägga betydande resurser på fastställande och inmätning av fixpunkter och profiler. Det är ofta omständligt och dyrt att hitta fixpunkter. Om detta ska göras i samband med alla dikesrensningar blir den samlade kostnaden och tidsåtgången för verksamhetsutövare och konsulter mycket omfattande. Kostnaderna och tidsåtgången för detta står inte i rimlig proportion till den nytta som uppnås och den styr bort resurserna från motiverade miljöhänsyn till en exercis om vattenanläggningens lagliga dimensioner. Kraven och merkostnaderna riskerar att leda till att markavvattningsföretag i det längsta drar sig för att genomföra nödvändiga underhållsåtgärder. Särskilt för markavvattningsanläggningar utan tillstånd riskerar förslagen att leda till ett så omfattande arbete vid en rensning att många rensningar sannolikt inte kommer att genomföras trots att det finns behov av dem. Oklarheterna med djup och läge vid rensning blir inte mindre med de föreslagna författningsändringarna. Diskussionen om fördjupningen har skett före 1986 kommer att bestå.

Vidare måste även finnas en nedre gräns i föreskrifterna så att inte de minsta diken och vattendragen omfattas av föreskrifterna. Det finns ett stort antal diken och småvatten som endast har en begränsad vattenföring under delar av året. Huvuddelen av de diskuterade föreskrifterna kan inte vara tillämpliga på dessa.

LRF sätter stor tilltro till information, rådgivning och kompetensutveckling för att förbättra miljöanpassningen vid dikesåtgärder. LRF har gjort omfattande informations- och utbildningssatsningar kring dikesrensning, med olika kurser, den nyligen utkomna dikningshandboken "Att äga och förvalta diken" samt broschyren "Miljöhänsyn vid dikesrensning", vilken tidigare framtagits i samarbete med Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Det pågår ett fortsatt utvecklingsarbete för miljöhänsyn kring jordbrukets vatten.

#### *Särskilt om rensning i skogsmark mm*

Rensning av diken i skogsmark omfattas redan i dagsläget av generella hänsynsregler avseende utförandet i både skogsvårdslagen (FS och AR till 30 § SvL) och miljöbalken (allmänna hänsynsregler 2 kap.) samtidigt som ett omfattande utvecklingsarbete om målbilder för god miljöhänsyn pågår inom skogssektorn. Hela sektorn kraftsamlar i ett omfattande implementerings- och utbildningsarbete för att genomföra förändringarna i den operativa verksamheten. En förvaltningsgrupp under Skogsstyrelsens ledning har tillsatts och en av de första frågorna att hantera för gruppen är att arbeta vidare med utvecklingen av en tydlig målbild specifikt för miljöhänsyn vid dikesrensning.

Exempel på andra viktiga insatser på vattenområdet som pågår inom sektorn är utbildnings-kampanjen Skogens vatten där naturvärdesbedömningar för vattenmiljöer och implementering av så kallade Blå målklasser i skogsbruksplanläggningen ingår, krav på så kallade Blå körkort för entreprenörer som utför dikesrensning, samt otaliga insatser för att motverka körskador.

Vad avser förslaget om att utreda lämpligheten i generella föreskrifter och försiktighetsmått anger utredningen tänkbara "områden" för föreskrifter. De exempel som utredningen redogör för är radikala i sin detaljeringsgrad och vittnar om en häpnadsväckande okunskap om de varierande och komplexa förhållanden som kräver att hänsynsåtgärder och försiktighetsmått anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet.

LRF anser att en utvecklad miljöhänsyn vid dikesrensning uppnås på ett väsentligt effektivare sätt genom att skapa delägarskap och samsyn om den praktiska innebörden i sektorsansvaret, än genom administrativa styrmedel såsom utökad anmälningsplikt. De dikesrensningar i skogen där en anmälningsplikt är motiverad till följd av åtgärdens omfattning eller att åtgärden utförs i anslutning till ett särskilt känsligt område, är redan idag anmälningspliktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och Skogsstyrelsens föreskrifter till denna (SKSFS 2013:3).

Enligt utredningsdirektivet är det viktigt att förslagen ska vara enkla, tydliga och ändamålsenliga. Det är därför angeläget att Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för dikesrensning i skogen. Vi anser därtill att Skogsstyrelsens tillsynsansvar ytterligare, i syfte att undanröja gränsdragningsproblematiken och att underlätta kontakterna för markägare, bör utökas avseende skogsbruksåtgärder som också kan innebära vattenverksamhet i skogsmark.

Sammanfattningsvis anser vi att utredningens redogörelse och analys av förhållanden avseende dikesrensning i skogsmark, inte har beretts tillräckligt väl för att ligga till grund för de förslag utredningen ställer.

Förslag  
till ändringar i departementspromemorian  
Vattenmiljö och vattenkraft  
avseende  
genomförandet av Weserdomen och  
Energiöverenskommelsen





# Innehållsförteckning

Förord .....	5
Författningsförslag .....	7
Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	7
Förordning (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön	13
Förordning (2017:xx) om avvägningsplan för villkorsprövning av vattenkraftsverksamheter .....	15
Motivering .....	17
Inledning .....	17
Bakgrund.....	17
Kommentar till förslag till förändringar .....	20
Genomförande av Weserdomen.....	20
Ändringstillstånd .....	24
Villkorsprövning av vattenkraftverksamheter .....	26
Författningskommentar .....	31
Miljöbalken (1998:811) .....	31
Lagen (1998:881) om införandet av miljöbalken .....	34



# Förord

EU kommissionen har sedan november 2007 sänt Sverige fyra formella underrättelser och kompletterande underrättelser beträffande införlivandet av direktivet 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten). Kommissionen har därvid framfört frågor om och kritik mot den svenska implementeringen av direktivet.

I juli 2015 meddelade EU-domstolen sin dom i målet C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV ./ Bundesrepublik Deutschland (Weserdomen) rörande förhandsavgörande om vad som ska anses utgöra en försämring av status i en ytvattenförekomst och skyldigheten för stater att inte godkänna projekt som kan medföra en sådan försämring.

I juni 2016 träffades en energiöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna i vilken bland annat angavs ett syfte att ”förtydliga det svenska genomförandet av rambdirektivet för vatten”.

I samband med att Weserdomen meddelats lät åtta samhällsaktörer (nedan samhällsaktörerna) gemensamt analysera innehållet i och konsekvenserna av domen. Slutsatserna i analysen föranledde att man i början av 2016 påtalade för såväl regeringskansliet som ansvarig myndighet behovet av förändringar i lagstiftningen samt risken för negativa konsekvenser för flera viktiga samhällssektorer såsom bostadsbyggande, infrastruktur, vattenrening, jordbruk, elproduktion, industriella verksamheter med flera. I sammanhanget påtalades också vikten av en bred dialog.

Mot slutet av 2016 inledde Miljö- och energidepartementet en dialog med några vattenkraftsägande företag kring ett förslag till tänkt reglering. I mars 2017 inbjöds samhällsaktörerna till ett möte med Miljö- och energidepartementet samt Näringsdepartementet varvid delar av en tänkt reglering presenterades för synpunkter. Det noterades av samhällsaktörerna att förslaget innehöll regleringar som skulle få mycket starka negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen.

I syfte att finna en lösning som undviker de negativa konsekvenserna samtidigt som behovet av förändringar i den svenska lagstiftningen tillgodoses har samhällsaktörerna tagit initiativet till en utredning kring hur regeringskansliets förslag skulle kunna revideras. Målet har oförändrat varit att förslaget ska möta EU kommissionens krav på åtgärder och EU domstolens dom i Wesermålet, utan att riskera att motverka syftet med Energiöverenskommelsen. Svenskt Näringsliv, vars medlemmar berörs av alla delar av förslaget har lett arbetet medan övriga samhällsaktörer har bidragit utifrån sitt ansvars- och kompetensområde. Under arbetets gång har ytterligare intressenter inbjudits delta.

Det har varit centralt för arbetet att den kvalitet på vattenmiljön som följer av EU-rätten ska uppnås och att försämringar av vattenkvaliteten i strid med ett försämringsförbud inte får ske. Utgångspunkten i regeringens promemoria kvarstår också; att vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraft ska kunna förses med och upprätthålla moderna miljövillkor utifrån ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

De samhällsaktörer som medverkat i arbetet har varit Innovations- och kemiindustrierna, Jernkontoret, Lantbrukarnas Riksförbund: LRF, Skogsindustrierna, SveMin, Svenskt Näringsliv och Svenskt Vatten samt några verksamhetsutövare. Under arbetets gång har Svensk Vattenkraftsförening och Sveriges

Kommuner och Landsting: SKL, samt ytterligare verksamhetsutövare beretts möjligheter att lämna synpunkter. Även företag i och huvudorganisationen för el- och energisektorn har konsulterats i arbetet.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i miljöbalken

### 2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

7 § Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

7 § Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

*7 a § Trots 2 kap. 7 § ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.*

*Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den*

*1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,*

*2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller*

*3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.*

*7 b § En ny verksamhet eller åtgärd som – på grund av fysisk förändring kan medföra försämring av en ytvattenförekomsts ekologiska status eller ekologiska*

*potential enligt bilaga V direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område,*

*– på grund av annan förändring innebär att en vattenförekomsts status försämras från hög till god ekologisk status eller*

*– kan medföra försämring av en grundvattenförekomsts nivå får tillåtas endast om*

*1. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status,*

*2. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av större vikt, eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå miljö kvalitetsnormen inte överstiger fördelarna som den nya verksamheten eller åtgärden medför för människors hälsa eller säkerhet eller en hållbar utveckling, och*

*3. syftet med den nya verksamheten eller åtgärden, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön.*

## 16 kap Allmänt om prövningen

2 § Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får det dock inte beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Andra stycket gäller inte villkor som i fråga om

1. koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring, eller

2 § Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *eller en vattenverksamhet* får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får det dock inte beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Andra stycket gäller inte villkor som i fråga om

1. koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring, eller

2. dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

2. dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

### 21 kap. Mål i mark- och miljödomstol

1 a § Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, *och*

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstol får besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare

1 a § Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet,

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, *och*

10. villkorsprövning enligt 19 b § lagen (1998:881) om införande av miljöbalken.

Mark- och miljödomstol får besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare

### 25 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader

2 § I ansökningsmål om vattenverksamhet, utom sådana som anges i andra stycket, och i

2 § I ansökningsmål om vattenverksamhet, utom sådana som anges i andra stycket, och i



mål som avses i 21 kap. 1 a § andra stycket, ska sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid mark- och miljödomstolen. I mål som innefattar bildande av samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering svarar sökanden inte för kostnader i länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen som uppkommit för deltagare i samfälligheten. En organisation som avses i 16 kap. 13 § har inte rätt att få ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I sådana överklagade mål som avses i första stycket första meningen ska sökanden svara för sina egna kostnader i högre rätt och för de kostnader som där har uppkommit för motparterna genom att sökanden har klagat

mål som avses i 21 kap. 1 a § *första stycket 10 och* andra stycket, ska sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid mark- och miljödomstolen. I mål som innefattar bildande av samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering svarar sökanden inte för kostnader i länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen som uppkommit för deltagare i samfälligheten. En organisation som avses i 16 kap. 13 § har inte rätt att få ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I sådana överklagade mål som avses i första stycket första meningen ska sökanden svara för sina egna kostnader i högre rätt och för de kostnader som där har uppkommit för motparterna genom att sökanden har klagat

Lag (1998:881) om införande av miljöbalken  
Särskilda övergångsbestämmelser till 11 kap. miljöbalken

5 § Tillstånd, godkännanden, lagligförklaringar, undantag, dispenser, beslut om överlåtelse av tillsynsansvar, medgivanden, förelägganden och förbud enligt 20 § naturvårdslagen (1964:822), villkor eller registreringar som avser verksamheter, hanteringar eller andra åtgärder skall fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

5 § Tillstånd, godkännanden, lagligförklaringar, undantag, dispenser, beslut om överlåtelse av tillsynsansvar, medgivanden, förelägganden och förbud enligt 20 § naturvårdslagen (1964:822), villkor eller registreringar som avser verksamheter, hanteringar eller andra åtgärder skall fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i äldre lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser. Besluten skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

*Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap 41 § vattenlagen (1918:253).*

*Bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken är endast tillämplig beträffande de frågor som prövats i beslutet eller som omfattas av en särskild rättighet.*

Första stycket gäller inte sådan dispens från skyldigheten att söka tillstånd som anges i 10

Första stycket gäller inte sådan dispens från skyldigheten att söka tillstånd som anges i 10

§ andra stycket eller 17 § andra stycket miljöskyddslagen (1969:387) i dess lydelse före den 1 juli 1981. Villkoren för en sådan dispens skall dock fortsätta att gälla till dess något annat bestäms. Bestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken tillämpas på villkoren. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sådant villkor, döms till böter eller fängelse i högst två år.

§ andra stycket eller 17 § andra stycket miljöskyddslagen (1969:387) i dess lydelse före den 1 juli 1981. Villkoren för en sådan dispens skall dock fortsätta att gälla till dess något annat bestäms. Bestämmelserna i 26 kap. 9 § miljöbalken tillämpas på villkoren. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sådant villkor, döms till böter eller fängelse i högst två år.

*5 a § Vad som anges i 5 § hindrar inte att dom meddelas enligt 19 a – 19 e §§.*

*19 a § Den som bedriver en enligt miljöbalken tillståndspliktig verksamhet i form vattenreglering, vattenbortledning eller vattenöverledning i syfte att bedriva vattenkraftsproduktion (vattenkraftsverksamhet) där verksamheten eller anläggningar utförda för sådana verksamheter till någon del bedrivs eller bibehålls med stöd av*

- 1. tillstånd enligt vattenlagen (1983:291),*
  - 2. tillstånd enligt vattenlagen (1918:523),*
  - 3. tillstånd enligt Kongl. Maj:ts nådiga förordning (1880:57) om jordegares rätt öfver vattnet å hans grund eller*
  - 4. urminnes hävd, privilegiebrev eller annan sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap 41 § vattenlagen (1918:523) eller*
  - 5. lagligförklaring*
- ska till mark- och miljödomstolen ge in den utredning som behövs för att villkor enligt miljöbalken ska kunna föreskrivas för verksamheten samt förslag till villkorsreglering för verksamheten.*

*Utredning enligt första stycket ska ges in vid den tidpunkt som anges i en avvägningsplan som har upprättats enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap 1 § miljöbalken, dock senast den 31 december 2027.*

*19 b § Utifrån det underlag som ges in enligt 19 a § får mark- och miljödomstolen upphäva eller ändra gällande bestämmelser och besluta om nya bestämmelser och villkor i den utsträckning det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (villkorsprövning). Om det behövs för att god ekologisk status enligt bilaga V till direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens*

*område ska uppnås i berörda vattenförekomster får mark- och miljödomstolen meddela villkor som innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.*

*Om de villkor som meddelas enligt första stycket är så ingripande att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och med hänsyn till enskildes intressen är mer lämpligt att en anläggning rivs ut, får mark- och miljödomstolen återkalla tillståndet och förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om utrivning av anläggningen enligt 11 kap miljöbalken.*

*Vid prövning enligt första stycket ska mark- och miljödomstolen ta hänsyn till möjligheten att uppnå god ekologisk status genom åtgärder som berör andra vattenverksamheter i samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde eller i ett annat vattendrag eller avrinningsområde.*

*19 c § Villkorsprövning enligt 19 b § ska genomföras utifrån det underlag som har tagits fram i en avvägningsplan som har upprättats enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap 1 § miljöbalken.*

*Mark- och miljödomstolen får peka ut en vattenförekomst som berörs av en verksamhet enligt 19 a § som kraftigt modifierad eller konstgjord enligt föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap 1 § miljöbalken. Vid ett sådant utpekande ska mark- och miljödomstolen ange vilka åtgärder som ska genomföras för att god ekologisk potential ska uppnås i aktuell vattenförekomst.*

*Om omständigheterna vid villkorsprövningen motiverar det, får mark- och miljödomstolen avvika från vattenmyndighetens bedömning av en vattenförekomsts klassificering när det gäller ekologisk status eller potential, nödvändiga åtgärder för att uppnå god ekologisk status samt vilka åtgärder som ska genomföras för att god ekologisk potential ska uppnås.*

*Mark- och miljödomstolen ska underrätta vattenmyndigheten om domar som innehåller uppgifter enligt andra och tredje stycket och vattenmyndigheten ska fatta de beslut för förvaltningen av vattenmiljön som respektive dom föranleder.*

*19 d § Om tillståndshavaren inte har uppfyllt kravet i 19 a § och inte har följt ett föreläggande om att ge in underlag för villkorsprövning enligt 19 b § får en ansökan om sådan prövning ges in av Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen.*

*19 e § Det underlag som ges in enligt 19 a § ska innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt gällande tillstånd eller de särskilda rättigheter som anges i 19 a §.*

*En dom i ett mål om villkorsprövning enligt 19 b § ska innehålla en samlad redovisning av gällande tillstånd eller särskilda rättigheter i de delar domen inte ändrar eller upphäver dem samt de nya bestämmelser som har meddelats av mark- och miljödomstolen.*

## Förordning (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön

### 4 kap Miljökvalitetsnormer

3 § En ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet eller som till följd av mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat sin fysiska karaktär *får* av vattenmyndigheten förklaras som en konstgjord respektive kraftigt modifierad ytvattenförekomst, om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

1. miljön i stort,
2. sjöfart eller hamnanläggning,
3. rekreationsintressen,
4. kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras,
5. verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
6. annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En ytvattenförekomst får förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad endast

3 § En ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet eller som till följd av mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat sin fysiska karaktär *ska* av vattenmyndigheten förklaras som en konstgjord respektive kraftigt modifierad ytvattenförekomst, om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

1. miljön i stort,
2. sjöfart eller hamnanläggning,
3. rekreationsintressen,
4. kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras,
5. verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
6. annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En ytvattenförekomst får förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad endast om den nytta som följer av att vattenförekomsten är

om den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad av tekniska skäl eller med rimliga kostnader inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön

8 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

10 § Vattenmyndigheten får för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga kvalitetskrav än vad som följer av 2–6 §§ om det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2, eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd, är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå kraven.

11 § Vattenmyndigheten får för en viss vattenförekomst besluta om undantag från kvalitetskraven som följer av 2–5 §§, om en ny verksamhet eller åtgärd medför

1.att god grundvattenstatus, god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås hos vattenförekomsten, eller att tillståndet hos en vattenförekomst försämras, och detta är en följd av verksamhetens eller åtgärdens inverkan på en ytvattenförekomsts karakteristika eller på nivån hos en grundvattenförekomst, eller

2.att tillståndet hos en ytvattenförekomst försämras från hög status till god status.

Ett undantag enligt första stycket får beslutas endast om

1.tekniska skäl eller orimliga kostnader utesluter att de fördelar som den nya verksamheten eller åtgärden bedöms medföra kan uppnås på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön,

konstgjord eller kraftigt modifierad av tekniska skäl eller med rimliga kostnader inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön

8 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur kvalitetskraven för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

*Trots första stycket ska miljö kvalitetsnormer i vattenförekomster som är påverkade av sådana vattenkraftsverksamheter som avses i 19 a § lagen (1998:881) om införande av miljöbalken bestämmas utifrån den avvägningsplan som tas fram enligt förordningen (2017:xx) om avvägningsplan för villkorsprövning för vattenkraftsverksamheter.*

10 § Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga kvalitetskrav än vad som följer av 2–6 §§ om det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2, eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd, är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå kraven.

*11 § När en myndighet eller kommun meddelar undantag enligt 2 kap 7 b miljöbalken § ska vattenmyndigheten underrättas och fatta de beslut för förvaltningen av vattenmiljön som undantaget föranleder.*

2. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet, och
3. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av stor vikt eller de fördelar som ett uppfyllande av kvalitetskraven skulle medföra för miljön och samhället inte uppväger den nya verksamhetens eller åtgärdens fördelar för människors hälsa eller säkerhet eller för en hållbar utveckling

## Förordning (2017:xx) om avvägningsplan för villkorsprövning av vattenkraftsverksamheter

*1 § Denna förordning gäller förvaltningen av vattenkvaliteten enligt 5 kap miljöbalken för vattenförekomster påverkade av sådana vattenkraftsverksamheter som avses i 19 a § lagen (1998:811) om införandet av miljöbalken och sådan villkorsprövning som avses i 19 b § samma lag.*

*2 § Regeringen ska fastställa en avvägningsplan för villkorsprövning av vattenkraftsverksamheter enligt 19 b § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Vattenmyndigheterna ska förse regeringen med förslag till avvägningsplaner för respektive avrinningsdistrikt. Planen ska vara styrande för vattenförvaltningen av vattenförekomster som är påverkade av vattenkraftsverksamhet samt utgöra underlag för villkorsprövning.*

*3 § Vattenmyndigheten ska inför upprättandet av förslaget till avvägningsplan enligt 2 § ge berörda verksamhetsutövare inom avrinningsdistriktet möjlighet att inom skälig tid ge in uppgifter om respektive verksamhets miljöpåverkan, åtgärder för att uppnå miljömålen i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område och en bedömning av vilka konsekvenser åtgärderna får för verksamheten och miljön samt samhället i övrigt.*

*4 § Avvägningsplanen ska upprättas så att den ger en helhetsbild av varje avrinningsområde eller vattendrag som påverkas av vattenkraftsverksamheter. Planen ska innehålla uppgifter om nyttan och miljöpåverkan av samtliga vattenkraftsverksamheter.*

*5 § Nyttan med en verksamhet ska beskrivas så att det framgår vilken betydelse verksamheten har för*

- 1. energiproduktionen ur ett nationellt och lokalt perspektiv,*
- 2. effektillgång samt regler- och balansförmåga i systemet ur ett nationellt och lokalt perspektiv,*
- 3. möjligheter till rekreation, badplatser, båt fart, dricksvattenförsörjning m.m.,*
- 4. klimatet,*
- 5. viktiga samhällsfunktioner och samhällsplanering,*
- 6. säkerhet, översvämningsskydd, torrläggningar,*
- 7. landskapsbilden och kulturmiljön,*
- 8. påverkade habitat, om regleringen skulle upphöra, samt*
- 9. det lokala näringslivet och kommunala verksamheter.*

6 § Planen ska innehålla avvägningar mellan å ena sidan åtgärder för att uppnå miljömålen i direktiv 2000/60/EG och å andra sidan behovet av energiproduktion från vattenkraft samt övrig nytta som vattenkraftverksamheter medför, så att planen främjar beslut som

1. medför att miljömålen i direktiv 2000/60/EG uppnås,
2. innebär minsta möjliga negativa påverkan på vattenkraftsproduktionen och energisystemets effekttillgång respektive regler- och balansförmåga, samt
3. innebär minsta möjliga negativa påverkan på annan nytta som vattenkraftverksamheter medför.

7 § Avvägningsplanen ska ange

1. vilka vattenförekomster som bör få en ändrad klassificering,
2. vilka vattenförekomster som bör pekas ut som kraftigt modifierade eller konstgjorda och vad som utgör god ekologisk potential för dessa, samt
3. skälen för ändringarna.

Bedömningen enligt första stycket ska utgå ifrån de normativa definitionerna i bilaga V till direktiv 2000/60/EG och ska göras utifrån förhållandena i varje vattenförekomst eller avrinningsområde. Skälen för bedömningarna ska redovisas i avvägningsplanen.

8 § För att främja sådana beslut som avses i 6 § ska avvägningsplanen även ange

1. vilka verksamheter som kan påverka en och samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde på ett sådant sätt att verksamheterna bör prövas i ett sammanhang,
2. en prioriteringsordning för genomförandet av villkorsprövningar med hänsyn till var verksamheterna bedrivs, med en indelning av verksamheterna i prioritetsgrupper,
3. en tidplan för när underlag för villkorsprövning i de olika prioritetsgrupperna senast ska getts in till mark- och miljödomstolen, och
4. var prövningen i de olika prioritetsgrupperna bör ske.

9 § Vid upprättandet av förslag till avvägningsplan ska vattenmyndigheten samråda med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Energimyndigheten, Af-färsverket svenska kraftnät, Domstolsverket, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, berörda länsstyrelser, berörda kommuner, miljöorganisationer och verksamhetsutövare. Berörda verksamhetsutövare ska ges tillfälle att yttra sig över förslaget till avvägningsplan innan det, tillsammans med inkomna yttranden, lämnas över till regeringen för beslut.

10 § När regeringen har antagit avvägningsplanen ska vattenmyndigheten

1. underrätta andra berörda myndigheter och göra planen tillgänglig för dem och de berörda verksamhetsutövarna samt allmänheten,
2. fortlöpande följa genomförandet av planen och vid behov föreslå uppdateringar av den så att den är aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider och myndigheternas resurser för att medverka i genomförandet, och
3. hålla den aktuella planen tillgänglig för berörda myndigheter och verksamhetsutövare.

11 § Vattenmyndigheten ska hålla regeringen underrättad om genomförandet av planen.

# Motivering

## Inledning

EU-kommissionen har i en kompletterande formell underrättelse kritiserat Sverige dels för att de principer som följer av EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C 461/13, den s.k. Weserdomen, inte har införlivats på ett korrekt sätt i svensk rätt, dels för att miljömålen för ekologisk status i det s.k. ramdirektivet för vatten<sup>1</sup> inte beaktas vid omprövning eller uppdatering av tillstånd till vattenkraftsverksamhet. Den 10 juni 2016 träffades vidare en blocköverskridande politisk överenskommelse om Sveriges energipolitik. För vattenkraften innebär överenskommelsen att Sverige ska leva upp till kraven i ramdirektivet för vatten genom verksamhetsutövarfinansierade miljöanpassningar av vattenkraftsverksamheter samt ett förenklat prövningsförfarande för den småskaliga vattenkraften och ett effektivt omprövningssystem i övrigt. Både den formella underrättelsen och energiöverenskommelsen föranleder således förändringar av svensk lagstiftning.

Miljö- och energidepartementet (MED) har tagit fram ett förslag till ändringar av miljöbalken (MB) och förordningar meddelade med stöd av miljöbalken för att genomföra Weserdomen och energiöverenskommelsen samt bemöta kritiken från kommissionen. Om förslaget genomförs skulle de principer som Weserdomen ger uttryck för överimplementeras samtidigt som varken energiöverenskommelsen eller kritiken från kommissionen skulle tillgodoses fullt ut. Förslaget riskerar dessutom att få långtgående konsekvenser för flera viktiga samhällssektorer, inklusive energiproduktion från vattenkraft.

I denna promemoria redovisas ett alternativ till Miljö- och energidepartementets förslag. Förslaget utgår ifrån insikten om att den svenska vattenförvaltningen och genomförandet av ramdirektivet för vatten i dag inte är ändamålsenliga och bör ses över från grunden. En sådan översyn är dock ett omfattande och tidskrävande arbete. I detta sammanhang begränsas därför förslagen till vad som krävs för att genomföra Weserdomen och energiöverenskommelsen i svensk lagstiftning samt möta EU-kommissionens kritik med så få ändringar som möjligt. Detta för att det ska vara möjligt att inom rimlig tid genomföra de förändringar som krävs.

Förslaget har även utformats så att det kan förenkla arbetet med en efterföljande, mer genomgripande översyn av det svenska systemet för förvaltning av vattenkvalitet.

## Bakgrund

Ett genomförande av Weserdomen och energiöverenskommelsen samt ett fullgott bemötande av kommissionens kritik kräver ändringar i den svenska lagstiftningen som reglerar vattenfrågor. Det förslag som Miljö- och energidepartementet har tagit fram adresserar inte dessa frågor fullt ut och riskerar att få allvarliga negativa effekter för flera viktiga samhällssektorer och hämma samhällsutvecklingen. Orsakerna till dessa effekter är flera.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EUT L 327, 22.12.2000, s. 1-73)



För det första är det sannolikt att Miljö- och energidepartementet har gjort en övertolkning av Weserdomen. Det är mycket tveksamt om det finns stöd i domen för den tudelade prövning som förespråkas i Miljö- och energidepartementets förslag. Den föreslagna prövningen är tudelad i så måtto att det anges att även om en verksamhet inte medför en försämring av en kvalitetsfaktor, ska tillståndsmyndigheten pröva om verksamheten *äventyrar* uppnåendet av normen. Det sistnämnda ledet i prövningen följer inte av Weserdomen och konsekvenserna av att införa en sådan bestämmelse är svåröverblickbara och torde bli hämmande för samhällsutvecklingen. Man bör därför avstå ifrån att införa en tillåtlighetsregel med en tudelad prövning eftersom det är mycket tveksamt om en sådan prövning följer av Weserdomen och ramdirektivet för vatten och med hänsyn till de konsekvenser en sådan ordning riskerar att medföra.

Vid en prövning enligt de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 5 kap. 1 § MB skulle bedömningen av försämring komma att utgå ifrån Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten istället för de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet som anges i Weserdomen. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter innehåller på förhand fastställda gränsvärden för samtliga kvalitetsfaktorer och parametrar och ger ingen möjlighet för tillämpande myndigheter att ta hänsyn till de individuella förhållandena i varje berörd vattenförekomst. Som exempel kan anges parametern för volymavvikelse, där 15-50 procent volymavvikelse är intervallet för god ekologisk status. Om förhållandena i en vattenförekomst skulle vara en volymavvikelse om 49 procent skulle en ny verksamhet eller åtgärd som medför att volymavvikelsen försämrats till 51 procent innebära en försämring av statusen som inte är tillåten om undantag inte meddelas. I verkligheten har dock en ökad volymavvikelse om två procent ingen betydelse för den ekologiska funktionen eller någon påverkan på de styrande biologiska kvalitetsfaktorerna. Ett annat exempel är att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter reglerar bindande kvantitativa nivåer för parametrar som ramdirektivet undantar från sådan reglering, exempelvis parametrar avseende övergödande ämnen.

Att frågan om vad som är att betrakta som en försämring ska avgöras utifrån Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter enligt Miljö- och energidepartementets förslag innebär att ett stort antal verksamheter som i Weserdomens mening inte försämrar en vattenförekomsts status inte kommer kunna tillåtas, såvida inte undantag kan meddelas. Dessutom föreslås att de få verksamheter som enligt föreskrifterna inte bedöms medföra en försämring ändå ska prövas utifrån risken för att de äventyrar uppnåendet av miljö kvalitetsnormen. Hur den bedömningen ska göras är idag mycket oklart. Det finns dock ett antal mål där berörda myndigheter har ansett att varje ytterligare påverkan i en vattenförekomst kommer att äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormen. I dessa fall har domstolarna hittills gjort en slags rimlighetsavvägning eftersom en strikt tillämpning av bestämmelserna har ansetts medföra oproportionerliga konsekvenser. Någon sådan avvägning kommer inte att kunna göras om Miljö- och energidepartementets förslag genomförs. Med en sådan ordning kommer det att behöva meddelas undantag för att ny eller ändrad verksamhet ska kunna komma till stånd.

För verksamheter som inte medför en fysisk förändring av vattenförekomster utan istället medför en annan form av påverkan, t.ex. utsläpp av näringsämnen, kan undantag endast meddelas om statusen sänks från hög till god. Det är sannolikt ytterst få vattenförekomster påverkade av någon form av verksamhet som uppnår hög ekologisk status, varför det föreligger en risk för att dessa verksamheter aldrig

kommer att erhålla tillstånd till ändring av verksamheten. Miljö- och energidepartementets förslag riskerar således att hämma utvecklingen inom samtliga samhällssektorer.

Miljö- och energidepartementets förslag gällande ändringstillstånd innebär vidare att huvudregeln blir att hela verksamheten ska prövas även vid ändring av en del av verksamheten. Ändringstillstånd ska enligt förslaget endast meddelas när det är lämpligt. Det förefaller sannolikt att myndigheterna inte kommer att bedöma det som lämpligt att meddela ändringstillstånd till en verksamhet som påverkar en vattenförekomst där miljökvalitetsnormerna inte följs. Förslaget innebär i bästa fall att det kommer att bli omöjligt att förutse vad som krävs för att tillstånd till en verksamhet ska kunna meddelas. I värsta fall kommer tillstånd aldrig att kunna meddelas om en myndighet hävdar att verksamheten äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormerna.

Miljö- och energidepartementet föreslår även ett nytt system för omprövning av tillstånd till vattenverksamheter för vattenkraftsproduktion. Enligt förslaget ska omprövning av vattenkraft göras utifrån de beslut som har fattats inom vattenförvaltningen, ett underlag som i många fall är bristfälligt och vissa fall direkt missvisande. Flera kvalitetsfaktorer är utformade på ett felaktigt sätt och det kommer att råda stor osäkerhet om åtgärdsbehovet i en vattenförekomst samt om vilka åtgärder som krävs för att god ekologisk status ska uppnås. Det riskerar att få följderna att Sverige inte kommer att kunna rapportera till EU-kommissionen att miljömålen har uppnåtts i vattenförekomster påverkade av vattenkraft, trots omfattande och resurskrävande omprövningar av vattenkraftsverksamheter med kostsamma åtgärder som följd

Vidare kommer Miljö- och energidepartementets förslag att innebära att de avvägningar som görs inom ramen för den nationella avvägningsplanen för vattenkraft, tillsammans med vattenmyndighetens beslut inom ramen för vattenförvaltningen, blir bindande för enskilda verksamhetsutövare. Som exempel kan anges att en vattenmyndighets underlåtelse att peka ut en vattenförekomst som kraftigt modifierad kan medföra att verksamhetens tillstånd återkallas och att krav ställs på att anläggningen rivs ut. Enligt Miljö- och energidepartementets förslag har tillståndsmyndigheten inte någon möjlighet att pröva eller bedöma rimligheten i de avvägningar som finns i den nationella avvägningsplanen eller i vattenmyndighetens beslut.

Enligt förslaget finns ingen möjlighet för den enskilde att ta tillvara på sina rättigheter och ingen möjlighet till rättslig prövning. Detta strider mot grundläggande principer om rättssäkerhet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Det föreslagna omprövningssystemet kommer att innebära en årlig fördubbling av antalet vattenmål och eftersom det i flera fall kan bli fråga om långtgående åtgärder eller till och med återkallelse av gällande tillstånd skulleprocesserna sannolikt bli långdragna och komplicerade. Om mark- och miljödomstolarna inte ges betydligt ökade personalresurser, riskerar omprövningssystemet att överbelastas och de redan idag långa handläggningstiderna torde bli ännu längre.

## Kommentar till förslag till förändringar

### Genomförande av Weserdomen

#### *Inledning*

Genom Weserdomen avgjorde EU-domstolen vilken rättsverkan ramdirektivets krav på att förebygga försämring har i en enskild prövning och hur *försämring* av ekologisk status eller potential ska definieras. Enligt avgörandet är medlemsstaterna skyldiga att inte lämna tillstånd till en verksamhet som innebär att en vattenförekomsts ekologiska status eller potential försämras om inte undantagsmöjligheten i artikel 4.7 i ramdirektivet är tillämplig. Begreppet försämring ska tolkas så att det föreligger en försämring om statusen hos en kvalitetsfaktor enligt bilaga V blir försämrade med en klass. Om aktuell kvalitetsfaktor befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring innebära en försämring av statusen.

Nuvarande bestämmelser i miljöbalken gällande miljö kvalitetsnormer för ekologisk status och grundvattenstatus saknar reglering motsvarande de som gäller för kemisk status (gränsvärdesnormer enligt 5 kap 2 § 1 MB) och det finns således ingen uttrycklig bestämmelse som hindrar att tillstånd meddelas till en verksamhet som medför en försämring av en vattenförekomsts ekologiska status eller grundvattenstatus. Vidare har undantaget i artikel 4.7 införts i vattenförvaltningsförordningen och kan således endast tillämpas av vattenmyndigheten. Bestämmelsen kan inte tillämpas vid tillståndsprövning, anmälan eller tillsyn, vilket innebär att det inte kan säkerställas att tillstånd endast meddelas när undantagskriterierna är uppfyllda. För att genomföra Weserdomens principer behöver de svenska reglerna för miljö kvalitetsnormer gällande ekologisk status och grundvatten ändras.

#### *Förslaget i Vattenmiljö och vattenkraft*

Miljö- och energidepartementet föreslår att principerna som slagits fast i Weserdomen genomförs genom ett tillägg i 2 kap 7 § MB, som hänvisar till 5 kap 3 § MB. I den sistnämnda paragrafen föreslås ett nytt andra stycke, enligt vilket en myndighet eller kommun inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm. Vid prövning av en ansökan om ett nytt tillstånd och vid omprövning av ett befintligt tillstånd, samt vid tillsyn, ska enligt förslaget de bestämmelser och villkor beslutas som säkerställer att verksamheten bedrivs så att ett sådant äventyr eller sådan försämring inte uppkommer. Vidare anges i ett förslag till ny 5 kap 3 a § att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 3 §. Undantagsbestämmelserna föreslås som ändringar i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Det föreslås en ändring av undantagsbestämmelsens ordalydelse. Den nu gällande undantagsbestämmelsen ska tillämpas av vattenmyndigheterna medan den föreslagna lydelsen även medger att tillståndsmyndigheter tillämpar den.

Det framgår av förslagens författningskommentar, att det vid prövningen först ska göras en bedömning huruvida en ny verksamhet eller åtgärd kan innebära en försämring enligt Weserdomen, dvs för ekologisk status att en kvalitetsfaktor försämras över en klassgräns även om detta inte medför en försämring

av klassificeringen som helhet. Om den nya verksamheten eller åtgärden inte bedöms medföra en försämring, ska det i nästa steg göras en bedömning av om verksamheten ändå kan anses äventyra möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm.

### *Konsekvenser av Miljö- och energidepartementets förslag*

Konsekvenserna av det ovan sammanfattade förslaget riskerar att bli stora. En tudelad prövning för *försämring* respektive *äventyr* för nya verksamheter eller åtgärder enligt ovan går längre än vad som följer av Weserdomen och ramdirektivet för vatten. Vad som krävs för att en verksamhet eller åtgärd ska anses äventyra uppnåendet av miljömålen anges inte i Weserdomen. Inte heller i Miljö- och energidepartementets förslagsmotivering ges någon vägledning om hur begreppet ”äventyr” ska tolkas. Den föreslagna regeln skapar en stor osäkerhet i fråga vad som kommer att gälla i enskilda prövningar och riskerar att försvåra utvecklingen av samhällsviktiga verksamheter. Myndigheter kan, vilket redan kommit till uttryck i enskilda prövningar, hävda att försämringar inom en klassgräns för en kvalitetsfaktor, eller till och med för en underliggande parameter, innebär att uppnåendet av målen äventyras och att verksamheten således inte kan tillåtas.<sup>2</sup>

Första stycket i förslaget till 5 kap. 3 § MB ska tillämpas även vid tillsyn av verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Det skulle kunna medföra stora konsekvenser för exempelvis ca 1 200 reningsverk på små orter med färre än 2 000 personer, när dessa måste ändras för att tillgodose ett behov som ökar i takt med att befolkningen ökar. Kraven på reningsverk i direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse gäller inte för tätorter av den storleken. Om tillsynsmyndigheterna blir tvungna att förbjuda sådana ändringar, uppkommer betydande negativa konsekvenser för såväl bostadsbyggande som miljön.

De föreslagna ändringarna bedöms innebära att det kommer att bli betydligt svårare att erhålla tillstånd till verksamheter som kan påverka en vattenförekomst status. Det kommer i vart fall att krävas ett omfattande underlag från verksamhetsutövaren för att visa att det inte sker någon försämring eller att uppnåendet av målen i vattenförvaltningen inte äventyras. En tillståndsprövning kommer dessutom att omfatta bedömningar av begrepp som varken är tydligt definierade eller har förankring i EU-rättsliga principer eller svensk rättstradition (”äventyr”), vilket riskerar att skapa en betydande osäkerhet i fråga om vilka förutsättningar som ska föreligga för att tillstånd ska kunna meddelas samt riskerar att öppna upp för godtycke vid bedömningen om tillstånd ska kunna meddelas.

### *Alternativt författningsförslag*

Utgångspunkten för det alternativa förslaget är att genomföra Weserdomen och tillgodose EU-kommissionens kritik i den kompletterande formella underrättelsen. Avgörande för hur Weserdomen ska genomföras är tolkningen av EU-domstolens beslut gällande tolkningen av begreppet försämring av status. Det gäller främst huruvida EU-domstolen menar att det ska göras en tudelad prövning av försämring av statusen och äventyr för att miljömålen uppnås på så sätt som anges i Miljö- och energidepartementets förslag och som även kommit till uttryck i ett antal avgörande från Mark- och miljööverdomstolen.

<sup>2</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-04-21 i mål M 2649-16 och M 2650-16.

Tolkningen av icke-försämringskravet avgörs av vilken teori – statusklassteorin eller status quo-teorin – som ska tillämpas vid bedömningen av vad som utgör en försämring enligt art 4.1 i.<sup>3</sup> Enligt statusklassteorin föreligger en försämring av statusen först när den övergripande statusen klassificeras i en lägre klass, t.ex. när god ytvattenstatus försämras till måttlig ytvattenstatus. Den andra teorin, status quo-teorin, innebär att begreppet försämring avser varje modifiering av vattenmassornas status. För att EU-domstolen skulle kunna definiera begreppet försämring var det således nödvändigt att välja en av ovanstående teorier som grund för resonemanget. Valet av teori är som nämnts avgörande för hur försämringsförbudet ska tolkas.

Enligt EU-domstolen skulle en tillämpning av statusklassteorin leda till en försvagning av skyddet för vattenförekomster som ingår i högre klasser.<sup>4</sup> Av generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande framgår tydligt att en bedömning av begreppet försämring utifrån statusklassteorin skulle medföra att otaliga modifieringar av kvalitetsfaktorernas status inte skulle anses utgöra försämrings, vilket *äventyrar* genomförandet av ramdirektivets mål.<sup>5</sup> Vidare anförde generaladvokaten att ”om begreppet försämring tolkas i förhållande till en kvalitetsfaktor eller ämne, bevarar förbudet mot försämring hela sin ändamålsenliga verkan, eftersom det omfattar varje förändring som skulle *äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet*”.<sup>6</sup> Det sistnämnda hänvisar EU-domstolen till i samband med sitt konstaterande att förbudet bibehåller sin ändamålsenliga verkan om begreppet försämring tolkas i förhållande till en enskild kvalitetsfaktor eller ett ämne, eftersom det då omfattar varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet.<sup>7</sup> Det huvudsakliga målet är att alla ytvattenförekomster ska uppnå god status 2015. Med hänsyn till ovanstående ansåg både EU-domstolen och generaladvokaten att begreppet försämring ska tolkas utifrån *status quo-teorin*. Den del av motiveringen i EU-domstolens dom där det anges att en ny verksamhet inte får vara ägnad att försvåra uppnåendet av miljömålen motiverar således domstolens val av status quo-teorin och är inte ett självständigt krav i sig i den enskilda prövningen.

Sammanfattningsvis bör Weserdomen tolkas så att förbudet mot försämring i art 4.1 i innebär att den övergripande statusen för en ytvattenförekomst inte får försämrats över en klassgräns, t.ex. från måttlig ekologisk status till otillfredsställande. Medlemsstaternas skyldighet att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster medför att förbudet även ska omfatta försämrings över en klassgräns för enskilda kvalitetsfaktorer eller ämnen eftersom en sådan försämring kan *äventyra* uppnåendet av ramdirektivets huvudsakliga mål, god status. Försämring av en kvalitetsfaktor inom en klassgräns äventyrar inte uppnåendet av målet och något krav på en sådan tudelad prövning som förespråkas av Miljö- och energidepartementet kan inte utläsas ur EU-domstolens avgörande.

Det ska även framhållas att Weserdomen endast behandlar frågan om försämring av ekologisk status. Domen ger ingen vägledning avseende försämring av kemisk status för ytvatten eller god grundvatten-

<sup>3</sup> Generaladvokatens förslag till avgörande 90.

<sup>4</sup> Weserdomen 65.

<sup>5</sup> Generaladvokatens förslag till avgörande 103.

<sup>6</sup> Generaladvokatens förslag till avgörande 105.

<sup>7</sup> Weserdomen 66.

status. Det finns inte underlag för att bedöma hur Weserdomens principer förhåller sig till särskilt förorenande ämnen, som visserligen är en del av ekologisk status men som endast delas in i två klasser, om de förekommer i betydande mängder i en vattenförekomst.

Eftersom ett genomförande av principerna i Weserdomen endast behöver avse försämring av ekologisk status – inte åtgärder som ”äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm” är det, för att bemöta EU-kommissionens kritik, tillräckligt att säkerställa att tillstånd inte ges till verksamheter som kan medföra en försämring i den mening som avses i Weserdomen (med förbehåll för att undantag kan meddelas). För att tydliggöra kopplingen mellan förbudet och undantaget, vilket är en del av kommissionens kritik, bör både förbudsbestämmelsen och kriterierna för undantag föras in i miljöbalken. Därför föreslås ny paragraf i 2 kap MB.

Det bör även tydliggöras att definitionen av begreppet försämring är kopplat till ramdirektivets bilaga V och inte till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Detta eftersom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter innehåller på förhand fastställda gränsvärden för samtliga kvalitetsfaktorer och parametrar som inte ger någon möjlighet att ta hänsyn till de individuella förhållandena i varje berörd vattenförekomst. En tillämpning av föreskrifterna kan därför resultera i marginaleffekter som inte är motiverade för att uppnå målet om god status eller för att motverka försämring. För att en riktig bedömning ska kunna göras måste tillståndsmyndigheten istället utgå ifrån de normativa definitionerna i bilaga V och bortse ifrån Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, i vart fall i de fall där dessa medför en orimlig bedömning av påverkan på berörd vattenförekomst. Bedömningen bör avse frågan om huruvida en ny verksamhet eller åtgärd medför någon reell inverkan på de styrande biologiska kvalitetsfaktorerna.

Försämring av kemisk status och grundvattenstatus bör fortsatt kunna hanteras på samma sätt som idag. EU-kommissionens fråga om utformningen av 2 kap. 7 § andra stycket MB, där endast ökad förorening eller störning som på ett inte obetydligt sätt kan antas bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs, kan anses uppfylla kraven på miljömålens bindande verkan bör inte utgöra ett problem för Sverige att besvara. Här kan man framhålla att en åtgärd som endast på ett obetydligt sätt bidrar till att normen inte följs inte kan anses medföra en försämring och att åtgärden således är tillåten. Det finns nämligen i dagsläget inte någon vägledning från EU-domstolen (eller kommissionen) i fråga om vad som är att anse som försämring av kemisk status eller grundvattenstatus. Eventuella ändringar gällande tillämpning av miljö kvalitetsnormer för kemisk status och grundvattenstatus bör göras först efter en fullständig utvärdering av vattenförvaltningen. Undantaget i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten omfattar dock även grundvatten, varför den nya bestämmelsen i 2 kap även bör omfatta en eventuell försämring av en grundvattenförekomsts status.

Avslutningsvis ska det påpekas att den föreslagna bestämmelsen träffar alla verksamheter som påverkar vattenkvaliteten, vilket innebär att det kommer krävas hänvisningar till bestämmelsen i sektorslagstiftningar där projekt eller verksamheter godkänns som kan innebära en försämring av status, t.ex. plan och bygglagstiftningen och järnvägs lagstiftningen. Det är således mycket viktigt att bestämmelsen, både förbud och undantag, även omfattar verksamheter som inte i första hand regleras i miljöbalken men som påverkar vattenkvaliteten. Alternativt bör en motsvarande bestämmelse föras in i regleringen av sådana

verksamheter. I annat fall riskerar Sverige att inte leva upp till kraven i ramdirektivet för vatten. Avsaknad av en undantagsbestämmelse riskerar också att medföra att bostadsbyggande och infrastrukturprojekt m.m. försvåras eller stoppas. Att åstadkomma en sådan reglering är dock komplicerat och har inte kunnat hanteras inom ramen för detta förslag.

## Ändringstillstånd

### *Inledning*

Nu gällande regler för tillstånd till vattenverksamhet innebär att det vid en ändring eller utökning av verksamheten endast är möjligt att pröva förändringen av verksamheten. Det finns ett önskemål från statsmakterna att vattenverksamheter regleras på samma sätt som miljöfarlig verksamhet, där en ändring av verksamheten kan föranleda att hela verksamheten prövas om det finns skäl till detta och i annat fall att ändringstillstånd meddelas.

### *Förslaget i Vattenmiljö och vattenkraft*

Miljö- och energidepartementet föreslår en ändring av bestämmelsen för ändringstillstånd där huvudregeln ska vara att hela verksamheten ska prövas vid en ändring och att ändringstillstånd får meddelas om det är lämpligt. Ändringen avser både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Förslaget liknar det som lades fram av Vattenverksamhetsutredningen i delbetänkandet Ny tid ny prövning – ändrade vattenrättsliga bestämmelser (SOU 2013:69). Av betänkandet framgår att avsikten var att kodifiera den praxis som gällde och som innebar att prövningarna skulle vara ändamålsenliga samt att utsträcka bestämmelsens tillämpningsområde till att även gälla vattenverksamhet. Utredningen övervägde att formulera bestämmelsen så att det klagörs att fokus ligger på den ändamålsenliga prövningen, men valde en formulering som innebar en mindre omfattande ändring av lagtexten.<sup>8</sup> Det har aldrig påtalats att det skulle föreligga något behov av att ändra tillämpningen av bestämmelserna om ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet. Den av Miljö- och energidepartementet föreslagna huvudregeln riskerar således att medföra oönskade konsekvenser.

### *Konsekvenser av Miljö- och energidepartementets förslag*

En huvudregel som innebär att hela verksamheten ska prövas vid ändring av verksamheten riskerar att medföra att vattenförvaltningen gällande befintliga verksamheter utarbetas och genomförs i enskilda prövningar istället för genom förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Detta är knappast lämpligt och kan inte heller vara förenligt med en effektiv och ändamålsenlig vattenförvaltning. En sådan utveckling framstår som mycket trolig eftersom det måste anses sannolikt att myndigheterna vid en prövning av en verksamhet som påverkar en vattenförekomst där miljökvalitetsnormerna inte innehålls kommer att anse att hela verksamheten ska prövas. Det är dessutom troligt att ett stort antal vattenförekomster som påverkas av en verksamhet inte anses uppnå god status samt att vattenförekomsten påverkas av flera andra verksamheter som inte är föremål för prövning. Följden av Miljö- och energidepartementets förslag

---

<sup>8</sup> SOU 213:69 s. 291.

bedöms således bli att användningen av ändringstillstånd blir mycket restriktiv både för vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet. Särskilt tydlig blir problematiken för miljöfarlig verksamhet som med nuvarande reglering i de flesta fall meddelas ändringstillstånd vid en förändring av verksamheten.

Om vattenförvaltningen genomförs i enskilda prövningar riskerar den helhetssyn som ska ta hänsyn till bördefördelning, kostnads-/nyttoanalyser och avvägningar beträffande samhällsnytta att gå förlorad. De av Miljö- och energidepartementet föreslagna bestämmelserna innebär en stor risk för att verksamhetsutövare som vill utöka eller förändra sin verksamhet kommer att ställas inför orimliga krav på åtgärder för att få fortsätta att bedriva verksamheten. Förslagen bedöms även innebära en risk att det ställs krav på en enskild verksamhet som inte medför någon egentlig miljönytta eftersom det i många fall krävs åtgärder på avrinningsområdesnivå för att nå en fastställd miljö kvalitetsnorm. För miljöfarliga verksamheter som prövas mot de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 5 kap. 3 § MB är det frågan om en tillåtlighetsbedömning för hela verksamheten. Om verksamheten anses äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormen kan tillstånd endast meddelas om undantagskriterierna är uppfyllda.

Miljöfarliga verksamheter innebär sällan en fysisk förändring av en vattenförekomst utan det är främst fråga om utsläpp eller annan påverkan där undantag endast kan meddelas om statusen sänks från hög till god. Att en vattenförekomst som påverkas av flera verksamheter skulle vara klassificerad till hög status är inte sannolikt.

En mer omfattande prövning i fler fall än i dag riskerar dessutom att innebära ett merarbete för prövningsmyndigheterna. Effekterna på verksamhetsutövare och domstolarna bedöms bli betydande och en redan hög belastning på prövningssystemet kommer att öka.

### *Alternativt förslag*

En generell bestämmelse om ändringstillstånd för vattenverksamhet är i sig inte orimlig. Men att göra en fullständig prövning till huvudregel för alla typer av verksamheter är inte lämpligt. För miljöfarlig verksamhet har ändringstillstånd använts länge och i dag är det i praktiken ovanligt att ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet *inte* medges. För utvecklingen av industriella verksamheter är det också ett mycket viktigt instrument för att kunna anpassa sig till marknadsförändringar och produktionsökningar. Det vore mot den bakgrunden direkt skadligt att införa en huvudregel enligt vilken en fullständig prövning utgör normalfallet. Det alternativa förslaget har därför utformats så att det speglar nuvarande förhållanden, dvs. huvudregeln bör i praktiken vara att ändringstillstånd ska medges om det inte finns skäl som talar emot detta.

Av samma skäl är det inte heller lämpligt att ange att tillståndet ska omfatta hela ”verksamheten”. Inom industrin är det t.ex. vanligt att industrivattenintag omfattas av ett tillstånd till vattenverksamhet medan den industriella verksamheten omfattas av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det är svårt att se att det skulle ligga någon miljövinna i alltid ompröva ett vattenintag i samband med en omprövning av den industriella verksamheten, se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-06-01, mål M 1088-12 (angående Husums fabrik). En eventuell prövning av hela verksamheten bör således begränsas till att avse en hel vattenverksamhet eller en hel miljöfarlig verksamhet – inte en hel prövning av båda kategorierna av verksamhet (även om de skulle finnas ett samband mellan verksamheterna).



Det ska även framhållas att det är viktigt att dammsäkerhetshöjande åtgärder kan utföras utan att prövning av övriga delar av verksamheten aktualiseras. En dammsäkerhetshöjande åtgärd är en skyddsåtgärd som förmodligen inte alls skulle ha omfattats av tillståndsplikt om reglerna om miljöfarlig verksamhet hade tillämpats. En ansökan om tillstånd till dammsäkerhetshöjande åtgärder ska alltid kunna prövas separat.

Slutligen bör markavvattningsverksamheter undantas från krav på fullständig prövning eftersom markavvattningsföretag kan omfatta mycket stora områden. Till exempel skulle en fördjupning av ett dike på 20 m som är en del av ett markavvattningsföretag med diken på flera tusen meter med syfte att avvattna flera hektar jordbruksmark kunna innebära att hela verksamheten blir föremål för prövning. En prövning av hela verksamheten skulle således i många fall medföra en oöverkomlig börda för den enskilde och ta stora resurser i anspråk hos prövningsmyndigheterna och miljönyttan av en sådan prövning skulle sannolikt vara begränsad. En ändring av en markavvattningsverksamhet ska således alltid meddelas ändringstillstånd, i vart fall tills konsekvenserna av en fullständig prövning av markavvattningsföretag har utretts ordentligt.

## Villkorsprövning av vattenkraftverksamheter

### *Inledning*

Den största andelen av alla vattenkraftsverksamheterna i Sverige bedrivs till någon del med stöd av tillstånd som meddelats innan miljöbalken trädde ikraft. De senaste åren har visat att miljöbalkens omprövningssystem för vattenverksamheter inte har medfört att vattenkraftverksamheter vars tillstånd är meddelade enligt äldre rätt har uppdaterats enligt miljöbalkens regler. Inte heller uppnås miljömålen i ramdirektivet för vatten i flera vattenförekomster påverkade av vattenkraftverksamhet. Enligt energiöverenskommelsen ska Sverige leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter och ha moderna miljökrav för svensk vattenkraft, vilket får antas betyda att verksamheten ska villkorsregleras enligt miljöbalkens regler.

Frågan om anpassning av tillstånd till vattenkraftverksamheter har tidigare utretts inom ramen för Vattenverksamhetsutredningen som behandlade frågan i två betänkanden.

- I SOU 2013:69 föreslogs ett system med nyprövning av vattenkraftverksamheter. Kortfattat innebar utredningens förslag att länsstyrelsen skulle ges möjlighet att förelägga en verksamhet, som till någon del bedrevs med stöd av tillstånd enligt äldre rätt, att ansöka om tillstånd enligt miljöbalkens regler. Verksamheten ifråga skulle prövas som om den var ny vilket innebar att befintliga verksamheter riskerade att inte få tillstånd och inte få fortsätta bedrivas.
- I SOU 2014:35 redovisades ett alternativt förslag till ett nytt omprövningssystem som ett alternativ till nyprövning enligt SOU 2013:69. I utredningen föreslogs att omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 5 § ändras så att en omprövning kan omfatta även tillståndet till en verksamhet.

Miljö- och energidepartementets förslag synes till viss del utgå från utredningens förslag till ändrade regler om omprövning.

### *Förslaget i Vattenmiljö och vattenkraft*

Miljö- och energidepartementets förslag är att nya bestämmelser om omprövning införs i 11 och 24 kap. miljöbalken. De verksamhetsutövare som bedriver vattenkraftsproduktion ska enligt förslaget se till att verksamheten har ”moderna miljövillkor”, vilket begrepp definieras som tillståndsvillkor som inte är äldre än 20 år. I praktiken innebär det att vattenverksamheter för vattenkraftsproduktion kommer att omprövas vart tjugonde år. Omprövningen ska utgå ifrån en nationell plan för moderna miljövillkor som ska väga nationell energiproduktion mot miljöförbättrande åtgärder i vattenkraftsanläggningar och säkerställa att alla verksamheter omprövas inom en 20-årsperiod eller inom den tid som föreskrivs i tillståndet. Planen regleras i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. och ska vara vägledande för vattenförvaltningen. Tillståndsmyndigheten ska sedan i en omprövning besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, även om det innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. I sådana fall kan tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet och bestämma om utrivning.

Den nationella planen som tas fram ska vara vägledande för vattenförvaltningsarbetet, men förutsätts inte bli vara avgörande för avvägningar i det enskilda fallet. Prövningen av vattenverksamheter kommer enligt förslaget författningskommentar att göras med tillämpning av de regler som gäller för prövningen och som bestämmer förutsättningar för vad som är tillåtligt och vilka försiktighetsmått som måste föreskrivas. Gällande miljökvalitetsnormer för vattenförekomster påverkade av verksamheten är rättsligt bindande i prövningen.

### *Konsekvenser av Miljö- och energidepartementets förslag*

Miljö- och energidepartementets förslag ger inte den enskilde någon möjlighet att ifrågasätta avvägningar i den nationella planen eller vattenmyndigheternas beslut gällande miljökvalitetsnormer, utpekande av kraftigt modifierade vatten och åtgärder för att normerna ska följas. Vattenmyndigheternas beslut kommer att bli bindande för enskilda vid omprövning. Som exempel kan nämnas ett beslut att inte utpeka en vattenförekomst som är påverkad av en vattenkraftverksamhet som kraftigt modifierad, vilket innebär att miljökvalitetsnormen är god ekologisk status. I vattenförekomsten kommer god ekologisk status inte att uppnås såvida inte verksamheten upphör och anläggningen rivs ut. Vid en omprövning är tillståndsmyndigheten enligt Miljö- och energidepartementets förslag tvingad att besluta om utrivning, en utrivning som den enskilde ska bekosta. Dessutom ska den enskilde stå för eventuell skadereglering till följd av utrivningen. Vattenmyndighetens beslut att inte peka ut vattenförekomsten som kraftigt modifierad har en direkt effekt för den enskilde och att inte ge den enskilde möjlighet att pröva ett sådant beslut strider mot EU-rättsliga principer om rättssäkerhet och rätt till rättslig prövning. Det saknas möjlighet för tillståndsmyndigheten att göra en proportionalitetsbedömning av fastställda normer eller åtgärder för att följa en beslutad norm.

Vidare ska omprövningen enligt Miljö- och energidepartementets förslag att göras mot miljökvalitetsnormer beslutade utifrån Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, som ger en missvisande bild av

klassificering och nuvarande förhållanden i flera vattenförekomster. Det kommer således att råda stor osäkerhet huruvida det egentligen krävs åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormerna och för det fall normerna inte följs orsakerna till detta och vilka åtgärder som bedöms behövas. Miljö- och energidepartementets förslag skulle därför leda till kostsamma processer där utgången inte kommer att säkerställa att miljömålen i ramdirektivet uppnås samt att värdefull förnyelsebar energiproduktion förloras utan någon egentligen miljönytta.

Slutligen bör det framhållas att omprövningar av samtliga verksamheter som omfattas av den nationella planen ska vara genomförda senast 20 år efter det att bestämmelserna har trätt i kraft, vilket är 2038. Det är 11 år efter miljömålen i ramdirektivet ska ha uppnåtts. Förslaget kommer således inte att göra det möjligt för Sverige att uppfylla sina åtaganden enligt ramdirektivet för vatten.

### *Alternativt förslag*

Enligt författningsförslaget i denna promemoria ska en uppdatering av tillstånd för vattenkraftsproduktion ske genom en villkorsprövning. Syftet med villkorsprövning av vattenverksamheter för produktion av vattenkraft (vattenkraftsverksamheter) är att genomföra energiöverenskommelsen och säkerställa att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter genom att tillskapa en modell för att ställa moderna miljökrav på svensk vattenkraft.

Utgångspunkten för förslaget är att miljömålen i ramdirektivet ska kunna uppnås inom utsatta tider, dvs senast till 2027, i vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft. För att åstadkomma detta krävs en uppdatering av tillstånd till vattenkraftsverksamheter enligt MB:s regler och mot bakgrund av miljömålen i ramdirektivet för vatten. Uppdateringen ska enligt förslaget ske genom att det föreskrivs ändrade eller nya villkor för vattenkraftsverksamheter utifrån underlag ingivet av verksamhetsutövaren. Bestämmelserna om villkorsprövningen bör placeras i lagen (1998:881) om införandet av miljöbalken enligt den modell som föreslogs av vattenverksamhetsutredningen. Det kan varken anses lämpligt eller ändamålsenligt att ha en särskild bestämmelse om omprövning i miljöbalken eftersom det är frågan om en anpassning av verksamheter som är tillståndsgivna enligt äldre bestämmelser. Detta bör, som föreslogs i SOU 2013:69, ske genom en engångsuppdatering av tillstånd som i någon del inte har meddelats enligt miljöbalkens bestämmelser.

Ett av de stora problemen med prövningar av verksamheter som påverkar en vattenförekomsts ekologiska status är det bristande underlaget. De inventeringar och utredningar som ska tas fram enligt ramdirektivet för vatten saknas i många fall och tillämpningen av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificeringen ger i flera fall en missvisande bild av verkliga förhållanden. I vissa fall kan det till och med vara så att föreskrifterna i sig innebär att god ekologisk status inte kommer att kunna uppnås eftersom två olika kvalitetsfaktorer som ska visa på samma funktion hos vattenförekomsten på grund av respektive utformning ger olika resultat. Följden blir att god ekologisk status aldrig kommer att kunna uppnås oavsett vilka åtgärder som vidtas. Det är således osäkert vilken den aktuella statusen i en viss vattenförekomst är och vad som är att anse som god ekologisk status i samma vattenförekomst. Det är därför mycket svårt att bedöma både behovet av åtgärder och vilka åtgärder som behöver vidtas för att miljömålen i ramdirektivet ska uppnås. När det gäller vattenkraftsverksamheter har verksamhetsutövarna i det flesta fall stor kunskap, både om den egna verksamheten och berörd vattenförekomst eller

berört vattendrag. Verksamhetsutövarnas kunskap och resurser bör utnyttjas för att en så bra helhetsbild av nuvarande förhållanden som möjligt ska kunna erhållas och för att behovet av åtgärder för att uppnå miljömålen i ramdirektivet för vatten ska kunna klargöras.

Det alternativa förslaget utgår från att regeringen beslutar om en avvägningsplan, där all relevant information som är möjlig att få fram ska ligga till grund för avvägningarna i planen. Vattenmyndigheterna ska enligt förslaget ta fram förslag till avvägningsplan för respektive avrinningsdistrikt. I vattenmyndigheternas arbete ska verksamhetsutövarna ges möjlighet att ge in uppgifter om sin verksamhets miljöpåverkan, åtgärder för att uppnå miljömålen i ramdirektivet samt en bedömning av konsekvenserna åtgärderna får för verksamheten och miljön samt samhället i övrigt. Vattenmyndigheterna kan således nyttja resurser och kompetens hos verksamhetsutövarna för att få en så komplett bild av ett avrinningsområde som möjligt. Detta arbetssätt bedöms underlätta de avvägningar som ska göras mellan miljöförbättrande åtgärder och en verksamhets nytta. Verksamhetsutövarnas möjlighet att aktivt delta i vattenförvaltningen genom avvägningsplanen kommer att förbättra underlaget, ge en bättre konsekvensbedömning av eventuella åtgärder samt skapa en större acceptans för beslutade miljö kvalitetsnormer och åtgärder vilket i sin tur bör leda till ett effektivare genomförande av åtgärdsprogrammen. Systemet bör sedan, som nämnts ovan, kunna utvecklas för att omfatta hela vattenförvaltningen.

Vidare bör mark- och miljödomstolen ha möjlighet att göra en egen bedömning av nuvarande förhållanden, beslutade miljö kvalitetsnormer (miljö målen i ramdirektivet för vatten) och huruvida en vattenförekomst ska pekas ut som kraftigt modifierad eller konstgjord. Eftersom underlaget i avvägningsplanen ska ge en helhetsbild över avrinningsområden och vattendragen har domstolen möjlighet att göra en bedömning av både åtgärder och förutsättningar för att peka ut en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord. Eftersom vattenmyndigheten i det alternativa förslaget fattar beslut utifrån underlaget för villkorsprövningen ges domstolen enligt förslaget samma möjligheter som vattenmyndigheten att bedöma om det finns förutsättning för att peka ut vattenförekomsten som kraftigt modifierad eller konstgjord.

En av förutsättningarna för att kunna uppnå miljömålen i ramdirektivet är att direktivets regler tillämpas fullt ut, både vad gäller utpekande av vattenförekomster som kraftigt modifierade och nyttjande av övriga undantag. Ett utpekande av en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord innebär inte att en verksamhet som påverkar en vattenförekomst är undantagen från krav på åtgärder. Det innebär dock att hänsyn måste tas till verksamheten när målet för vattenförekomsten fastställs. Målet för en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst är god ekologisk potential. På grund av svårigheterna att fastställa vad som är god ekologisk potential utifrån ramdirektivets bilaga V har en alternativ metod tagits fram inom ramen för Common Implementation Strategy, som tar fram vägledningar för hur ramdirektivet för vatten ska tillämpas. Den så kallade ECOSTAT-metoden innebär i korthet att god ekologisk potential anses vara uppnådd när alla rimliga genomförbara åtgärder för att mildra effekten av den eller de verksamheter som har föranlett utpekande som kraftigt modifierad har vidtagits. Till skillnad från vad som är fallet i en naturlig vattenförekomst uppnås målen när åtgärderna har vidtagits istället för när åtgärderna har fått effekt. För att kunna nå målen i ramdirektivet till år 2027 bör således så många av de vattenkraftspåverkade vattenförekomsterna som möjligt pekas ut som kraftigt modifie-

rade eller konstgjorda. Följden blir att Sverige, när åtgärderna har beslutats och genomförts, kan rapportera att miljömålen har uppnåtts. Detta kommer att kunna ske vid en tidigare tidpunkt än om Sverige måste invänta en bedömning av huruvida genomföra åtgärder har medfört den förväntade effekten och god ekologisk status uppnås.

Utpekandet bör göras utifrån EU-kommissionens riktlinjer i CIS och inte Havs- och vattenmyndighetens vägledning, då den sistnämnda ger uttryck för en betydligt striktare tolkning av kriterierna. Den utgår vidare endast från den nationella vattenkraftsproduktionen. Ett mindre kraftverk kan ha betydelse för energisystemet beroende på var det är beläget och en vattenkraftverksamhet kan dessutom ha betydelse för andra lokala eller regionala samhällsintressen som bör beaktas vid beslut om huruvida en vattenförekomst ska pekas ut som kraftigt modifierad eller konstgjord. En vattenförekomst som är väsentligt förändrad av vattenkraft och inte uppnår god ekologisk status ska preliminärt pekas ut som kraftigt modifierad. Det ska sedan göras en bedömning av om åtgärderna för att uppnå god ekologisk status har en betydande negativ effekt för verksamheten som har föranlett utpekandet. Det är således inte en fråga om en bedömning i förhållande till den nationella vattenkraftsproduktionen utan om påverkan på den eller de verksamheter som faktiskt bedrivs i vattenförekomsten.

Enligt EU-domstolens dom i mål C-346/14, *Schwarze Sulm*, har medlemsstaterna en stor frihet att bedöma vad som är ett allmänt intresse av större vikt vid tillämpning av undantaget i art 4.7 i ramdirektivet för vatten för nya verksamheter som innebär en försämring av statusen. Utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster enligt art 4.3 kräver ingen samhällsekonomisk bedömning eller att någon annan samhällsnytta föreligger. Medlemsstaterna bör således ha en stor frihet att bedöma vad som ska anses medföra en betydande negativ effekt på en verksamhet och således en likaledes stor frihet att peka ut en vattenförekomst som kraftigt modifierad. Det enda fallet när en vattenförekomst påverkad av vattenkraft inte ska pekas ut som kraftigt modifierad är om verksamheten inte längre ska bedrivas och anläggningen ska rivas ut, vilket endast bör ske i fall där en det kan anses rimligt utifrån en proportionalitetsbedömning där den enskildes intressen beaktas. För de vattenförekomster som pekas ut som kraftigt modifierade kan det bli aktuellt med omfattande åtgärder för att god ekologisk potential ska uppnås medan det i andra vattenförekomster inte kommer att finnas några rimliga genomförbara åtgärder. Det bör dock göras en bedömning i varje enskilt fall. Bedömningen kan inte utgå från en på förhand bestämd definition av åtgärder eftersom hänsyn måste tas till förhållandena på platsen.

Enligt förslaget kan inte mark- och miljödomstolen inom ramen för villkorsprövningen pröva undantag med mindre stränga miljömål enligt artikel 4.5 i ramdirektivet för vatten. Anledningen till detta är att en vattenförekomst som inte uppfyller kriterierna för att pekas ut som kraftigt modifierad eller konstgjord enligt artikel 4.3 i ramdirektivet för vatten inte heller kommer att uppfylla kriterierna för mindre stränga miljömål avseende den fysiska påverkan i vattenförekomsten. Om en vattenförekomst pekas ut som kraftigt modifierad eller konstgjord ska de åtgärder som ställs på verksamheten vara rimliga och proportionerliga och något undantag avseende detta krav kommer således inte att behövas. Det kan dock vara så att en vattenförekomst som pekas ut som kraftigt modifierad även är utsatt för *annan* påverkan som hindrar denna från att uppnå god ekologisk status. T.ex. kan ett utsläpp av näringsämnen medföra att god ekologisk status inte kommer att kunna uppnås. För det fallet kan undantaget för mindre stränga

miljömål tillämpas avseende påverkan på näringsämnen och miljömålet för vattenförekomsten kommer således att vara måttlig ekologisk potential.

Eftersom den svenska vattenförvaltningen i dagsläget inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt kan förslaget, som nämnts, även fungera som en modell för hur en förbättrad vattenförvaltning skulle kunna fungera. Ett grundläggande problem för den nuvarande vattenförvaltningen är att det saknas kunskap om påverkan på våra vattenförekomster och effekterna i vattenmiljön.

Sverige har över 26 000 vattenförekomster och att inventera och bedöma nuvarande status av dessa samt orsakerna till denna är ett resurskrävande arbete. Resurser som vattenmyndigheterna idag saknar. För att råda bot på resursbristen föreslås en avvägningsplan för villkorsprövning av vattenkraftsverksamheter som ska utarbetas med hjälp av berörda verksamhetsutövers resurser och kompetens om respektive verksamhet och dess miljöpåverkan. Härigenom kan en så komplett bild av förhållandena som möjligt erhållas. Ett sådant förfarande är även i linje med rådande CIS-riktlinjer gällande public participation där det anges att aktivt deltagande från bland annat verksamhetsutövare ska uppmuntras. Förfarandet kommer sannolikt också att leda till mer effektiva förvaltningsplaner och åtgärdsprogram samt mer hållbara lösningar och en större acceptans för beslutade åtgärder.<sup>9</sup>

Systemet bör, om det utfaller som förväntat, kunna användas som grund för en mer omfattande revidering av vattenförvaltningen, där verksamhetsutövare och andra intressenter får en tydligare roll i vattenförvaltningen, både vad gäller klassificering av status och bedömning av åtgärdsbehov. Det skulle även göra det möjligt att konkretisera åtgärdsprogrammen så att de ger tydligare vägledning till de myndigheter som har att svara för att de genomförs. Ett led i detta kan vara att bemyndiga kommunerna att inom ramen för ett åtgärdsprogram ta fram ett specifikt åtgärdsprogram för en vattenförekomst eller grupp av vattenförekomster som är av särskild betydelse för den kommunala utvecklingen. Eftersom följden av en konkretisering av åtgärdsprogrammen innebär att de kan få direkt effekt för enskilda måste det införas en möjlighet att få besluten gällande miljö kvalitetsnormer och åtgärder prövade. Utvecklade förvaltningsplaner och åtgärdsprogram innebär att en tillståndsmyndighet som prövar en verksamhet får den helhetsbild av en vattenförekomst eller ett avrinningsområde som krävs för att bedöma om beslutade miljö kvalitetsnormer och åtgärder ger en rättvisande bild av verkliga förhållanden. Tillståndsmyndigheten bör således få behörighet att ändra beslut om klassificering, miljö kvalitetsnormer, åtgärder och undantag för att säkerställa att proportionalitetsprincipen efterföljs i vattenförvaltningen.

## Författningskommentar

### Miljöbalken (1998:811)

#### *2 kap. 7 a §*

Ny paragraf. Andra och tredje stycket i 2 kap. 7 § flyttas till en egen paragraf för att tydliggöra att gränsvärdesnormer, inklusive miljö kvalitetsnormer för kemisk status, regleras i en annan ordning än enligt huvudregeln i 7 §.

<sup>9</sup> CIS Guidance document No. 8 s. 26 ff

## 2 kap. 7 b §

Ny paragraf. Bestämmelsen syftar till att genomföra principerna i EU-domstolens dom i mål C 461/13, den s.k. Weserdomen och är en precisering av när tillstånd får meddelas till verksamheter som påverkar en vattenförekomsts ekologiska status eller potential eller nivån i en grundvattenförekomst. Enligt Weserdomen får tillstånd inte meddelas för en ny verksamhet eller åtgärd som kan innebära att statusen i en vattenförekomst försämras om inte kriterierna för undantag i artikel 4.7 direktiv 2000/60/EG är tillämpliga. I domen anges hur begreppet försämring av ekologisk status och potential ska tolkas. Enligt Weserdomen föreligger en försämring när en kvalitetsfaktor försämras över en klassgräns enligt bilaga V till direktiv 2000/60/EG även om det inte medför att den övergripande statusen för vattenförekomsten sänks. Är kvalitetsfaktorn klassificerad som dålig är varje försämring att anse som en försämring. Bestämmelsen innebär att verksamheter som medför en försämring inte får tillåtas om undantagskriterierna som anges i paragrafen inte är uppfyllda.

Bedömningen av försämring kommer i de allra flesta fall gälla hydromorfologiska eller fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer eftersom det i första hand är dessa som påverkas vid en ny verksamhet eller åtgärd. I det fall det kan konstateras en direkt påverkan på biologiska kvalitetsfaktorer bör det i de flesta av dessa vara frågan om en försämring av kvalitetsfaktorn.

I bestämmelsen hänvisas till bilaga V i direktiv 2000/60/EG där de normativa definitionerna för de olika klassgränserna anges. Det svenska genomförandet av bilaga V i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter med strikta gränsvärden ända ner på parameternivå är inte lämpligt att tillämpa vid bedömningen av vad som är att betrakta som en försämring enligt Weserdomens principer. Anledningen till detta är att påverkan på en kvalitetsfaktor enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter riskerar att ses som en försämring även om det är fråga om en ekologiskt sett försumbar påverkan. Dessutom reglerar föreskrifterna bindande nivåer (miljökvalitetsnormer) för ämnen som direktivet i bilaga V undantar från sådan reglering genom hänvisning till punkterna 1-9 i bilaga VIII. Undantagen gäller eutrofierande och syretärande ämnen som regleras i punkterna 11 och 12 i bilaga VIII. Vidare syftar föreskrifterna till att bedöma ekologisk status i en vattenförekomst inom ramen för vattenförvaltningen. De är således inte utformade för att bedöma påverkan i en tillåtlighetsprövning.

Bedömningen bör med hänsyn till ovanstående göras utifrån de normativa definitionerna i ramdirektivets bilaga V där fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer ska motsvara de förhållandena som möjliggör att god ekologisk status för de biologiska kvalitetsfaktorerna uppnås.

Klassgränserna ska enligt Weserdomen utgöras av breda intervall och vid bedömningen av om en hydromorfologisk eller fysikalisk-kemisk kvalitetsfaktor försämras bör utgångspunkten vara huruvida påverkan på kvalitetsfaktorn innebär att förutsättningarna försämras för de arter som utgör vattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer. Principen har redan kommit till uttryck i praxis där mark- och miljödomstolarna har angett att det – för att det ska föreligga en försämring för en kvalitetsfaktor eller parameter som är klassificerad i lägsta klassen – måste vara fråga om en försämring som har en reell inverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna för att försämringsförbudet ska inträda.<sup>10</sup> Resonemanget torde

<sup>10</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-04-21 i mål M 2649-16 och M 2650-16.

kunna appliceras även på hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer som är klassificerade i övriga klasser.

För kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster ska det vid bedömningen av om en ny verksamhet eller åtgärd innebär en försämring tas hänsyn till att vattenförekomsten är påverkad av en verksamhet sedan tidigare. Det går således inte att göra bedömningen av om en kvalitetsfaktor försämras över klassgräns på samma sätt som om det var frågan om en naturlig vattenförekomst. I vissa fall, t.ex. kraftigt reglerade vattendrag, kan det vara så att vissa kvalitetsfaktorer inte ska vara föremål för bedömning då de är så påverkade av den eller de verksamheter som har föranlett utpekandet som kraftigt modifierad vattenförekomst, att de skulle anses ha dålig ekologisk status. Vid bedömningen av försämring i en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst bör det även tas hänsyn till om modifieringen har funnits under en så lång tid att ett nytt naturtillstånd har skapats.

För det fall en verksamhet kan medföra att statusen i en vattenförekomst försämras kan prövningsmyndigheten meddela undantag enligt de kriterier som anges i artikel 4.7 i direktiv 2000/60/EG. Verksamheten får tillåtas endast om alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status och det antingen är fråga om ett allmänintresse av större vikt eller att fördelarna med att uppnå miljökvalitetsnormen för miljön och samhället inte överstiger fördelarna som den nya verksamheten eller åtgärden medför för människors hälsa eller säkerhet eller en hållbar utveckling och syftet med verksamheten eller åtgärden av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön. Innebörden av den andra punkten är att, för en verksamhet som kan innebära en försämring och där skälen för verksamheten inte är ett allmänintresse av större vikt, måste tillståndsmyndigheten väga fördelarna med att uppnå miljökvalitetsnormen mot fördelarna som den nya verksamheten medför. En sådan bedömning är inte nödvändig för verksamheter eller åtgärder där skälet är ett allmänintresse av större vikt.

Av generaladvokatens förslag till beslut i mål C-461/13 framgår att i stort sett alla verksamheter som kan innebära en försämring bör vara aktuella för undantag. Av EU-domstolens dom i mål C-346/14 framgår vidare att medlemsstaterna har stor frihet att avgöra vad som är att anse som ett allmänintresse av större vikt. Undantaget bör således tillämpas generöst. Bestämmelsen ska dock möjliggöra att tillräckliga krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått ställs på en verksamhet som meddelas tillstånd.

Det ska särskilt framhållas att undantaget för försämring från hög till något annat än god status endast är möjligt för verksamheter eller åtgärder som innebär en fysisk förändring av en vattenförekomstskarakteristika. För övriga försämringar, t.ex. utsläpp av näringsämnen, medger undantaget i artikel 4.7 i direktiv 2000/60/EG endast att statusen försämras från hög till god. När statusen är klassificerad som god eller sämre är försämring således aldrig tillåten. Vid prövningar av reningsverk innebär detta ett problem då Sverige enligt direktiv 91/271/EG är förpliktigt att säkerställa att det finns avloppsreningsverk för tätorter med fler än 2000 invånare medan bestämmelserna i direktiv 2000/60/EG i det flesta fall inte kan tillåta att ett avloppsreningsverk ökar sin kapacitet eftersom det kan leda till en försämring av kvalitetsfaktorn för näringsämnen. En tillämpning av de normativa definitionerna i bilaga V istället för Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter kan till viss del att underlätta prövningar av reningsverk, men kan inte fullt ut lösa problemet. Det bör därför vid en prövning eller tillsyn av ett reningsverk där



verksamheten bedöms kunna medföra en försämring av den ekologiska statusen göras en samlad bedömning av verksamhetens nytta för vattenmiljön i stort vilket i de flesta fall kommer att medföra att tillstånd kan meddelas förutsatt att övriga kriterier för undantag är uppfyllda.

Andra stycket anger att samma regler ska tillämpas på verksamheter som påverkar grundvattenförekomster. Det finns ännu ingen vägledning från EU-domstolen av vad som är att betrakta som en försämring av en grundvattenförekomst status, men det är inte möjligt att tillämpa Weserdomens terminologi på grundvatten då status endast anges i två klasser, god eller otillfredsställande.

### *16 kap 2 §*

Bestämmelsen innebär att även vattenverksamheter kan meddelas ändringstillstånd och samma bedömning, som idag görs gällande miljöfarlig verksamhet beträffande förutsättningarna för ändringstillstånd, ska enligt förslaget göras för vattenverksamhet. Ingen förändring för miljöfarlig verksamhet föreslås således.

För verksamheter som innehar tillstånd till både miljöfarlig och vattenverksamhet ska en ansökan om ändring av det ena tillståndet som innebär att hela tillståndet prövas inte medföra att det andra tillståndet blir föremål för prövning.

På grund av de oöverskådliga konsekvenser som en fullständig prövning av markavvattning kan medföra bör en ansökan om ändring av en markavvattningsverksamhet alltid kunna prövas som ett ändringstillstånd.

### *21 kap. 21 a §*

Paragrafen kompletteras med en punkt 10 som anger att villkorsprövning enligt 19 b § MP utgör ett ansökningsmål. Det innebär att bestämmelserna i 22 kap. MB ska tillämpas vid villkorsprövning.

### *25 kap. 2 §*

Enligt bestämmelsen ska sökanden vid en villkorsprövning enligt 19 b § MP inte svara för motparternas rättegångskostnader.

## **Lagen (1998:881) om införandet av miljöbalken**

### *5 §*

Ett nytt andra stycke införs där det förtydligas att särskilda rättigheter som anges i 2 kap 41 § i 1918 års vattenlag (ÄVL) omfattas av första stycket och har fortsatt rättskraft enligt 24 kap 1 § MB.

En genomgång av lagstiftning, förarbeten och praxis ger vid handen att särskilda rättigheter enligt 2 kap 41 § ÄVL, t.ex. privilegiebrev och urminnes hävd har fortsatt rättsverkan enligt miljöbalken. Detta framgår även av 34 § MP enligt vilken sådana särskilda rättigheter kan omprövas. Om det varit lagstiftarens

mening att särskilda rättigheter enligt 2 kap 41 § ÄVL inte ska ha fortsatt rättsverkan skulle 34 § inte ha behövts.

Det bör framgå av lag att särskilda rättigheter har fortsatt rättsverkan. Genom det nya andra stycket klargörs att särskilda rättigheter, på samma sätt som beslut m.m. enligt första stycket, har rättskraft enligt 24 kap 1 § MB, dock endast beträffande de frågor som har prövats eller omfattas av den särskilda rättigheten. Att särskilda rättigheter m.m. har rättskraft enligt 24 kap 1 § har även betydelse för den villkorsprövning som ska göras för verksamheter som anges i 19 a §. För det fall dessa verksamheter inte anses ha rättskraftiga tillstånd är det inte möjligt att villkorspröva dem.

I tredje stycket förtydligas att när det gäller sådana beslut m.m. som omfattas av paragrafen ska 24 kap 1 § MB endast tillämpas såvitt avser frågor som prövats i beslutet eller som omfattas av en särskild rättighet

#### 5 a §

Paragrafen är ny. Av 5 § MP följer bl.a. att vissa äldre tillstånd och rättigheter har fortsatt rättsverkan enligt miljöbalken. Med stöd av bestämmelserna i 19 a - 19 e §§ MP krävs det för fortsatt drift av vissa vattenverksamheter eller för bibehållandet av vissa vattenanläggningar, som grundas på äldre tillstånd eller rättigheter enligt 5 §, att den som bedriver verksamheten eller ansvarar för anläggningens underhåll ger in underlag till mark- och miljödomstolen för villkorsprövning. För att bestämmelserna i 19 a - 19 e §§ ska kunna tillämpas behöver undantag från den rättsverkan som tillstånd och rättigheter tillerkänns genom 5 § föreskrivas på sätt som sker i 5 a §.

#### 19 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att den som bedriver en vattenverksamhet eller ansvarar för en vattenanläggning i syfte att bedriva vattenkraftsproduktion (vattenkraftsverksamhet) som är tillståndspliktig enligt MB och till någon del bedrivs eller bibehålls med stöd av tillstånd enligt VL, ÄVL eller VF, urminnes hävd eller privilegiebrev eller annan sådan särskildrättighet att förfoga över vattnet som avses i 2 kap 41 § ÄVL eller lagligförklaring, ska för att få fortsätta bedriva verksamheten till mark- och miljödomstolen ge in den utredning som behövs för att villkor enligt MB ska kunna föreskrivas för verksamheten.

Vattenreglering och vattenöverledning definieras i 11 kap 5 § MB. Vattenbortledning saknar definition i MB, men innebär att vatten tas från ett område för att användas för ett visst syfte, t.ex. produktion av vattenkraft. Någon legaldefinition bedöms inte vara nödvändig.

Syftet med bestämmelsen är att det ska göras en uppdatering av tillstånd till vattenkraftverksamheter som till någon del bedrivs med tillstånd meddelade innan miljöbalken trädde ikraft. Detta för att verksamheten framgent ska bedrivas enligt villkor som innebär att miljömålen i direktiv 2000/60/EG kan uppnås. För vattenkraft innebär detta främst att god ekologisk status eller potential ska uppnås. Den utredning som ges in av verksamhetsutövaren ska innehålla uppgifter om verksamheten, dess miljöpåverkan samt möjliga åtgärder för att minska påverkan och uppnå miljömålen avseende ekologisk status

eller potential i direktiv 2000/60/EG. Verksamhetsutövaren ska även ge in ett förslag till villkorsreglering för verksamheten. Miljömålen som i svensk rätt har genomförts som miljö kvalitetsnormer ska i detta sammanhang fastställas utifrån de normativa definitionerna som anges i bilaga V till direktiv 2000/60/EG.

Enligt andra stycket ska utredningen enligt första stycket ges in till mark- och miljödomstolen vid den tidpunkt som anges i en avvägningsplan som antagits enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap 1 § MB, dock senast den 31 december 2027. Tidpunkten är vald utifrån syftet med bestämmelsen eftersom miljömålen i direktiv 2000/60/EG ska ha uppnåtts senast 2027 då det inte är möjligt enligt direktivets bestämmelser att meddela undantag för längre tid än så.

### 19 b §

Paragrafen är ny. Utifrån det underlag som ges in enligt 19 a § MP ska mark- och miljödomstolen pröva vilka villkor som ska föreskrivas för att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB ska uppfyllas samt för att god ekologisk status eller potential enligt de normativa definitionerna i bilaga V till direktiv 2000/60/EG uppnås. Om det behövs för att god ekologisk status ska uppnås får mark- och miljödomstolen meddela villkor som innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Sådana villkor kan endast föreskrivas för naturliga vattenförekomster där god ekologisk status ska uppnås. För kraftigt modifierade vattenförekomster är normen god ekologisk potential, som ska fastställas med hänsyn till den påverkade verksamheten, varför åtgärdskrav inte får medföra att verksamheten inte längre kan bedrivas. Bedömningen är kopplad till 19 c § MP där det framgår att mark- och miljödomstolen kan peka ut en vattenförekomst som kraftigt modifierad samt göra en annan bedömning än vattenmyndigheten i fråga om vilka åtgärder som krävs för att uppnå god ekologisk status eller potential. Mark- och miljödomstolen ska således göra en proportionalitetsbedömning av de åtgärder som behövs för att följa beslutade miljö kvalitetsnormer.

Andra stycket innebär att mark- och miljödomstolen ska bedöma om det är mer lämpligt ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv och med hänsyn till den enskildes intressen att riva ut en vattenanläggning om följden av villkorsprövningen är att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Om mark- och miljödomstolen bedömer att anläggningen ska rivas ut ska tillståndet återkallas och verksamhetsutövaren ska föreläggas att ansöka om utrivning enligt 11 kap MB. Utrivningsansökan ska sedan handläggas enligt gällande regler i MB. Tillståndet för en verksamhet ska återkallas och verksamhetsutövaren ska föreläggas att riva ut en vattenanläggning om bedömningen enligt 19 c § innebär att en väsentligt fysisk förändrad vattenförekomst inte ska pekas ut som kraftigt modifierad.

Tredje stycket innebär att mark- och miljödomstolen vid en villkorsprövning enligt första stycket ska bedöma om det är möjligt att uppnå god ekologisk status i berörd vattenförekomst genom åtgärder inom ramen för andra vattenverksamheter i samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde eller i ett annat vattendrag eller avrinningsområde. Om sådana åtgärder kan vidtas till en lägre kostnad eller med en större miljönytta bör åtgärder istället vidtas där.

## 19 c §

Paragrafen är ny. Villkorsprövning ska genomföras utifrån de underlag som har getts in av verksamhetsutövaren samt det underlag som tagits fram i en avvägningsplan som antagits enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap 1 § MB. Avvägningsplanen ska ge en helhetsbild av varje avrinningsområde utifrån nytta och miljöpåverkan av samtliga vattenkraftsverksamheter. Nyttan ska beskrivas utifrån samtliga nyttor en vattenkraftverksamhet medför, inte endast energiproduktion och reglerförmåga vilket medför att mark- och miljödomstolen kan göra en bedömning av konsekvenserna om verksamheten upphör eller en anläggning rivs ut. Det utgör underlaget för den proportionalitetsbedömning som mark- och miljödomstolen ska göra vid en villkorsprövning enligt 19 b § MP.

Andra stycket innebär att mark- och miljödomstolen kan peka ut en vattenförekomst som berörs av en vattenkraftverksamhet som kraftigt modifierad eller konstgjord även om vattenmyndigheten inte gjort en sådan bedömning. Mark- och miljödomstolen ska således bedöma om de kriterier som anges i artikel 4.3 i direktiv 2000/60/EG, som har genomförts i svensk rätt genom 4 kap 3 § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, är uppfyllda. Vid bedömningen av om kriterierna är uppfyllda ska vägledning hämtas från CIS Guidance Document No. 4.

En vattenförekomst som på grund av mänsklig verksamhet väsentligt har förändrat sin fysiska karaktär kan pekas ut som kraftigt modifierad. Det kan vara fråga om antingen morfologisk eller hydrologisk förändring. En vattenförekomst där både morfologi och hydrologi har förändrats ska alltid anses vara väsentligt förändrad. En vattenförekomst där endast morfologin har förändrats bör även den anses väsentligt förändrad eftersom de morfologiska förändringarna sannolikt kommer att resultera i hydrologiska förändringar, även om de förändringarna i sig inte är att anse som väsentliga. Bedömningen är svårare när det gäller en vattenförekomst där endast hydromorfologin är förändrad eftersom förändringarna vid ett tillfälle kan anses som väsentliga medan det vid ett annat tillfälle kan uppfattas som en naturlig vattenförekomst. En vattenförekomst där den väsentliga förändringen i hydrologin är tillfällig eller periodisk bör inte anses väsentligt förändrad medan en vattenförekomst där förändringen kan antas få långsiktiga eller permanenta effekter bör anses vara väsentligt förändrad.<sup>11</sup>

Om en väsentligt förändrad vattenförekomst inte uppnår god ekologisk status, ska den pekas ut som kraftigt modifierad om åtgärderna för att uppnå god ekologisk status medför betydande negativa effekter för syftet med den verksamhet som föranlett den fysiska förändringen. En verksamhet kan fylla flera syften där effekterna av åtgärder ska bedömas. En vattenkraftsdamm kan förutom energiproduktion även fungera som översvämningsskydd, möjliggöra rekreation genom t.ex. badplatser eller båt fart i ett uppdammt vattendrag. Vid bedömningen av betydande negativa effekter för syftet med verksamheten utgör ekonomiska effekter en viktig del, men även sociala aspekter (förlorade arbetstillfällen eller förflyttning av befolkning pga. att ett översvämningsskydd försvinner).<sup>12</sup> Vad som är betydande varierar mellan olika samhällssektorer och verksamheter och påverkas av socioekonomiska prioriteringar av varje medlemsstat.<sup>13</sup> Normala variationer i en verksamhet (t.ex. produktion av energi, nivå för översvämningss-

<sup>11</sup> CIS Guidance document No. 4 s. 13-14.

<sup>12</sup> CIS Guidance document No. 4 s 39-40.

<sup>13</sup> CIS Guidance document No. 4 s 30.

skydd m.m.) är inte att betrakta som betydande utan det är frågan om effekter som innebär att den fortsatta driften av verksamheten riskeras.<sup>14</sup> Om åtgärderna för att uppnå god ekologisk status innebär att verksamhetens bedrivande avsevärt försvåras eller inte längre kan ske, ska vattenförekomsten pekas ut som kraftigt modifierad. I fall där en proportionalitetsbedömning innebär att verksamheten, även om den vattenförekomst där den är belägen pekas ut som kraftigt modifierad, får svårt att bära kostnaderna för sådana åtgärder som normalt bör genomföras för att god ekologisk potential ska kunna uppnås och det från miljösynpunkt och för verksamhetsutövaren kan anses vara mer lämpligt att anläggningen rivs ut, ska vattenförekomsten *inte* pekas ut som kraftigt modifierad.

Även om åtgärder för att uppnå god ekologisk status inte har en betydande negativ effekt på verksamheten ska vattenförekomsten pekas ut som kraftigt modifierad om åtgärderna har en betydande negativ effekt på miljön i stort. Det kan vara fråga om att landskap och förutsättningar för biologisk mångfald, som till följd av fördämning har utvecklats under lång tid, försvinner, att våtmarker försvinner eller att en historisk förändring av ett vattendrag, t.ex. kvarn eller fördämning som har ett historiskt eller estetiskt värde, försvinner.<sup>15</sup>

Det ska även göras en bedömning av om syftet med verksamheten kan uppnås på ett annat sätt som är tekniskt möjligt, betydligt bättre för miljön och inte innebär orimliga kostnader. Gällande vattenkraft är det dock osannolikt att nyttan med ett vattenkraftverk kan ersättas med något alternativ som är tekniskt möjligt och betydligt bättre för miljön samtidigt som det inte medför orimliga kostnader.

När mark- och miljödomstolen har pekat ut en vattenförekomst som kraftigt modifierad ska domstolen även avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att god ekologisk potential ska uppnås i vattenförekomsten. Åtgärder för att uppnå god ekologisk potential ska ta hänsyn till den påverkade verksamheten och vara rimliga. Mark- och miljödomstolen ska således göra en proportionalitetsbedömning av de åtgärder som övervägs och krav på sådana åtgärder får inte innebära att verksamheten avsevärt försvåras eller inte längre kan bedrivas. Det ska med andra ord göras en bedömning utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall, där utgångspunkten bör vara verksamheten som orsakat den fysiska förändringen i vattenförekomsten.

Tredje stycket innebär att mark- och miljödomstolen, utifrån underlaget i avvägningsplanen, får göra en annan bedömning än vattenmyndigheten av en vattenförekomsts ekologiska status eller potential samt vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppnå god ekologisk status eller vilka åtgärder som ska anses utgöra god ekologisk potential enligt ECOSTAT-metoden. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra en kontroll av att de bedömningar som vattenmyndigheten har gjort utifrån underlaget i avvägningsplanen är proportionerliga och att all relevant information har beaktats. Det innebär också att den enskilde som blir direkt påverkad av vattenmyndighetens beslut ges en möjlighet att ifrågasätta de avvägningar och bedömningar vattenmyndigheten har gjort samt att få myndighetens beslut prövade.

Fjärde stycket innebär att mark- och miljödomstolens utpekande av kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster samt bedömningar av ekologisk status eller potential och eventuella åtgärder är direkt

---

<sup>14</sup> CIS Gudiance document No. 4 s 40.

<sup>15</sup> CIS Gudiance document No. 4 s. 42.

styrande för vattenförvaltningen. Mark- och miljödomstolen ska underrätta vattenmyndigheter om domar som innehåller sådana uppgifter och vattenmyndighet ska därefter fatta det beslut som respektive dom föranleder. Vattenmyndigheten ska således ändra åtgärdsprogram och förvaltningsplaner så att mark- och miljödomstolens bedömningar får genomslag i vattenförvaltningen.

#### *19 d §*

Paragrafen är ny. Om en utövare av en verksamhet som omfattas av 19 a § inte ger in underlag för en villkorsprövning enligt 19 b § inom föreskriven tid och inte heller följer ett föreläggande om att ge in sådan utredning, ska Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen ansöka om sådan prövning för att se till att syftet med bestämmelsen uppfylls.

#### *19 e §*

Paragrafen är ny. För att förenkla tillsynen av en vattenkraftsverksamhet ska det underlag som ges in enligt 19 a § innehålla en samlad redovisning de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt gällande tillstånd eller särskilda rättigheter för att mark- och miljödomstolen i en dom i mål om villkorsprövning ska kunna ge en samlad bild av samtliga bestämmelser och villkor som gäller för verksamheten efter prövningen och ge tillsynsmyndigheten en helhetsbild av vad tillsynen ska avse.

---