

2014-10-27

Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten  
Mattias Loberg  
103 33 Stockholm

## **Skogsindustriernas yttrande över betänkandet I vått och torrt – förslag till vattenrättsliga regler (SOU 2014:35), M2014/1451/Nm**

Skogsindustrierna berörs i hög grad av förslagen i remitterat betänkande I vått och torrt. Skogsindustriella verksamheter är beroende av säker tillgång på elenergi. Verksamheterna är likaså beroende av tillgången på vatten och avleder stora mängder ytvatten från vattendragen in i fabrikerna. Efter nyttjandet renas vattnet och återförs till vattendragen. Markavvattnings tillämpas inom skogsbruket för att förbättra förutsättningarna för skogens tillväxt.

Skogsindustrierna har i remissyttrande över delbetänkandet SOU 2013:69 starkt invänt mot nyprövning av vattenverksamheter och välkomnar därmed förslaget i slutbetänkandet om omprövning av verksamheterna. Det är emellertid oklart hur förslagen i slutbetänkandet förhåller sig till delbetänkandet.

Skogsindustrierna utvecklar nedan sina synpunkter på remitterat slutbetänkande.

### **Sammanfattning**

Skogsindustrierna anser att:

- tillståndsplikten för vattenverksamhet inte ska utformas som en lista över tillstånds- och anmälningspliktiga åtgärden. Det räcker att ange vad som är anmälningspliktigt samt att inkludera anmälan av ändring av befintliga vattenverksamheter
- det är rimligt att skilja prövningen av civilrättsliga frågor från tillståndsprövningen förutsatt att utredningens tidigare förslag om nyprövning inte kommer till genomförande
- möjligheten att få rättegångskostnader täckta i stämningssmål bör vara mer generös

- föreslagen ändring av 16:7 MB inte bör genomföras
- systemet med bygde- och fiskeavgifter bör vara kvar eller reformeras
- förslagen avseende underhållsansvar och avskaffande av lagligförklaring tillstyrks
- omprövning av vattenverksamheter är ett mer realistiskt alternativ än nyprövning, en samrådsskyldighet för sökanden bör dock införas för att tydliggöra vad omprövningen ska avse
- samråd bör ske innan ramen för omprövningen fastställs
- att MB 24:5 femte stycket kvarstår tillstyrks
- ersättningsregeln i MB 31:20 är välmotiverad och bör fortsätta att gälla för vattenverksamhet
- omfattande ändringar i regelverket om markavvattning förutsätter att en fullständig utredning genomförs
- processuell rådighet för vattenverksamhet kan utgå men det är viktigt att rätten att behålla faktisk rådighet över hela fallhöjden säkerställs
- underhållsansvar för en vattenverksamhet bör endast kunna åläggas fastighetsägaren om det inte finns någon annan ansvarig

### **Förslag till ändringar i tillståndsprövningen**

Skogsindustrierna kan se att en lista motsvarande den som gäller för miljöfarlig verksamhet skulle kunna tydliggöra det tillstånds- och anmälningspliktiga området och också göra reglerna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet mer lika rent regleringstekniskt. Det är dock tveksamt om det verkligen skulle vara till någon nytta.

Miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skiljer sig åt på det sättet att platsen för verksamhetens bedrivande har en betydligt större betydelse vid vattenverksamhet än vid miljöfarlig verksamhet. Om en lista ska bli rättvisande i det avseendet borde den få formen av en matris, där hänsyn tas till om det är fråga om ett vattendrag, en sjö eller hav. Hänsyn skulle även behöva tas till om det är fråga om en stor eller liten sjö alternativt dito vattendrag. Detta gör att regleringen skulle bli svåröverskådlig och risken är stor att någon typ av åtgärd skulle förbises. Arbetet med att ta fram en lista skulle också vara resurskrävande.

Skogsindustrierna finner att det skulle vara bättre om fokus lades på att utveckla redan befintlig anmälningsbestämmelse och även komplettera nuvarande möjlighet till anmälan med en möjlighet att anmäla ändringar av befintliga anläggningar jämligt vad som idag gäller för miljöfarlig verksamhet. Det skulle vara betydligt enklare och ta mindre tid och arbete i anspråk. Om man reglerar anmälningsområdet behövs det ingen närmare reglering av tillståndsområdet eftersom det ändå endast är tänkt att innehålla en nivå.

## **Civilrättsliga frågor**

Skogsindustrierna anser att det är rimligt att skilja prövningen av civilrättsliga frågor från tillståndsprövningen förutsatt att utredningens tidigare förslag om nyprövning inte kommer till genomförande. Om nyprövning införs, vilket Skogsindustrierna kraftigt motsätter sig, finns det stor risk att dessa prövningar kommer att väcka nya civilrättsliga prövningar. I sådant fall är det inte rimligt att belasta berörda aktörer med ytterligare prövningar och kostnader.

## **Rättegångskostnader**

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att det ska vara samma regler avseende rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet som för miljöfarlig verksamhet. Skogsindustrierna anser dock att bestämmelsen om möjlighet för fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt att få sina rättegångskostnader täckta i stämningssmål borde kunna vara mer generös för dessa. Huvudregeln borde vara att dessa får sina kostnader täckta av motparten om talan inte är uppenbart ogrundad. Motsvarande borde kunna gälla även i andra fall som omfattas av 25 kap. 4 § MB (förslaget).

## **Prövningens omfattning – 16:7 MB**

Skogsindustrierna har i tidigare remissvar utförligt utvecklat sin syn på utredningens förslag i SOU 2013:69 avseende en tillnärmning mot reglerna för miljöfarlig verksamhet avseende tillståndsprövningens omfattning. I den grundläggande frågan hänvisas därför till det remissvaret. Vad som nu är aktuellt är förslaget till ändring i 16:7 MB. Ändringen emanerar från 11:7 MB som i förslaget fått en annan lydelse. Skogsindustrierna anser att den föreslagna ändringen i 16:7 MB inte bör genomföras. Finns det konkreta planer på annan verksamhet som riskerar att komma i konflikt med den verksamhet som är föremål för prövning bör det kunna beaktas inom ramen för lokaliseringsprövningen. Att föra in den här texten avseende vattenverksamhet och dessutom göra den allmänt tillämplig även för miljöfarlig verksamhet finns det inte skäl för. Konsekvenserna är svåröverblickbara och att reglera samma sak på flera ställen i balken skapar osäkerhet och otydlighet.

## **Bygde- och fiskeavgift**

När det gäller dessa avgifter eller kompensationsåtgärder kan man konstatera att de har funnits under mycket lång tid och passerat ett flertal lagrådsgranskningar utan att ha bedömts vara oförenliga med regeringsformen. Jämfört med den möjlighet till kompensationsåtgärder som finns för miljöfarlig verksamhet har dessa avgifter fungerat betydligt

bättre och kommit till nytta. De torde också lett till att öka acceptansen lokalt för de ingrepp som följer med inanspråktagande av vatten. Skogsindustrierna anser därför att det vore värt att överväga om inte systemet ändå borde vara kvar eller reformeras på lämpligt sätt. Det är av stor vikt att åtgärder som har en påtaglig lokal påverkan men samtidigt är samhällsnyttiga i ett stort perspektiv har en legitimitet även lokalt där olägenheterna märks mest påtagligt.

### **Underhållsansvar m.m.**

Skogsindustrierna har ingen erinran mot att reglerna om underhållsansvar behålls. Inte heller ser Skogsindustrierna några stora problem med att institutet lagligförklaring nu upphävs.

Skogsindustrierna är vidare positiva till att det införs en skyldighet att informera tillsynsmyndigheten vid övertagande av en vattenverksamhet. Skogsindustrierna har inte heller någon invändning mot att avgifterna för prövning och tillsyn harmoniseras med vad som gäller för miljöfarlig verksamhet.

### **Omprövning**

Skogsindustrierna anser att det är bra att utredningen nu föreslår ett alternativ till det tidigare förslaget med nyprövning av alla tillstånd till vattenreglering, vattenbortledning, vattenöverledning och vattenanläggningar som tillståndsprövats enligt vattenlagen eller äldre rätt. En ordning med nyprövning skulle få drakoniska effekter på tillståndssystemet samtidigt som det skulle skapa stor osäkerhet kring förutsättningarna att investera i och finansiera vattenkraft och industriverksamhet som är beroende av processvattenintag, d.v.s. i princip all svensk basindustri. Skogsindustrierna hänvisar här till föreningens remissyttrande över SOU 2013:69.

Alla de verksamheter som utredningen velat nypröva är enligt gällande regler omprövningsbara enligt 24:5 MB. Även 24:3 skulle kunna aktualiseras om en verksamhet har så allvarliga miljökonsekvenser att den inte bör tillåtas. Att underlätta arbetsbördan för den myndighet som finner skäl att ompröva en verksamhet går lätt genom att samordna reglerna för utredningsbördan i 22:2a MB med vad som redan gäller för miljöfarlig verksamhet, d.v.s. att det är verksamhetsutövaren som ska tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen. Här är det viktigt att det är klart och tydligt att det är just den utredningen som krävs för prövningen som ska tas fram. Den myndighet som begär omprövning måste på ett tydligt sätt ange vad det är man vill åstadkomma med omprövningen för att verksamhetsutövaren ska kunna ta fram ett lämpligt och relevant

underlag. Det ska inte handla om något diffust kunskapsuppbyggande för myndigheten ifråga genom allmänna krav på undersökningar och provtagning. För att underlätta processen vore det lämpligt om den myndighet som avser att söka omprövning också hade en skyldighet att samråda med tillståndshavaren innan ramen och inriktningen för omprövningen anges.

När det gäller 24:5 femte stycket MB föreslår inte utredningen någon ändring, vilket Skogsindustrierna anser är bra. Att bestämmelsen om att en omprövning inte avsevärt får försvåra en fortsatt drift av verksamheten i fråga är av grundläggande betydelse för att skilja 24:5 MB från 24:3 MB. Det ska inte vara möjligt att bakvägen använda 24:5 MB för att förbjuda verksamheter. I sådant fall ska 24:3 MB användas. Detta är också ett förhållande som påpekats av lagrådet. Om denna princip rubbas måste hela innehållet i 24:5 MB revideras och omprövningsgrunderna göras avsevärt snävare.

När det sedan gäller ersättningsregeln i 31:20 MB föreslår utredningen att den ska avskaffas. Detta är en regel som gäller särskilt för vattenverksamhet och således inte för miljöfarlig verksamhet. Vid ett hastigt påseende kan det tyckas rimligt att ta bort denna skillnad mellan de två typerna av verksamhet. Tittar man lite närmare på saken ser man dock att miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet härvid skiljer sig på ett avgörande sätt. För miljöfarlig verksamhet handlar det i princip aldrig om att behöva inskränka produktionen i ett fall av omprövning. Det handlar istället om att göra förändringar i processer eller reningsteknik med beaktande av bästa tillgängliga teknik. För vattenverksamhet är det däremot närmast legio att det handlar om att minska produktionskapaciteten i form av minskad tappning av vatten. Därmed slår 24:5 MB mycket olika mot miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. Att tvingas göra investeringar i processteknik eller ny reningsteknik kan dra stora kostnader, men det handlar då om engångskostnader och i viss mån mindre driftskostnader medan det för en vattenverksamhet handlar om ett kontinuerligt intäktsbortfall. Det sistnämnda är betydligt mycket allvarigare för en verksamhet. Därför är det rimligt att staten kompenserar för ett sådant ingrepp men inte för kostnader i form av investeringar. Särbestämmelsen för vattenverksamhet är därför rimlig och sakligt motiverad.

Det är även värt att beakta att det torde underlätta en konstruktiv dialog om verksamhetsutövaren vet att han eller hon har rätt till kompensation om ingreppet blir betydande. I annat fall kommer av naturliga skäl viljan till samarbete att vara begränsad. Acceptansen och legitimiteten för

åtgärderna blir också större i allmänhetens ögon om den enskilde som drabbas får en rimlig kompensation. Att påstå att möjligheten till omprövningar begränsas av att myndigheterna riskerar att få betala ersättning till verksamhetens ägare över en viss nivå på inskränkningen av driften är ett mycket tveksamt påstående. Det handlar då mer om ett uttryck för samhällets ambition och synen på den enskildes ställning. För att reglerna ska ha legitimitet krävs det att den enskilde har en rätt till rimlig kompensation.

## **Markavvattning**

Skogsindustrierna anser att utredningens förslag om en uppdelning av miljöprövningen och handläggningen av förvaltningsfrågor är intressant. Det finns även skäl att göra förändringar avseende ansvaret för rättegångskostnader/förrättningskostnader för att öka effektiviteten i systemet. För att åstadkomma omprövning torde det även behövas någon form av stöd i enlighet med vad utredningen pekar på. Det kan också finnas skäl att närmare överväga att införa en generell anmälningsplikt för rensningar för att på det sättet minska dagens oklarheter om tillstånd. Utredningens idéer är således en god grund att bygga vidare på. Skogsindustrierna anser dock inte att omfattande ändringar i regelverket ska göras nu innan en fullständig utredning har gjorts avseende markavvattningsfrågorna. För det har det inte funnits tillräcklig tid inom ramen för denna utredning. Att införa förändringar stegvis skapar osäkerhet och merarbete för både verksamhetsutövare och myndigheter. Miljölagstiftningen är redan idag svårtillgänglig och ett ständigt ändrande accentuerar detta. Ska ändringar göras ska de vara väl genomtänkta, heltäckande och robusta. Skogsindustrierna anser således att utredningens förslag och frågeställning kring markavvattning bör bli föremål för en fördjupad utredning innan några lagändringar sker.

## **Rådighetskravet**

Skogsindustrierna delar utredningens bedömning att kravet på processuell rådighet för vattenverksamhet kan utgå i lagstiftningen för att göra reglerna för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet mer principiellt lika. Det är dock viktigt att behålla rätten att erhålla faktisk rådighet över hela fallhöjden på en stäcka. Utredningen föreslår en sådan bestämmelse i 28:12 MB. I förslaget är bestämmelsen fakultativ men det bör föreskrivas att mark- och miljödomstolen ska fastställa en rätt att tillgodogöra sig vattenkraften vid prövningen om förutsättningar för detta finns.

## Oklara ansvarsförhållanden

Den myndighet som har tillsynsansvaret måste ha en utredningsskyldighet avseende vem som är underhållsskyldig för en vattenverksamhet. Först om det visar sig att det inte finns någon annan ansvarig för en vattenanläggning bör detta ansvar kunna åläggas fastighetsägaren. Härvid bör samma modell för det subsidiära fastighetsägaransvaret tillämpas som gäller enligt 10 kap MB. Ansvaret bör inte heller gälla retroaktivt utan endast träffa fastighetsägare som förvärvat fastigheten där vattenanläggningen finns efter lagens ikraftträdande.

Stockholm

2014-10-27

För Skogsindustrierna

Ulrik Johansson

Christina Wiklund