

2013-12-19

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Diarienum: M2013/2436/Nm

YTTRANDE AVSEENDE BETÄNKANDET NY TID FÖR PRÖVNING - FÖRSLAG TILL ÄNDRADE VATTEN- RÄTTSLIGA REGLER (SOU 2013:69)

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna avstyrker att utredningens förslag genomförs.

Skogsindustrierna anser att:

- Konsekvensbedömningen är undermålig såväl vad gäller kostnader för näringslivet som för samhället i övrigt
- Förslagen riskerar en stabil elförsörjning och ökar markant massa- och pappersbrukens administrativa börda
- Utredningen har frångått direktivet genom att omfatta både tillstånd enligt ÄVL och VL
- Nyprövning av äldre tillstånd och rättigheter kräver orealistiska resurser och skulle få långtgående konsekvenser
- Föreslagen ersättningsbestämmelse skulle skapa en betydande osäkerhet och påverka investeringsviljan negativt
- Tidsbegränsade tillstånd för vattenkraften skulle likaså skapa osäkerhet
- Tillämpningen av ändringstillstånd för vattenverksamhet måste ske enligt dagens praxis för miljöfarlig verksamhet
- Omprövning i stället för nyprövning av äldre tillstånd för vattenverksamheter utgör ett ur flera perspektiv bättre alternativ

Skogsindustrin och vattenverksamhet

Skogsindustrin utgör sedan industrialiseringen basnäring i Sverige. Ett viktigt skäl härför är den goda tillgången till såväl skog som vatten. Vatten utgjorde länge det naturliga transportsättet för råvaran genom flottning av timmer och för färdiga produkter via sjöfarten. Genom vattenkraften fanns tillgång på energi vilket också är en nödvändig förutsättning för processerna. God tillgång på vatten var också en förutsättning för massa- och pappersindustrins processer.

Massa- och pappersindustrin avleder idag årligen ca 850 miljoner m³ vatten. En mindre del avdunstar eller följer med produkterna. Resten återförs renat till vattendragen. Tillstånden för denna vattenavledning är i de flesta fall givna före Miljöbalkens i kraftträdande. Massa- och pappersindustrins processer är

energikrävande. Stor del av energin framställs i bruken av egna biobränslen men verksamheterna har stort behov av god och säker tillgång på elkraft. Trots långtgående energi-effektivisering ökar det specifika behovet av elenergi då alltmer högförädlade produkter tillverkas. Vattenkraften står idag för ca 50 % av Sveriges energigenerering och utgör därmed en viktig förnybar och reglerbar energikälla.

Skogsindustrierna anser att utredningens förslag kan komma att riskera en stabil elförsörjning och att de administrativa bördorna för massa- och pappersindustrin ökar påtagligt. För en bransch med global marknad skulle detta påverka konkurrenskraften på ett oacceptabelt sätt.

SYNPUNKTER

Rättskraft (6.8 5 § MP)

Skogsindustrierna vill framhålla att utredningen gjort en ambitiös och förtjänstfull genomgång av rättskraftsfrågan avseende äldre tillstånd och rättigheter. Skogsindustrierna finner förslaget till nytt andra stycke i 5 § MP motiverat. När det gäller tillägget i första stycket nämnda paragraf är dock Skogsindustrierna mer tveksamma.

Förslaget innebär en särreglering avseende rättskraften för äldre tillstånd och rättigheter, vilka alltjämt ska gälla enligt miljöbalken. Det är dessutom oklart vad som avses med formuleringen ”frågor som prövats i beslutet” t. Att det endast är frågor som prövats som omfattas av ett beslut är i sig föga kontroversiellt. Däremot kan det många gånger vara svårt att klart avgöra var gränsen går för vad som är prövat eller inte prövat och hur en påstått icke prövad fråga förhåller sig till det meddelade tillståndet. En fråga kan ju vara indirekt reglerad genom att en rättighet getts som utesluter en inskränkning i visst avseende.

Eftersom det här är fråga om äldre tillstånd och rättigheter och i vissa fall mycket gamla sådana kommer tolkningssvårigheterna att vara betydande. Att lägga möda på en sådan fråga känns därför ineffektivt när alla berörda tillstånd och rättigheter ändå är omprövningsbara enligt 24:5 MB och även i vissa fall enligt 24:3 MB. Enligt Skogsindustrierna vore det därför bättre att fokusera på användningen av dessa verktyg och hur det kan göras enklare. Till det senare återkommer Skogsindustrierna under kap. 7.

Ny prövning av äldre tillstånd och rättigheter (Kap 7)

Kap 7.1-7.3

Enligt utredningens direktiv ska den utreda och lämna förslag på hur man på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt kan se till att de anläggningar som omfattas av tillstånd och äldre rättigheter som meddelats före ikraftträdandet av vattenlagen (1918:523 ÄVL) utformas och drivs på ett sådant sätt att miljöbalkens

hänsynsregler och EU-rättens krav i förhållande till vattenkvalitetet och påverkan på djur och växtliv uppfylls. Utredaren har emellertid inte följt regeringens direktiv utan i stället på eget bevåg utvidgat utredningen högst avsevärt till att även omfatta tillstånd meddelade enligt ÄVL och vattenlagen (1983:291) (VL).

Skogsindustrierna är mycket kritiska till detta förfarande. En utredare och de experter och sakkunniga som finns knutna till en utredning är naturligtvis fria att ha vilka åsikter de vill. Det som redovisas i betänkande från utredningen ska dock hålla sig inom direktivens ram.

Kap 7.4

Enligt utredningens förslag ska vattenregleringar, vattenbortledningar, vattenöverledningar och vattenanläggningar som uppförts för sådan verksamhet och är tillståndspliktiga enligt MB, men som har tillstånd eller rättigheter enligt äldre lagstiftning nyprövas. Detta ska även gälla för motsvarande verksamheter, vilka bedrivs utan tillstånd enligt äldre rätt, men som enligt MB är tillståndspliktiga.

I utredningen läggs allt fokus på vattenkraften och det förefaller som om utredningens avsikt varit att förslagen endast skulle träffa just denna typ av verksamhet. Av förslaget till lagtext kan dock Skogsindustrierna inte se annat än att det även kommer att omfatta vattenbortledning av t.ex. industriellt process- och kylvatten. Inom skogsindustrin torde flertalet tillstånd i detta avseende vara meddelade enligt ÄVL eller VL och således också omfattas av utredningens förslag om nyprövning. Detta är något som utredningen inte alls belyst.

Kap 7.5-7.7

När man ser till vilka tillstånd som berörs av utredningens förslag om nyprövning är omprövningsbara enligt 24:5 MB. Även 24:3 MB skulle kunna aktualiseras om en verksamhet har så allvarliga miljökonsekvenser att den inte kan tillåtas.

Utredningen har dock förkastat omprövningsalternativet, framför allt med hänvisning till att det inte skulle ge samma möjligheter att förbjuda verksamheter eller föreskriva villkor som avsevärt försvårar fortsatt drift av verksamheten. Detta är förvisso sant. 24:5 MB ger inte möjlighet att förbjuda en verksamhet och det finns även en begränsning i att villkor inte får föreskrivas som avsevärt försvårar fortsatt verksamhet. Skogsindustrierna anser dock att det är en begränsning som är rimlig och välmotiverad för att ge verksamhetsutövare, investerare och kreditgivare en trygghet för att långsiktigt våga investera. Det finns dessutom en möjlighet att förbjuda verksamheter enligt 24:3 MB, även om denna möjlighet är snävare än den möjlighet som utredningens förslag ger.

Nu är det emellertid så att utredningen är något motsägelsefull och synes anse att det inte ska behöva tillgripas förbud i någon större omfattning. Vad är då vitsen med att införa denna särreglering?

Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet ta fram vägledande prioriteringsgrunder för i vilken ordning nyprövning ska ske. Länsstyrelserna ska sedan besluta vilka verksamheter som ska nyprövas och förelägga vederbörande verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd för att verksamheten ska få fortsätta att bedrivas. Antalet omprövningar av verksamheter enligt nuvarande regler har varit begränsat och vi vet att berörda myndigheter, i vart fall länsstyrelserna, uppfattar processen som arbetssam. Skogsindustrierna finner inte den nu föreslagna modellen enklare utan snarare är framstår den som ineffektiv och byråkratisk.

Vid omprövning av en verksamhet är det myndigheten som ansöker om omprövning och vid prövningen av miljöfarlig verksamhet är det verksamhetsutövaren som ska svara för utredning om verksamheten och övriga förhållanden som krävs. Det sistnämnda gäller dock inte för vattenverksamhet. Att reglerna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte är lika är märkligt. Skogsindustrierna anser att det är befogat att ta bort denna skillnad, d.v.s. verksamhetsutövaren bör ha samma ansvar för att ta fram underlag vid omprövning av vattenverksamhet som vid omprövning av miljöfarlig verksamhet. Efter en sådan justering består skillnaden i att länsstyrelsen enligt utredningens förslag ska förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd och enligt omprövningsreglerna ska behörig myndighet ansöka om omprövning.

Fördelen med omprövning är att det redan när ansökan görs är klart vad den som initierat omprövningen vill åstadkomma. Vid ansökan från verksamhetsutövaren torde det inte vara ovanligt att den inte kommer att anse att det finns något större behov av förändring av befintligt tillstånd. Vad länsstyrelsen vill åstadkomma med sitt föreläggande kommer först att bli helt klart under remissrundan. En sådan ordning är uppenbart ineffektiv ur ett prövningsperspektiv.

Skogsindustrierna kan inte se några fördelar med det aktuella förslaget och avstyrker det därför till förmån för den ändring av 22:2a MB som ovan föreslagits.

Att initiera en tillståndsprocess genom föreläggande eller ansökan om omprövning kommer innebära merarbete både för berörda myndigheter och för berörda verksamhetsutövare. Om det ska bli något resultat måste det dels tillskjutas resurser dels göras hårda prioriteringar.

De uppskattningar som utredningen gjort av resursbehovet på länsstyrelserna för nyprövningar framstår som helt orealistiska. Med det resurstillskott som utredningen räknat med är det föga sannolikt att mer än ett trettiotal fall skulle aktualiseras för nyprövning per år. Det innebär att det skulle ta 60-70 år att genomföra nyprövningsprojektet som utredningen föreslagit.

Att nypröva och ompröva samtliga verksamheter med äldre tillstånd och dito rättigheter är helt orealistiskt med föreslagna resurstillskott. Utredningens argument om att nyprövning av alla verksamheter av nämnda slag skulle vara positivt från rättvisesynpunkt är således verklighetsfrämmande. Även för att kunna genomföra angelägna omprövningar kommer det att krävas mycket hårda

prioriteringar och troligtvis punktinsatser med tillfälliga resurser i form av konsult hjälp under perioder.

Systemet med nyprövning bör skinläggas och inte komma till genomförande.

Rådighetsinskränkningar och ersättningsrätt (kap 8.8)

Om Skogsindustriernas förslag om omprövning anammas enligt ovan kommer frågan om ersättning inte att behöva aktualiseras.

När det gäller utredningens förslag har Skogsindustrierna svårt att förstå den njudda inställning till ersättning till de som drabbas av orimliga krav. Om man vill ställa orimliga krav borde man vara beredd att kompensera för dessa. Detta i synnerhet som det saknas praktiska förutsättningar att tillämpa kraven likvärdigt. Prövningssystemet kommer helt enkelt inte att klara det av kapacitetskäl.

Skogsindustrierna ifrågasätter även om det är rimligt att utgå från ett rättsfall avseende en grustäkt för att avgöra vad som är berättigade förväntningar. En grustäkt är till sin natur en begränsad resurs och investeringsbehovet är relativt sett litet. Det går inte att jämföra med de investeringar som ligger i vattenkraftverk eller processindustrier med behov av vattenbortledning för tillgång till process- och kylvatten. I dessa fall kan det vara fråga om investeringar på hundratals miljoner kronor upp till flera miljarder kronor som blir onyttiga. Avskrivningstiderna för den typen av investeringar är ofta betydligt längre än 10 år. 25-50 år torde inte vara ovanligt.

Skogsindustrierna anser att det med en så snäv ersättningsbestämmelse som utredningen föreslår kommer att skapas en betydande osäkerhet avseende investeringar och framtidsutsikter. Som ovan angetts drabbar detta inte bara vattenkraften utan även bl.a. vattenbortledning till industriella processer och därmed även investeringsviljan i svensk basindustri.

Det bör även framhållas att det kan komma att bli så att staten kommer att avvakta med nyprövningar för att efter 10-årsperioden gått ut kunna agera friare. Att denna risk inte endast är teoretisk visar den syn som framkommer i de särskilda yttrandena från myndighetsföreträdare. Där märks en djup motvilja mot att kompensera för ingrepp i den privata äganderätten.

Skogsindustrierna finner att om det ska vara möjligt att genomföra prövningar i någon omfattning krävs det att det sker inom ramen för vad som är rimligt enligt 24:5 MB. Med en sådan utgångspunkt borde det vara möjligt att åstadkomma nödvändig samsyn mellan de olika intressena. Genom alltför ensidig lagstiftning skapas däremot enbart konfrontation och ineffektivitet.

Prövningens omfattning och ändringstillstånd (kap 9.4)

Skogsindustrierna har i sig inget emot att möjligheten till ändringstillstånd för vattenverksamhet regleras på likvärdigt sätt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Skogsindustrierna anser dock att utredningens syn på tillämpningen av ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet är hårt vinklad och närmast missvisande.

I dag är det regel att ändringstillstånd söks och beviljas vid prövning av ändring av miljöfarlig verksamhet. Det vore att vrida klockan tillbaka att nu i lagtext explicit ange att vid ändring av verksamhet ska tillståndet omfatta hela verksamheten som huvudregel. Det skulle vara bättre att komplettera nuvarande reglering i 16:2 MB med ”eller vattenverksamhet” efter ”miljöfarlig verksamhet” i första stycket sista meningen.

I övrigt är det otydligt vad som avses med verksamhet i förslaget till 16:2b MB. Miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet måste hållas isär för att prövningar av ändringar av respektive tillstånd inte ska svälla till orimlig omfattning, d.v.s. en prövning av ändring av miljöfarlig verksamhet får inte utlösa prövning av tillstånd till vattenverksamheter på samma plats och vice versa. Om det skulle vara avsikten med uttrycket verksamhet i förslaget till 16:2b MB eller kunna tolkas så, skulle det innebära en betydande belastning på enskilda prövningar med förlängda handläggningstider och ökade kostnader som följd.

Med Skogsindustriernas förslag ovan uppstår inte den ovan relaterade verksamheten. Hänvisningen i 24:1 MB behöver därvid också justeras avseende paragrafhänvisning.

Generella föreskrifter för vattenverksamhet (kap 11)

Skogsindustrierna ser vissa problem med att tillämpa generella föreskrifter för vattenverksamhet eftersom en vattenverksamhets påverkan är mer beroende av förhållandena på platsen där den avses att bedrivas än vad som generellt sett är fallet för miljöfarlig verksamhet. Generella föreskrifter för vattenverksamhet måste därför förenas med en möjlighet till undantag i de fall dessa skulle leda till att en verksamhet avsevärt skulle försvåras. I dessa fall ska det finnas en möjlighet till undantag eller modifiering av kraven vid individuell prövning. Det måste även finnas en möjlighet till undantag för att skydda tredje mans intressen.

Om ovanstående beaktas kan eventuellt generella föreskrifter fylla en funktion. Om inte finns det stor risk att det blir svårt att hitta områden som är så homogena att generella föreskrifter är lämpliga utan hänsyn till förhållandena i de enskilda fallen eller att föreskrifterna leder till orimliga konsekvenser i enskilda fall.

Tidsbegränsade tillstånd (kap 12)

Vad gäller tidsbegränsade tillstånd lämnar utredningen inget förslag, men väl en rekommendation till regeringen att utnyttja sitt bemyndigande och till prövningsmyndigheter att öka användningen av tidsbegränsade tillstånd.

Skogsindustrierna anser att det är ytterst tveksamt i vad mån en utredning ska uttala sig om hur prövningsmyndigheter ska döma eller besluta. I sak är inte heller förslaget invändningsfritt.

Den svenska miljölagstiftningen är redan mycket tillståndstung. En stor del av verksamhetsutövarnas resurser avseende miljöarbete går till tillståndsprövning och även för berörda myndigheter tar tillståndsprövningen ett oproportionerligt stort utrymme i förhållande till en effektiv tillsyn. Detta är problematiskt eftersom tillståndsprövningen till största delen träffar de verksamheter som växer och är framgångsrika och följer reglerna. Om tillsynen urholkas på grund av resursbrist och att tillståndsprövningen hela tiden sluka mer resurser finns det en uppenbar risk för att likvärdigheten i systemet skadas och att det uppstår en osund konkurrens.

Skogsindustrierna anser med hänsyn till vad som ovan angetts att det bör tillämpas försiktighet i fråga om att utöka tillståndsprövningarna och istället lägga mer fokus på en bra tillsyn.

Att tidsbegränsa tillstånd för vattenverksamhet är även av praktiska skäl tveksamt. Verksamheterna medför ofta att vattenförhållandena förändras. Dessa förändringar bör ha en beständighet med hänsyn både till verksamhetsutövaren och omgivningen som anpassat sig till de nya förhållandena. När det gäller vattenbortledning för industriella behov träffar det även en industri som är helt beroende av tillgång till process- och kylvatten. Att då tidsbegränsa tillstånden för vattenverksamheten innebär en mycket stor osäkerhet kring nyttan av och risken med investeringar. Att skapa osäkerhet är det absolut värsta som lagstiftaren kan göra för investeringsklimatet, vilket drabbar både konkurrenskraften och miljön genom att investeringar uteblir.

Miljörapport (kap 13)

Skogsindustrierna noterar att kravet på miljörapport innebär ytterligare en administrativ börda på verksamhetsutövarna. I förhållande till vad som i övrigt föreslås är det dock av underordnad betydelse. Kravet bör emellertid inte endast införas för att det finns krav på miljörapport för miljöfarliga verksamheter. Det måste också finnas ett reellt intresse från staten att ta del av uppgifterna och att prioritera tillsynen.

Konsekvenser av utredningens förslag (kap 14)

Skogsindustrierna anser att konsekvensutredningen är under all kritik med tanke på de mycket omfattande förslag som läggs i form av ökad tillståndsprövning. Det är omöjligt att få grepp om hur alla gamla tillstånd ska kunna tillståndsprövas inom rimlig tid och hur övriga förslag till ökad tillståndsprövning ska hanteras. Det saknas slutsatser om hur prövningsmyndigheter ska dimensioneras och hur rimliga handläggningstider ska kunna upprätthållas för övrig tillståndsprövning.

Såvitt Skogsindustrierna förstår kommer förslagen att kräva mycket stora resursinsatser. För att få en uppfattning om detta kan en jämförelse kunna göras med hur många ansökningar i A-mål för miljöfarlig verksamhet som inkommer på ett år till mark- och miljödomstolarna och hur många nyprövningar som skulle behöva hanteras per år för att den ambition som utredningen ger uttryck för ska kunna realiseras. Skogsindustrierna kan inte se annat än att förslagen är helt orealistiska.

SLUTORD

Skogsindustrin är en bransch som verkar på en global marknad. Osäkerhet kring fundamentala förutsättningar begränsar investeringsviljan i verksamheterna. Likaså innebär varje ökad administrativ kostnad att denna måste mötas med effektiviseringar. Skogsindustrierna anser att föreliggande förslag inte ska genomföras. En möjlig väg vore i stället att ompröva äldre verksamheter.

Stockholm den 19 december 2013

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund

Ulrik Johansson