

YTTRANDE
2025-08-28

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
susanne.classon@regeringskansliet.se
kn.rs@regeringskansliet

Betänkandet En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14) – KN2025/01042

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) inkommer i denna skrivelse med yttrande över ovan angivet betänkande.

Sammanfattning av SVAF:s synpunkter

SVAF har i detta yttrande valt att fokusera sitt yttrande på den del av betänkandet som omfattar en ny regel om brott mot områdesskydd och Natura 2000. SVAF kan i denna del av betänkandet konstatera att det inte har gjorts en korrekt analys av dels de särskilda förutsättningar som råder via Sveriges införlivande av Natura 2000 och dels effekten för den enskilde att kriminalisera verksamhet som bedöms medföra ett betydande försämrande av livsmiljön i ett Natura 2000 område. Om aktuell skrivning införs så kommer det i praktiken att uppstå ett läge där den misstänkte måste motbevisa bedömningar som gränsar till rent tyckande av handläggare på en länsstyrelse. Den form av omvänd bevisbörda som riskerar att uppstå är enligt SVAF djupt problematisk ur många perspektiv och riskerar att leda till i det närmast rättslösa lägen för markägare och verksamhetsutövare i landet. SVAF:s bedömning är således att den nu föreslagna formuleringen under inga som helst omständigheter bör införas i svensk rätt utan istället bör nuvarande reglering som finns i 29 kap. 4 § miljöbalken behållas.

SVAF:s övergripande synpunkter på betänkandet

SVAF kan konstatera att merparten av de förslag som lämnas i betänkandet får anses vara väl motiverade och underbyggda. Att reformera den svenska miljöstraffrätten på det sätt som betänkandet föreslår är enligt föreningens uppfattning både rimligt och välbehövligt. Vidare så

anser föreningen att de faktiska förslagen som lämnas i betänkandet troligen kommer att leda till de effekter som eftersträvas eller åtminstone har en god chans till detta. Så överlag har inte SVAF några synpunkter på de förslag som lämnas i betänkandet utan tillstyrker dessa.

Det finns dock ett undantag till det nu anförda och det gäller det förslag till ändringar som gäller förslaget att förändra kriminaliseringen kopplat till Natura 2000 områden. Betänkandet omfattar en förändring som innebär att det i betänkandets förslag till ny lag, miljöstrafflagen, införs en skrivning i 9 § punkten 2 som anger att:

”För brott mot områdesskydd döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område”.

Denna nya regel, som omfattar en förändring av rekvisiten kopplade till brott som har att göra med Natura 2000 områden, är djupt problematiskt utformad och om den skulle införas i svensk rätt så riskerar den att medföra gigantiska problem för svensk basindustri, kraftproduktion och infrastruktur. SVAF:s inställning till den föreslagna ändringen är därför att den under inga omständigheter bör införas i svensk rätt. SVAF avstyrker således betänkandets förslag i aktuell del. Istället bör den skrivning som idag finns i 29 kap. 4 § punkten 1 a miljöbalken behållas.

Skälen till SVAF:s inställning redogörs för nedan.

Om införlivandet av Natura 2000 i svensk rätt

Bakgrunden till reglerna som styr Natura 2000 i svensk rätt och de uppenbara brister som den svenska implementering byggt in i svensk rätt har en mycket stor betydelse för frågan om skäligheten i att göra de förändringar som nu föreslås i betänkandet varför detta enligt SVAF först behöver redogöras för. Den svenska implementeringen är nämligen så pass undermåligt gjord att den inte kan ligga till grund för en kriminalisering av den omfattning som betänkandet föreslår. Dessa omständigheter och förutsättningar har inte analyserats i betänkandet och detta är grundläggande och allvarlig brist som gör att det inte går att komma till de slutsatser som betänkandet anger i avsnitt 16.5.1, det är en av betänkandets felaktiga slutsatser kring aktuell frågeställning.

Det kan enligt SVAF konstateras att Sveriges införande av regler kopplade till Natura 2000 var allt annat än en enkel och smidig process. De direktiv som omfattas av samlingsbegreppet Natura 2000, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, tillkom innan Sverige blev medlem i EU 1995. De två direktiven ingick således i den mängd olika direktiv och förordningar som Sverige behövde införa vid sitt inträde i unionen.

När det gäller Natura 2000 så gjordes detta från början genom en lösning som i praktiken medförde att Sverige såg Natura 2000 som en variant av naturreservat och i mångt och mycket hänvisade till sistnämnda områdens regler. Kommissionen kom dock att rikta kritik mot Sverige och den

implementering som skett. Detta primärt i frågan om att det enligt Kommissionen saknades regler i svensk rätt som medförde förhindrande av försämring av livsmiljöer som omfattas av Natura 2000. Kritik från Kommissionen fanns även emot att de svenska reglerna inte innehöll några mekanismer för att tvinga myndigheterna att vidta åtgärder för att förebygga försämring av livsmiljöer.

Från politiskt håll fanns således en hel del frågeställningar som behövde adresseras för att besvara Kommissionens kritik vilket i sin tur ledde till att f.d. justitierådet Bertil Bengtsson fick ansvar för att utreda hur genomförandet av Natura 2000 skulle göras på ett bättre sätt i svensk rätt. Uppdraget kom att redovisas i Ds 2000:29 och i detta förslag fanns ett upplägg som enligt SVAF:s bedömning är i linje med hur man från EU:s håll har konstruerat aktuella regler i direktiven. Om aktuellt utredningsförslag hade följts hade det medfört ett införande i svensk rätt som hade krävt stora åtgärder och kostnader men som hade lett till att det hade skett den typ av avvägningar och bedömningar innan beslut om Natura 2000 områden som direktiven förutsätter enligt SVAF:s bedömning.

Någonting hände uppenbarligen mellan det att utredningen av Bengtsson gjordes och lagstiftaren kom att skapa den proposition som sedermera medförde införandet av de regler som än idag gäller för Natura 2000 i svensk rätt, prop. 2000/01:111. För i denna proposition görs helt andra bedömningar av hur Natura 2000 ska införas och redan från start kan man säga att lagstiftaren verkar ha missuppfattat vad Natura 2000 egentligen är och innebär. Detta då lagstiftaren väljer att jämställa Natura 2000 med riksintresse (sid. 46 i angiven prop.):

”Därför bör en komplettering göras i miljöbalkens övergripande bestämmelser om hushållning med mark och vatten för vissa områden. Genom en sådan komplettering kommer skyddskraven att gälla direkt också vid myndigheters prövning enligt olika lagar av bl.a. planer som rör användningen av mark och vatten. Kompletteringen bör ske genom att en ny bestämmelse, 8 §, införs i 4 kap. miljöbalken. Samtidigt behöver följdändringar göras i 4 kap. 1 § miljöbalken med innebörden att de aktuella områdena får karaktären av riksintressen enligt balken”.

Hur lagstiftaren kom till denna slutsats är oklart, det framgår inte av propositionen men slutsatsen medför att en mängd andra avvägningar görs som medför en slutprodukt som är klart annorlunda jämfört med Bengtssons utredning. Istället för fokus på omfattande utredningar av länsstyrelsen inför beslut så synes lagstiftaren ha gjort bedömningen att de åtgärder som behövde göras i svensk rätt handlade om mindre justeringar. Vidare även att påverkan i landet i praktiken skulle bli liten, se sid. 62-63:

”De skydds- och bevarandeområden som redan har pekats ut av Sverige är till en stor del skyddade enligt någon av de andra skyddsformer som anges i 7 kap. miljöbalken. Därutöver har områden pekats ut inom ramen för ett omfattande förankringsarbete med berörda markägare. I det arbetet har länsstyrelserna vidtagit eller kommer att vidta de åtgärder som behövs för att följa art- och habitatdirektivet. Bedömningen är att en del av områdena inte behöver skyddas enligt någon av de självständiga skyddsformerna, t.ex. naturreservat. Det är ofta tillräckligt att för enskilda verksamheter och åtgärder göra de konsekvensbedömningar som krävs och med utgångspunkt från resultatet av bedömningarna vidta de skyddsåtgärder som behövs.

I fråga om verksamheter inom de utsedda områdena kan följande sägas. Många områden är redan föremål för någon form av områdesskydd eller är på väg att bli föremål för sådant skydd. I övriga områden har det nödvändiga förankringsarbetet med markägarna skapat förutsättningar för ett tillfredsställande skydd. Ett exempel på skydd genom markägarförankring är de miljöanpassade skötselplaner som Försvarsmakten utarbetar för de övnings- och skjutfält som innehåller Natura 2000-områden. Bedömningen är därför att ytterligare inskränkningar i markanvändningen kommer att behövas endast i ett litet antal fall. För detta finns bestämmelser redan i det nuvarande regelverket. Lagändringarna innebär endast att andra lagrum kommer att kunna åberopas för att komma till samma resultat”.

Det lagstiftaren således gjorde var att denne valde att införa en särskild övergångsregel som anger följande:

”För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §”.

Införandet av denna övergångsregel som anger att för verksamheter som pågått före 1 juli 2001 så krävs inte Natura 2000 tillstånd ska därför läsas i ljuset av att lagstiftaren har haft en på gränsen till övertydlig uppfattning om att de nya reglerna inte påverkar alla pågående verksamheter där utpekande senare kom att ske. Detta motiveras på sid. 50:

”En övergångsbestämmelse bör utgå från att pågående verksamheter normalt redan har bedömts i enlighet med direktivens krav eller att en sådan bedömning pågår. För verksamheter som påbörjats innan lagändringarna trätt i kraft bör därför inte krävas att tillstånd söks enligt 7 kap. 28 a §. Däremot finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses. För att säkerställa att direktivens krav kommer att upprätthållas, bör uttryckligen slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister skall åtgärdas. Regeringen avser att med stöd av befintliga bemyndiganden i miljöbalken föreskriva att tillsynsmyndigheterna skall förvissa sig om att direktivens krav är uppfyllda”.

Natura 2000 i praktiken för en verksamhetsutövare

I och med den lösning som valdes i svensk rätt så har skapats en juridisk konstruktion som innebär att den markägare eller verksamhetsutövare som kan komma att påverkas av ett Natura 2000 område helt saknar möjlighet till att påverka detta. Utpekande av området som sådant görs av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Inför detta genomförs samråd men någon möjlighet att faktiskt överklaga regeringens beslut finns inte. Detta gäller även den bevarandeplan som är själva verktyget och det centrala för ett Natura 2000 område. Såväl själva den ursprungliga bevarandeplanen som alla uppdateringar av denna som länsstyrelsen kan besluta om går inte att överklaga för en verksamhetsutövare eller markägare.

Vidare gäller att utpekandet av Natura 2000 områden sker utifrån primärt geografiska avgränsningar som är förhållandevis snäva. Att ett utpekande kan komma att få omfattande konsekvenser för markägare och verksamhetsutövare som är flera mil från områdets själva kärna är inget som analyseras eller beaktas vid beslut om Natura 2000. Än mindre får de som kan komma

att beröras möjlighet att yttra sig och många gånger ges inte ens information till de som skulle kunna komma att beröras.

Helheten som gäller i svensk rätt är således att för den enskilde råder ett enormt juridiskt underskott på så sätt att det helt saknas faktisk möjlighet att påverka eller överklaga något som gäller Natura 2000 området. Dessa är helt och hållet lagt bakom ej överklagningsbara förvaltningsbeslut som sedan kan komma att få en mycket skarp effekt vid en ansökan eller anmälan. Detta gör att det går att med rätta ifrågasätta legaliteten i det svenska införlivandet av Natura 2000 enligt SVAF.

Konsekvenserna av den svenska implementeringen

Sedan mitten av 00-talet då merparten av landets Natura 2000 områden utpekades så har oerhört mycket hänt. Under de knappa 20 år som har gått så har läget för verksamheter som finns i eller i närheten av Natura 2000 områdena steg för steg skärpts, på annat sätt är det svårt att se det läge som numera råder. Denna skärpning har till stor del att göra med praxis från EU-domstolen men även med andra synsätt i doktrin som sedan fått genomslag i praxis. Att följa denna utveckling är i grunden ganska komplext men mycket kortfattat kan sägas att med start i avgörandena från EU-domstolen som gäller art- och habitatdirektivet så publiceras mellan år 2007 och 2015 flera artiklar i juridiska tidskrifter som kan sägas ange att Sveriges uppfattning och bedömningar kopplade till övergångsregeln inte är korrekta. Bedömningarna som sådana, att övergångsregeln inte har ”styrka nog” att påverka EU-domstolens avgörande är i sig inte fel enligt SVAF men dessa analyser beaktar inte bakgrunden till införandet av reglerna i svensk rätt på ett korrekt sätt.

En av de praktiska effekterna av en uppenbarligen förändrad syn när det gäller Natura 2000 i allmänhet och övergångsbestämmelsen i allmänhet är att den senaste versionen av handboken som gäller Natura 2000 från Naturvårdsverket, 2017:1, uttrycker sig på ett helt annat sätt när det kommer till övergångsregeln än vad som skett i tidigare version av handboken. Kortfattat kan sägas att det som anges i handboken i praktiken medför att vidden av övergångsregeln kraftigt ifrågasätts. Detta görs genom att man först i stycket 1.5.4. (sid. 18-19) slår fast att frågor som gäller Natura 2000 ska tolkas EU-konformativt:

”Det finns vissa skillnader i ordalydelsen i art- och habitatdirektivet och hur Sverige har valt att genomföra Natura 2000-prövningen. Det krävs dock inte att direktivets bestämmelser återges ordagrant i den nationella lagstiftningen, men de krav som ställs i direktivet måste bli gällande och möjligt att genomdriva. Då det uppstår oklarheter kring hur de svenska bestämmelserna ska tillämpas är det särskilt viktigt att tolka de svenska bestämmelserna med stöd av direktivet. Detta beror inte minst på att det finns en omfattande praxis från EU-domstolen som förklarar hur art- och habitatdirektivet bör tolkas. Dessutom finns en omfattande svensk praxis på området.

EU-domstolen har slagit fast att nationella domstolar är förpliktade att inte tillämpa nationella bestämmelser som strider mot EU-rätten. Med det avses nationella regler som inte lämpar sig för (om)tolkning. Domstolarna utövar vid denna typ av rättstillämpning vad som kan benämnas som europarättslig lagprövning. Vid en konflikt mellan vad unionsrätten respektive vad nationell rätt

innebär, så har unionsrätten företrädet. Den nationella rätten får då ge vika och unionsrätten tar över”.

Med grund i dessa slutsatser, som i och för sig inte heller är fel i egentlig mening enligt SVAF, så klargörs sedan i avsnittet 2.2.3.2 (sid. 37-38):

”Det finns viss praxis kring uttolkning av bestämmelsen och vissa slutsatser kan dras utifrån förarbetena. Naturvårdsverkets tolkning av förarbetena till övergångsbestämmelsen är att syftet inte var att undanta tillståndskravet för framtida förändringar av befintliga verksamheter. Däremot var det enligt förarbetena den bakomliggande tanken att inte framtvinga en obligatorisk omprövning av samtliga befintliga verksamheter som bedrevs 1 juli 2001. Utgångspunkten för övergångsbestämmelsen var att en sådan prövning redan hade gjorts. Det klargörs i förarbetena att det ändå ska finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot en pågående verksamhet i de undantagsfall, där resultatet annars skulle kunna bli att skyddet inte tillgodoses. Avsikten med övergångsbestämmelsen var alltså inte att helt undanta befintliga verksamheter från att träffas av Natura 2000-bestämmelserna i samband med prövning av hela eller delar av verksamheten. Det skulle vara oförenligt med syftet med direktivet. Detta har också kommit till uttryck i EU-domstolens praxis och praxis från Mark- och miljööverdomstolen”.

Det förändrade synsättet som får sägas anges i den nya versionen av handboken är inte taget ur luften. Det finns stöd för aktuellt synsätt på det sätt som Naturvårdsverket har angett men det som helt saknas, både i handboken och domstolarnas praxis, är att beakta och förhålla sig till det faktum att när Natura 2000 områdena skapades i Sverige så gällde andra premisser. De bedömningar som skulle behöva göras för att EU-domstolens praxis fullt ut skulle kunna anses rimliga att applicera i Sverige saknas för landets Natura 2000 områden. Det går således inte att ifrågasätta vad som står i handboken men det går att ifrågasätta varför inte Naturvårdsverket har tagit frågeställningen vidare och upplyst lagstiftaren, länsstyrelserna och övriga parter om den uppenbara brist som byggts upp i det svenska införandet av Natura 2000. De svenska Natura 2000 områdena har en form av osynlig defekt som gör dem synnerligen känsliga och problematiska för utvecklingen av praxis i EU-domstolen och då detta inte berörs i den nya versionen av handboken är det inte heller lätt att veta om eller förstå att defekten finns.

Om vattenkraften och Natura 2000

Efter införandet av reglerna som gäller Natura 2000 i Sverige så kom ett stort antal Natura 2000 områden att utpekas i landet under mitten av 00-talet. Utpekanden av områden kom att ske i vattendrag där produktion vid vattenkraftverk och reglering av dammar hade pågått i hundratals år. Vid dessa utpekanden så klargjordes från länsstyrelserna att utpekandet inte skulle få någon som helst påverkan på verksamheten vid kraftverken och dammarna. Till stöd för denna information hade länsstyrelserna från och med år 2003 Naturvårdsverkets handbok 2003:9 (Natura 2000 i Sverige – handbok med allmänna råd). Av denna handbok framgår att övergångsregeln ska tolkas som att verksamheter som pågick före den 1 juli 2001 inte påverkas av tillståndskravet (sid. 44):

”För verksamhet som har påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Övergångsbestämmelsen utgår, enligt förarbetena, från att pågående verksamheter normalt redan har bedömts enligt direktivet eller att en sådan bedömning pågår. Av förarbetena framgår även att övergångsbestämmelserna avser verksamheter som pågick den 1 juli 2001”.

Den information som landets kraftverksägare som påverkades av Natura 2000 utpekanden var således att det inte handlade om något som påverkade deras verksamheter överhuvudtaget. Detta visade sig, så här i efterhand, vara grovt fel då följande utveckling kom att ske.

När det gäller vattenkraften och Natura 2000 inträder frågan mer och mer i de frågeställningar kopplade till äldre tillstånd och rättigheter som kom att hanteras i de svenska domstolarna mellan 2015 och 2018. Detta då det under denna period kom att skickas en stor mängd förelägganden om att ägare av kraftverk med äldre rättigheter inte har tillstånd utan måste söka dessa för att få behålla sina kraftverk. Här ska särskilt anmärkas att Naturvårdsverket i nu gällande handbok ser det som självklart att för vattenverksamheter med äldre rättigheter förelåg inget som helst skydd av övergångsregeln. Detta klargörs tydligt på sid. 40:

”Naturvårdsverkets bedömning är att eftersom den bakomliggande tanken med övergångsbestämmelsen var att pågående verksamheter redan har prövats och funnits vara i överensstämmelse med Natura 2000-reglerna kan inte bestämmelsen åberopas om en verksamhet saknar tillstånd. När det gäller sådana verksamheter, t. ex ett vattenkraftverk som drivs utan tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och 11 kap. miljöbalken, bör tillsynsmyndigheten enligt etablerad praxis från Mark- och miljööverdom stöla förelägga om tillståndsprövning. I samband med att tillstånd enligt 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken söks ska verksamhetsutövaren även söka tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken om verksamheten på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område”.

Effekterna av detta synsätt kom att för de ägare av vattenkraftverk där äldre rättigheter föreligger och där påverkan på Natura 2000 kan anses föreligga att bli att det ställdes krav även på Natura 2000 tillstånd. Om detta synsätt hade fortsatt och varit styrande hade det kunnat bli förödande för den småskaliga vattenkraften men så blev inte fallet, åtminstone inte än. För det som därefter sker är ju att omprövningarna för moderna miljövillkor lanseras från och med år 2019.

Men vid införandet av dessa regler så är lagstiftaren något oklar över vad denne avser när det kommer till omprövningarna för moderna miljövillkor och Natura 2000 vilket tydliggörs på sid. 92 i prop. 2017/17:243:

”Enligt energiöverenskommelsen ska vattenkraftens utbyggnad främst ske genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljötillstånd. Rapporten om relativt reglerbidrag har inte tagit hänsyn till framtida förändringar i efterfrågan på balansering och reglering – bland annat för att det kräver ytterligare arbete för att modellera. Analysen har också utgått ifrån historiska data som kan ändras efterhand. Det är därför viktigt att den nationella planen är adaptiv och regelbundet uppdateras utifrån vilken betydelse som vattenkraften har för energisystemet och de behov som uppstår. Planen behöver också uppmärksamma risken för konflikt mellan bevarandemål i Natura 2000-områden och vattenreglering till förmån för elproduktion.

Av övergångsbestämmelserna till miljöbalkens regler om Natura 2000-områden framgår att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, s.k. Natura 2000-tillstånd. Detta innebär att vid denna tidpunkt ansågs som huvudregel att befintlig elproduktion var förenlig med de EU-rättsliga kraven på skyddet av Natura 2000-områden. En myndighet har dock möjlighet att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses. Det är viktigt att sådant arbete i förekommande fall samordnas med planarbetet”.

Skrivningarna ger i grunden väldigt lite klarhet i vad lagstiftaren har tänkt och förutsatt ska ske vid omprövningarna för moderna miljövillkor. Detta särskilt då ju det i 24 kap. 10 § andra stycket miljöbalken anges att bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det sistnämnda ska enligt kommentaren till lagrummet förstås på följande sätt:

”Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får, enligt andra stycket, endast beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Exempel på sådan annan bestämmelse kan vara krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet”.

De nu aktuella skrivningarna i propositionen får anses vara svåra att få ihop med varandra men fram tills nyligen så får tolkningen anses vara att det är i villkorsskrivningen som Natura 2000 ska beaktas. Natura 2000 tillstånd har enbart varit något som vissa handläggare på länsstyrelserna har påstått krävs.

Numera föreligger ju dock dels ett förslag till PM från Naturvårdsverket som anger en radikalt annan bedömning av förutsättningarna vid omprövningarna för moderna miljövillkor än vad som tidigare framkommit och dels avgörandena som gäller Suseån från mark- och miljödomstolen i Vänersborg. När det gäller förstnämnda, d.v.s. Naturvårdsverkets nya handledning, kan särskilt noteras skrivningen på sid. 4:

”EU-domstolens praxis för vad medlemsstaten är skyldig att vidta för åtgärder mot pågående verksamheter säger att: ”Eftersom artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 92/43 säkerställer samma skyddsnivå, är det dessutom kriteriet för en konsekvensprövning enligt artikel 6.3 i direktivet som ska tillämpas. Enligt denna bestämmelse får en plan eller ett projekt endast godkännas om de behöriga myndigheterna har försäkrat sig om att planen eller projektet inte har någon bestående skadlig inverkan på det berörda området eller om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kommer att ha en sådan verkan.

Att en bedömning av en verksamhet i efterhand ska göras på samma kriterier som enligt art. 6.3 innebär för den svenska tillämpningen att bedömningen i sak ska göras på samma sätt som vid en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § och 28 b § miljöbalken om prövningen aktualiseras som en 6.2-prövning. Det är dock processuellt sett inte fråga om en tillståndsprövning. Därför kan den

svenska övergångsbestämmelsen aldrig aktualiseras i ett ärende om omprövning eller återkallelse enligt 24 kap. 10 § miljöbalken”.

Vad gäller avgörandena som omfattar omprövningar i Suseån så gäller att dessa omprövningar ledde till avvísningar och avslag på ansökningar. Skälen för dessa beslut av mark- och miljödomstolen i Vänersborg ser ut ungefär på samma sätt. Som exempel kan återges skrivningarna i beslutet som gäller Sembs kraftverk (M 3420-22):

”Mot bakgrund av skyldigheten att tolka nationella bestämmelser konformt med unionsrätten, aktuella bestämmelser i art- och habitatdirektivet, och till 24 kap. 10 § miljöbalken andra och tredje styckena miljöbalken finner mark- och miljödomstolen således att punkten 2 i ikraftträdande och övergångsbestämmelsen om att Natura 2000-tillstånd inte krävs för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 är överspelad. Det anser domstolen ska gälla oavsett mot vilken verksamhetsutövare kravet på Natura 2000-tillstånd riktats mot”.

PM:et från Naturvårdsverket i kombination med avgörandena från MD Vänersborg har medfört att det som många utgått från i omprövningarna för moderna miljövillkor, att övergångsregeln gäller och att Natura 2000 tillstånd inte krävs, kan komma att sättas ur spel. Detta är en på alla sätt och vis stor och radikalt förändrad lägesbild som inte kan sägas ha ingått i hur ägarna av såväl småskalig som storskalig vattenkraft har förstått omprövningarna. Det ändrar förutsättningarna i en mycket stor omfattning på ett sätt som ingen har förberett sig för eller beaktat när man ser till hur omprövningarna ska genomföras.

Besluten som gäller Suseån har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen som även har meddelat prövningstillstånd. Ett beslut i sak är att vänta under hösten 2025. Regeringen har vidare aviserat att man avser komma med lagändringar kopplat till frågan om hur Natura 2000 och omprövningarna för moderna miljövillkor ska hanteras men när detta ska ske är i dagsläget oklart. Helheten medför att för den svenska vattenkraften, stor som liten, råder idag en enorm och total osäkerhet kring hur Natura 2000 kan komma att påverka såväl i omprövningen som i den pågående verksamheten.

Om nuvarande regler i 29 kap. 4 § punkten 1 a miljöbalken

Som också konstateras i betänkandet så gäller idag en skrivning som innebär en kriminalisering som sker på ett annat sätt än vad som föreslås i betänkandet. De rekvisit som anges i aktuell regel medför ju att den brottsliga handlingen består i att påbörja eller bedriva en verksamhet utan att beakta reglerna som styr Natura 2000. För brottslig handling uppställs således idag ett orsakssamband som går att koppla till frågan om tillståndsplikten som anges i reglerna som styr Natura 2000 området. Lagstiftarens motiv till att göra på detta sätt framgår inte i exakt detalj i prop. 2005/06:182 men om man beaktar hur den svenska implementeringen av reglerna om Natura 2000 gjordes och införandet av övergångsregeln, vilket har redogjorts för ovan i detta yttrande, så framstår lagstiftarens skäl som uppenbara. Den svenska implementeringen av Natura 2000 är gjord på ett sådant sätt att hela lösningen omfattar att det är tillståndsprövningen som ska hantera alla frågeställningar som finns inom ramen för aktuellt Natura 2000 område. Det går med denna lösning svårligen att skapa en straffrättslig regel på något annat sätt då det skulle medföra

kriminalisering som s.a.s. ligger utanför den svenska implementeringen. Detta skulle i sin tur medföra grundläggande straffrättsliga problem som i praktiken skulle kunna leda till ett läge där det uppstår en omvänd bevisbörda. D.v.s. det är den tilltalade som har att bevisa sin oskuld och inte åklagaren. Den straffrättsliga lösningen måste s.a.s. hänga ihop med hur lagstiftaren har löst implementeringen av Natura 2000 och då framstår den regel som gäller idag som logisk och väl avvägd enligt SVAF.

Konsekvenserna av ändringarna som föreslås i betänkandet

Med grund i vad som nu angetts i detta yttrande så kan konstateras att det i betänkandet skapas en lösning som i praktiken leder till just det som angetts i föregående stycke, att det i praktiken riskerar att uppstå en omvänd bevisbörda där det är den tilltalade som har att bevisa sin oskuld. Skälet till att denna effekt riskerar att uppstå består i att det som kriminaliseras i förslaget i betänkandet är att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt försämrar livsmiljön i ett Natura 2000-område. Det som i praktiken sker är således att det åklagaren vid aktuellt brott har att bevisa är att det kan anses föreligga en försämring av betydande omfattning i ett Natura 2000 område som går att härleda till den tilltalade, mer än så behöver inte bevisas för fällande dom. För att uppfylla detta beviskrav kommer rimligen åklagaren att hänföra sig till gällande bevarandeplan och länsstyrelsernas olika bedömningar kopplade till detta. Som nämnts ovan saknar en markägare eller verksamhetsutövare några som helst möjligheter att påverka allt som rör Natura 2000 området så det som i praktiken är en handläggares uppfattning om komplexa naturvetenskapliga förutsättningar kan ligga till grund för fällande dom.

Om man tar vattenkraften som exempel på det nu anförda så gäller att synen på hur ett vattenkraftverk påverkar Natura 2000 områden varierar i stor omfattning. Det går dock att mera generellt säga att det idag finns diametralt olika uppfattning om detta mellan länsstyrelserna och landets kraftverksägare. Det finns olika uppfattning om påverkan föreligger, hur stor den är, hur långt påverkan sträcker sig samt vad denna påverkan medför för krav på åtgärder. Kort sagt, en mer eller mindre total oenighet på de flesta platser. Om man ska gå på det skrivningar som finns i betänkandets förslag så räcker det dock för en åklagare att konstatera att det faktum att statens företrädare, i form av länsstyrelsen, anser att det föreligger en betydande påverkan från ett närliggande Natura 2000 område för fällande dom. Skulle detta bli gällande rätt så går det alltså att säga att det föreligger förutsättningar att göra åtalsanmälningar av landets länsstyrelser i alla fall där myndigheten gör bedömningen att negativ påverkan som går att härleda till kraftverket föreligger. Det handlar då troligen om hundratals kraftverk och dammar landet. Till detta kommer alla andra verksamheter som påverkar Natura 2000 områden såsom vägar, järnvägar, basindustri, gruvor m.m. Samt så klart även alla landets markägare av skogs- och jordbruksfastigheter.

Den skrivning som föreslås i betänkandet skulle således medföra att landets kraftverksägare gör sig skyldiga till kriminella handlingar när man bedriver produktion av vattenkraftsel. Detta trots att verksamheten har pågått i hundratals år och trots att verksamheten följer sedan tidigare meddelade villkor och tillstånd. Den kriminella handlingen består i att verksamheten bedöms påverka ett Natura 2000 område av länsstyrelsen och någon möjlighet att påverka denna

bedömning finns inte för den misstänkte. Utan det pågår en brottslig gärning som inte kommer att sluta förrän den dag kraftverket rivs ut.

Hur en lösning som får de konsekvenser som nu angetts ens kan övervägas av lagstiftaren har SVAF ytterst svårt att förstå. Vidare anser SVAF att det får anses vara mycket anmärkningsvärt att det aktuella betänkandet föreslår en så pass allvarlig och omfattande skärpning av den straffbara gärningen utan att först utreda och förhålla sig till den faktiska verkligheten. Den konsekvensanalys som finns i betänkandet analyserar inte alls de frågeställningar som finns i detta yttrande vilket får anses vara ytterst problematiskt.

Skulle aktuell regel som föreslås i betänkandet införas så finns uppenbar risk för att det uppstår ett för landets vattenkraftsägare i det närmaste rättslöst tillstånd om den egna verksamheten bedöms påverka Natura 2000 områden. Detta är inte ett litet problem som enbart omfattar några få småskaliga vattenkraftsägare utan det är ett mycket större problem med potentiellt samhällspåverkande delar då stora vattenkraftverk redan idag bedöms negativt påverka flera Natura 2000 områden i landet. Några exempel på vattendrag där detta gäller är Ljungan och Gullspångsälven (inklusive nedre Svartälven). Det föreligger således omfattande och uppenbara problem som inte har beaktats vid framtagnandet av förslaget till nu aktuell ändring i betänkandet varför SVAF:s inställning är den som angetts ovan, förslaget avstyrks och istället bör nuvarande reglering behållas.

Ålberga och Karlstad 2025-08-28

Gustaf Hellström
Ordförande

Viktor Falkenström
Styrelseledamot