



Stockholm 2020-09-17

Högsta Förvaltningsdomstolen
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Älvräddarnas Samorganisation (ÄlvS) ansöker om rättsprövning av regeringsbeslut 2020-06-25 M2019/01769/Nm

Yrkande

Att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringsbeslutet.

Till grund för ansökan och dess yrkande anför ÄlvS följande.

Regeringsbeslutet innehåller ett krav på att de myndigheter som ansvarar enligt 24-31 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska arbeta utifrån en lagstridig grundförutsättning enligt nedan:

”prövningarnas sammantagna negativa påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn ska tas till riktvärdet om 1.5 terawattimmar”.

Regeringen har antagit en nationell plan enligt vilken vattenkraftsanläggningar ska omprövas för ”moderna miljövillkor”. Den nationella planen ska vara kapitel 2 samt bilagorna 2-4 i Havs- och vattenmyndighetens, Statens energimyndighets och affärsverket Svenska Kraftnätets förslag till nationell plan som avses i 11 kap 28 § miljöbalken.

Den nationella planen för omprövning av vattenkraften står i direkt strid med EU rätten.

Enligt ramdirektivet för vatten ska unionens vattenförekomster uppnå s.k. god ekologisk status senast 2027. Enligt regeringsbeslutet ska de sista omprövningarna påbörjas först 2037. Med ett inriktningsmål om att max 1,5 terawattimmar ska avsättas för miljöskyddsåtgärder och därtill ett krav riktat till vattenmyndigheterna att alla ramdirektivets möjligheter till undantag från kravet på god ekologisk status ska användas, blir det inte möjligt för Sverige att leva upp till ramvattendirektivets krav.

Svenska myndigheter och domstolar ska enligt ÄlvS uppfattning tillämpa de regler som implementerats i nationell lagstiftning samt givetvis ”direktverkande” EU-rätt i enlighet med grundprinciperna i unionsrätten, EU domstolens praxis samt fördraget som sådant.

ÄlvS anser att den nationella prövningsplanen omöjliggör tillämpningen av nationella bestämmelser i enlighet med intentionerna i Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) Art- och habitatdirektivet (92/43/EG) samt Miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG). Enligt EU:s rättighetskatalog samt EKMR innefattas rätten till en god miljö även i de s.k. civila rättigheterna.

Regeringen har genom sitt beslut således bestämt att Sverige därmed inte ska uppnå de bindande miljömålen enligt dessa direktiv. Samt att Sverige ska bortse från människornas rätt till en god miljö.

ÄlvS anser slutligen att föreningens möjlighet att driva vidare- samt slutföra pågående och kommande rättsliga processer förhindras av regeringsbeslutet. Regeringen har därmed också bestämt att Århuskonventionen inte ska få fullt genomslag i Sverige.

Grundläggande förutsättningar för rättsprövning

ÄlvS är en sådan organisation som avses i 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. I bestämmelsen anges att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Regeringsbeslutet går ÄlvS emot på det sättet att den nationella planen för omprövning av vattenkraften innebär att organisationen inte längre löpande kan anmäla- och driva tillsynsfrågor i domstol eller delta i tillståndsprocesser enligt miljöbalken. Även då vattenkraftverk till följd av regeringsbeslutet kan befaras dra tillbaka pågående tillståndsansökningar minskar ÄlvS möjlighet att utöva sin talerätt. Beslutet påverkar direkt ÄlvS tillgång till rättslig prövning av frågor om tillstånd till verksamheter och beslut om tillsyn avseende drift och miljöpåverkan från verksamheter. Och beslutet är därmed ett sådant beslut som ÄlvS genom Århuskonventionen ska ha möjlighet att få rättsligt prövat.

Regeringsbeslutet strider mot svensk lag så till vida att flera av miljöbalkens bestämmelser sätts ur spel samt mot EU-rättens skyldigheter enligt Ramdirektivet för vatten, Art- och habitatdirektivet samt Miljöansvarsdirektivet. Ett regeringsbeslut ligger regelhierarkiskt på en lägre nivå jämfört med övriga bestämmelser i miljöretten och får rimligen därmed inte blockera tillämpningen av dessa. Inte heller ÄlvS rätt att utöva talerätt enligt Århuskonventionen får blockeras.

Regeringsbeslutet får därmed en rättsverkan som inskränker lag.

I 11 kap 28 § miljöbalken står endast att det ska finnas en nationell plan. Inte vad denna ska innehålla eller att den kan sätta lagar ur spel. Det valda inriktningsmålet om 1,5 terawattimmar gör att varken bestämmelser i nationell rätt avseende miljöanpassning av vattenkraften eller EU-rätten kan tillämpas fullt ut i enligt med bestämmelsernas syfte.

Den beslutade nationella planen innebär exempelvis att vattenkraftsanläggningar som normalt ska uppfylla tillståndskravet i 11 kap 9 § miljöbalken inte längre behöver göra detta förrän efter den tid som följer av regeringsbeslutet. Under denna tid blir verksamheterna också som en konsekvens skyddade för ingripanden från tillsynsmyndigheten. Detta är ett av många exempel på att regeringsbeslutet sätter lagar ur spel.

ÄlvS kan därmed inte utnyttja sina lagstadgade möjligheter att föra talan enligt miljöbalken.

Juridiska invändningar mot regeringsbeslutet

1. Imperativet till myndigheterna. Beslutet stipulerar att energipolitiken ska styra över rättstillämpningen. Regelhierarkin, både mot nationell rätt och mot EU-rätten upprätthålls därmed inte. Domstolar och myndigheter ska vara självständiga enligt regeringsformen.
2. Regeringsbeslutet föregriper domstolsprövningar och myndigheternas handläggning av ärenden enligt miljöbalken.

3. Förvaltningscyklerna inom Ramdirektivet och det bindande EU-rättsliga miljömålet med dess mållår för god ekologisk status (2027) kan inte innehållas. Regeringsbeslutet innebär att vissa vattenkraftverk inte kommer att omprövas för moderna miljövillkor förrän 10 år efter ramdirektivets mållår. Detta strider mot Sveriges skyldigheter enligt unionsrätten.
4. Bevisbördan för 5 och 5 a §§ MP avseende äldre rätt har satts ur spel under den tid som följer av regeringsbeslutet. Plötsligt anses alla vattenkraftverk som anmälts till den nationella planen inneha ett tillstånd.
5. 26 kap 9 § MB har satts ur spel eftersom verksamheterna skyddas mot tillsyn under den tid som följer av regeringsbeslutet.
6. Enligt regeringsbeslutet framgår inte vad som menas med "övriga" verksamheter inom ett avrinningsområde och hur man gör med de anläggningar som godtagits till planen utan att vara kopplade till elproduktion.
7. Den nationella planen omfattar ett riktvärde på nationell nivå (1,5 terawattimmar) och det riktvärdet har fördelats per huvudavrinningsområde (HARO-värden) som vägledning för vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktion när vattenmyndigheten förklarar en vattenförekomst som kraftigt modifierad och beslutar om undantag. Enligt bestämmelserna i ramvattendirektivet kan beslut fattas om att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierat vatten och om mindre stränga miljömål. Sådana beslut kan emellertid *enbart* tas för enskilda vattenförekomster men ska då beakta de faktiska förutsättningarna för ekologisk status och påverkan på nyttan med de enskilda verksamheter som finns i vattenförekomsten. Den nationella planen anger att 1,5 terawattimmar utgör både ett planeringsmål och riktvärdet för vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktionen vid förklarande av kraftigt modifierade vatten. I strid med direktivets bestämmelser innebär således regeringsbeslutet att de bedömningar som ska göras på vattenförekomst- och verksamhetsnivå ersätts av en politisk värdering på nationell nivå. *Regeringsbeslutet strider därmed direkt mot unionsrätten.*
8. Fördelningen av de 1,5 TWh på 22 huvudavrinningsområden är orimlig. Än mer orimligt är att HARO-värde sätts också för övriga avrinningsområden. Enligt ÄlvS bedömning blir det inte möjligt att leva upp till unionskraven till skydd för Natura 2000. Det finns 40 kraftverk inom Natura 2000 och det har bedömts att det därutöver finns ca 150 kraftverk som medför påverkan inom sådana områden. Dessa cirka 190 kraftverk ingår i riktvärdet på 1,5 TWh. Samtidigt skriver Havs- och vattenmyndigheten i Bilaga 2, sid 18, till regeringsbeslutet, att det är osäkert om åtgärderna som behövs för att uppnå kraven i Natura 2000-områden ens rymms inom inriktningsmålet. *Detta tyder på att regeringsbeslutet i denna del riskerar leda till att Sverige inte kan uppfylla sina skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet samt vattendirektivet. Beslutet strider därmed mot grundprincipen för tillämpningen av EU-rätten.* Att länsstyrelserna därmed måste skriva om bevarandeplaner för Natura 2000 för att möjliggöra för vattenkraft med påverkan på dessa områden, blir en olycklig konsekvens av regeringsbeslutet och dess inriktningsmål. ÄlvS vill även påpeka att praxis skärpts vid tillståndsprövningar såväl genom EU-rätten som genom nationell rätt vad avser verksamheter som kan påverka Natura 2000. *Det finns inte någon bestämmelse som pekar på att bevarandemål kan underkastas revidering till följd av ett regeringsbeslut.*
9. Allvarlig miljöskada, enligt miljöskadedirektivet, ska bli föremål för tillsyn enligt 10 och 26 kap miljöbalken. Detta innebär att även vattenkraftverk måste kunna föreläggas att vidta åtgärder, liksom alla andra typer av verksamheter som omfattas av detta regelverk. Regeringsbeslutet omöjliggör ingripanden. (Se bilaga 1, domslut Vänersborgs tingsrätt).
10. Även sådana verksamheter som saknar betydelse för regleringen av elnätet omfattas av regeringsbeslutets inriktningsmål som nationellt motsvarar 1,5 TWh, fördelat på samtliga

avrinningsområden. Vissa avrinningsområden saknar däremot betydelse för den nationella elförsörjningen och balanseringen av elnäten. Regeringsbeslutet inför därmed samma juridiska grundförutsättning för verksamhetens bedrivande, oavsett de enskilda verksamheternas betydelse för elsystemet. Problemet syns tydligt, beaktat stora och små vattenkraftverk, exempelvis strömkraftverk där vatten inte lagras för elproduktion jämfört med kraftverk med regleringsmöjlighet och planerbar produktion. Även mycket små vattenkraftverk kan ha mycket stor miljöpåverkan.

Sammanfattning

ÄlvS anser, sammanfattningsvis, att regeringsbeslutet får mycket ingripande konsekvenser för miljön och organisationens möjlighet att utöva sin talerätt enligt miljöbalken. Konsekvenserna för biologisk mångfald med koppling till de biotoper som finns i vattenkraftverkens närhet kan därmed inte heller överblickas eller bli föremål för rättsliga åtgärder under tiden för regeringsbeslutets giltighet. Tillsynsverktyget kommer att blockeras ytterligare under en lång följd av år eftersom rättskraften i de omprövade tillstånden gäller.

En politisk överenskommelse på energipolitikens område har sin kontext. Miljölagstiftningen har däremot ett långsiktigt syfte att medverka till miljömässigt hållbara beslut vilket framgår av dess portalparagraf. Juridiken har som ett av sina syften ett balansera politiken. Energipolitiken har därmed förändrat de juridiska förutsättningarna och skapat en intressekonflikt mellan behovet av att skydda biologisk mångfald och en ur miljöbalkens perspektiv icke hållbar elproduktion.

Både nationellt och globalt uppmärksammas för närvarande konsekvenserna av den accelererande förlusten av biologisk mångfald i strömmande vatten. ÄlvS vill fästa uppmärksamhet på den nyligen utgivna rapporten *Global Outlook on Biodiversity 5* från FN-anknutna Convention on Biological Diversity (CBD). I programmet, som går under namnet "Decade on Ecosystem Restoration", konstateras bland annat att dammar måste rivas eller förses med passager, för att gynna den biologiska mångfalden och för att målen i Nagoya-protokollet ska uppnås. Därmed står regeringsbeslutet i strid med ytterligare av Sveriges internationella åtaganden.

ÄlvS möjlighet att enligt Århuskonventionen kunna föra talan vid flera typer av prövningar enligt miljöbalken begränsas därmed också genom regeringsbeslutet. Detta gäller också vid nu pågående prövningar. Regeringsbeslutet strider därmed mot flera rättsregler och bör därför upphävas.

Christer Borg,
Generalsekreterare Älvräddarnas Samorganisation

Dr Margaretha Svenning, miljörettsjurist

Bilaga:

Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, M 2993-19, Anmälan om miljöskada och begäran om avhjälpandeåtgärder vid Sällsjö kraftverk och nedströms Håckrenmagasinet, Åre kommun