

# Omprövningsorganet för Vattenkraftens Miljöfond

## UTLÅTANDE

i

ärende nr 2022/01: Vattenkraftens Miljöfond ./ . Sundsvalls kommun

Fondens referensnummer: 002-20220128

Stockholm, 28 mars 2022

## Bakgrund

Vattenkraftens Miljöfond (Fonden) är ett frivilligt samarbete mellan ett antal svenska vattenkraftsaktörer som svarar för merparten av svensk vattenkraftsproduktion. Syftet med Fonden är att bidra med tilldelning av finansiella medel till utövare av Vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel i Sverige (Verksamhetsutövare) som uppfyller de kriterier som anges i Allmänna villkor för finansiering via Vattenkraftens Miljöfond Sverige AB (Allmänna villkor).

Omprövningsorganet för Vattenkraftens Miljöfond (Omprövningsorganet) har till uppgift att på begäran av Verksamhetsutövare lämna utlåtande i fråga där oenighet uppstått mellan Verksamhetsutövaren och Fonden avseende beslut från Fonden som kan begäras omprövade (Utlåtande) samt verka för enhetlig och skälig bedömning vid Fondens beslut.

Sundsvalls kommun (Verksamhetsutövaren) gjorde en föransökan den 6 december 2021 av Stångå kraftverk i Västernorrlands län med fastighetsbeteckning Forsa 1:2 till Fonden som den 10 januari 2022 avslag begäran.

Verksamhetsutövaren har begärt Omprövningsorganets omprövning av beslutet. Såväl Verksamhetsutövaren som Fonden har inkommit med yttranden till Omprövningsorganet.

## Fondens beslut

Fondens avslag har i korthet motiverats enligt följande: "Anläggningen uppfyller inte Fondens grundläggande förutsättningar för finansiering, enligt Fondens allmänna villkor 1.2 (a). Det då anläggningen inte producerar el idag och det inte kan visas att den när den påbörjades var avsedd för sådan produktion."

## Verksamhetsutövarens begäran

Verksamhetsutövaren har yrkat att Fonden ska ändra sitt beslut såtillvida att kommunen såsom verksamhetsutövare ska anses uppfylla de grundläggande förutsättningarna för finansiering.

## Fondens inställning till begäran om omprövning

Fonden har bestritt ansökan om omprövning.

### Grunder för Verksamhetsutövarens begäran

Verksamhetsutövaren har i korthet angett följande till stöd för att Fonden ska ändra sitt beslut.

Sedan lång tid tillbaka slutade verksamhetens syfte att vara kvarnverksamhet och istället har bedrivits vattenverksamhet i syfte att producera vattenkraftsel genom anläggningen. På platsen har också bedrivits annan verksamhet än ren elproduktion; t.ex. flottning, kvarn och vattenkraft. I och med de ändringar som gjorts av anläggningen genom åren bör det även anses vara visat att anläggningen har haft detta som sitt ursprungliga syfte.

I prövningen av villkoren måste det kunna vara möjligt att beakta de ändringar som genomförts i en verksamhet under årens lopp. Vid en så strikt tolkning av de allmänna villkoren som Fonden gör så riskerar många verksamheter som under lång tid producerat vattenkraftsel falla utanför området för bidrag. Utfallet skulle även kunna bli sådant att en anläggning som anlagts i syfte att producera vattenkraftsel men sedan aldrig tagits i bruk för det ändamålet faller inom ramen för stöd medan anläggningar som anpassats eller tillkommit skulle kunna falla utanför rätten till bidrag bara för att det i någon del funnits en anläggning på platsen som haft annat ursprungligt syfte än att producera vattenkraftsel.

När det gäller dammarna så har verksamheten i dessa villkorsprovats flera gånger genom åren vilket bland annat medfört att både verksamheten och förutsättningarna har ändrats under tidens gång.

Syftet med den nationella planen är att miljöanpassa även nedlagda kraftverk. För att uppnå bästa möjliga miljö- och energinytta behöver det ske på ett samordnat sätt. Den 25 juni 2020 tog regeringen beslut om prövningsgrupper och tidsplan för omprövningar av svensk vattenkraft. Stångå kraftverk omfattas av den nationella planen och ingår i prövningsgruppen för Nedre Ljungan 42\_1.

Det är länsstyrelsen som bedömer om en anmäld verksamhet uppfyller kriterierna för att ingå i den nationella planen. En verksamhet som inte omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken uppfyller inte kriterierna för att ingå i nationella planen.

Länsstyrelsen Västernorrland har bedömt att Stångå kraftverk ska omfattas av den nationella planen enligt meddelande den 3 juli 2019. Därmed är frågan redan är avgjord av rätt instans. För Stångån skulle det bli märkligt om det ska göras miljöanpassningar vid Ovensjö kraftverk och Torrsjökrafts två kraftverksanläggningar längst upp i vattensystemet, om man inte samtidigt skulle göra miljöanpassningar även vid Stångå kraftverk där det/de första vandringshindren finns.

## Grunder för Fondens inställning

Fonden har i korthet angett följande till stöd för sin inställning.

Stångå kraftverk är idag inte avsedd för produktion av el, enligt uppgift från Verksamhetsutövaren. För att uppfylla villkor 1.2 (a) och definitionen av "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" krävs då att det kan visas att verksamheten när den påbörjades var avsedd för sådan produktion.

Enligt Fonden är det Skedlodammen och den vattenverksamhet som dammen utgör som ska bedömas. Fråga är alltså om den vattenverksamhet som dammen utgör när den påbörjades var avsedd för produktion av el.

De underlag som Verksamhetsutövaren har åberopat visar inte att verksamheten när den påbörjades var avsedd för produktion av el. Snarare tyder underlagen på att dammen tidigare var en kvarndamm, och att vattenverksamheten därmed anlagts med ett annat syfte.

Det är riktigt att det är länsstyrelserna som ska avgöra vilka verksamheter som ska omfattas av den nationella planen. Det är dock inte länsstyrelserna, utan Fonden som utifrån sina Allmänna villkor bedömer vilka verksamheter som kan erhålla finansiering från Fonden. En verksamhet är alltså inte garanterad finansiering från Fonden i och med att den omfattas av den nationella planen. Att omfattas av den nationella planen är en av flera förutsättningar som krävs för att verksamhetsutövaren ska tilldelas finansiering.

## Omprövningsorganets bedömning

### *Utgångspunkter*

Av 11 kap. 6 § miljöbalken följer att med *vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel* avses en verksamhet som innebär vattenreglering, vattenbortledning, vattenöverledning eller annan påverkan på vattnets flöde och

1. är avsedd för produktion av el genom omvandling av energin i strömmande vatten, eller
2. när verksamheten påbörjades var avsedd för sådan produktion.

I 11 kap. 27 § miljöbalken uppställs krav på moderna miljövillkor för samtliga verksamheter som omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken. Med det avses att tillståndets villkor eller bestämmelser har omprövats enligt miljöbalken genom en dom eller i ett beslut. Av 11 kap. 28 § miljöbalken följer att det ska finnas en nationell plan för dessa omprövningar.

Sådan verksamhet som följer av 11 kap. 6 § miljöbalken omfattas av den nationella planen.

I de Allmänna villkoren p. 1.2 uppställs vissa grundläggande förutsättningar för Finansiering. Ett av dessa (a) anger att Verksamhetsutövaren ska bedriva *Vattenverksamhet för*

*produktion av vattenkraftsel i Sverige*<sup>1</sup>. Ett annat (b) kräver att Verksamhetsutövaren ska vara anmäld till, omfattas av och följa den nationella planen för Moderna Miljövillkor.

Ostridigt omfattas Stångå kraftverk av den nationella planen.

Frågorna som Omprövningsorganet har att ta ställning till är (i) vilken betydelse det har att en verksamhetsutövare omfattas av den nationella planen och (ii) hur begreppet "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" ska förstås och om det kan anses att en anläggnings ursprungliga syfte har varit att bedriva vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel genom ändringar som gjorts av en anläggning genom åren.

*Vilken betydelse har den nationella planen?*

Enligt 11 kap. 27 § andra stycket 2 miljöbalken är rättsverkan av att en verksamhet omfattas av den nationella planen begränsad till att verksamheten medges undantag från skyldigheten i första stycket att ha moderna miljövillkor den 1 januari 2019 och får avvakta med prövningen för moderna miljövillkor till dess det är dags för sådan prövning enligt tidpunkt i planen. Vilken verksamhet som får bedrivas i avvaktan på uppdateringen till moderna miljövillkor regleras av det tillstånd eller den särskilda rättighet som gäller för verksamheten. Det förhållandet att en tillståndspliktig verksamhet kommit att omfattas av den nationella planen, trots att den helt saknar tillstånd eller rättighet som kan omprövas för moderna miljövillkor, kan i enlighet med detta inte anses ha någon rättsverkan i förhållande till exempelvis tillståndsplikten i 11 kap. 9 § miljöbalken (se Mark- och Miljööverdomstolens domar den 10 december 2021 i mål M 1532-20 och M 11798-19).

För Omprövningsorganet gäller samma utgångspunkt för bedömningen om en verksamhetsutövare ska anslutas till Fonden. Det innebär att även om en verksamhet omfattas av den nationella planen så innebär det inte någon rättsverkan för frågan om verksamheten ska beviljas finansiering av Fonden. Denna fråga ska istället prövas enbart i förhållande till de Allmänna villkoren. Att Länsstyrelsen har meddelat att en verksamhetsutövare omfattas av den nationella planen, innebär alltså enligt Omprövningsorganet inte per automatik att villkoren för finansiering är uppfyllda.

*Hur ska begreppet "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" i de Allmänna villkoren tolkas?*

Av de Allmänna villkoren följer att Verksamhetsutövaren ska bedriva Vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel i Sverige. Definitionen av "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" är densamma som finns i 11 kap. 6 § miljöbalken. Av första meningen i den bestämmelsen framgår att det ska vara fråga om vattenverksamhet som innebär vattenreglering, vattenbortledning, vattenöverledning eller annan påverkan på vattnets flöde. Begreppet vattenverksamhet definieras i 11 kap. 3 § miljöbalken och där stadgas bl.a. att med vattenverksamhet avses "en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge".

Av förarbetena till bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken framgår en "vattenverksamhet" är varje åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge att (se

---

<sup>1</sup> Omprövningsorganets kursivering

Prop. 2017/18:243 s. 198). Att förändra vattnets läge görs med en anläggning av något slag (t.ex. en dammanläggning, en pump, ett rör eller en turbin). För att verksamheten ska anses vara en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel förutsätts att verksamheten överensstämmer med 11 kap. 6 § punkten 1 eller 2.

I det här fallet har Verksamhetsutövaren inte gjort gällande att någon vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel bedrivs på platsen idag. Punkten 1 i 11 kap. 6 § miljöbalken är därmed inte tillämplig. Av Östersunds tingsrätts Miljödomstols deldom den 21 december 2021 i mål M 3300-18 framgår också att själva kraftverkets turbiner och turbinhus och tillhörande tub på drygt 400 meter mellan Skedlodammen och kraftverket har rivits ut.

Då återstår frågan om Verksamhetsutövaren har visat att verksamheten *när den påbörjades var avsedd för produktion av vattenkraftsel* (punkten 2 i 11 kap. 6 § miljöbalken). Avgörande är om vattenverksamheten när den påbörjades var avsedd för produktion av vattenkraftsel, t.ex. genom att dämna upp vatten i syfte att samla vattnet så att det kan ledas till en anläggning som tar vara på kraften i det strömmande vattnet. Ett exempel som anges i förarbetena till bestämmelsen (Prop. 2017/18:243 s. 199) är att det pågår dämning av vatten med en dammanläggning. Om den pågående verksamheten (dämningen) inte är avsedd för produktion av vattenkraftsel och dämningen när den påbörjades (när dammen byggdes) inte var avsedd för produktion av vattenkraftsel, ska den nu pågående dämningen inte anses vara en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Detta gäller även om dämningen (dammen) vid någon tidpunkt efter dess tillkomst har haft – men inte längre har – en sådan funktion.

Det avgörande är alltså syftet med att påbörja verksamheten, dvs. syftet med att bygga eller utforma den anläggning som den nu pågående verksamheten bedrivs med. Se också Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 4 oktober 2019 i mål M 6264-19.

Verksamhetsutövaren har angivit att den aktuella anläggningstypen är ett kraftverk med regleringsdamm. Som nämnt är det inte kraftverket i sig, utan den vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som är relevant för prövningen. Vattenverksamheten vid Stångå kraftverk är enligt Verksamhetsutövarens egen uppgift en regleringsdamm.

Verksamhetsutövaren har inte ifrågasatt att det på platsen bedrivits annan verksamhet genom åren. T.ex. framgår av Mellanbygdens vattendomstols dom den 19 december 1950 i Ans.D. 86/1945 avseende ett strömfall i Stångån att det funnits en kvarn i strömfallet sedan i vart fall år 1732.

Verksamhetsutövaren har dock pekat på att anläggningen använts för produktion av vattenkraftsel under en lång tidsperiod samt att anläggningen anpassats för denna verksamhet. Enligt Verksamhetsutövaren har anpassningarna haft sitt ursprungliga syfte kopplat till att bidra till produktionen av vattenkraftsel och inte till driften av kvarnen. Verksamhetsutövaren har alltså argumenterat för att anläggningen och den verksamhet som där bedrivits sedan länge har slutat ha sitt ursprungliga syfte i kvarnverksamhet, att verksamheten sedan lång tid är att bedriva produktion av vattenkraftsel och att det bör anses att anläggningen har haft detta som sitt ursprungliga syfte i och med de ändringar som

gjorts av anläggningen över åren. Verksamhetsutövaren har också pekat på de konsekvenser som skulle uppstå om Fondens Allmänna Villkor skulle tolkas så strikt som Fonden har gjort.

Omprövningsorganet konstaterar att Verksamhetsutövaren och Fonden är ense om att det ursprungliga syftet med att påbörja verksamheten inte var att producera vattenkraftsel, utan kvarnverksamhet. Det har dessutom ostridigt bedrivits annan verksamhet under lång tid vid anläggningen. Frågan är om ändringarna som gjorts av dammen för att producera vattenkraftsel har inneburit att anläggningen i sin ändrade form ska anses ha haft produktion av vattenkraftsel som sitt ursprungliga syfte (vilket Verksamhetsutövaren menar).

Av Länsstyrelsens meddelande att Stångå Kraftverk ska omfattas av den nationella planen framgår inte några skäl för bedömningen. Värdet av meddelandet blir därmed begränsat för Omprövningsorganets prövning.

Fonden har pekat på Havs- och Vattenmyndighetens uttalande att följande verksamheter inte omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken: "nedlagda anläggningar som initialt inte var byggda för produktion av vattenkraftsel utan för kvarndrift eller dylikt som sedan kompletterats med turbin för elektrifiering av verksamheten, oavsett om stora ombyggnationer har genomförts som har haft vattenkraftsproducerande liknande egenskaper".

Omprövningsorganet tillägger att Havs- och Vattenmyndigheten i anslutning till det ovan redovisade dock också uttalar: "Det är länsstyrelsen som bedömer om den anmälda verksamheten uppfyller kriterierna för att ingå i den nationella planen. En verksamhet som inte omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken uppfyller inte kriterierna för att ingå i nationella planen."

Av praxis från miljödomstolarna följer att ändringar av en ursprunglig kvarn inte ansetts omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken i ett stort antal fall. (Se t.ex. Växjö tingsrätt Mark- och miljödomstolens dom den 16 januari 2020 i mål nr M 4114-19 angående Västra Vrams kvarn, Östersunds tingsrätt Mark- och miljödomstolens dom den 5 november 2019 i mål nr M 2177-19 angående Åflo kvarn, Växjö Tingsrätt Mark- och Miljödomstolens dom den 9 september 2019 i mål M 3319-19 angående Bringefors Kvarn & Såg, samt slutligen Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolens dom den 4 oktober 2019 i mål nr M 6264-19 angående Forsby kraftverk).

Det kan, enligt Omprövningsorganet, inte uteslutas att anpassningar av en vattenverksamhet som syftat till att förändra vattnets djup eller läge skulle kunna bedömas som ny vattenverksamhet och därmed omfattas av punkten 2 i 11 kap. 6 § miljöbalken. Att tillstånd beviljats för att anlägga och bibehålla Stångåns kraftverk i Stångån genom Jämtbygdens tingsrätt Vattendomstolens dom den 9 juli 1979 i mål 2/79 talar delvis för att det skulle kunna betraktas som en ny vattenverksamhet därefter. Detsamma gäller när tillstånd beviljades i augusti 1997 att bygga om Skedlodammen.

Av det underlag som Verksamhetsutövaren givit in framgår dock inte, enligt Omprövningsorganets bedömning, att de beslutade förändringarna medfört så stor påverkan på dämningen att verksamheten går att betrakta som en *nyttillkommen*

*vattenverksamhet (dämning) med nytt syfte.* Verksamhetsutövaren har alltså inte visat att det på platsen finns vattenverksamhet som *när den påbörjades* var avsedd för produktion av vattenkraftsel. Länsstyrelsens meddelande ger ingen ledning i frågan och förändrar inte Omprövningsorganets bedömning.

Omprövningsorganet gör därmed samma bedömning som Fonden, nämligen att Verksamhetsutövaren inte har visat att vattenverksamheten i form av regleringsdamm uppfyller de Allmänna villkoren för finansiering. Detta eftersom det inte är visat att dämningen av vatten genom dammen när den påbörjades var avsedd för elproduktion.

Sammanfattningsvis är det alltså Omprövningsorganets bedömning att Verksamhetsutövaren inte uppfyller villkoren för finansiering enligt Fondens Allmänna villkor 1.2 (a).


## Beslut

Omprövningsorganet finner inte skäl att rekommendera någon ändring av Vattenkraftens Miljöfonds beslut.

---

Bedömningen är grundad på Allmänna villkor för finansiering via Vattenkraftens Miljöfond Sverige AB reviderade 2020-09-08 och Riktlinjer för Vattenkraftens Miljöfonds omprövningsorgan fastställda av Vattenkraftens Miljöfond den 8 september 2020.

För Omprövningsorganet



Emilia Lundberg