

2017-10-02

Miljö- och energidepartementet  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[anna.josefsson@regeringskansliet.se](mailto:anna.josefsson@regeringskansliet.se)

Endast per e-post

Er referens: dnr M2017/01639/R

## Remissyttrande angående promemorian Vattenmiljö och vattenkraft

*Boliden är ett högteknologiskt metallföretag med egna gruvor och smältverk som arbetar långsiktigt med att garantera samhällets tillgång till bas- och ädelmetaller – från brytning av malm (mineraller) till produktion och leverans av högkvalitativ metall till industrin.*

*Vår produktionskapacitet är hög och bygger på erfarenhet, innovation och avancerad teknik, utvecklad i samarbete med nordiska teknik- och ingenjörsföretag. Idag arbetar cirka 5 500 personer på Boliden och verksamheten bedrivs i Sverige, Finland, Norge och Irland.*

### **1 INLEDANDE SYNPUNKTER**

Promemorian Vattenmiljö- och vattenkraft innehåller förslag till nya och ändrade regler om vattenmiljö. Vissa av förslagen är specifikt inriktade på vattenkraftssektorn, medan andra förslag kommer att träffa alla verksamhetsutövare vars verksamhet kan ha påverkan på vatten.

För Boliden är regler om vattenförvaltning och vattenmiljö av mycket stor betydelse. Företaget har många dammar, t.ex. i anslutning till gruvornas anrikningsverk. I produktionen används mycket vatten och anläggningarna släpper ut renat vatten till vattenförekomster i närheten. Vidare förutsätter ofta utvinningen av en malmyndighet att vattenförekomster ovan eller intill fyndigheten kan ledas om, fyllas ut eller tas bort. Som stor elkonsument är Boliden också indirekt berört av de förslag som rör vattenkraften.

Boliden anser att de nuvarande reglerna om vattenförvaltning inte fungerar tillfredsställande. Det huvudsakliga problemet utifrån Bolidens perspektiv är att många av de avväggnings- och undantagsmöjligheter som vattendirektivet innehåller (Europaparlamentets och rådets direktiv 200/60/EG, även kallat ramdirektivet för vatten) nästan inte tillämpas alls av vattenmyndigheterna. Det innebär att många av de miljö kvalitetskrav som hittills satts är omöjliga att uppnå eller endast kan uppnås till mycket stora kostnader för både enskilda verksamhetsutövare och samhället i stort. Därför ser Boliden med oro på de av promemorians förslag som går ut på att

---

tillståndsmyndigheten ska tvingas genomdriva dessa miljökrav i enskilda tillståndsprövningar.

Boliden instämmer i att vissa förändringar bör genomföras i svensk rätt, bl.a. till följd av Weserdomen (EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C 461/13). Men många av de förändringar som promemorian föreslår anser Boliden borde avvakta och beredas på nytt inom ramen för den översyn av vattenförvaltningen som regeringen har aviserat (dir 2017:96, Översyn av vattenförvaltningens organisation).

I det följande yttrandet kommenterar Boliden vissa delar av promemorian mer i detalj. Boliden har fokuserat på sådana förslag som kan beröra företaget särskilt. Numreringarna inom parentes nedan syftar på förslagens numrering i den remitterade promemorian.

## **2 ANGÅENDE PROMEMORIANS FÖRSLAG**

### **2.1 SKYLDIGHET ATT HA MODERNA MILJÖVILLKOR (10.1)**

Promemorian föreslår att vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor.

Boliden anser att det är en rimlig grundprincip att aktivt bedriven näringsverksamhet ska ha moderna miljökrav. För industriell verksamhet följer ett sådant krav av industriutsläppsdirektivet. Vidare arbetar de flesta företag idag med ständiga förbättringar på miljöområdet, ofta inom ramen för en certifiering. Men det är också viktigt att ta hänsyn till verksamhetsutövaras berättigade förväntningar och behovet av långsiktig förutsebarhet när det gäller stora investeringar. Omprövningarna måste också genomföras på ett sätt som inte orsakar större utredningsbörda och kostnader för verksamhetsutövarna än vad som är nödvändigt.

Boliden noterar att utredningens förslag omfattar även vattenverksamheter som *när verksamheten påbörjades* var avsedda för produktion av vattenkraftsel. Boliden anser inte att det är rimligt att anläggningar som kanske någon gång tidigare använts för vattenkraftsel ska ha samma krav på moderna miljövillkor som vattenverksamheter som används för aktiv inkomstbringande vattenkraftselproduktion. Den slutliga lagtexten bör ta hänsyn till detta.

Boliden hyser också viss oro inför hur miljöprövningssystemet ska klara av att hantera en stor mängd omprövningar.

Boliden är inte verksamt inom produktion av vattenkraftsel och kommer därför inte att kommentera detaljerna i det föreslagna omprövningssystemet.

### **2.2 NATIONELL PLAN FÖR MODERNA MILJÖVILLKOR (10.2)**

Promemorian föreslår en nationell plan för omprövningen av befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel.

För Boliden är den svenska vattenkraftselproduktionen av stor betydelse. Det är mycket viktigt för svensk industri att ha tillgång till denna förnybara, pålitliga och reglerbara energikälla. Det är därför ytterst angeläget att genomförandet av vattendirektivets krav sker på ett sätt som orsakar minsta möjliga skada på den svenska elproduktionen.

För att säkerställa minsta möjliga skada på tillgången till vattenkraftsel krävs en nationell styrning och samordning av omprövningarna av Sveriges vattenkraftsanläggningar. Styrningen och samordningen måste även omfatta fastställandet av miljömål inom vattenförvaltningen. Vattenmyndigheterna har inte den kompetens eller utformning som krävs för att göra de samhällsekonomiska avvägningar som blir nödvändiga. Boliden ställer sig därför bakom principen att det ska finnas en nationell plan för omprövningen av befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel.

Boliden avstår från att kommentera reglerna om den nationella avvägningsplanen i detalj eftersom företaget inte är direkt berört av förslaget i denna del. Boliden har dock tagit del av Svenskt Näringslivs remissvar i frågan och hoppas att regeringen ska tillmötesgå Svenskt Näringslivs synpunkter så långt som möjligt.

### **2.3 MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR VID PRÖVNING AV VERKSAMHETER SOM TILLKOMMIT PÅ LAGLIGT SÄTT (10.6)**

Promemorian föreslår att vid tillståndsprövningar av anläggningar som tillkommit på lagligt sätt ska miljökonsekvensbeskrivningen, i stället för uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjades, innehålla en beskrivning av de rådande miljöförhållandena vid tidpunkten för ansökan.

Boliden tillstyrker förslaget. Förslaget är i sak rimligt. Bolidens uppfattning är också att det överensstämmer med gällande rätt. Ett klagörande är likafullt av stort värde dels eftersom tydlig lagstiftning underlättar för verksamhetsutövare att förbereda sin ansökan, dels eftersom det undanröjer oklarheter som annars kan leda till diskussioner och skriftväxling som försenar tillståndsprövningen av angelägna projekt.

### **2.4 BÅTNADSREGELN TAS BORT (10.9)**

Promemorian föreslår att den s.k. båtnadsregeln för vattenverksamheter tas bort.

Boliden tillstyrker förslaget och instämmer i promemorians bedömning att den nuvarande regeln överlappar den tillåtlighetsbedömning som ändå ska ske enligt 2–4 kap. miljöbalken.

---

## **2.5 PRÖVNINGENS OMFATTNING OCH ÄNDRINGSTILLSTÅND (10.12)**

Promemorian föreslår att utgångspunkten för provningens omfattning ska vara densamma för vattenverksamhet som för miljöfarlig verksamhet.

Boliden avstyrker förslaget. Förslaget innebär en stor förändring av rådande miljöprovningssystem och är enligt Bolidens uppfattning inte tillräckligt väl utarbetat. Det är tänkbart att utgångspunkten för provningens omfattning gällande vattenverksamheter bör förändras. Men en sådan ändring måste i så fall kombineras med ett flertal andra regelförändringar. Bland annat måste utrymmet vidgas för att genomföra ändringar av en vattenverksamhet genom anmälan till tillsynsmyndigheten. Vidare måste det finnas en vattenförvaltning där det säkerställs att miljö kvalitetsmålen – som har en stor betydelse i tillståndsprövningarna – sätts utifrån samhällsekonomiska avvägningar där alla perspektiv beaktas i så stor utsträckning som möjligt. Promemorian föreslår en nationell plan som syftar till att omprövningar av vattenkraftsanläggningar ska kunna genomföras på ett samhällsekonomiskt rimligt sätt. Men motsvarande plan finns inte på andra områden och den föreslagna ändringen av provningens omfattning skulle drabba alla branscher. Förslaget kan möjligen beredas vidare efter den översyn av vattenförvaltningen som regeringen har aviserat.

Om utgångspunkten för provningen trots allt ändras nu, måste huvudregeln fortfarande vara att en ändring kan prövas separat genom ett avgränsat ändringstillstånd. Det finns ofta behov av att genomföra förändringar i anslutning till befintliga verksamheter, t.ex. att anlägga nya diken, att förbättra dammar eller att genomföra byggnationer eller utfyllnader i vatten. Det är viktigt att inte alla sådana projekt riskerar att leda till stora omfattande tillståndsprövningar.

## **2.6 TILLSTÅNDSPRÖVNINGARNA OCH MÖJLIGHETERNA ATT UPPFYLLA RAMDIREKTIVETS KRAV (10.14)**

Boliden instämmer i att Weserdomen bör implementeras i svensk rätt. Boliden ser också vissa behov av anpassa tillåtighetsprovningen i svensk lagstiftning för att möta vattendirektivets krav, t.ex. bör undantagsregeln i vattendirektivet för tillåtande av nya verksamheter flyttas från vattenförvaltningsförordningen (2004:660) till miljöbalken.

Det finns enligt Bolidens uppfattning många andra saker som också behöver ändras i den svenska implementeringen av vattendirektivet. När vattendirektivet implementerades var utgångspunkten att målen om ekologisk status inte skulle vara bindande i enskilda tillståndsprövningar. Svensk rätt utgick från att målen om ekologisk status var mål bland andra mål, som i en tillståndsprövning skulle vägas mot varandra i en rimlighetsavvägning inom ramen för 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken – kostnader mot miljönytta. Detta har förändrats väsentligt efter EU-domstolens uttalanden i Weserdomen om ekologisk status och försämringsförbudet. Den

---

svenska implementeringen av vattendirektivet har dock inte förändrats i övrigt, även om allt fler instanser ser behov av en sådan förändring.

Boliden anser att reglerna om tillåtlighetsprovning i svensk rätt bör skärpas i så liten omfattning som möjligt, åtminstone till dess att en översyn har gjorts av vattenförvaltning som helhet. Regelsystemet bör så snart som möjligt anpassas för att:

- ta bort onödigt detaljerade föreskrifter om klassificeringen av vattenförekomster, eller i vart fall göra sådana föreskrifter enbart vägledande,
- säkerställa att möjligheterna till undantag och samhällsekonomiska avvägningar tillvaratas fullt ut inom vattenförvaltningen
- lyfta bort uppgiften att sätta mål och normer från vattenmyndigheterna och
- göra det möjligt för tillståndsmyndigheter att direkt beakta vattendirektivets möjligheter till undantag och avvägningar när det avgörs hur hårda krav som ska ställas på en enskild verksamhetsutövare (se även avsnitt 2.6.3 nedan).

De av Boliden föreslagna förändringarna bör om möjligt genomföras redan inom ramen för nuvarande lagstiftningsärende. Det är inte rimligt att enbart skärpa reglerna om hur vattenförvaltningens krav ska genomdrivas utan att samtidigt göra om systemet för hur kraven sätts. Det skulle leda till att många befintliga verksamheter slogs ut helt i onödan.

### **2.6.1 Tillstånd till ny eller ändrad verksamhet (10.14.1)**

Promemorian föreslår att vid provning för ett nytt tillstånd och vid omprovning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att säkerställa att verksamheten bedrivs så att den inte äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet och inte heller riskerar att orsaka en otillåten försämring av vattnets status.

Boliden anser att utredningens förslag är alltför långtgående i fråga om att sätta upp hinder för tillåtligheten.

Boliden noterar att det finns flera möjliga tolkningar av Weserdomens innebörd och hänvisar i denna del till vad som anförts i Svenskt Näringslivs remissyttrande. Boliden förordar den lagtext som Svenskt Näringsliv föreslagit, som tar sikte på försämringsförbudet och som inte innebär en tudelad provning.

Boliden förordar också, liksom Svenskt Näringsliv, att försämringsprovningen sker gentemot de krav för respektive kvalitetsfaktor som följer av vattendirektivets bilaga V och inte gentemot den klassificering som följer av Havs- och Vattenmyndighetens (HaV) föreskrifter. De senare är mycket detaljerade och utformade på ett sätt som medför att enskilda parametrar kan leda till att statusen anses försämrad trots fullt fungerande ekologi. Om provningen ska ske gentemot HaV:s föreskrifter kommer det att bli näst intill omöjligt att bevisa i förväg att ingen otillåten försämring kan ske när ett stort projekt ska genomföras.

Boliden vill återigen betona att en skärpning av tillåtlighetsprövningen utifrån Weserdomen förutsätter att åtgärder vidtas för att vattendirektivets undantags- och avvägningsregler ska börja tillämpas fullt ut.

### **2.6.2 Omprövade och förnyade tillstånd (10.14.2)**

Promemorian föreslår att vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att säkerställa att verksamheten bedrivs så att den inte äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet och inte heller riskerar att orsaka en otillåten försämring av vattnets status.

Boliden avstyrker promemorians förslag. Förslaget går längre än vad Weserdomen kräver. Weserdomen handlar om ”projekt” som tillåtlighetsprövas, medan promemorians förslag träffar alla verksamheter, även befintliga. Förslaget är inte heller nödvändigt för att tillgodose kommissionens kritik rörande omprövningar. Den kritiken beaktas genom promemorians förslag om moderna miljövillkor för vattenkraften och genom befintliga omprövningsmöjligheter i övrigt.

Om omprövningssystemet ska ses över, bör det ske samtidigt som det utreds hur det ska säkerställas att vattenförvaltningen fastställer rimliga krav. Det är ett stort problem inom svensk vattenförvaltning att undantags- och avvägningsmöjligheterna inte utnyttjas fullt ut vid fastställandet av miljömål. Resultatet har blivit att många av de mål som satts i praktiken är omöjliga att uppnå. Att då skärpa lagstiftningen för att tvinga tillståndsmyndigheterna att genomdriva målen kommer att leda till att många industrier och andra samhällsnyttiga verksamheter tvingas stänga.

I detta sammanhang vill Boliden också göra ett påpekande om gränserna för omprövningen. Boliden anser att all omprövning av befintliga tillstånd, även sådan som sker i samband med en ändringsansökan, bör begränsas så att verksamheten fortfarande kan bedrivas och inte avsevärt försvåras.

### **2.6.3 Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav (10.14.3)**

Promemorian föreslår att rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte får resultera i en lägre kravnivå än vad som krävs för att säkerställa att verksamhetens bedrivande inte äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet eller riskerar att orsaka en otillåten försämring av vattnets status.

Boliden avstyrker förslaget. Förslaget är till stora delar sammankopplat med resonemanget i föregående stycke om vilka krav som ska ställas vid tillståndsprövning och omprövning och Bolidens invändningar är desamma. Framför allt anser Boliden att Sverige måste vara så återhållsamt som möjligt med att skärpa kraven

2017-10-02

---

på hur miljömålen inom vattenförvaltningen genomdrivs, innan det har säkerställts att de mål som sätts är rimliga och realistiska.

Om regeringen ändå överväger att lägga ett förslag som innebär att vattendirektivets krav ska bli styrande för vilka krav som ställs på enskilda verksamheter, är det viktigt att det verkligen är vattendirektivets kravnivå som blir styrande och inte den kravnivå som satts av vattenmyndigheten. Vattenmyndigheterna har inte den utformning eller kompetens som krävs för att de ska kunna ta tillvara alla samhällsintressen och sätta bindande miljömål, vilka i praktiken kommer att styra inte bara enskilda tillståndsprövningar utan på lång sikt även mycket av utvecklingen inom samhällsutbyggnad, industri och infrastruktur i stort. Enskilda verksamhetsutövare har inte heller någon möjlighet att få en rättslig prövning av vattenmyndighetens beslut att anta miljömål.

Av de skäl som angetts ovan måste det öppnas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att bortse från vattenmyndighetens normer och istället självt bedöma vilka krav som skulle följa av vattendirektivet och den svenska implementeringslagstiftningen. Om det t.ex. står klart att det finns förutsättningar att tillämpa mindre stränga kvalitetskrav bör tillståndsmyndigheten utgå från detta vid sättandet av villkor, även om vattenmyndigheten ännu inte beslutat om mindre stränga kvalitetskrav.

Att tillståndsmyndigheten ges möjlighet att utgå direkt från den kravnivå som följer av vattendirektivet och implementerande lagstiftning, stämmer också bäst överens med principen om en integrerad tillståndsprövning som länge tillämpats både i Sverige och inom EU. Om vattenmyndighetens normer skulle tas för givna, skulle t.ex. många lokaliseringssprövningar avgöras enbart utifrån behovet av att skydda vattenförekomster utan att detta behov kunde vägas mot andra miljöintressen. Att använda mark- och miljödomstolarna för att enbart verkställa beslut om villkorsnivåer, lokalisering eller tillåtlighet, som i praktiken redan fattas av vattenmyndigheten, vore ett dåligt utnyttjande av domstolarnas kompetens.

---

BOLIDEN

David Granberg  
Bolagsjurist  
Boliden