

## Remiss yttrande avseende Promemorian Vattenmiljö och Vattenkraft för Värmland Dalslands Vattenkrafts Förening (VDVF) Dnr M2017 / 01639 /R

### Sammanfattning

PM:en är ett förslag från MED:s sida att hitta en lösning på i grunden två frågor, dels Sveriges införlivande av Ramvattendirektivet och dels ett införlivande av de slutsatser kring vattenkraften som Energiöverenskommelsen innebar. Förslaget kan enligt VDVF inte sägas uppfylla de slutsatser som framgår av Energiöverenskommelsen. Istället menar VDVF att det är uppenbart att det finns en bred politisk majoritet för att vattenkraften ska finnas kvar, oavsett storlek och kapacitet. Det nu aktuella förslaget riskerar att leda till ett stort antal utrivningar och nedläggningar av småskalig vattenkraft, vilket således är i direkt strid med Energiöverenskommelsen. Detta sammantaget leder till att VDVF anser att förslaget om ny lagstiftning måste göras om från grunden.

Den småskaliga vattenkraften har mycket stora positiva effekter för samhället och miljön. Dessa är:

- Lokalt producerad koldioxid snål förnybar energi.
- Dammar dämpar höga flöden och jämnar ut dessa vid exempelvis skyfall.
- Dammar fungerar även som fosfor- och slamfällor, vilket har en mycket stor positiv effekt för livet nedströms.
- Samtliga kraftverk har ett klart värde kulturhistoriskt. De flesta anläggningar bygger på verksamheter som kan ha anor så långt tillbaka i tiden som 1000 år eller mer.
- Vattenkraften är en del i möjligheterna för landsbygden att erbjuda villkor för fortsatt överlevnad.
- I befintliga anläggningar finns mycket stora möjligheter till teknikutveckling och annan forskning som kan dubblera produktionen. Detta leder till ökad andel förnybar energi och det är även möjligt att innovationsprodukter kan uppstå ur teknikutvecklingen.
- Med modern teknik, såsom tekniska lösningar som baseras på bredband, kan även småskalig vattenkraft få en stor betydelse för utbudet av balans- och reglerkraft vilket är en fråga som med vindkraftens utbyggnad kommer att få mycket stor nationell betydelse.
- I och med att de flesta anläggningar är så gamla så har livet och bebyggelsen runt anläggningarna kommit att anpassa sig efter dem. Hus är anlagda vid vattenlinjer som inte skulle existera utan kraftverkens dammar. Om dammar och kraftverk rivs ut kommer det leda till mycket negativa effekter i form av minskade fastighetsvärden, minskad inflyttning m.m.

- Turismen och rekreativsmöjligheter runt kraftverken och dammar/sjöar är en resurs som är beroende av att kraftverken finns kvar.

Den nu aktuella PM:en har överhuvudtaget inte alls berört dessa omständigheter och det är en uppenbar brist i PM:en.

Den lösning som föreslås kommer också att med stor säkerhet leda till mycket stora effekter för det svenska samhället. Detta då frågan om vattenkraft inte bara handlar om ett antal kraftverksägare och deras villkor för verksamhet. Hela det svenska samhället är planerat och uppbyggt kring att fördämningar är gjorda på olika sätt. Vidare har vattenkraftens fördämningar en ytterst stor samhällsnytta i form av att minska risken för översvämning. Stora utrivningar kommer därför medföra klara samhällsproblem av vars storlek det är svårt att ens överblicka. För de två län som ingår i VDVF, Värmland och Dalsland, skulle utrivningar av vattenkraften medföra enorma utmaningar för framförallt de kommuner som drabbas av ökade mängder vatten som måste hanteras vid stora växlingar i väder och regnmängder. Detta leder till att det även på ett övergripande plan finns klara skäl att omarbete och förändra det förslag som är framlagt.

Det förslag som nu ligger till grund för bedömning innehåller regler som på flera punkter även kan sägas allvarligt inskränka den grundläggande rätten till prövning av beslut som påverkar negativt och omotiverade inskränkningar av äganderätten. Utöver detta tillkommer en rad lagtekniska frågetecken och omotiverade lösningar som sammantaget leder till att förslaget inte kan hanteras på annat sätt än att det måste utredas klart mera allsidigt och analyseras ur flera aspekter. Förslaget kan därför inte annat än avstyrkas av VDVF.

En mycket central fråga, och som i grunden inte behandlas i PM:en, är den s.k. branschfonden som ska upprättas. Denna fond ligger utanför PM:en men är ändå en del i det totala lagförslaget. Detta då varje verksamhetsutövare, särskilt när det gäller småskalig vattenkraft, kommer att vara beroende av fondens resurser för att klara kommande domstolsprövningar. Att då, som i detta fall, inte analysera konsekvenserna av fonden och hur den kan komma att slå mot verksamhetsutövarna för det fall att dessa nekas ersättning är ett grundläggande fel i PM:en. Vidare beaktas inte alls vad som händer den dag som fondens medel är slut vilket måste anses vara ett direkt krav på kommande lagstiftning.

VDVF vill i detta sammanhang poängtera att föreningen på intet sätt motsätter sig att vattenkraften ska ha tillstånd som tillser att inte miljö, natur och människan påverkas negativt. Detta är i grunden en självklarhet som inte ifrågasätts. Detta kan dock inte ske på vilka premisser som helst och det kan aldrig accepteras att det finns risk för att den småskaliga vattenkraften offras för att gynna vissa andra verksamheter och intressen. En rimlig och rättvis avvägning av intressen är det enda som kan komma på fråga och det förslag som nu ligger för handen lever tyvärr inte upp till detta. Det är därför som VDVF avstyrker aktuellt förslag.

VDVF har dock även detaljgranskat aktuellt förslag och har följande detaljerade synpunkter på förslaget. De rubriker som används är samma som används i kapitel 10 i PM:en.

## Detaljsynpunkter

### *Moderna miljövillkor*

Det som föreslås här är i grunden att alla vattenkraftverk i Sverige ska ha tillstånd enligt miljöbalken. Detta får anses följa av Energiöverenskommelsen och logiken i förslaget i denna del går därför inte att ifrågasätta. Man kan argumentera för att de anläggningar som har stöd i gamla tillstånd från vattenlagen (ÄVL och NVL) via promulgationslagen redan har tillstånd enligt miljöbalken. VDVF anser i grunden att anläggningar med äldre tillstånd och rättigheter är att jämställa med miljöbalkstillstånd. Detta är en dock diskussion som har förts länge men det synes vara en fråga om man från politiskt håll redan anser vara överspelad. Således får man utgå från att det som är klarlagt är att alla anläggningar ska ha ett tillstånd enligt miljöbalkens regler.

Dock är nästa del av förslaget, att det ska finnas en tidsbegränsning om 20 år, ytterst svårt att se grunderna för. Energiöverenskommelsen nämner inget om att detta ska vara en del av de nya reglerna, det talas endast om moderna tillstånd. Detta kan rimligen endast avse att alla anläggningar får miljöbalkstillstånd. Varför det ska vara nödvändigt med en tidsbegränsning är direkt oklart, det finns i grunden inga argument för det. Det talas i PM:en om att detta krävs för att tillstånden ska vara moderna. Detta är dock ett svagt argument, att inom en tillståndsgiven verksamhet enligt miljöbalken i lag ange hur långt ett tillstånd räcker är relativt ovanligt. Det förekommer i sektorslagstiftningen vid exempelvis naturgasledningar enligt naturgaslagen och vissa nätkoncessioner enligt ellagen. Detta har dock i grunden med att göra med tekniska förutsättningar, den tekniska livsåldern för de aktuella typerna av verksamheter är i paritet med de tidsramar som brukar anges. När det gäller vattenkraft så finns inte detta behov överhuvudtaget. Den grundläggande tekniken för utvinning av energi har ändrats väldigt lite de senaste hundra åren och kommer så säkerligen att förbli inom överskådlig tid. Teknikförändring sker kontinuerligt men det handlar mera om mindre delar av anläggningen eller förbättringar av kapaciteten att utvinna energi. Med kontinuerligt underhåll är tekniken för utvinning av energi så pass stabil att en anläggning kan hålla minst 50 år. Det finns således inget som helst tekniskt behov av att med 20 års cykler i lag ange att omprövning ska ske.

De argument som framförs om behovet utifrån uppfattningen att det krävs för att leva upp till EU:s lagstiftning är också i grunden ihålliga. Det som nu föreslås är regler som bedöms medföra att Sverige lever upp till ramvattendirektivet (RDV). Oavsett hur man ser på om så är fallet eller inte så måste konsekvensen vara att om tillstånd meddelas enligt miljöbalkens regler för alla Sveriges vattenkraftverk så är det en del i uppfyllandet av RDV. Varför det då skulle krävas kontinuerliga uppdateringar kan inte sägas följa av RDV i sig. Det som möjligen kan anföras här är frågorna om miljö kvalitetsnormerna för olika vattendrag, att det ständigt pågår en verksamhet från myndigheterna som leder till ökade kunskaper. Tanken måste då rimligen vara att genom att ha kontinuerlig prövning så kommer de nya kunskaperna in. Detta är dock en

fråga som det är oerhört svårt att veta om det faktiskt sker en utveckling. Det är ingen som vet vilka nya regler som kan komma från EU som träffar vattenkraften än mindre vilka effekter dessa kommande regler kan få. Den nya kunskapen om ett vattendrag kan vidare även på andra sätt komma miljön till gagn. Det kan exempelvis ske i form av att regeringen, precis som det föreslås i PM:en, ges möjlighet att utfärda förordningar på området. Detta ger således en direkt återverknings för verksamhetsutövaren. Vidare kan inom ramen för kontrollprogrammet för ett vattenkraftverk, ett villkor som ofta förekommer, frågor som behandlar teknik- och kunskapsutveckling regleras. Eftersom det är länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för verksamheten ges här således en direkt återverkan för verksamhetsutövaren utan att man för den skull måste vart 20 år ompröva sin anläggning.

Vidare i denna del av förslaget finns skrivningar som är svåra att förstå motiven till. Det anges att vid första uppdateringen så 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 det ytterst svårt att överblicka. Även för en verksamhetsutövare innebär dessa delar att det på förhand är 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.

Sammantaget så måste anses att det är direkt olämpligt med den tidsbegränsning som föreslås. Om man från lagstiftarens håll vill få till moderna miljövillkor som det talas om är det mera lämpligt att knyta det hela till att samtliga anläggningar ska ha villkor meddelade enligt miljöbalkens regler. Detta torde rimligen uppfylla de krav som anges i Energiöverenskommelsen och ger även möjlighet för domstolarna att meddela de villkor som krävs för respektive verksamhet.

### *Nationell plan för moderna miljövillkor*

Den nationella planen för moderna miljövillkor får anses vara grundstenen i det förslag till nya regler som presenteras i PM:en. Lösningen saknar motstycke inom miljörätten, åtminstone inom modern tid. Det är således i grunden en helt ny lösning som ska sjösättas av lagstiftaren. Att skapa en ordning för när de olika kraftverken ska prövas är i sig inget fel, det är troligen det mest rationella så den grundläggande tanken är det inget fel på. Vidare får det anses vara en både motiverad och välkommen lösning att det skapas en nationell överblick. Detta då det i dagsläget finns alltför omfattande skillnader mellan de olika delarna av landet. I södra Sverige är det i dagsläget en enorm skillnad på de olika länsstyrelsernas bedömning av när och på vilket sätt som olika vattenkraftverk ska föreläggas att söka tillstånd. Den nationella planen kommer rimligen att helt ta bort detta osäkerhetsmoment vilket är ytterst välkommet.

Det som dock väcker mycket stora farhågor och frågetecken är på vilket sätt som den aktuella planen ska tas fram och vad som ska ligga till grund för planen. Vad gäller det sistnämnda så talas det initialt i PM:en om största möjliga miljönytta. Detta är ett begrepp som är svårt att men

som verkar gå ut på att när den nationella planen tas fram så ska nyttan för miljön avgöras utifrån bedömningar från de miljövärdande myndigheterna. Detta innebär rimligen att det antingen kommer att ta mycket lång tid att ta fram planen då varje vattendrag måste analyseras noggrant eller så kommer arbetet enbart utgå ifrån det som redan är känt utifrån Vattenmyndighetens arbete med kartläggning av vattendrag samt HaV:s arbete på området. Dessa kartläggningar och bedömningar finns det en omfattande kritik emot från den småskaliga vattenkraften och VDVF:s sida. Detta då de bedömningar och kvalificeringar som har gjorts är satta på ett sådant sätt att den småskaliga vattenkraften i grunden kommer att få stora problem att nå upp till de villkor som kommer att ställas. Vidare anges i PM:en att begreppet största möjliga nytta för miljön ska vägas emot det lika svårtydda begreppet minsta möjliga inverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Hur denna avvägning ska gå till och vilken del som har den största betydelsen framgår inte. Dock har när det gäller ovan sistnämnda begrepp, den negativa påverkan, så kan konstateras att det är frågan om en definition som effektivt kommer att medföra att den småskaliga vattenkraften missgynnas. Detta då det talas om att nationell tillgång på vattenkraftsel och att man relaterar detta till rapporten ER 2016:11 framtagen av HaV, SvK och EM. Denna rapport klargör att i ett nationella perspektiv är det endast de mycket stora kraftverken som har betydelse vad gäller reglerkraft. Den småskaliga vattenkraften saknar i detta perspektiv helt betydelse och konsekvensen av förslagen måste då rimligen bli att för dessa mindre kraftverk finns inget motargument mot de naturvärdande, de sistnämnda argumenten vinner alltid.

En sådan lösning kan inte anses vara i paritet med Energiöverenskommelsen som snarare får sägas värna om ALL vattenkraft oavsett kapacitet. Den småskaliga vattenkraften har även ett lokalt mycket stort bidrag för reglerförmågan, något som det måste tas hänsyn till. Vidare innebär den småskaliga vattenkraften en oerhörd tillgång för självförsörjningen och krisberedskapen i elnätet, egenskaper som måste beaktas vid de aktuella bedömningarna men som inte ens nämns i PM:en. Det talas senare om att det inte ska ske en minskning av reglerförmåga och tillgänglig effekt. Detta är således argument i rätt riktning. Såsom reglerna föreslås se ut är dock det en kraftig risk att det kommer att bli en tung övervikt mot naturvärdande argument för de småskaliga vattenkraftverken som leder till en brant uppförbacke för verksamhetsutövaren vid en prövning. I denna del måste alltså rubriken och de regler som tagits fram vad gäller grunderna för planen utvecklas. Det som bör införas är att bedömningar av reglerförmåga och kapacitet ska göras lokalt och var för sig, inte övergripande utifrån gamla analyser på nationell nivå. Vidare ska det klargöras att, med grund i vad som måste anses framgå av Energiöverenskommelsen, vikten av vattenkraften vid framtagandet av den nationella planen har överhanden jämfört med de naturvärdande elementen. Står det och väger mellan intressena så ska fortsatt vattenkraftsproduktion prioriteras. På annat sätt går det inte att tolka Energiöverenskommelsen.

Vikten av att planen blir rätt styrks av det faktum att den ska vara vägledande när det blir dags för prövningar och i myndigheternas tillsyn. Vad som menas med vägledande rent konkret är vagt angett, det kan uppstå klara tolkningsproblem här. Såsom skrivningen är gjord i PM:en så bör det rimligen vara så att den nationella planen får i den enskilda prövningen ungefär samma

status som en översiktsplan har vid frågor som gäller bygglov strandskyddsdispens för s.k. LIS-områden. Med tanke på de oklarheter som finns i hur reglerna kring sistnämnda fråga tolkats av mark- och miljödomstolarna så måste det i lag eller åtminstone i förarbetena tydligt anges på vilket sätt som den nationella planen är vägledande. Kan inte tillstånd meddelas för en verksamhet om den strider emot minsta del av den nationella planen? Eller är det möjligt att enbart se planen som en mera allmän uppfattning som i sig har ett lågt bevisvärde i den enskilda prövningen? Detta är inte klarlagt med tillräckligt önskvärd tydlighet och kommer med stor sannolikhet att leda till praktiska problem. Detta hänger ihop med nästa del, om hur planen antas, då det riskerar att uppstå en situation där verksamhetsutövaren blir låst av bedömningar som är gjorda helt utan dennes inflytande och som denne saknar möjlighet att överklaga. Detta är i sådant fall en lösning som är ytterst problematisk ur ett legalitetsperspektiv.

För det sätt som den nationella planen ska tas fram är uppenbarligen helt utan verksamhetsutövarens inflytande. De naturvårdande myndigheterna ges i princip helt fritt spelrum här, endast SvK kan anses vara en myndighet som företräder andra intressen och deras röst riskerar helt klart att drunkna i övriga myndigheters tyckande. Det talas även om att intressegrupper ska få möjlighet att uttala sig om förslaget till plan men den enskilde verksamhetsutövaren verkar vara helt bortglömd. Att den enskilde inte ens ska få yttra sig i frågan, såsom det verkar, är ytterst stötande och kan inte anses vara i linje med allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det är ju frågan om ett beslut från myndigheter som kommer att få direkta effekter för den enskilde. Att denna person inte ens skulle ha rätt att yttra sig är således ytterst felaktigt och en del av förslaget som måste göras om. Vidare så anges att gången för planen är att den ska antas av myndigheterna gemensamt, finns en oenighet så ska den redovisas till regeringen. Regeringen har då sex veckor på sig att agera om man så vill. Detta är en reglering som får anses vara oerhört ofördelaktig för den enskilde. Denne har således ingen rätt att överklaga planen, något som skulle kunna anses vara i strid med både EKMR och Regeringsformen vad gäller möjlighet att överklaga beslut som berör enskild. Att regeringen skulle komma att överpröva beslut tagit av de statliga myndigheterna får ses som i grunden otroligt, så länge inte de inblandade myndigheterna har kommit fram till en något så när konsensus så kommer det med all säkerhet räcka för regeringen. Med tanke på de mycket långtgående följder detta kommer att få för den enskilde måste ett överklagande till domstol kunna göras. Detta bör lämpligen vara så att ett överklagande anges kunna ske till mark- och miljödomstolen. Det som ska kunna överklagas är de delar av planen som omfattar det enskilda kraftverket som en verksamhetsutövare har. En förutsättning är då således att kraftverket ingår i planen. Talerätt ska i ett sådant läge endast föreligga för verksamhetsutövaren, då det är denne som beslutet angår. Organisationer som företräder miljövårdande intressen har redan fått sina intressen företräda varför det enbart ska vara upp till verksamhetsutövaren om överklagande ska ske eller inte. Det är således från ett legalt perspektiv frågan om en prövning som är så pass speciell att särskilda regler gör sig nödvändiga.

Man kan argumentera för att möjligheten att överklaga planen förstör dess syfte, att snabbt skapa en helhet för de kommande prövningarna. Det är dock en total nödvändighet att möjligheten till överklagande finns med tanke på vilken central plats som den nationella planen

kommer att få. Att planen delvis riskerar att försenas är således en lösning som måste tillåtas och accepteras.

### *Sakkunniga företräder den nationella planen*

Det föreslås således att en sakkunnig ska företräda den nationella planen vid målen i domstolen. Det framgår inte helt tydligt men det får antas att skälet är att lagstiftaren vill säkerställa att planen får ordentligt genomslag i prövningen av en enskild anläggning. Varför den sakkunnige faktiskt behövs är dock ytterst oklart anser VDVF. Planen ska ju i detta läge redan vara framtagen och beslutad. Domstolen borde därefter rimligen själva kunna beakta vad som anges i de dokument som är kopplade till planen. Som det är nu framstår det endast som att den sakkunnige kommer att bli en ytterligare part i målet som sökanden dessutom måste betala för. Än mera så då det anges att den sakkunnige skulle 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 av domstolen utsedd sakkunnig så bör inte jävsproblematik vara en aktuell fråga. Här blir det direkt uppenbart så att en anställd vid exempelvis Kammarkollegiet kommer att 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 istället för att denne alls ska kunna fylla en funktion vara helt obunden såväl till sökanden som de myndigheter som tagit fram planen.

Sammantaget så kan inte VDVF 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, vilket torde inkludera planen, redan finns. Skulle det ändå anses finnas ett behov av sakkunniga så ska dessa uppdrag inte tilldelas tjänstemän på de myndigheter som tagit fram planen eller på annat sätt är delaktiga i besluten.

### *Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna*

Den grundläggande regeln i miljöbalken är att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att ansöka om tillstånd, dispenser och liknande. Dock måste man i detta fall vara medveten om att det är en klar skillnad på de vattenverksamheter som är föremål för nu aktuell lagstiftning och andra företeelser som regleras av miljöbalken. Den småskaliga vattenkraften har i princip uteslutande producerat vattenkraft under mycket lång tid, i flera fall under över 100 år. Tidigare har på många ställen vatten använts på annat sätt vilket gör att man får en historik som kan sträcka sig bak till medeltiden. Under all denna tid har verksamheten haft godkännanden i enlighet med den tidens lagstiftning och/eller normgivning. Staten som helhet har alltid generellt ansett att den verksamhet som bedrivs är positiv för landet och vattenkraften har i princip aldrig ifrågasatts förrän nu. Det är vidare så att frågan om behovet av moderna miljövillkor är en allmän bedömning som har gjorts av lagstiftaren, verksamhetsutövaren bryter



inte mot några egentliga regler för sina verksamheter. I ett sådant läge är det på sin plats att överväga om det verkligen ska vara verksamhetsutövaren som har ansvaret för att driva och bekosta omprövningen för vattenkraften.

Detta särskilt som det framträder information som pekar mot att kommande krav på utredningar kommer att ställas mycket högt. Myndigheter såsom Länsstyrelserna och HaV har indikerat att deras uppfattning är att verksamhetsutövaren ska utreda även sådana frågor som biotopkartering av vattendrag. Detta är frågor som i dagsläget faller på myndigheter men som det finns tecken på att myndigheterna vill vältra över på verksamhetsutövaren. Bara biokarteringen skulle leda till våldsamt ökade kostnader som inte kan anses vara i paritet med vad som är rimligt. Detta visar enligt VDVF på att det måste till en seriös diskussion kring vad som faktiskt kan åläggas verksamhetsutövarna och vad som ska vara statens ansvar i kommande prövningar.

### *Miljökonsekvensbedömning*

Det anges i denna del att en omprövning inte medför krav på MKB, vilket i sig är positivt anser VDVF. Dock anges att detta inte påverkar domstolens möjlighet att kräva in utredningar som behövs för bedömningen av omprövningen. Såsom denna del är formulerad så innebär det att domstolen i praktiken kan begära minst lika mycket information som vid en vanlig MKB. Då skrivningen är öppen för tolkning medför det också att det kan skilja mellan olika domstolar och från fall till fall hur mycket information som krävs. Detta är inte rättssäkert och det bör införas mera konkreta regler. Att inte en MKB erfordras är korrekt och med tanke på den plan som ska tas fram och som dessutom en sakkunnig ska företräda så saknas i grunden några större behov av ytterligare utredningar. Det torde istället vara tillräckligt att VU inkommer med mera orienterande information på samma sätt som vid anmälningsärenden till länsstyrelsen. En sådan lösning torde även harmoniera bättre med hela grundtanken med det nya systemet. Således bör frågan om möjligheten för domstolen att begära in information konkretiseras och en koppling göras till anmälningsförfarandet enligt miljöbalken.

### *Tillståndsprovning får vänta tills det är dags för provning enligt den nationella planen*

Denna del av förslaget är glädjande, den innehåller ett effektivt slut på alla de förelägganden som länsstyrelserna runt om i landet har ägnat sig åt de senaste åren. Det faller sig naturligt att denna lösning skapas, om en verksamhet väntar på att prövas enligt den kommande planen finns det självklart inget som föranleder att verksamheten som sådan kan ifrågasättas i dagsläget. Den grundläggande delen av denna regel är således bra och VDVF anser att det är ett positivt förslag.

Dock finns en skrivning i aktuellt avsnitt som behöver adresseras. Det anges att rätten att fortsätta driva verksamhet i väntan på provning ska gälla för verksamheter som "kommit till på lagligt sätt". Vad som läggs i denna skrivning är mycket oklart och det måste här tydliggöras så att inte oklarheter vid tolkningen uppstår. Menas det att detta bara gäller verksamheter som har laglighetsprövats så är det en mycket stor del av alla anläggningar som hamnar utanför, vilket vore djupt felaktigt. Överhuvudtaget finns inget skäl att begränsa sig i denna del, det ska

istället anges att all verksamhet som omfattas av lagstiftningen, d.v.s. vattenkraftsproduktion, ska anses omfattas av regeln.

Lagstiftaren har även begärt kommentarer på möjligheten att även ha regler som gör att andra typer av vattenverksamheter ska kunna anmälas i väntan på prövning. Detta får enligt VDVF anses vara en bra lösning. Det som kan tänkas avses med en sådan regel är andra typer av dammar och installationer i vatten där ingen kraft produceras. S.k. flottningsdammar och dammar för avvattning i skogsområden är vanliga i stora delar av landet och de har generellt liknande problem förknippade med sig som vattenkraften när det gäller tillstånd och laglighet. Det får därför anses finnas mycket starka skäl för att införa liknande regler för dessa verksamheter. När det gäller markavvattning kan man även överväga att även dessa ska omfattas av de nu aktuella reglerna. Dock är markavvattningar klart skilda från vattenkraften, dels i hur de normalt prövas och dels i de frågor som uppkommer. Det får därför anses mera vanskligt att ta in även dessa verksamheter i de nu aktuella reglerna, det är troligen inte lämpligt.

#### *Miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning av verksamheter som kommit till på lagligt sätt*

Att det klargörs i lag vad som gäller vid bedömningar av nollalternativet vid pågående verksamheter är mycket bra. Det är dock så att oavsett hur man ser på frågan ideologiskt så har verksamhet i form av tillgodogörande av vattnets kraft på de allra flesta håll pågått mycket länge. Det är då helt ogörligt att ens försöka sig på att beräkna ett nollalternativ från något annat än nu pågående verksamhet. Den aktuella regeln är därför välkommen och direkt nödvändig för att skapa klarhet i lagstiftningen.

#### *Rättegångskostnader och båtnadsregeln*

Det är mycket positivt att den gamla regeln om sökandens skyldighet att stå för alla rättegångskostnader försvinner, regeln tillkom i en helt annan tid med drastiskt andra förutsättningar. Att notera är dock att det i själva texten anges att detta gäller för omprövningar. Av själva lagtexten verkar det dock som att det är frågan om 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 klart välkommet, liksom med rättegångskostnaderna är det frågan om en gammal regel som helt spelat ut sin roll.

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

Det som föreslås i denna del är alltså att rättskraften i 5 § i promulgationslagen enbart omfattar de frågor som har prövats. Såsom regeln måste förstås så är det i praktiken ett avskaffande av en regel som har mycket långa anor, från slutet av 1800-talet, och som utgjort en grundbult i den moderna vattenrätten. Detta gäller alltså principen om att tillstånd meddelade med stöd av

äldre lagstiftning gäller som tillstånd enligt ny lagstiftning. Detta är i och för sig en logisk regeländring om man betänker skapandet av den nationella provningsplanen. Dock måste denna fråga utredas mycket mera omfattande än vad som skett i detta fall. Att den aktuella regeln enbart ska omfatta vad som framgår av beslutet kan i sig ställa till mycket klara tolkningsproblem. Då äldre tillstånd följer helt annan metodik så blandas frågor som har offentlighetslig och civilrättslig karaktär ibland med varandra. På sådant sätt kan det vara svårt att göra en distinktion om vad som regleras i tillståndet och inte. Vidare medför den aktuella regeln att det i fall för fall blir frågan om en bedömningsfråga som troligen kommer att medföra klara risker för en ökad andel tvister. Domstolarna kan komma att behöva ta ställning till frågan och med så pass lite bakgrund som finns i nu aktuellt slag är det frågan om i princip obefintlig hjälp från lagstiftaren med att tolka frågan.

VDVF anser att tydlighet måste råda i aktuell fråga, om regeln i 5 § i promulgationslagen ska ändras så måste det först utredas hur detta kommer att påverka alla delar av rättsområdet d.v.s. även de civilrättsliga. Det måste vidare tydligt klargöras från lagstiftaren med vad man menar att rättskraften ska vara och hur de gamla tillstånden ska förhålla sig till nya. I annat fall riskerar det att uppstå klara tolkningssvårigheter och att det utvecklas en praxis som det kanske inte var tänkt med regeln från början. Man kan t.ex. tänka sig att domstolarna anser att de gamla tillstånden enbart har verkningar i vissa mindre civilrättsliga frågor och då endast till viss del. De andra delarna av tillståndet, vad händer i sådant fall med dem? Måste de på nytt tas upp vid omprövningen och i sådant fall på vilket sätt? Sammantaget är den nu föreslagna ändringen dåligt motiverad och verkar inte ha utretts till fullo. Att i ett sådant läge införa en regel som kan få massiva konsekvenser vore direkt farligt anser VDVF och föreslår att denna fråga lyfts ut och utreds särskilt.

### *Lagligförklaring*

Att möjligheten till lagligförklaring tas bort kan man ha synpunkter på men det följer en klar logik om man ser till inrättandet av den nationella planen. Det går med de regler som föreslås kring planen inte att ha kvar möjligheten till lagligförklaring, det blir en anomali som inte har någon plats längre. Det går således inte att argumentera emot avskaffandet av lagligförklaringen om man förordar den nationella provningsplanen.

En fråga under denna del som inte berörs och som VDVF inte har hittat svar på är verkan av de anläggningar som har gått igenom en laglighetsprövning men som inte har tillstånd enligt MB:s regler. Vad gäller för dessa när de ska provas mot den nationella planen, har domen som avser laglighet någon verkan eller inte? Såsom VDVF ser det måste detta klargöras så att inte oklarheter uppstår. VDVF anser att en laglighetsprövning vid en kommande prövning enligt den nationella planen rimligen måste ha den effekten att frågan om lagligheten inte kan aktualiseras alls. Det blir endast frågan om nya villkor inom ramen för den omprövning som ska ske. Således får inte domstolen ens beakta möjligheten att helt förbjuda verksamheten, även med hänsyn till MKN eller annat. Lagligheten har ju redan prövats av domstol och de anger normalt att verksamheten har en komplett rätt att finnas och bedriva verksamhet på platsen.

Utan klargöranden kring vad som gäller för redan meddelade laglighetsdomar så kan inte regeln helt tas bort. Detta för att säkerställa att redan meddelade domar får de rättsverkningar som de var avsedda att få.

### *Prövningens omfattning och ändringstillstånd*

Det förslag som ges här är att man ska ändra och tydliggöra att det vid ändringar ska göras liknande bedömningar som för miljöfarlig verksamhet, d.v.s. en ändring kan medföra att hela verksamheten ska prövas trots att det ”bara” är frågan om en ändring. Det kan visserligen göras de slutsatser som lagstiftaren gjort, att skillnaderna i regler mellan vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet är omotiverade. Vidare är det en tydlig riktning inom miljörätten för tillfället, att försöka få lagstiftningen mellan det 9 och 11 kap. att likna varandra. Om man vill nå en sådan lösning, d.v.s. liknande regler för båda de aktuella kapitlen, så 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 införs som gäller för miljöfarliga verksamheter. Den 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. Detta gör att den regel och den praxis som finns för de miljöfarliga verksamheterna utgår från helt andra premisser än vattenverksamheterna. Det går inte att dra likhetstecken mellan de två kapitlen i MB, 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 enligt VDVF ingen bra lösning. Att en kraftverksägare som vill öka sin produktionskapacitet riskerar att få hela anläggningen med samtliga villkor omprövad är helt enkelt inte acceptabelt. Särskild då Energiöverenskommelsen tydligt klargör att utbyggnad av effekt i kraftverken är önskvärt. Riskerna att åka på stora och osäkra prövningar kan med aktuellt förslag således vara hämnade för ökad produktion från vattenkraftens sida.

Lagstiftaren har i nästa del försökt att klargöra vad som avses med begreppet hela anläggningen. Att detta bör klargöras är i sig inget som VDVF har några synpunkter på. Dock menar VDVF att den förklaring som ges inte är tillräckligt precis och att klara risker finns med hur domstolar och länsstyrelsen ser på begreppet. Den byggnadstekniska sammankopplingen avser alltså anläggningsdelar som aktivt har byggts ihop. Såsom regeln får förstås så gäller dock också att det ska finnas ett miljö- och verksamhetsmässigt samband. Det sistnämnda måste rimligen begränsa det hela så att delar som ligger utanför den verksamhetsform som verksamhetsutövaren har inte omfattas. När det gäller miljömässigt samband är dock försöket till förklaring mycket svårt. Vad som avses med miljömässigt samband av betydelse kan helt klart diskuteras och bör rimligen variera beroende på vilket synsätt som man har. Det förekommer exempelvis argument kring att man bör överväga att se så många delar som möjligt i ett vattensystem som en och samma miljömässiga verksamhet. Ett kraftverk uppströms påverkar självklart i stor utsträckning ett som ligger nedströms. Det finns en mängd olika

argument i denna del som gör att den miljömässiga delen är mycket svår att hantera och riskerar att leda till omotiverat stora prövningar för verksamhetsutövarens del. Således är VDVF:s förslag att denna del helt tas bort och att vad som avses med hela kraftverket enbart ska göras ifrån byggnadstekniska och organisatoriska parametrar.

#### *Rätten till ersättning vid omprövning*

Regeln om ersättning föreslås alltså att tas bort, något som inte bör göras enligt VDVF:s synsätt. Det som möjligen kan diskuteras är att det vid prövningar enligt den nationella prövningsplanen inte finns sådan rätt. Detta då fonden ersätter förlusterna till viss del. Fonden kommer dock inte att finnas för alltid. Om det sker en kontinuerlig prövning så måste möjlighet att söka ersättning för produktionsförlust finnas från det allmänna, något annat vore direkt orimligt. Detta då en omprövning medför en mycket stor pålaga för verksamhetsutövaren som inte är drivet av utökningar av verksamheten. Lösningen saknar motsvarighet i övrig miljölagstiftning och det är därför motiverat med särskilda regler som garanterar att även efter fonden är avslutad så ska produktionsersättning kunna erhållas för den verksamhetsutövare som tvingas in i en omprövning.

#### *Tillstånd till ny eller ändrad verksamhet*

Regeln som föreslås kommer med all sannolikhet att få mycket stora konsekvenser för alla verksamhetsutövare, det kan helt klart slås fast. Regeln är en form av stoppregel som uttryckligen förbjuder tillståndsgivning som står i strid med MKN för ett vattendrag. Att en så pass drastisk lösning föreslås kan VDVF inte acceptera. Det är visserligen en del av den kritik som riktats mot Sverige från EU:s sida, att efterföljandet av MKN är för dåligt reglerad i MB. Undantaget från regeln är vidare mycket strängt reglerat och det är svårt att se när det kan finnas ett läge för den småskaliga vattenkraften som passar in på beskrivningen. Således kommer de nya reglerna att medföra att MKN får en bindande effekt för prövningarna av vattenkraften. Detta gör att det sätter MKN och de bedömningar som ligger bakom dessa i ett stort fokus. Med tanke på hur oerhört mycket arbete som har lagts ned på arbetet med MKN så är det beklämmande att konstatera hur oerhört oprecist och dåligt utfört arbetet är. Det går att rada upp en mängd olika exempel som visar varför de MKN som finns eller föreslås är direkt olämpliga för att ligga till grund för tillståndsprövningar. Kort kan sägas att Vattenmyndigheten och HaV i mångt och mycket har slagit fast MKN på olika sätt som mera speglar generella uppfattningar i olika frågor utan någon som helst grund i fakta. Det har bl.a. från Vattenmyndighetens sida hävdats att ett vattendrag där det finns kraftverk med mindre än 10 MW som effekt inte kan anses vara KMV. Detta trots att de småskaliga kraftverken ofta finns på platser där människan i upp mot 1000 år, i vissa fall ännu längre, har bedrivit utvinning av kraft från vattnet. Det går helt enkelt inte att göra den förenkling som har gjorts, det är enbart en fråga om att göra det lätt för sig.

När det hela kokar ner så anser VDVF att följande måste gälla. Om man vill ha den regel som föreslås så går det inte att använda sig av de MKN som finns nu. För den småskaliga

vattenkraften vore det direkt förödande och i direkt strid med flera punkter i Energiöverenskommelsen. Det som i sådant fall måste göras är att MKN-systemet förändras från grunden. Detta kan i sig vara kontroversiellt men det är den bittra sanningen, systemet är varken rättssäkert eller kan sägas bygga på konkreta fakta. Alternativet är att skapa en annan regel som är uppbyggd på ett sätt som gör det möjligt att väga in de faktiska omständigheterna i vattendraget på ett korrekt sätt. Den s.k. Wesergruppen har i denna del i sitt förslag visat att detta är möjligt på ett sätt som inte medför att Sverige bryter mot vare sig Ramvattendirektivet eller Weserdomen. Frågan om MKN måste således alltså hanteras på annat sätt än vad som föreslås av lagstiftaren, i annat fall riskeras den småskaliga vattenkraften i sin helhet.

Det som möjligen kan vägas in i denna del är de ändringar som föreslås av förordningen om förvaltningen av vattenkvaliteten, se sid. 59 i PM:en. Det anges i förslaget att Vattenmyndigheten SKA peka ut KMV enligt vissa premisser och ett av dessa är kraftproduktion. Detta till skillnad från dagens regel som anger att myndigheten FÅR peka ut. Helheten kan dock inte bedömas annat än att svårigheterna för den småskaliga vattenkraften kvarstår, med de regler som föreslås kommer med all sannolikhet den småskaliga vattenkraften att äventyras. Som det är nu medför föreslagna regler allvarliga avsteg från principen om rätten till rättslig prövning och det kan även konstateras att grundläggande regler om egendomsskydd sätts ur spel på ett sätt som inte är passande i en rättsstat.

*Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider emot ramdirektivets krav*

Även här sätts fingret på exakt hur viktigt det är att MKN är framtagna på ett korrekt sätt. Den regel som föreslås medför alltså att den regeln som annars kan användas för att inte orimliga krav ska kunna ställas på verksamhetsutövaren sätts ur funktion. Detta är ett mycket allvarligt ingrepp som medför att en verksamhetsutövare aldrig kan anföra att det är orimligt betungande att genomföra en viss åtgärd. Rimlighetsavvägningen är helt borta och istället gäller enbart de nya MKN reglerna. Detta är en förändring som får anses vara helt omotiverad. Förslaget anger i grunden ingen riktig förklaring till varför denna grava inskränkning måste göras vilken redan i detta skede gör att förslaget är dåligt underbyggt. Ser man det hela lite mera i detalj så anser VDVF att även lagstiftningsmässigt så bör regeln i 2:7 definitivt vara kvar vid aktuella prövningar. Att MKN är en oerhört viktig parameter som domstolen måste beakta framgår med all önskvärd tydlighet av tidigare delar av förslaget. Domstolarna kommer även i sina domar att med full kraft väga in frågan. Detta innebär dock inte att det får anses vara ett krav från vare sig EU eller i Weserdomen att inte rimlighetsavgöranden ska kunna göras. När det gäller sistnämnda dom så är det något som helt enkelt inte omfattas av domen. EU-domstolen säger inget som indikerar att man inte får göra rimlighetsavgöranden. Istället menar VDVF att det vore direkt stötande att tolka Ramvattendirektivet och Weserdomen på det sätt som verkar göras i detta fall. Att man som verksamhetsutövare inte ens får utrymme att väcka frågan om rimlighetsavgöranden är sammantaget en mycket allvarlig inskränkning som helt saknar grund. Denna del av förslaget ska därför helt tas bort.

### *Skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten*

Denna regel ger en viss lättnad för VU vad gäller frågan om MKN, att det vid misstanke om diskrepanser ska kunna hämtas in yttrande från Vattenmyndigheten är positivt. Den kritik som framförts ovan kvarstår dock generellt mot hur MKN ska regleras, den nu aktuella regeln modifierar inte dessa delar i tillräckligt stor omfattning. Vad gäller den nu aktuella regeln som kan konstateras att den bör förtydligas. Det talas om en situation där det "finns anledning att anta att en vattenförekomst inte har den kvalitet som Vattenmyndigheten har lagt till grund för sitt beslut". Det är domstolen som ska göra bedömningen såsom regeln får uppfattas. Det bör tydliggöras åtminstone i kommentaren till lagrummet om sökanden har möjlighet att yrka på att inhämtande ska ske och vad ett sådant yrkande i sådant fall får för verkan. Ska domstolen enbart göra en egen bedömning eller medför ett yrkande från sökanden per automatik att ett yttrande ska inhämtas? Kan annan part i målet framföra sådant yrkande? Kan den sakkunnige begära att sådant yttrande ska inhämtas? I vilket skede ska inhämtande ske, är det i förberedelsefasen eller kan det göras senare? Medför avsaknad av inhämtat avgörande några konsekvenser, kan en domstol som vägrat inhämta ett yttrande kunnat anses ha gjort sig skyldigt till grovt rättegångfel? Detta är frågor som säkerligen kan uppstå med anledning av den föreslagna regeln. Det är för att klarhet ska råda viktigt att lagstiftaren klargör hur man avser att den aktuella regeln ska tolkas.

### *Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet*

Att delegationsregler från lagstiftaren till regeringen sker är vanligt inom miljörätten så den regel som här föreslås är i sig inte ovanlig. Den nya regeln finns i 11:3c § och kan precis som anges i aktuell PM sägas likna 9:5 i MB. Dock är det två helt olika situationer som föreligger, bara för att miljöfarlig verksamhet har en form av reglering så betyder inte det att detsamma är nödvändigt för vattenverksamheter. Det som kan komma att delegeras till regeringen är en betydande normgivningsmakt, de förordningar som kan skapas bryter igenom tillstånds rättskraft vilket är klart långtgående. För miljöfarliga verksamheter har denna delegeringsmöjlighet använts när förordningen 2013:250 antogs. Denna gäller införlivandet av det s.k. IED-direktivet i svensk rätt. Det är naturligtvis svårt att veta vilken lagstiftning som kan komma framöver från EU och annat internationellt håll men generellt kan sägas att behovet inte får anses vara enormt. Det kan därför helt klart ifrågasättas varför denna möjlighet till delegation är nödvändig, de nya reglerna som nu föreslås kommer ju att skapa ett system som kommer att hålla alla parter högst upptagna de närmaste 10-15 åren. Skulle nya regler framkomma så kan dessa med fördel istället hanteras på sedvanligt sätt för att säkerställa att den nya regelmassan verkligen håller ihop.

### *Miljörapport*

Det anges i förslaget att samtliga vattenverksamheter i form av bl.a. vattenkraftverk ska ha skyldighet att upprätta miljörapport. Detta med anledning av att det skulle underlätta tillsyn. Återigen är det således frågan om en regel som kommer från miljöfarlig verksamhet som

lagstiftaren anser kan appliceras även på vattenverksamheterna. Att upprätta en årlig miljörapport är ett arbete som kräver en hel del tid. Mallar finns visserligen att tillgå men det är ändå en hel del uppgifter som måste samlas in kontinuerligt under årets lopp för att sammanställas. I en mera professionell organisation av lite större storlek är detta troligen ett mindre problem, det handlar mera om fördelning av ansvar på ett korrekt sätt. För ägare av småskalig vattenkraft, som ofta drivs som enskilda firmor eller mindre bolag, är det dock en helt annan verklighet. Det rör sig för dessa om en ansevärd pålaga som läggs på en verksamhet som i övrigt är hårt pressad av lönsamhetsfrågor och administration. Att då ytterligare lägga en pålaga i form av miljörapport är onödigt betungande.

Om regeln ändå ska införas anser VDVF att skyldigheten till miljörapport enbart ska gälla för större kraftverk. Förslagsvis bör skyldigheten endast gälla för kraftverk med en effekt om 10 MW eller mer. Dessa större kraftverk har klart mycket fler och omfattande miljöfrågor kopplade till sig än mindre kraftverk. För de sistnämnda får det anses tillräckligt att länsstyrelserna och övriga myndigheter bedriver sin vanliga tillsyn. Även om man ser till antalet anläggningar i de olika kategorierna så skulle en plikt för alla kraftverk att inkomma med miljörapport medföra en mycket stor ökning för länsstyrelserna. Frågan är om det ens är görligt att gå igenom alla dessa rapporter utan förändringar inom länsstyrelsens organisation, något som kommer att medföra onödigt ökade kostnader för skattebetalarna. Sammantaget så ska inte de småskaliga kraftverken omfattas av kravet på miljörapport.

På Värmland – Dalslands Vattenkraftsförenings vägnar



Christer Hedberg  
Ordförande



Viktor Falkenström  
Vice Ordförande