

M2014/1451/Nm

Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande "I vått och torrt" – förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2014:35)

Svensk Energi, som representerar den svenska elbranschen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat slutbetänkande och lämnar härmed följande synpunkter rörande vattenverksamheter knutna till vattenkraften (kraftverk, dammar och regleringsföretag).

Sammanfattning

- Svensk Energi anser att **klimatfrågans** lösning ständigt måste vara i fokus. Vi konstaterar att klimatförändring utgör det största hotet mot den biologiska mångfalden.
- Svensk Energi konstaterar att det saknas politiska avvägningar och fastställandet av en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet. En kommande **Energi-kommission** bör fastställa ett långsiktigt mål för vattenkraften, med utgångspunkt från kraftsystemets behov, vattenkraftens betydelse för svensk industri och samhället i stort samt för uppfyllandet av klimatmålen.
- Branschen anser att det finns ett utrymme för att förbättra den nuvarande biologiska mångfalden. Därför pågår kontinuerligt ett arbete för att anläggningarna ska kunna leva upp till **moderna miljökrav** men utan att påtagligt begränsa elproduktionen eller förmågan att bidra till balanshållningen.
- Svensk Energi stödjer Havs- och vattenmyndighetens och Energimyndighetens gemensamma **strategi för hållbar vattenkraft**. Vi anser att strategin måste konkretiseras och utvecklas till en nationell plan som är politiskt förankrad och blir styrande för de myndigheter som företräder det allmänna intresset.
- Svensk Energi **stödjer flertalet av förslagen** i slutbetänkandet **men avstyrker på ett par centrala punkter**, se nedan.
- Svensk Energi anser att det inom ramen för ett **effektiviserat omprövningsystem** är fullt möjligt att tillgodose det övergripande syftet med utredningens uppdrag. Sverige kan alltså leva upp till sina åtaganden enligt EU-rätten och tillämpa en rimlig nationell ambitionsnivå i miljöarbetet utan att det behöver genomföras några drastiska förändringar i regelsystemet.

2014-10-29

S028/2014

- Svensk Energi konstaterar att det fortfarande **saknas en heltäckande konsekvensanalys**. Vi befarar att de samhällsekonomiska konsekvenserna kan bli avsevärda om utredningens samtliga förslag genomförs.
- Svensk Energi **avstyrker** utredningens tidigare förslag rörande **ny prövning**, dvs en fullständigt ny prövning som om verksamheten aldrig bedrivits. Förslaget avviker från grundläggande rättssäkerhetsprinciper och det saknas en grundlig analys av egendomsskyddet samt är onödigt ingripande. Dessutom leder det till mycket stora samhällsekonomiska kostnader bl a eftersom det inte säkerställs att endast miljömässigt motiverade prövningar genomförs.
- Svensk Energi **avstyrker** förslaget om **slopad rätt till ersättning** vid omprövning. Vi anser att det inte framförts något hållbart argument för att upphäva denna ersättningsrätt samt att det saknas underlag för att kunna ta ställning till om det ens är förenligt med nationella och internationella regler och principer kopplade till egendomsskyddet.
- Vi **avstyrker** utredningens tidigare förslag rörande **prövningens omfattning** eftersom vi ser att detta allvarligt kan hämma den utveckling av vattenkraften som behövs för att långsiktigt säkerställa kraftsystemets funktion.
- Vi **avstyrker** förslaget att slopa möjligheten att **laglighetspröva** äldre anläggningar

Viktiga utgångspunkter - relevanta pågående aktiviteter

Svensk Energi vill inledningsvis åberopa vad som tidigare framförts i remissvaret över utredningens delbetänkande "Ny tid ny prövning", remissvaret **bifogas**. I detta utvecklar vi varför förslaget som öppnar upp för ny prövning av flertalet anläggningar och verksamheter inte är lämpligt att genomföra. Förutom att förslaget avviker från grundläggande rättssäkerhetsprinciper och att det saknas en grundlig analys av egendomsskyddet enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, så är det onödigt ingripande. Därutöver kan befaras mycket stora samhällsekonomiska kostnader kopplat till den stora belastningen på prövningssystemet. Vi efterlyste en heltäckande konsekvensanalys och preciserade ett antal viktiga frågor som måste analyseras. Vi kan nu konstatera att det fortfarande saknas en heltäckande konsekvensanalys.

Svensk Energi anser att staten har ett stort ansvar för att åtgärder som syftar till att minska vattenkraftens miljöpåverkan sker under kontrollerade former. Vi anser att det därför erfordras politiska avvägningar och fastställandet av en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet. Utvecklandet av en nationell plan för prioritering av miljöåtgärder är enligt Svensk Energi nödvändigt för att kunna säkerställa att det sker avvägningar där kraftsystemets funktion och andra viktiga prioriteringsgrunder beaktas. Vi anser att nödvändiga miljöåtgärder mycket väl kan genomföras efter en omprövning av villkoren i gällande tillstånd. Härigenom undviks onödiga samhällsekonomiska kostnader och tillgodoses verksamhetsutövarnas rättssäkerhet och egendomsskydd. Ny prövning är som sagt både olämplig och onödig metod för att åstadkomma en modernisering av miljövillkoren i gällande tillstånd.

Svensk Energi vill också upprepa att utredningens tidigare förslag rörande prövningens omfattning, kan leda till negativa incitament för effektiviseringsåtgärder (såväl produktion som reglerförmåga) eller renodlade moderniseringar av befintliga kraftverk. Detta vore mycket olyckligt med hänsyn till att

2014-10-29

S028/2014

vattenkraften kommer att behöva utvecklas för att kunna långsiktigt säkerställa kraftsystemets funktion på ett klimateffektivt sätt.

I syfte att nu ge en helhetsbild av hur vi ser på Vattenverksamhetsutredningens samtliga förslag upprepas och utvecklas nedan i viss utsträckning vad vi tidigare framfört.

Klimathotet, biologisk mångfald och vattenkraftens viktiga roller

Svensk Energi anser att klimatfrågans lösning ständigt måste vara fokus, bl a med hänsyn till att klimatförändring utgör det största hotet mot den biologiska mångfalden. Varje åtgärd som kan leda till en minskning av fossilfri elproduktion måste nogt avvägas mot det globala klimathotet.

Det står helt klart att vattenkraften är en viktig resurs i nuvarande och framtida energisystem med allt större inslag av kortsiktigt väderberoende förnybar energi. Det råder fullständig politisk enighet om vattenkraftens väsentliga betydelse som förnybar energikälla och regulator i kraftsystemet. Den nordiska vattenkraften utgör från ett centraleuropeiskt perspektiv ett "grönt batteri" och är därmed en viktig resurs i ett framtida ännu mer integrerat europeiskt kraftsystem baserat på klimateffektiv elproduktion.

Svensk Energi anser att vattenkraftens långsiktiga roller med avseende på kraftsystemets behov och vattenkraftens betydelse för svensk industri och samhället i stort, bör behandlas av den aviserade Energikommission. Härigenom kan förhoppningsvis erhållas en bred politisk överenskommelse om det långsiktiga "målet" med vattenkraften i förhållande till energibehovet i stort. Utfallet av en sådan bred politisk överenskommelse kan sedan ligga till grund för prioriteringar och avvägningar i miljöarbetet.

Branschen arbete i syfte att förbättra den biologiska mångfalden

Branschen är medveten om att den för samhället viktiga utvecklingen av vattenkraften i vissa fall har inneburit omfattande ingrepp i naturmiljön i samband med att anläggningar byggdes och togs i drift. Detta trots att det vid tillståndsgivningen beslutades om utförande av skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder. Därefter har över tid i många fall nya naturtillstånd uppstått i landskapet.

Vi anser att det finns ett utrymme att förbättra den nuvarande biologiska mångfalden. Branschen arbetar därför kontinuerligt med att minska den miljöpåverkan som skett genom utbyggnaden, med inriktningen att kunna främja den biologiska mångfalden utan att påtagligt begränsa energiproduktionen och anläggningarnas förmåga att kunna bidra i balanshållningen av kraftsystemet. Under senare tid har dessa aktiviteter intensifierats och företagen bedriver enskilda och gemensamma projekt i olika vattendrag.

Det har genomförts och pågår forskningsprojekt där även myndigheter deltar i arbetet med att få fram samhällsekonomiska värderingsmetoder för åtgärder kopplade till vattenkraftens miljöfrågor.

Energikommission och pågående "processer" - helt avgörande

I enlighet med vad som anges ovan anser Svensk Energi att en kommande Energikommission bör analysera vattenkraftens betydelse i ett framtida energisystem. Det är viktigt att det långsiktiga målet med vattenkraften fastställs i en bred politisk överenskommelse eftersom detta har en direkt koppling till lämplig ambitionsnivå i det statliga miljöarbetet. Nedan redovisar vi ett antal pågående "processer" på miljöområdet som har koppling till förutsättningarna för staten att bedriva ett effektivt miljöarbete i samklang med den målbild för vattenkraften som bör fastställas politiskt. Därför bör i uppdraget för en

2014-10-29

S028/2014

kommande Energikommission ingå att försöka skapa en helhetsbild och föreslå lämpliga åtgärder för att styra upp det statliga miljöarbetet.

Svensk Energi anser att det är viktigt att uppmärksamma att det för närvarande pågår ett antal viktiga utredningar och projekt som måste inväntas innan regeringen kan överväga att gå vidare med utredningens förslag.

Den av Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten föreslagna "nationella strategin" måste utvecklas till en nationell plan som är politiskt förankrad och får en styrande effekt i miljöarbetet, se nedan.

Exempelvis har Miljömålsberedningen nyligen i ett delbetänkande presenterat förslag med kopplingar till vattenkraftens miljöpåverkan samt pekat på behovet av politisk styrning när det gäller insatser, åtgärder samt ambitionsnivå i det svenska miljöarbetet.

Myndighetsorganisationsutredningens pågående arbete bör också observeras i detta sammanhang.

Dessutom föreligger det många oklarheter och brister inom vattenförvaltningsarbetet (exempelvis behovet av att politiskt styra ambitionsnivån i detta arbete). Svensk Energi ställer sig frågande till om Vattenmyndigheterna inför fastställandet av Åtgärdsprogram, Förvaltningsplaner och miljö kvalitetsnormer i slutet av december 2015, hinner beakta de kommande vägledningarna från HaV på ett sådant sätt att ambitionen i den "nationella strategin" kan innehållas. Redan under november 2014 måste Vattenmyndigheterna påbörja ett sex månaders samrådsförfarande. Detta innebär i praktiken att Vattenmyndigheterna i begränsad utsträckning har möjlighet att frångå de bedömningar som redan ligger till grund för besluten i december 2015. Svensk Energi ser ett behov av att utveckla samverkan mellan branschen och berörda myndigheter inom vattenförvaltningen, bl a med hänsyn till att det är viktigt att verksamhetsutövarnas kompetens och kännedom om de egna anläggningarna utnyttjas vid framtagandet av åtgärdsprogram m m.

Sammanfattningsvis anser Svensk Energi att det är olämpligt att i nuläget genomföra huvuddelen av VVUs förslag i delbetänkandet och slutbetänkandet. Detta mot bakgrund av det saknas underlag för att överblicka konsekvenserna av förslagen främst när det gäller hur funktionen av kraftsystemet kan påverkas. Dessutom saknas en grundlig analys av egendomsskyddet kopplat till förslaget med ny prövning samt förslaget att slopa ersättningsrätten vid omprövning. Vidare är det nödvändigt att sätta in utredningen och dess uppdrag i ett större perspektiv och att identifierade ofullkomligheter avseende politisk styrning och ambitionsnivå i miljöarbetet rättas till innan utredningens förslag kan bli föremål för övervägande.

Svensk Energi anser att Sverige kan leva upp till sina åtaganden enligt EU-rätten och tillämpa en rimlig nationell ambitionsnivå i miljöarbetet utan att det behöver genomföras några drastiska förändringar i regelsystemet. Staten kan alltså ta initiativ till erforderliga miljöåtgärder inom ramen för nuvarande regelsystem. Det är dock viktigt att åtgärdsarbetet bedrivs med stöd av ändamålsenliga prioriteringar och avvägningar.

Svensk Energi vill i detta sammanhang påminna om att dagens omprövningsystem tillgodoser verksamhetsutövarnas rättstrygghet i olika avseenden och kan anses vara förutsägbart. Härmed avses rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB, omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB och begränsningsregeln i 24 kap. 5 § sista stycket MB samt ersättningsreglerna i 31 kap. MB.

2014-10-29

S028/2014

Havs- och vattenmyndighetens och Energimyndighetens gemensamma nationella strategi för hållbar vattenkraft

Svensk Energi noterar att dessa myndigheter bedömer att strategins ambitionsnivå innebär att det nationella miljökvalitetsmålet "Levande sjöar och vattendrag" kommer att kunna uppfyllas, vilket i sin tur innebär att Sverige kan leva upp till de målsättningar som följer av Ramdirektivet för vatten (god ekologisk status eller potential i vattendrag och sjöar).

Svensk Energi anser att denna strategi bekräftar att erforderliga miljöåtgärder, för att leva upp till både nationella och internationella miljökrav, mycket väl kan genomföras inom ramen för ett effektivt omprövningssystem. Vi anser också att strategin utgör ett mycket starkt argument för att det inte erfordras ny prövning av befintliga anläggningar för att nå önskvärda miljömål. Det är inte heller nödvändigt att slopa ersättningsrätten vid omprövning för att kunna genomföra erforderliga omprövningar.

Svensk Energi stödjer denna nationella strategi och anser att den utgör en viktig första ansats i syfte att åstadkomma miljöåtgärder som är avvägda mot kraftsystemets behov av dels energi och dels reglerbarhet för att kunna hantera variationer i förbrukning och produktion. Vi anser att strategin måste konkretiseras och utvecklas till en nationell plan som är politiskt förankrad och blir styrande för de myndigheter som företräder det allmänna intresset. Förslaget som det nu framlagts innebär att politiska överväganden överläts till tjänstemän inom länsstyrelser, domstolar och övriga myndigheter. Om de politiska instanserna vill minska sitt inflytande måste en plan för myndigheternas ageranden först tas fram.

Vår syn på omprövningssystemet – behovet av samverkan

Svensk Energi stödjer utredningens förslag som syftar till att effektivisera omprövningssystemet (förslagen avseende utredningsbörda och fördelning av rättegångskostnader).

Vi stödjer utredningens uttalande på sidan 290 rörande behovet av en nationell prioriteringsplan samt dess förslag att det ska tas fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning av vattenverksamheter. Vi noterar att utredningen påpekar att även anläggningars skydd enligt kulturmiljölagen ska beaktas vid en prioritering. Svensk Energi anser att det, utöver kraftsystemets funktion, finns andra samhällsintressen som i ett regionalt och lokalt perspektiv måste beaktas vid en prioritering av erforderliga miljöåtgärder.

Svensk Energi vill även i detta sammanhang framföra att det inom ramen för ett utvecklat omprövningssystem, som utgår från en nationell prioritering av erforderliga miljöåtgärder, är fullt möjligt att tillgodose det övergripande syftet med utredningens uppdrag. Nämligen att *"säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och de nämnda EU-kraven, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas."*

Svensk Energi vill också framhålla att branschen generellt sett är villig att samarbeta med berörda myndigheter dels för att utveckla arbetssätt och arbetsmetodik för ett framtida omprövningssystem dels när det gäller att medverka till en praktisk hantering i enskilda fall. Vi anser att ett arbetssätt som bygger på samverkan mellan myndigheter och verksamhetsutövare, utgör en viktig utgångspunkt för ett utvecklat och effektivare omprövningssystem. Det finns exempel på att det även idag finns förutsättningar för att åstadkomma en omprövning genom ett smidigt förfarande, som bygger på en samverkan mellan verksamhetsutövare och berörd myndighet.

2014-10-29

S028/2014

Slopad ersättningsrätt vid omprövning - egendomsskyddet

Svensk Energi kan konstatera att utredningens förslag att helt slopa ersättningsrätten vid omprövningar i allt väsentligt bygger på slutsatser i betänkandet "Ersättningar vid rådhetsinskränkningar" (SOU 2013:59), från Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar. Vi vill därför inledningsvis hänvisa till vårt remissvar 2013-12-20 över detta betänkande. Vår främsta invändning är att den utredningen inte analyserat det egendomsskydd som följer av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande skyldigheterna.

Vi kan nu konstatera att inte heller Vattenverksamhetsutredningen gjort någon egentlig analys av om förslaget att slopa ersättningsrätten är förenligt med internationella förpliktelser avseende egendomsskydd och rättssäkerhet. Utredningen har dock i samband med sina överväganden om övergångstid, noterat att verksamhetsutövarna idag kan ha legitima förväntningar på att få ersättning vid skärpta villkor. Utredningen tar sedan utgångspunkt i ett rättsfall från Europadomstolen som rör täktverksamhet (Fredin mot Sverige) och anser att en övergångstid om fem år är tillräcklig. Svensk Energi anser att det aktuella fallet **inte** är relevant bl a eftersom det finns så få likheter mellan täktverksamhet och de vattenverksamheter som träffas av förslaget. Svensk Energi utvecklar denna ståndpunkt nedan under rubriken "Detaljsynpunkter på förslagen i slutbetänkandet".

Svensk Energi saknar en grundlig analys av egendomsskydd och rättssäkerhetsaspekter. Den av utredningen gjorda jämförelsen med det sk Fredin-målet i Europadomstolen är som sagt inte relevant. För övrigt kan vi inte se att det finns något behov av denna förändring. Nuvarande regler har inte hindrat staten från att genomföra ett stort antal omprövningsmål under perioden fram till 2007, vilket tydligt framgår av Kammarkollegiets och dåvarande Fiskeriverkets rapport till regeringen 2007.

Mot bakgrund av att det föreligger många oklara omständigheter är det enligt Svensk Energis bestämda uppfattning inte nu möjligt att överblicka konsekvenserna av en slopad ersättningsrätt. Exempelvis saknas en tydlig målbild av vilka miljöåtgärder som erfordras, vilket bottnar i att det saknas politiska avvägningar som anger en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet.

Det är bra att utredningen nämner att det, med hänsyn till de yrkanden och krav som olika myndigheter för närvarande framställer i vattenmål, kan bli fråga om betydande produktionsbortfall om ersättningsrätten utgår.

Sammantaget anser Svensk Energi att det som framförts ovan talar emot ett slopande av ersättningsrätten vid omprövning. Vi kan också konstatera att det inte framförts något hållbart argument för att upphäva denna ersättningsrätt samt att det saknas underlag för att kunna ta ställning till om det ens är förenligt med nationella och internationella regler och principer kopplade till egendomsskyddet. Det måste alltså genomföras en grundlig analys av viktiga frågeställningar (t ex egendomsskydd och konsekvenser för kraftsystemet) innan förslaget kan beredas vidare.

Frågor rörande skyddet enligt grundlagen och folkrätten måste alltså enligt Svensk Energi analyseras i särskild ordning inom regeringskansliet av experter på grundlagen och folkrätten. Det är således nödvändigt att inför ett ställningstagande till utredningens förslag, utreda egendomsskyddet i ett nationellt och internationellt perspektiv.

Svensk Energi vill i detta sammanhang påminna om att dagens omprövnings-system tillgodoser verksamhetsutövarnas rättstrygghet i olika avseenden och

2014-10-29

S028/2014

kan anses vara förutsägbart. Härmed avses rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB, omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB och begränsningsregeln i 24 kap. 5 § sista stycket samt ersättningsreglerna i 31 kap. MB.

Beträffande förslaget att slopa i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagen ersättningsbestämmelse (19 g § MP), kopplad till förslaget om ny prövning, vill Svensk Energi anföra följande. Vår tidigare framförda kritik mot förslaget om ny prövning kvarstår även om det sker en anpassning i enlighet med det i slutbetänkandet lagda förslaget.

Vår inställning till förslaget om ny prövning av befintliga anläggningar

Svensk Energi har tidigare avstyrkt utredningens förslag i delbetänkandet avseende ny prövning av alla befintliga vattenkraftanläggningar, med i huvudsak följande argument. Av samhällsekonomiska skäl, målet om förnybar energi och av hänsyn till verksamhetsutövarna är det direkt olämpligt att öppna upp för en fullständig ny prövning som om verksamheterna vore obefintliga trots att de funnits i årtionden. Förslaget tillgodoser inte egendomskyddet och rättssäkerheten samt säkerställer inte att endast miljömässigt motiverade prövningar genomförs. Vi noterar att Regelrådet i sitt remissvar över utredningens delbetänkande SOU 2013:69 bl a uppskattar att den totala administrativa kostnaden för berörda företag kan uppgå till mellan 3,3 och 15,6 miljarder kr för en prövning i första instans och mellan 1,5 och 3,6 miljarder kr i andra instans. Vi vill också peka på att miljödomstolar i sina yttranden över det aktuella delbetänkandet pekat på att det saknas underlag för att bedöma förslagets konsekvenser för prövningsmyndigheterna men att det är uppenbart att det behövs betydligt ökade resurser för att kunna hantera en storskalig prövning.

Svensk Energi vill också påpeka att ny prövning (dvs en prövning som om verksamheten aldrig bedrivits) av vattenkraftverk och dammar belägna i s k 4:6 områden, innebär en uppenbar risk att frågan om utrivning av anläggningar kan aktualiseras. Dessa områden har ett särskilt skydd enligt miljöbalken, bl a innebärande att ny industriell verksamhet i vatten, i praktiken inte kan etableras. Ett stort antal vattenkraftverk och dammar är sedan lång tid tillbaka belägna inom dessa områden. Exempelvis Untra och Älvkarleby kraftverk liksom ett stort antal mindre anläggningar riskerar således att behöva rivas trots att de funnits på platsen i nästan 100 år eller längre.

Vi har dessutom ovan konstaterat att Havs- och vattenmyndighetens och Energimyndighetens gemensamma strategi för hållbar vattenkraft utgör ett mycket starkt argument för att det inte erfordras ny prövning av befintliga anläggningar för att nå önskvärda miljömål. Det går alltså att leva upp till både nationella och internationella miljökrav inom ramen för ett omprövningsförfarande.

Konsekvenser av utredningens förslag

Som framgår ovan och av vårt tidigare remissvar anser vi att den politiska styrningen på miljöområdet måste klarläggas när det gäller ambitionsnivå och åtgärdsarbete. Först när detta är genomfört kan det vara möjligt att göra bedömningar av samhällsekonomiska konsekvenser. Vid en sådan bedömning måste även vattenkraftens viktiga roller i samhället beaktas.

Regeringen har i remisskrivelsen uppmanat remissinstanserna att särskilt beakta de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag i slutbetänkandet. Vi anser att regeringens uppmaning även måste omfatta vad utredningen tidigare föreslagit. I vårt tidigare remissvar påpekade vi att det saknades en heltäckande konsekvensanalys inför ett ställningstagande rörande

2014-10-29

S028/2014

de delbetänkandets förslag. Eftersom utredningen inte fullföljt denna konsekvensanalys kvarstår behovet av en heltäckande konsekvensanalys.

Svensk Energi befarar att de samhällsekonomiska konsekvenserna kan bli avsevärda om utredningens förslag genomförs. I första hand gäller detta utredningens förslag i delbetänkandet om ny prövning samt förslaget i slutbetänkandet om slopad ersättningsrätt vid omprövning.

Svensk Energi kan konstatera att konsekvenserna av ett eventuellt slopande av ersättningsrätten vid omprövning inte är beskrivna i slutbetänkandet. Vi noterar att utredningen uttalar *"att det är alltför många oklara omständigheter för att kunna göra en kvalificerad uppskattning av vilken påverkan ett borttagande ersättningsrätten vid omprövning får på vattenkraftproduktionen."* Svensk Energi instämmer i detta uttalande. Det är alltså inte möjligt att ta ställning till vilka konsekvenser som förslaget om slopad ersättningsrätt kan medföra med avseende på kraftsystemet och enskilda verksamhetsutövare.

Svensk Energi vill uppmärksamma följande uttalande från utredningen på sidan 534: *"Som redan nämnts ska verksamhetsutövarna redan i dag tåla visst produktionsbortfall utan att någon ersättning utgår. Det innebär att om förlusten av produktion ligger mellan 5-20 procent medför utredningens förslag ingen ändring i rätten till ersättning. Den del av produktionsbortfallet som går utöver de angivna procentalen är det som enligt utredningens förslag inte längre kommer att ersättas."* Vi anser att detta uttalande ger den felaktiga bilden att förslaget om slopad ersättningsrätt vid omprövning inte medför någon försämring. Utredningen borde ha uppmärksammat att för det absolut övervägande antalet kraftverk faktiskt gäller att staten ska ersätta produktionsvärdesförlust överstigande 5 %.

Angående begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB

Svensk Energi noterar att utredningen, efter ett längre resonemang, överväger (sidan 287) att slopa denna bestämmelse men avstår från ett sådant förslag. Svensk Energi delar utredningens slutsats att regeln fortfarande innebär ett skydd för verksamhetsutövarna mot allt för långtgående krav samt att den ger en tydlig signal att en rimlighetsavvägning måste ske vid omprövning och att omprövning inte är tänkt som verktyg för att återkalla tillstånd.

2014-10-29

S028/2014

Detaljsynpunkter på förslagen i slutbetänkandet

4.2.2 Prövningspliktens utformning

Svensk Energi har ingen erinran över förslagen. Beträffande det föreslagna uppdraget till HaV vill vi betona vikten av att ett sådant arbete bedrivs i samverkan med branschen.

4.2.3 Föreläggande att ansöka om tillstånd m.m.

Svensk Energi har ingen erinran över förslagen.

4.2.4 Ansöknings- och stämningssmål

Vi vill i detta sammanhang påpeka att om utredningens tidigare förslag rörande ny prövning skulle genomföras är det nödvändigt att uppmärksamma att det torde bli fråga om ett mycket stort antal mål som ska handläggas enligt den föreslagna uppdelningen. Med denna utgångspunkt vill Svensk Energi framföra att det är svårt att överblicka vilka möjligheter en verksamhetsutövare har att i ett tidigt skede, på eget initiativ, få till stånd en samlad prövning. Vi bedömer att det beträffande vattenkraften torde finnas ett stort behov av att även civilrättsliga frågor kan prövas i ett tidigt skede. Detta gör sig särskilt gällande vid ansökan om ny omfattande vattenverksamhet. Främst ur ett regelförenklingsperspektiv är det viktigt att i ett eventuellt lagstiftningsarbete säkerställa att detta behov kan tillgodoses.

Svensk Energi har i övrigt ingen erinran över förslagen.

4.2.9 Rättegångskostnader

Svensk Energi kan konstatera att föreslagna förändringar avseende rättegångskostnadernas fördelning utgör en konsekvens av utredningens förslag att separera de civilrättsliga frågorna från tillståndsprövningen. Vi noterar dessutom att förslagen ligger inom ramen för utredningens uppdrag att försöka "jämsätta" vattenverksamheter med miljöfarlig verksamhet. Vi anser att det i ett eventuellt lagstiftningsarbete som syftar till en uppdelning av processen, är angeläget att säkerställa att berörda sakägare inte får en försämring när det gäller hur rättegångskostnader ska fördelas vid prövningen av ersättningsfrågor.

4.2.11 Hänsyn till allmänna intressen och fisket; bygdeavgifter och fiskeavgifter m.m.

Beträffande nuvarande bygde- och fiskeavgifter anser Svensk Energi att dessa fyller en funktion i det lokala samhället. Vi vill också i detta sammanhang påpeka att det svenska svaret till EU-Kommissionen med anledning av kommissionens frågor om prispolitiken för vatten, anges att dessa avgifter är en del av den svenska prispolitiken.

Svensk Energi har i övrigt inget att erinra över dessa förslag. Vi noterar dock att förslaget att förtydliga 16 kap. 7 § MB även träffar miljöfarlig verksamhet. Ett genomförande av förslaget skulle allvarligt kunna försvåra nyetableringar eller utvidgningar av befintliga verksamheter.

4.2.12 Rådighet

Svensk Energi har ingen erinran över förslaget.

4.2.13 Samhällsekonomisk tillåtlighet

Svensk Energi har ingen erinran över förslaget.

4.2.14 Arbeten i anslutning till tillståndspliktig verksamhet

Svensk Energi har ingen erinran över förslaget.

2014-10-29

S028/2014

4.2.15 Lagligförklaring

Svensk Energi avstyrker förslaget.

Svensk Energi kan konstatera att ett stort antal vattenkraftverk och enskilda dammanläggningar kan beröras av förslaget. Med hänsyn till den ökande frekvensen av förelägganden om tillståndsprövning från länsstyrelserna, riktade mot verksamheter vars tillstånd baseras på urminnes hävd eller privilegiebrev, kan konsekvensen av förslaget bli att ett stort antal anläggningar måste rivras. Vi kan mot denna bakgrund inte stå bakom förslaget att utmönstra möjligheten att lagligförklara vattenanläggningar som uppförts innan miljöbalken trädde ikraft.

Svensk Energi anser alltså att institutet laglighetsprövning bör finnas kvar eftersom det fortfarande fyller en betydande praktisk funktion. Strävandena att jämställa all lagstiftning rörande vattenverksamhet med motsvarande vad gäller miljöfarlig verksamhet får inte leda till att möjligheten att laglighetspröva äldre vattenanläggningar tas bort. Vi anser alltså att det är motiverat att behålla bestämmelsen i 17 § MP, dvs att det behov som identifierades vid bestämmelsens tillkomst fortfarande föreligger.

4.2.16 Godkännande i efterhand

Svensk Energi tillstyrker förslagen.

4.2.18 Övriga civilrättsligt präglade frågor m.m.

Svensk Energi har ingen erinran över förslagen.

4.2.19 Underhållsansvar m.m.

Svensk Energi tillstyrker förslaget.

4.2.20 Upplysningsskyldighet vid övertagande av tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet

Svensk Energi tillstyrker förslaget.

4.2.21 Avgifter för prövning och tillsyn

Svensk Energi har ingen erinran över förslagen men vill betona vikten av att HaV vid genomförandet av ett eventuellt uppdrag avseende avgiftsbilagan åläggs att samverka med branschen.

”Omprövningssystemet”

6.3 Omprövning enligt 24 kap. 5 § MB

Svensk Energi avstyrker förslaget rörande ”ny teknik” och vill därvid framföra följande. Utgångspunkten måste vara att viss ”ny teknik” verkligen leder till en ”väsentlig förbättring”. Vi ser en uppenbar risk att förslaget kan utlösa i vart fall krav på att verksamhetsutövarna måste utreda och kunna visa att viss ”teknik” inte kan medföra en ”väsentlig förbättring”. I kombination med utredningens förslag rörande utredningsbördan kan förslaget leda till betydande merarbete. Svensk Energi anser att utredningen inte påvisat behovet av en förändring. Vi kan inte se förslaget som en effektivisering av omprövningsförfarandet och har inte heller noterat att utformningen av denna omprövningsgrund verkat hämmande för berörda myndigheter. Vi kan konstatera att förslaget även träffar miljöfarlig verksamhet, vilket måste uppmärksammas i ett eventuellt lagstiftningsarbete.

Beträffande övriga förslag har Svensk Energi inget att erinra.

2014-10-29

S028/2014

6.5 Upphävande av tillstånd på tillståndshavarens initiativ enligt 24 kap. 8 § MB

Svensk Energi tillstyrker förslagen.

6.6 Prövningen av omprövningsmål

Svensk Energi tillstyrker förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning av vattenverksamheter. Vi anser dock att även Svenska kraftnät bör delta i ett sådant uppdrag eftersom myndigheten i sin roll som ansvarig för den kortsiktiga balanshållningen av elsystemet, besitter en särskild kompetens. I inledningen av detta remissvar har vi framfört vikten av att en nationell prioriteringsplan är politiskt förankrad och får en styrande effekt för de myndigheter som företräder det allmänna intresset. Vi anser också att den av HaV och Energimyndigheten nyligen presenterade nationella strategin utgör en bra bas för arbetet med en nationell plan när det gäller avvägningen mot kraftsystemets behov.

Svensk Energi tillstyrker även övriga förslag under detta avsnitt.

Beträffande förslaget som innebär ökad "utredningsbörda" för verksamhetsutövarna i samband med omprövning (föreslagen ändring av 22 kap. 2 a § MB) vill dock Svensk Energi framföra följande. Det som styr omfattningen av utredningen är vilken ambitionsnivå som berörda myndigheter har i det enskilda fallet. Vi utgår därför från att omprövningar kommer att aktualiseras utgående från en nationell plan där behovet av åtgärder identifierats och avvägts mot ekonomiska intressen och övriga samhällsintressen. En sådan metodik torde säkerställa att utredningsbördan får en rimlig avgränsning och därmed begränsas till de preciserade miljöåtgärder som identifierats i samband med utarbetandet av den nationella planen. Vi anser dessutom att det är rimligt att utredningskravet har som utgångspunkt verksamhetsutövarens kunskap och erfarenhet rörande anläggningen och dess drift.

6.7 Rättegångskostnader

Se kommentarerna under avsnitt 4.2.9 ovan.

6.8 Ersättningsrätten vid omprövning

Svensk Energi avstyrker förslaget om slopad rätt till ersättning vid omprövning.

Utöver vad som anförts i inledningen av detta remissvar vill Svensk Energi framföra följande synpunkter och kommentarer.

Utredningen slår fast att gällande rätt till ersättning vid omprövning inte överensstämmer med rådande principer för ersättning vid rådhetsinskränkningar. Detta uttalande är direkt hämtat från betänkandet SOU 2013:59 (Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar), som inte redovisar någon analys av egendomsskyddet kopplat till dagens ersättningsrätt. Mot denna bakgrund anser vi det anmärkningsvärt att Vattenverksamhetsutredningen inte genomfört en egen grundlig analys huruvida ett slopande av ersättningsrätten är förenligt med det egendomsskydd som följer av nationella och internationella regler och principer. Vi vill nämna ett rättsfall som vi anser relevant i detta sammanhang, nämligen Court of Justice of the European Union. Shindler v. the European Commission and Council, Case c- 501/11, Judgment of 18 July 2013.

Visserligen redovisar utredningen (sid. 314-315) överväganden kopplat till egendomsskyddet, när man analyserar behovet av en övergångstid inför ett slopande av ersättningsrätten. Utredningen har därvid haft som **enda** utgångspunkt ett mål i Europadomstolen (Fredin mot Sverige). I detta mål prövades en tioårig an-

2014-10-29

S028/2014

passningstid, som införts genom lagändring, innan ett tidsobegränsat tillstånd avseende täktverksamhet kunde återkallas av staten. Domstolen fann att tioårsfristen kunde anses förutsägbar och proportionerlig. Svensk Energi anser att utredningens jämförelse med Fredinmålet inte är relevant eftersom det är fråga om vitt skilda verksamheter. Vi vill nämna två rättsfall som vi anser relevanta i detta sammanhang, nämligen dels Bruncrona mot Finland (Europadomstolen, nr 41673/98) och dels International Court of Justice, Case of Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) Judgment 25 september 1997.

Svensk Energi noterar att utredningen bl a framför att det inte kan bortses från att verksamhetsutövare sedan lång tid tillbaka haft en ersättningsrätt samt att verksamhetsutövaren kan ha gjort stora investeringar i verksamheten i förlitan på att denne vid en eventuell omprövning kommer att kompenseras med ersättning. Vi vill i detta sammanhang åberopa rättsfallet NJA I 2014 sidan 332. Vidare anger utredningen att mot bakgrund av att verksamhetsutövaren idag kan ha legitima förväntningar på att få ersättning om villkoren skärps, bör en övergångstid införas.

Svensk Energi delar inte utredningens uppfattning att utredningens förslag avseende slopad ersättningsrätt kan anses mindre ingripande än den lagändring och sammanhängande tidsfrist som prövades av Europadomstolen i Fredinmålet. Utredningen kommer fram till att det är motiverat med kortare övergångstid än tio år. Emellertid anger utredningen att *"mot detta kan ställas vattenkraftindustrins långa investeringscykler."* Dessutom pekar utredningen på det förhållandet att ett tillstånd till en täkt i någon mening är begränsad till skillnad från ett tillstånd att utvinna vattenkraft, vilket avser en mer obegränsad naturresurs. Slutligen uttalar utredningen att *"följaktligen har verksamhetsutövaren avseende vattenkraft större berättigade förväntningar att kunna bedriva verksamheten oinskränkt."* Trots dessa uttalanden drar utredningen slutsatsen att en övergångstid om fem år är tillräcklig!

På sidorna 308-309 uttalar utredningen bl a att den faktiska inskränkningen i samband med en omprövning inte nämnvärt skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen påstår därvid att konsekvenserna typiskt sett innebär att tillståndshavaren i något avseende måste begränsa sin verksamhet. Svensk Energi anser att detta ger en felaktig bild eftersom en omprövning av miljöfarlig verksamhet kan leda till krav på viss skyddsåtgärd men inte att "produktionen" behöver minska. För vattenverksamheter är det tvärtom så att verksamhetsutövaren får bekosta själva skyddsåtgärden och kontinuerligt tåla viss inskränkning i produktionen (t ex en minimitappning vid sidan av kraftverket). Vi anser att detta talar för att ersättningsrätten utgör en motiverad skillnad mellan dessa verksamhetstyper och därmed kan bestå.

Svensk Energi vill i detta sammanhang anknyta till utredningens uttalanden på sid 533. Där anges, med hänvisning till 31 kap. 20–22 §§ MB, som generell utgångspunkt att verksamhetsutövaren har behövt tåla en inskränkning på mellan 5–20 procent och konstaterar att någon ersättning för denna förlust utgår således inte enligt dagens regler. Svensk Energi vill med anledning härav klarlägga att detta uttalande endast i viss utsträckning stämmer eftersom det bara kan avse de relativt få verksamheter (vattenkraftverk och regleringsföretag) som erhållit tillstånd med stöd av 1983 års vattenlag eller MB. I sådana tillstånd ska domstolen i domen fastställa hur stor inskränkning som verksamhetsutövaren maximalt ska behöva tåla vid framtida omprövning, genom att precisera en viss procentsats i spannet 5-20 %. I praktiken finns exempel på domar där denna maximala inskränkning fastställts till 5 % men även högre procentsatser förekommer.

2014-10-29

S028/2014

Svensk Energi anser således att utredningens generella uttalande ovan inte är relevant mot bakgrund av att det stora flertalet vattenkraftverk och sammanhängande vattenregleringar har tillstånd som tillkommit före 1983 års vattenlag. För dessa anläggningar gäller fr o m 1984 att statens ersättningsfria andel är maximalt 5 %. Denna bestämmelse innebär i praktiken att ett invecklat regelsystem ersattes med en generell begränsningsregel när det gäller rätten till ersättning för intrång i vattenrätten i syfte att tillgodose allmänna intressen.

8.8 Omprövning av markavvattning

Svensk Energi har ingen erinran över förslaget avseende 24 kap. 5 § första stycket punkten 7 MB, under förutsättning att det får en sådan utformning att den endast träffar markavvattningsföretag. Vi kan konstatera att förslaget enligt utredningen tar sikte på markavvattningsföretag men kan träffa all verksamhet som kan omprövas enligt paragrafen, alltså både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Förslaget skulle i sin nuvarande utformning kunna få mycket långt gående konsekvenser för verksamhetsutövare som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Förslagen rörande Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ("Restvattenlagen")

Svensk Energi kan sammanfattningsvis konstatera att det ej är möjligt att överblicka alla konsekvenserna av utredningens förslag. Vi avstår därför från att lämna synpunkter på förslagen i detta avsnitt.

"Oklara ansvarsförhållanden"

10.3 Slutsatser, överväganden och förslag

Svensk Energi anser att det föreslagna subsidiära ansvaret för fastighetsägare i stället bör utformas på samma sätt som det subsidiära ansvaret som gäller för föroreningsskador enligt 10 kap. 3 § MB.

Stockholm som ovan

Svensk Energi



Kjell Jansson
Verkställande direktör



Gun Åhrling-Rundström
Ansvarig vattenkraft



Lennart Sandbjer
Ansvarig miljöjuridik

M2013/2436/Nm

Vattenverksamhetsutredningens delbetänkande "Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2013:69)

Svensk Energi, som representerar den svenska elbranschen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat delbetänkande och lämnar härmed följande synpunkter rörande vattenverksamheter knutna till vattenkraften (kraftverk, dammar och regleringsföretag).

Sammanfattning

- Branschen har sedan länge arbetat med att minska vattenkraftens miljöpåverkan med inriktningen att främja den **biologiska mångfalden** utan att påtagligt begränsa energiproduktionen och anläggningarnas förmåga att kunna bidra i balanshålningen av kraftsystemet. Företagens engagemang har på senare tid intensifierats och det finns en tydlig ambition att genomföra ytterligare åtgärder för den biologiska mångfalden.
- Svensk Energi avstyrker utredningens förslag avseende **ny prövning** av alla befintliga vattenkraftanläggningar. Av samhällsekonomiska skäl, målet om förnybar energi och av hänsyn till verksamhetsutövarna är det direkt olämpligt att öppna upp för en fullständig ny prövning som om verksamheterna vore obefintliga trots att de funnits i årtionden. Förslaget tillgodoser inte egendomsskyddet och rättssäkerheten samt säkerställer inte att endast miljömässigt motiverade prövningar genomförs.
- Svensk Energi förordar istället att utredningen i sitt fortsatta arbete analyserar **systemet för omprövning** av vattenverksamheter och överväger ändringar som kan behövas för att åstadkomma ett effektivare system. Vi anser att ett omprövningssystem tillgodoser såväl miljöbalkens hänsynsregler som Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.
- Svensk Energi anser att det **saknas politiska avvägningar** och fastställandet av en **rimlig ambitionsnivå** i miljöarbetet. Att i detta läge föreslå drastiska förändringar i regelverket med motiveringen att Sverige ska kunna leva upp till miljömål i ramdirektivet för vatten och undvika sanktioner från EU är en bakvänd process. Regeringen har ansvaret för implementeringen av direktivet men har i praktiken överlämnat till myndigheter att definiera ambitionsnivån i miljöarbetet. Om de möjligheter som anges i direktivet används anser Svensk Energi, bl a med stöd av en utredning från

2013-12-20

S062/2013

Bjällås och Fröberg, att risk för böter inte föreligger. Att det, i syfte att värna om samhällsviktig verksamhet, är möjligt att tillämpa en annan ambitionsnivå ser vi i andra länder, exempelvis när det gäller utpekande av vattenförekomster som kraftigt modifierade.

- Svensk Energi anser att **konsekvensanalysen** måste utvecklas. Inför en eventuell proposition måste regeringen kunna redovisa en heltäckande analys av konsekvenserna, vilket innebär att en proposition inte kan redovisas förrän utredningens slutbetänkande remissbehandlats, dvs tidigast hösten 2014.
- Svensk Energi avstyrker utredningens förslag avseende **prövningens omfattning**. Förslaget leder till negativa incitament för effektiviseringsåtgärder (utveckling av produktions- och reglerförmåga eller renodlad modernisering) i den befintliga vattenkraften, vilket kraftigt kommer att hämma sådana effektiviseringar samt leda till att det blir svårt att få tillstånd till skadeförebyggande underhållsåtgärder.
- Svensk Energi anser det viktigt att sätta in utredningen och dess uppdrag i ett större perspektiv. Det pågår för närvarande **utredningar och projekt**, bl a Miljömålsberedningen, med koppling till vattenkraftens miljöpåverkan samt behovet av politisk styrning när det gäller insatser, åtgärder samt ambitionsnivå i det svenska miljöarbetet. Utfallet av dessa viktiga processer måste inväntas innan regeringen överväger att gå vidare med föreliggande förslag. Vi pekar också på att **saknas en tydlig målbild** av vilka miljöåtgärder som erfordras för att leva upp till miljöbalkens hänsynsregler och gällande EU-rätt.

Viktiga utgångspunkter och ställningstaganden

Svensk Energi anser att klimatfrågans lösning ständigt måste vara fokus, bl a med hänsyn till att klimatförändring utgör ett stort hot mot den biologiska mångfalden. Varje försök att minska andelen fossilfri kraft måste i ljuset av det globala klimathotet motarbetas. Svensk elproduktion är till 97-98 % fossilfri och därmed CO₂ - snål

Vattenkraften är en viktig resurs i nuvarande och ett framtida energisystem med allt större inslag av kortsiktigt väderberoende förnybar energi. Det råder en fullständig politisk enighet om vattenkraftens väsentliga betydelse som förnybar energikälla och regulator i kraftsystemet. Den nordiska vattenkraften utgör från ett centraleuropeiskt perspektiv ett "grönt batteri" och är därmed en viktig resurs i ett framtida ännu mer integrerat europeiskt kraftsystem baserat på klimateffektiv elproduktion.

Branschen är medveten om att den för samhället viktiga utvecklingen av vattenkraften i vissa fall har inneburit omfattande ingrepp i naturmiljön i samband med att anläggningar byggdes och togs i drift. Därefter har över tid i många fall nya naturtillstånd uppstått i landskapet. Mot denna bakgrund är det viktigt att noga analysera i vad mån vattenkraften verkligen fortlöpande utgör ett påverkanshot mot den biologiska mångfalden som skulle kunna motivera akuta och ingripande förbättringsåtgärder. Vi anser att det saknas belegg för att tillståndet i berörda vattenmiljöer är hotat till följd av fortlöpande effekter av vattenkraftens utbyggnad.

Det är givetvis viktigt att ständigt arbeta med åtgärder som syftar till en förbättring av den nuvarande biologiska mångfalden. Branschen har under lång tid arbetat med att minska den miljöpåverkan som skett genom utbyggnaden, med inriktningen att kunna främja den biologiska mångfalden utan att påtagligt begränsa energiproduktionen och anläggningarnas förmåga att kunna bidra i balanshållningen av kraftsystemet. Under senare tid har dessa aktiviteter intensifierats och företagen bedriver enskilda och gemensamma projekt i

2013-12-20

S062/2013

olika vattendrag. Det har genomförts och pågår forskningsprojekt där även myndigheter deltar i arbetet med att få fram samhällsekonomiska metoder för åtgärder kopplade till vattenkraftens miljöfrågor.

Svensk Energi anser att det inte är klarlagt att Sveriges åtaganden kopplat till EUs ramdirektiv för vatten (RDV) kräver drastiska förändringar i regelverket för att Sverige ska kunna leva upp till direktivets miljömål och undvika sanktioner från EU. Det ställs i EU-rätten inget krav på att en ny och fullständig tillståndsprövning måste genomföras för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden. Det som nu saknas är politiska avvägningar och fastställandet av en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet, exempelvis när det gäller kriterier för utpekande av kraftigt modifierade vatten och tillämpningen av direktivets undantagsbestämmelser. Nedan, under avsnittet Ramdirektivet för vatten, utvecklar vi dessa ståndpunkter och hänvisar till en rapport från Ulf Bjällås och Magnus Fröberg, som beställts av Miljömålsberedningen. Om regeringen använder sig av de möjligheter som anges i ramdirektivet anser Svensk Energi, bl a med stöd av nämnda utredning från Bjällås och Fröberg, att risk för böter inte föreligger. Vi delar således inte utredningens bedömning (sidan 354) att "föreslagna åtgärder" är nödvändiga för att uppnå de krav som följer EU-rätten och inte heller slutsatsen att om åtgärderna inte vidtas riskerar Sverige att få betala höga vitesbelopp till EU. Regeringen kan i genomförandet tillämpa direktivet på ett sätt som direktivet medger och därmed undvika sanktioner.

Svensk Energi kan konstatera att utredningen inte har analyserat vilka materiella miljökrav som ska kunna uppnås med förslagen. Trots detta har utredningen öppnat upp för en implementering av de mest ambitiösa miljökrav som skulle kunna komma att ställas. Svensk Energi anser att det är angeläget att framhålla att det i nuläget saknas en tydlig målbild av vilka miljöåtgärder som erfordras för att leva upp till miljöbalkens hänsynsregler och gällande EU-rätt.

Det är därför olämpligt att skapa ett system för ny provning baserat på opreciserade antaganden om att befintliga tillstånd generellt måste ifrågasättas och i förekommande fall återkallas med efterföljande utrivning av anläggningar som yttersta konsekvens.

Förslaget rörande ny provning utgör enligt Svensk Energi en klar avvikelse från den grundläggande principen i en rättsstat att den som har erhållit tillstånd att utföra en anläggning och bedriva verksamhet vid denna, måste ha ett rimligt mått av trygghet mot senare myndighetsingripanden. Vi anser dessutom att frågan om egendomsskydd kopplat till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, inte analyserats i tillräcklig omfattning av utredningen. Vi anser att jämförelsen med Fredinfallet (täktverksamhet) inte är relevant. Den föreslagna metoden är enligt vår bestämda uppfattning onödigt ingripande och det saknas utrymme för intresseavvägning inför ett föreläggande som i praktiken bryter upp gällande rättskraft. Vidare ger den föreslagna ersättningsbestämmelsen inte tillräcklig kompensation för de rådighetsinskränkningar som kan bli följden av en ny provning. Dessutom måste förslaget att ersättningsrätten ska upphöra efter tio år, bli föremål för en ingående analys med avseende på egendomsskyddet. Energibranschen anser att äganderättsinskränkningar helt och fullt måste ersättas av staten.

Enligt direktivet ska utredningen analysera omprövningssystemet och föreslå de ändringar som behövs för att effektivisera systemet. Utredningen har valt att avvakta med detta deluppdrag inför redovisning i kommande slutbetänkande. Svensk Energi anser att denna omständighet utgör ytterligare ett motiv för att delbetänkandets förslag inte bör beredas förrän utredningen redovisat sitt slutbetänkande.

2013-12-20

S062/2013

Vi anser att det som eftersträvas i uppdragsbeskrivningen redan kan uppnås inom ramen för en omprövning av villkoren i gällande tillstånd. Vid en omprövning ska Miljöbalkens regler tillämpas, vilket innebär att verksamheten redan i dagsläget kan prövas mot bl a balkens hänsynsregler. Erforderliga åtgärder för att minska vattenkraftens miljöpåverkan kan alltså åstadkommas inom ramen för en omprövning, förutsatt att berörda myndigheter tillämpar regelsystemet. Vi anser att det finns en potential att effektivisera systemet, exempelvis genom att fördela utredningsbördan och rättegångskostnadsbördan. Det är också viktigt att notera att nuvarande omprövningssystem har en utformning som tillgodoser verksamhetsutövarnas egendomsskydd och rätts-säkerhet (begränsningsregeln och ersättningsrätten).

Svensk Energi anser att branschens ovan beskrivna arbete i kombination med ett utvecklat omprövningssystem kan säkerställa att de aktuella verksamheterna bedrivs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler och lever upp till relevanta EU-rättsliga åtaganden.

Svensk Energi anser att den av utredningen redovisade konsekvensanalysen är klart otillräcklig och därför måste utvecklas. Förslaget om ny prövning har en sådan utformning att det kan leda till konsekvenser för samhällsekonomin (däribland kommunernas och statens budget), omprövningssystemets resursbehov, verksamhetsutövarna, den förnybara energin, energiförsörjningen och klimatet. I det nu pågående remissförfarandet måste remissinstanserna få rätt bild av förslagets konsekvenser för att kunna ta ställning, vilket enligt vår mening nu inte är möjligt. Detta innebär sammantaget att nödvändigt underlag kommer att saknas inför regeringens ställningstagande till förslagen. Inför en eventuell proposition måste regeringen kunna redovisa en heltäckande analys av konsekvenserna, vilket innebär att en proposition inte kan redovisas förrän utredningens slutbetänkande remissbehandlats, dvs tidigast hösten 2014.

Med hänsyn till vattenkraftens stora betydelse för samhället anser Svensk Energi att staten har ett stort ansvar för att åtgärder som syftar till att minska vattenkraftens miljöpåverkan sker under kontrollerade former. För att få en rimlig inriktning när det gäller ambitionsnivån i detta viktiga arbete är det nödvändigt att invänta utfallet av viktiga pågående utredningar samt pågående projekt hos olika myndigheter. Exempelvis arbetar nu Miljömålsberedningen, inom ramen för sitt uppdrag rörande en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, med viktiga styrningsfrågor och diskuterar behovet av politiska avvägningar. Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten har nyligen påbörjat projektet "Nationell strategi för åtgärder inom vattenkraften", som avser både åtgärder som minskar miljöpåverkan och åtgärder som kan öka produktionen och reglerförmågan. Dessutom har regeringen nyligen till-satt en utredning som syftar till att få en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur för myndigheterna under Miljödepartementet.

Svensk Energi anser alltså att det är nödvändigt att regeringen inväntar utfallet av ovan angivna utredningar och projekt innan den bereder Vattenverksamhetsutredningens förslag.

Först när helhetsbilden klarnat kan nödvändiga politiska avvägningar (mellan samhällsnyttan av vattenkraften och behovet av åtgärder för miljön) och prioriteringar av miljöåtgärder genomföras.

Vi ser framför oss att det upprättas en nationell plan för miljöåtgärder kopplade till vattenkraften och andra verksamheter som kan påverka den ekologiska statusen i våra vattendrag. Branschen medverkar givetvis när det gäller att få fram erforderligt underlag inför det kartläggningsarbete ett sådant arbete förutsätter.

2013-12-20

S062/2013

Konsekvensanalysen måste utvecklas

Utredningens konsekvensanalys är klart otillräcklig och måste kompletteras innan utredningens förslag kan beredas. Svensk Energis expert i utredningen har i sitt särskilda yttrande närmare utvecklat detta.

Utredningens förslag har en sådan utformning att de negativt kan påverka och beröra i princip all vattenkraftverksamhet. Förslagen kan därför tveklöst leda till konsekvenser för samhällsekonomin, prövningssystemets resursbehov, verksamhetsutövarna, den förnybara energin, energiförsörjningen och klimatet. Vi noterar att utredningen själv uttalar att konsekvensutredningen i detta skede inte är fullständig. Vi anser att en fullständig konsekvensanalys kan genomföras först när utredningens samtliga förslag kan överblickas. Som i alla utredningar åligger det utredaren att låta genomföra nödvändiga konsekvensanalyser.

Konsekvensanalysen måste utvecklas på följande viktiga punkter:

- Bortfallet av förnybar energi och konsekvenserna för uppnående av förnybarhetsmålet samt konsekvenser för marknaden exempelvis med avseende på prisnivå och prissvängningar.
- Bortfallet av reglerbar elproduktion och konsekvenserna för elsystemets stabilitet samt eventuella miljökonsekvenser av att fossila kraftslag måste nyttjas.
- Verksamhetsutövarnas investeringsvilja kopplat till ett regelsystem som inte tillgodoser egendomsskydd och rättsäkerhet.
- Konsekvenserna av att verksamhetsutövarna måste bekosta en ansökan om ny prövning måste uppmärksammas, exempelvis kopplat till det ekonomiska utrymmet för verksamhetsutövare med små anläggningar.
- Förslaget rörande ny prövning kan leda till att antalet ansökningar ökar på ett betydande sätt. Det därför är nödvändigt att analysera prövningssystemets förutsättningar att kunna hantera ett stort antal prövningar och de resursförstärkningar som krävs för att inte försämra systemets effektivitet. Dessutom måste beaktas att även andra verksamheter av betydelse för samhällets utveckling är beroende av ett effektivt prövningssystem.
- De statsfinansiella konsekvenserna kopplat till den tidsbegränsade ersättningsbestämmelsen vid ny prövning bör analyseras. Vi noterar att bestämmelsen är så utformad att staten inte har kontroll över de finansiella konsekvenserna av att landets länsstyrelser får befogenhet att förelägga om ny prövning.

Utredningen konstaterar att elproduktionen minskar genom utredningens förslag. Vad beträffar omfattningen av minskningen hänvisar vi till bl a remissvaren från Vattenfall, E.ON mfl bolag. Genom att utredningen hänvisar till studier som påvisar att klimatförändringar kan ge ökad elproduktion skapas den felaktiga bilden att påverkan av utredningens förslag blir liten. Det är viktigt att observera att dessa studier resulterat i ett antal scenarier, ej prognoser, varför utfallet måste hanteras med stor försiktighet. Vi anser att utredningen ska ägna sig åt att analysera konsekvenser av sina förslag och inte spekulera i det mycket osäkra utfallet av t ex regn och var det faller vid ett föränderligt klimat.

Ny prövning – fel metod

Utredningen uttalar att syftet med förslaget är att på ett samhällsekonomiskt sätt åstadkomma ett system som möjliggör att befintliga verksamheter och anläggningar utformas och bedrivs i enlighet med de miljökrav som ställs i MB och av EU-rätten.

2013-12-20

S062/2013

Svensk Energi anser att förslaget strider mot den viktiga principen i en rättsstat rörande tillstånds rättsverkan. Förslaget kan leda till betydande samhälls-ekonomiska konsekvenser och kommer att medföra olika komplikationer av rättslig natur, som inte närmare belysts i delbetänkandet. Det är viktigt att notera att vattenrättsliga tillstånd, till skillnad från tillstånd till miljöfarlig verksamhet, är förenade med olika slags offentlighetsrättsliga och civilrättsliga rättigheter och skyldigheter, såsom skade- och intrångsersättningar, avgifter, särskilda tvångsrätter av servitutsnatur, strömfallsfastigheter, fastighetsbildningsåtgärder. Dessa frågor gör att den tilltänkta nya prövningen skulle komma att kompliceras på ett sätt som utredningen inte uppmärksammat.

Svensk Energi vill också uppmärksamma att det vid en ny prövning finns en uppenbar risk att anläggningar som är belägna i områden som åtnjuter ett särskilt skydd enligt 4 kap. 6 § miljöbalken på den grunden inte kommer att få nya tillstånd. Enligt vår bedömning finns det ca 200 anläggningar som på grund av sin lokalisering i dessa särskilda områden riskerar att få tillstånden upphävda.

Lagförslaget (19 a § MP) säkerställer inte att en ny prövning grundas på ett miljömässigt behov, vilket ur samhällsekonomisk synpunkt är förkastligt. Förslaget är lagt trots att utredningen i löptexten anger att sådant behov bör föreligga. Med hänsyn till att det är icke författningsstyrda, vägledande prioriteringsgrunder som föreslås ligga till grund för ett beslut om att kräva ny prövning, som får rättskraftsbrytande verkan, är det rättsvidrigt att överlämna till en länsstyrelse att göra en så viktig avvägning.

Svensk Energi delar inte utredningens ståndpunkt att endast bedömningen rörande tillståndets eller rättighetens ålder ska vara kriterier för ny prövning. Beslutet måste även vara miljömässigt motiverat, vilket innebär att även denna grund måste kunna bli föremål för överprövning.

Omprövning – samhällsekonomisk metod

Utredningen avfärdar nuvarande omprövningssystem utan att klargöra vilka begränsningar som nuvarande regler utgör när det gäller att kunna uppnå det övergripande syftet med utredningen. Vi utgår från att utredningen i sitt fortsatta arbete, i enlighet med utredningsuppdraget, analyserar det svenska systemet för omprövning.

Svensk Energi anser att det inom ramen för ett utvecklat omprövningssystem är fullt möjligt att tillgodose det övergripande syftet med utredningens uppdrag, dvs att *"säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och de nämnda EU-kraven, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas."*

Branschen har till utredningen framfört att ett utvecklat/effektiviserat omprövningssystem - som utgår från en nationell plan (prioritering av erforderliga miljöåtgärder efter avvägning mot andra samhällsintressen) - tillgodoser samhällsekonomiska krav (rationell hantering, vattenkraftens betydelse för kraftsystemets funktion och leveranssäkerhet, m m) och dessutom ur ett EU perspektiv tydligt påvisar att Sverige arbetar i syfte att leva upp till RDVs miljösmål.

Vi har dessutom framfört till utredningen att branschen generellt sett är villig att samarbeta med berörda myndigheter dels för att utveckla arbetssätt och arbetsmetodik för ett framtida omprövningssystem dels när det gäller att medverka till en praktisk hantering i enskilda fall. Vi anser att ett arbetssätt som bygger på samverkan mellan myndigheter och verksamhetsutövare, ut-

2013-12-20

S062/2013

gör en viktig utgångspunkt för ett utvecklat och effektivare omprövnings-system.

Svensk Energi vill även peka på att dagens omprövningsystem tillgodoser verksamhetsutövarnas rättstrygghet i olika avseenden och kan anses vara förutsägbart. Härmed avses rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB, omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB och begränsningsregeln i 24 kap. 5 § sista stycket samt ersättningsreglerna i 31 kap. MB.

Ramdirektivet för vatten (RDV) – politiska avvägningar saknas

I vattenförvaltningsarbetet har den nuvarande ekologiska statusen i landets över 23 000 vattenförekomster bedömts inför fastställandet i december 2009 av nu gällande miljö kvalitetsnormer (benämnda miljömål i RDV). Den ekologiska statusen har bedömts med utgångspunkt från mätdata eller sk expertbedömningar. För närvarande pågår ett omfattande arbete inom Vattenmyndigheterna i syfte att få fram ett bättre underlag inför nästa beslutstillfälle i december 2015.

I syfte att få en heltäckande bild av vattenkraftens inverkan på den ekologiska statusen i enskilda vattenförekomster krävs en fortsatt inventering. Branschen deltar redan i samarbete med Vattenmyndigheter och berörda Länsstyrelser. Därutöver pågår olika studier hos våra medlemsföretag i syfte att kartlägga vattenkraftens miljöpåverkan.

Svensk Energi kan konstatera att det fortfarande finns oklarheter på väsentliga punkter, vilket också bekräftas i den nyligen avlämnade samrådsredogörelsen från landets fem Vattenmyndigheter. Exempelvis är det oklart vad som krävs för att uppnå kvalitetskravet "god ekologisk potential" (GEP) och det pågår processer i syfte att klarlägga denna målnivå. Även beträffande kvalitetskravet "god ekologisk status" (GES) är det oklart vilken målnivå som ska uppnås. Dessa oklarheter innebär att det för närvarande inte är möjligt att fastställa vilka krav på åtgärder som kan bli aktuella. Det är enligt vår mening olämpligt att presentera lösningar innan det klarlagts vilka åtgärder som kan behövas vidtas.

Vi vill i detta sammanhang åberopa den analys som Ulf Bjällås och Magnus Fröberg genomfört 2013-03-29 på uppdrag av Miljömålsberedningen, rapportens sammanfattning **bifogas**. Det saknas politiska avvägningar och fastställandet av en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet. Att i detta läge föreslå drastiska förändringar i regelverket med motiveringen att Sverige ska kunna leva upp till miljömål i ramdirektivet för vatten och undvika sanktioner från EU är en bakvänd process.

Prövningens omfattning – hämmar utvecklingen

Tillståndsplikten för vattenverksamhet är annorlunda än för miljöfarlig verksamhet. För vattenverksamhet finns en lagstadgad underhållsplikt tillsammans med ett strikt ansvar vid damm haveri. Underhållsarbeten i anslutning till vattenanläggningar, t ex på dammar, är ofta i sig själv tillståndspliktiga. Samtidigt är det ett viktigt samhällsintresse att underhållsarbeten kan genomföras på ett smidigt sätt, både när det gäller försörjningstryggheten och allmänhetens säkerhet.

Utredningens förslag till ny bestämmelse i 16 kap. 2 b § miljöbalken kommer enligt vår uppfattning att leda till att genomförande av effektiviseringsåtgärder (utveckling av produktions- och reglerförmåga eller renodlad modernisering) i den befintliga vattenkraften kraftigt kommer att hämmas. Förslaget innebär också att genomförandet av renodlade tillståndspliktiga skadeföre-

2013-12-20

S062/2013

byggande åtgärder riskerar att fördröjas, eftersom hela verksamheten kan bli föremål för prövning även i dessa fall. Förslaget kan därför inte tillstyrkas.

Tidsbegränsade tillstånd – begränsar investeringsviljan

Med hänsyn till att det är fråga om kapitalintensiv och långsiktig verksamhet med långa avskrivningstider och långa prövotider vore det en allvarlig risk för vattenkraften med tidsbegränsade tillstånd. Vi bedömer att investeringsviljan allvarligt kommer att hämmas om det öppnas upp för att domstol ska kunna besluta om en alltför kort giltighetstid för tillståndet. Med hänsyn till dessa omständigheter är tidsobegränsade tillstånd ett måste. Dessutom överensstämmer inte tidsbegränsade tillstånd med internationellt etablerade principer. Samhällets behov av att anpassa villkoren i tidsobegränsade tillstånd tillgodoses inom ramen för ett omprövningsförfarande.

Utredningen refererar till ett par domar avseende bevattningsföretag där domstolen fann att en begränsning på 25 år var rimlig. Vi anser inte att det är relevant att i detta sammanhang nämna vad som gäller för bevattningsföretag eftersom det är fråga om en helt annan verksamhetstyp.

Generella föreskrifter – rättskraften måste beaktas

Svensk Energi delar utredningens utgångspunkter att generella föreskrifter ska vara ändamålsenliga och lämpliga. Det är därför bra att utredningen påpekar att miljönyttan i förhållande till negativa effekter för verksamhetsutövarna måste utredas noga. Vi noterar att utredningen, rörande bl a vattenkraften, uttalar att det är svårt att fastställa lämpliga och generellt gångbara föreskrifter om försiktighetsmått. Detta med hänsyn till att det är svårt att generalisera olika anläggningars miljöpåverkan. Vi tillstyrker att samråd bör ske med berörda branschorganisationer inför ett eventuellt införande av generella föreskrifter. Vi noterar dessutom att utredningen pekar på att om en generell föreskrift innebär en rådighetsinskränkning måste ersättningsfrågan beaktas.

Om regeringen överväger att gå vidare med förslaget rörande generella föreskrifter, är det viktigt att det i förarbetena klargörs när det kan anses ändamålsenligt och lämpligt att meddela generella föreskrifter. Det är viktigt med tydliga ramar inför eventuellt utfärdande av föreskrifter som får rättskraftsbrytande verkan på tillståndsgivna verksamheter. Detta är särskilt viktigt om regeringen, med stöd av det föreslagna bemyndigandet, bemyndigar en myndighet att utfärda sådana föreskrifter. Svensk Energi anser också att den av utredningen väckta ersättningsfrågan måste bli föremål för ytterligare analys. I detta sammanhang är det viktigt att notera att det kan finnas skäl att införa en begränsningsregel, motsvarande den som gäller vid omprövningar (24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken). Slutligen anser vi att det måste finnas möjligheter till undantag för att skydda tredje mans intressen.

Stockholm som ovan

Svensk Energi



Kjell Jansson
Verkställande direktör



Gun Åhrling-Rundström
Ansvarig vattenkraft



Lennart Sandebjer
Ansvarig miljöjuridik

Sammanfattning av Ulf Bjällås och Magnus Fröbergs rapport 2013-03-29 till Miljömålsberedningen

”Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt?”

”Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Miljömålsberedningen genomfört en utredning som analyserar EU-direktiv som rör vatten, dock företrädesvis ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet,¹ och dess bestämmelser om miljömål. Vi har utrett vilka skyldigheter som direktiven ålägger medlemsstaterna när det gäller att genomföra målbestämmelserna i nationell lagstiftning, samt har även utvärderat om de svenska reglerna kan anses uppfylla direktivens krav i detta hänseende. Vi har även analyserat om de svenska reglerna kan anses vara funktionella, d.v.s. om målbestämmelserna kan anses ha införlivats på ett ändamålsenligt och lämpligt sätt. Vår utredning visar följande:

1. Ramdirektivets och havsmiljödirektivets miljömål får anses genomförda i svensk lagstiftning på ett i huvudsak *juridiskt korrekt* sätt. De frågetecken som kan finnas kring genomförandet hänger framförallt samman med oklarheter gällande direktivens innehåll och beror i mindre utsträckning på brister i det svenska genomförandet.
2. En brist vid genomförandet av *ramdirektivet* är emellertid att oklarheter i ramdirektivet har förts in i nationell lagstiftning, vilket innebär att myndigheter, domstolar och allmänhet får svårt att tolka bestämmelserna. Lagstiftaren har inte i tillräcklig omfattning försökt förenkla och fylla ut regelverket så att det blir tillämpbart. Till viss del synes den svenska lagstiftaren ha närmast abdikerat, då komplexa bedömningsfrågor som borde ha reglerats i lag istället har överlämnats till tillämpande myndigheter. Det finns också ett flertal exempel på att det svenska genomförandet, framförallt i de myndighetsföreskrifter som har meddelats, i sig har ökat komplexiteten istället för att rätta ut de frågetecken som finns i ramdirektivet.
3. Vi framför i rapporten flera invändningar avseende *funktionaliteten* hos det svenska genomförandet av ramdirektivet, men även i viss utsträckning havsmiljödirektivet. Enligt vår uppfattning är bestämmelserna i flera avseenden otydliga, svårtillämpade, oförutsebara, ineffektiva ur både miljösynpunkt och kostnadssynpunkt, samt uppvisar brister när det gäller ändamålsenligheten.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område och direktiv (2008/56/EG) upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

4. Miljömålen i *havsmiljödirektivet* har en ekosystemansats. Med detta avses ett förhållningssätt till att bevara och hållbart nyttja land, vatten och naturresurser, inte minst levande resurser, som även betraktar människan och hennes behov som en del av ekosystemet. Detta får genomslag även när miljömålen för havsmiljön sätts enligt *havsmiljödirektivet* och innebär bl.a. att det finns utrymme att göra avvägningar mellan olika miljömål och samhällsintressen. Det finns även möjligheter att göra undantag från miljömålen utifrån vissa förutsättningar.
5. När det gäller sättande av miljömålen för vattenförekomster enligt *ramdirektivet* utgår bedömningen från vad som anses vara av människan opåverkade förhållanden. Det som därefter accepteras är inga eller endast mycket små av människor framkallade förändringar (hög ekologisk status) eller små eller lätta förändringar till följd av mänsklig verksamhet (god ekologisk status). *Ramdirektivet* ger däremot ett antal möjligheter att peka ut en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, med ekologiska krav som är anpassade till den modifierade vattenförekomsten, bestämma en längre tid för att uppnå miljömålen, eller att under vissa förutsättningar besluta om lägre satta miljömål.
6. *Ramdirektivet* tar således väsentligt mindre hänsyn till mänsklig verksamhet och mänskliga behov vid sättande av miljömålen, än vad *havsmiljödirektivet* gör. Något förenklat kan sägas att *havsmiljödirektivet*, när miljömålen sätts upp, utgår från att människor är en del av ekosystemet, medan *ramdirektivet* i samma situation bortser från människan och utgår ifrån ett "idealtillstånd".
7. I svensk miljölagstiftning har det genomgående gjorts en skälighets-/rimlighetsavvägning vid bestämmande av vilka miljökrav som ska uppställas för en verksamhet. Härvid har frågor om vad som är branschekonomiskt skäligt vägts mot vilken miljönytta som kraven medför. I denna bedömning har även antagna miljömål beaktats.
8. *Ramdirektivet* förutsätter att det sker en skälighets-/rimlighetsavvägning i samband med att målen sätts och när det bestäms huruvida undantag från miljömålen ska medges, varvid även vissa samhällsekonomiska konsekvenser beaktas: Om det är ekonomiskt orimligt eller tekniskt omöjligt får medlemsstaten skjuta på tidpunkten för när målen för en viss vattenförekomst ska nås. Det är vidare möjligt att sätta permanent lägre krav om det bl.a. finns samhällsekonomiska behov. Vidare finns det möjligheter att peka ut vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade, vilket innebär att de mål som ska uppnås anpassas till de särskilda förutsättningar som föreligger med hänsyn till att vattenförekomsten är modifierad. Detta är enligt vår uppfattning frågor som kräver en politisk reglering, antingen utifrån närmare instruktioner från lagstiftaren hur myndigheten ska besluta, eller genom att besluten fattas av en politisk instans utifrån av lagstiftaren angivna kriterier.

9. När väl målen har fastställts för en vattenförekomst (såvitt avser ekologisk eller kemisk status) är utrymmet för Sverige som medlemsstat att göra avvägningar mer begränsat. Det kommer fortfarande finnas möjligheter att göra avvägningar inför antagandet av åtgärdsprogram, d.v.s. när det ska bestämmas hur miljömålen ska nås, men det går inte att kompromissa med miljömålet i sig (om det inte möjligen finns skäl att besluta om ett nytt undantag i senare förvaltningsplan).
10. Miljömålen enligt ramdirektivet får en betydligt större tyngd rent samhällspolitiskt än exempelvis de miljökvalitetsmål som riksdagen antar, eftersom Sverige har förbundit sig att anta åtgärdsprogram som syftar till att nå uppsatta miljömål. Miljömålen blir således i så måtto bindande för Sverige som medlemsstat. Kostnaden och möjligheterna att nå vissa miljömål och inom vilken tid det måste ske måste således utvärderas mycket noga vid bestämmande av miljömålen.
11. Att miljömålen ska uppnås genom åtgärdsprogram är dock inte detsamma som att ramdirektivet skulle kräva att det ställs orimliga eller oproportionerliga krav mot enskilda verksamhetsutövare. Vid fastställande av åtgärdsprogrammen kan det inte heller bortses från grundläggande rättsprinciper om likabehandling, proportionalitet, förutsebarhet och rättsäkerhet. Ramdirektivet kan inte på något sätt användas som stöd för att påstå att Sverige skulle vara skyldigt att inte tillämpa dessa principer. Tvärtom kräver EU-rätten att dessa grundläggande principer beaktas vid antagandet av åtgärdsprogrammen. Avvägningar som ska göras inom ramen för ett åtgärdsprogram blir mycket viktiga och är av stort samhällspolitiskt intresse.
12. Orealistiskt högt ställda miljömål enligt ramdirektivet kan vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visa sig mycket kostsamt för Sverige som land, eftersom det kan komma att innebära att kostnadskrävande försiktighetsmått måste finansieras av allmänna medel samtidigt som åtgärderna kan leda till mycket stora begränsningar för svenskt näringslivs utveckling och för samhällsutvecklingen generellt.
13. Med hänsyn till hur samhällspolitiskt viktiga de miljömål, som fastställs enligt ramdirektivet och havsmiljödirektivet kan bli, bör det övervägas om det är funktionellt att låta besluten fattas av vattendelegationen hos vattenmyndigheterna respektive av Havs- och vattenmyndigheten. Det bör i vart fall inte ske utan att lagstiftaren ger närmare vägledning om vilka avväganden som ska göras politiskt.
14. Även besluten om åtgärdsprogram, som också är av stor samhällspolitisk betydelse fattas i huvudsak av vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten. Det kan ifrågasättas om detta är lämpligt i avsaknad av närmare styrning från lagstiftaren. Det kan vidare ifrågasättas om det är tillräckligt att dessa myndigheter, eller vissa andra myndigheter och kommuner, endast har möjlighet att under vissa begränsade förutsättningar överlämna beslutet till regeringen för prövning.

15. I Sverige har fokus kommit att läggas på miljömålen och deras rättsliga status vid prövning av enskilda verksamheter. Direktivens avsikt är inte att miljömålen ska uppnås genom prövningen av enskilda verksamheter (vid tillsyn eller tillståndsprövning); en sådan prövning har inte det bredare perspektiv som finns vid antagandet av ett åtgärdsprogram. Miljömålen måste först operationaliseras inom ramen för ett åtgärdsprogram, d.v.s. brytas ned till konkreta krav för olika verksamheter och det är detta som direktiven kräver.
16. Ramdirektivet och havsmiljödirektivet förutsätter att medlemsstaterna har gemensamma utgångspunkter för bedömning av sina vatten. I ramdirektivet kallas dessa för *normativa definitioner* och i havsmiljödirektivet *deskriptorer*. Dessa bedömningsgrunder behöver emellertid enligt vår uppfattning inte fastställas i detaljerade och mycket omfattande nationella föreskrifter som har kommit att ske i Sverige. Det är tillräckligt att Havs- och vattenmyndigheten utfärdar vägledningsdokument avsedda för de myndigheter som ska fastställa miljömålen. Nuvarande föreskrifter om kvalitetskrav fyller ingen funktion, men skapar en osäkerhet ifråga hur de ska tillämpas.
17. Frågan om klassificering och sättande av miljömål (benämnda miljö kvalitetsnormer) har i Sverige i viss mån kommit att blandas ihop med skyldigheten att bedriva en *övervakning* av vattenstatusen och skyldigheten att interkalibrera (jämföra) sina övervakningsresultat med andra medlemsstater. Denna skyldighet innebär emellertid inte att medlemsstaterna måste säkerställa att de enskilda parametrarna i övervakningssystemet måste vara uppfyllda för att en god ekologisk status ska anses uppfyllt i Sveriges 23 000 vattenförekomster, eller att en försämring av enskilda parametrar skulle innebära att miljömålet inte har uppnåtts. Övervakningssystemet ska istället hjälpa oss att, efter bästa förmåga, försöka fastställa vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån målsättningen att uppnå en god ekologisk status.
18. Ytterligare en förklaring till att vi har fått en felaktig fokusering på miljömålen tillämpning i enskilda prövningar och dess rättsliga status är att vi har valt att använda begreppet *miljö kvalitetsnormer* för det som inom ramdirektivet och havsmiljödirektivet benämns *miljömål*. I Sverige används dessutom begreppet miljö kvalitetsnorm för en rad olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet. Detta bidrar till att det blir svårt att förstå att de svenska miljö kvalitetsnormerna för *god ekologisk status* och *god miljö status för havsmiljön* inte ska vara bindande vid prövning av enskilda verksamheter. Miljömålen ska emellertid vara styrande (rättsligt bindande) vid antagande av åtgärdsprogram.
19. Utformningen av 6 kap. 7 § 2 p. miljö balken med kravet på att i miljö konsekvensbeskrivningen redovisa hur det ska undvikas att enskild verksamhet medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs medför också en felaktig fokusering på miljömålen vid enskilda prövningar.

20. Medlemstaterna har stora möjligheter att definiera en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, t.ex. beträffande kraftverksdammar och regleringsdammar som behövs för vattenkraften. För dessa konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster räcker det med att det antas åtgärdsprogram i syfte att uppnå god ekologisk potential istället för god ekologisk status. Det innebär att den modifierade vattenförekomsten, i dess modifierade form, ska jämföras med den närmast jämförbara typen av vattenförekomst.
21. För att nå en god ekologisk potential för konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster krävs inte att det vidtas åtgärder som påverkar de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, såvida det inte behövs för att uppnå god ekologisk potential för de *biologiska kvalitetsfaktorerna*. Förbättringen av *hydromorfologiska kvalitetsfaktorer* är således inte ett självständigt krav enligt ramdirektivet. Vattenmyndigheternas uppfattning att god ekologisk potential skulle föreligga först då alla lämpliga åtgärder har vidtagits, inklusive förbättringar av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, saknar stöd i ramdirektivets bestämmelser.
22. Vattenmyndigheten ”får” enligt svenska regler peka ut en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. Det framgår dock inte närmare av lagstiftning eller lagmotiv vilka närmare avvägningar som vattenmyndigheten ska göra. Besluten kan få stora konsekvenser både för samhällsekonomin och för den enskilde verksamhetsutövaren. Det är inte funktionellt med en sådan ordning.
23. Medlemsstaterna har enligt ramdirektivet vissa möjligheter att meddela tillstånd för nya modifieringar eller nya hållbara utvecklingsverksamheter som medför en försämrad ekologisk status i vattenförekomster. I Sverige ska detta prövas av vattenmyndigheten. Det finns inga närmare regler för hur det ska gå till, vilket beslutsunderlag som ska finnas och hur det förhåller sig till en prövning enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken som kommer att ske samtidigt.
24. I rapporten lämnas förslag till vilka ändringar i lagstiftningen som bör göras (avsnitt 8.1). Vidare lämnas förslag till frågor som bör initieras på EU-nivå (avsnitt 8.2). Dessa frågor bör utredas vidare. ”