

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
Vi e-post
m.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm
2017-10-02

Ert dnr
M2017/01639/R

Vårt dnr
2017/119

Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Näringslivets Regelnämnd NNR har erhållit det aktuella förslaget på remiss och vi önskar att anföra följande.

Inledning

I den aktuella remissen presenteras förslag till följd av de målsättningar som uttryckts i den s.k. energiöverenskommelsen och som har ett parlamentariskt stöd i Sveriges riksdag. Därtill har EU domstolen presenterat Weserdomen som anses påverka rättspraxis på det aktuella området. Dessa utgångspunkter medför att departementet föreslår åtgärder som innebär att befintliga tillstånd ska omprövas och prövas för att förses med moderna miljövillkor som det benämns i promemorian. Förslaget skulle således träffa en stor mängd verksamheter med olika inriktning.

Förslaget medför således att domar/tillstånd för vattenkraftsel kommer att upphöra och ska omprövas enligt det regelverk som gäller enligt miljöbalken (MB). Förslaget innebär att tillstånden max får vara 20 år gamla och övriga ska således bli föremål omprövning enligt det förfarande som finns för miljöärenden.

Vi har respekt för att Sverige måste förhålla sig de regler som följer EU medlemskapet och om denna förändras till följd av ändrad rättspraxis. Men enligt vår åsikt måste utgångspunkten alltid vara att välja det alternativ till lösning som innebär minst kostnader för samhället och skapar största möjliga nytta. En annan central utgångspunkt är att inte gå utöver än de krav som följer av unionsrätten och på det sättet skapa det som brukar benämnas för Goldplating. Vi kan notera att det här ärendet och det här rättsområdet på flera sätt avviker och beaktar inte dessa utgångspunkter.

Om förslagen och dess effekter

NNR finner att Sverige har implementerat Ramdirektivet för vatten på ett sätt som går långt utöver av vad som egentligen krävs av direktivet. Frågan måste därför resas om den svenska vattenförvaltningen och genomförandet av Ramdirektivet idag är ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Enligt NNR bör området snarare bli föremål för en grundlig översyn och som inte bör göras av involverade myndigheter. Detta gäller såväl hur arbetet är organiserat som dess olika följdförfattningar och vägledningar, vilket vattenmyndigheterna har som utgångspunkt för sina beslut och som därmed blir styrande för regelverken och hur de tillämpas.

Vi finner det lämpligt att påpeka att unionsrätten med Ramdirektivet inte ställer krav på att medlemsstaterna vid antagande av åtgärdsprogram måste ställa några specifika krav på vattenkraften för att uppnå miljömålen med ekologisk status. Grundtanken med Ramdirektivet och som gäller för unionsrätten generellt är att medlemsstaterna ska tillämpa en proportionalitetsprincip vid beslut om åtgärdsprogram så att de krav som ställs balanseras med hänsyn olika intressen. I detta ärende saknar i princip NNR helt en sådan diskussion i underlaget.

Promemorians syfte är att säkerställa att Sverige lever upp till EU:s krav såsom främst kommer till sitt uttryck i Ramdirektivet tillsammans med energiöverenskommelsen. I promemorian saknas dock en närmare analys av vilka krav i svensk rätt som faktiskt följer av Ramdirektivet och vilka Sverige själva satt upp och som lättare kan anpassas för att beakta olika intressen. NNR menar att det är en stor brist och det blir i en sådan kontext svårt att diskutera vilka reella åtgärder som egentligen krävs. Här menar vi att underlaget måste kompletteras med ett sådant underlag. En annan central fråga är att det som följer av den s.k. energiöverenskommelsen och vilka konsekvenser som följer av detta politiska beslut. Enligt NNRs kinskap har aldrig någon konsekvensanalys presenterats för detta beslut.

Rätten till ersättning vid inskränkning vid omprövning som initierats av behörig myndighet föreslås enligt avsnitt 10.3 upphöra efter en övergångsperiod på sex år. NNR ser flera problem med detta ur ett äganderättsligt perspektiv. Berörda tillstånd får anses medföra en rättighet som nu kommer att ifrågasättas och kunna inskränkas i prövningsprocessen. NNR menar att en sådan inskränkning får anses vara mycket tveksamt med hänsyn till vad som följer av vårt egendomsskydd och som är reglerat i regeringsformen 2 kap 15§. Om det finns krav på ersättning kommer hela prövningsprocessen att bli mycket t mer balanserad relativt sett vid ett förfarande där kostnaderna för åtgärder blir en icke fråga.

Det bör betonas att förslaget kommer påverka vatten i mycket bred bemärkelse och produktion av elkraft, vilket är något som individer och företag i princip inte kan klara sig utan. Åtgärder som vidtas måste vara proportionella med hänsyn till olika intressen i samhället och den samlade resursförbrukningen måste beaktas. NNR finner att promemorian är framtagen med en smalt perspektiv medan den sannolikt skulle få betydande indirekta effekter för samhällsutvecklingen, elförsörjning och vattenverksamhet i olika former. NNR menar därför att departementet borde anlita och involverat något lämplig part för att göra en reell samhällsekonomisk analys.

Departementet presenterar i avsnitt elva konsekvenserna för olika berörda intressen och sektorer. NNR finner dock att detta underlag uppvisar betydande brister och enligt vår åsikt måste underlaget kompletteras innan det ens kan ligga till grund för en diskussion om förslaget. Vi finner att det finns generella problem med miljöbalken i form av att det ofta genererar långa och kostsamma prövningsprocesser. Betydande kostnader följer för att ta fram underlag givet hur bevisbördan är utformad och ett behov som förstärks av den breda krets som har talerätt i dessa processer. Nu är förslaget att denna materia ska appliceras på verksamheter som inte prövats enligt miljöbalken. Riskerna är därför uppenbara att det medför stora risker med den osäkerhet som skapas innan rättspraxis etablerats och som skulle kunna ge svar på den stora mängd frågor som rättsligt kan behöva avgöras. NNR menar därför att förslaget kan betraktas som ett stort experiment som kan anses strida mot alla former av tankar relaterat till försiktighetsprincipen och med fokus utifrån ett resursperspektiv.

En central dimension är det saknas helt en diskussion om relationen mellan nytta i förhållande till kostnader. Det är lätt att föreslå åtgärder men som någon annan part än staten ska betala, men det rimliga måste vara att se till den samlade resurserna i ärenden av denna typ. Därtill måste det alltid i större ärenden som detta eftersträvas kostnadseffektiva lösningar och där alternativet med lägst kostnader alltid bör väljas. Här finner vi att departementet borde tillämpat den vägledning som Naturvårdsverket¹ tagit fram om konsekvensanalyser, se länk nedan. I denna vägledning presenteras på föredömligt sätt metodiken och på s.27 lyfts frågan fram om indirekta effekter, vilket i remitterat ärende borde vara betydande och vara föremål för en mer extensiv framställning och diskussion.

Avslutning

NNR finner att förslaget är oproportionerligt utifrån flera utgångspunkter och skulle det införas i presenterat skick skulle det sannolikt medföra mycket stora negativa effekter för samhällsekonomin och medföra mycket betydande kostnader för berörda. Mot denna bakgrund avstyrker NNR förslaget. Det måste finnas mera kostnadseffektiva sätt att implementera åtagandena som här följer av unionsrätten.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Tomas Lööv

¹ Se länk <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5314-0.pdf?pid=2959>