



Tjänsteskrivelse

Datum: 2026-01-21

Diarienummer: KS/2025:275

Enhet/Verksamhet: Kommunledningsstaben

Ansvarig chef: Johan Örnberg, Kommundirektör

Handläggare: Rebecka Nilsson, Kommunsekreterare

Yttrande avseende bevarandeplaner för Natura2000-områden inom Klarälvens avrinningsområde

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen bedömer att bevarandeplanerna, i nuvarande form, inte kan accepteras. Planerna behöver omarbetas för att återställa balansen mellan miljöskydd och samhällsbehov. Förslagen tar inte tillräcklig höjd för kraven på energiförsörjning, reglerkraft, klimatanpassning och robust infrastruktur – frågor som är avgörande för ett levande och motståndskraftigt Värmland.

Sammanfattning av ärendet

Länsstyrelsen Värmland har uppdaterat bevarandeplanerna för Natura 2000-områden kopplade till Klarälvens huvudfåra och dess biflöden. Planerna innehåller nya skrivningar som påverkar möjligheten att genomföra åtgärder kopplade till energiproduktion, vattenreglering, klimatanpassning och infrastruktur.

Kommunerna längs Klarälven, liksom övriga kommuner i länet, berörs av vilka begränsningar och krav som föreslås i bevarandeplanerna. Konsekvenserna riskerar att minska möjligheterna att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, attraktiva livsmiljöer och förutsättningar för näringsliv och transporter.

Eda kommuns bedömning är att bevarandeplanerna måste ses över så att naturvärden kan bevaras samtidigt som regional utveckling, energiförsörjning, beredskap och infrastruktur kan säkras.

Beslutsunderlag

Kommunledningsstabens tjänsteskrivelse 2026-01-21

Underlag för yttrande över bevarandeplaner i Klarälven (Promemoria) 2025-12-18

Bilaga till underlag för yttrande över bevarandeplaner 2025-12-18

Information om förlängning svarstid – Bevarandeplaner Natura 2000 Klarälvens avrinningsområde 2025-12-17

Politisk beredning av ärendet

Ärendet beslutas av kommunstyrelsen.

Förvaltningens beredning av ärendet

Länsstyrelsens uppdaterade bevarandeplaner utgör centrala styrdokument vid tillståndsprövning, förvaltning och bedömning av påverkan på Natura 2000-områden. Förslagen innebär skärpta krav på hydrologi, konnektivitet, erosionsprocesser och verksamheters påverkan på vattendrag, vilket får stor betydelse för Värmlands långsiktiga utveckling.

Flera av länets kommuner pekar på att skrivningarna riskerar att:

- försvåra drift och omprovning av vattenkraft
- minska reglerförmågan i älven
- försvåra klimatanpassningsåtgärder, inklusive skydd mot översvämningar
- försvåra åtgärder på samhällsviktig infrastruktur, bland annat riksväg 62
- minska attraktionskraften för företagsetableringar och boende
- skapa ökade obalanser mellan olika delar av länet

För Eda kommun är det centralt att hela Värmland har stabil energiförsörjning, fungerande transporter och förutsättningar för näringsliv och arbetsmarknad. Begränsningar i en del av länet påverkar även andra kommuner indirekt, exempelvis genom minskad kraftproduktion, försvagat vägtransportsystem och ökade risker för översvämningar nedströms.

Hållbarhet

Ett Värmland med ojämna utvecklingsförutsättningar riskerar ökade socioekonomiska skillnader. Om näringsliv och infrastruktur påverkas negativt begränsas möjligheterna till arbetstillfällen, pendling och service, vilket påverkar livskvaliteten i hela regionen. Beslut som hindrar samhällsutveckling riskerar att på sikt påverka befolkningsutvecklingen negativt.

Barn påverkas när samhällsutveckling, skolvägar, trygghet eller familjers möjligheter att bo och arbeta i sin närmiljö påverkas. I detta fall är konsekvensen indirekt men viktig: minskade utvecklingsmöjligheter och försämrad infrastruktur påverkar barns tillgång till trygga samhällsfunktioner och möjlighet att bo kvar i sin hemkommun. Eftersom ärendet rör ett regionalt styrdokument har barn inte hörts direkt i processen.

Bevarandeplanerna har som syfte att stärka biologisk mångfald. Eda kommun delar detta mål. Dock måste miljöhänsyn vägas mot behovet av:

- klimatanpassning
- motståndskraftiga samhällsstrukturer
- säker dricksvattenförsörjning
- reglerbara vattenflöden för att undvika översvämningar.

En helhetsbedömning krävs för att miljömässiga och samhällseliga mål ska stöda varandra.

Ekonomisk konsekvens/finansiering

Själva yttrandet medför inga direkta ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Dock har frågorna betydande långsiktiga ekonomiska implikationer för hela regionen. Minskad energiproduktion, begränsad infrastrukturanpassning och svårigheter för näringslivet kan på sikt leda till försämrade förutsättningar för kommunalekonomin i Värmland.

Beslutet skickas till

För kännedom

-

För åtgärd

Länsstyrelsen Värmland, enligt instruktion

Förlängning svarstider - bevarandeplaner Natura 2000 Klarälvens avrinningsområde

Från Länsstyrelsen Värmland <varmland@lansstyrelsen.se>

Datum Ons 2025-12-17 10:04

Till 'arvika.kommun@arvika.se' <arvika.kommun@arvika.se>; BOX-kommun@eda.se <kommun@eda.se>; 'kommun@filipstad.se' <kommun@filipstad.se>; 'kommun@forshaga.se' <kommun@forshaga.se>; 'kommunstyrelse@grums.se' <kommunstyrelse@grums.se>; kommun@hagfors.se <kommun@hagfors.se>; 'kommun@hammaro.se' <kommun@hammaro.se>; 'karlstadskommun@karlstad.se' <karlstadskommun@karlstad.se>; 'kommun@kil.se' <kommun@kil.se>; 'kommunen@kristinehamn.se' <kommunen@kristinehamn.se>; kommun@munkfors.se <kommun@munkfors.se>; storfors.kommun@storfors.se <storfors.kommun@storfors.se>; 'kommun@sunne.se' <kommun@sunne.se>; 'kommun@saffle.se' <kommun@saffle.se>; torsby.kommun@torsby.se <torsby.kommun@torsby.se>; 'kommun@arjang.se' <kommun@arjang.se>

Kopia anders.bjorck@torsby.se <anders.bjorck@torsby.se>; bjorn.svantesson@munkfors.se <bjorn.svantesson@munkfors.se>; Birgitta Evensson <birgitta.evensson@arjang.se>; caroline.depui@hammaro.se <caroline.depui@hammaro.se>; erica.andren@grums.se <erica.andren@grums.se>; hannes.fellsman@filipstad.se <hannes.fellsman@filipstad.se>; Hans Karlsson <hans.karlsson@arvika.se>; johan.rosqvist@storfors.se <johan.rosqvist@storfors.se>; Johan Örnberg <Johan.Ornberg@eda.se>; maria.lobell@kristinehamn.se <maria.lobell@kristinehamn.se>; mikael.jareke@karlstad.se <mikael.jareke@karlstad.se>; ola.mossberg@kils-energi.se <ola.mossberg@kils-energi.se>; richard.bjoorn@hagfors.se <richard.bjoorn@hagfors.se>; torbjorn.falk@forshaga.se <torbjorn.falk@forshaga.se>; ulrika.jansson@karlstad.se <ulrika.jansson@karlstad.se>; Mattias.Anglemark@saffle.se <Mattias.Anglemark@saffle.se>; markus.jonsson@sunne.se <markus.jonsson@sunne.se>; peter.backstrand@regionvarmland.se <peter.backstrand@regionvarmland.se>

Varning: Detta är ett externt mail. Klicka inte på länkar eller öppna bifogade dokument om avsikten med delningen inte är känd.

Hej,

Samtliga kommuner i Värmlands län samt Region Värmland har inkommit till länsstyrelsen, via kommundirektörer respektive regiondirektör till länsråd Cecilia Tisell, med begäran om anstånd till och med den 18 februari 2026 med att lämna synpunkter avseende bevarandeplaner för Natura 2000-områden inom Klarälvens avrinningsområde:

1. Klarälven, övre delen (SE0610169), dnr 511-8875-2025
2. Höljan (SE0610206), dnr 511-8876-2025
3. Likan med tillflöde (SE0610207), dnr 511-8879-2025
4. Fämtan (SE0610208), dnr 511-8880-2025
5. Noret (SE0610221), dnr 511-8882-2025
6. Grundan (SE0610230), dnr 511-8883-2025
7. Pannkakan (SE0610135), dnr 511-8884-2025
8. Edeby (SE0610140), dnr 511-8886-2025
9. Ginbergsängen (SE0610142), dnr 511-8887-2025
10. Knappnäs (SE0610233), dnr 511-8888-2025
11. Ådrands älvskogar (SE0610225), dnr 511-8889-2025

Det begärda anståndet till 18 februari 2026 beviljas härmed.

Era synpunkter skickas med e-post till varmland@lansstyrelsen.se. Ni kan också skicka era synpunkter till Länsstyrelsen Värmland, 651 86 Karlstad. Ange diarienummer för den plan ni vill yttra er om.

För ytterligare information, se [Remisser och yttranden | Länsstyrelsen Värmland](#).

Med vänlig hälsning
Länsstyrelsen Värmland

Kontaktuppgifter Länsstyrelsen Värmland

Växel: 010-224 70 00

[Central e-post](#)

[Webbplats och sociala medier](#)

[Så hanterar vi dina personuppgifter](#)

[E-tjänst för komplettering eller yttrande i ärende](#)

Till: Region Värmland och Värmlands samtliga kommuner

Underlag för yttrande avseende uppdaterade bevarandeplaner i Klarälven

De uppdaterade bevarandeplanerna för de totalt 11 Natura 2000-områden som finns i de prövningsgrupper för vattenkraftverken som finns i Klarälven med biflöden publicerades av länsstyrelsen Värmland den 22 oktober 2025. I dessa uppdateringar av bevarandeplaner finns skrivningar som med stor sannolikhet kommer att medföra problem för möjligheterna att behålla alla kraftverk som finns idag. Vidare sker via uppdateringarna en ytterligare förstärkning av de problem som idag finns kopplat till väg 62. Slutligen kan sägas uppstå nya frågeställningar kopplade till bevarandeplanerna då skrivningarna skulle kunna leda till ökade risker för översvämningar nedströms i Klarälven, kanske framförallt i Karlstad men även på andra platser längs med älven. För att underlätta länets kommuners samt Region Värmlands arbete med att analysera bevarandeplanerna och utifrån detta ta ställning till om och i sådant fall hur man vill yttra sig i det samråd som pågår om bevarandeplanerna så har undertecknad getts uppdrag att ta fram denna PM.

Upplägget för PM är gjort så att det först redogörs för mera övergripande synpunkter som rör länsstyrelsens arbete med uppdateringarna som sådana, vilka brister som kan sägas föreligga i detta arbete samt hur det skulle kunna göras på ett annat sätt. Därefter analyseras bevarandeplanen för Klarälven övre i närmare detalj och i detta avsnitt anges såväl lite mera övergripande synpunkter på just denna plan samt detaljsynpunkter. I nästa del av PM:en redogörs för synpunkter kopplat till övriga bevarandeplaner men i detta avsnitt lämnas endast synpunkter som är speciella för just detta område och som avviker från vad som angetts kopplat till Klarälven övre. Slutligen kommenteras särskilt de två särskilda frågorna som gäller dels väg 62 och dels risker kopplat till översvämning. Tanken med denna PM är att skrivningar och stycken från PM:en ska kunna användas för framtagande av egna yttranden.

Det kan noteras för läsaren av denna PM att frågeställningar som gäller vad ett Natura 2000-område är, hur reglerna som styr dessa områden fungerar och överlag hur Natura 2000 fungerar i svensk rätt inte beskrivs närmare. Detta beror dels på att undertecknad redan har beskrivit detta vid två genomförda webbseminarier och dels är det en form av utrymmesfråga. Ska skrivningar som gäller de nu nämnda frågorna inkluderas så ökar omfattningen av denna PM i så pass stor skala att det troligen blir ett alltför omfattande dokument. PM:en utgår således från en form av grundförståelse för Natura 2000-reglerna och hur dessa områden fungerar.

En särskild fråga som gäller Natura 2000-områdena gäller den s.k. övergångsregeln. För detta finns en sedan tidigare framtagen PM som bifogas denna PM som bilaga.

Innehållsförteckning

1	ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER	3
1.1	Om länsstyrelsens uppdrag	3
1.2	Generellt om arbete med uppdatering av bevarandeplanerna	8
2	SÄRSKILT OM BEVARANDEPLANERNAS JURIDISKA STATUS	13
3	OM KLARÄLVEN ÖVRE	17
3.1	Bakgrunden till utpekandet av området	17
3.2	3.2 Synpunkter på förslaget till bevarandeplan	20
3.2.1	<i>Bevarandeplanens inledande delar – bevarandesyfte, prioriterade bevarandevärden</i>	21
3.2.2	<i>Särskilt om stycket som gäller nedströms liggande delar av Klarälven</i>	23
3.2.3	<i>Om naturtypen Större vattendrag</i>	24
3.2.4	<i>Om den utpekade arten lax</i>	25
4	OM ÖVRIGA BEVARANDEPLANER	26
4.1.1	<i>Edeby (SE060140)</i>	26
4.1.2	<i>Fämtan (SE0610208)</i>	27
4.1.3	<i>Ginbergsängen (SE0610142)</i>	27
4.1.4	<i>Grundan (SE0610230)</i>	28
4.1.5	<i>Höljan (SE0610206)</i>	29
4.1.6	<i>Knappnäs (SE0610233)</i>	31
4.1.7	<i>Likan med tillflöde (SE0610207)</i>	32
4.1.8	<i>Noret (SE0610221)</i>	34
4.1.9	<i>Pannkakan (SE0610135) och Ådrans älvskogar (SE0610225)</i>	34
5	OM VÄG 62	37
6	OM RISKEN FÖR ÖVERSVÄMNINGAR	41
7	OM LÄNSSSTYRELSENS VIDTAGNA ÅTGÄRDER I KLARÄLVEN	42

1 ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

En av de första frågorna som kan tänkas uppstå är varför länsstyrelsen har kommit med de uppdaterade bevarandeplanerna just nu, vad är det som gör att dessa uppdateringar så tvunget måste beslutas förhållandevis snart. De aktuella Natura 2000-områdena har ju redan bevarandeplaner och merparten av dessa skulle kunna anses vara aktuella då de är ca 10 år gamla. Utifrån detta kan tyckas att det inte behövs några uppdateringar och att en övergripande synpunkt kan vara att länsstyrelsens arbete är onödigt, det behöver inte göras utan förslagen kan helt och hållet dras tillbaka. Så enkelt är det dock inte utan länsstyrelsen har i och för sig goda grunder för att göra uppdateringarna av bevarandeplanerna. På ett mera övergripande plan så gäller alltid att en bevarandeplan inte ska vara ett statiskt dokument utan det ska uppdateras med viss regelbundenhet, det är en av grundpremisserna för Natura 2000 som lades fast i de direktiv som skapar den legala grunden för Natura 2000. Att uppdateringar görs är således i sig normalt men att just denna uppdatering nu genomförs beror på en särskild bakgrund som också har betydelse för frågor som gäller synpunkter på länsstyrelsernas arbete med bevarandeplanerna.

1.1 Om länsstyrelsens uppdrag

Omprövningarna för moderna miljövillkor för den svenska vattenkraften medförde enormt stora förändringar för ägarna av den svenska vattenkraften när dessa regler beslutades under 2018 och därefter kom att gälla från 1 januari 2019. Att förse landets 2100 vattenkraftverk med tillhörande dammar (totalt ca 4 000 objekt) och detta på ca 20 år är en enorm uppgift som Sverige tagit på sig. Det ställer stora krav på en rad förutsättningar såsom genomflöde av mål i domstolarna och övrig hantering. För att detta överhuvudtaget ska ha en möjlighet att kunna genomföras så bedömdes från politiskt håll att en form av övergripande plan behövdes för omprövningarna. Detta kom att betecknas som den nationella planen för omprövningarna för moderna miljövillkor, vanligen förkortad till NAP. Beslutet om NAP togs av den dåvarande Socialdemokratiska regeringen den 25 juni 2020 där beslutet har ärendenumret M2019/01769/Nm. Beslutet om NAP gjordes utifrån ett förslag till NAP som togs fram av Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och Energimyndigheten. Regeringen valde i sitt beslut att som NAP ta delar av det av de tre myndigheterna upprättade förslaget. Utöver detta framgår i beslutet, som är ca åtta sidor långt, vad regeringen har tänkt sig att omprövningarna ska medföra, hur dessa ska genomföras m.m. Beslutet följer en form av logisk följd där hela dokumentet måste läsas som en helhet för att de olika delmomenten ska förstås enligt undertecknads uppfattning. Detta i enlighet med följande.

Initialt i dokumentet anger regeringen vad som utgör de grundläggande skälen för regeringens beslut om NAP som också klargör det övergripande syftet med såväl NAP som omprövningarna som sådana:

Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för omprövningar av sådana vattenverksamheter som har tillkommit för produktion av vattenkraftsel. Omprövningarna ska innebära att verksamheterna förses med moderna miljövillkor. Det betyder bland annat att tillstånden ska ha villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska kunna uppfylla EU-rättens krav. Planen ska ge en nationell helhetssyn i frågan om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ska beslutas av regeringen.

I nästa del av beslutet, under rubriken "att uppfylla EU-rättens krav på vattenmiljöns kvalitet och behålla en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel" anges därefter ytterligare utgångspunkter för regeringens ställningstaganden kopplat till NAP:

Genom de regeländringar om miljöanpassning av vattenkraften som trädde i kraft den 1 januari 2019 kan vattenkraften fortsätta ha en nyckelroll i det svenska elsystemet och samtidigt anpassas till moderna miljövillkor. Då endast ett mindre antal vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel i dag drivs med stöd av moderna miljövillkor innebär regeländringarna att ett stort antal verksamheter kommer att behöva prövas under de kommande åren. I syfte att underlätta dessa prövningar och säkerställa att de sker på ett sätt som inte blir onödigt ingripande för berörda verksamheter är det viktigt att det finns en nationell helhetssyn inför prövningarna samt att prövningarna baseras på ett väl underbyggt underlag. Vattenmyndigheterna bör, i den utsträckning och i den prioritetsordning som behövs för att genomföra planen, se över klassificering och kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i god tid inför varje prövning. Det ankommer på vattenmyndigheterna att se till att den vattenstatus som beslutas motsvarar vattnets faktiska status vid beslutstillfället. De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter ska utnyttjas fullt ut vid till exempel meddelande av miljökvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster. En miljökvalitetsnorm ska inte medföra strängare krav än nödvändigt.

De nu angivna styckena av regeringens beslut behöver finnas med s.a.s. i bakhuvudet när man därefter kommer fram till avsnittet "att göra goda avvägningar för hänsyn till Natura 2000-områden" som finns på sid. 4 i beslutet. Där anges följande:

Drift av vattenkraftverk och dammar kan ha en påverkan på de värden inom utpekade Natura 2000-områden som Sverige åtagit sig att skydda i enlighet med de åtaganden som följer av rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Vid översyn av miljökvalitetsnormer för här berörda vattenförekomster är det viktigt att beslut om ändrade normer baseras på väl underbyggda och tydliga förvaltningsplaner, så att normerna sätts korrekt i förhållande till bevarandevärdena. Brister och otydlighet i underlaget riskerar leda till att normerna sätts fel och att de krav som slutligen riktas mot verksamhetsutövaren blir högre än vad som rätteligen följer av de EU-rättsliga åtagandena. Mot bakgrund av detta har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna uppdragit åt länsstyrelserna att göra en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft. Inom ramen för översynen ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas rörande vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. 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, se prop. 2017/18:243 s. 92.

Den understrukna delen av vad som anges ovan är själva den grundläggande delen som medför att länsstyrelsen med fog kan säga att man har ett uppdrag att uppdatera bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av omprövningarna för moderna miljövillkor. Det anges i beslutet att uppdraget ingår i länsstyrelsernas regleringsbrev från och med år 2020. Så kom också att ske och i punkt

6 i 2020 års regleringsbrev för länsstyrelserna anges uppdraget till att omfatta följande:

6. Länsstyrelserna ska göra en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella plan för omprövning av vattenkraft som ska finnas enligt 11 kap. 28 § miljöbalken. Inom ramen för översynen ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Vid översynen ska tillgänglig vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten beaktas. Översynen ska vara genomförd i god tid innan de prövningar som avses i 11 kap. 27 § miljöbalken påbörjas för respektive huvudavrinningsområde. Berörda länsstyrelser ska redovisa de översyner som genomförts och vilka Natura 2000-områden som de omfattat.

Detta uppdrag har sedan preciserats ytterligare från och med regleringsbrevet från år 2021 där uppdraget har nummer 8:

8. Länsstyrelserna ska göra en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769). Inom ramen för översynen ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Vid översynen ska tillgänglig vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten beaktas. Översynen ska vara genomförd i god tid innan de prövningar som avses i 11 kap. 27 § miljöbalken påbörjas för respektive huvudavrinningsområde. Berörda länsstyrelser ska redovisa de översyner som har genomförts och vilka Natura 2000-områden som de omfattat.

Att notera från detta regleringsbrev är dock utöver den något mera preciserade skrivningen kopplat till uppdrag 8 även uppdrag 9:

9. Länsstyrelserna ska verka för att den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769) genomförs i sin helhet. Länsstyrelserna ska redovisa hur de arbetar med att genomföra den nationella planen, vilka undantag som har beslutats och på vilken grund samt vilka vatten som har förklarats som kraftigt modifierade i enlighet med vattenförvaltningsförordningen (2004:660), för de vattenförekomster där det finns verksamheter som omfattas av den nationella planen.

De två aktuella uppdragen kom att se likadana ut för regleringsbrevet för år 2022 där dock numreringen ändrades till uppdrag 4 och 5. Något annorlunda formulerades uppdraget i regleringsbrevet för år 2023 där det framstår som att regeringen utgår från att uppdatering redan har skett men att det inte är uteslutet att ytterligare uppdateringar kan ske:

4. Länsstyrelserna ska redovisa de översyner som de har genomfört av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769). Bevarandeplanerna ska vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Översynerna ska vara genomförda i god tid innan de prövningar som avses i 11 kap. 27 § miljöbalken påbörjas för respektive huvudavrinningsområde.

Det tidigare andra uppdraget som gäller att länsstyrelserna ska verka för att NAP genomförs har nu ersatts av ett nytt där en klar utveckling av kraven på vad länsstyrelserna ska göra får anses har ökat och att det även finns en koppling till ett tidigare uppdrag som gäller de utredningar som gjordes av regeringen under pausen av omprövningarna:

13. Länsstyrelserna ska redovisa vilka insatser som har gjorts för att för berörda aktörer förtydliga syftet med den samverkan som avses i 42 a och 42 b §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Länsstyrelserna ska även redovisa effekten av gjorda insatser. Länsstyrelserna ska vidare redovisa hur nya underlag som framkommer i samverkan enligt förordningen om vattenverksamheter, eller som framkommer på annat sätt, används för översyner av miljökvalitetsnormer och beslut om undantag och mindre stränga kvalitetskrav i enlighet med 4 kap. 9 och 10 §§ i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och 4 kap. 7 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25). Redovisningen ska göras för vattenförekomster där det finns verksamheter som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften och ska bl.a. bestå av konkreta exempel på både hur nya underlag har använts och när nya underlag inte har använts och vilka överväganden som då har gjorts. Länsstyrelsen i Jönköpings län ska senast den 15 mars 2024 samlat redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

Efterföljande regleringsbrev, d.v.s. för år 2024, innehåller ytterligare en variant på uppdragets beskrivning:

4. Länsstyrelserna ska redovisa de översyner som genomförts av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769). Bevarandeplanerna ska vid behov utvecklas och förtydligas avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Länsstyrelserna ska, efter dialog med Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet, prioritera att se över bevarandeplaner för Natura 2000-områden som påverkas av kraftverk av särskild betydelse för elsystemet. Samtliga översyner ska vara genomförda i god tid innan de prövningar som avses i 11 kap. 27 § miljöbalken påbörjas för respektive huvudavrinningsområde.

Den understrukna delen av formuleringen är således ny från och med år 2024 och för år 2025 är skrivningen identisk.

Några slutsatser som enligt undertecknad går att dra utifrån det som nu angetts är följande:

- Uppdraget som har getts länsstyrelserna handlar INTE om att dessa enbart ska se till bevarandemålen och precisera dessa. Uppdraget som getts länsstyrelserna är istället kopplat till NAP och de målsättningar som finns inom ramen för NAP. D.v.s. att säkerställa om omprövningarna genomförs som en avvägning mellan å ena sidan nyttan av kraftproduktionen och å andra sidan miljöhänsyn. Detta grundläggande syfte har aldrig ändrats utan det är detsamma som första gången uppdraget gavs år 2020.
- Då uppdraget som getts länsstyrelserna direkt relaterar till beslutet om NAP så måste utgångspunkten för länsstyrelsens genomförande av uppdraget vara just detta beslut. Ett regeringsbeslut måste rimligen väga klart mycket tyngre än redovisningar av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Så även om de sistnämnda myndigheterna i sina olika dokument inte tar med aspekter av regeringens beslut om NAP och beaktar dessa i sina skrivelser så får anses föreligga en skyldighet för länsstyrelsen att se till grunderna för uppdraget.

- Regeringen har ändå sedan hösten 2022 varit förhållandevis tydliga med att man inte ansåg att omprövningarna löpte på det sätt som man önskade och därav fattades beslutet om den s.k. pausen. Under pausen genomfördes en rad olika uppdrag av myndigheter kopplade till omprövningarna såsom Affärsverket svenska kraftnät, Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten. Frågan om Natura 2000 har berörts till viss del i dessa utredningar men i samtliga av dessa så gäller att det enda som framkommer är att det finns en oklarhet kring hur Natura 2000 påverkar omprövningarna. Detta kan lämpligen illustreras via den av Affärsverket svenska kraftnät genomförda uppdateringen om påverkan på det svenska elsystemet kopplat till omprövningarna för moderna miljövillkor (Svk 2023/610). I denna rapport anges att påverkan av omprövningarna när det gäller tillgången på effekt troligen inte kommer att bli så stora som man först trodde i tidigare rapporter vilket så klart är positivt. Dock innehåller rapporten en klar felmarginal i och med följande skrivelse:

”De uppdaterade beräkningsresultaten innebär ett resultat som uppvisar en acceptabel påverkan på elproduktion för analys år 2027, dock kvarstår en risk för oacceptabel påverkan eftersom det bland annat kvarstår en stor osäkerhet i behovet av miljöanpassning med anledning av särskilda krav på grund av Natura 2000. Hur effekttillräcklighet påverkas bedöms inte i denna uppdatering”.

Förenklat betyder alltså detta att SvK inte har beaktat frågan om Natura 2000 när man gjort sin bedömning vilket i sin tur betyder att det helt saknas analyser kring den faktiska påverkan. Detta beror i sin tur på att ingen någonsin har bedömt påverkan på produktion och effekt när Natura 2000-områdena beslutades. Det är rimligen denna enorma osäkerhet som länsstyrelsen måste beakta i sitt arbete med uppdatering av bevarandeplanerna. Detta är också ett av de grundläggande skälen för regeringens paus i omprövningarna. Utöver detta kan ytterligare slutsatser dras:

- De avgöranden som kom från mark- och miljödomstolen i Vänersborg när det gäller tre kraftverk i Suseån (Hallands län) den 13 januari 2025 (målen M 3420-22, M 3421-22 och M 3461-22) visar att frågan om Natura 2000 och omprövningarna för moderna miljövillkor riskerar att leda till mycket stora problem om inte bevarandeplanerna har tagits fram på ett sätt som beaktar vattenkraften och omprövningarna. Domarna visar att vid en omprövning så finns det en överhängande risk att domstolarna kommer att utgå från bevarandemålen när man ser till omprövningen. Om detta görs så riskerar det uppstå ett läge där kraftverken inte kan behållas. Avgörandena visar alltså klart och tydligt att regeringen hade rätt i sina ställningstaganden som ligger bakom uppdraget till länsstyrelserna. D.v.s. att om inte bevarandeplanerna uppdateras på rätt sätt så riskerar målet med NAP att inte nås. Så kort sagt, avgörandena bevisar att regeringens grundtes för uppdraget var korrekt.
- Uppdragets formulering har gått igenom några mindre justeringar genom åren men de grundläggande delarna i uppdraget är desamma som när uppdraget först gavs år 2020. Det kan inte sägas ha skett en förskjutning av uppdraget på något egentligt sätt, snarare har de utredningar som har gjorts under pausen preciserat uppdraget ytterligare och kopplingen till NAP har förstärkts.

1.2 Generellt om arbete med uppdatering av bevarandeplanerna

I de uppdaterade bevarandeplanerna nämns på flera ställen att länsstyrelserna i sitt arbete med att uppdatera bevarandeplanerna, och som är av intresse för denna PM, har använt sig av och förhållit sig till tre av myndigheter meddelade handböcker/handledningar:

- Naturvårdsverkets handbok 2017:1 "Förutsättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-området".
- Naturvårdsverkets vägledning den 29 oktober 2014 "Vägledning för skötsel-/bevarandeplaner för Natura 2000-områden"
- Havs- och vattenmyndighetens vägledning den 9 mars 2021 "Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft".

De tre nu aktuella vägledningarna/handböckerna kan sägas förhålla sig till varandra på det sättet att HaV:s vägledning är underordnad det som getts ut av Naturvårdsverket. Att det är på detta sätt framgår tydligt av HaV:s vägledning som i sina inledande delar anger att myndigheten har utgått från Naturvårdsverkets två meddelade skrifter. Att det är på detta sätt är inte så konstigt då Natura 2000 generellt är en fråga som hanteras av Naturvårdsverket i Sverige. Så utgångspunkten för analysen kring vad en länsstyrelse ska göra när en uppdatering av en bevarandeplan ska göras bör starta och utgå från Naturvårdsverkets skrifter.

En mera övergripande fråga som måste poängteras när man analyserar de nu aktuella skrifterna från Naturvårdsverket är att de båda är skapade innan NAP och omprövningarna för moderna miljövillkor beslutades. De utgångspunkter som ligger till grund för NV:s skrifter inkluderar således inte till någon del vad som sedermera kom att utgöra grund för NAP. Detta ger att redan som utgångsläge så finns betydande brister i NV:s skrifter när man som länsstyrelse ska överväga vad man ska göra vid en uppdatering som omfattas av regeringens uppdrag kopplat till NAP.

Med detta sagt så kan konstateras att det som får anses vara den mest grundläggande av NV:s skrifter är vägledningen från år 2014 om skötsel- och bevarandeplaner. Denna skrift kompletteras även med en särskild vägledning som heter "Att formulera bevarandemål". I dessa två skrifter anges följande av intresse för nu aktuell PM:

"Bevarandemålen förtydligar vad syftet med det skyddade området innebär i reservatets olika skötselområden, och bör formuleras för de prioriterade bevarandevärdena. De behöver vara tydliga och möjliga att följa upp för att kunna se om syftet med naturreservatet uppnås/tillgodoses. Bevarandemålen ska ge en uppfattning om när tillståndet kan anses vara gynnsamt för de prioriterade bevarandevärdena. De bör beskriva önskade förändringar över tid och vilka processer som behövs. Det är lämpligt att varje skötselområde har egna bevarandemål. I det fall naturreservatet berör något Natura 2000-område bör bevarandemål formuleras för samtliga livsmiljöer och arter som utgjort grund för utpekandet till Natura 2000".

"Bevarandemålen fungerar som mål för vad som ska bevaras/uppnås och därmed också beskriva gynnsamt tillstånd för objektet och hur de bidrar till att uppfylla målsättningarna för Natura 2000-

nätverket och för naturtypens förekomst i hela den biogeografiska regionen. Detta innebär att syftet med skyddet kan preciseras för olika naturtyper och arter, vilket också kan ses som en pedagogisk funktion då det blir tydligare vad som ska bevaras. Bevarandemålen har en viktig roll i att kommunicera till förvaltare och markägare vad som ska bevaras/uppnås i ett objekt”.

För ett skyddat område formuleras ett eller flera bevarandemål för att precisera syftet med områdesskyddet för de naturtyper som finns i området. Bevarandemål anges för områden med likartad förvaltning, dvs. skötselområden. En naturtyp i ett område kan vara uppdelad i flera skötselområden, då bevarandemål anges för varje skötselområde. Bevarandemål kan också upprättas för en grupp av naturtyper som gemensamt utgör ett skötselområde i ett område då det bedöms lämpligt. Vanligtvis är det bara lämpligt för naturtyper inom samma naturtypsgrupp (t.ex. olika typer av gräsmarker)”.

De nu aktuella delarna av NV:s skrifter ger alltså en bakgrund för länsstyrelsernas arbete som enligt undertecknads uppfattning kan sammanfattas till den ovan understrukna meningen som alltså anger bevarandeplanernas bevarandemål ska ta sin utgångspunkt i beslutet om att inrätta Natura 2000-området. D.v.s. de analyser som låg till grund för utpekandet av Natura 2000-området. Detta är en viktig aspekt att beakta vid länsstyrelsens nu pågående arbete i Klarälvens Natura 2000-områden.

För att få mera information om Natura 2000 och hur länsstyrelserna ska tänka kring dessa områden så är NV:s handbok från år 2017 mera informativ. Denna handbok ersatte den sedan tidigare gällande handboken ”Natura 2000 i Sverige” (2003:9) som alltså var gällande under den tid som många av landets Natura 2000-områden pekades ut. Den nya handboken medförde i praktiken att 2003 års handbok inte längre var aktuell och så kom också att bli det faktiska utfallet, sedan 2017 års handbok så är 2003 års handbok mer eller mindre bortglömd.

Om man ser till vad som faktiskt framgår av aktuell handbok så kan konstateras att denna handbok anlägger ett synsätt som synes vara att den s.k. övergångsregeln (som beskrivs mera i detalj i bilagan till denna PM) inte kan åberopas som grund för att reglerna om Natura 2000-tillstånd inte gäller vissa vattenkraftsanläggningar:

”Enligt förarbetena kan 7 kap 28 a § miljöbalken inte få retroaktiv verkan på ett tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap 1 § miljöbalken. Naturvårdsverkets tolkning av rättsläget är att verksamheter som bedrivs utan rättskraftigt tillstånd, inte omfattas av undantaget i övergångsbestämmelsen. Anmälningspliktiga verksamheter skyddas inte av rättskraftsreglerna i 24 kap. 1 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten kan därför alltid vid behov förelägga verksamhetsutövaren om att söka Natura 2000-tillstånd. Detsamma gäller för verksamheter som varken kräver tillstånd eller anmälan innan verksamheten startar. Det ska dock understrykas att det är verksamhetsutövarens ansvar att söka tillstånd när sådant krävs. Om verksamheten pågick före Natura 2000-området beslutades av regeringen, så måste art. 6.2 trots detta tillämpas. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring och störning i Natura 2000-områden. 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 miljööverdomstolen 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”.

Länsstyrelsen har såväl i samverkan kopplat till omprövningarna i Klarälven som i bevarandeplanerna angett skrivningar som är i linje med det som nu anges i NV:s handbok. Detta är ett synsätt som står i direkt strid med vad som angavs av regeringen i beslutet om NAP där man ju uttryckligen angett att övergångsregeln gäller.

Det förtjänar att åter igen poängteras att de aktuella skrivningarna från NV gjordes INNAN beslutet om NAP. Skrivningarna har alltså en betydande svaghet i att de inte har beaktat beslutet om NAP vilket gör att det kraftigt går att ifrågasätta relevansen i att år 2025 relatera till aktuell del av NV:s handbok.

När det kommer till frågor som kan sägas få vissa svar i handboken så gäller detta primärt de mera övergripande frågorna som gäller Natura 2000 såsom gynnsam bevarandestatus:

”Det viktigaste begreppet i Natura 2000-arbetet är ”gynnsam bevarandestatus”. EU:s medlemsstater är skyldiga att se till att gynnsam bevarandestatus bibehålls – eller i förekommande fall återställs för Natura 2000-arterna och naturtyperna. För att uppnå detta ska staterna vidta nödvändiga bevarandeåtgärder vilket kan göras genom områdesskydd såsom skötselavtal eller naturreservat. Målet att upprätthålla gynnsam bevarandestatus kopplar i sin tur till målet om att bevara biologisk mångfald inom EU (artikel 2.1 i art- och habitatdirektivet), vilket i sin tur förväntas bidra till det överordnade målet beträffande hela samhällsutvecklingen inom EU; nämligen att uppnå en hållbar utveckling (se art- och habitatdirektivets inledning). Begreppet gynnsam bevarandestatus definieras i svensk rätt i 16 § förordningen om områdesskydd. Med bevarandestatus för en livsmiljö avses summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt.

En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när:

- 1. dess naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,*
- 2. den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och*
- 3. bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam”.*

”Utvecklingen rörande ovanstående sex element – tre för naturtyper respektive tre för arter – kan sägas vara grunden för att bedöma den aggregerade bevarandestatusen. Det är dessa mått man måste följa och på sikt försöka avgöra om förhållandena/utvecklingen är sådan att naturtypen och arten upprätthålls i gynnsam bevarandestatus. Det är därför nödvändigt att i varje Natura 2000-område utveckla – med utgångspunkt i relevanta delar av definitionen och måtten ovan – och lägga fast operativa mål som syftar till att bidra till att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för de förekommande Natura 2000-naturtyperna och arterna på biogeografisk nivå. Dessa mål – bevarandemålen – är också grund för bedömningen om det särskilda Natura 2000-tillståndet kan lämnas”.

Några slutsatser som enligt undertecknad går att dra utifrån det som nu angetts är följande:

- Det finns en form av röd tråd som ska följas när en bevarandeplan antas eller uppdateras som kan sägas vara att med utgångspunkt i de bedömningar som låg till grund för beslutet om inrättande av Natura 2000-området ska målet vara att nå gynnsam bevarandestatus. Detta görs utifrån en bedömning som vilar på vilka bevarande mål som finns för området som också utgår från bedömningarna som låg bakom bildandet av området.
- Hela processen att skapa och utveckla bevarandeplaner bygger på att det finns underlag som tydligt och klart utvisar varför ett område utpekades och vilka överväganden som gjordes. Finns inte detta uppstår en klar brist som då måste "läkas" genom att göra mera allmänt baserade bedömningar som bygger på den utpekade naturtypen eller den utpekade arten som sådan. Det blir alltså i dessa fall en form av bakvändhet, där beslutet kommer först och målen sedan fastän processen egentligen förespråkar det omvända.
- Fokus i båda skrifterna från NV handlar om bevarandeplanerna som sådana, hur dessa ska tas fram och vilket syfte som detta ska göras. Det talas i dessa skrifter inte om frågor som gäller vattenförvaltning och miljö kvalitetsnormer för vatten i någon större omfattning. Detta beror troligen på att de aktuella skrifterna inte är framtagna för Natura 2000-områden som berör vattenområden utan istället handlar skrifterna primärt om Natura 2000 på land.

Den sista punkten är av särskilt intresse när man ser till HaV:s vägledning som ju som angetts ovan ska vara en form av komplement till NV:s texter. Detta är inte bara en bedömning av undertecknad utan något som framgår explicit på sid. 4 i vägledningen från HaV:

"Denna vägledning är ett komplement till befintliga vägledningar för utformning av bevarandeplaner och hanterar endast de delar som behöver förtydligas i bevarandeplanerna inför omprövningen av vattenkraft. Denna vägledning ska därför alltid läsas parallellt med övriga befintliga vägledningar:

- 1. Handbok 2017:1, Föresättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-områden (Naturvårdsverket, 2017)*
- 2. Vägledning för utformning av skötsel-/bevarandeplaner för Natura 2000-områden vilka togs fram i samband med regeringsuppdrag 2015 (NV-00488-14, NV- 00489-14)*
- 3. Webbplats Processbeskrivning bildande av naturreservat, Formulera bevarandemål från juni 2015. (Naturvårdsverket, 2015B)".*

När en tillkommande skrift är ett komplement så medför det rimligen att det ska förhålla sig till ursprungskällan och inte ändra något utan bara utveckla. Det som dock kan konstateras att i fallet med HaV:s vägledning så sker det motsatta d.v.s. sistnämnda handling förändrar radikalt det budskap som kommuniceras till länsstyrelserna kring vad som ska göras vid uppdateringarna av bevarandeplanerna. Det sker s.a.s. en vridning i hur länsstyrelserna ska arbeta med aktuellt uppdrag från regeringen som enligt undertecknad går att ifrågasätta hur HaV överhuvudtaget kan skriva som man gör då det som anges i vägledningen inte kan sägas ha stöd i regeringens beslut om NAP. Det som gör att undertecknad kan dra så pass långtgående slutsatser är vad som anges i HaV:s skrift på sid. 14-15 där HaV under rubriken "att beskriva bevarandemål" anger följande:

Bevarandemålen ska klargöra vilket tillstånd som behöver uppnås i området för skyddade naturtyper och arter för att området på bästa sätt ska fylla sin funktion i Natura 2000-nätverket. Havs- och vattenmyndigheten vill förtydliga att strukturer och funktioner i arters livsmiljö är en del av underlaget för bedömning av bevarandestatusen och följaktligen även bevarandemålen. Dagens bevarandemål är ofta formulerade som en beskrivande text om vilka nödvändiga arealer, populationsstorlekar samt strukturer och funktioner som är en förutsättning för att långsiktigt utveckla och bevara naturtyper och arter, så att området kan bidra till uppfyllandet av gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå. De beskrivande bevarandemålen är viktiga och fungerar för flertalet av de behov de ska uppfylla. De fungerar som ett underlag för en utredning i samband med framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), vid Natura 2000-prövning enligt 7 kap. miljöbalken. De beskrivande bevarandemålen är även väl lämpade för att styra förvaltningsinsatser och informera om syfte och mål med skyddade områden. I vissa fall kan det behövas ett mer detaljerat underlag kopplat till vissa strukturer och funktioner i vattenmiljön. Det gäller särskilt då bevarandemålen ska fungera som underlag för vattenmyndighetens fastställande av MKN.

Dagens modell för formulering av bevarandemål påverkas inte av denna vägledning. Bevarandemålen utvecklade roll innebär dock att de bevarandemål som är relevanta, både vid omprövning av vattenkraft samt vid fastställande av miljökvalitetsnormerna för vatten, behöver beskrivas mer ingående. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att länsstyrelserna utvecklar och förtydligar relevanta befintliga och nya bevarandemål genom en fördjupad beskrivning av målen. Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör denna fördjupade beskrivning, bli den huvudsakliga leveransen från länsstyrelsernas översyn av bevarandeplanerna.

De understrukna delarna av texten innebär i praktiken att HaV säger till länsstyrelserna att deras förslag är att de i arbetet med uppdateringen av bevarandeplanerna även ska väga in frågor som gäller miljökvalitetsnormer för vatten (MKN) och hur dessa ska sättas. Detta bygger i sin tur på en uppfattning som HaV har kring hur Natura 2000 och MKN samspelar med varandra vilket har preciserats i vägledningen "Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper".

Det som således har skett är att HaV i sin vägledning riktad till länsstyrelserna får anses ha avvikit från det uppdrag som regeringen faktiskt gav till länsstyrelserna. D.v.s. att uppdateringen av bevarandeplanerna ska göras så att NAP kan genomföras. Istället för detta så anger HaV:s vägledning att uppdateringen av bevarandeplanerna ska ske så att normsättningen kan harmoniseras med bevarandemålen i Natura 2000-områdena.

Personlig uppfattning:

Den frihet som HaV anser sig kunna ta i form av att tolka regeringens uppdrag som man själv önskar och så att länsstyrelserna förmås göra uppdateringar av bevarandeplanerna utifrån ett annat syfte än det regeringen kan sägas ha bestämt är högst anmärkningsvärt, på gränsen till att HaV borde JO anmälas. Dolt i alla skrivningar som finns i vägledningar och handböcker, väl undanskymt så att det krävs omfattande detektivarbete för att hitta det hela finns således en svensk myndighet som får anses föra en egen agenda som står i strid med vad regeringen har beslutat. Det här är högst anmärkningsvärt och något som gör att man dels kan överväga att verka för att ställa skarpt riktade frågor till HaV och dels går det att tydligt kunna påvisa att länsstyrelsen har tänkt fel när de har uppdaterat bevarandeplanerna. Det HaV anger i sin vägledning är inte korrekt, det är inte så som det anges i vägledningen som

regeringens uppdrag ska tolkas. Det länsstyrelsen skulle kunna göra är således att motivera ett annat arbetssätt med bevarandeplanerna då det som anges från HaV:s sida inte kan sägas vara korrekt.

2 SÄRSKILT OM BEVARANDEPLANERNAS JURIDISKA STATUS

En särskild fråga som har dykt upp vid de möten som genomfördes med länsstyrelsen under slutet av november rör den juridiska statusen för bevarandeplanerna. D.v.s. huruvida dessa är bindande i sig samt det faktum att länsstyrelsen vid flera tillfällen angett att bevarandeplanerna är ett kunskapsunderlag. Följande kan sägas om detta.

Det är enligt undertecknads uppfattning inte på något sätt korrekt att se bevarandeplanerna som ett kunskapsunderlag utan den korrekta benämningen är istället att bevarandeplanerna utgör en utgångspunkt för alla former av prövningar som rör miljöbalken men även annan lagstiftning såsom PBL. En bevarandeplan är i praktiken en precisering av en mycket speciell form av riksintresse och därmed alltså direkt avgörande för en domstol eller myndighets bedömningar i frågan om tillåtlighet och villkorsformuleringar. Att så är fallet framgår uttryckligen av Naturvårdsverkets handbok från år 2017 där det på sid. 101 anges följande:

”Alla områden som har förtecknats enligt 7 kap 27 §, stycke 1 och 2 miljöbalken, utgör riksintresse enligt 4 kap miljöbalken. Den mark- och vattenanvändning som inte är tillåten anges i 4 kap 8 § miljöbalken. Ett område som är av riksintresse enligt 4 kap får genomslag vid prövning såväl enligt miljöbalken som vid prövning av ärenden och planläggning enligt annan lag. Av förarbetena framgår att ”När planer för användning av mark och vatten prövas enligt andra författningar, blir det med denna nya paragraf inte möjligt att godkänna en plan, som om den genomfördes skulle innebära att verksamheter eller åtgärder vidtas i strid mot direktivet.”

För den som ska bedöma om en planerad markanvändning kan komma till stånd enligt 4 kap 8 § uppkommer frågor som har att göra med vilka verksamheter eller åtgärder som användningen kommer att omfatta. Det kan vara svårt att i ett tidigt skede förutse alla tänkbara konsekvenser av planerade verksamheter och åtgärder. Syftet med bestämmelserna är dock att hänsynen till de olika skydds- och bevarandeområdena ska finnas med redan på det tidiga planeringsstadiet. Det handlar alltså om att planera rätt från början. Det är ändå viktigt att det redan tidigt i planeringen görs bedömningar av vad den planerade markanvändningen kan komma att innebära. Detta gäller särskilt med hänsyn till kravet om att bedömningen också ska omfatta hur den planerade verksamheten i kombination med andra planer och projekt kan få konsekvenser för ett Natura 2000-område”.

Den nu aktuella skrivningen ska kombineras med vad som anges på sid. 79 i samma handbok:

”Bestämmelserna om förprövning av verksamheter och åtgärder i miljöbalken och annan lagstiftning innebär i många fall att prövningen sker i flera steg. Natura 2000-reglerna kräver dock att det någonstans i processen görs en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på de arter och naturtyper som omfattas av skydd. Denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig så att det är möjligt att skingra varje vetenskapligt tvivel i fråga om påverkan på området. Prövningsmyndigheten måste därför kunna bedöma verksamhetens alla aspekter och samlat bedöma och pröva påverkan på det skyddade området.

I bedömningen av vad som kan vara en skada eller betydande störning har påverkan på Natura 2000-

områdets bevarandemål den största betydelsen. Det framgår av beskrivningen av förutsättningarna för att tillstånd ska kunna lämnas i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. I den svenska versionen av direktivet står att bedömning ska avse det sökta projektets konsekvenser för målsättningen vad gäller bevarandet av området. I den engelska är det ännu tydligare vad som ska bedömas: "its implications for the site in view of the sites conservation objectives" dvs. vad det får för konsekvenser för att nå området bevarandemål. Se mer om bevarandemål i kapitel 2.1.1. I EU-domstolens dom C-127/02 Waddenzee skriver domstolen "such an appropriate assessment of the implications of the site implies that, prior to the approval of the plan or project, all the aspects of the plan or project which can, by themselves or in combination with other plans or projects, affect the site's conservation objectives must be identified in the light of the best scientific knowledge in the field". Vår översättning: "En sådan lämplig bedömning av följderna för området tyder på att, före ett godkännande av planen/projektet kan ske, samtliga aspekter av planen/projektet som ensamt eller i kombination med andra planer/projekt kan påverka området bevarandemål, klarläggs med stöd av bästa tillgängliga vetenskapliga underlag". Försiktighetsprincipen innebär alltså här i praktiken, att för att en verksamhet ska kunna tillåtas får det inte råda några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Bedömningen ska göras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information innan planen eller projektet godkänns, och med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av det berörda området. Projektets konsekvenser för målsättningen att bevara Natura 2000-området ska göras både för verksamheten enskilt och i kombination med andra planer och projekt.

Från HaVs vägledning inför länsstyrelsernas arbete med uppdateringen av bevarandeplanerna finns också en liknande skrivning på sid. 7:

"Beskrivningarna i bevarandeplanen ska vara ägnade att underlätta prövningar enligt 7 kap. 28 a-29 §§ miljöbalken. Bevarandemålen bör utgå från vilka förutsättningar som krävs för att arterna och naturtyperna i det enskilda området på bästa sätt ska kunna bidra till att gynnsam bevarandestatus upprätthålls för dessa på biogeografisk nivå. Dessutom bör det i bevarandeplanen redovisas vilken reell eller potentiell hotbild som finns samt vilka prioriterade bevarandeåtgärder länsstyrelsen identifierat behov av".

Domstolarna förhåller sig även till liknande synsätt när det kommer till bevarandeplanerna där förutom ovan angivna skrivningar har betydelse för domstolarnas hantering även Högsta domstolens avgörande i målet NJA 2013 s. 613 låg till grund för det allmänna synsätt som sedan kom att sättas på pränt i Naturvårdsverkets handbok från 2017. Kombinationen av avgörandet från Högsta domstolen och handböckerna och hur detta ter sig kan illustreras med mark- och miljödomstolens argumentation i målen som gäller Suseån:

"Kravet på Natura 2000-tillstånd aktualiseras redan när det finns en risk för att en verksamhet eller åtgärd medför en betydande miljöpåverkan. Kravet har i praxis preciserats till att gälla alla verksamheter eller åtgärder som kan påverka bevarandevärdena oavsett om dessa vidtas inom eller utanför området (dom den 24 november 2011 i mål C-404/09, punkt 87). Bedömningen av om en åtgärd är tillståndspliktig ska göras med utgångspunkt från åtgärdens typiska effekter. Vad som är en betydande påverkan ska bedömas med beaktande av målsättningen för bevarande av området. Bedömningen får i första hand utgå från bevarandeplanen.

Praxis är enligt domstolen tydlig med att en prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna ska vara allsidig och ta hänsyn till kumulativa effekter. Prövningen måste säkerställa att det inte uppstår någon

långvarig skadlig inverkan på områdets bevarandevärden. Alla aspekterna av verksamheten eller åtgärderna ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande. En prövning motsvarar inte kraven i art- och habitatdirektivet om underlaget har brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser. Det ska vara möjligt att skingra varje rimligt vetenskapligt tvivel i fråga om påverkan på området (Jfr EU-domstolens domar; dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, punkterna 53-56, dom den 24 november 2011 i mål C-404/09 punkt 100, och dom den 11 april 2013 i mål C-258/11, punkterna 41 och 45.) Detta beviskrav ska jämföras med sökandes underlag som dels har en olämplig avgränsning i enlighet med vad som angivits ovan, dels innehåller osäkra antaganden och skattningar med få vetenskapliga referenser (se bilaga 1 till domen).

Utöver domstolens förelägganden och upplysningar gällande behovet av ett mer omfattande underlag avseende hela verksamhetens påverkan på Hovgårdsåns bevarandevärden, har Länsstyrelsen i samband med samverkan och samråd påtalat behovet av Natura 2000-prövning.

Domstolen bedömer att sökande, med de underlag som föreligger i målet, inte har visat att den sökta verksamheten vid Knobesholms kraftverk kan bedrivas utan negativ påverkan på bevarandevärdena i Natura 2000-området Hovgårdsån. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken kan därför inte medges”.

Det som nu anges visar enligt undertecknads uppfattning att beskrivningen av en bevarandeplan för ett Natura 2000-område som ett kunskapsunderlag är djupt missvisande, på gränsen till ren vilseledning. Det är istället frågan om en synnerligen viktig handling som klarlägger premisser för kommande prövningar, dispenser, tillstånd m.m. inte bara via miljöbalken utan även via PBL:s regler. Frågan blir då rimligen, var kommer den aktuella beskrivningen från länsstyrelsens sida om att det är frågan om ett kunskapsunderlag? Undertecknad tror sig ha hittat svaret på detta och det finns på sid. 10 i HaV:s vägledning till länsstyrelserna om arbetet med uppdatering av bevarandeplanerna. Där anges följande:

”Bevarandeplanen kommer vara ett underlag i vattenmyndighetens arbete med att fastställa miljökvalitetsnormer. Vattenmyndigheten behöver göra en bedömning av om bevarandemålen i en fastställd bevarandeplan och de ekologiska behov som behöver omhändertas för att nå bevarandemålen, medför särskilda krav. Denna bedömning kan behöva ske i samverkan med den organisatoriska del inom länsstyrelsen som hanterar förvaltning och skydd av natur. Vattenmyndigheten ska därefter sammanställa de kvalitetskrav som framkommit vid statusklassificering och påverkansanalys med de särskilda krav som ställs med anledning av det skyddade området (Natura 2000-området). De särskilda kraven ska därefter beaktas när miljökvalitetsnormer fastställs för de ytvattenförekomster som utgör, utgör del av eller påverkar ett Natura 2000-område”.

Det som kan ha skett är således att länsstyrelsen har läst det som anges i HaV:s vägledning och utifrån detta dragit slutsatsen att bevarandeplanen är ett kunskapsunderlag. Detta gäller dock enbart gentemot vattenmyndigheten i dess arbete med normsättningen och det är ju för det första en helt egen fråga och dels en form av uppfattning från HaV:s sida som det angetts ovan går att diskutera huruvida den är relevant för nu aktuella uppdateringar. Skrivningen kan alltså möjligen komma från HaV:s vägledning och det i sig kanske till viss del kan förklara varför man uppger detta. Detta framstår dock som synnerligen långsökt då mark- och miljödomstolen i sitt senaste avgörande om väg 62 (M 1123-23 m.fl.), där länsstyrelsen förde en talan som omfattade att man yrkade på att domstolen skulle avslå ansökan, har angett följande som skäl för sitt beslut att avvisa ansökan:

”Kärnan i områdets bevarandevärde är alltså den naturliga meandringen inom de begränsande älvdalskanterna. Av utredningen i målet framgår att denna redan i dag är tydligt störd, dels av regleringen vid kraftverket i Höljes, dels av ett stort antal andra konstruerade anläggningar inom dalen. Av utredningen framgår vidare att den process som avses skyddas genom bevarandeplanen har försvagats successivt under de senaste 50 åren.

Anläggandet av ansökta erosionsskydd syftar till sin natur till att ytterligare hindra just sådan naturlig erosion som enligt bevarandeplanen ska bevaras. Av utredningen framgår att det i framtiden finns behov av ytterligare erosionsskydd vid fler vägsträckor. I förlängningen leder den naturliga erosionsprocess som enligt bevarandeplanen ska bevaras till att i princip samtliga vägar inom älvens närområde kommer att behöva skyddas mot erosion”.

Domstolens bedömning av Trafikverkets ansökan är således till stor i linje med den talan och bedömning som länsstyrelsen gjort som i sin tur utgår från bevarandeplanen och dess bevarandemål. Hur man med denna bakgrund, trots skrivningarna i HaV:s vägledning, kan påstå att en bevarandeplan enbart är ett kunskapsunderlag är fullständigt obegripligt.

Värt att notera i denna del är att det av vad som framgår nedan under avsnitt 4.1.6 framgår att det uppenbarligen är fullt möjligt för länsstyrelsen att justera en befintlig bevarandeplan på så sätt att en i regeringens beslut om området utpekad naturtyp bara kan tas bort och att detta görs med några få meningar. Detta måste rimligen betyda att länsstyrelsen, om man bara vill, kan göra nästan vilka justeringar som helst i de uppdateringar av bevarandeplanerna som nu görs.

Slutligen kan i denna del av denna PM tilläggas att frågan om överklagbarhet av bevarandeplaner nyligen varit föremål för prövning i domstol. I målet M 907-25 har mark- och miljödomstolen i Östersund prövat ett överklagande som Vattenregleringsföretagen riktade emot en bevarandeplan där det uttryckligen anges att en damm, vid sjön Storsjön, måste rivas för att bevarandemålen ska kunna nås. Trots att skrivningen är så uttrycklig som den är anger domstolen att det inte går att överklaga domen:

”Mark- och miljödomstolen anser att omständigheterna i det nu aktuella målet inte skiljer sig från de i MÖD 2020:14 på ett sådant sätt att de i målet aktuella bevarandeplanerna ska anses vara överklagbara. I de fastställda bevarandeplanerna pekas visserligen LVF:s verksamhet ut i bl.a. beskrivningarna av vad som kan påverka områdets naturvärden negativt och till viss del anmärkningsvärda åtgärder föreslås för att uppnå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus.

Domstolen konstaterar dock att bevarandeplanerna i sig inte är rättsligt bindande utan utgör endast underlag vid vattenmyndighetens beslut om miljö kvalitetsnormer samt vid domstolsprövning av tillstånd och omprövning för moderna villkor för produktion av vattenkraftsel. Mot bakgrund av att varken vattenmyndigheten eller domstolen vid sina respektive prövningar är bundna av innehållet i de fastställda bevarandeplanerna och de skrivningar som riktar sig mot enskilda verksamhetsutövare är dessa skrivningar, enligt domstolens mening, varken att betrakta som förbud eller påbud och medför därmed ingen omedelbar rättslig verkan för vare sig LVF eller de prövande myndigheterna”.

Den aktuella skrivningen är synnerligen svår att förena med det faktum att i praktiken så uppstår visst bundenhet då ju en sökande måste bevisa att negativ påverkan inte uppstår på bevarandemålen. Domen från MD Östersund är överklagad till MÖD men något besked från sistnämnda domstol har inte kommit.

3 OM KLARÄLVEN ÖVRE

3.1 Bakgrunden till utpekandet av området

Med tanke på vad som angetts ovan, om det faktum att bevarandemålen ska sättas utifrån de ställningstaganden som låg till grund för utpekandet av Natura 2000-området, så medför det att det finns stora skäl att se till och beakta grunden till utpekandet av Klarälven Övre som Natura 2000-område.

Historien om aktuell bevarandeplan och området som sådant tar sin början för ca 25 år sedan. Den sträcka av Klarälven som rinner från strax nedströms Höljes kraftverk och ned till Edsforsens kraftverk vid Edebäck är outbyggd på så sätt att inga kraftverk finns i denna del av älven. Då Höljes kraftverk togs i drift år 1962 så skapades en form av styrning av flödena i hela Klarälven i allmänhet och den övre delen i synnerhet som skulle göra det möjligt att kunna anlägga flera kraftverk mellan Höljes och Edebäck. Sådana planer fanns också då Uddeholm hade stora planer på att bygga ytterligare en anläggning nedan Höljes, benämnd Strängforsen. Parallellt med Uddeholms planer så hade dock på riksdagsplanet uppstått diskussioner kring huruvida det var rätt att bebygga alla älvsträckor i landet med kraftverk. Med start år 1960 hade man beslutat om att skydda sträckor och den första stora älven som skyddades helt var Vindelälven. Därefter kom ytterligare älvar att tillföras liksom vissa sträckor. När dessa diskussioner nådde sin kulmen, via de beslut som fattades av riksdagen år 1985 (via BoU 1984/85:25) så blev resultatet för Klarälven att inga fler kraftverk skulle få byggas mellan Höljes och Edebäck. Reglerna för detta fördes in i den tidigare gällande lagen om hushållning med naturresurser. Denna lag ingår i de lagar som slogs samman och skapade miljöbalken vilket gör att aktuell regel som gäller skyddet av de s.k. nationalälvarna numera finns i 4 kap. 6 § miljöbalken. Regeln anger att "Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får inte utföras i" och sedan följer en lång uppräkningslista av olika vattendrag och sträckor varav den 23 punkten anger:

23. Klarälven mellan Höljes och Edebäck.

Noterbart är dock andra stycket i regeln som anger att:

"Trots första stycket får åtgärder som behövs för att upprätthålla, underhålla eller ändra en anläggning eller verksamhet vidtas, om åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan".

Det regeln i 4:6 gör är således att den skyddar emot NYA vattenkraftverk, den påverkar inte befintliga anläggningar så länge som inte ändringar av dessa sker i en sådan omfattning att det uppstår ökad påverkan. För övre Klarälven innebär detta alltså att Höljes och Edsforsen inte påverkas av beslutet, de får behållas som de är och det enda som beslutet drabbade Uddeholm var att bolaget inte fick bygga Strängforsen.

Därefter händer under många år egentligen inte mycket, Uddeholm genomgår med tiden förändringar som bolag som medför avyttring av alla kraftverk. Genom en rad försäljningar och köp på kort tid i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet hamnar Klarälvens kraftverk i samma ägares hand d.v.s. Fortum. Ungefär parallellt som detta pågår så har Sverige blivit medlem i EU och en lång rad direktiv och förordningar måste införas i svensk rätt varav Natura 2000 (egentligen art- och habitatdirektivet och

fågeldirektivet men förkortat som Natura 2000) är ett av dessa. Sverige hade, så här i efterhand, förtvivlat svårt att förstå sig på vad Natura 2000 var för något och hur det skulle hanteras. Man drog på sig kritik från EU-kommissionen och detta verkar ha medfört att det fanns en brådska hos dåvarande regering men även hos myndigheterna att se till att "lösa" frågan om Natura 2000.

En av de saker EU kritiserade Sverige för i slutet av 1990-talet att man inte utpekade några Natura 2000-områden som skyddar den speciella typ av vattendrag som kallas för 3210 (naturliga större vattendrag av fennoskandisk typ). För att råda bot på denna och övriga brister gavs Naturvårdsverket i uppdrag att tillse att utpekande av Natura 2000-områden skede och det snabbt. Uppdraget gavs till länsstyrelserna som redovisade förslag till nya områden. Länsstyrelsen Värmland redovisade sina förslag till sådana områden i en skrivelse daterad den 25 februari 2000. Vid denna redovisning föreslås som typ 3210 bl.a. Övre Klarälven. Det anges i redovisningen att området redan har skydd via 4:6 MB men mer än så anges inte. Någon analys inför redovisningen av konsekvenserna av ett beslut om Natura 2000 finns inte och det görs inte heller av Naturvårdsverket. Utan man redovisar helt enkelt bara till regeringen som i sin tur fattar beslut om inrättande av Natura 2000-området helt utan egna analyser.

Det som faktiskt sker via beslutet om utpekande av området, som kom att gälla från och med år 2002, är att Klarälven övre får en status som kallas för pSCI. Detta är en förkortning som står för "proposal of Site of Community Interest). På svenska kallas detta för områden av gemenskapsintresse. Statusen som erhålles via detta utpekande är till viss del en övergångsfas då tanken med pSCI områden är att de ska genomgå en hantering som leder till att de får statusen SCI (Site of Community Interest). Detta görs enligt ett förfarande som kan sägas vara att EU-kommissionen med grund i en medlemsstats utpekande av pSCI ska samråda med respektive medlemsstat och utifrån detta fatta beslut om SCI. Detta kom för Klarälven medföra att statusen som pSCI ändrades år 2005 till att bli SCI. Så i praktiken kan man säga att en viss form av skydd uppstod redan år 2002 men det kompletta skyddet kom att inträda från år 2005.

Därefter sker egentligen ingenting på ett antal år. Alla fungerande Natura 2000-områden ska egentligen ha en bevarandeplan men någon sådan verkar det inte funnits tid eller resurser att ta fram för Klarälven övre för när Trafikverket första gången ansöker om tillstånd för att genomföra skyddsåtgärder vid väg 62 till domstolen så finns ingen bevarandeplan utan bara beslutet som sådant. Ansökan lämnas in till domstolen år 2013 men har föregåtts av analyser av förutsättningarna vid vägen sedan 2010. Trafikverket söker om tillstånd för att genomföra åtgärder som syftar till att skydda vägen mot ras och trots att ingen bevarandeplan finns så beaktar man Natura 2000-området när ansökan utformas. Såsom undertecknad uppfattar redogörelsen i domen så verkar det som att länsstyrelsen påpekat Natura 2000-området i samrådet men att man i det läget mera framfört att man måste visa hänsyn till området, inte mera. Länsstyrelsen väljer sedan i första instans att inta en något mera avvaktande inställning initialt, man för en talan som går ut på att ansökan behöver kompletteras med underlag kopplat till den påverkan som åtgärderna kommer att medföra för området. Så här långt således inget ovanligt vid tiden och länsstyrelsen verkar agera som att Natura 2000-området går att förena med de åtgärder som Trafikverket vill genomföra.

Mera konkreta i sin kritik är Naturvårdsverket som anger en inställning som är följande:

"Utifrån vad som är känt i ärendet idag, bedömer Naturvårdsverket att projektet riskerar att skada Natura 2000-området, då erosionsskyddet omöjliggör älvens fortsatta naturliga utveckling. Denna är en grund för utpekandet av denna del av Klarälven som Natura 2000 och även anledningen till att området hyser så höga ekologiska värden. Naturvårdsverket efterlyser särskilt en vetenskapligt

grundad beskrivning av erosionsskyddets långsiktiga påverkan på älvens meandring, samt en utförlig beskrivning av de kumulativa effekter som genomförda och planerade erosionsskydd i älven ger upphov till för Natura 2000-området”.

Som jag uppfattar skriftväxlingen så ”hakar länsstyrelsen på” Naturvårdsverkets uppfattning och därefter intar länsstyrelsen en inställning som är mera avvisande kring möjligheten att genomföra åtgärderna.

Mark- och miljödomstolen kommer sedermera fram till att tillstånd trots allt kan ges och anger i denna del av domen följande:

”Ansökan avser åtgärder för att säkra väg 62 genom att slänten mot Klarälven förses med erosionsskydd. Erosionsskyddet medför per definition att den geologiska processen stannar upp på den aktuella delen av Klarälven. Denna påverkan på Natura 2000-området är enligt domstolen marginell och får anses acceptabel för att säkra den allmänna vägen, detta oaktat vad som framförts av Naturvårdsverket och Länsstyrelsen. Trafikverket har åtagit sig att utföra arbetena med iakttagande av de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som anges i miljökonsekvensbeskrivningen. Vid sådana förhållanden blir verksamhetens negativa påverkan på de motstående intressena temporära och närmast av marginell art. De stabiliserande åtgärderna är samtidigt klart nyttiga från såväl allmän som enskild synpunkt”.

MD:s dom meddelas den 28 november 2013. Innan domen vinner laga kraft väljer dock länsstyrelsen att överklaga domen till mark- och miljööverdomstolen. I sitt överklagande anger länsstyrelsen nu en inställning som är att MD:s dom ska ändras och istället ska ansökan avvisas eller avslås. Det förs i detta överklagande en omfattande argumentation från länsstyrelsen som kan sammanfattas till att underinstansen inte fattat ett korrekt beslut utan att hanteringen från mark- och miljödomstolen har varit direkt undermålig. Man får i denna process ytterligare hjälp av Naturvårdsverket som ånyo uttalar sig i ärendet i MÖD. I länsstyrelsens överklagande finns följande att läsa av intresse:

Länsstyrelsen yrkar i **första hand** att ansökan om tillstånd enligt 7 kapitlet 28 a § miljöbalken ska avvisas. Länsstyrelsen finner att den till ansökan bifogade miljökonsekvensbeskrivningen inte på ett tillfredsställande sätt visat att planerad verksamhet inte kommer skada den livsmiljö som avses att skyddas inom Natura 2000-området SE0610169 Klarälven, övre delen. Både Länsstyrelsen och Naturvårdsverket har framhållit att ansökan inte kan granskas som en enskild verksamhet utan att hänsyn måste tas till andra pågående eller planerade verksamheter. Frågan om de planerade åtgärdernas påverkan på Natura 2000-området, både ensamt och med hänsyn taget till andra pågående eller planerade verksamheter, måste grundas i en vetenskaplig analys. Länsstyrelsens och Naturvårdsverkets krav på komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen i detta avseende har bestridits av sökanden

Det som anges i denna del av överklagandet är således en uppfattning om att ska någon form av åtgärd göras i vattendraget så måste utredningar göras av andra pågående verksamheter i vattendraget d.v.s. vattenkraften som pågår vid Höljes kraftverk. Argumentationen kan sägas medföra att möjligheten av att göra några som helst åtgärder i vattendraget ska ses som extremt svåra att få tillåtlighet för.

Mark- och miljööverdomstolen kom att meddela prövningstillstånd och kom sedermera att upphäva domen från mark- och miljödomstolen. Skälen till denna utgång är bl.a. följande:

"Syftet med de ansökta åtgärderna är att förhindra erosion och därmed att älvens naturliga meandring ska hejdas. Åtgärderna är således specifikt inriktade mot den meandrande process som är ett kärnvärde för Natura 2000-utpekandet. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att påverkan på ekologiska processer och funktioner som är centrala för upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus i området får anses vara allvarliga och att även ett arealmässigt litet intrång som direkt påverkar en utpekad naturtyp som utgångspunkt ska bedömas restriktivt (se EU-domstolens dom den 11 april 2013 i mål C-258/11, Sweetman). Det kan också konstateras att Klarälvens naturliga meandring redan är tydligt påverkad med hänsyn till älvens reglering. Detta ställer höga krav på att underlaget för skadebedömningen innehåller en tillräckligt djupgående och omfattande redovisning av de samlade effekterna på området och att underlaget genom bästa möjliga vetenskapliga information identifierar de olika aspekterna av verksamheten".

Denna dom vinner sedermera, i början av 2015, laga kraft. Samma år kommer även länsstyrelsen med den första och nu gällande bevarandeplanen för Övre Klarälvens Natura 2000-område. Beslut om denna bevarandeplan fattas den 18 december 2015, ganska exakt ett år efter MÖD:s dom. I den aktuella bevarandeplanen så sätts på pränt många av de bedömningar som gjordes av Naturvårdsverket och länsstyrelsen i processen i domstolarna så arbetet med bevarandeplanen var troligen förhållandevis enkelt med tanke på att allt kunde hanteras under knappt ett års tid.

Sammantaget visar det nu anförda att länsstyrelsen har haft en avgörande roll i att utforma den påverkan som Natura 2000-området har idag på såväl kraftverken som på väg 62. Länsstyrelsens påverkan sträcker sig inte bara till att vara beslutande av bevarandeplanen samt ta fram underlag för regeringens beslut om inrättande av området. Istället får länsstyrelsen, tillsammans med Naturvårdsverket, anses ha aktivt arbetat för att få till skrivningar i bevarandeplanen som så effektivt som möjligt medför hinder för såväl vattenkraften som för väg 62. Det går alltså att dra ett rakt streck från år 2000 fram till idag där länsstyrelsen hela tiden har haft en avgörande roll i att skapa de förutsättningar som nu råder och som riskerar att leda till än mera bekymmersamma förutsättningar framöver.

3.2 3.2 Synpunkter på förslaget till bevarandeplan

Det som först kan konstateras är att det som sagts från mötena med länsstyrelsen vad gäller att uppdateringen av bevarandeplanerna inte har medfört några förändringar inte är korrekt. Det är klara skillnader mellan tidigare bevarandeplan och det nya förslaget när det gäller hur bevarandemålen och åtgärderna som kopplas till detta kommer att slå i kommande prövningar. Det är sant att länsstyrelsen inte har ändrat något i de mera övergripande delarna av bevarandeplanen, det är inte fråga om en plan som helt ändrar tidigare förutsättningar. Däremot förstärker den kraftigt de utgångspunkter som finns i den nu gällande bevarandeplanen. Nedan i detta stycke kommenteras de enligt undertecknads uppfattning mest centrala delarna av det uppdaterade förslaget till bevarandeplan och i de fall där det har skett en förändring mot nu gällande bevarandeplan så kommenteras detta särskilt.

3.2.1 Bevarandeplanens inledande delar – bevarandesyfte, prioriterade bevarandevärden

En av de mest centrala delar av en bevarandeplan är de delar där syftet med områdets skydd, bevarandesyftet, de prioriterade bevarandevärdena samt de utpekade prioriterade bevarandeåtgärderna som anges. Dessa delar av en bevarandeplan är s.a.s. grundbulten i själva planen och när man talar om hur en bevarandeplan påverkar domstolarna i deras prövningar så är just dessa delar centrala. Detta bero på att de nu aktuella delarna av en bevarandeplan uttrycker målsättningen med hela området och dess skydd. Mycket av EU-domstolens avgöranden centreras därför kring dessa delar av en bevarandeplan och det ovan nämnda avgörandet från Högsta domstolen från 2013 följer också denna metodik. Som exempel kan nämnas punkt 12 i HD:s dom:

”EU-domstolens rättstillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Den nationella myndigheten har att ta hänsyn till de kumulativa effekter som olika planer och projekt kan få för målsättningen att bevara Natura 2000-området och ska försäkra sig om att det inte uppstår någon långvarig skadlig inverkan på området. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunskande. En prövning svarar inte mot kraven enligt art- och habitatdirektivet, om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser. Det ska vara möjligt att skingra varje rimligt vetenskapligt tvivel i fråga om de planerade arbetenas påverkan på området”.

Det är således på alla sätt och vis viktigt vad som står i de inledande delarna av en bevarandeplan och granskar man det nu aktuella utkastet så kan konstateras att dels är det en klar skärpning från nu gällande bevarandeplan och dels så ”vrids” bevarandeplanen så att den ska mera vara kompatibel med vattenförvaltningen än vara en självständig produkt.

När det gäller bevarandesyftet så har i den nya bevarandeplanen inte gjorts några större ändringar annat än redaktionella jämfört med nu gällande plan. Detta är dock inte positivt då nu gällande bevarandeplan ger mycket problematiska förutsättningar som i den nya planen behålls. Att det är på detta sätt beror på att man i aktuell del av bevarandeplanen angett att det överordnade syftet med området är att ”att bevara eller återställa ett gynnsamt tillstånd för de naturtyper eller arter som utgjort grund för utpekandet av området”. Syftet med skyddet som finns i området är således inte bara att bevara det som fanns i området när det inrättades utan även återställa förutsättningar som går att knyta till de utpekade naturtyperna. I denna enkla skrivning ligger ett av de stora grundproblemen med aktuellt område. Detta då ett återställande av förutsättningar som knyter an till utpekade naturtyper i praktiken medför att förändringar måste ske i området. Det räcker inte att bevara det som var när området skapades, det ska i praktiken även förbättras och det är just detta som gör att man kommer i konflikt med andra verksamheter såsom väg 62, Fortums anläggningar, skogs- och jordbruk m.m.

Det som ytterligare komplicerar denna skrivning är att det i grunden inte är något som länsstyrelsen själva har kommit på, det ingår s.a.s. i tanken med Natura 2000 att det ska ske en förbättring av de utpekade värdena. Skyddet som Natura 2000 skapar ska inte vara helt statiskt utan tanken är att medlemsstaterna ska förbättra och förstärka skyddet. Detta bygger dock så klart på att inför ett utpekande av ett område så har medlemsstaten övervägt detta när ett område har föreslagits som Natura 2000. D.v.s. att skyddet inte är statiskt utan mer eller mindre expansivt. Detta är ett enormt problem för Sveriges Natura 2000-områden i vatten i allmänhet eftersom det inte gjordes några utredningar överhuvudtaget när områdena pekades ut. Vidare så skedde utpekande med grund i mera ”statiska” skydd som i fallet med Klarälven övre. Som angetts ovan så var ju det befintliga skyddet det

som ges via 4 kap. 6 § miljöbalken som anger att inga nya kraftverk får byggas på sträckan och inte heller får omfattande ombyggnationer ske av befintliga anläggningar. Detta är ett väldigt binärt skydd, om inte Fortum skulle få för sig att dra igång något stort projekt i aktuell del av Klarälven så finns bara skyddet i bakgrunden. Detta är en enorm skillnad mot ett Natura 2000-område som ska utvecklas så att det står på det sätt som det nu gör i aktuell del av bevarandeplanen är inte uttryckligen fel men det ger en djupt missvisande bild av de faktiska förutsättningarna i området. Detta är något som har påtalats många gånger för länsstyrelsen men man anser sig inte kunna ändra på detta. Undertecknad veterligen har denna frågeställning aldrig lyfts mot regeringen någon gång i Sverige så hur man från regeringens sida skulle svara om en länsstyrelse påpekade detta problem är oklart.

Man kan alltså säga att syftet med området är intakt från nu gällande bevarandeplan men när det kommer till de prioriterade bevarandevärdena så har en klar och tydlig förändring skett och det är att man i dessa delar av bevarandeplanen knyter bevarandevärdena till vattenförvaltningen på ett nästan övertydligt sätt. Vidare medför även aktuell del av planen att det införs en form av press på att åtgärder ska utföras i området, det räcker inte att status quo råder utan förändringar och förbättringar behövs. Det som görs i det nya förslaget, och som är en ändring mot nu gällande bevarandeplan, är att det i slutet av stycket anges att:

”de utpekade värdena förutsätter bland annat restaurering och återställning av morfologi och hydrologi för att åstadkomma naturliga eller naturliknande förhållanden”.

Denna skrivning är mycket central för möjligheterna att behålla vattenkraften i Klarälven och även för andra frågor såsom väg 62. De begrepp som det talas om i aktuell del av bevarandeplanen, morfologi och hydrologi, är två begrepp som är centrala inom vattenförvaltningen och därav bär de ytterligare laddning. Begreppen har sin bakgrund i naturvetenskapen där hydrologi ju är läran om vatten medan morfologi är läran om form och strukturer. Inom ramen för vattenförvaltningen, vilket ju är Sveriges implementering av ramvattendirektivet, så har begreppen dock en mera konkret betydelse i enlighet med följande.

Hydrologi kommer in i vattenförvaltningen via begreppet hydrologisk regim. Detta är en s.k. kvalitetsfaktor som har betydelse för bedömningen av den ekologiska statusen i en vattenförekomst. Den hydrologiska regimen fungerar vid Vattenmyndighetens klassning som en central faktor som ska beaktas när klassningen bestäms. Mycket kortfattat kan sägas att utgångspunkten i detta arbete är att det naturliga läget är att en opåverkad hydrologisk regim, vattnet rinner fritt förbi i vattendraget. En damm eller ett kraftverk påverkar detta genom sin blotta existens då en damm ju i praktiken ändrar vattnets naturliga förlopp. På de platser i landet där det finns dammar och kraftverk så anges därför oftast den hydrologiska regimen som måttlig eller dålig vilket i praktiken innebär att det finns ett problem som borde åtgärdas.

När det kommer till morfologin så är detta också en del av klassningen av den ekologiska statusen för landets vattenförekomster. Morfologi är också en faktor som ska beaktas vid klassningen inom ramen för vad som betecknas som hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Det morfologiska tillståndet för en vattenförekomst betyder i vattenförvaltningens värld att det som ska beaktas och bedömas är vattnets djup, bredd, typ av bottensediment, vilka typer av ackumulations- eller erosionsformer som finns i vattnet såsom revlar, dyner och deltabildningar, samt förekomst av död ved. Strukturer skapade av människan såsom pirar, stenkistor, bryggor, utfyllnader och muddringar påverkar morfologin negativt.

Kort sagt, har mänsklig hand påverkat ett vattendrag inte bara genom dammar och kraftverk utan via förstärkningar som hindrar erosion och liknande så bedöms morfologin vara negativt påverkad vilket i sin tur kan leda till klassning av den ekologiska statusen som måttlig eller dålig.

Vad betyder allt detta då i praktiken? Jo, det som i praktiken anges i aktuell del av bevarandeplanen är att de prioriterade bevarandevärdena förutsätter förändringar av det läge som råder idag. Den påverkan som idag finns i området är negativ och detta går att härleda till av människan skapade verksamheter och åtgärder. Detta behöver upphöra och istället ska förbättrande åtgärder ske.

Att fokus nu har skiftat från att i dagens bevarandeplan mera ha fokus på bevarande till att i det nya förslaget lägga fokus på åtgärder och förändringar blir sedan extremt tydligt i avsnittet prioriterade bevarandeåtgärder. I nu gällande bevarandeplan anges att:

”För att säkerställa att den utpekade Natura 2000-naturtypen och arterna bevaras är det viktigt att områdets naturliga hydrologi återställs. Av stor betydelse för att nå gynnsamt bevarandetillstånd för utpekade habitat och arter är också att den torrlagda älvsträckan nedströms Höljes kraftverk liksom övriga torrlagda älvsträckor restaureras hydrologiskt och fysiskt, att älvens naturliga erosions- och sedimentationsprocesser möjliggörs samt att konnektiviteten i hela vattendraget med biflöden återställs”.

Detta är i sig inte en okomplicerad skrivning utan har ju visat sig vara ett klart problem framförallt i frågan om väg 62. Men det som nu sker i det nya förslaget till bevarandeplan är att man från länsstyrelsen tar i ännu mera:

”För att säkerställa att den utpekade Natura 2000-naturtypen och arterna bevaras är det viktigt att områdets naturliga morfologi och hydrologi återställs. Av stor betydelse för att nå gynnsamt tillstånd för utpekade värden, naturtyp och arter, är också att den torrlagda älvsträckan nedströms Höljes kraftverk liksom övriga torrlagda älvsträckor restaureras hydrologiskt och fysiskt, att den påbörjade återställningen efter flottning fortskrider, att naturliga erosions- och sedimentationsprocesser i och längs älven möjliggörs samt att konnektiviteten i hela vattendraget med biflöden återställs”.

Det som har tillkommit är alltså skrivningarna om morfologi och hydrologi och med hänsyn till vad som angetts ovan betyder detta i praktiken att vattenförvaltningens klassning knyts ihop med de prioriterade bevarandeåtgärderna. Detta är den stora förändringen som har gjorts och den är av stor betydelse med tanke på vattenförvaltningen går in i ny s.k. förvaltningscykel från och med 2026. Nya normer sätts då i landets vattenförekomster och när nu länsstyrelsen så tydligt har definierat och knutet bevarandeplanens mest centrala delar till nyckelfaktorer i vad som gör att en vattenförekomst anses negativt påverkad så kommer det med stor sannolikhet medföra skärpningar av normsättningen. Detta kommer i sin tur att leda till försvårande förutsättningar för Fortums anläggningar i kommande omprövningar vilket är en enorm utmaning för bolagets kommande omprövningar.

3.2.2 Särskilt om stycket som gäller nedströms liggande delar av Klarälven

En del av bevarandeplanen som verkligen sticker ut och som undertecknad inte kan påminna sig om finns i någon annan bevarandeplan är den del av bevarandeplanen på sid. 15-17 där länsstyrelsen redogör för förutsättningar som ligger långt utanför själva Natura 2000-området. Myndigheten har i detta stycke en övergripande redogörelse för förutsättningarna i Klarälven nedanför Klarälven övre och

hela vägen ner till Karlstad. Detta görs med grund i en skrivning som ser ut i enlighet med följande:

”Sträckan ingår inte i Natura 2000-området Klarälven, övre delen, men eftersom förutsättningarna på denna sträcka är avgörande för utpekade värden, åtgärdsbehov och förvaltning beskrivs även denna del”.

Detta är den enda motivering som lämnas, något annat stöd finns inte från länsstyrelsens sida. Det kan konstateras att detta stycke i bevarandeplanen står i direkt strid med de vägledningar och handböcker som finns meddelade av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. I alla dessa talas det om att det i en bevarandeplan ska OMRÅDET beskrivas, inget annat. Det står ingenstans att man i en viss bevarandeplan ska beskriva även andra delar av ett vattendrag som ligger utanför det aktuella området. Det står inte heller att en länsstyrelse kan ta sig friheten att inkludera andra områden bara för att man anser att det har en koppling till åtgärdsbehov. Finns det en sådan koppling så måste fråga om ändring av områdets utbredning diskuteras och detta kan inte länsstyrelsen själva avgöra, det är en fråga för regeringen. Som det är nu så medför stycket en klar osäkerhet och får även anses vara missvisande med tanke på hur en bevarandeplan ska se ut. Stycket bör därmed i sin helhet strykas ur det uppdaterade förslaget då det saknar stöd i såväl gällande rätt som i tillämpliga handböcker och vägledningar.

3.2.3 Om naturtypen Större vattendrag

Den nu aktuella naturtypen är grunden för hela utpekandet av aktuell sträcka av Klarälven som Natura 2000-område. Det är således en central del även i bevarandeplanen och jämfört med nu gällande bevarandeplan har en klar precisering och skärpning av skrivningarna skett som medför att de problem som idag finns för pågående verksamheter kommer att öka än mera framöver.

Det kan konstateras att den nya bevarandeplanen innehåller en kraftig utökning av aktuell del av bevarandeplanen. I nu gällande bevarandeplan omfattar aktuell del ca två sidor, i det nya förslaget är motsvarande del på över sex sidor, d.v.s. tre gånger så mycket som nuvarande plan. Den utökade texten omfattar till stor del en kraftigt utökad del som redogör för förutsättningar för gynnsamt tillstånd som i nu gällande plan är på några meningar men som i den nya versionen är tre gånger så lång. Detsamma gäller för bevarandemålen och avsnittet som handlar om hotbild/negativ påverkan.

Om man ser till vad som faktiskt anges på den tre gånger så utökade omfattningen så kan konstateras att länsstyrelsen kraftigt har förstärkt skrivningarna som redan idag finns i bevarandeplanen och på så sätt ytterligare skapat en klar och tydlig konflikt mellan Natura 2000-området och mänsklig verksamhet i området. Detta tar sig primärt uttryck i att avsnittet som anger bevarandemålen för aktuell naturtyp har mer eller mindre dubblats. I den nya bevarandeplanen förs i aktuell del ett långtgående resonemang som i praktiken innebär att alla former av mänsklig verksamhet i och kring vattenområdet är en risk som inte bör tillåtas. Det finns som sagt skrivningar som indikerar detta redan i nu gällande bevarandeplan men i den nya versionen så ökar detta betänklighet i precisering när det gäller vidden av skrivningarna och hur de kommer att påverka kommande omprövningar och väg 62.

Det kan även konstateras att i den del som redogör för negativ påverkan är en helt ny del som inte finns i nu gällande bevarandeplan. Frågan om negativ påverkan hanteras idag till viss del inom övriga delar av beskrivningen så det är en stor nyhet att det nu preciseras negativ påverkan på den specifika naturtypen. I den aktuella beskrivningen kan man säga att det som idag beskrivs mera övergripande görs tydliga och

klara preciseringar kopplat till såväl väg 62 som till vattenkraften. I kommande omprövningar av vattenkraften liksom om Trafikverket kommer att försöka sig på en nya ansökan för erosionsskydd så kommer den aktuella uppräkningsen som görs i den nya bevarandeplanen att vara väldigt styrande för domstolens prövning och inte minst för bedömningen av det som kallas för kumulativa effekter. Detta innebär att för att en åtgärd ska vara tillåten så räcker det inte med att bara utreda den egna påverkan utan man måste även beakta annan påverkan som s.a.s. kan ge en helhet. Hur detta ska vara möjligt när det är frågan om verksamheter såsom vattenkraft och erosionsskydd när det samtidigt anges i den nya planen att regleringen av vattnet och att åtgärder som påverkar den naturliga meandringen är ett hot mot naturtypen är svårt att se.

Slutligen bör noteras att det i avsnitten bevarandeåtgärder och bevarandetillstånd än tydligare slås fast att mänskliga verksamheter behöver upphöra i området. För i dessa delar anges att som primär bevarandeåtgärd anges att restaurering och återställning av strukturer och funktioner ska göras. Tills detta har kunnat genomföras krävs kompensatoriska åtgärder för att uppväga brister på återställning. Som exempel nämns trap and transport av fisk och framröjning av blottlagd jord. Detta betyder i praktiken att det är troligt att länsstyrelsen kommer framställa sådana krav i omprövningen av kraftverken vilket riskerar att kraftigt fördyra driften av Höljes kraftverk. När det gäller bevarandetillståndet kan nämnas att det här tydligt och klart anges att erosionsbegränsande åtgärder inte kan komma på fråga då det specifikt utpekats som en negativ påverkansfaktor.

3.2.4 *Om den utpekade arten lax*

När det gäller de delar som redogör för den utpekade arten lax så kan man ha en grundläggande fråga som undertecknad inte hittat någon förklaring till och det är varför denna art ingår som utpekad art? Utpekandet har inte gjorts i själva beslutet om inrättandet av Natura 2000- området utan det är något som har tillkommit när länsstyrelsen tog fram den första bevarandeplanen. Lax i sig är en skyddsvärd art som anges i art- och habitatdirektivet så det i sig är inte fel. Men undertecknad har aldrig fått en förklaring till varför arten kan pekas ut inom ramen för Natura 2000-området då arten idag har begränsade förutsättningar att leva i vattendraget och så har varit fallet sedan lång tid tillbaka. Detta är således en mera övergripande fråga som går att ifrågasätta.

När det kommer till aktuell del i den nya bevarandeplanen så kan konstateras att i den nya versionen så har en än större utökning skett. I nu gällande bevarandeplan upptar laxen ca 2 sidor medan det i den nya versionen är ca 14 sidor, d.v.s. en ökning med ca 7 gånger i omfattning. I de aktuella delarna i den nya versionen av bevarandeplanen förs en omfattande diskussion om laxens status i vattendraget, vad den behöver för att må bättre m.m. Undertecknad är inte biolog eller limnolog och då diskussionen är på en så pass omfattande nivå som den faktiskt är i aktuell del så kan inga slutsatser eller uppfattningar dras. Det undertecknad dock kan konstatera är att de slutsatser och bedömningar som görs torde stå i direkt strid med Fortums uppfattningar. Bolaget har ju bedrivit omfattande arbete med frågan och vad undertecknad förstår så är Fortums uppfattning att laxen har ökat med 200 % under de senaste 20 åren Klarälven. Det råder således uppenbarligen väldigt olika uppfattningar om statusen för laxen i Klarälven vilket bäddar för konflikter i kommande omprövning.

Det som undertecknad dock kan analysera och finner anmärkningsvärt är det som anges på sid. 42 i den nya versionen av bevarandeplanen:

”På grund av 1) att flödet i Klarälvens huvudfåra regleras aktivt via Höljes kraftverk, både genom säsongsreglering och korttidsreglering (dygn) vilket skapar onaturlig vattenföring och flödesdynamik, 2) att det saknas villkor om minimitappning i den cirka 6 km långa och ofta torrlagda men inom Natura 2000-området belägna delen av Klarälven nedströms Höljes kraftverk, 3) att stora delar av Klarälvens övre 25 km där laxen har sina huvudsakliga lek- och uppväxtområden har försämrad hydromorfologi till följd av flottledsrensning, 4) att laxen inte har tillgång till sitt historiska utbredningsområde i Norge, 5) att lekbeståndsmålet för lax idag endast är uppfyllt till cirka 23 % (8–10 % inbegripet även den norska delen av älven) samt 6) att god konnektivitet till och från Vänern saknas med stora förluster (kraftverksinducerad mortalitet) av lax som följd, bedöms laxpopulationen i Klarälven inte uppnå gynnsamt tillstånd”.

Den nu aktuella skrivningen anser undertecknad inte kan tydas på annat sätt än att för att gynnsamt tillstånd ska nås för laxen så måste enorma förändringar göras i Klarälven. Dessa förändringar blir enligt undertecknads bedömning omöjliga att förena med de kraftverk och dammar som finns i Klarälven och samtidigt behålla den produktion som idag finns vid dessa anläggningar. Utan effekten kommer istället bli att laxens behov ska övertrumfa produktion av el och kraft i Klarälven vilket då står i direkt strid med målsättningarna med omprövningarna för moderna miljövillkor. Skrivningen står även i direkt och uppenbar strid med vad landshövdingen klargjorde vid ett av de möten som genomfördes kopplat till förslaget till bevarandeplan där han sa att länsstyrelsen inte ska verka för minskad produktion av el och effekt. Det sistnämnda är omöjligt att förena med det aktuella avsnittet som i praktiken medför att länsstyrelsen verkar för det rakt motsatta som landshövdingen angav.

Vad gäller övriga utpekade arter, utter och ävjepilört, så är det frågan om mindre ändringar/justeringar som i det hela troligen inte kommer att medföra så stora förändringar mot vad som gäller idag. Något skäl att kommentera dessa avsnitt finns således inte.

4 OM ÖVRIGA BEVARANDEPLANER

När det gäller övriga bevarandeplaner så beskrivs och kommenteras dessa mera översiktligt. Detta beror på en rad omständigheter såsom det faktum att dessa områden är klart mindre och belägna på andra platser, påverkan av gjorda uppdateringar är inte lika stor som för Klarälven övre samt så den mera praktiska frågan som gäller detta dokumentets storlek, att vissa frågor återkommer i alla planer samt undertecknads tid som kan läggas på bevarandeplanerna. Det blir därför mera av nedslag som görs i respektive bevarandeplan där uppdateringen kommenteras samt områdets betydelse för Klarälven som helhet.

4.1.1 Edeby (SE060140)

Natura 2000-området är beläget i Forshaga kommun och ligger vid det lilla samhället Edeby, mittemot Övre Ullerud. På aktuell plats gör Klarälven en form av sväng på ca 90 grader och precis innan det görs finns på höger sida nedifrån älven sett det aktuella området. Nu gällande bevarandeplan är från år 2017 och området kom att utpekade som pSCI redan år 1996 men fick status som SCI först 2005. Därefter har utpekande även skett i form av att området sedan 2011 har status även som SAC (Special Area of Conservation) som kan sägas vara en mera utvecklad typ av SCI där fokus än mera är på just bevarande (conversation).

Det som idag skyddas är svämlövskog som är en särskild skyddsvärd naturtyp (91E0). Dagens bevarandeplan är relativt enkel, på ca 6 sidor, där det som i praktiken framgår är att området ska bevaras. Detta innebär i dagens bevarandeplan primärt att byggnation, avverkning och andra mänskliga åtgärder får utföras i området. Det anges dock redan i nu gällande bevarandeplan att en prioriterad åtgärd är att tillse att Klarälvens reglering utformas så att översvämningar kan ske på platsen på ett sätt som gynnar området. Närmast belägna kraftverk och damm som kan sägas påverka vattenföringen vid området är Munkfors kraftverk så detta är rimligen den anläggning som kan sägas ha möjlighet att påverka det som idag anges i bevarandeplanen.

Det nya förslaget till bevarandeplan är en klar utökning mot dagens, det nya förslaget är på 25 sidor. Det som tillförts i den nya bevarandeplanen är framförallt delar som gäller negativ påverkan på området, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen. Liksom för övriga bevarandeplaner sker i dessa delar en klar skärpning av skrivningarna. Det är inga nya delar eller arter som tillförs och vidare finns många frågeställningar beskrivna redan i dagens bevarandeplan. Men den nya planen utvecklar detta och skärper ytterligare skyddet som i praktiken uppstår.

4.1.2 *Fämtan (SE0610208)*

Fämtan är ett av de många mindre biflödena till Klarälvens huvudfåra och vattendraget rinner från sjön Fämtan ner till en plats strax norr om Ambjörby, Torsby kommun, där anslutning sker till Klarälvens övre del. Verksamheter där kraften i vattnet har nyttjats har historiskt funnits i vattendraget och flottning har också skett men i mera modern tid, sedan 1950-talet, så har ingen verksamhet pågått i vattendraget. Liksom är fallet med Edeby så har området idag status som SAC men det har funnits en historik bakåt i tiden av först pSCI 2002 och därefter SCI 2005 innan beslut om SAC skedde 2011.

Det nya förslaget till bevarandeplan medför, liksom för övriga förslag, en klar utökning i antalet sidor. Från dagens 16 till i det nya förslaget 55 sidor. Utökningen är vidare också i samma delar som övriga bevarandeplaner, där delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen ingår i det nya förslaget. Mycket av det utökade antalet sidor ägnas åt laxen och i dessa delar kan konstateras att det är identiska skrivningar jämfört med bevarandeplanen för Klarälven övre. Liksom för sistnämnda bevarandeplan så medför skrivningarna en klar ökning i fokus på åtgärder i vattendraget som syftar till att återställande åtgärder ska utföras. Resterna av flottningen och nyttjandet av kraften i vattnet behöver åtgärdas enligt uppdateringen av bevarandeplanen men vem som ska ansvara för detta är ytterst oklart. Detta då det ju inte finns några verksamhetsutövare i det aktuella vattendraget. Det nämns i bevarandeplanen att medel från EU-projektet LIFE pågår och det framstår som oklart vad dessa åtgärder ska leda till när det gäller bevarandeplanen. Det man kan fråga sig är således om inte aktuellt projekt adresserar de problem som finns i vattendraget och att det därmed finns skäl att efter detta har gjorts göra en ny uppdatering av bevarandeplanen så att den på ett korrekt sätt visar den faktiska verkligheten. Eller helt enkelt avvakta uppdateringen tills projektet är klart.

4.1.3 *Ginbergsängen (SE0610142)*

Ginbergsängen är belägen vid Öjenäs i Torsby kommun, strax ovanför Edebäck. Området är därmed placerat inom Klarälven Övre vilket således betyder att på aktuell plats finns till viss del dubbelt skydd över vattendraget. Ginbergsängen sträcker sig dock till övervägande del på land och omfattar en del av älven där det är särskilt trångt och ängen formar en form av halvö. Liksom övriga angivna områden så

finns en bakgrund där pSCI beslutades 1998, SCI 2005 och SAC 2011. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan från år 2017 som är på 9 sidor till den nu föreslagna som är på 30 sidor. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen. Det som skiljer området mot många andra i Klarälven är att förutom svämlövskog så ingår även taiga som utpekade naturtyp och utpekad art är endast en trollslända (citronfläckad kärrtrollslända). Området är vidare också naturreservat så på land föreligger också dubbla skydd.

Det som kan noteras i det nya förslaget till bevarandeplan är att fokus primärt ligger på att utveckla skötselplanen för naturreservatet. Fokus verkar ligga på just denna fråga vilket gör att det är svårt att komma med några synpunkter då den praktiska påverkan på området ligger inom ramen för en annan process. Utöver detta anges endast samma skrivning som gäller för andra svämlövskogar d.v.s. behovet av återkommande översvämningar. Detta har redan bemötts i andra delar av denna PM varför det inte återupprepas här.

4.1.4 *Grundan (SE0610230)*

Grundan är ett mindre vattendrag som förbinder de två sjöarna Västra Harasjön och Mossbergssjön med varandra. Mellan de två sjöarna finns även den mindre sjön Grundtjärnen som möjligen kan vara orsak till namnet på vattendraget. Grundan är belägen strax ovanför Edebäck, Hagfors kommun och det vatten som finns i Mossbergssjön avvattnar söderut mot Busjön som via Noret är ett biflöde till Klarälven. Högre upp i vattensystemet finns även sjöarna Gröcken och Grängen vilket gör att Grundan i sig är liten till omfattning men den ingår i ett klart mycket större vattensystem. Gröcken, Grängen och Busjön var under flottningen viktiga vattendrag för dels flottning och dels för möjligheten att tillföra ytterligare vattenföring till flottningen i Klarälven. Vidare har i äldre tider funnits anläggningar som nyttjat kraften i vattendragen såsom kvarnar och sågar.

Liksom övriga angivna områden så finns en bakgrund där pSCI beslutades 2002, SCI 2005 och SAC 2017. Nu gällande bevarandeplan är från år 2015. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan som är på 11 sidor till den nu föreslagna som är på 28 sidor. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen.

Värt att notera i detta område är att det som skyddas i området enbart är naturtypen som i detta fall är mindre vattendrag (3260). Vidare finns i själva Grundan idag inga vandringshinder såsom dammar eller kraftverk. Fokus i den uppdaterade bevarandeplanen ser därför annorlunda ut då den primärt pekar ut åtgärder såsom behov av kalkning och skydd av kantzoner. Vem eller vilka som ska utföra dessa åtgärder och inom ramen för vilken prövning framgår inte vilket gör att frågorna riskerar att hamna i markägarnas knä vilket enligt undertecknad inte kan anses vara rimligt.

En märklig detalj är även att det i den nya versionen av bevarandeplanen, liksom även i befintlig plan, anges att det finns en negativ påverkan på Grundan via de två dammar som finns i Föskeforsälven. Sistnämnda vattendrag och Grundan förenas vid en punkt som ligger ungefär vid Rådamossen, strax ovan Hamratjärnen. Att det skulle finnas någon egentlig påverkan på Grundan via Föskeforsälven går starkt att ifrågasätta och torde egentligen enbart handla om hur vattenförekomstindelningen ser ut. D.v.s. att synsättet går att koppla mera till vattenförvaltningen än till hur Natura 2000 från början är

tänkt att fungera. Det går alltså enligt undertecknads uppfattning att ifrågasätta varför det står på detta sätt i bevarandeplanen och en synpunkt skulle kunna vara att länsstyrelsen bör verka för att Vattenmyndigheten ändrar indelningen i vattenförekomster så att Grundan blir en egen vattenförekomst. Detta vore mera rättvisande och även i grunden i linje med utpekandet av området som Natura 2000 och skulle få som följd att skrivningen om Föskefors kan tas bort.

4.1.5 Höljan (SE0610206)

Höljan är ett biflöde till en av de allra översta delarna av Klarälven, vattendraget rinner ut i Klarälven strax nedan Höljes kraftstation, ungefär vid motorstadion. Vattendraget löper från denna punkt sydväst innan den når Höljesfallsröset som i praktiken utgör gräns mot Norge. Sträckan är idag oreglerad men har historiskt i stor omfattning nyttjats för flottning. Någon aktiv flottning har inte pågått sedan 1960-talet, troligen mycket beroende på drifttagandet av Höljes kraftverk som förändrade förutsättningarna för flottning nedströms denna anläggning. Sedan flottningen avlystes har olika åtgärder vidtagits i vattendraget för att återställa det till ett naturligt utseende och funktion. Det kan initialt noteras att detta vattendrag uppbär dubbelt skydd då det sedan 2024 också är skyddat som naturreservat. Beslut om detta fattades av länsstyrelsen och området har beteckningen Höljans naturreservat. Detta reservat sträcker sig mera upp på land än vad Natura 2000-området gör men överlag är de parallellt liggande med varandra i vattnet.

Liksom övriga angivna områden så finns en bakgrund där pSCI beslutades 2002, SCI 2005 och SAC 2011. Nu gällande bevarandeplan är från år 2017. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan som är på 16 sidor till den nu föreslagna som är på hela 59 sidor. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen. Merparten av de nya sidorna, liksom för många andra områden, går åt till att beskriva påverkan på laxen.

Noterbart med aktuellt område är att länsstyrelsen i detta fall får anses göra bedömningen att Höljan har en form av nyckelstatus då man i både beslutet för naturreservatet och den nya bevarandeplanen synes föra ett resonemang som handlar om att de två typerna av skydd ska hjälpas åt och komplettera varandra. Syftena och målen i båda skydden är desamma och det är att återskapa ett vattendrag som är så naturligt som möjligt och som medger bra områden för lax att vandra och finnas i. Det går dock kraftigt att ifrågasätta de resonemang som förs i de två dokumenten för å ena sidan talas det om ett vattendrag som har höga naturvärden och å andra sidan talas det om behov av restaurering. När man dessutom vet att vattendraget idag är allt annat än naturligt med tanke på de åtgärder som vidtogs för flottningen i äldre tider så framstår det hela som synnerligen konstruerade synsätt. Detta kan väl illustreras av vad som anges i inledningen av det avsnitt som anger syftet med reservatet:

"Höljans naturreservat bildas i syfte att återställa, vårda och bevara biologisk mångfald och värdefulla naturmiljöer i form av värdefulla vattendrag med omgivande strand- och skogsmiljöer samt andra ingående naturtyper. Syftet är också att bevara områdets orörda karaktär. Inom ramen för bevarandet av biologisk mångfald och värdefulla naturmiljöer ska reservatet tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Reservatet ska bidra till gynnsam bevarandestatus i den biogeografiska regionen för förekommande naturtyper och arter i Natura 2000-området Höljan.

Syftet ska uppnås genom att vattendragets struktur och hydrologi återställs och därefter utvecklas fritt efter naturliga processer. Skog och våtmark tillåts utvecklas fritt genom intern dynamik med undantag för de delar där restaureringsåtgärder i form av igenläggning av diken och avveckling av contortatall är lämpliga. Vissa åtgärder vidtas för att underlätta allmänhetens friluftsliv”.

Stycket är enligt undertecknads uppfattning synnerligen motsägelsefullt då ett reservat egentligen primärt ska skydda något som redan är skyddsvärt, inte utgöra bas för omfattande återställningsåtgärder. På samma sätt är det enligt undertecknads uppfattning med Natura 2000-området som i sin uppräkningslista av prioriterade åtgärder lägger stort fokus på åtgärder såsom biotopvårdande åtgärder i vattendraget, skapandet av ekologiskt funktionella kantzoner och kalkning. Även här är det oklart vem som ska göra dessa åtgärder eftersom ingen verksamhetsutövare finns i vattendraget utan risken är då att frågan riktas emot markägare. Att det är just pågående markanvändning som riskerar att mest påverkas av denna bevarandeplan blir sedan uppenbart när man ser till uppräkningslistan av negativ påverkan och bevarandeåtgärder där flera av de saker som räknas upp riskerar att bli ett problem för markägare som kan sägas ha en koppling till området. Särskilt frågor som gäller dikning av skogsmarker kan bli problematiskt med den uppdaterade bevarandeplanen då det anges att vatten från sådana inte får nå Höljan. Hur man med de premisserna ska kunna dika framgår inte i bevarandeplanen.

En särskilt anmärkningsvärd detalj är att det i den nya bevarandeplanen under avsnittet prioriterade åtgärder anges att:

”Hänsyn till biflöden och källflöden inför åtgärder utanför Natura 2000-området är det viktigt att hänsyn tas till biflöden och källflöden vid rådgivning och tillståndsprövning”.

Detta utvecklas sedan via de skrivningar som finns i uppräkningslistan kring vad som kan påverka området negativt:

”Laxen i Klarälven och dess biflöden, som Höljan, tillhör samma population av vänervandrande Klarälvslox, som för att nå sina leksträtor i norra Klarälven måste transporteras förbi åtta vattenkraftverk. En stor del av den nedströmsvandrande laxen överlever inte när de passerar kraftverken, på väg tillbaka till Väneren efter avslutad lek. Kraftverken i Klarälven påverkar alltså både fiskens vandring, och genom regleringen i Höljes, dess livsmiljö i norra Klarälven. Därmed påverkar förhållandena i Klarälven även bevarandetillståndet för den unika laxpopulationen i Klarälvens biflöden, inklusive Höljan. Den vänervandrande Klarälsöringen (typisk art) påverkas på samma sätt.”

De aktuella styckena betyder alltså i praktiken att länsstyrelsen anser att man i bevarandeplanen s.a.s. kan koppla ihop Höljan med andra bevarandeplaner för övriga delar av Klarälven. Detta görs via ställningstaganden kring laxen då ju Klarälvens huvudfåra endast marginellt kan sägas påverkas av vattenföringen i Höljan. Laxen fungerar således som en sorts nyckel för att knyta ihop de olika områdena och detta gör vidare troligt att länsstyrelsen vid kommande omprövning för Höljes kommer att kräva att även Höljan beaktas. Det är extremt troligt att länsstyrelsen, med grund i de nu aktuella skrivningarna, kommer att kräva att för omprövningen krävs utredning av kumulativa effekter för Höljes på så sätt att Fortum måste beakta och förhålla sig även till Höljan. Detta kommer med all säkerhet dels vara svårt rent allmänt men det går även att fråga sig om detta ens är möjligt då Fortum inte äger eller råder över det vatten som finns i Höljan. Man behöver inte vara alltför konspiratorisk för att inse att det som nu

görs i aktuell del i bevarandeplanen är att skapa möjligheter att driva en tes om att ett modernt miljövillkor för Höljes också medför krav på att Fortum ska utföra alla eller många av de åtgärder som anges i bevarandeplanen. Vilket så klart det bolaget inte kommer vilja då det vida överstiger vad som kan anses skäligt och rimligt sett utifrån vad Fortum faktiskt gör på platsen d.v.s. driver ett kraftverk med damm.

4.1.6 Knappnäs (SE0610233)

Knappnäs är liksom Höljan både naturreservat och Natura 2000-område. Beläget i den del av Klarälvens övre del som ligger ungefär vid Likenäs finns ett område där vattendraget former en form av cirkel som betecknas som Loken. Området är ovanligt på så sätt att det troligen är en rest från äldre tider, troligen 300-500 år sedan, då Klarälven troligen bröt igenom på platsen och skapade de särskilda förutsättningarna. Loken är således en form av sjö som under en tid utgjorde del av Klarälven men som nu saknar annat än marginell kontakt med dagens huvudfåra. På platsen har sedan de nu gällande förutsättningarna skapades i äldre tider förekommit bete av boskap men även ängsslätter men idag finns inget av detta kvar utan på platsen finns idag primärt lövskog vilket också är grunden för såväl Natura 2000-området som naturreservatet. Reservatbeslutet är från 2005.

Liksom övriga angivna områden så finns en bakgrund där pSCI beslutades 2002, SCI 2005 och SAC 2011. Nu gällande bevarandeplan är från år 2017. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan som är på 18 sidor till den nu föreslagna som är på 33 sidor. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen.

Beslutet om naturreservatet är från 2005 och i detta beslut anges att syftet med området är:

”Syftet med Naturreservatet Knappnäs är att vårda och bevara områdets lövskogar, strandängar och öppna sandytor och bibehålla dess kvaliteter och gynnsamma bevarandestatus som livsmiljö, att bevara och bibehålla en gynnsam bevarandestatus hos de djur- och växtarter som förekommer i området samt att bevara de ytformer i området som åskådliggör de geologiska processer som karaktäriserar Klarälvdalen”.

Liknande synsätt finns i det nya förslaget till bevarandeplan där det anges att syftet med skyddet är att:

”Knappnäs bildningshistoria är intressant och hela näset är ur geomorfologisk synpunkt mycket värdefullt. Stora delar av området omfattas av naturreservat med syftet att bevara områdets lövskogar, strandängar och öppna sandytor samt de djur- och växtarter som förekommer i området. Området bevaras också för att skydda de ytformer och geologiska processer som karakteriserar Klarälvdalen”.

Det formella skyddet kopplat till Natura 2000 är dock förhållandevis spretigt där området anses omfatta tre naturtyper (större vattendrag, taiga och svämlövskog) och två arter (citronfläckad kärrtrollslända och ävjepilört). Noterbart är dock att länsstyrelsen själva synes inse att naturtyperna är alltför spretiga och föreslår därför i den uppdaterade bevarandeplanen att taiga ska utgå som naturtyp. Just denna del av bevarandeplanen får anses vara synnerligen intressant då den får anses bevisa att det inom ramen för arbetet med nu aktuella bevarandeplaner går att ta bort en naturtyp. Motiveringen kring detta ställningstagande görs på sid. 16 i bevarandeplanen där följande anges:

"Förekomsten av naturtypen Taiga (9010) i området är godkänd av regeringen. Senare utförd inventering av länsstyrelsen har dock visat att naturtypen inte förekommer i området. Naturtypen föreslås därför utgå. Ändringen har rapporterats in men ännu inte beslutats av regeringen".

Den nu aktuella skrivningen medför således att det därmed är bevisat att länsstyrelsen absolut har möjlighet att justera centrala delar av en bevarandeplan. Trots att regeringen i sitt beslut pekat ut att området ska ha naturtypen taiga så kan länsstyrelsen ändra detta i den nya bevarandeplanen. Om nu detta är möjligt på aktuell plats så uppkommer självklart frågan varför inte detta går att göra på alla andra ställen och i alla andra bevarandeplaner. Vidare också varför inte länsstyrelsen kan ta fram inventeringar kopplade till övriga områden och arter som klargör tydligt om arterna/områdestyperna faktiskt finns kvar eller om det finns skäl att justera i centrala delar av bevarandeplanerna på övriga områden.

Om man ser till själva skrivningarna i det nya förslaget till bevarandeplan så är fokus primärt på två saker, Klarälvens reglering och på röjning av trädtyper som inte omfattas av utpekad naturtyp. Regleringsfrågan är särskilt intressant eftersom detta fokus enbart kan motiveras med naturtypen svämlövskog. Om länsstyrelsen hade valt att ta bort denna naturtyp och istället angett att det är taiga som ska vara naturtypen så hade de resonemang som förs i bevarandeplanen inte varit möjliga. Detta då kopplingen till Klarälvens reglering enbart går att motivera med naturtypen svämlövskog. Det kan i denna del noteras att det förs en argumentation som kommer att vara föremål för en stor del av omprövningen i aktuell del av Klarälven där det i bevarandeplanen anges att regleringen av Klarälven ska utformas så att svämlövskogen regelbundet kan översvämmas. Detta påverkar potentiellt hur Klarälven fungerar idag och även hur den historiskt har skötts. Så denna lilla skrivning medför i praktiken att mycket stora frågeställningar kommer att behöva diskuteras i omprövningen av kraftverken. En ytterligare utveckling av frågan om översvämning görs senare i denna PM.

4.1.7 Likan med tillflöde (SE0610207)

Likan är ett av de större biflödena till Klarälvens övre del och förbinder Liksjöarna samt Rådabäcken med Klarälven. Ett antal flöden förenas i Likan som sedan rinner ut i Klarälven vid Likenäs, Torsby kommun. Det förhållandevis stora flödet som Likan medger samt placeringen av vattendraget har gjort detta till ett synnerligen intressant vattendrag för flottningen. Flottningen på vattendraget var ända fram till avlysningarna i Klarälven i början på 1990-talet omfattande och ett antal åtgärder är vidtagna i vattendraget för detta syfte. En av dessa åtgärder är Liksjödammen som varit fokus för en strid mellan Fortum och länsstyrelsen i drygt 20 års tid. Länsstyrelsen har i denna fråga fört tesen att Fortum är verksamhetsutövare för denna damm medan bolaget har bestritt detta. Den senaste vändan kring frågan slutade med en dom från Mark- och miljööverdomstolen (M 8649-23) där domstolen kom fram till att dammen vid Liksjön är att beteckna som herrelös. D.v.s. att den saknar ägare och verksamhetsutövare. Detta beror på en komplex juridisk fråga som har med flottningslagstiftningen att göra och dess intrikata delar. Undertecknad har i ett annat sammanhang tagit fram en PM om ärendet som är på ca 20 sidor som det är möjligt för den intresserade att få ta del av.

Liksom övriga angivna områden så finns en bakgrund där pSCI beslutades 2002, SCI 2005 och SAC 2011. Nu gällande bevarandeplan är från år 2015. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan som är på 12 sidor till den nu föreslagna som är på 55 sidor.

Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen. Då lax är en av de utpekade arterna ägnas mycket tid åt denna fråga i den uppdaterade bevarandeplanen.

Med tanke på den historik som finns kopplad till Likan där det är väl dokumenterat hur omfattande flottningen var ända fram till åtminstone 1970-talet så får det anses anmärkningsvärt att området överhuvudtaget har utpekats som Natura 2000. Att det är uppenbart att beslutsunderlaget för regeringen när beslutet togs rimligen inte kan ha varit korrekt blir på gränsen till övertydligt då det i den primära delen av beskrivningen av bevarandetillståndet anges att:

”Bevarandetillståndet för naturtypen i området idag bedöms som icke gynnsamt, framför allt beroende på flottsrensningar och påverkan från förurning. Vandringshinder påverkar också, men till viss del bedöms de vara naturliga”.

Hur statusen som nu anges kan stämma överens med syftena med Natura 2000-områdena är enligt undertecknad en direkt gåta. Som sagt, flottningen i Likan med biflöden var under lång tid omfattande och det har gjorts en hel del åtgärder för att säkerställa detta. Som tidigast från och med 1970-talet kan man ens diskutera ett annat läge för vattendraget och formellt fanns ju flottleden fram till början av 1990-talet. Rimligen måste detta betyda att antingen har regeringen fattat beslut på ett felaktigt underlag eller så är det så att de åtgärder som gjordes för flottningen är en del av de naturvärden som låg till grund för beslutet. Om det sistnämnda gäller så måste det rimligen återspeglas i bevarandeplanen och då kan inte återställande av flottledsåtgärderna vara prioriterade åtgärder.

Med den faktiska bakgrunden om ansvaret för Liksjödammen framstår det även som synnerligen märkligt att länsstyrelsen inte har beaktat och förhållit sig till att Liksjödammen idag är herrelös. Den enda part som kan anses ha någon form av koppling till dammen är staten. Så om saker ska göras i Likan måste rimligen länsstyrelsen börja i den änden och fundera på om man på något sätt kan tillse att staten kan ta över dammen och ta ansvar för de åtgärder som kan anses behövliga för att nå stora delar av de målsättningar som finns i bevarandeplanen. Att bevarandeplanen s.a.s. inte låtsas om att Liksjödammen är herrelös och vad detta betyder för bevarandeplanen får anses vara synnerligen anmärkningsvärt då som sagt avgörandet från MÖD kom för ca ett år sedan och det därmed är högst möjligt för länsstyrelsen att förhålla sig till på ett korrekt sätt.

Detta knyter även an till det faktum att länsstyrelsen har tillsett att Likan, liksom Fämtan och Billan, ingår i det av EU finansierade projektet Improve Aquatic LIFE. Åtgärder som syftar till att återställa aktuella vattendrag från flottningen avses genomföras samt en rad andra åtgärder. Med tanke på vidden av de åtgärder som skulle kunna komma att göras inom detta projekt kan man med fog ställa sig dels frågan om projektet kommer att söka tillstånd för alla de åtgärder som man avser genomföra och huruvida man i detta sammanhang kommer att söka Natura 2000-tillstånd och dels varför man från länsstyrelsen sida inte avvaktar uppdateringen av bevarandeplanen till dess projektet är i mål. Som det är nu föreligger en uppenbar och tydlig osäkerhet kopplat till vad status egentligen är i området med tanke på det pågående projektet. Det går även att skarpt ifrågasätta de skrivningar som finns i bevarandeplanen då det ju som sagt är omöjligt att veta vad dessa skrivningar faktiskt relaterar till med tanke på projektets vidd.

I övrigt uppvisar förslaget till bevarandeplan samma skrivningar som för liknande biflöden som Fämtan så i denna del hänvisas till vad som angetts ovan.

4.1.8 *Noret (SE0610221)*

Noret är ett mindre vattendrag som förbinder Busjön med Klarälven vid en punkt som ligger strax nedan Edsforsens kraftverk och är beläget i Hagfors kommun. Som nämnts ovan under bevarandeplanen för Grundan så ingår Busjön i en större samling med vattendrag som medför att vattenföringen i Noret är förhållandevis stor. I dessa vattendrag och sjöar har flottning bedrivits historiskt i förhållandevis stor omfattning.

Liksom övriga angivna områden så finns en bakgrund där pSCI beslutades 2002, SCI 2005 och SAC 2014. Nu gällande bevarandeplan är från år 2015. Liksom övriga områden så medför den nya bevarandeplanen en utökning i omfattning, från dagens plan som är på 10 sidor till den nu föreslagna som är på 27 sidor. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen.

Utpekandet av vattendraget sker enbart efter naturtyp som är mindre vattendrag (3260). Det som är lite ovanligt för Noret är att det är ett naturligt gynnsamt vattendrag för flottningen. Det finns en större sjö i form av Busjön som tillför god tillgång på vatten och sträckan mellan denna sjö och Klarälven är förhållandevis kort men ändå så pass bred att flottning kunde genomföras. Detta gjorde att man troligen inte bedömde sig behöva göra så mycket åtgärder i vattendraget för flottningen varför de storskaliga åtgärder som är vanliga på andra håll i form av flottledsrensningar inte har gjorts.

Om man ser till de angivna bevarandemålen och bevarandeåtgärderna så handlar dessa primärt om att bevara och skydda det som redan finns, inte så mycket läggs på att aktiva åtgärder ska göras. Undertecknad kan tycka att sett för sig är detta kanske en av de minst kontroversiella bevarandeplanerna då den gör det som en bevarandeplan borde göra. D.v.s. utgå från de förutsättningar som fanns när skyddet skapades och uppställa förutsättningar för att behålla dessa förutsättningar. Problem kan säkerligen uppstå för en markägare som vill göra någon form av åtgärd som kan bedömas påverka området men då vattendraget är så pass kort som det är så bedöms det vara frågan om få markägare som faktiskt drabbas av detta. Så kort sagt, detta bedöms vara den kanske minst kontroversiella bevarandeplanen varför ytterligare kommentarer inte lämnas i denna PM.

4.1.9 *Pannkakan (SE0610135) och Ådrans älvskogar (SE0610225)*

Beläget i Forshaga kommun finns vid sjön Lusten och strax nedströms Dejes kraftverk ett område som har en form av trippelskydd. Där Lusten ansluter till Klarälven finns ett område som kallas för ådran där det på vattenytorna samt på viss del av markområdena finns två Natura 2000-områden samt ett naturreservat, det sistnämnda betecknat Pannkakans naturreservat. Längre österut, vid den lilla vattenföring som kallas för Skiljen finns även ytterligare ett naturreservat, betecknat Nedre Lustnäs naturreservat. Det är alltså en på alla sätt och vis skyddat plats där olika skyddsformer har lagts mer eller mindre som ett pussel över hela området.

Lusten och områdena kring dessa är en av de mest centrala platserna för flottningen i Klarälven. Platsen och vattendraget utgjorde ett stort och omfattande skilje där det uppströms flottade timret sorterades

och därefter transporterades till de olika aktörer i Forshaga, Karlstad och Hammarö som var mottagare för virket. Transporterna sköttes till stor del via av båt dragen flottning och i och med att Lusten var utgångspunkten för denna verksamhet kom båtarna att få bära sjöns namn. I äldre tider var Lustenbåtarna en vanlig syn i Karlstad då de drog stora mängder flottat timmer genom stadens alla älvgrönar. Sjön Lusten och hela dess närområde är således extremt tätt förknippat med flottningen och hela områdets utseende är i grunden skapat av människan för flottningens behov.

Det tidigaste skyddet som har skapats är naturreservatet för Pannkakan som beslutades redan år 1983. Det som då gjordes att man inrättade ett skydd för vissa skogsområden för att säkerställa skydd för ett skogsområde som lämnats orörd och där även vitryggig hackspett observerats. Området skapades vid en tid då flottning fortsatt pågick varför det uttryckligen anges att flottningen inte påverkas av reservatet och dess föreskrifter. Den nu aktuella bakgrunden med flottningen och naturreservatet behöver enligt undertecknad beaktas då man ser till de nu uppdaterade bevarandeplanerna.

Båda de två Natura 2000-områdena har till stor del samma bakgrund där pSCI beslutades 1997 för Pannkakan men år 2002 för Ådran Besluten för SCI, 2005, och SAC, 2011, är dock desamma. Nu gällande bevarandeplaner är också från samma år, 2017. Liksom övriga områden så medför de nya bevarandeplanerna där de nya förslagen är dubbleringar mot dagens gällande bevarandeplaner. Samma mönster upprepas här också där det utökade antalet sidor går åt till att precisera delar som gäller negativ påverkan, bevarandeåtgärder och en utveckling av bevarandemålen.

För båda områdena gäller att det grunden är densamma, naturtypen svämlövskog är orsaken till båda områdenas status. I och med detta och de ställningstaganden som gjorts i övriga områden med samma naturtyper så är fokus för de nya versionerna av bevarandeplanerna regleringen av vattnet i den del av Klarälven som ligger vid Dejes kraftverk, Dejeforsen. Det som är ovanligt sett till övriga Natura 2000-områden som nu uppdaterats är att det finns en förhållandevis nyligen genomförd prövning av det närliggande kraftverket. År 2019 meddelade mark- och miljödomstolen i Vänersborg i målet M 4346-17 tillstånd för Fortum att genomföra ett antal förhållandevis omfattande förändringar av kraftverket som medförde ökad produktionsförmåga. I det aktuella målet förde länsstyrelsen Värmland en omfattande processföring kring Natura 2000-områdena och angav en inställning till ansökan som var att man i första hand ansåg att ansökan skulle avvisas och i andra hand avslås. Länsstyrelsen för i målet en extremt omfattande talan som rör allt från den äldre prövningen i början av 1900-talet som gjordes när anläggningen uppfördes till status på luckorna vid kraftverket. Av betydelse för nu aktuella bevarandeplaner är dock den del som gäller Natura 2000-områdena:

”Länsstyrelsen har tidigare under samrådet påpekat att åtgärderna kan kräva s.k. Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Bolagets verksamhet i Klarälven har, såvitt länsstyrelsen känner till, inte tidigare varit föremål för någon s.k. Natura 2000-prövning. Detta talar i sig för att det bör krävas en utvidgad prövning i målet och att, såsom tidigare anförts, hela verksamheten måste prövas. Bolagets ansökan bör därvid kompletteras med en ansökan om s.k. Natura 2000-tillstånd och den utredning och miljökonsekvensbeskrivning som krävs med hänsyn härtill. Det är inte utrett hur de planerade arbetena tillsammans med andra planerade och pågående projekt (bl.a. övriga kraftverk i Klarälven) påverkar de olika berörda Natura 2000-områdena Klarälvens övre del (SE0610169) samt Klarälvsdeltat (SE0610190). Inte ens den ökade kapaciteten och förändrade driften vid Dejefors kraftverk som de planerade arbetena kommer att medföra är nu utredd och det är inte tydliggjort vilken påverkan dessa förändringar kommer

att få på t.ex. Pannkakan (SE0610135) och Ådrans Älvs kogar (SE0610225). Bolaget måste därför komplettera målet i dessa delar med hänsyn till skyddet för Natura 2000-områdena”.

Mark- och miljödomstolen kom att hantera frågan om Natura 2000 på ett förhållandevis kortfattat sätt i sin dom:

”Det finns två Natura 2000-områden ungefär 1,5 km nedströms Dejefors kraftverk. Natura 2000-områdena beskrivs relativt kortfattat i den ingivna miljökonsekvensbeskrivningen. Det får emellertid anses uppenbart att ansökt verksamhet inte kommer att påverka Natura 2000-områdena på något beaktansvärt sätt och att tillståndsplikt enligt 7 kap. 28a § miljöbalken inte föreligger. Den lämnade beskrivningen kan mot denna bakgrund godtas. Miljökonsekvensbeskrivningen får även i övrigt anses uppfylla de minimikrav som motiveras av ansökan”.

Att domstolen kunde hantera frågan på det sätt som nu skedde är inte självklart och beror primärt på att det som prövades var en ändringstalan. Att omprövningen kan medföra större utmaningar framgår senare i domskälen där domstolen anger att:

”De vandringshinder som idag finns i Klarälven, bl.a. vid Dejefors kraftverk, är en starkt bidragande orsak till att vattenförekomstens ekologiska status idag inte är god. Förbättringsåtgärder vad gäller vandringsmöjligheter är påkallade och bör genomföras. Det finns också anledning anta att åtgärder kommer att vidtas inom ramen för de omprövningsprocesser som följer av de nyligen införda reglerna om moderna miljötillstånd (det saknas anledning anta annat än att Dejefors kraftverk kommer att omfattas av den nationella planen härför). I förevarande mål bör och kan emellertid enligt fast praxis endast föreskrivas de åtgärder som motiveras av den ansökt tillkommande vattenverksamheten”.

Värt att notera i denna dom är också den skrivning som finns i domskälen där domstolen ser sig tvingade att kommentera det sätt som länsstyrelsen och Kammarkollegiet betedde sig i målet:

”Mark- och miljödomstolen vill i sammanhanget anmärka att det sätt på vilket Länsstyrelsen och Kammarkollegiet fört talan i målet har framstår som anmärkningsvärt. Myndigheterna har att på ett objektivt sätt tillvarata föreliggande allmänna intressen. Det är däremot knappast myndigheternas uppgift att utan urskiljning framföra argument mot en ansökt verksamhet och – vad gäller länsstyrelsen – att göra detta i mycket långa och ostrukturerade inlagor”.

Att en domstol uttalar sig på detta sätt kring hur företrädare för staten betar sig i en prövning är ytterst ovanligt och säger väldigt mycket om hur domstolen uppfattade länsstyrelsen i målet. D.v.s. att myndigheten förde talan på ett sätt som man närmast förväntar sig av en rättshaverist, inte av en statens företrädare i Värmlands län.

Undertecknad anser att den nu angivna bakgrunden och förutsättningarna som gäller de aktuella Natura 2000-områdena är synnerligen viktig att ha i åminnelse när man studerar de nu aktuella utkasterna då det framstår som uppenbart att länsstyrelsen har valt att anlägga ett synsätt som är att skriva bevarandeplanerna så att det i kommande omprövning för kraftverket ska finnas så stora möjligheter som möjligt att få till omfattande villkor. På annat sätt är det svårt att tolka det stora fokus som läggs på frågor som gäller flöden, laxen m.m. Kort sagt, bevarandeplanerna är en naturlig fortsättning på de frågeställningar som man inte fick gehör för i 2019 års prövning.

5 OM VÄG 62

Väg 62 löper i stora delar parallellt med Klarälven, särskilt sträckan mellan Edebäck och norska gränsen norr om Höljes. Klarälven i aktuell del är, som angetts ovan, sedan år 2002 ett Natura 2000-område. Bakgrunden till detta utpekande är att sträckan sedan tidigare var skyddad mot utbyggnad av vattenkraft, en form av skydd som idag återfinns i 4 kap. 6 § miljöbalken. I och med att väg 62 löper i det närmaste parallellt med aktuell del av Klarälvens övre del så har det stor betydelse för vägens skötsel och bevarande att förhålla sig till frågor som gäller översvämning, risk för ras m.m. Problemet med detta är att det sedan ett stort antal år tillbaka finns en uppfattning från naturvårdande myndigheter, länsstyrelsen Värmland och Naturvårdsverket, att den funktionalitet som finns i aktuell del av älven är en viktig del av hela Natura 2000 området. Det som avses med det sistnämnda är att det anses finnas ett högt värde i att vattenföringen i älven är så naturlig som möjligt vilket i praktiken bl.a. medför att det ses som positivt att vattnet i perioder för med sig material nedströms. Denna form av urgröpning av strandområdena är en del av vad som kallas för meandrande funktioner. Dock medför denna process att områden vid väg 62 påverkas negativt och stabiliserande åtgärder behöver vidtas så att inte vägen ska rasa.

Då vägen är en riksväg ansvarar Trafikverket för vägen och har sedan lång tid tillbaka försökt att skapa lösningar som medför att det skapas skydd för vägen. Detta har dock hittills inte lyckats då man sedan 2012 har gjort två försök att erhålla tillåtlighet för åtgärderna men båda gångerna fått nej i domstol. Den senaste ansökan ligger nu för frågan om prövningstillstånd hos Högsta domstolen men det är inte troligt att sistnämnda domstol meddelar sådant prövningstillstånd. Detta berörs till viss del ovan i denna PM.

Att notera särskilt kring 2012 års dom är att i denna dom från mark- och miljödomstolen görs just de avvägningar som länsstyrelsen nu påstår ska ske i omprövningarna. Mark- och miljödomstolen väger i avgörandet nyttan av vägen mot nyttan som kan sägas finnas i Natura 2000-området:

”Ansökan avser åtgärder för att säkra väg 62 genom att slänten mot Klarälven förses med erosionsskydd. Erosionsskyddet medför per definition att den geologiska processen stannar upp på den aktuella delen av Klarälven. Denna påverkan på Natura 2000-området är enligt domstolen marginell och får anses acceptabel för att säkra den allmänna vägen, detta oaktat vad som framförts av Naturvårdsverket och Länsstyrelsen. Trafikverket har åtagit sig att utföra arbetena med iakttagande av de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som anges i miljökonsekvensbeskrivningen. Vid sådana förhållanden blir verksamhetens negativa påverkan på de motstående intressena temporära och närmast av marginell art. De stabiliserande åtgärderna är samtidigt klart nyttiga från såväl allmän som enskild synpunkt”.

Man skulle då kunna tycka att med länsstyrelsen nu använda resonemang så borde länsstyrelsen ha nöjt sig med denna utgång, domstolen gjorde ju en avvägning mellan de två intressena och kom fram till en avvägd lösning. Så blev dock inte fallet utan länsstyrelsen valde att överklaga domen till MÖD där myndigheten anförde att:

Mark- och miljödomstolen tycks, som det måste tolkas, ha grundat sina domskäl i att den allmänna vägen som erosionsskydden avser att skydda är ett viktigt allmänintresse. Länsstyrelsen delar Mark- och miljödomstolens inställning i denna fråga men kan inte se att det finns laglig grund för att ta hänsyn till detta i en prövning enligt 7 kapitlet 28 a §, utan att förutsättningarna i 7 kapitlet 29 § är uppfyllda. Argumentation för viktiga allmänintressen blir möjligt först i analysen av förutsättningarna i 7 kapitlet 29 § miljöbalken. Detta kan möjligen tolkas som att Mark- och miljödomstolen ändå ansett att skada på Natura 2000-området kommer ske och att domstolen därefter själva har analyserat delar av förutsättningarna i 7 kapitlet 29 §, utan att inhämta regeringens tillåtelse. Länsstyrelsen anser att Mark- och miljödomstolens förfarande i hela frågan om tillståndet enligt 7 kapitlet 28 a § miljöbalken är felaktigt.

MÖD kom sedermera att meddela prövningstillstånd och i sitt avgörande kom domstolen fram till att:

”Syftet med de ansökta åtgärderna är att förhindra erosion och därmed att älvens naturliga meandring ska hejdas. Åtgärderna är således specifikt inriktade mot den meandrande process som är ett kärnvärde för Natura 2000-utpekandet. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att påverkan på ekologiska processer och funktioner som är centrala för upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus i området får anses vara allvarliga och att även ett arealmässigt litet intrång som direkt påverkar en utpekad naturtyp som utgångspunkt ska bedömas restriktivt (se EU-domstolens dom den 11 april 2013 i mål C-258/11, Sweetman). Det kan också konstateras att Klarälvens naturliga meandring redan är tydligt påverkad med hänsyn till älvens reglering. Detta ställer höga krav på att underlaget för skadebedömningen innehåller en tillräckligt djupgående och omfattande redovisning av de samlade effekterna på området och att underlaget genom bästa möjliga vetenskapliga information identifierar de olika aspekterna av verksamheten”.

MÖD ansåg att Trafikverket inte upprättat miljökonsekvensbeskrivningen utifrån det nu angivna och därmed avvisades ansökan.

Detta mönster kom sedan att återupprepas i den i närtid avgjorda prövningen där MD Vänersborg avvisade Trafikverkets ansökan med liknande ställningstaganden:

”Om en verksamhet kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken. Enligt 6 kap. 36 § miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning som bifogas en ansökan om Natura 2000-tillstånd innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

Tillstånd får alltså lämnas endast om en verksamhet eller åtgärd ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses skyddas (7 kap. 28 b § miljöbalken). En tillståndsansökan ska avvisas på grund av processhinder om miljökonsekvensbeskrivningen har så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund

för ett ställningstagande till verksamhetens eller åtgärdens inverkan på miljön (jfr. NJA 2009 s. 321). Avgörande för bedömningen av om Natura 2000-området Klarälven, övre delen kan ta skada är omfattningen och lokaliseringen av befintliga och planerade erosionsskydd inom området. Det är därför nödvändigt att miljökonsekvens-beskrivningen innehåller sådana uppgifter om de kumulativa effekterna som gör det möjligt att ta ställning till den samlade påverkan som kan uppstå på den skyddade miljön (jfr t.ex. EU-domstolens dom den 21 september 1999 i mål C-392/96, Kommissionen mot Irland). Detta innebär bl.a. att underlaget måste ange hur de olika åtgärderna sammantaget kan påverka möjligheterna att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för den utpekade livsmiljön (jfr 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.). Enligt systematiken i bestämmelserna om prövning enligt 7 kap. 28 a § av en åtgärd som kan skada ett Natura 2000-område, får prövning enligt kriterierna i 7 kap. 29 § inte inledas innan förutsättningarna enligt 7 kap 28 b § är fullt utredda och omöjliga att uppfylla (C-182/10, Solvay m.fl. punkt 74). Det är således inte möjligt att pröva frågan om tillstånd trots skada utan att skadan har bedömts fullständigt både i dess kvalitativa och dess kvantitativa aspekter”.

När det gäller den specifika prövningen så anger domstolen att:

”Kärnan i områdets bevarandevärde är alltså den naturliga meandringen inom de begränsande älvdalskanterna. Av utredningen i målet framgår att denna redan i dag är tydligt störd, dels av regleringen vid kraftverket i Höljes, dels av ett stort antal andra konstruerade anläggningar inom dalen. Av utredningen framgår vidare att den process som avses skyddas genom bevarandeplanen har försvagats successivt under de senaste 50 åren.

Anläggandet av ansökta erosionsskydd syftar till sin natur till att ytterligare hindra just sådan naturlig erosion som enligt bevarandeplanen ska bevaras. Av utredningen framgår att det i framtiden finns behov av ytterligare erosionsskydd vid fler vägsträckor. I förlängningen leder den naturliga erosionsprocess som enligt bevarandeplanen ska bevaras till att i princip samtliga vägar inom älvens närområde kommer att behöva skyddas mot erosion.

Att det således rör sig om över tid omfattande åtgärder som direkt syftar till att hindra det mest centrala i områdets komplexa och redan tydligt störda bevarandetillstånd innebär att det ska ställas höga krav på den utredning som Trafikverket åberopar till grund för sin ansökan”.

Domstolen har även ett tillägg i målet där det anges att:

”Bedömningen av kumulativ påverkan på Natura-områdets bevarandevärden tycks vidare ha utgått från ett tveksamt referensförhållande. Trafikverket förefaller ha utgått från att förflyttningar av strandlinjen i olika skeden sedan 1800-talet till idag avspeglar ett naturligt meandringsförlopp mot vilket påverkan av nyare befintliga anläggningar jämförs. De senare framtagna endast genom registerinventeringar och litteratursökningar. Det skulle innebära att verket har redovisat kumulativ påverkan mot bakgrund av ett förhållande som redan är påverkat av olika erosionsbegränsande anordningar. På samma sätt tycks också de olika delsträckornas erosions-potential (mängd erosionstillgängligt material) ha bedömts utifrån ett tivelaktigt referensförhållande med ett antal befintliga erosionsskydd på plats”.

Detta betyder alltså i praktiken att Trafikverket gjorde fel som utgick från den faktiska verkligheten som ju är ett vattendrag som är starkt påverkat av flottning, vattenreglering och kraftverk. Istället borde Trafikverket utgå från den idealbild av området som anges i nu gällande och föreslagen bevarandeplan.

Detta bevisar således den enorma styrka som ligger i bevarandeplanerna, att om verkligheten och kartan inte stämmer överens så gäller kartan.

Det som domstolen tillagt är också intressant då man gett sig in i frågor som gäller 7 kap. 29 § som också har nämnts i samtalen med länsstyrelsen. D.v.s. den regel som ger regeringen möjlighet att trots bevarandeplanens skrivningar tillåta verksamheten. Såsom domstolen resonerar så skulle det för Trafikverket betyda i det närmaste oöverstigliga villkor för en ny ansökan:

”Trafikverket har redogjort för ett antal alternativa lösningar som inte medför mindre påverkan på Natura 2000-området. När det gäller alternativa sträckningar av vägen har verket framhållit att de ansökta åtgärderna syftar till att minska akuta risker för skada på vägen och att tiden inte räcker till för att utreda och förverkliga alternativa vägsträckningar. Vi anser det finns skäl att ifrågasätta om inte de unika värdena i Natura 2000-området Klarälven övre delen kan motivera att alternativa sträckningar av hela de aktuella vägarna bör övervägas närmare. Sådana överväganden bör i så fall inbegripa också förutsättningar för tillfälliga och partiella avstängningar av vägavsnitt eller omledning till alternativa vägar för att på så vis vinna tid för mer långsiktigt hållbara lösningar.

Vi ser ingen anledning att ifrågasätta behovet av att vidta åtgärder för att säkra vägkommunikationerna mellan de platser som sammanbinds av aktuella vägar. I avsaknad av fullständig alternativutredning kan utredningen i målet inte anses visa att just de ansökta åtgärderna uppfyller kriteriet.

Trafikverkets förslag till kompensationsåtgärder kan i begränsad mån erbjuda kompensation för vissa befarade skador. Åtgärderna är dock endast av tillfällig natur och Trafikverket inte har gjort några långsiktiga åtaganden avseende tillskapande och skötsel av livsmiljöer. Åtgärderna kan inte anses kompensera för förluster av Natura 2000-områdets grundläggande särprägel (naturliga habitatskapande erosions- och sedimentationsprocesser). Trafikverket har inte heller visat att åtgärderna som har beskrivits i målen är möjliga att utföra (bl.a. avseende åtkomst till mark) och att de är varaktiga (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom i M 3677-23). Redovisade kompensationsåtgärder kan inte anses uppfylla vad som anges i Kommissionens metodvägledning om artikel 6.4. Slutligen konstaterar vi att vad som kan vara tillräcklig omfattning av kompensationsåtgärder inte kan bedömas med mindre än att den sammantagna skadan till följd av ansökta åtgärder kan bestämmas i såväl kvalitativa som kvantitativa termer”.

Det sista som nu angetts och övrigt som anförts i denna del av PM:en medför således att det med fog går att säga följande.

Om inte bevarandeplanen för Klarälven Övre görs om i grunden och beaktar och tar hänsyn till det faktum att väg 62 ligger där den ligger och att denna måste skyddas från älven så är det i princip omöjligt att se hur Trafikverket ska lyckas få tillstånd att utföra erosionsskyddande åtgärder. Detta bevisas av de avgöranden som nu har kommit där en mängd frågeställningar har fått sitt svar. Om inte antingen någon ny tekniks lösning hittas för erosionsskydden eller lagändringar görs så kommer enorma problem föreligga för att det ska vara möjligt att genomföra nödvändiga åtgärder. Med tanke på väg 62:s värde för Värmland är det helt obegripligt att länsstyrelsen inte har beaktat detta i arbetet med bevarandeplanen. Det är ju som sagt bevisat att dagens bevarandeplaner inte går att förena med erosionsskyddet men ändå adresseras inte detta i den nya versionen av bevarandeplanen. Utan istället förstärks de skrivningar som redan finns ännu mera som gör att det som redan idag är i princip omöjligt

blir än svårare att genomföra. Det som således sker i den aktuella bevarandeplanen kan således endast tolkas som att länsstyrelsens hållning är att väg 62 är oviktig för Värmland och att risken att vägen rasar är en fråga helt utan betydelse. Hur en företrädare för staten kan agera på det sättet är fullständigt obegripligt.

6 OM RISKEN FÖR ÖVERSVÄMNINGAR

När det gäller översvämningar så kan konstateras att ingen av de 11 bevarandeplanerna hanterar denna fråga på det sätt som man kan tro. D.v.s. att risken för översvämning är ett problem som man bör vidta åtgärder för att adressera. Utan tvärtom så medför bevarandeplanerna att översvämningar lyfts fram som något positivt och eftersträvänsvärt. Detta kan exemplifieras med vad som anges i bevarandeplanen för Klarälven Övre:

”Naturliga, eller åtminstone naturliknande, vattenståndsvariationer med återkommande översvämning av svämplan skapar en variation av strand- och bottenmiljöer med förutsättning att hysa rik biologisk mångfald. Detta motsvarar enligt länsstyrelsens bedömning som lägst god status för kvalitetsfaktorn Hydrologisk regim i vattendrag med avseende på de underliggande parametrarna”.

De negativa aspekterna av en sådan förändring av det läge som gäller i Klarälven berörs inte överhuvudtaget utan det framstår i bevarandeplanerna som att ett läge där översvämningar sker enbart leder till positiva effekter.

Hur det kan vara möjligt för en länsstyrelse i allmänhet och länsstyrelsen i synnerhet att ha denna grundsyn är helt obegripligt. Detta då frågor som gäller översvämning är en central och viktig del i vad en länsstyrelse ansvarar för. Med tanke på förutsättningarna i Värmland så har även länsstyrelsen i Värmland varit en aktiv aktör i översvämningsfrågor och som exempel på detta kan nämnas den år 2017 upprättade rapporten ”Riskhanteringsplan för översvämning från Klarälven och Väneren”. Ur denna rapport kan citeras ett stycke som anger att:

”Det blir mycket allvarliga regionala problem för flera samhällsfunktioner samt för boende vid höga flöden i Klarälven (redan vid scenario K1) eller vid mycket höga nivåer i Väneren (scenario V2). Det är därför av största vikt att samhällsplanering och samhällsbyggande utförs på ett sätt som inte ytterligare ökar denna redan stora exponering”.

Det kan tilläggas att scenario K1 omfattar ett s.k. 50-årsflöde om ca 1300 m³/s. Detta är således ett flöde som i dagens läge är ovanligt men där de dammar som finns i systemet troligen kommer att kunna hantera flödena till viss del och minska belastningen i Karlstad och Hammarö. Om ett sådant flöde skulle uppstå utan dessa dammar så sker det på helt andra premisser och påverkan ökar därmed enormt.

Om en återgång till naturliga flöden skulle ske i Klarälven som nu länsstyrelsen anser behövs för Natura 2000-områdena så kan det leda till att flera eller kanske alla kraftverk måste tas bort i älven. Det läge då skulle uppstå har inte rått i Klarälven sedan mycket lång tid tillbaka så hur detta skulle te sig för Karlstad och Hammarö är omöjligt att säga något om. Även om det inte skulle gå så långt utan vissa anläggningar finns kvar men dessa måste anpassa sin verksamhet för att åstadkomma de naturliga flödena så bör det rimligen kunna likna de förutsättningar som rådde i Klarälven innan Höljesdammen uppfördes. Vad som då skulle kunna ske kan rimligen illustreras med vårfloden år 1916. Detta finns redogjort för på flera ställen, bl.a. i en större artikel från Karlstad Tidningen år 2019:

”Vilket år var då värst? Helt klart 1916, då Karlstadsborna fick förlita sig på båtar för att ta sig fram i stan. Efter ett ihållande regn och en stor vårflod steg Klarälven med flera meter. Efter att norra delen av länet

drabbats några dagar tidigare var det den 13 majdags för Karlstad att översvämmas. Sandgrundsudden är helt täckt av vatten och källarna i Klara vattenfyllda, skriver NWT.

Några dagar senare hade läget förvärrats. Teatern var omgärdad av vattnet och på Herrhagen letade det sig upp över Strandvägen. På Sandbäcksgatan lades landgångar ut. Oron var stor att Västra bron skulle ryckas med i vattenmassorna.

Den 18 maj hade vattenståndet sjunkit med 73 centimeter och vattenmassor på 2 000 kubikmeter per sekund, mer än dubbelt jämfört med en vanlig vårflod, rann genom Klarälven. Banvallen mellan Karlstad och Munkfors förstördes på flera ställen och landsvägen nära dagens Hagaled sprängdes för att man skulle få bukt med vattenmassorna".

Därefter har vid olika tillfällen höga flöden uppmätts i Klarälven bl.a. 1995 och 2000. Men sedan Höljesdammen anlades och togs i bruk har möjligheten för denna anläggning samt övriga dammar att vara behjälpliga lett till att negativ påverkan har kunnat minskas. Dagens anläggningar kan inte helt radera problemet, kommer det för mycket vatten för dammarna kan inte Fortum göra något åt det. Men det bolaget med sina anläggningar kan göra är att ge förvarning till räddningstjänsterna, fördröja höga toppar samt överlag jämna ut höga flöden. Detta i kombination med klimatförändringar gör att läget idag är klart mycket bättre än det var år 1916. En översvämning kan ändå inträffa men det ska mera till för att detta ska få de enorma konsekvenser som 1916 års översvämning hade.

Det som nu angetts är dock så klart utifrån de förutsättningar som råder idag. De bevarandeplaner som nu lanserats av länsstyrelsen vill på ett genomgripande sätt ändra på centrala förutsättningar för regleringen i Klarälven och detta kommer onekligen få negativa konsekvenser för skyddet för översvämningar. Det får anses vara en enorm och uttrycklig skyldighet för länsstyrelsen att beakta dessa förutsättningar när nu aktuella bevarandeplaner tas fram och detta måste adresseras.

7 OM LÄNSSSTYRELSENS VIDTAGNA ÅTGÄRDER I KLARÄLVEN

En ytterligare sak som undertecknad anser vara värd att komma ihåg när de aktuella bevarandeplanerna analyseras är att länsstyrelsen har utfört och utför omfattande åtgärder i Klarälven som syftar till att påverka förutsättningarna i vattendraget. Ovan i denna PM har redan nämnts EU-projektet Improve Aquatic LIFE som syftar till att adressera vissa biflöden där flottning genomförts. Utöver detta så har länsstyrelsen även sökt och erhållit tillstånd för att genomföra förbättrande åtgärder i ett område utanför Deje (mål M 1848-22 vid MD Vänersborg) och längs en 25 km lång sträcka mellan Sysslebäck och Höljes (mål M 5215-19 vid MD Vänersborg). I båda målen anges att ett av de primära skälen till ansökningarna och planerade åtgärder är att söka förbättra förutsättningar som utgör grund för Natura 2000-områdena i Klarälven. I målet M 1848-22 beskrivs detta tydligt då länsstyrelsen anger som skäl för ansökan att:

"De planerade insatserna är vidare helt centrala för att nå miljökvalitetsmålet "Levande sjöar och vattendrag" samt miljökvalitetsnormen "God ekologisk status" för de berörda vattenförekomsterna med avseende på morfologi. De ligger också i linje med de åtgärder som i aktuell bevarandeplan bedömts nödvändiga för att långsiktigt främja utpekade arter och miljöer i Natura 2000-området "Klarälven, övre delen".

De nu aktuella målen visar alltså att länsstyrelsen sedan lång tid tillbaka bedrivit ett målmedvetet arbete kopplat till Klarälven som inte enbart handlar om att analysera förutsättningar kopplade till områdena

utan att man även aktivt arbetar för att tillse att forma Klarälven så att den bättre passar in i beskrivningarna som finns i bevarandeplanerna.

Som ovan

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Viktor Falkenström', with a stylized, cursive script.

Viktor Falkenström

Bilaga till underlag för yttrande över bevarandeplaner – om den s.k. övergångsregeln

Inledning

Det kan konstateras att Sveriges införande av regler kopplade till Natura 2000 var allt annat än en enkel och smidig fråga. 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.

Om Ds 2000:29

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 kan sammanfattas till följande.

- 7 kap. 27 § miljöbalken skulle förses med ett nytt stycke som skulle lyda:

”När ett område som ska skyddas på grund av ett internationellt åtagande har tagits upp i förteckningen ska länsstyrelsen i länet så snart som möjligt meddela beslut enligt 24 § beträffande området och utreda hur det slutligt bör skyddas. Före länsstyrelsens beslut får inga åtgärder vidtas som påverkar områdets miljö utan sådant tillstånd som anges i 7 kap. 29 § andra stycket”.

- 7 kap. 28 § skulle förses med ett ytterligare stycke som skulle lyda:

”Ett särskilt skydds- eller bevarandeområde ska vara skyddat mot skadlig inverkan på miljön enligt regler i miljöbalken eller i andra författningar”.

- 7 kap. 29 § skulle få ett helt nytt utseende och lyda:

”Beträffande särskilda skydds- och bevarandeområden och andra områden som anges i 27 § andra stycket får en verksamhet eller åtgärd, som ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder som kan befaras varaktigt skada områdets naturvärden eller

medföra störningar av betydelse på området bedrivs eller vidtas endast om den framstår som nödvändig på grund av ett väsentligt allmänt intresse.

Ett beslut om tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som avses i första stycket får endast meddelas med regeringens tillåtelse. Detsamma gäller ett planbeslut för markanvändning som kan befaras få sådana följder som anges där. Innehåller området en prioriterad typ av livsmiljö eller en prioriterad art får vid regeringens bedömning endast beaktas människors hälsa, den allmänna säkerheten, skyddet för miljön och, efter yttrande från Europeiska kommissionen, andra förhållanden av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Om ett beslut meddelas enligt andra stycket ska på sökandens bekostnad förlorade miljövärden kompenseras genom åtgärder på samma eller annat område eller, om detta inte är möjligt, genom att annan jämförlig mark skyddas”

• 7 kap. 29 a § skulle få en utformning enligt följande:

” I fråga om särskilda skydds- och bevarandeområden och andra områden som anges i 7 kap. 27 § andra stycket ska tillsynsmyndigheten vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skada på områdets naturvärden och störningar av betydelse”.

Vidare åtgärder som föreslogs av Bertil Bengtsson var att införa en skrivning i 12 kap. 6 § miljöbalken som skulle ha medfört krav på samråd om påverkan på Natura 2000 område kunde misstänkas. Denna skrivning skulle sedan kopplas ihop med en skrivning i 26 kap. 1 § miljöbalken som medförde att tillsynsmyndigheten hade i uppdrag att övervaka att samrådssplikten efterföljdes så att inte negativ påverkan på Natura 2000 område skulle uppstå. Slutligen av intresse kan nämnas att Bengtsson föreslog en formulering i 31 kap. 4 § miljöbalken som hade en något annorlunda formulering i rätten till ersättning. Idag anger ju regeln att rätt till ersättning föreligger om beslutet gäller skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a-29 b §§. Bengtssons formulering var dock annorlunda och angav att rätten till ersättning gällde ”förtecknande av naturområde som medför förbud att påverka områdets miljö enligt 7 kap. 27 § andra stycket”.

Sammantaget så medförde Bengtssons förslag enligt undertecknads bedömning en lagteknisk lösning som hade, om den införts i svensk rätt, legat klart närmare de grundtankar som får anses ligga bakom unionens tankar om hur Natura 2000 ska fungera. Hade reglerna införts hade det i praktiken medfört tvingande regler som på ett effektivt sätt hade motverkat negativ påverkan på Natura 2000 områden. Man kan säga Bengtssons lösning på ett klart mycket tidigare och absolut sätt hade medfört en klarare verkan av beslutet om att inrätta Natura 2000 området. I och med denna omedelbara och direkta ”effekt” av beslutet om inrättande så hade fokus ökat på att utreda och värdera påverkan av inrättandet av området. Detta hade i sin tur medfört en klart ökad börda på länsstyrelsen att utreda planerade Natura 2000 noggrant och göra bedömningar kring utpekanden som beaktade påverkan på såväl pågående som eventuella tillkommande verksamheter. Det hade helt enkelt varit omöjligt att på kort varsel genomföra utpekande av Natura 2000 områden i landet på det sätt som senare skedde. Istället hade hanteringen tagit klart mera tid och krävt långt större resurser för länsstyrelserna att göra. Kostnaderna för dels utredande och kompensation till de som skulle komma att påverkas av utpekandena skulle också medföra klart ökade kostnader. Det kan även särskilt noteras att någon egentlig övergångsregel inte behövs för Bengtssons lösning eftersom det inte uppstår något egentligt före och efter reglernas införande. Fokus ligger ju i denna lösning på att utreda och bedöma områdenas lämplighet som Natura 2000

snarare än något annat. Detta kommenteras även av Bengtsson på sid. 108 med att "vad som nu sagts synes inte motivera några särskilda övergångsregler".

Sammantaget anser undertecknad att Bertil Bengtssons lösning för genomförande av förordningarna som omfattar Natura 2000 ligger närmare hur de två direktiven är skapade. Vidare har Bengtsson i sitt förslag vägt in hur en utveckling av praxis kopplade till direktiven kan komma att påverka på ett nationellt plan. Det menar undertecknad är uppenbart när man ser den lagtekniska lösningen som Bengtsson presenterade som praktiken betyder att det krävs ett gediget förarbete av staten innan beslut om Natura 2000 tas eftersom det är viktigt att allt blir rätt. För när väl beslutet är taget så är det svårt att ändra på.

Om prop. 2000/01:

Någonting hände uppenbarligen mellan det att utredningen av Bengtsson gjordes och lagstiftaren kom att skapa aktuell proposition. För i sistnämnda 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 man väljer att jämföra Natura 2000 med riksintresse (sid. 46):

"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 behövs 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”.

Införandet av den numera så kända och citerade övergångsregeln som anger att för verksamheter som pågått före 1 juli 2001 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”.

Lagstiftaren får enligt undertecknads uppfattning anses ge uttryck för en på gränsen till naiv inställning till hur Natura 2000 kan komma att påverka Sverige som land och de många verksamheter som utgör själva grundpelaren i svensk ekonomi såsom skogen, gruvorna och vattenkraften. Den sistnämnda frågan, om vattenkraften och överlag hur vattenverksamheterna kan komma att påverkas, nämns inte med ett enda ord i propositionen. Istället ligger fokus på att mer eller mindre tona ner betydelsen av Natura 2000 på ett sätt som såhär i efterhand framstår som mycket märkligt. Det är lätt att vara efterklok och lagstiftaren hade inte de många avgöranden från EU-domstolen som kommit under de senaste 10-15 åren som visar hur direktiven ska tolkas att luta sig emot. Men man hade ju från politiskt håll tillgång till Bertil Bengtssons utredning och denna borde ju rimligen ha gett anledning till försiktighet. Men så skedde som sagt inte utan propositionen synes ha gått igenom riksdagen utan några större diskussioner.

Tiden efter prop. 2000/01:

Riksdagen kom som bekant sedermera att besluta i enlighet med aktuell proposition som också trädde i kraft den 1 juli 2001. Länsstyrelserna kom därefter att mer eller mindre per omgående att få i uppdrag att öka takten i utpekande av Natura 2000 områden. Till sin hjälp i detta arbete 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”.

Hela denna del av handboken ser ut enligt följande:

Allmänt råd till 7 kap 28 a § miljöbalken

Med verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av berörda områden bör avses skötsel och förvaltning som hänger samman med bevarandet av ett Natura 2000-område. Avgörande vid bedömningen av om en åtgärd eller verksamhet omfattas av undantaget bör vara om den ingår som en del i att bidra till att upprätthålla eller återställa gynnsam bevarandestatus i området.

Från tillståndsplikten undantas dels sådana verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området (7 kap 28 a § 2 st.), dels verksamheter som har påbörjats före den 1 juli 2001 (övergångsbestämmelserna). Med verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av berörda områden avses skötsel och förvaltning som hänger samman med bevarandet av ett område. Detta innebär t.ex. att normal skötsel och förvaltning av en skogsfastighet dvs. gallring, röjning kan kräva tillstånd enligt 7 kap 28 a § om den inte ingår som en del i bevarandet av naturvärdena i Natura 2000-området. Samtidigt kan en annan avverkning vara undantagen från kravet på tillstånd om den utförs som en restaureringsåtgärd för att återskapa t.ex. en igenväxt äng eller hed. Vid osäkerhet är det lämpligt att höra med länsstyrelsen.

Det som är avgörande för om en verksamhet eller åtgärd omfattas av undantaget är om åtgärden ingår som en del i arbetet med att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för Natura 2000-områdets arter och naturtyper eller ej. Vilka åtgärder som bör utföras för detta kommer att framgå av områdets bevarandeplan. När det gäller att bedöma vilka verksamheter eller åtgärder som omfattas av de lagstadgade undantagen från tillståndsplikten får det därmed betydelse (till skillnad från när det gäller att bedöma om tillstånd bör sökas för en viss åtgärd som inte har med skötseln att göra) vad det är i Natura 2000-området som avses skyddas, eftersom skötsel och förvaltning beror på behoven hos de arter och habitat som avses skyddas. Utgångspunkten är i sådana fall att den som utför skötsel eller förvaltningsåtgärder har kännedom om området och även står i kontakt med tillsynsmyndigheten.

I avsaknad av bevarandeplaner kan de art- och naturtypsvisa vägledningarna ge ledning. Även i områden med områdesskydd kan bevarandeplanen ge annat besked än t.ex. skötselplanen då alla Natura 2000-värden kanske inte är beaktade i äldre beslut. Båda dokumenten gäller då parallellt men hanterar olika frågor. Bevarandeplanen svarar på om vad som t.ex. är känsligt i området vilket kan ha betydelse i en 7 kap 28 a § - prövning, medan reservatsbeslutet avgör om en dispens behöver sökas från föreskrifterna t.ex.

3.2.6.2 Påbörjad verksamhet

För verksamheter som har påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7

Handboken poängterar att det går att tvinga verksamheter som har tillstånd att förhålla sig till reglerna om påverkan på Natura 2000 områden även om verksamheten pågått innan 1 juli 2001 men den lösning som då måste användas är att för statlig myndighet föra talan enligt 24 kap. 3 och 5 § miljöbalken. D.v.s. återkalla tillståndet, helt eller till viss del, eller ompröva det. Båda varianterna av talan har det gemensamt att det är staten som är sökande i målet och därmed ansvarig för utredning, kostnader kopplade till processen och överlag vara ansvarig för talans förande. För omprövning på detta sätt gäller ju även den särskilda regeln i 24 kap. 9 § miljöbalken som anger att det inte får meddelas så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. De nu angivna reglerna

medförde självklart att möjligheten för länsstyrelsen eller Kammarkollegiet att föra aktuella typer av talan inte var särdeles gynnsamma så det handlar i denna del mera om en teoretisk möjlighet än en praktisk. Detta förklarar också varför det inte finns några egentliga exempel på att aktuell möjlighet har nyttjats av statens företrädare.

Effekterna av det synsätt som anges i handboken och i propositionen får enligt undertecknads uppfattning anses ha medfört att frågan om Natura 2000 och dessa områdens utpekande inte ansågs vara en speciellt stor fråga för länsstyrelserna. I de underlag som skickades ut från länsstyrelserna vid bildande av Natura 2000 eller framtagande av ny bevarandeplan anges klart och tydligt betydelsen av övergångsregeln. Nedanstående exempel är från länsstyrelsen i Kalmars kommunikering inför beslut om ny bevarandeplan för Natura 2000 områdena i länet.



LÄNSSTYRELSEN
KALMAR LÄN



NATURA 2000

FÖLJEBREV2 (2)
2005-06-17

Vad gäller i Natura 2000-områdena?

Några allmänna förutsättningar i våra Natura 2000-områden kan vara värda att åter nämna. Det finns sedan 2001 en generell bestämmelse i miljöbalken som säger att verksamhet eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver tillstånd (7 kap 28 a § miljöbalken). Tillstånd krävs dock inte för verksamheter eller åtgärder som påbörjats före den 1 juli 2001 eller för sådana som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötsel och naturvårdsförvaltning av området. För att få närmare besked om detta i ett enskilt fall kan det vara lämpligt att ta kontakt med berörd tillsynsmyndighet som är Länsstyrelsen eller vid skogsbruksåtgärder Skogsvårdsstyrelsen. Alla myndigheter som granskar verksamheter i olika sammanhang har dessutom en skyldighet att bedöma om det finns risk för påverkan på ett Natura 2000-område. Lite förenklat kan man säga att lagstiftningen idag innebär att alla möjligheter till alternativa lösningar ska vara uttömda innan en egentlig skada på ett Natura 2000-område kan accepteras.

Förklaring av några begrepp som förekommer i bevarandeplanerna

Skötselplan: Varje naturreservat har en skötselplan som reglerar hur reservatet ska skötas för att nå naturvårdsmål och syften med reservatet. För närvarande genomför länsstyrelsen också en översyn av skötselplanerna. En av anledningarna till detta är att samordna målsättningarna i skötselplanen med de målsättningar som Natura 2000-utpekandet innebär. Detta innebär samtidigt att de naturreservat som också är Natura 2000-områden kommer att ha såväl en skötselplan som en bevarandeplan.

Åtgärdsplan: Inom ramen för miljöstödsprogrammet för bevarande av betesmarker och slätterängar beslutar Länsstyrelsen om vilka marker som berättigar till en högre tilläggsersättning och fastställer då särskilda skötselvillkor i en åtgärdsplan.

Åtgärdsprogram för hotade arter: För arter som är så hotade att särskilda åtgärder behövs för att de ska överleva, ska särskilda åtgärdsprogram tas fram. Åtgärdsprogrammen innehåller konkreta och specifika åtgärder för skydd och bevarande. Programmen är i första hand underlag för myndigheter och organisationers arbete, men kan även användas av privatpersoner som engagerar sig i naturvården.

Vart kan jag vända mig om jag vill veta mer?

Vi som jobbar med Natura 2000 är beredda att svara på frågor som du kan tänkas ha kring förslaget till bevarandeplan. Ring eller skriv till: Länsstyrelsen i Kalmar län, Miljöenheten, 391 86 Kalmar

Tomas Järnetun	telefon: 0480-822 61	tomas.jarnetun@h.lst.se
Tommy Gustafsson	telefon: 0480-821 56	tommy.gustafsson@h.lst.se
Marcus Arnesson	telefon: 0480-821 50	marcus.arnesson@h.lst.se

Synsättet att Natura 2000 inte var en så stor fråga utan egentligen en form av riksintresse kan även sägas bekräftas av praxis från aktuell tid. Exempel på det sistnämnda kan sägas vara dåvarande miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts avgörande i målet M 49-01. Denna dom meddelades den 3 juli 2002 och avser Preemraffs raffinaderi i Göteborg. I domskälen anges på sid. 58:

"Regeringen har med stöd av fågeldirektivet (Rådets direktiv 79/409/EEG) föreslagit att Torsviken skall ingå i nätverket Natura 2000. Natura 2000 har tillkommit med stöd av EG:s habitat- och fågeldirektiv. Syftet med nätverket är att värna om naturtyper och livsmiljöer för de arter som EU-länderna har kommit överens om är av gemensamt intresse. Avgränsningen av området är ännu inte fastställd. Vidare finns planer på att öka vattengenomströmningen i området vilket skulle medföra ett ökat vatteninflöde från bolagets närrecipient.

Bolaget har redovisat en översiktlig bedömning av raffinaderiets påverkan på Torsviken. Den huvudsakliga påverkan utgörs enligt rapporten av utsläppet av avloppsvatten. För att kunna bedöma effekter av bolagets utsläpp krävs enligt rapporten fördjupade studier av fågelfaunan. Sådana studier bör utföras och redovisas samtidigt som övriga provotidsredovisningar vad gäller utsläpp till vatten. Den närmare utformningen av studierna bör bestämmas i samråd mellan Preem Raffinaderi AB och tillsynsmyndigheten".

Trots att det var frågan om ett Natura 2000 så krävdes således inget tillstånd utan frågan om Natura 2000 området hanteras förhållandevis kortfattat. Detta avgörande visar enligt undertecknads uppfattning just det nu anförda, vid aktuell tidpunkt d.v.s. kort efter att övergångsregeln införde svensk rätt så sågs inte Natura 2000 områdena som något annat än ett mera avancerat riksintresse. Det verkar inte ha funnits någon som vid denna tidpunkt fullt ut förstod vidden av hur Natura 2000 faktiskt fungerar och vilken enorm skillnad det är mellan ett riksintresse och Natura 2000. Inte ens naturreservat kommer i närheten vad gäller omfattningen av skyddet eftersom Natura 2000 helt och hållet relaterar till habitat för de skyddsvärda ytorna som en utgångspunkt för skyddet. Den geografiska betydelsen är i praktiken liten, det spelar mindre roll var området är markerat på kartan. Det centrala och helt avgörande är istället påverkan på de arter som omfattas av bevarandeplanen. Ett sådant synsätt har inte funnits tidigare i svensk rätt och går helt emot tankarna med naturreservat och riksintressen. Som sagt, detta har uppenbarligen gått lagstiftaren förbi och initialt verkar ingen annan heller ha reagerat på saken.

Läget idag

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. 6.2 och 6.3 i 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. Det som undertecknad dock kan sakna i dessa artiklar är en diskussion om bildandet av områdena, att detta gjordes på ett felaktigt sätt. Denna form av analys görs inte utan istället handlar artiklarna om hur EU-praxisen behöver få genomslag i svensk rätt. Som sagt, detta är inte fel i sig men det saknas en viktig komponent i form av hur områdena skapades i Sverige.

En av de praktiska effekterna av en uppenbarligen förändrad syn när det gäller Natura 2000 i allmänhet och övergångsbestämmelsen i allmänhet är att den nya versionen av handboken från

Naturvårdsverket, 2017:1 uttrycker sig på ett helt annat sätt när det kommer till övergångsregeln. 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, 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 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 eller förstå att defekten finns.

När det gäller vattenkraften och Natura 2000 inträder frågan mer och mer i de frågeställningar kopplade till äldre tillstånd och rättigheter som snurrar 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 aktuell handbok såg 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 stolen 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 ju som bekant inte fallet. För det som därefter sker är ju att omprövningarna för moderna miljövillkor lanseras från och med 2019.

Men vid införandet av dessa regler så är lagstiftaren tyvärr 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 försiktighetsåtgärder 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”.

Det nu aktuella PM:et i kombination med avgörandena från MD Vänersborg har medfört att det som många utgått från i omprövningarna, 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 vågar undertecknad påstå.

I aktuell frågeställning, om övergångsregelns påverkan på omprövningarna, ska särskilt anmärkas att NV ägnar denna fråga särskilt utrymme på sid. 8-9:

"Att en verksamhetsutövare har en av rättsordningen erkänd rättighet att bibehålla en vattenkraftsanläggning har i praxis enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken (1998:811) under lång tid inte ansetts vara samma sak som att ha ett tillstånd enligt miljöbalken att faktiskt bedriva alla delar av verksamheten. Genom införandet av 5 a § lagen om införande av miljöbalken har regeringen dock avsett att ändra tidigare rättspraxis och låta äldre rättigheter motsvara tillstånd enligt miljöbalken. Vad som inkluderas är verksamhet som bedrivs i enlighet med urminnes hävd, ett privilegiebrev eller en annan sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523). Det faktum att de äldre rättigheterna numera ska behandlas som tillstånd enligt miljöbalken talar starkt för att de numera även utgör sådana verksamheter som avses i övergångsbestämmelsen till Natura 2000. Det krävs därför normalt sett inte ett separat Natura 2000-tillstånd för dessa verksamheter. Natura 2000-frågorna kan lösas inom ramen för en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

För att en rättighet ska finnas genom urminnes hävd ska rättigheten ha uppkommit senast i början av 1880-talet. För samtliga äldre rättigheter förutsätts för att en omprövning ska vara möjlig, att verksamheten bedrivs i enlighet med vad som kan styrkas gällande vad den äldre rättigheten omfattar. Om verksamheten har ändrats i modern tid på något väsentligt sätt kan verksamheten inte i sin helhet omprövas enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Det är en bedömning som faller tillbaka på domen Sjöfartsverkets ankringsplatser. En verksamhet som bedrivs med stöd av en äldre rättighet, men inte inom ramen för vad den äldre rättigheten bedöms ge verksamhetsutövaren rätt till, bedrivs inte med stöd av något tillstånd. Av det skälet behöver ett separat Natura 2000-tillstånd sökas i dessa situationer.

Alla ändringar av verksamheter som är aktuella här ska däremot inte bedömas på samma sätt. En modernisering av verksamheten och anpassning till ny teknik kan fortfarande rymmas inom en äldre rättighet, i vart fall när det är fråga om urminnes hävd. Det gäller t.ex. situationen att turbiner för elproduktion installerats vid ett senare tillfälle i en äldre vattenverksamhet som ursprungligen uppförts för kvarndrift. För en ändring som skett efter den 1 juli 2001 är situationen avseende Natura 2000 densamma som för vattenverksamheter generellt. Det innebär att en ändring av verksamheten som skett efter detta datum ofta kräver ett separat Natura 2000-tillstånd. Bedömningen påverkas inte av att ändringen eventuellt rymms inom den äldre rättigheten och därför inte aktualiserar en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken".

Det nu aktuella avsnittet är på många sätt felaktigt, insinuant och medför att det skapas en felaktig bild av förutsättningarna som råder inom småskalig vattenkraft enligt undertecknads uppfattning. Detta i enlighet med följande.

Vad gäller första stycket i de citerade delarna så innehåller denna del rena felaktigheter som saknar stöd i den faktiska historien. En rättvisande bild av läget för de äldre rättigheterna är att de alltid, sedan tillståndsplikt infördes genom äldre vattenlagen, har haft en självklar och tydlig paritet med tillstånd meddelat enligt lag. Detta har inte varit en fråga förrän MÖD genom sina avgöranden år 2012 och 2015 gjorde andra bedömningar av de äldre rättigheternas rättskraft. Under en i sammanhanget mycket kort period, primärt mellan 2015 och 2018, gick det därför att anse att verksamheter med stöd i äldre rättighet inte hade en rättighet som var i paritet med tillstånd enligt miljöbalken.

Det nu anförda rättsläget var dock aldrig lagstiftarens avsikt. Detta framgår supertydligt om man ser till skrivningarna i prop. 2017/18:243 som ju anger att det är frågan om förtydliganden av vad som redan gäller, se sid. 110:

”Mot bakgrund av det som nu har sagts, bör det tydliggöras i lagtexten att även de äldre rättigheter som avses i 2 kap. 41 § i 1918 års vattenlag ska anses vara tillstånd enligt miljöbalken. Det görs lämpligen i miljöbalkens promulgationslag och i anslutning till den befintliga bestämmelsen i 5 §. Den bestämmelsen är utformad med en uppräkningslista av olika slags beslut som alla ska fortsätta att gälla ”om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 §” eller motsvarande”.

Vad gäller det andra stycket så är detta också frågan om felaktiga formuleringar. Det som anges ger intrycket av att den enda äldre rättighet som föreligger är urminnes hävd. Detta är självklart fel och vidare i grunden helt irrelevant. Detta då ju 5 a § lagen med införande av miljöbalken tydligt klargör att avgörande för om en äldre rättighet ska ses som i paritet med ett tillstånd eller inte är om rättigheten kan anses träffas av regeln i 2 kap. 41 § äldre vattenlagen. Denna regel lyder:

”Genom vad i detta kap. finnes föreskrivet göres ej rubbning i den rätt och frihet som är förunnad bergverk, kvarnar och fiskeverk, ej heller annan rättighet att stänga eller uppdämma vattendrag eller i övrigt förfoga över vattnet; dock vare den som njuter sådan rättighet till godo, icke fri från skyldighet att efter ty förut är i detta kap. stadgat, tåla förlust, skada eller intrång till förmån för den som äger eller vill verkställa byggnad i vatten eller till fiskets befrämjande”

Regeln är således tillämplig på alla former av äldre rättigheter som kan sägas ha de förutsättningar som anges i skrivningen. Vilket i praktiken leder till att så länge en verksamhet har pågått sedan innan äldre vattenlagen infördes år 1919 så träffas verksamheten av regeln. Hur man vill beteckna denna äldre rättighet, om man kallar det urminnes hävd eller något annat, är helt oväsentligt.

När det gäller slutsatserna i det tredje stycket så finns här glidningar i formuleringarna som inte är korrekta. Det centrala som får anses klarlagt genom praxis från MÖD och HD under de senaste 12 månaderna är att omprövning för moderna miljövillkor är möjlig att göra enbart med stöd i äldre rättighet eller dom från häradsrätt (sistnämnda kan enligt praxis även ses som ett tillstånd och inte som en äldre rättighet vilket i sammanhanget saknar praktisk betydelse). Verksamhetsutövaren har att göra det sannolikt att den äldre rättigheten föreligger, inget annat. På annat sätt kan inte praxis tolkas anser undertecknad. Vidare av intresse är ju att de äldre rättigheterna till sin natur oftast inte är specifika kring vad som avses och vad man har rätt till. En rätt till dämning och genom denna kunna nyttja kraften i vattnet är oftast vad som går att utläsa ur en äldre rättighet. Det går inte att börja vrida och vända på den äldre rättigheten för att kunna utröna huruvida viss del av verksamheten omfattas av den äldre rättigheten och det får praxis anses visa. Ur ett Natura 2000 perspektiv är det således självklart och uppenbart att alla pågående vattenverksamheter vid övergångsregelns brytdatum, d.v.s. den 1 juli 2001, omfattas av övergångsregeln. Om den aktuella vattenverksamheten pågår med grund i äldre rättighet eller tillstånd är oväsentligt. När NV inte uttrycker sig på detta sätt visar myndigheten klart och tydligt att den inte förstår de äldre rättigheterna fullt ut vilket ger skäl att ifrågasätta övriga slutsatser i aktuell del av handledningen.

Det ska slutligen anmärkas att frågan om Natura 2000 tillstånd kan endast i extrema undantagsfall vara intressant att diskutera vid äldre rättigheter även om ändringar har skett efter brytdatumet. För de ändringar som många gånger har gjorts vid denna typ av anläggningar ryms inom den äldre

rättigheten. I och med hur de äldre rättigheterna fungerar så finns en klar flexibilitet i vad som ryms i och med att det inte finns någon i dom fastslagen gräns för verksamheten. Endast om en verksamhet med stöd i äldre rättighet helt har ändrats, om verksamheten i form av damm och/eller kraftverk har flyttats till ny plats är det relevant att diskutera krav på Natura 2000 tillstånd. Det som dock tillkommer i detta läge är att man även måste beakta att vid bildandet av Natura 2000 området så låg kraftverket där det nu fortsatt ligger. Detta borde ha hanterats inom ramen för utpekandet av området men så skedde ju så klart inte med grund i vad som ovan angivets om bristerna i det svenska genomförandet av Natura 2000.

Analys av förutsättningar och konsekvenser

Enligt undertecknads uppfattning så skulle en utveckling av praxis och synsätt som är i linje med det Naturvårdsverket och MD Vänersborgs domar ger uttryck medföra att i praktiken har det gillrats en fälla för alla de verksamheter som pågår i eller i anslutning till de svenska Natura 2000 områdena. Denna fälla består i att bildandet av Natura 2000 områdena har skett utifrån premissen och informationen att pågående verksamheter inte påverkas. Varje kraftverksägare vid de olika Natura 2000 områdena har getts denna information inför inrättandet av området och därför har de kunnat bildas mer eller mindre helt utan debatt eller diskussioner. Natura 2000 är ju, ansåg man då, bara en form av riksintresse så någon faktisk påverkan handlar det inte om för alla de kraftverk och andra vattenverksamheter som pågick vid bildandet. Detta synsätt har möjliggjort för länsstyrelserna att på kort tid bilda stora mängder Natura 2000 områden i och med att några större utredningar om påverkan av bildandet inte behövdes. Några bedömningar av påverkan för pågående verksamheter och betalningar av ersättningar för bildandet av Natura 2000 områdena gjordes därför inte och nu när dessa områden sedan länge har skapats är det för sent. Områdena är behäftade med stora, genomgripande och förödande brister i och med att analysen av konsekvenser för pågående verksamheter aldrig gjordes. Kort sagt, det finns inbyggda brister i landets Natura 2000 områden som kan sägas beröra omprövningarna för moderna miljövillkor.

Den brist i den svenska implementeringen av Natura 2000 som har byggts in hade troligen aldrig uppstått om den lösning som Bertil Bengtsson föreslog hade valts. Med Bengtssons lösning hade djupare och mera noggranna analyser behövt göras av områdena som skulle utses till Natura 2000 områden och det hade troligen lett till att risken för det läge som nu råder hade minskat radikalt. Nu togs andra beslut och det ger att i grunden så är merparten, om inte alla, Natura 2000 områden som finns i landet behäftade med defekter som är svåra att se med blotta ögat. Omprövningarna för moderna miljövillkor har dock införts med regler som gör att det för myndigheter och domstolar är möjligt, och på vissa sätt kan man även säga befogat, att börja ifrågasätta övergångsregelns förenlighet med praxis från EU-domstolen. Denna möjlighet hade inte funnits vid ett mera korrekt införande som det Bertil Bengtsson föreslog men i och med den lösning som valdes så är alla pågående verksamheter i eller vid Natura 2000 områdena exponerade på ett sätt som lagstiftaren uppenbarligen inte har haft förmåga att förutse.

Det problem som nu har uppstått har således många orsaker men det mest centrala är att ingen av dessa orsaker går att härleda till verksamhetsutövarna. Det är istället helt och hållet ett problem som Sverige har lyckats skapa på egen hand och det kan därmed omöjligen vara skäligt att verksamhetsutövarna ska ta smällen för dåligt övervägd och införd lagstiftning. Detta är statens ansvar och det är därför enligt undertecknads uppfattning staten som antingen har att bekosta alla merkostnader som uppstår för Natura 2000 frågorna eller så måste man från politiskt håll snarast adressera frågeställningen och helt omarbeta reglerna kopplade till Natura 2000.



Viktor Falkenström
Advokat och delägare, Advokatbolaget Sjutton34