

Miljö- och energidepartementet  
m.registrator@regeringskansliet.se

Er referens M2017/01639/R

## **Svensk Vattenkraftförenings remissyttrande över promemorian Vattenmiljö och vattenkraft**

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Vattenmiljö och vattenkraft och vill med anledning härav anföra följande.

SVAF är en organisation för den småskaliga vattenkraften under 10 MW. Här återfinns 1900 kraftverk, som tillsammans producerar knappt 5 TWh, tillför 1000 MW effekt, har stor potential att ytterligare öka bidraget till nätstabiliteten och kan öka säkerheten i elförsörjningen genom ö-drift. Det mesta av detta finns i södra Sverige där både produktions- och överföringskapacitet är begränsade. Vi minskar klimatutsläppen med 7 %, motverkar extremflöden, är viktiga för vattenförsörjningen, skapar förutsättningar för bad, båt fart, fiske och annan rekreation, vidmakthåller månghundraåriga landskapsbilder och kulturmiljöer.

### **Inledning**

Promemorian syftar till att genomföra energiöverenskommelsen, uppfylla riksdagens tillkännagivande 2016-04-07 och tillmötesgå EU-kommissionens kritik mot Sveriges sätt att implementera ramdirektivet för vatten. Energiöverenskommelsen säger att den småskaliga vattenkraften genom ett förenklat förfarande ska förses med moderna miljötillstånd, inte att den ska rivas ut. Genom att promemorian föreslår synnerligen omständliga och kostsamma omprövningar, som skulle leda till utrivning av det mesta av den småskaliga vattenkraften, är det uppenbart att den inte lever upp till energiöverenskommelsens avsikt.

EU:s vattendirektiv syftar till att med rimliga åtgärder åstadkomma förbättringar av vattenstatu- sen utan att vattenverksamheterna kringskärs eller än mindre rivs ut. Promemorian lever inte upp till vattendirektivet eftersom den inte utgår från detsamma utan ger fritt fram för svenska myn- digheters föreskrifter och vägledningar, som är kraftiga fel/övertolkningar av vattendirektivet.

**SVAF avstyrker i sin helhet förslaget till författningsändringar.** Det uppenbara syftet är riva ut mesta möjliga vattenkraft, vilket skiner igenom från början till slut utan att kommenteras. Promemorian är full av svårgenomträngliga juridiska konstruktioner, som alla syftar till att ge myndigheterna fritt fram för att riva ut så mycket vattenkraft som möjligt. Den strider gravt mot fyra grundbultar i lagstiftningen i ett demokratiskt rättssamhälle: förutsägbarhet, rättssäkerhet, likabehandling, objektivitet. Den uppfyller vare sig energiöverenskommelsen eller EU:s krav.

Eftersom den svenska vattenförvaltningen fungerar under all kritik vore det avgjort bästa en utredning med uppdrag att se över vattenförvaltningen i sin helhet, såväl regelverket som myndigheterna. Egentligen är vare sig energiöverenskommelsen eller EU-kritiken av brådskande karaktär. Den utredning regeringen nyligen tillsatt har för snävt direktiv och valet av utredare gör att den från början saknar trovärdighet.

Om det ändå anses angeläget att i ett första steg genomföra vissa ändringar av regelverket finns ett förslag till ändringar i promemorian framtaget på initiativ av en rad intresseorganisationer inom offentlig och privat sektor (bilaga 1). Detta reviderade förslag uppfyller energiöverenskommelsen och EU-kraven utan promemorians förödande konsekvenser för vattenkraften och en rad andra samhällssektorer. SVAF kan utan entusiasm acceptera detta förslag men vill på flera punkter se andra lösningar som ger bättre avvägningar mellan alla de berörda samhällsintressena.

## Sammanfattning

**SVAF avstyrker i sin helhet förslaget till författningsändringar.** Vissa saker skulle kanske kunna tillstyrkas, men departementspromemorian fordrar en så omfattande revidering att vi måste avstyra helheten. Så som förslaget är utformat skulle det få ödesdigra konsekvenser för särskilt de mindre vattenkraftverk som SVAF:s medlemmar äger. Kraftverken kommer inte att kunna fortsätta drivas, det blir utrivning av mellan 50 % till 80 % på grund av avsaknad av KMV-klassificering. SVAF är positivt till att vattenkraften genom förenklad omprövning får moderna miljövillkor, men då måste det ske i enlighet med energiöverenskommelsen och leva upp till EU-rätten.

**Utan KMV-klassificering är det fritt fram för utrivning.** Riksdagen har genom tillkännagivande deklarerat att den småskaliga vattenkraften ska kunna vara kvar. För att detta ska vara möjligt krävs i de flesta fall att vattenförekomsten, i enlighet med vattendirektivets regler, är *klassificerad som kraftigt modifierat vatten – KMV*. Då är det oacceptabelt att i förslaget till förändringar i Vattenförvaltningsförordningen inte införa en bestämmelse som säkerställer att KMV-klassificering ska ske i vattenförekomster med mindre kraftverk (eller med andra vattenverksamheter).

Att lägga fast KMV-klassificeringen i förordningen är nödvändigt med tanke på att omprövningen av vattenkraften ska ske utifrån de föreskrifter, vägledningar och andra dokument som

redan utarbetats av svenska myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna, och Kammarkollegiet. Dessa regelsamlingar är kraftiga fel/övertolkningar av och med mycket lös koppling till vattendirektivet och konstruerade för att göra det omöjligt för domstolarna att bevilja tillstånd för den småskaliga vattenkraften.

*SVAF kräver* att alla vattenförekomster med vattenkraft eller andra vattenverksamheter prövas för klassificering som *kraftigt modifierat vatten* (KMV), oavsett vattenkraftens eller de andra vattenverksamheternas storlek. Därmed blir målet god ekologisk potential (se vidare s 4 - 6).

**Äldre rättigheter måste återfå den rättskraft de alltid haft.** Promemorian återuppräftar inte de särskilda rättigheter, som alltid haft rättskraft, men som genom ett förbiseende inte kom med när miljöbalken infördes 1998. Detta skulle innebära att många småskaliga kraftverk skulle behöva tillståndsprövas i stället för att omprövas. De kraftverken skulle med största sannolikhet inte få tillstånd och därför rivas ut. Ett sådant förfarande skulle strida både mot energiöverenskommelsens kristallklara skrivning om omprövning liksom mot riksdagens tillkännagivande.

*SVAF kräver* att de särskilda rättigheterna återfår den rättskraft de alltid haft (se vidare s 6 - 8).

**Omprövningen uppfyller inte kravet på förenkling.** Departementets förslag till omprövningsförfarande är så långt från förenkling som man kan komma. Det slojade kravet på miljökonsekvensbeskrivning uppvägs många gånger om av att myndigheterna föreslås få obegränsad rätt att på verksamhetsutövarens bekostnad kräva kompletterande utredningar.

*SVAF kräver* att myndigheterna själva och på egen bekostnad får (låta) göra de eventuella kompletterande utredningar som de finner nödvändiga (se vidare s 9 - 10).

**Samhällsviktiga områden negligeras.** Departementspromemorian behandlar enbart vattenmiljö med elförsörjning som restriktion (som får en mycket tillrättalagd behandling). Vattendirektivet beaktar även en rad samhällsviktiga områden som klimatet; möjligheter till rekreation, bad, båt fart; vattenförsörjning; landskapsbilden och kulturmiljön, m m.

*SVAF kräver* att vid omprövningen ska alla samhällsviktiga områden beaktas (se vidare s 10 ).

**Den nationella planen gör individuell omprövning omöjlig.** I promemorian finns en begränsning till ett nationellt perspektiv konkretiserat i en nationell plan, vilket omintetgör den individuella omprövningen av varje enskilt kraftverk och dess betydelse för alla de områden som nämnts i föregående punkt. En bättre lösning vore att för varje avrinningsområde ta fram en avvägningsplan för alla samhällsintressen. Denna ska tas fram i samråd mellan alla verksamhetsutövare och myndigheterna. I motsats till departementets förslag lever detta upp till EU-rättens krav på individuell prövning, medverkan av de berörda m m.

*SVAF kräver* att i stället för en nationell plan ska tas fram lokala/regionala avvägningsplaner. I detta ska berörda verksamhetsutövare delta i enlighet med vattendirektivet (se vidare s 10 - 12).

**Rättssäkerheten och egendomsskyddet körs över.** I departementspromemorian saknar den enskilde verksamhetsutövaren genomgående möjlighet att överklaga myndigheternas beslut om den nationella planen, indelningen i vattenförekomster, åsatta miljö kvalitetsnormer, klassificering som kraftigt modifierat vatten m m. Alla de utrivningar som skulle bli fallet innebär ett flagrant brott mot de grundlagsskyddade rättigheterna till näringsfrihet, äganderätt, egendomsskydd. Detta strider både mot svensk och EU-rätt.

*SVAF kräver* att alla myndighetsbeslut ska kunna överklagas och att all egendomsförlust ska ersättas fullt. Det senare kräver att staten även i fortsättningen är åtminstone subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fonden (se vidare s 12 - 14).

**Fondlösningen har allvarliga begränsningar.** Den branschfinansierade fondlösning, som är en förutsättning för författningsförändringarna, har oacceptabelt stora begränsningar. 10 miljarder och 20 år förefaller alldeles för optimistiskt. Hur ersätts verksamhetsutövaren vid eventuell utrivning? Ersättning till sakägare vid eventuell utrivning verkar inte omfattas. För den småskaliga vattenkraften tillkommer dessutom risken att den storskaliga vattenkraftens ägare genom sina mycket större organisatoriska resurser kommer först till kvarn och tömmer fonden innan särskilt många små verksamhetsutövare hunnit ansöka om finansiering. Risken är mycket påtaglig att stora delar av den småskaliga vattenkraften och de kostnader den ställs inför inte kommer att omfattas av fonden.

*SVAF kräver* att de nio bolagen bakom fonden juridiskt förbinder sig att ta bort nämnda (och eventuella andra) begränsningar hos fonden (se vidare s 14).

## **Departementspromemorian måste omarbetas i grunden**

### **Promemorian ger fritt fram för utrivning; KMV-klassificering krävs**

Det kan tyckas paradoxalt att departementets förslag inte lever upp till vare sig energiöverenskommelsen eller ramvattendirektivet. Den enkla förklaringen är att författningsändringarnas främsta syfte är att ge fritt fram för Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Kammarkollegiet att tillämpa sina redan framtagna föreskrifter, vägledningar, åtgärdsprogram och andra dokument. Det uppenbara syftet i dessa dokument är i sin tur att riva ut så mycket som möjligt av den småskaliga vattenkraften.

Detta bryter flagrant mot vattendirektivet. Detta syftar inte till att riva ut olika slags vattenverksamheter utan till att med rimliga åtgärder åstadkomma förbättringar av vattenstatusen utan att vattenverksamheterna kringskärs eller än mindre rivs ut. Det bryter också flagrant mot

energiöverenskommelsen, som på motsvarande sätt vill förbättra vattenmiljön utan att verksamheterna kringskärs eller rivs ut.

Den största utmaningen för alla verksamhetsutövare som berörs är att få de politiska beslutsfattarna att förstå att det inte räcker med att sätta sig in i det nu aktuella författningsförslaget, utan att man också måste skaffa sig en bild av myndigheternas föreskrifter, vägledningar osv och hur dessa tillämpas. En ingående analys av myndigheternas olika dokument återfinns som bilaga 2. Här en kort sammanfattning av myndigheternas utrivningsstrategi.

EU:s vattendirektiv har i ett första steg implementerats i svensk rätt i Vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Denna är i sin tur utgångspunkten för Havs- och vattenmyndighetens föreskrift om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19), som är en våldsam överimplementering av vattendirektivets normativa definitioner i dess bilaga V. De krav på god ekologisk status som ställs är sådana att det i praktiken är omöjligt för all vattenkraft att uppnå dem. Det finns då möjlighet att sänka kraven till god ekologisk potential genom att klassificera en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten. Men Havs- och vattenmyndighetens vägledningar för kraftigt modifierat vatten (2015:9, 2016-06-02) har sådana kriterier att det inte ens räcker att en vattenförekomst varit uppdämd för vattenkraft (kvarnar, sågar osv och numera elproduktion) i århundraden. Man bygger detta på den s k nationella strategin för vattenkraft (HaV 2014:14) och Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (ER 2016:11) som båda systematiskt negligerar den småskaliga vattenkraftens bidrag till energitillförsel, effektillgång och inte minst reglerförmåga. På den sista punkten utgår man från års- och dygnsregleringsförmågan 2009 – 14. På så sätt missar man helt den småskaliga vattenkraftens *potential* att bidra till nätstabiliteten de avgörande första minuterna, en potential som på några håll har börjat bjudas ut på Svenska kraftnäts reglertjänstmarknad.

Svenska myndigheters tolkning och tillämpning strider direkt mot EU:s vattendirektiv och Common Implementation Strategy (CIS). Där är intentionen att varje verksamhet ska bedömas i det enskilda fallet och med beaktande av de nyttor som verksamheten har i ett lokalt perspektiv.

*SVAF kräver* att i Vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 4 kap 3 § skrivs in att alla vattenförekomster med vattenkraft eller andra vattenverksamheter prövas för klassificering som *kraftigt modifierat vatten* (KMV), detta oavsett vattenkraftens eller de andra vattenverksamheternas storlek. Målet blir då god ekologisk potential, som anses vara uppnådd när alla rimliga genomförbara åtgärder har vidtagits för att mildra effekten av den eller de verksamheter som har föranlett utpekande som kraftigt modifierat vatten. För att bedöma detta finns den inom EU:s CIS framtagna ECOSTAT-metoden.

*SVAF kräver* att i Vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 4 kap 3 § också skrivs in, att bedömningar ska göras enligt CIS Guidance No 4. Ytterligare författningsändringar kan krävas för att säkerställa att KMV-klassificering av vattenförekomster med vattenkraft blir utgångspunkten för omprövningarna. Detta måste också framgå av propositionens kommentarer.

Departementets förslag att i nu gällande formulering ändra ”får” till ”ska” är helt otillräckligt. Att vattenmyndigheterna måste styras hårdare visas bl a av att regeringens beslut 2016-10-06 att vattenmyndigheterna skulle se över KMV-klassificeringen inte ändrat det förhållandet att Sverige har extremt få sådana klassificeringar. Bara drygt 4 % är bland det lägsta inom EU samtidigt som det finns andra medlemsstater som har mer än 50 %. Norge har 3 000 KMV-klassificerade vattenförekomster och myndigheterna där underlättar fortsatt utbyggnad av den redan mycket stora vattenkraften.

Ännu en svaghet i departementets förslag är att det inte gör något åt den orimligt restriktiva svenska tillämpningen av undantagsmöjligheterna i bestämmelserna i vattendirektivets artikel 4.7. Denna undantagsregel har ännu inte tillämpats i Sverige så vi vet ingenting om tolkning och tillämpning. Någon vägledning finns heller inte. Mot den svenska restriktiva hållningen står vad EU:s generaladvokat Jääskinen anför i sitt yttrande i Weserdomen, att de flesta verksamheter som kan anses orsaka en försämring av en vattenförekomsts status bör omfattas av undantagsbestämmelsen och att den ska tillämpas för att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att mildra effekterna av verksamheten. Syftet med vattendirektivets bestämmelser är således inte att stoppa verksamheter som kan innebära en försämring utan att säkerställa att samhällsviktiga verksamheter kan utvecklas samtidigt som det säkerställs att rimliga mildrande åtgärder vidtas. Det avslöjar mycket om departementets verkliga syfte (utrivning) när man inte med ett ord kommenterar det hittills enda avgörandet från EU-domstolen där artikel 4.7 i vattendirektivet har tillämpats, mål C-346/14 Schwarze Sulm, i motiveringen till den föreslagna undantagsbestämmelsen.

### **Weserdomen överimplementeras i departementsförslaget**

Departementspromemorian driver tesen att Weserdomen innehåller både ett försämringsförbud och ett äventyrandeförbud och att båda ska tillämpas i det enskilda fallet. SVAF tar bestämt avstånd från denna tolkning. Weserdomen ska ses som en tillämpning av vattendirektivets försämringsförbud och inget annat. Äventyra avser vattenstatusen i hela unionen; en förändring får inte ”äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet” (EU:s generaladvokat Jääskinen's förslag till avgörande i Wesermålet). Departementets tolkning skulle äventyra och i många fall göra det omöjligt att erhålla tillstånd för viktiga samhällsprojekt med oacceptabla konsekvenser. Mer ingående kritik av promemorian på denna punkt återfinns i bilaga 1 s 20 – 24.

### **Äldre rättigheter måste återfå den rättskraft de alltid haft**

En del kraftverk drivs med stöd av sk särskilda rättigheter: häradsdom, privilegiebrev, urminnes hävd. Dessa kraftverk har alltid ansetts lagligt tillkomna och ha rättskraft. I både äldre och nya vattenlagen fanns övergångsbestämmelser som säkrade dessa kraftverks fortsatta rättskraft. Men vid tillkomsten av miljöbalken 1998 råkade 5 § MP få en lydelse som kunde användas för en tolkning där 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. Den oavsedda ändringen saknade förankring och politisk

vilja hos lagstiftaren. Inte heller i dag finns politisk vilja och stöd i riksdagen att fränkänna de äldre rättigheterna sin rättsverkan, att döma av riksdagens tillkännagivande 2016-04-07.

Att det begicks ett misstag 1998 visas också av att 34 § MP uttryckligen talar om att det är möjligt att ompröva verksamheter med särskilda rättigheter. Denna övergångsregel har departementet valt att förbigå med tystnad. Regeln pekar med all önskvärd tydlighet på att äldre rättigheter kan omprövas i enlighet med reglerna i miljöbalkens 24 kapitel. Detta innebär i sin tur att de särskilda rättigheterna har rättskraft.

Regeringen skriver också i sin proposition 1997/98 om miljöbalken på s 579 – 580: ”Det kan givetvis inte komma i fråga att i samband med miljöbalkens ikraftträdande generellt upphäva alla tillstånd och liknande godkännanden i enskilda ärenden som har meddelats med stöd av nuvarande lagar. Besluten bör i stället förbli gällande även sedan miljöbalken har trätt i kraft. Tillståndsbesluten och andra beslut skall anses vara meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken.”

Till yttermera visso föreslog Vattenverksamhetsutredningen att den oklarhet som utredaren själv åstadkommit skulle åtgärdas genom ett tillägg i 5 § MP.

Det är inte förenligt med de grundläggande principerna för en demokratisk rättsstat att vissa rättigheter, som alltid varit giltiga, utan vidare ogiltigförklaras. Tyvärr tar inte departementet tillfället i akt att rätta till denna fadäs. Konsekvensen skulle bli att alla kraftverk med äldre rättigheter måste söka nytt tillstånd -- vilket de inte skulle få som departementsförslaget (medvetet?) är konstruerat. Konsekvensen blir massutrivning av vattenkraftverk i uppenbar strid mot energiöverenskommelsen, riksdagens tillkännagivande och vattendirektivets syfte.

*SVAF kräver* därför att särskilda rättigheter ska ha rättsverkan enligt miljöbalken. Som Vattenverksamhetsutredningen föreslog kan detta enkelt regleras med ett tillägg i 5 § MP med lydelsen ”Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).” Detta föreslås också i bilaga 1.

*SVAF kräver* att detta tillägg till 5 § MP görs snarast även om den fortsatta behandlingen av promemorians förslag skulle dra ut på tiden. Det måste så fort som möjligt sättas stopp för länsstyrelsernas hetsjakt på den småskaliga vattenkraften.

### **Rättskraft för äldre tillstånd meddelade utifrån miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser**

Promemorian föreslår att rättskraften endast ska gälla frågor där det framgår av beslutet att de prövats. Detta är ett svårbegripligt förslag av två skäl. För det första ska ju alla relevanta (miljö-)frågor tas upp i omprövningen. För det andra är det väl känt att i mål enligt vattenlagarna avgjordes många frågor rättskraftigt utan att det nödvändigtvis framgår av domen.

*SVAF avstyrker* den föreslagna begränsningen av rättskraften i denna typ av tillstånd.

### **Ändringstillstånd ska vara huvudregeln**

Förslaget är att vid ändringar ska göras liknande bedömningar som för miljöfarlig verksamhet, dvs en ändring kan medföra att hela verksamheten ska prövas trots att det ”bara” är frågan om en ändring. Det kan visserligen hävdas, att skillnaderna i regler mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet är omotiverade. Vidare är en tydlig riktning inom miljöretten för tillfället, att försöka få lagstiftningen i 9 och 11 kap att likna varandra. Men om man vill nå liknande regler för de båda kapitlen, kan man inte bara ta vissa delar. I ett sådant fall måste hela 11 kap göras om från grunden och ett liknande system med A-, B- och C-verksamheter införas som gäller för miljöfarliga verksamheter. De sistnämnda har en rik katalog av regleringar för olika typer av verksamheter i miljöprövningsförordningen (2013:251). I denna finns konkreta upplysningar för hur prövningen ska gå till, om tillstånd krävs eller om det räcker med anmälan. Detta är en lagstiftningsmodell som endast till en mindre del finns för vattenverksamheter i och med 19 § i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet där möjligheterna till anmälan klargörs. Det gör att den regel och den praxis som finns för miljöfarlig verksamhet utgår från helt andra premisser än vattenverksamhet. Det går inte att sätta likhetstecken mellan de två kapitlen i miljöbalken, de lever fortfarande sina egna liv.

Att införa den regel som nu föreslås utan att i övrigt harmonisera 9 och 11 kap med varandra är således ingen bra lösning. Att en kraftverksägare som vill öka sin produktionskapacitet riskerar att få hela anläggningen med samtliga villkor prövad är helt enkelt inte acceptabelt. Särskilt då energiöverenskommelsen tydligt klargör att utbyggnad av effekt i kraftverken är önskvärt. Risken att åka på stora och osäkra prövningar kommer med aktuellt förslag således vara hämmande för ökad produktion från vattenkraftens sida. Likaså minskar verksamhetsutövarens incitament att på eget initiativ genomföra ytterligare miljöförbättrande åtgärder.

*SVAF avstyrker* förslaget att inskränka användningen av ändringstillstånd. Det finns en rad argument mot och inga bärande skäl för. Nuvarande regler är ändamålsenliga, väl avvägda och medger relevant prövning. Ansökningar om underhålls- och dammsäkerhetshöjande åtgärder ska alltid kunna prövas separat.

### **Tidsbegränsade tillstånd en belastning för alla**

Tidsbegränsningen till 20 år är ytterst svårt att se grunderna för. Energiöverenskommelsen nämner inget om detta. Det talas i promemorian om att det krävs för att tillstånden ska vara moderna. Att för en tillståndsgiven verksamhet i lag ange hur långt ett tillstånd räcker är relativt ovanligt. Den tekniska livsåldern för sådana verksamheter är i paritet med de tidsramar som brukar anges. När det gäller vattenkraft är tekniken så stabil att med kontinuerligt underhåll kan



en anläggning hålla 50 - 100 år. Det finns således inget som helst behov av att i lag ange att omprövning ska ske i 20-årscykler.

Argumenten att det krävs för att leva upp till EU:s lagstiftning är också ihåliga. Om tillstånd meddelas enligt miljöbalkens regler för alla Sveriges vattenkraftverk är det en del i uppfyllandet av vattendirektivet. Att det då skulle krävas kontinuerliga uppdateringar av tillstånden följer inte av vattendirektivet. Dessutom kan inom ramen för kontrollprogrammet för ett vattenkraftverk, ett villkor som ofta förekommer, frågor som behandlar teknik- och kunskapsutveckling regleras.

I förslaget anges att vid första uppdateringen kan domstolen ange när nästa uppdatering ska ske och det ska även vara möjligt att meddela olika tider för olika villkor. Detta kommer med stor sannolikhet att skapa en oerhört stor variation mellan de olika tillstånden som gör dem mycket svåra att överblicka. För en verksamhetsutövare blir det svårt att veta vad som kommer att gälla. Att ha olika tider för olika delar av tillståndet är vidare ytterst olämpligt, det innebär att en verksamhetsutövare måste ompröva bara delar av verksamheten vid olika tillfällen, något som borde vara kontraproduktivt ur alla aspekter. Det stämmer heller inte med promemorians restriktiva hållning till att använda ändringstillstånd för delar av verksamheten.

När väl ett nytt tillstånd meddelats har såväl energiöverenskommelsen som EU-rätten uppfyllts. Att belasta verksamhetsutövare, sakägare och myndigheter med nya omprövningar ger ingen miljönytta. Dessutom har ju myndigheterna möjlighet att initiera omprövning om de skulle finna det påkallat.

*SVAF avstyrker* förslaget om omprövning vart tjugonde år och kräver att tillstånd ska meddelas utan begränsning i tid.

### **Omprövningen uppfyller inte kravet på förenkling**

Energiöverenskommelsen talar entydigt om förenklad omprövning men departementsförslaget kan inte karaktäriseras som annat än försvårad omprövning, värre än nuvarande tillståndsprövning. Den enda förenkling som föreslås är att miljökonsekvensbeskrivning inte behöver göras. Men detta har ersatts med att verksamhetsutövaren i stället ska göra alla utredningar som behövs, samt svara för alla kostnader. Detta får till följd att myndigheterna får nära nog obegränsade befogenheter att av verksamhetsutövaren kräva hur mycket utredningar som helst. Det uppenbara syftet är att försvåra och fördyra omprövningen för att få ytterligare några kraftverk utrivna.

*SVAF kräver* att myndigheterna själva och på egen bekostnad får (låta) göra de eventuella kompletterande utredningar som de finner nödvändiga.

**Den nationella planen omöjliggör individuell prövning och negligerar en rad samhällsviktiga områden; satsa på lokala avvägningsplaner i samverkan med verksamhetsutövarna**

Departementsförslaget bygger på en nationell plan som har miljönyttan som utgångspunkt och elförsörjningen som restriktion. I (förarbetena till) den nationella planen rangordnas kraftverken och det är därför redan på förhand avgjort att endast ett fåtal vattenförekomster med stora kraftverk kan utpekade som kraftigt modifierade vatten och därmed få kravnivån god ekologisk potential. Vattenförekomsterna med resterande 1900 småskaliga kraftverk åsätts miljö kvalitetsnormen god ekologisk status, vilket i de allra flesta fall bara kan uppnås genom att kraftverken rivs ut.

Detta strider uppenbart mot vattendirektivets mål och krav. Varje vattenförekomst och verksamhet ska bedömas individuellt och i ett lokalt perspektiv och med beaktande av alla de nyttor verksamheten har lokalt (se bl a EU:s Common Implementation Strategy).

Departementets förslag till författningsförändringar säger alltså inget om att den småskaliga vattenkraften minskar klimatutsläppen med 7 %, förebygger och dämpar översvämningar och torrläggningar, underlättar vattenförsörjningen, ökar säkerheten i energiförsörjningen. Ännu mindre sägs något om att utrivning av den småskaliga vattenkraften skulle förstöra månghundraåriga naturhabitat, landskapsbilder, fritids- och kulturmiljöer, fiskemiljöer som miljoner människor lever i närheten av.

I det reviderade författningsförslaget (bilaga 1) finns i stället inskrivet att nyttan av ett vattenkraftverk ska beskrivas så att det framgår vilken betydelse verksamheten har för alla relevanta samhällsintressen.

Tilläggas ska att även om elförsörjningen beaktas i andra hand i promemorian har myndigheterna redan tagit fram föreskrifter, vägledningar och andra dokument vars syfte är att försöka visa att den småskaliga vattenkraften inte betyder något för elsystemets funktion. I dessa missar man helt vad den småskaliga vattenkraften betyder för effektillgången, främst i södra Sverige, och att den kan bli ett väsentligt tillskott till den allt viktigare reglerkapaciteten (en påbörjad utveckling). Mot detta kan ställas Svenska kraftnäts årliga rapporter till regeringen, där man framhåller den småskaliga vattenkraften i södra Sverige som en viktig produktionsresurs genom sitt geografiska läge, liksom utvecklingen på reglertjänstmarknaderna i Sverige och andra länder.

Genom att utgå från den nationella planen begränsar sig departementet till ett nationellt perspektiv och utesluter på så sätt de lokala och regionala perspektiven, vilket är helt i strid med vattendirektivet och har heller inget stöd i energiöverenskommelsen. Begränsningen förhindrar den individuella prövningen av varje enskilt kraftverk och dess betydelse för alla de samhällsområden som nämnts ovan. Inte blir det bättre av att Havs- och vattenmyndigheten, som inte har något tvärsektorielt uppdrag, tilldelas den viktigaste rollen när det gäller att ta fram den nationella planen, det vore verkligen att sätta bocken till trädgårdsmästare. Vidare säger promemorian inget om att verksamhetsutövarna ska delta i arbetet med den nationella planen, vilket direkt strider mot vattendirektivet som anger att de som berörs ska kunna medverka i vattenförvaltningen.

Det föreslås dessutom att en sakkunnig ska företräda den nationella planen vid målen i domstolen. Det framgår inte tydligt men det får antas att skälet är att man vill säkerställa att planen får ordentligt genomslag i prövningen av en enskild anläggning, dvs favorisera de stora kraftverken på de smås bekostnad. Varför den sakkunnige faktiskt behövs är dock ytterst oklart. Planen ska ju i detta läge redan vara framtagen och beslutad. Domstolen kan därefter rimligen själv beakta vad som anges i de dokument som är kopplade till planen. Den sakkunnige skulle bli ytterligare en part i målet som sökanden dessutom måste betala för. Än värre är att den sakkunnige ska vara en person som är anställd vid någon av de myndigheter som är direkt inblandade med framtagandet av planen. Detta leder till frågan om vilken ställning som den sakkunnige faktiskt har? Som utsedd av domstolen får den sakkunnige inte misstänkas vara jävrig. Här blir det uppenbart så att en anställd vid exempelvis Kammarkollegiet skulle ha mycket svårt att kliva ur sin roll och enbart vara sakkunnig. Det torde därför vara direkt olämpligt att den sakkunnige kommer från någon av de myndigheter som nämns i förslaget. Den sakkunnige ska för att kunna fylla en funktion vara helt obunden såväl till sökanden som de myndigheter som tagit fram planen.

Sammantaget kan inte SVAF se någon vinning med en sakkunnig, det kommer bara leda till ökade kostnader och medföra att sökanden får ytterligare en part att förhålla sig till. Domstolarna måste anses vara fullt kapabla att beakta de planer som har tagits fram. Icke att förglömma är att länsstyrelsen och övriga myndigheter fortfarande har möjlighet att inta rollen som part i dessa mål varför företrädare för det allmänna redan finns. Skulle det ändå anses finnas ett behov av sakkunniga ska dessa uppdrag inte tilldelas tjänstemän på de myndigheter som tagit fram planen eller på annat sätt varit delaktiga i besluten.

Någon nationell plan behövs inte, inte ens för att lugna de stora vattenkraftproducenterna vilket väl var den sk nationella strategins ursprungliga och främsta syfte. Genom att utgå från vattendirektivet och genom att KMV-klassificera vattenförekomster med vattenkraft hotas vare sig den lokala, regionala eller nationella elförsörjningen. Idealet vore ett omprövningsförfarande som tillvaratar möjligheterna att utveckla vattenkraften inte bara miljömässigt utan också vad gäller elförsörjningen och en rad andra samhällsområden, för både små- och storskalig vattenkraft.

*SVAF föreslår* att för varje avrinningsområde upprättas en avvägningsplan för alla samhällsintressen. Dessa avvägningsplaner tas fram i samarbete mellan å ena sidan alla olika verksamhetsutövare och å andra sidan respektive länsstyrelse. Detta är också i linje med vattendirektivets mål att implementeringen ska ske i lokal samverkan med de berörda.

Detta är också vad som föreslås i det reviderade förslaget i bilaga 1. Dock föreslår SVAF, till skillnad från förslaget i bilaga 1, att länsstyrelserna och inte vattenmyndigheterna ska ansvara för avvägningsplanerna. Motivet är att länsstyrelserna har ett tvärsektoriellt uppdrag och kompetens och kunskap inom alla berörda samhällsområden. Det kräver att inom de flesta länsstyrelserna måste vattenvårdens dominans över andra områden (och ibland också över länsledningarna) brytas och att vattenmyndigheterna förhoppningsvis läggs ner.

*SVAF föreslår* att det i samband med omprövningen ska vara möjligt att ansöka om effektköningar i befintliga kraftverk, detta för att underlätta vad energioverenskommelsen säger om vattenkraftens utbyggnad.

### **Rättegångskostnader och båtnadsregeln**

Det är mycket positivt att den gamla regeln om sökandens skyldighet att stå för alla rättegångskostnader försvinner, regeln tillkom i en annan tid med helt andra förutsättningar. Att notera är dock att det i kommentaren anges att detta gäller för omprövningar. Av själva lagtexten verkar det dock som att regeln till fullo ska tas bort. Det sistnämnda är självklart den ordning som ska råda, i inget fall ska sökanden anses vara skyldig att stå för motpartens rättegångskostnader i ansökningsmål för vattenverksamheter.

Att båtnadsregeln tas bort är också mycket välkommet, liksom med rättegångskostnaderna är det fråga om en gammal regel som spelat ut sin roll.

### **Miljörapporten måste begränsas**

Eftersom (den småskaliga) vattenkraften är en från år till år mycket stabil verksamhet och eftersom driftsvillkor och miljöåtgärder finns angivna i tillståndet är den föreslagna omfattningen på miljörapporten starkt överdriven. Den bryter mot kravet på proportionalitet. Flera begränsningar är tänkbara: Att endast kraftverk större än 10 MW omfattas, att innehållet begränsas kraftigt, att rapporten lämnas vart femte år.

*SVAF kräver* att miljörapport ska krävas endast av kraftverk större än 10 MW, i andra hand att rapporten begränsas med avseende på såväl innehåll som frekvens.

### **Departementsförslaget urholkar rättssäkerheten och egendomsskyddet fullständigt**

Redan i nuvarande rättsläge är såväl rättssäkerheten som egendomsskyddet kraftigt urholkade då verksamhetsutövaren saknar möjlighet att överklaga vattenmyndighetens beslut om KMV-klassificering och miljö kvalitetsnormer och eftersom det inte utgår någon ekonomisk ersättning för egendomsförlust och skadereglering vid beslut om utrivning.

Departementsförslaget innebär i realiteten ett generellt näringsförbud för småskalig vattenkraft och strider därmed mot näringsfriheten. Stor- och småskalig vattenkraft (egentligen verksamhetsutövarna) behandlas olika vilket strider mot likabehandlingsprincipen.

Förslaget att ge regeringen rätt att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet skulle skapa en rättsosäkerhet för den vattenkraft som blir kvar efter utrivningsvågen. Att införa en normgivningsmakt som bryter igenom tillståndets rättskraft skapar en oförutsägbar situation för verksamhetsutövare, investerare m fl. Förutsägbarhet är, tillsammans med likabehandling, opartiskhet och objektivitet, en av rättssäkerhetens grundstenar.

Regeln om ersättning vid omprövning föreslås utgå, något som inte bör göras enligt SVAF:s synsätt. Det som möjligen kan diskuteras är att det vid omprövningar enligt den nationella planen inte finns sådan rätt då fonden ersätter förlusterna till viss del. Fonden kommer dock inte att finnas för alltid. Om det sker en kontinuerlig omprövning måste möjlighet att söka ersättning för produktionsförlust finnas från det allmänna, något annat vore direkt orimligt.

Eftersom fonden kommer att finnas i maximalt 20 år saknas därefter helt rätt till ersättningar vilket är en extremt stor förändring till det negativa. En lagstiftare som tvingar ägare av en verksamhet att kontinuerligt uppdatera sina villkor och tillstånd genom omprövning måste också ha en skyldighet att ersätta ägaren. I annat fall är det frågan om en inskränkning av äganderätten som torde stå i direkt strid med grundläggande regler i både regeringsformen och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Lösningen med kontinuerlig omprövning saknar motsvarighet i övrig miljölagstiftning och det är därför motiverat med särskilda regler som garanterar att även efter fonden är avslutad ska produktionsersättning kunna erhållas för den verksamhetsutövare som tvingas in i en omprövning.

Departementsförslaget tar bort de sista resterna av rättssäkerhet och egendomsskydd genom att införa en nationell plan, som heller inte går att överklaga för den enskilde verksamhetsutövaren. Denne skulle då inte ha någon möjlighet att tillvarata sina rättigheter och ingen möjlighet till rättslig prövning. Detta strider mot grundläggande principer om rättssäkerhet, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det är heller inte förenligt med egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen. Sammanfattningsvis strider departementsförslaget flagrant mot grundläggande principer i en demokratisk rättsstat. Det reviderade förslaget i bilaga 1 undviker dessa oförlåtliga fallgropar.

*SVAF kräver* att det ska vara möjligt att överklaga myndigheternas beslut om KMV-klassificering och åsättande av miljö kvalitetsnorm liksom avvägningsplanen (oavsett om denna är lokal, regional eller nationell).

*SVAF avstyrker* att regering bemyndigas att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet. *SVAF kräver* att staten även i fortsättningen är åtminstone subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fonden.

Som framgår nedan kräver SVAF att så länge fonden finns ska den också ersätta både egendomsförlusten och skaderegleringen vid en eventuell utrivning.

### **Fondlösningen har många mycket allvarliga begränsningar.**

SVAF välkomnar i princip den branschfinansierade fondlösningen, som nio av de största vattenkraftproducenterna står bakom. Men om en fondlösning ska fungera måste ett antal mycket allvarliga inskränkningar tas bort.

Den första gäller de 10 miljarderna i fonden, vilket med 15 % självfinansiering ger 12 miljarder. Utifrån vad miljöanpassningar av storskaliga vattenkraftverk kostar på senare år är detta en alldeles för snävt tilltagen ram. Skulle sedan departementsförslaget till stor del gå igenom kan man räkna med att processkostnaden för varje kraftverk, litet som stort, kommer att uppgå till minst 1 miljon. Den andra gäller de 20 åren som fonden ska verka. Mycket talar för att den tiden inte räcker: brist på kompetens och resurser inom en rad områden, behovet av att successivt bygga upp en systematisk kunskap, bristande resurser hos verksamhetsutövare, myndigheter och domstolar. En tredje är att de stora vattenkraftproducenterna kan komma att tömma fonden innan alla små kraftverk har genomgått omprövningen.

Ännu en mycket allvarlig begränsning är att de kraftverk, som kan komma att tvingas till utrivning, inte verkar få någon ersättning. Än värre är att de sakägare ned- och uppströms, som lider skada vid en utrivning, inte heller verkar omfattas av ersättning från fonden.

Dessa mycket allvarliga begränsningar av vilka kostnader fonden ersätter gör att staten även i fortsättningen måste vara åtminstone subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fonden.

SVAF accepterar den föreslagna självfinansieringen på 15 %. Dock vill SVAF av två skäl ha en begränsning till högst 50 öre per årskWh. Utan en begränsning kommer de utrivningsinriktade myndigheterna att ha ett incitament att fördyra omprövningsprocessen för att på så sätt få verksamhetsutövare att tvingas ge upp, det är den tydliga taktik de använt på senare år. Utan en begränsning drabbas ett antal verksamhetsutövare alltför hårt när åtgärdskostnaderna av speciella skäl blir särskilt höga.

*SVAF kräver* att de nio bolagen bakom fonden juridiskt förbinder sig att vid behov öka fonden respektive förlänga dess tid, att fonden ska omfatta marknadsmässig ersättning till den verksamhetsutövare som får sitt kraftverk utrivet och att vid utrivning även ersättning till drabbade sakägare ska omfattas av fonden och att den 15-procentiga självriskan ska begränsas till högst 50 öre per årskWh.

*SVAF kräver* att staten även i fortsättningen är åtminstone subsidiärt ansvarig för kostnader som inte täcks av fonden.

### **Internationell utblick saknas helt**

Den kanske viktigaste faktorn bakom förslaget till författningsändringar är EU:s krav på att Sverige ska förbättra implementeringen av vattendirektivet, som gäller i hela EU plus EES. Om det någon gång hade varit berättigat med en redovisning av rättstillämpningen i andra länder hade det varit nu. Men i den nog så omfattande promemorian finns inte ett enda ord om vattendirektivets tillämpning i de andra länderna. Skälet är lätt att förstå, en sådan genomgång hade avslöjat den extrema övertolkning som svenska myndigheter gör sig skyldiga till och som departementsförslaget vill ge fritt fram för. Denna punkt är i sig tillräcklig för att lägga förslaget i papperskorgen.

### **Konsekvensanalysen saknas nästan helt**

I promemorian saknas all analys av vilka konsekvenserna blir för verksamhetsutövarna. Men inte med ett ord berörs konsekvenserna av alla de utrivningar som departementsförslaget skulle driva fram. Promemorian döljer konsekvenserna för verksamhetsutövarna genom formuleringen att det inte går att uttala sig om konsekvenserna eftersom de framkommer först i prövningen. Detta är enligt SVAF ett fullständigt ohållbart synsätt. Innebörden är att de verkliga konsekvenserna för verksamhetsutövare aldrig någonsin ska framgå i någon konsekvensanalys och därmed aldrig ska bli föremål för politiska överväganden.

Detta är så långt från förutsägbarhet, objektivitet och rättssäkerhet som man kan komma. Det förefaller helt osannolikt att miljö- och energidepartementet inte skulle förstå de allvarliga konsekvenser för verksamhetsutövare som skulle bli resultatet av författningsändringarna. Om de verkliga konsekvenserna för verksamhetsutövare skulle framgå i konsekvensanalysen skulle förslaget inte ha en chans att gå igenom i riksdagen. Därför måste konsekvenserna för verksamhetsutövarna trollas bort. Detta är i sig tillräckligt allvarligt för att underkänna förslaget.

Vidare undviker departementspromemorian att med ett ord kommentera att den utrivning, som förslaget skulle resultera i, strider mot många statliga beslut och åtgärder inom miljöområdet. Enligt klimatlagen ska arbetet vara ”inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser”. En utrivning av den småskaliga vattenkraften skulle öka utsläppen motsvarande 7 % av de svenska. Den möjliga utbyggnaden av befintliga små kraftverk (genom att använda mer av de stora flödena) skulle i stället minska utsläppen med ytterligare 7 %.

För att öka den biologiska mångfalden och förbättra vattenkvaliteten lämnar Jordbruksverket bidrag till byggande av nya dammar. Dammar minskar också kväveutsläppen i haven. I början av sommaren satsade regeringen 200 miljoner på nya våtmarker, detta för att hålla kvar vatten i landskapet bl a för att underlätta vattenförsörjningen.

Departementspromemorian diskuterar inte heller i vilken utsträckning som dammar och kraftverk har en negativ inverkan på fauna och flora. Det hade varit intressant att få någon kommentar till det faktum att minskningen av en del vattenlevande arter under efterkrigstiden har skett samtidigt som antalet kraftverk har halverats.

Uppsala 2017-10-02

Thomas Sandberg, ordförande

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 Vattenkraftförening 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 miljökvalitetsnormer 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 nytta 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 försämrad 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 försämringsåtgärder, 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 försämringsåtgärder 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 miljömålets 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 klargörs 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 miljö kvalitetsnorm, 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 miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer, 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 miljö kvalitetsnormen 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 miljö kvalitetsnormer 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 verksamhetsutövarers 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 miljö kvalitetsnormen 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 miljö kvalitetsnormen 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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnormer.

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.

---

## Bilaga 2 till SVAF:s yttrande på ”Vattenmiljö och vattenkraft”

Detta tillägg behandlar särskilt Weserdomen, bedömningsgrunder och klassificering av kraftigt modifierat vatten. Det visar på hur den svenska vattenförvaltningen hamnat i en återvändsgränd. Ett ensidigt fokus på största möjliga åtgärdsbehov för att få bättre vattenmiljö kvalitet överallt har åsidosatt avvägningsbehov och avvägningsmöjligheter mot andra samhällsmål och andra lokala intressen. Bevarande av kulturvärda anläggningar och byggnader har inte prioriterats. Dammars möjligheter att reglera både för mycket och för lite vatten bortses ifrån. Den småskaliga vattenkraften för elproduktion är och kommer att förbli ett ”bondeoffer” om inte regeringens lagförslag omarbetas. Miljöbalken är en integrerad del av Havs- och Vattenmyndighetens vägledningar och föreskrifter, som måste karaktäriseras som överimplementeringar av EU:s vattendirektiv(RDV). Detta behöver regeringen uppmärksamma och ge berörda myndigheter direktiv till omarbetade detaljinstruktioner. Det är inte för sent för den svenska vattenförvaltningen att backa eller helst göra en u-sväng.

SVAF vill starkt framhålla att i ett omarbetat lag- och förordningsförslag också ska ingå tydliga direktiv om att HaV:s vägledningar och föreskrifter ska anvisa avvägnings- och undantagsmöjligheter med hänsyn till andra intressen än bara att uppnå miljömålet ”god ekologisk status”. Detta gäller särskilt i det lokala perspektivet. Preciserade synpunkter och förslag framläggs i följande text.

### 10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Enligt regeringens PM syftar den nationella planen till att avväga mellan miljöförbättrande åtgärder och behovet av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Kulturvärden ska tas med i planen. Övriga platsbundna miljö- och verksamhetsintressen ska behandlas först vid individuella tillstånds- /omprövningar av vattenkraftanläggningar och dess drift.

Energiöverenskommelsen 2016 har inte bundit sig till de prioriteringsförslag som framgår av ”Strategi för åtgärder i vattenkraften” (HaV rapport 2014:14) och ”Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet” (ER 2016:11).

SVAF kan inte acceptera att 1. planens syfte blir lagreglerat i MB 11 kap 28 § och 2. skrivningarna under pkt 10.2 hänvisar till rapporten ER 2016:11. 1 700 småskaliga anläggningar har ”...så litet reglerbidrag att de i ett nationellt perspektiv inte behöver föranleda att de påverkade vattnen klassificeras som kraftigt modifierade eller föranleda mindre stränga krav”. Den nationella planens repressiva verkan på den småskaliga vattenkraften hänger ihop med övriga skärpta lagförslag och Havs- och Vattenmyndighetens(HaV) nuvarande vägledningar och föreskrifter.

SVAF måste se tydliga omarbetningar av innehåll och struktur i den svenska vattenförvaltningens alla delar för att kunna förutse en rättssäker och proportionell laghantering av de mindre vattenkraftanläggningarna.

Konsekvensen är att lagförslaget bekräftar HaV:s vägledningar och vattenmyndigheternas(VM) åtgärdsprogram(ÅP) 2016–21, som har anammats att det bara finns ett perspektiv på vattenkraftproduktion för el, nämligen det nationella. Än så länge är vägledningarna och åtgärdsprogrammen ”bara” myndigheternas tolkningar av vattenförvaltningsförordningen. Regeringens förslag innebär att de HaV-vägledningar, som

styr KMV-klassningen, i princip ska skrivas in i en lag och förarbetad propositionstext och därmed bli juridiskt bindande för mark- och miljödomstolarna. Prövningen av enskilda verksamheters miljöförbättrande villkor ska avvägas mot en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel. Det betyder att utrivning av små vattenkraftsanläggningar enligt lag inte definieras som betydande negativ påverkan på verksamheten.

Svensk grundlag förutsätter likhet inför lagen och skydd för egendomsrätten. Nu har regeringen kommit med ett förslag, där det tydligt i lagtext och lagkommentarer anges att de småskaliga vattenkraftverken inte har något samhällsintresse annat än som möjliga kulturvärden. De kan därför inte bli aktuella för KMV-bedömning-

SVAF avstyrker starkt att regeringen föreslår riksdagen att anta en lag, som redan innan miljövillkoren i en enskild anläggning ska prövas, fastslår att de mindre vattenkraftsanläggningarna ska diskrimineras jämfört med de stora.

SVAF kan inte heller acceptera möjliga kompromissförslag om att förarbetena till en proposition ska trycka på att det är i den enskilda prövningen, som detaljerna villkoras. Ågarna till de mindre vattenkraftverken kan inte starta med en uppförsbacke för att ta fram underlag som visar att Ist:ernas/VM:ernas uteblivna KMV-klassning är fel och sedan övertyga mark- och miljödomstolarna(MMD) om detta och sedan ska MMD övertyga VM om att de ska ändra sig.

## **8. Weserdomen och 9. Europeiska kommissionens kritik**

Regeringens PM förhåller sig ängsligt till kommissionens överträdelseärende. Det hade varit på sin plats om regeringen också hade analyserat och utvärderat de svenska myndigheternas tolkning av ramdirektivet för vatten(RDV). Det kan konstateras att de svenska vattenkvalitetsmålen är långt mer detaljerade än andra EU-länders. Kritiken från många håll om överimplementering är befogad. Sverige bestämmer vilka mål, som ska nås. EU-kommissionen frågar berättigat, hur Sverige ska klara att åtgärda berget av åtgärdsbehov, som blivit resultatet av expertbedömda statusklassningar och underlåtenhet att tillämpa KMV-klassning och undantagsmöjligheter.

Det är inte någon EU-styrd detaljreglering, som bestämmer hur EU:s vattendirektiv ska implementeras i Sverige. Detaljregleringen är ett svenskt påfund, som beslutats av svenska myndigheter, främst Havs- och vattenmyndigheten(HaV). Den tar fram detaljerade föreskrifter och vägledningar utan någon politisk styrning. Restriktiva föreskrifter och vägledningar- långt utöver vad vattendirektivet kräver- definierar var och när kriterierna för ”kraftigt modifierat vatten”(KMV) är tillämpliga och vilka miljöförbättrande åtgärder, som krävs för att uppnå miljökvalitetsmålen.

Två dokument grundar för regeringens förslag till regeländringar: HaVs tolkning av Weserdomen, (Rapport 2016:30) och EU-kommissionens underrättelse 2016-09-30. HaV talar om direktivkonform skyldighet att direkt införa gränsvärdesnormer för ekologisk status vid individuella provningar. Regeringen hakar på. Oavsett lagförslag tycker HaV som de vill. Begreppet ”äventyra” är redan en del av HaV:s formella vokabulär, som andra myndigheter ska rätta sig efter. Med vilken rätt tillämpar HaV denna normgivning i sina yttrande i enskilda domstolsprovningar?

Det gäller att hålla reda på att Weserdomen skiljer på skyldigheten att förbättra och skyldigheten att förebygga försämringar. Kvalitetsfaktorresonemanget avser det senare och



gäller tillståndsprövningar. Tillstånd får inte meddelas om någon kvalitetsfaktor försämras under klassgräns. För det förra gäller att ”projektet” inte får äventyra uppnåendet av ekologisk eller kemisk status. Här menar EU-kommissionen med hänvisning till Weserdomen att ekologisk status måste vara en gränsvärdesnorm vid tillståndsförfarande.

Det är sannerligen inte lätt att följa Weserdomens och generaladvokatens motivering varför beslutet mynnar i att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd ”*när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.*”

*RDV 4.8 Vid tillämpning av punkterna 3, 4, 5, 6 och 7 skall en medlemsstat se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt och att den är förenlig med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning.* ”Äventyrar” syftar på andra vattenförekomster. Tidpunkten för genomförandet bör vara det år, som vattenmyndigheterna har satt efter tidsundantag.

*RDV 11.3c Åtgärder för att främja en effektiv och hållbar vattenanvändning för att undvika att uppnåendet av de mål som anges i artikel 4 äventyras.* Denna punkt ligger under rubriken Åtgärdsprogram. Det får förutsättas att vattendelegationerna har bedömt att de beslutade ÅP inte strider mot 11.3c.

Generaladvokaten hänvisar ordet ”äventyra” till EU-domstolens prövning av det grekiska ärendet C 43/10. Där handlar resonemanget om en förtida åtgärd i förhållande till att RDV inte ännu var fullt infört i grekisk lagstiftning. Denna förtida åtgärd (avledning av vatten) fick enligt generaladvokaten inte äventyra innehållet i kommande åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för att uppnå vattenmiljömålen i avsedd tid.

Sammantaget är Weserdomen väldigt luddig, när det gäller slutsatsen att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt, som kan ”äventyra” uppnåendet av en god status. Det andra ledet i domen om försämring av status är tydligare. Nya projekt får inte beviljas tillstånd-med förbehåll för undantag-om en kvalitetsfaktor enligt bilaga V i RDV försämras en klass.

**Vad avses med tillståndsprövningar?** Weserdomen svarade på myndighetsprövningen, att ett ärende kräver tillstånd. Men ”*Havs- och vattenmyndigheten anser att Weserdomens slutsatser blir tillämpliga vid prövning av både nya och ändrade verksamheter. Som exempel kan nämnas tillståndsprövningar och anmälningar med stöd av 9 och 11 kap. miljöbalken. Det finns även skäl att beakta domens slutsatser vid lagligförklaringar, omprövningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*” (rapport 2016:30). Man kan alltså säga att alla slags prövningsbeslut skulle behöva underställas frågan, om den prövade åtgärden ”äventyrar” uppnåendet av ekologisk status. HaV:s tillsynsvägledning är tydlig med att ett tillsynsärende kan leda till omprövning eller återkallelse.

**Kan icke-försämringskravet på kvalitetsfaktornivå gälla alla prövningar?** Svaret måste bli: Ja; eftersom art 4.1a föreskriver ”*genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster....*” Även anmälningar om vattenverksamhet och samråd 12:6 ska responderas till sökande med ett beslut. Kanske

kommer även anmälan 11 kap 15 § (om rensning kan skada fisket) eller strandskyddsdispens att behöva bedömas utifrån icke-försämringskravet. Rättskraften i gamla vattendomar får stor betydelse. I en vattenförekomst med en tidigare prövad vattenanläggning (typ dike), bör det vara svårare för en myndighet att lägga restriktioner på en rensning än för en anläggning utan tillstånd. Man kan aldrig veta hur länsstyrelserna bedömer en rensnings påverkan på bottenfaunan. Är det en åtgärd som också faller in under HaV:s och regeringens tolkning av Weserdomen?

Det kan konstateras att ett utkast till en ny vägledning från HaV om ”Muddring och hantering av muddermassor” får med kravet att en åtgärd inte får försvåra uppnåendet av MKN på kvalitetsfaktornivå eller försämra på kvalitetsfaktornivå. (5.5.2.1 Bedömningsgrunder för ytvatten). Det stora problemet är att HaV inte gör någon skillnad mellan omfattande åtgärder (hamnmuddring) och mindre åtgärder (brygga för fritidsbåtar) Under rubriken 6. Underhåll av vattenanläggningar står en helt ny normgivning för dikesrensning: ”*Då tillstånd saknas och därmed uppgifter om reglerat djup- och läge krävs normalt tillstånd eller dispens före det underhåll genom rensning får genomföras*”. Remisstiden går ut 31 okt. 2017.

**Måste i 5 kap 3 § MB tilläggas, att inte tillåta en verksamhet/åtgärd som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm och att beslut för nya tillstånd och omprövningar ska säkerställa att ingen försämring uppkommer i strid med en miljökvalitetsnorm (= en sämre klass av minst en kvalitetsfaktor enligt HVMFS 2013:19)?** Naturligtvis inte. Om en gränsvärdesnorm för ekologisk status ska införas är en politisk fråga och en fråga för riksdagen. Om lagtexten införs, sätts rimlighetsavvägningen på spel eller omöjliggörs. Begreppet är i högsta grad otydligt och myndigheternas bedömningar avgör verkan. Avvägningar mot kraftproduktion, markdränering, översvämningssrisker, kulturmiljövärden, fosforretention och grundvattentillgång kommer att bli mycket svårare.

Lagförslaget måste också ses i sammanhanget att huvudregeln ska vara att hela verksamheten ska prövas vid en ändring av tillståndet. Tillståndet ”får” dock begränsas till bara ändringen om verksamheten omfattas av den nationella planen. Dessutom förutsätter PM:en att ett okänt antal anläggningar, som inte tillkommit på ett odefinierat ”lagligt sätt”, ska söka nytt tillstånd. Det bör även noteras att texten i nuvarande 24 kap 5 §, om att en omprövning inte får leda till att verksamheten inte kan bedrivas eller försvåras, genom en ny 10 § i praktiken förlorar dess materiella betydelse.

Effekten av regeringens förslag på ny 5 kap 3 § är en tydlig skärpning av den skrivning som rådde före riksdagens nyansering i 5 kap 2 § 2010. Det är inte tydliggjort varför det oklara verbet ”äventyra” och varför bindande gränsvärdesnormer för ekologisk ytvattenstatus måste införas i svensk lag. Den rimliga tolkningen är att EU-kommissionens övertolkar Weserdomen. Kommissionen har testat gränserna för RDV tidigare och sedan fått underkänt av EU-domstolen. Sveriges svar 2016-11-30 på kommissionens underrättelse har inte låst fast någon bestämd svensk position. Regeringen lovar bara att göra en översyn.

SVAF instämmer i åsikten att EU-domstolens båda beslutssatser ska ses tillsammans; domen ska inte tillämpas i två steg. Den första är en allmän motivering för den andra om icke försämring.

Regeringens förslag synes möta och tillgodose kommissionens kritik. Miljökvalitetsnormerna för ekologisk status ska bli bindande gränsvärdesnormer. Möjligheten till rimlighetsavvägningar i 2 kap 7 § blir en chimär.

SVAF konstaterar att konsekvensen av regeringens förslag blir att pragmatiska avvägningar bara kan tillåtas genom att fullt ut utnyttja alla undantagsmöjligheter som Mindre strängt kvalitetskrav och artikel 4.7 medger samt tillämpa KMV-klassningen i mycket större utsträckning.

### **7.1 Vattenförvaltningens mål och arbetscykel**

Här behöver regeringen påminnas om de skäl vilka uppräknas i inledningen till RDV. Beslut om vattenåtgärder bör fattas så nära de platser, där vattnet påverkas som möjligt och nära samarbete med användarna på lokal nivå krävs för direktivet ska bli framgångsrikt.

(13) Olika omständigheter och behov inom gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden

(14) Om detta direktiv skall bli framgångsrikt krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå. Det krävs också information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.

Den svenska vattenförvaltningen har förlorat insikten om och kraften att driva EU:s rekommenderade arbetsätt om samverkan mellan myndigheter och vattenanvändare på lokal nivå. Fokus ligger numera mest på att framtvunga åtgärder med lagregler och tillsyns verksamhetsutövare så att de följer regelverken. I regeringens PM framgår att enligt föreslagen ny 29 § i förordningen 1998:1388 ska HaV verka för att berörda intresseorganisationer ges möjlighet att medverka i arbetet med den nationella planen. Det får förutsättas att exv. SVAF och LRF inkluderas i detta. Planen ska få ökad detaljeringsgrad ned på avrinningsområdes- och vattendragsnivå så småningom, vilket förutsätter länsstyrelsernas medverkan. Hur samverkan med berörda verksamhetsutövare då ska utformas är inte redovisat av regeringen.

Ofta är redovisat att statusklassningarna behäftas med mer eller mindre stora osäkerheter. Standardsvaret brukar vara att det behövs mera forskning för att reducera osäkerheterna. En rekommendation, av sociologiskt inriktade forskare, är att ta till vara på de kunskaper som verksamhetsutövare och boende kring en vattenförekomst, har om vattenkvalitet och vattenpåverkan.

SVAF föreslår att regeringen konkretiserar och lyfter fram andemeningen i sitt beslut 2016-10-06 till vattenmyndigheterna, ”Prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram 2015–21”, att gälla även vid införandet av moderna miljövillkor för vattenkraftanläggningar. Slutet i skrivelsen tolkas som en uppmaning till alla berörda myndigheter att planera utifrån: ”*Samverkan mellan samtliga berörda parter är centralt för en väl fungerande vattenförvaltning och ska genomsyra och vara en integrerad del av vattenmyndighetens arbete.*” Hur tydliggörs de vackra orden? Andra länder, t. ex. Danmark har tagit allvarligt på att möjliggöra en mer kommunalt och lokalt inkluderande

vattenförvaltning. Lagbundna, organisatoriska och ekonomiska verktyg har skapats för att strategiskt införa kommunalt inflytande på statusklassning och åtgärdsinriktade arbetsformer.

### 7.3 Kartläggning och analys av vattnets status

**Vad är en vattenförekomst?** Definitionen av "vattenförekomst" har betydelse.

Vattenförekomst är inte samma som "vattendrag" i 11 kap MB. Vattendrag är odefinierat, vilket är ett bekymmer vid tillämpning av bl.a. strandskyddsbestämmelserna. I vissa provningar är ett dike ett vattendrag och i andra inte. En bäck eller å, som är definierad som vattenförekomst, kan p.g.a. fysisk påverkan, helt eller delvis utgöra en vattenanläggning med eller utan tillstånd. I södra Sverige är oftast syftet markavvattning och underhåll av anläggningar; i norra Sverige kan syftet ha varit att underlätta flottning. Det framgår tydligt av länsstyrelsernas bedömning av den morfologiska kvalitetsfaktorn "Vattendragsfårans form". För hela landet är antalet vattenförekomster med klassning av vattendragsfårans form: Dålig 560, Otillfredsställande 727, Måttlig 2986, God 1039, Hög 2086. Länsstyrelserna har varit olika ambitiösa i den hydromorfologiska klassningen. Om den morfologiska klassningen är måttlig eller sämre, medför det i många fall att den övergripande ekologiska statusen blir satt till måttlig.

Det är endast vattendrag, utpekade som vattenförekomster, som ska statusbedömas och åsättas en MKN. SVAF menar att följaktligen är det endast i huvudfåran, som verksamheters påverkan ska analyseras och förbättrande åtgärder behöver vidtas.

Ett tydliggörande behövs för vilken geografi, som förbättringsåtgärder faktiskt avser. VM har ett tolknings- och prioriteringsutrymme även här. En rimlig tolkning med hänsyn till åtgärdsbeting och samhällsekonomiska kostnader är att förbättringsåtgärder avser påverkan i eller i direkt anslutning till en specifik vattenförekomst. Det har stor betydelse för omfattningen av åtgärder för att återställa hydromorfologisk påverkan men även åtgärder mot diffusa förluster av fosfor. En verksamhets påverkan på vattenkvaliteten måste bördefördelas utifrån verksamhetens storlek och andra verksamheters påverkan inom vattenförekomsten. MMD Östersund kritiserar tendensen att salami-indela ytvattenförekomster. *"Konsekvenserna av denna salami-indelning av ytvattenförekomster blir, såvitt avser bedömningen av om en miljö kvalitetsnorm överträds eller ej, att konsekvenserna av en ansökt åtgärd riskerar att begränsas till en liten del av en ytvattenförekomst istället för till en samlad bedömning på hela ytvattenförekomsten"*. (Mark- och miljödomstolen i Östersunds dom den 24 februari 2016 (M 2431-14), Lasele kraftverk).

Ett förslag på nya definitioner av en vattenförekomst har remitterats från HaV 2017-05-22. Sjöstorleken har sänkts från 1 km<sup>2</sup> till 0,5 km<sup>2</sup>. EU-kommissionen har gjort något påpekande. Åtgärdsbehoven bara växer hela tiden. För vattendragen har bekräftats en av två olika uppfattningar. Någon formell HaV-föreskrift har ännu inte kommit. SVAF har inte yttrat sig över remissen. Definitionen av en vattenförekomst är enligt remissens förslag:

Sjöar större än eller lika med 0,5 km<sup>2</sup> och vattendrag med tillrinningsområde större än eller lika med 10 km<sup>2</sup> utgör grunden för identifieringen av ytvattenförekomster

Fortfarande gäller oklarheten att miljöbalken inte definierar begreppet "vattendrag" och därmed inte åtskiljer stora vattendrag från mindre och inte heller gränssätter ett "dike" från andra slags vattendrag. Vattenverksamhetsutredningen behandlade inte frågan. De

divergerande definitionerna av ”vattendrag” mellan vattenförvaltningen och miljöbalkens 11 kap behöver utredas. Finlands vattenlag är en god förebild

#### **7.4 Klassificering av vatten**

##### ***Klassificering av ekologisk ytvattenstatus***

#### **7.5 Miljökvalitetsnormer**

SVAF:s sammanfattande kritik av den svenska vattenförvaltningens tolkning av RDV:s bilaga V:

- Det svenska genomförandet av vattendirektivet innebär en uppenbar överimplementering när det gäller bedömningar och åtgärdskrav avseende fysiska förändringar.
- HaV:s föreskrift innehåller på förhand fastställda gränsvärden för samtliga kvalitetsfaktorer och parametrar och utesluter att hänsyn tas till naturliga mellanårsvariationer och de individuella förhållanden som gäller i varje vattenförekomst
- För detaljerade –Komplexa bedömningar
- Brist på underlag –Expertbedömningar
- Upp till verksamhetsutövaren att vid provnings- eller tillsynsärenden visa att hydromorfologisk påverkan inte inverkar på den biologiska klassningen

SVAF:s förslag till ändring av bedömningsgrunderna

- Bedömningsgrunderna för hydromorfologisk påverkan behöver göras om så att de svenska kraven inte går längre än vad som direkt följer av ramdirektivet.
- En föreskrift bör utgå från de normativa definitionerna i Bilaga V till RDV
- Minska på antalet hydromorfologiska kvalitetsfaktorer
- Ta bort 2 kap 12§ i HVMFS 2013:19
- Detaljerade hydromorfologiska bedömningsgrunder flyttas till en vägledning

#### **Vilka kvalitetsfaktorer avser Weserdomen med att förebygga försämring?**

Generaladvokaten anger att alla ekologiska kvalitetsfaktorer i RDV:s bilaga V kan bedömas vid provning av icke-försämring. Han är dock tydlig med att ekologiska klassgränser med gränsvärden bara gäller för biologiska parametrar som har interkalibrerats mellan länder inom samma typområde. För hydromorfologiska kvalitetsfaktorer gäller att de är kompletterande till de biologiska faktorerna och är normativa, alltså inga gränsvärden mellan klasserna. Regeringens mening är att försämringsbedömning på kvalitetsfaktornivå genomförs i Sverige med HVMFS 2013:19.

Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar i RDV:s bilaga V, floder:

##### **Hydromorfologiska faktorer som stöd för de biologiska faktorerna**

- **Hydrologisk regim**  
kvantitet och dynamik för vattenflöde  
förbindelser med grundvattenförekomster
- **Flodens kontinuitet**
- **Morfologiska förhållanden**  
variation i floddjup och flodbredd  
flodbäddens struktur och substrat  
strandzonens struktur

Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar i HVMFS 2013:19 bilaga 3, vattendrag:

- **Konnektivitet i vattendrag**  
konnektivitet i uppströms och nedströms riktning i vattendrag  
konnektivitet i sidled till närområde och svämplan i vattendrag
- **Hydrologisk regim i vattendrag**  
specifik flödeseffekt i vattendrag  
volymsavvikelse i vattendrag  
flödets förändringstakt i vattendrag  
vattenståndets förändringstakt i vattendrag
- **Morfologi**  
vattendragsfårans form  
vattendragsfårans bottensubstrat  
strukturer i vattendrag  
vattendragets närområde  
vattendragets planform,  
död ved i vattendrag,  
vattendragets kanter,  
svämplanets strukturer

HaV:s föreskrift är utformad med numeriska gränsvärden mellan de fem olika statusklasserna inom varje parameter. Klassgränserna är %-siffror för andel/förekomst/avvikelse i vattenförekomsten. Antalet parametrar är dubbelt så många i föreskriften än i bilaga V. Varför? Det är värt att notera, att vattendragets förbindelse med grundvatten ska undersökas i bilaga V. Den övergripande invändningen mot föreskriftens bilaga 3 är att det är omöjligt att härleda de hydromorfologiska parametrarnas verkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna och dessutom hur detta orsak-verkanssamband har överförts till %-siffror som gränsvärden mellan parameterklasserna.

SVAF föreslår att bilaga 3 i föreskriften bör infogas i en vägledning och kvalitetsfaktorerna för hydromorfologin blir då tydligare definierade som stöd till MKN- och KMV-bedömningar. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna behöver anpassas till bilaga V i RDV. Komplicerade beräkningar bör undvikas. Naturvårdsverkets Handbok 2007:4 visar på enklare bedömningsgrunder.

Underhållsåtgärder i tillståndsprövade vattenanläggningar kan sällan vara så ingripande att de försämrar det morfologiska tillståndet. Nya prövningar av befintlig verksamhet måste utgå från aktuell fysisk påverkan. Det utesluter inte att en matematisk exercis vid bedömningar enligt HaV:s föreskrift av nya förändringar i vattenkraftverk eller markavvattning visar på försämrade kvalitetsfaktorer. Det är då undantag enligt artikel 4.7 RDV aktualiseras.

Hydromorfologiska- och fysisk/kemiska kvalitetsfaktorer är stöd till de biologiska kvalitetsfaktorerna vid klassningen av ekologisk status. Mark- och miljööverdomstolen har i M 2650–16 gjort en egen rimlig tolkning av att de inte har en reell inverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna. Denna tolkning stämmer inte med HaV:s och Kammarkollegiets. I det fall att domen blir prejudicerande kommer tillämpningen av icke-försämringskravet att bli tydligare och rimligare.

”I den aktuella vattenförekomsten sker enligt bolagets beräkningar en försämring av parametern specifik flödesenergi, eller specifik flödeseffekt som benämningen är enligt HVMFS 2016:31. Denna parameter är redan i sämsta klass och någon ytterligare försämring av parametern är därmed inte tillåten. Det måste dock vara fråga om en

försämring som har en reell inverkan på de biologiska kvalitetsfaktorerna för att försämringsförbudet ska inträda eftersom parametern endast är en stödparameter som enligt 2 kap. 2 och 12 § HVMFS 2013:19 endast kan sänka den ekologiska potentialen som lägst till måttlig”

En annan aspekt är följande skrivning från HaV:s rapport 2016:30: ”I enlighet med 2 kap. 1 § miljöbalken är det enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning verksamhetsutövaren som ska visa att verksamheten inte kan tänkas leda till en försämring av någon relevant kvalitetsfaktor och att det inte finns risk för att verksamheten motverkar möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna för berörd vattenförekomst. Om verksamhetsutövaren inte kan visa att risk för försämring kan uteslutas, måste tillräckliga skyddsåtgärder vidtas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Vid bedömningen av vilka krav som behöver ställas ska 2 kap. 7 § miljöbalken tillämpas” Innebörden är helt enkelt att det blir upp till verksamhetsutövaren att vid provnings- eller tillsynsändamål visa att hydromorfologisk påverkan inte inverkar på den biologiska klassningen i den utsträckning som HaV, VM och länsstyrelserna hävdar. Detta förhållningssätt medför i högsta grad oförutsägbara kostnader och rättsosäkerhet för verksamhetsutövaren

### **Vilken betydelse har kvalitetsfaktorerna för att följa/uppå miljökvalitetsnorm?**

Bilaga V i RDV klargör att de fysisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är stödjande till de biologiska. EU:s vägledning har det tydliga bedömningsförfarandet att ”De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan försämrade den ekologiska statusen endast från hög till god”. Denna instruktion finns i HVMFS 2013:9 2 kap 2§. Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter och Naturvårdsverkets Handbok 2007:4 bilaga C med bedömningsgrunder för hydromorfologisk klassning följer denna hierarki. HaV ändrade radikalt på bedömningsgrunderna i HVMFS 2013:19 när i 2 kap infördes 12§ med nedanstående text och de detaljerade bedömningsgrunderna bytte karaktär från vägledning till föreskrift.

” Om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna **indikerar** måttlig status eller potential eller sämre, får vattenmyndigheten klassificera ytvattenförekomsten till måttlig status eller potential, om det saknas underlag för att göra en bedömning av samtliga biologiska kvalitetsfaktorer för den berörda ytvattenförekomsten och en utredning visar att det finns anledning att anta att den ekologiska statusen motsvarar bedömningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna. Genomförandet och resultatet av utredningar enligt första och andra stycket ska dokumenteras.”

Två paragrafer med motstridande lydelse ingår således i föreskriften. I 12§ bör noteras orden ”indikerar” och ”får” och att VM:s tillämpning av 12§ för varje enskild vattenförekomst ska dokumenteras. Utredningar och underlag ska visa och motivera hur de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, som bedömts vara måttlig status eller sämre, är kopplade till en måttlig biologisk status.

Det är lätt att konstatera i vatteninformationssystem Sverige(VISS) att ett stort antal vattenförekomster har klassats till måttlig status bara med hjälp av utvalda lättidentifierade hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, typ konnektivitet. Med stöd av HVMFS 2013:19 har 2 kap 12och 13 §§ använts betydligt mer än den restriktiva bedömningsinstruktionen i 2 kap 2§. Utredningar, som ska visa kopplingen mellan de hydromorfologiska och de biologiska förhållandena och varför de inte överensstämmer, saknas. Tillämpningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är i VISS redovisad som expertbedömningar med en kortfattad motivering.

I Södra Östersjöns vattendistrikt har andelen vattenförekomster med måttlig status ökat från 45 % 2009 till 63 % 2014. Som en följd har vattenförekomster med god status minskat med 18 %. Motsvarande siffror för Västerhavet är att måttlig status ökat från 44 % till 67 % och andelen vattenförekomster med god status har minskat med 23 %. Förklaringen ligger i att 12 och 13 §§ har tillämpats i st.f. 2 §. Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna har ett stort tolkningsutrymme mellan att tillämpa 2 § eller 12 § i föreskriften.

Tolkning och tillämpning miljö kvalitetsnormerna -alltså vilka kvalitetsmål som ska uppnås- synes ha landat i att det är uppnåendet av god status hos de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna enligt bilaga 3, som är övergripande mål. I HaV:s rapport 2017:15, ”Sötvattenanknutna Natura 2000-värdens känslighet för hydromorfologisk påverkan i vattendrag.” kan läsas att: ”*Generellt bör inte status för respektive kvalitetsfaktor understiga god status (vattendirektivet) för att kunna uppnå gynnsam bevarandestatus (art- och habitatdirektivet) ..... HaV menar att det finns en nära koppling mellan påverkan på förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormerna och uppnå gynnsam bevarandestatus i de allra flesta fall.*”

I det ovan nämnda utkastet till vägledning för ”Muddring och hantering av muddermassor” uttrycks samma norm som; ”*För att bedöma hur en planerad åtgärd bedöms påverka förutsättningarna för att nå MKN i vattenförekomsten relateras den förväntade påverkan till den fastställda statusen, med underliggande parametrar (kvalitetsfaktorer).*”

Överanvändningen av de på förhand fastställda gränsvärden för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar ger liten möjlighet för prövningsmyndigheter att ta hänsyn till individuella förhållanden i varje berörd vattenförekomst. Kritik kommer från flera håll. Naturvårdsverket lämnade denna synpunkt om fysisk påverkan orsakad av markavvattning i sitt yttrande 2015-05-04 över Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram m.m. ”*Intrycket är att problemen definieras enbart genom en tillämpning av de hydromorfologiska bedömningsgrunderna. Naturvårdsverket ser ett behov av en tydligare dokumenterad koppling mellan biologisk och fysisk påverkan, åtminstone på en generell nivå, men helst även på vattenförekomstnivå. Det är annars svårt att motivera synnerligen omfattande åtgärdsinsatser utifrån en mera ”mekanisk” beskrivning av fysisk påverkan på en allmän nivå, och inte utifrån ekologiska effekter kopplade till en viss form av påverkan.*”

Regeringen är i PM:en tydlig med att för att bedöma om en åtgärd inte orsakar försämring av en MKN så gäller kvalitetsfaktorgränserna i HVMFS 2013:19. Men det går inte att hitta att regeringen har preciserat att även kravet att följa/uppnå en MKN gäller på kvalitetsfaktornivå. Tvärtom är det noterbart att på s. 181 i PM:en står att bedömningsgrunderna tjänar som vägledning för vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Det kan tolkas som att regeringen inte har godkänt HaV:s uppfattning i denna fråga.

Regeringen ställde följande tänkvärda fråga till HaV med anledning av vattenmyndigheternas reviderade förslag till åtgärdsprogram:

”8. Anser HaV att det framgår hur åtgärdsförslagen avseende förändrade habitat genom fysisk påverkan har motiverats, utifrån syftet att de ska leda till statushöjningar av biologiska kvalitetsfaktorer? Förekommer det åtgärdsförslag för vilka det är svårt att i genomförandedet, kvantitativt eller kvalitativt, förutse respons på biologiska kvalitetsfaktorer, avgörande för att följa god ekologisk status? Beskriv i förekommande fall”



HaV:s yttrande 2016-03-07 är kort men möjligen upplysande. HaV skriver att de biologiska bedömningsgrunderna saknar känslighet som visar på minskad fysisk påverkan och förbättrat habitat. Däremot med hjälp av expertbedömningar enligt 2 kap 13 § påvisas samband.

Regeringen behöver gräva lite djupare i vad och vem som bestämmer den faktiska innebörden av en MKN. Det förefaller som att tolkningsutrymmet förskjutits till att handla om riktad tillämpning av kvalitetsfaktorgränserna i bilaga 3(12 §) eller en expertbedömning (13 §). Vad betyder egentligen villkoret att följa/uppå en MKN? Är de biologiska parametrarna överspelade, när det gäller verksamheter med fysisk påverkan? I vilken mån ska MKN bedömas utifrån kvalitetsfaktorerna i bilaga 3? I vilken grad kan verksamhetsutövaren komma med en egen expertbedömning? Eller är det så enkelt, att utifrån omständigheterna utgör vissa adekvata kvalitetsparametrar underlag och stöd för expertbedömningar?

SVAF föreslår att med de rådande vetenskapliga osäkerheterna för orsakssambanden mellan hydromorfologiska förändringar och de biologiska kvalitetsfaktorerna bör regeringen föreskriva att 12 § tas bort. Dessutom bör de för hydromorfologin detaljerade bedömningsgrunderna inte ligga i en föreskrift utan i en vägledning-typ bilaga C i Naturvårdsverkets handbok 2007:4-, eftersom de är föränderliga, utgör myndighetens tolkningar och bara ska stödja expertbedömningar.

#### **7.4 Klassificering av vatten**

##### ***Kraftigt modifierade eller konstgjorda vattenförekomster***

##### ***Grund för förklarande av KMV***

Ett moment i KMV-klassningen är att bedöma om miljöförbättrande åtgärder i vattendraget har betydande negativ påverkan på befintliga verksamheter vid vattendraget. EU menar att man först gör en lokal bedömning av både miljön och verksamheterna där. HaV har tillsammans med Energimyndigheten kommit fram till att påverkan på en enskild vattenkraftanläggning ska värderas utifrån anläggningens betydelse för den **sammanlagda** elproduktionen i Sverige. Vattenförvaltningens åtgärdsplaner för 2016–21 anger att bara vattenförekomster med vattenkraftverk med en effekt över 1,5 MW kan komma ifråga för KMV-klassning. 1700 småskaliga anläggningar har lägre effekt och har per definition ingen samhällsnytta och kan därför enligt HaV.s vägledningar och sedan vid länsstyrelsernas klassningar av vattenförekomsterna inte bli aktuella för KMV-bedömning. Detta gäller också dikningsföretag.

##### SVAF:s sammanfattade kritik

- Sverige bestämmer miljömålen för vattenkvaliteten, inte EU
- EU-rätten ska inte användas som ett svepskäl för att kunna ställa orimliga och oförnuftiga krav på olika verksamheter
- EU-rätten ska inte användas som ett svepskäl för att vi inte ska utvärdera vilka miljömål och miljökrav som är rationella att ställa
- Feltänkt att vid bedömningen om ”betydande påverkan på verksamheten” bara utgå från påverkan på hela landets elproduktion. Att ensidigt inrikta lagen på den nationella nytta och den lokala påverkan är ett svenskt politiskt ställningstagande
- Det är inte rimligt att KMV-klassningen, utom där det finns vattenkraft >1,5 MW, ska förhalas till nästa vattencykel.
- Anmärkningsvärt att det andra länder klarade av till 2009; det tar till 2021 i Sverige.

## SVAF:s förslag på ändringar

- KMV och undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav bör analyseras och diskuteras med utgångspunkt i deras funktioner som de enda redskapen för att anpassa miljökraven efter vad som är rimligt.
- HaV behöver skriva om KMV-vägledningarna och ta bort hänvisningar till den nationella energistrategin
- Vid KMV-samrådet 1 februari-30 april 2018 om förslag till miljökvalitetsnormer (god ekologisk potential) måste alla vattenförekomster med vattenverksamhet oavsett storlek prövas.
- Tillämpa CIS Guidance document No. 4 för klassificering av vattenförekomster som KMV.
- Först prövas den lokala nyttan och därefter den nationella nyttan av en verksamhet
- Möjliggör lokala avvägningar miljönytta, vattenkraft, kulturvärden, översvänningsrisker, vattentillgång, fosforretention.

Det första momentet för att bedöma om en vattenförekomst kan prövas för att KMV-klassas är att undersöka om vattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt förändrad på grund av mänsklig verksamhet. HaV:s ”Vägledning för kraftigt modifierade vatten” (rapport 2015:9) anvisar följande riktlinjer. Bedömningsgrunderna för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer (HVMFS 2013:19, bilaga 3) gäller.

- Bedömningen av väsentligt förändrad karaktär bör utgå från när ekologisk status är sämre än god, och där orsaken i första hand har berott på kvalitetsfaktorerna för **hydrologisk regim**/hydrografiska villkor och **morfologiskt tillstånd**. När dessa kvalitetsfaktorer motsvarar **otillfredsställande eller dålig status** är vattenförekomstens karaktär väsentligt förändrad
- Bristande **konnektivitet** kan innebära väsentlig karaktärsförändring. I många fall, om det förekommer en total barriär i vattenförekomsten, leder detta till betydande påverkan på ekologisk status på grund av fragmentering av populationer, avsaknad av viktiga habitat under livscykeln, genetisk utarmning m.m. I sådana fall bör konnektivitet vara klassificerad till **otillfredsställande eller dålig status** för att vattenförekomsten ska anges som att vara väsentligt ändrad i karaktär.

Dessa skrivningar bör motsvara rekvisitet ”substantially changed” i CIS Guidance document no 4: “Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies”. Dessa underlag borde finnas i VISS, men länsstyrelsernas ambitioner varierar. Konnektivitet och en del morfologiska parametrar har länsstyrelserna klassat på rummet via kartor och dammregister. För klassning av avvikelser från den naturliga hydrologiska regimen behövs platsspecifika uppgifter om vattenreglering. De morfologiska uppgifterna anknyter främst till markavvattning och dikningsföretag.

Det andra momentet ska identifiera om åtgärderna för att uppnå god ekologisk status har en betydande negativ påverkan på verksamheten. Det är här som vägledningarna avviker från

CIS-dokumentet. HaV 2015:9 börjar med att ”*Det kan vara lämpligt att beakta de negativa effekterna på lokal nivå, eller alternativt, på lokal nivå i relation till betydelsen på regional eller nationell nivå.*” CIS-dokumentet skriver att bedömningen ska starta på lokal nivå och sedan gå vidare med större skalor. Så långt är skillnaden inte så stor.

Med HaV 2016-06-02 ”Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på vattenförekomster med vattenkraft” har den nationella energistrategin bakats in i texten.

- Sammantaget behövs det **en bedömning i varje enskilt vattenkraftverk och vattenförekomst** för att avgöra om det förekommer väsentligt ändrad karaktär, vattenkraftverkets värde i energisystemet och **om åtgärder för att nå god ekologisk status innebär betydande negativ påverkan på verksamheten.**
- **Gränsen för betydande påverkan på produktionen behöver fastställas på nationell nivå** och kräver samordning mellan vattenmyndigheterna. Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten har i ett gemensamt projekt undersökt denna fråga och konstaterat att gränsen för betydande negativ påverkan för produktionen av elenergi är för närvarande vid 1,5 TWh (Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten (2014).

Kopplingen mellan KMV-vägledningen och regeringens nationella prövningsplan är uppenbar. I de av vattendelegationerna beslutade förvaltningsplanerna står som grund för förklarande av KMV. ”...*Förutsättningen är också att god ekologisk status inte kan nås utan en betydande påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten. I bedömningsförfarandet av KMV kopplat till vattenkraft avses här den sammanlagda produktionen av el från vattenkraft i Sverige*”. Vattendelegationerna har följt upp ER 2016:11 med att i VM:ernas åtgärdsprogram 2016–2021 besluta om detta konstaterande

..... att åtgärder vid kraftverk i kraftigt modifierade vatten kan få en stor effekt på den nationella årsproduktionen av el. Även åtgärder i de medelstora till storskaliga kraftverken som ligger i vatten som inte är utpekade som KMV kan få en viss påverkan på den totala produktionen av el från vattenkraft. Det som också är tydligt är att **åtgärder i de små vattenkraftverken inte ger en väsentlig påverkan på den totala produktionen av el. All balans- och reglerkraft av betydelse ligger inom kraftverk med installerad effekt > 1,5 MW.**

En projektrapport ”Challenges of implementing the EU Water Framework Directive in relation to hydropower in Sweden”, 2017-01 från Stockholm Environment Institute diskuterar tillämpningen av KMV i Sverige. Bara drygt 4 % av vattenförekomsterna är klassade som KMV, vilket är bland det lägsta inom EU. Möjligheten att KMV-klassa är klart underutnyttjad. Med en större tillämpning av RDV:s möjligheter skulle en bättre balans uppnås mellan miljömål och andra samhällsintressen.

**Hur bör en vägledning för KMV-klassning utformas för att ta hänsyn till nuvarande påverkande verksamheter?** KMV-klassningen är formellt inget undantag, utan ska göras i samband med den ordinarie karaktäriseringen. Klassningen som KMV/icke KMV är betydelsefull. Småskalig vattenkraft är inte bedömd som en verksamhet som drabbas av betydande påverkan, om restaureringsåtgärder krävs för att nå god ekologisk status (GES). Den nationella strategi för vattenkraft och miljö som togs fram av Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten under 2014 har fått juridisk betydelse. KMV-klassningar och nyttoavvägningar görs enligt energistrategin. Förutsättningen är att god ekologisk status inte kan nås utan att det sker en betydande påverkan på verksamheten. Med verksamheten avses

här den sammanlagda produktionen av el från vattenkraft i hela Sverige. Inte heller markavvattningsföretag har klassats som en verksamhet, som påverkas på ett betydande sätt. MKN, som fastställs genom VM-föreskrift gäller utan möjlighet att överklaga. Beslutet om god ekologisk status i.st.f. god ekologisk potential gäller till dess att vattendelegationerna beslutar ändra.

Nyttan av en verksamhet ska bedömas utifrån både ekonomiska och sociala aspekter. Det kan vara på lokal, regional eller nationell nivå. Det är fullt möjligt att först pröva den lokala nyttan och därefter den nationella nyttan av en verksamhet. EU understryker att påverkan samt skraddarsydda lösningar måste bedömas utifrån varje enskild vattenförekomst. Att bedöma verksamheten utifrån nationellt perspektiv på produktionsvolymerna måste starkt ifrågasättas. Det är dags att skrota tankarna bakom den nationella energistrategin, särskilt om den kommer att ge avtryck i en nationell prövningsplan.

Hur stor produktionsminskning ska en verksamhetsutövare tåla? Ingen klar definition föreligger om vad som är betydande negativ påverkan i det individuella fallet. Helt uppenbart innebär återkallande av tillstånd och utrivning av en vattenanläggning en betydande negativ påverkan på verksamheten. Inom ramen för god ekologisk potential kan bara villkorskrav ställas som inte medför betydande negativ påverkan på verksamheten.

Under perioden 1 februari-30 april 2018 ska vattenmyndigheterna genomföra samråd om förslag till miljö kvalitetsnormer (god ekologisk potential) för vattenförekomster som förklarats som kraftigt modifierade (KMV) på grund av storskalig vattenkraftsverksamhet. Förslagen tas fram i vattenmyndigheternas projekt avseende åtgärdsplaner för vattenkraft i kraftigt modifierade vatten. Projektet ska också se över om ytterligare vattenförekomster bör föreslås som KMV. Detta gäller då för de vattenkraftverk med installerad effekt > 1,5 MW som nu ligger inom vattenförekomster som ska uppnå miljö kvalitetsnormen god ekologisk status. Nyttan för styr- och reglerkraft ska vägas in.

I förvaltningsplan 2016–2021 lovar vattenmyndigheterna ingen bestämt om hur småskalig vattenkraft och andra verksamheter ska behandlas betr. KMV eller undantag. Det är mycket märkligt att det andra länder klarade av till den första vattencykeln; det klarar inte myndigheterna i Sverige av förrän -förhoppningsvis- till den tredje vattencykeln. Något radikalt behöver hända. Det är inte rimligt att KMV-klassningen, utom där det finns vattenkraft > 1,5 MW, ska förhållas till nästa vattencykel

SVAF föreslår att HaV snarast ändrar i sina KMV-vägledningarna så alla vattenkraftsverksamheter och alla dikningsföretag, där vattenförekomsten är väsentligt fysiskt påverkad av människor, utan begränsning ska kunna bli föremål för KMV-prövning. Kriterierna måste beakta alla mänskliga verksamheter som kan få en betydande påverkan om god ekologisk status ska uppnås. I varje enskild vattenförekomst behöver vattenkvalitetsmålen mer eller mindre avvägas mot all kraftproduktion, översvänningsrisker, markdränering, kulturvärden, vattentillgång, fosforretention. Ny vägledning tas fram så att den kan tillämpas vid VM:ernas samråd i början av 2018. CIS Guidance document no 4 bör tillämpas i största möjliga utsträckning.

Kriterier kan hämtas från andra länder, som fått dem godkända av EU-kommissionen. Exv. Storbritannien har beslutat om enkla kriterier för att inledningsvis klassa vattenförekomster

som KMV. Sedan vidtar en dialogprocess med ”stakeholders”. Det finns andra verksamheter än kraftproduktion att ta hänsyn till. I UK är den klart viktigaste mänskliga påverkan att ta hänsyn till "Flood protection, land drainage and land use" därefter kommer “Water storage and supply, including power generation”

Prioritised Water Bodies were assessed against each of five threshold rules to assess for the presence of a range of specified uses:

a. Is the length of riverine (50k data) water body that is urbanised  $\geq 75\%$ ? If yes then it will be provisionally designated with a use of Urbanisation.

b. Is the % of riverine length designated for conservation (SAC/SPA, SSSI, NNR, LNR) within a water body  $\geq 25\%$  of the water body? If yes then the water body would be further looked at for potential wider environment use.

c. Does the water body contain an impounding reservoir that is in operation, with an impoundment height of  $>10\text{m}$ ? If yes then it will be provisionally designated due to purposes of water storage.

d. Is  $>60\%$  of the length of river used as a FRM asset (NFCDD risk class = high)? If yes then water body will be provisionally designated as HMWB due to purposes of Flood Risk Management.

e. Is  $>60\%$  of the water body used as a navigation or a port/harbour? If yes then water body will be provisionally designated as a HMWB for Navigation or for Ports/Harbours (Environment Agency - Updates to River Basin Management Plans – supporting Information September 2015 Artificial and Heavily Modified Water bodies: Designation and Classification)

Finland är ett annat bra exempel: Som en kraftigt modifierad vattenförekomst kan benämnas en å eller älv som genom uppdämning, rensning, invallning eller flyttning har förändrats på minst hälften av sitt lopp eller minst hälften av dess naturliga fallhöjd har dämats upp eller byggts ut. En kraftigt modifierad sjö regleras så att vintertid sänks vattenståndet mera än 3 m eller till minst hälften av sjöns medeldjup eller så minskar regleringen vattenarealen med hälften. Kustvatten vars naturliga förbindelse med havsvattnet har brutits genom uppdämning är också kraftigt modifierat (Åtgärdsprogram för vattenvården i Nyland 2010)

### **7.6.2 Ny verksamhet och tillfällig försämring**

Bindande normer med kvalitetsfaktorbedömning av icke-försämringsvillkoret leder till att undantag enligt 4.7 för nya projekt aktualiseras påtagligt. Weserdomen förutsätter att undantag medges, annars kan inte samhällsnyttiga projekt komma till stånd. SVAF tillstyrker förslaget att undantaget i art. 4.7 genomförs genom tillägg i 2 kap MB.

Det är anmärkningsvärt att det hittills enda avgörandet från EU-domstolen, där art. 4.7 har tillämpats, mål C-346/14 Schwarze Sulm, inte alls omnämns i motiveringen till den föreslagna undantagsbestämmelsen. Det är till exempel av intresse att notera att EU-domstolen i det målet ansåg att ett nytt kraftverk i ett outbyggt vattendrag med en årsproduktion om 15 Gwh, som motsvarade fyra promille av den österrikiska vattenkraftsproduktionen, vara ett allmänintresse av större vikt.

Någon HaV-vägledning för tillämpning av 4 kap 11§ vattenförvaltningsförordningen är inte framtagen. Naturvårdsverket hade en intressant vinkling i ett förslag på remiss 2008. Där stod:

*”Enligt 11 § andra stycket punkt 3 ska den nya verksamheten vara av stort allmänintresse. Denna bedömning kan sägas vila på två ben. Det ena är att väga samhällsnyttorna av att verksamheten genomförs mot de samhällsekonomiska konsekvenserna av att miljö kvalitetsnormen sänks eller till och med att status försämras. Det andra benet är att allmänhetens deltagande kan ses som ett viktigt instrument för att få ett mått på graden av samhällsintresse.*