

Gun Åhrling-Rundström
08-677 28 12
gun.ahrling-rundstrom@energiforetagen.se
Lennart Sandebjer
08-677 26 53
lennart.sandebjer@energiforetagen.se

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft, daterad 2017-06-29

Energiföretagen Sverige ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Energibranschen investerar omkring 30–35 miljarder kronor årligen. Med rätt förutsättningar kan vi fortsätta trygga energileveranserna till hushåll, företag och samhälle - varje sekund, året om - samtidigt som vi driver på den förändring som möjliggör framtidens energisystem. Vårt mål är att; utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Energiföretagen Sverige (föreningen) har givits möjlighet att lämna synpunkter på promemorian "Vattenkraft och vattenmiljö" (Promemorian) och redogör i detta remissvar för dessa.

Sammanfattning

- Föreningen är rent generellt positiv till Promemorians inriktning, ambition och förslag. Promemorian utgör en central del i arbetet för att kunna få till stånd en politisk styrning av det statliga miljöarbetet och därmed lämpliga avvägningar och en rimlig ambitionsnivå. Vi ser dock behov av kompletteringar och förtydliganden. Föreningen framhåller särskilt att en väl fungerande vattenförvaltning utgör en förutsättning för att långsiktigt kunna värna vattenkraftens viktiga roller.
- Föreningen anser att det är viktigt att regeringen noga följer Energiöverenskommelsens uppfyllelse och ser ett behov av formaliserade kontrollstationer, där regeringen löpande har möjlighet att följa utvecklingen inom vattenförvaltningen och de enskilda prövningarna samt vid behov anpassa regelsystemet.
- Föreningen anser att den svenska vattenförvaltningen och genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten inte är ändamålsenliga och måste därför bli föremål för en grundlig översyn. Enligt föreningen ger ramdirektivets regelverk svenska myndigheter möjlighet att låta merparten av de vattenförekomster som berörs av vattenkraft utpekas som kraftigt modifierade vatten (KMV). Ramdirektivet möjliggör dessutom att berörda myndigheter kan besluta om undantag, exempelvis mindre stränga kvalitetskrav. Föreningen kan dock konstatera att vattenmyndigheternas tillämpning, som bl.a. utgår

från Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (bedömningsgrunder) och vägledning, i praktiken innebär att ett stort antal vattenförekomster med kraftverk och dammanläggningar för vattenkraftändamål hittills inte har utpekats som KMV.

- Föreningen anser att förslaget om skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten måste kompletteras så att domstolarna ges möjlighet att överpröva vattenmyndigheternas beslut.
- Föreningen stödjer den föreslagna metoden för att förse vattenkraftverksamheterna med moderna miljövillkor. Vi anser dock att alla pågående verksamheter som kan omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor ska behandlas lika, d.v.s. alla berörda verksamheter ska omprövas.
- Föreningen stödjer förslaget att det ska utarbetas en nationell plan. Vi anser dock att den ska fastställas av regeringen, vilket ger planen en högre status och ökar förutsättningarna för att planen i praktiken blir styrande.
- Föreningen ifrågasätter i vissa avseenden Promemorians tolkning av den s.k. Weserdomen. Denna tolkning riskerar att öppna för en striktare tillämpning och strängare miljökrav än vad Ramdirektivet och slutsatserna i domen egentligen motiverar. Detta kan få till följd att utbyggnad av vattenkraft i redan reglerade vattendrag inte tillåts och riskerar därmed att motverka Energiöverenskommelsens mål om effekthöjande åtgärder.

1. Inledning

Promemorian presenterar förslag som syftar till att kunna genomföra de vattenkraftrelaterade delarna av den energiöverenskommelse som träffades i juni 2016 (Energiöverenskommelsen) samt för att förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (Ramdirektivet) och genomföra de ändringar som behövs med anledning av riksdagens tillkännagivande om förutsättningar för småskalig vattenkraft.

Promemorian utgör en central del i arbetet för att kunna få till stånd en politisk styrning av det statliga miljöarbetet och en rimlig avvägning i miljöarbetet. Föreningen är rent generellt positiv till Promemorians inriktning, ambition och förslag. För att säkerställa att de vattenkraftsrelaterade delarna i Energiöverenskommelsen förverkligas framför dock föreningen ett antal synpunkter på förslagen samt behov av kompletteringar och förtydliganden. Vi framhåller särskilt att en väl fungerande vattenförvaltning utgör en förutsättning för att Promemorians förslag leder till att Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål uppfylls.

Föreningen tar ett helhetsgrepp om energifrågorna. I det sammanhanget är det särskilt betydelsefullt att förverkligandet av Energiöverenskommelsen baseras på utförliga analyser där hela energisystemet inkluderas. Föreningens remissvar inleds därför med en kort beskrivning av Energiöverenskommelsen och vår syn på denna. Därefter beskrivs vattenkraftens roll i energisystemet i dag och i framtiden. Detta följs av en sammanställning av föreningens övergripande kommentarer på Promemorian, där vi redovisar viktiga utgångspunkter och förutsättningar för att Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål ska kunna realiseras. Slutligen presenteras föreningens detaljerade synpunkter på författningsförslagen.

Förslagen i Promemorian påverkar samhället, energisystemet och flera av föreningens medlemmar på ett mycket påtagligt sätt. Vi har följt arbetet med Promemorian med stort intresse och har lämnat inspel för öka förståelsen och kunskapen i flera olika frågeställningar samt för att bidra med synpunkter. Flera av föreningens medlemmar har också fört

en dialog med miljö- och energidepartementet med anledning av den planerade branschgemensamma finansieringen av miljöåtgärder i vattenkraften ("vattenkraftens miljöfond"), som också beskrivs i Promemorian.

2. Bakgrund och övergripande synpunkter

2.1 Energiöverenskommelsen och Energikommisionens betänkande

Den blocköverskridande överenskommelse om energipolitiken som slutits mellan fem riksdagspartier var nödvändig och välkomnas av föreningen. Det skapar på flera sätt en grund för långsiktighet och förutsägbarhet för många företag i energibranschen. I Energiöverenskommelsen och Energikommisionens betänkande erkänns vattenkraftens centrala roller, vilket föreningen välkomnar. Genom Energikommisionens förslag om sänkt fastighetsskatt för vattenkraft skapas ett utrymme hos företagen att vidareutveckla vattenkraften och att investera i miljöåtgärder.

I föreningens remissvar på Energikommisionens betänkande lyfte vi också fram att det behövs politisk styrning och handling för att säkerställa att vattenkraftens roller värnas. Promemorian är en viktig del när det gäller att långsiktigt värna vattenkraften.

2.2 Vattenkraftens roller i energisystemet

Vattenkraften har funnits i Sverige i mycket lång tid och ligger bakom att vi har ett av världens bästa energisystem. Den orsakar nästan inga utsläpp av klimatgaser och ger samtidigt pålitlig energi till konkurrenskraftigt pris. Vatten från regn och snö bildar åar och älvar och vattnets rörelseenergi omvandlas till elenergi i vattenkraftverken. Vattenkraften är förnybar eftersom vattnet inte förbrukas utan hela tiden kommer tillbaka i form av nederbörd.

Det finns drygt 2 000 vattenkraftverk med tillhörande dammar i Sverige och 80 procent av elproduktionen från vattenkraften sker i Norrland. Ett av de största vattenkraftverken är Harsprånget i Luleälven som har en maximal effekt som är nästan lika stor som ett större kärnkraftblock. Många av vattenkraftverken är mindre men alla bidrar i olika grad till ett system i balans och tillgång till förnybar energi.

Vattenkraften bidrar med planerbar förnybar elproduktion och tillhandahåller både produktions- och reglerförmåga. Många av de viktiga systemtjänsterna tillhandahålls av vattenkraften och det är mycket positivt att Energikommisionen och nu även Promemorian lyfter fram betydelsen av dessa i dagens och framtidens energisystem. Dessa egenskaper kommer vara av särskild betydelse när andelen variabel elproduktion ökar. Vi vill också påminna om att vi anser att prissättningen för systemtjänster behöver utredas för att säkerställa leveranssäkerheten. Med hänsyn till vattenkraftens centrala roller är det viktigt att regeringen vid beredningen av Promemorian's förslag särskilt beaktar vattenkraftens långsiktiga förutsättningar när det gäller "fortsatt hög produktion" och "effekthöjningar i befintliga verk". Föreningen vill påpeka att investeringsbeslut för "*att möjliggöra effekthöjningar och säkerställa en långsiktig drift med moderna miljötillstånd*" även förutsätter att regelsystemet är ändamålsenligt och långsiktigt stabilt. Detta med hänsyn till investeringarnas storlek och att de oftast har mycket långa avskrivningstider.

Den förtida nedläggningen av kärnkraft fram till 2020 och en fortsatt utbyggnad av storskalig variabel elproduktion innebär ett ökat ansvar för vattenkraften att tillhandahålla effekt och systemtjänster för reglering och balansering av elsystemet. Genom nedläggning av kärnkraft tas drygt 2 800 MW planerbar installerad effekt ur systemet. Därmed blir det ännu viktigare att möjliggöra investeringar i effekthöjande åtgärder i vattenkraften och förslaget om sänkt fastighetsskatt är en av flera viktiga förutsättningar som behövs för dessa investeringar.

2.3 Viktiga utgångspunkter och förutsättningar för vattenkraften

Föreningen har tidigare framfört att Energiöverenskommelsen måste följas upp av en politisk process som säkerställer att målen rörande vattenkraften kan realiseras. Det finns ett antal utmaningar som måste uppmärksammas och löpande hanteras, vilket närmare utvecklas nedan. I den politiska processen har givetvis den föreslagna genomförandegruppen i Energikommissionens betänkande en viktig roll.

Det är viktigt att regeringen noga följer Energiöverenskommelsens uppfyllelse såväl under den kommande 20-åriga provningsperioden som därpå följande omprövningar. Detta gäller såväl värnandet av den befintliga vattenkraften som förutsättningarna att öka vattenkraftens reglerförmåga. Vi ser ett behov av formaliserade kontrollstationer, där regeringen löpande har möjlighet att följa utvecklingen inom vattenförvaltningen och de enskilda provningarna och vid behov anpassa regelsystemet.

Förutsättningarna för "vattenkraftens miljöfond" behöver också säkerställas och följas upp löpande i samband med kontrollstationerna.

2.3.1 EU-rätten och svensk vattenförvaltning

Den svenska vattenförvaltningen och genomförandet av Ramdirektivet är idag inte ändamålsenliga och bör därför bli föremål för en grundlig översyn. Detta gäller såväl hur arbetet är organiserat som de föreskrifter och vägledningar som vattenmyndigheterna har som utgångspunkt för sina ställningstaganden och som därmed blir styrande för norm-sättningen. Vi vill framhålla att en väl fungerande vattenförvaltning utgör en förutsättning för att Promemorians förslag leder till att Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål kan uppfyllas. Det är därför tillfredsställande att regeringen i beslutet 2016-10-06, rörande prövning av vattenmyndigheternas förslag till Åtgärdsprogram 2015–2021, uppmärksammat behovet en översyn av tidigare ställningstaganden inom vattenförvaltningen. I regleringsbrevet för 2017 gavs sedan berörda länsstyrelser (vattenmyndigheter) ett uppdrag att göra en sådan översyn under perioden 2017-2019.

Den 15 september beslutade regeringen om utredningen "Översyn av vattenförvaltningens organisation", dir 2017:96. Föreningen välkomnar att en grundlig översyn av vattenförvaltningen görs – inte bara av organisationen utan även av föreskrifter och vägledningar som är utgångspunkt i vattenmyndigheternas ställningstaganden. En väl fungerande vattenförvaltning är en förutsättning för att uppnå Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål.

Föreningen står självklart bakom ambitionen att Sverige ska leva upp till Ramdirektivet. Medlemsföretagen har genomfört, genomför och planerar att genomföra miljöötgärder som syftar till att öka den biologiska mångfalden under förutsättning att produktions- och reglerförmåga inte påtagligt reduceras.

Föreningen vill i förhållande till EU-rätten betona att Ramdirektivet inte ställer krav på att medlemsstaterna vid antagande av åtgärdsprogram måste ställa några specifika krav på vattenkraften för att uppnå miljömålen ekologisk status eller kemisk status. Inte heller i övrigt krävs enligt Ramdirektivet att de krav som ställs på vattenkraften ska gå utöver vad som kan anses rimligt. Tvärtom förutsätter Ramdirektivet och EU-rätten att medlemsstaterna tillämpar en proportionalitetsprincip vid beslut om åtgärdsprogram så att de krav som ställs inte blir oproportionerliga eller orimliga.

Promemorians syfte är att säkerställa att Sverige lever upp till EU:s krav såsom det främst kommer till uttryck i Ramdirektivet. I Promemorian saknas en närmare analys av vilka krav i svensk rätt som faktiskt följer av Ramdirektivet och vilka Sverige själva satt upp och som kan anpassas för att beakta olika intressen.

Vidare ger direktivets regelverk svenska myndigheter möjlighet att låta merparten av de vattenförekomster som berörs av vattenkraft utpekade som kraftigt modifierade vatten (KMV). Ramdirektivet möjliggör dessutom att berörda myndigheter kan besluta om undantag.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan är det nödvändigt att, som också föreslås i promemorian, vattenmyndigheterna måste tillämpa reglerna i vattenförvaltningsförordningen fullt ut, avseende KMV-utpekande, förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav. Detta utgör ett viktigt led i att säkerställa högre kvalitet i vattenförvaltningen och att normsättningen leder till rimliga och ändamålsenliga miljövillkor.

Föreningen konstaterar att en tillämpning av Ramdirektivets undantagsregel för ny verksamhet (art. 4.7) är avgöranden för möjligheten att bygga ut effekten i energisystemet. Vi vill särskilt uppmärksamma att promemorian inte någonstans hänvisar till det enda avgörandet från EU-domstolen där art 4.7 i Ramdirektivet tillämpas, mål C-346/14 Schwarze Sulm. Enligt EU-domstolen var ett nytt kraftverk i ett utbyggt vattendrag med en årsproduktion om 15 GWh, som motsvarade 0,4 promille av den Österriska vattenkraftsproduktionen, att anse som ett allmänintresse av större vikt.

EU-domstolens avgörande ger anledning till att ifrågasätta att det enligt Promemorians beskrivning endast är möjligt att peka ut en vattenförekomst som KMV om åtgärder i den påverkande vattenkraftverksamheten innebär en betydande negativ påverkan på hela energisystemet (sid. 106 i Promemorian). Verksamheten ska således enligt Promemorian bedömas utifrån sin samhällsnytta, vilket inte är ett kriterium varken i Ramdirektivet eller i det svenska genomförandet i vattenförvaltningsförordningen. Vi noterar att Havs- och vattenmyndighetens (HaV) vägledning med avseende på vattenkraft anger att ett KMV-utpekande förutsätter att de åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status *”medför en negativ påverkan på det svenska energisystemet”*. Föreningen kan konstatera att vattenmyndigheternas tillämpning, som bl a utgår från denna vägledning, i praktiken innebär att ett stort antal vattenförekomster med kraftverk och dammanläggningar för vattenkraftändamål hittills inte har utpekats som KMV.

Vid en jämförelse med EU-domstolens avgörande rörande Schwarze Sulm framstår det som att kravet för att peka ut en vattenförekomst som KMV är strängare än kravet för att tillåta en ny fysisk förändring som försämrar den ekologiska statusen. Kriterierna för att peka ut en vattenförekomst som KMV bör bedömas utifrån de bedömningsgrunder som framgår av de riktlinjer som tagits fram inom ramen för Common Implementation Strategy, med stort utrymme för medlemsstaten att bedöma vilka vattenförekomster som är att anse som KMV.

Föreningen noterar att det på sid. 122 i Promemorian anges följande: *”I klass tre finns cirka 1 700 anläggningar med ett så litet reglerbidrag att de i ett nationellt perspektiv inte behöver föranleda att de påverkade vattnen klassificeras som kraftigt modifierade eller föranleda mindre stränga krav.”* Vi anser att denna hänvisning och slutsats ger en felaktig bild av förutsättningarna för att kunna göra ett KMV-utpekande. Reglerbidragsrapporten utgår endast från det nationella perspektivet och kan därför inte användas som motiv för att ett sådant utpekande inte är möjligt för anläggningar i rapportens klass tre.

2.3.2 Föreningens övergripande synpunkter på förslagen i Promemorian

Föreningen är som nämnts ovan rent generellt positiv till Promemorians inriktning, ambition och förslag.

Nedan presenteras föreningens övergripande synpunkter för att tillgodose syftet att kunna utveckla den svenska vattenkraften med avseende på vattenmiljö och bibehålla en

fortsatt hög leverans av el, effekt och systemtjänster från vattenkraften. Föreningen redovisar nedan i avsnitt 3 mer detaljerade synpunkter på författningsförslagen.

Moderna miljövillkor

Föreningen stödjer det föreslagna systemet för att förse vattenkraftverksamheterna med moderna miljövillkor. Föreningen anser dock att alla pågående verksamheter som kan omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor (Nationella planen), ska behandlas lika och bli föremål för ett omprövningsförfarande som förser verksamheten med moderna miljövillkor, dvs även de som i Promemorian anses sakna tillstånd.

I enlighet med vad som framförs ovan i avsnitt 2.3.1 är vattenförvaltningens normsättning direkt styrande för vilka åtgärder som krävs för att uppnå moderna miljövillkor. Vi vill därför betona att Ramdirektivets bestämmelser rörande KMV-utpekande, klassificering och normsättning måste tillämpas full ut av vattenmyndigheterna. Denna tillämpning måste ske med en ambitionsnivå som överensstämmer den Nationella planen men också beaktar samtliga berörda verksamhetsutövarers berättigade intresse av en tillämpning i överensstämmelse med Ramdirektivets intentioner.

Med hänvisning till det som framförs ovan är det viktigt att ambitionsnivån blir föremål för ett tydligt politiskt ställningstagande som ger en förutsägbarhet. Vi ser en tydlig koppling mellan ambitionsnivå och det i Promemorian (sid. 161 mitten) redovisade påståendet att det i enskilda fall inte kan uteslutas åtgärder för att uppfylla EU-rätten, som leder till negativ inverkan på reglerförmåga eller tillgång till vattenkraftsel.

Systemet med obligatorisk omprövning av samtliga verksamheter som efter prövning enligt Nationella planen har uppnått "moderna miljövillkor" leder till en onödig belastning på rättssystemet. Det finns därför skäl att överväga ett förenklat förfarande som innebär att behovet av att anpassa miljövillkoren analyseras innan en formell omprövning behöver initieras.

Föreningen ser en koppling mellan rätten till ersättning för produktionsminskning vid omprövning och behovet av att domstolen vid den första prövningen för att uppnå moderna miljövillkor, anger en tid för uppdatering av miljövillkoren som tar hänsyn till verksamhetens behov av långa avskrivningstider. Vi stödjer därför vad som anges i författningskommentaren till 22:29 MB.

Nationell plan

Föreningen stödjer förslaget att det ska utarbetas en Nationell plan enligt ovan. Vi anser dock att det bör införas en rutin som innebär att den Nationella planen eller ändringar i den fastställs av regeringen. Vi bedömer att detta förfarande ger planen högre status och ökar förutsättningarna för att planen i praktiken blir styrande för vattenförvaltningen och får avsedd tyngd i de enskilda prövningarna.

Föreningen anser att relevanta föreskrifter och vägledningar som HaV utfärdat måste uppmärksammas i arbetet med den Nationella planen och bli föremål för översyn, som syftar till att normsättningen leder till rimliga och ändamålsenliga miljövillkor samt en ambitionsnivå som harmoniserar med den Nationella planen.

Genom att Nationella planen eller ändringar i den blir föremål för regeringens granskning ökar förutsättningarna för att den nationella helhetssynen verkligen får genomslag och genomsyrar de enskilda prövningarna. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att det i Promemorian noteras ett behov av att genom Nationella planen ge anvisningar som sedan är styrande för vattenmyndigheternas bedömningar (sid 174, 2 st). Det anges dessutom att Nationella planen bör ha en utformning så att den kan utgöra ett beslutsunderlag inom vattenförvaltningen i frågor som kräver ett nationellt helhetsperspektiv. Vidare

anges i Promemorian att planen och dess avvägningar kommer att vara vägledande för de myndigheter som för talan eller yttrar sig i prövningarna.

Föreningen delar uppfattningen att planen inte ska ersätta den individuella prövningen. I denna prövning ska alla slutliga avvägningar göras, innefattande intresset rörande verksamhetens bidrag med produktionen av vattenkraftsel, intresset av att skydda den omgivande natur- och kulturmiljön samt avvägningar som rör andra enskilda som kan påverkas av verksamheten.

Föreningen vill i detta sammanhang uppmärksamma risken för konflikt mellan bevarandemål i Natura 2000-områden och sådan vattenreglering till förmån för kraftproduktion som fanns redan innan beslutet om områdesskydd. Vi anser att denna konflikt måste uppmärksammas i samband med att den Nationella planen upprättas. Inom branschen har genomförts en övergripande inventering av Natura 2000-områden som innefattar vissa vattenkraftanläggningar av betydelse för kraftsystemets produktions- och reglerförmåga. Inventeringen ger en tydlig bild av den osäkerhet som råder när det gäller att tolka bevarandeplaner för Natura 2000-områden och därmed att bedöma när god bevarandestatus är uppnådd eller vilka åtgärder som kan krävas för att uppnå sådan status. Det är således viktigt att under framtagandet av den Nationella planen uppmärksamma eventuella målkonflikter och vid behov verka för att bevarandeplaner får en tydligare utformning.

Föreningen vill framhålla att branschens aktiva deltagande är viktigt i utvecklingen av den Nationella planen och därmed kunna bidra med vår sakkunskap.

Föreslagna ändringar i syfte att uppfylla Ramdirektivet

Föreningen konstaterar att flera av förslagen i Promemorian har tagits fram med syftet att anpassa den svenska lagstiftningen till de krav som följer av Ramdirektivet och de principer som följer av den s.k. Weserdomen. Föreningen håller med om att en justering av den svenska lagstiftningen är nödvändig. Vi anser dock att förslagen i promemorian till viss del riskerar att öppna för en striktare tillämpning och strängare miljökrav än vad Ramdirektivet och slutsatserna i Weserdomen egentligen motiverar. Det är främst förslagen att ändra i 2 kap. 7 § miljöbalken i kombination med de nya bestämmelserna i 5 kap. 3 § 2 och 3 st. och 24 kap. 10 § miljöbalken som föreningen vill kommentera med anledning av de konsekvenser som förslagen kan få för bl a vattenkraften och dess utveckling (främst effektökning).

Genom Promemorian införs ett nytt begrepp "äventyra" som inte återfinns inom EU-rätten eller tidigare svensk lagstiftningstradition. Föreningen konstaterar att Promemorian utgår från ett domslut av EU-domstolen i ett specifikt fall för att sedan utforma ett förslag till en generell tillåtlighetsregel. Vi vill också påpeka att begreppet "äventyr" inte heller är definierat i Promemorian.

Promemorians förslag innebär att det vid tillståndsgivning för ny eller ändrad verksamhet ska göras en tvådelad prövning. En första prövning huruvida verksamheten innebär en försämring av statusen och om så inte är fallet en andra prövning huruvida verksamheten innebär att uppnåendet av miljömålet god status äventyras. Det här är enligt föreningen en missuppfattning av lydelsen i själva beslutsformuleringen i Weserdomen, som anger att tillstånd inte får lämnas till ett projekt när projektet "*kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomst status eller när projektet äventyrar uppnåendet av god status*". Av domstolens motivering av beslutet framgår att det inte är fråga om någon tvådelad prövning, utan det domstolen gör är att den tolkar begreppet försämring så att huvudsyftet med ramdirektivet för vatten inte ska äventyras.

Om konstruktionen med en tvådelad prövning skulle väljas uppkommer vidare allvarliga tolkningsproblem eftersom det föreslagna begreppet äventyra är mycket oklart och därmed svårhanterligt i praktiken. Vad som föreslås är i realiteten införandet av en stoppregel i form av en generalklausul där det inte tydligt framgår vad som aktiverar regeln. Ett, av totalt två, exempel i författningskommentaren innebär att varje ny damm i ett vattendrag ska bedömas som om vattendraget är oregerat även om vattenförekomsten redan är påverkade av regleringar. All ytterligare påverkan kommer med en sådan definition att bedömas som äventyr.

Förslaget innebär således att en ny damm i ett vattendrag där det redan finns en befintlig damm eller en effekthöjning i ett befintligt kraftverk kommer att träffas av stoppregeln. Detta riskerar att få till följd att utbyggnad av vattenkraft i redan reglerade vattendrag inte tillåts och riskerar därmed att motverka Energiöverenskommelsens mål om effekthöjande åtgärder.

Effekthöjande åtgärder i reglerade vattendrag kommer i vissa fall, även utan den tvådelade prövningen, att innebära en försämring av statusen, speciellt om HaVs nuvarande föreskrifter tillämpas vid bedömningen. Det är således viktigt att det är möjligt att tillämpa undantagsbestämmelsen för sådana åtgärder. Placeringen av undantaget i vattenförvaltningsförordningen innebär en otydlig koppling mellan stoppregel och undantag. Istället bör förbudet mot försämring och undantaget regleras i 2 kap eftersom det är frågan om en materiell tillåtlighetsregel.

2.3.3 Konsekvenser för övrig energiproduktion

Föreningen konstaterar att förslagen i Promemorian kan få konsekvenser för annan energiproduktion (såväl pågående som ny). Detta gäller verksamheter som behöver kylvatten som sedan släpps ut uppvärmt i en vattenförekomst. Även övriga förbränningsanläggningar och vindkraft kan beröras. Synpunkten avser förslagen rörande tillstånd till ny verksamhet eller ändringar (5:3 MB).

3. Detaljerade synpunkter på förslagen i PM

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Förslaget tillstyrks. Under avsnitt 2.3 ovan redovisar föreningen sin syn på det föreslagna systemet och hur väsentligt vattenförvaltningsarbetet är för utfallet av de kommande prövningarna och därmed hur den Nationella planen i praktiken får genomslag. Vattenförvaltningens normsättning är direkt styrande för vilka åtgärder som krävs för att uppnå moderna miljövillkor. Vi betonar därför att Ramdirektivets bestämmelser rörande KMV-utpekande, klassificering och normsättning måste tillämpas full ut av vattenmyndigheterna. Vi framför också i avsnitt 2.3.1 ovan synpunkter på HaVs vägledning för KMV-utpekande i vattenförekomster med vattenkraft.

10.2 Nationell plan

Förslaget tillstyrks, dock med tillägget att det bör införas en rutin som innebär att den Nationella planen eller ändringar i den fastställs av regeringen.

Under avsnitt 2.3 ovan redovisar föreningen motiven för att den Nationella planen måste bli föremål för regeringens granskning och fastställelse. Vi bedömer att detta förfarande ger planen högre status och ökar förutsättningarna för att den Nationella planen i praktiken blir styrande för vattenförvaltningen och får avsedd tyngd i de enskilda prövningarna.

10.3 Sakkunniga företräder den Nationella planen

Förslaget tillstyrks, dock med den synpunkten att föreningen inte kan se behovet av att den sakkunniges utlåtande i målet, som det anges i kommentarerna i Promemorian (sid. 126), ska innefatta förslag till villkor och bestämmelser. Vi anser att syftet med bestämmelsen, att säkerställa den Nationella planens genomslag i den enskilda prövningen, kan tillgodoses genom ett utlåtande som möjliggör att den Nationella planens avvägningar blir ett underlag för domstolens prövning. Vi anser att det rimmar illa med den sakkunniges uppdrag om utlåtandet även ska innehålla förslag rörande utformningen av enskilda miljövillkor.

10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna

Förslaget tillstyrks.

10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Förslaget tillstyrks, med kommentaren att det är bra att det tydliggörs att det inte krävs en specifik miljöbedömning vid en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor.

Vi noterar att det på sid. 129 högst upp, finns skrivningar som kan tolkas som att utrivningsalternativet alltid måste vara utrett i en ansökan om omprövning, vilket inte kan vara avsikten och därför måste förtydligas i den fortsatta beredningen.

10.4.3 Ansvar för kostnader för utredning

Föreningen tillstyrker förslaget att verksamhetsutövaren ska ansvara för att ta fram det underlag som behövs för en omprövning av en vattenverksamhet.

10.4.4 Prövningsavgift vid omprövning för moderna miljövillkor

Förslaget tillstyrks, med kommentaren att vi utgår från att prövningsavgiften motsvarar prövningsmyndighetens relevanta självkostnader.

10.4.5 Domstolskostnader som inte täcks av prövningsavgiften

Förslaget tillstyrks.

10.5 Tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen (avser verksamheter som inte anses ha ett tillstånd enligt MB eller motsvarande äldre bestämmelser)

Föreningen stödjer i och för sig förslaget men anser att alla pågående verksamheter som kan omfattas av den Nationella planen, ska behandlas lika och bli föremål för ett omprövningsförfarande som förser verksamheten med moderna miljövillkor. Vi vill som stöd för denna likabehandling hänvisa till Vattenverksamhetsutredningens analys och förslag i betänkandet "Ny tid ny prövning" (SOU 2013:69), avsnitt 6.7 och 6.8. Promemorian saknar en analys utredningens förslag. På sidan 94 i Promemorian finns en referens till Vattenverksamhetens beskrivning av äldre rättigheter (med stöd av urminnes hävd och s.k. privilegiebrev) och ett påstående att dessa inte utgör ett tillstånd enligt miljöbalken eller dess motsvarande äldre bestämmelser. Föreningen vill påpeka att detta påstående inte har stöd i Vattenverksamhetsutredningens ovan angivna betänkande, sidan 191 mitten).

10.6 Miljökonsekvensbeskrivningar vid prövning av verksamheter som kommit till på lagligt sätt

Föreningen stödjer förslagets syfte att det vid tillståndsprövning av befintliga verksamheter inte ska krävas en beskrivning av miljöförhållandena innan verksamheten påbörjas. Däremot har vi invändningar mot uttrycket "kommit till stånd eller påbörjats på ett

lagligt sätt” (6:35 2 st MB). Begreppet ”lagligt sätt” är nytt och därför måste rekvisiten beskrivas tydligt i promemorian.

Föreningen konstaterar, med hänvisning till vad som framförs ovan rörande förslaget i 10.5 och likabehandling, att bestämmelsen i 10.6 inte är aktuell för verksamheter som ska prövas enligt den Nationella planen.

10.7 Rättegångskostnader

Föreningen tillstyrker förslaget.

I likhet med vad som anges i Promemorian förutsätter vi att prövningsmyndigheten är aktiv när det gäller att tillgodose sakägarnas berättigade intressen i prövningen.

10.9 Båtnadsregeln tas bort

Förslaget att slopa nuvarande 11:6 MB tillstyrks.

10.10 Rättskraft för äldre tillstånd som anses meddelade med stöd miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser

Föreningen avstyrker förslaget. Vi ser inget behov av detta ”förtydligande” som dessutom torde leda till att de berörda tillståndens nuvarande rättskraft urholkas. Dessutom ser vi en risk att tillägget leder till ökad utredningsbörda. Oberoende av om förslaget genomförs kommer alla relevanta miljöfrågor att prövas i samband med uppgraderingen till moderna miljövillkor, således finns inget behov av tillägget ur miljösynpunkt.

Föreningen anser att det är inte är rimligt att begränsa rättskraften av äldre tillstånd genom tillägget att rättskraften endast gäller frågor som enligt det som framgår av beslutet har prövats. Vi bedömer att förslaget kan leda till omfattande rättsförluster för tillståndshavarna. Vi vill också uppmärksamma om att förslaget träffar merparten av den svenska vattenkraften.

I mål enligt vattenlagarna förekom regelmässigt att olika frågor rättskraftigt avgjordes utan att det nödvändigtvis framgår av ett beslut. Detta gäller även sådana frågor som kan anses vara miljöfrågor. Exempelvis kunde en myndighet återkalla yrkanden eller avstå att föra talan om viss kompensation för inverkan på ett fiskslag eller om utförande av en viss skadeförebyggande åtgärd. I domstolsakterna framgår om det fanns sakskäl eller om resultatet var framförhandlat. Dessa förhållanden bekräftas ofta bara genom anteckningar, konstaterade i ett protokoll från en förhandling eller uppgavs i en inläga, utan att det framgår av ett formellt beslut. Dessa förfaranden förekom i olika stor omfattning i äldre kraftverks- och regleringsmål. Motsvarande hantering var vanlig även avseende skadereglering gentemot enskilda. För att avgöra vad som prövats i dessa mål är det således nödvändigt att inte bara läsa domar och formella beslut för att avgöra om en skadefråga avgjorts. Föreningen kan konstatera att för rättskraftens omfattning viktiga frågor skulle ha hanterats på ett annat sätt om man kunnat förutse den nu föreslagna förändringen.

Vi noterar att förslaget inte är kommenterat i författningskommentaren samt att dess konsekvenser inte är analyserade.

10.11 Lagligförklaring

Föreningen tillstyrker förslaget.

10.12 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Förslag 1: Införande av ändringstillstånd för vattenverksamheter (16: 2 a § MB):

Förslag 2: Införande av begreppet ”en och samma vattenverksamhet” (11:3, 2 st MB):

Förslag 1 i rutan ovan: Föreningen har inget att erinra mot syftet att jämställa vattenverksamheter med miljöfarlig verksamhet när det gäller ändringstillstånd. Däremot anser vi att detta bör ske genom ett enkelt tillägg till nuvarande 16:2 MB, exempelvis genom att orden "eller en vattenverksamhet" fogas in mellan ordet "verksamhet" och ordet "får" i paragrafens första stycke andra meningen. Vi stödjer förslaget att ändring av verksamheter som omfattas av den Nationella planen får begränsas till ett ändringstillstånd om prövning enligt Nationella planen inte påbörjats.

Föreningen anser att det av förarbetena måste framgå att prövningen inom ramen för ett ändringstillstånd endast ska omfatta miljöeffekter av den sökta åtgärden, dvs prövningen ska inte omfatta civilrättsliga frågor som redan är prövade. I annat fall riskerar prövningarna bli mycket omfattade.

Oberoende av hur förslaget slutligen utformas anser föreningen att det av förarbetena måste framgå att tillståndspliktiga underhållsåtgärder och säkerhetshöjande åtgärder ska omfattas av ändringstillstånd.

Föreningen vill också peka på att det av förarbetena bör framgå att utgångspunkten är att ändringstillstånd meddelas när verksamheten relativt nyligen har genomgått en prövning för att uppnå moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 §. Detta torde främja genomförandet av exempelvis effektökningar i befintliga vattenkraftverk.

Föreningen saknar en konsekvensanalys av förslaget med avseende på konsekvenserna för annan energiproduktion som utgör miljöfarlig verksamhet. Detta gäller verksamheter som behöver kylvatten som sedan släpps ut uppvärmt i en vattenförekomst samt förbränningsanläggningar i övrigt. Även vindkraftens utveckling kan beröras av förslaget, exempelvis för att kunna anpassa anläggningen efter den teknikutveckling som kan ha ägt rum antingen under de vanligtvis långa tillståndsprocesserna eller under perioden innan tillståndet tagits i anspråk.

Förslag 2 i rutan ovan: Föreningen har ingen erinran mot förslaget.

10.13 Rätten till ersättning vid omprövning

Föreningen har ingen erinran över förslaget.

10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet

Förslag 1: Myndighet får inte tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras "på ett sådant sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm" (5:3, 2 st MB).

Förslag 2: Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag i fråga om att tillåta nya modifieringar i en vattenförekomsts fysiska karakteristika ... (5:3 a § MB).

Gemensam kommentar rörande förslagen i avsnitt 10.14.1 (förslag 1), 10.14.2 och 10.14.3

Med hänsyn till att Promemorians tolkning av Weserdomen är styrande för utformningen och konsekvensen av förslagen i avsnitt 10.14.1 (förslag 1), 10.14.2 och 10.14.3 vill föreningen hänvisa till vad som framförs ovan under 2.3.2. Där framgår bl a att föreningen i vissa avseenden ifrågasätter Promemorians tolkning av domen och därmed utformningen och konsekvenserna av de angivna förslagen.

Föreningen avstyrker förslag 1 i rutan ovan, se kommentaren ovan.

Föreningen tillstyrker förslag 2 i rutan ovan.

10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd

Förslaget: "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 orsaka en otillåten försämring av vattnets status." (5:3, 3 st MB)

För övergripande kommentarer, se punkt 10.14.1 ovan

Föreningen avstyrker förslaget, se kommentaren ovan.

10.14.3 Rimlighetsavvägningen får inte ge ett resultat som strider mot ramdirektivets krav

Förslaget: "Rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken får inte resultera i lägre ställd kravnivå än vad som följer av 5 kap. 3 § miljöbalken, dvs. får inte medföra att verksamheten tillåts bedrivas så att den äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet eller kvantitet eller riskerar orsaka en otillåten försämring av ett vattens status." (2:7, 2 st, 3 st MB)

För övergripande kommentarer, se punkt 10.14.1 ovan

Föreningen avstyrker förslaget, se kommentaren ovan.

10.14.4 Statlig kontroll av kommuners beslut om undantag

Föreningen har inget att erinra mot förslaget.

10.14.5 Behov av följdändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen

Föreningen har inget att erinra mot förslaget.

10.14.6 Skyldighet för mark- och miljödomstolen att hämta in yttrande från vattenmyndigheten

Föreningen tillstyrker att det införs en ordning enligt förslaget men anser att det i den vidare beredningen måste övervägas en komplettering med en bestämmelse som ger domstolen möjlighet att vid behov kunna överpröva de ställningstaganden som ligger till grund för ett sådant yttrande från vattenmyndigheten.

Föreningen anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att säkerställa att rimliga och ändamålsenliga miljövillkor meddelas. I avsnitt 2.3 ovan pekar vi på nuvarande brister i vattenförvaltningen och normsättningen, vilket förstärker behovet av att det finns en tydlig möjlighet till överprövning i domstol.

Det främsta motivet för domstols möjlighet att överpröva är att normsättningen i praktiken ofta träffar en enda verksamhetsutövare i den aktuella vattenförekomsten. Vi kan t ex konstatera att ett KMV-utpekande av en vattenförekomst i många fall är helt avgörande för att vattenkraftverksamhet ska kunna fortsätta bedrivas i vattenförekomsten. Om vattenmyndigheten inte gör ett KMV-utpekande får därmed detta direkt effekt för den enskilde kraftverksägaren. I enlighet med rättssäkerhetsprinciper inom både svensk rätt och EU-rätt bör denne således kunna få ett sådant beslut prövat.

Vi anser vidare att det är logiskt att domstol ges en möjlighet att överpröva. Detta eftersom domstols beslut att meddela undantag, med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 4:11 i vattenförvaltningsförordningen, de facto kan innebära att normsättningen ändras. Att domstolens beslut om undantag sedan måste följas av relevanta beslut inom vattenförvaltningen (av vattenmyndighet) är endast en nödvändig konsekvens av systemets utformning.

10.15 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet

Förslaget avstyrks med kommentaren att det kan ifrågasättas om en möjlighet för regeringen att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått för vattenverksamheter är lämpligt. Redogörelsen i Promemorian lyfter tydligt upp de särskilda svårigheter som generella föreskrifter för vattenverksamheter medför. Bland annat nämns problematiken med hantering av sakägare och skadereglering samt det faktum att enskilda vattenmiljöer ofta är komplexa med unika egenskaper och att effekterna på ekosystemet varierar stort mellan olika vattenkraftsanläggningar. Föreningen delar Promemorians slutsats (sidan 151) "att generella föreskrifter sällan blir lämpliga för vattenkraft för produktion av el". Vi vill också påpeka att Promemorian inte redovisar något konkret exempel avseende vattenkraften, varför föreningen är högst tveksam till lämpligheten att införa den föreslagna möjligheten för regeringen att meddela generella föreskrifter.

Föreningen kan också konstatera att tidigare utredningar inte heller identifierat något konkret exempel på när en generell föreskrift är ändamålsenlig och lämplig.

10.16 Miljörapport

Förslaget tillstyrks, med följande kommentarer. Den i Promemorian på sidan 153 redovisade sammanställningen av innehållet i en kommande miljörapport, utgör en rimlig avgränsning. Vi vill dock påpeka att en miljörapport inte får bli så omfattande att den i praktiken ersätter myndigheternas skyldighet att utöva miljöövervakning. Rapporten får inte heller ha en utredande karaktär.

10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

Förslaget tillstyrks, dock med kommentaren att det är viktigt att det i förarbetena tydliggörs att den nya utformningen av bestämmelsen är redaktionell såvitt avser sammanslagningen av nuvarande första och andra stycket (i 4:6 MB) samt att de tidigare förarbetena har fortsatt giltighet för uttolkning av bestämmelsen.

Detaljsynpunkter på övriga förslag i PM

Förslag till förändringar i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

4:3 1 st, 4:9 1 st, 4:10 1 st. Föreningen tillstyrker att ordet "får" ersätts med ordet "ska". Detta utgör ett viktigt led i att säkerställa högre kvalitet i vattenförvaltningen och att normsättningen leder till rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. I avsnitt 2.3 ovan har föreningen närmare redogjort för hur väsentligt vattenförvaltningsarbetet är för utfallet av de kommande prövningarna och därmed hur den Nationella planen i praktiken får genomslag.

Energiföretagen Sverige



Pernilla Winnhed

VD