



2017-10-02

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

e-post: m.registrator@regeringskansliet.se
e-post m.remisser-energi@regeringskansliet.se

YTTRANDE FRÅN FORTUM SVERIGE AB

Yttrande avseende Miljödepartementets promemoria Vattenmiljö och vattenkraft

Huvudsakliga synpunkter

Fortum vill inledningsvis deklarerat att vi stödjer energiöverenskommelsen och initiativet till en branschgemensam finansieringslösning. Vi ser positivt på ambitionen att ta ett samlat grepp över vattenmiljö och vattenverksamheter. Det centrala måste vara att åstadkomma reella miljöförbättringar och samtidigt värna och utveckla vattenkraften. Behovet av att se över nuvarande regelverk är uppenbart, samtidigt ser vi att det nu liggande förslaget kan få långtgående konsekvenser för i stort sett alla verksamheter som påverkar vatten.

Vi är positiva till departementspromemorians förslag att upprätta en nationell plan för moderna miljövillkor. Detta förutsatt att denna omfattar de avvägningar som är nödvändiga för upprätthållande av viktiga samhällsfunktioner och därigenom kan bidra till en rationell omprövning av vattenkraftens tillstånd under den kommande tjugoårsperioden. Samtidigt är vi djupt oroade av att vattenförvaltningen som i dag uppvisar stora brister förväntas få ett helt avgörande inflytande för frågor som rör klassificering av vattenförekomster, fastställande av bindande miljö kvalitetsnormer och utformning av åtgärdsplaner.

Dagens klassificering av de vattenförekomster som Fortum påverkar skulle innebära betydande produktionsförluster. Tillsammans med krav kopplade till Natura 2000-områden kan de totala förlusterna hamna på 1,3 till 1,5 TWh för Fortum, vilket avsevärt påverkar vattenkraftens nationella reglerförmåga. Detta ska ses i ljuset av att dialogprocessen och senare även energiöverenskommelsen vilar på ett antagande om att de totala produktionsförlusterna för vattenkraften ska hållas till 1,5 TWh.

Avseende vattenkraften vilar energiöverenskommelsen på att förändringar av vattenkraften genomförs på ett sätt som säkerställer balansen mellan det framtida behovet av en effektiv vattenkraft och åtgärder för att minska dess miljöpåverkan. Det nuvarande förslaget till förändringar i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen

2017-10-02

och myndighetsinstruktioner ger inte tillräckliga garantier avseende möjligheten att upprätthålla en ur systemperspektiv effektiv kraftproduktion.

I sin nuvarande utformning kommer förslaget att leda till en situation där självständiga vattenmyndigheter, utifrån ett snävt perspektiv och bristande resurser, får ett helt avgörande inflytande över vattenkraftens framtida utveckling. Baserat på erfarenhet ser vi en tydlig risk att detta kan leda till betydande förluster av vattenkraft utan motsvarande positiv effekt i de vattenförekomster som berörs.

Fortum har låtit konsultföretaget Sweco granska hur vattenmyndigheterna arbetat med klassificering av vattenförekomster under de två sexåriga förvaltningscykler som genomförts. För Fortums del visar studien att, riktiga biologiska data för exempelvis bottenfauna saknas för 87 % av sjöar och för 85 % av vattendrag. För fisk är motsvarande siffror 81 respektive 74 %.

Granskningen visar således att bedömning och klassificering till stor del inte bygger på biologiska data utan i huvudsak utgår från kartstudier, vattenregleringsdata, generella antagande och expertbedömningar. Mot denna bakgrund förefaller det orimligt att som enligt det nu liggande förslaget ge vattenmyndigheternas bedömningar, klassificeringar och bestämmande av miljökvalitetsnormer bindande verkan i domstol. Ur rättssäkerhetsperspektiv måste det vara möjligt för mark- och miljödomstolarna att överpröva felaktiga klassificeringar och miljökvalitetsnormer

Således konstaterar Fortum att det finns fundamentala problem med dagens vattenförvaltning i ett flertal avseenden. Det handlar om resurser, kompetenser samt tolkning av uppdrag. Innan detta åtgärdats saknas förutsättningar att genomföra en effektiv och ändamålsenlig omprövning av den svenska vattenkraften. Vi förordar därför att vattenförvaltningen reformeras innan frågan om miljökvalitetsnormers bindande verkan över huvud taget kan aktualiseras.

Rimlighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet

De föreslagna förändringarna innebär att avgörande beslut (rimlighetsavvägningar) om vattenverksamheter flyttas från domstolarna till landets fem vattenmyndigheter. Detta genom att vattenmyndigheternas klassificering av vattenförekomster och åsatta miljökvalitetsnormer blir bindande för domstolarna (MB 2:7). En sådan ordning förutsätter att vattenmyndigheterna gjort en korrekt bedömning av landets samtliga cirka 26 000 vattenförekomster.

Begreppet miljökvalitetsnorm förekommer inte i ramvattendirektivet utan är ett resultat av den implementering som gjorts i Sverige. Det uttryck som finns i direktivet är miljömål. Med andra ord handlar det om att nå mer generella biologiska referensförhållanden som inte är exakt mätbara.

Mot denna bakgrund avstyrker Fortum förslagen till ändringar i MB 2 kap 7 § 2-3 st och MB 5 kap 3 §. Däremot anser Fortum att miljökvalitetsnormerna kan ges särskild tyngd i den enskilda prövningen enligt dagens gällande bestämmelser i MB 2 kap.

2017-10-02

Fortum har med sina 125 kraftverk och cirka 165 dammar direkt påverkan på 556 vattenförekomster. Av dessa har vattenmyndigheterna bara pekat ut 31% som kraftigt modifierade, KMV. Svenska Kraftnät, Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten har i en rapport om det relativa reglerbidraget (ER 2016:11) bedömt vilka kraftverk som har avgörande betydelse för effektbalansen i det svenska elsystemet. För att upprätthålla denna samhällsviktiga funktion bör enligt rapporten minst det dubbla antalet vattenförekomster, för Fortums del, pekas ut som KMV. Utöver de hänsyn som måste tas till systemkritiska anläggningar menar Fortum att det är både möjligt och rimligt att utpeka en avsevärd del av vattenkraften som KMV i enlighet med ramvattendirektivet. Detta framgår av ramvattendirektivets artikel 4 punkten 3a.

Fortum menar att vattenförvaltningens metodik inte tillnärmelsevis säkerställer en riktig bedömning av vattenförekomsternas verkliga status. Detta i kombination med vattenförvaltningens ovilja att utpeka vattenförekomster som KMV skapar en situation där det blir mycket svårt att värna och utveckla vattenkraften, genomföra ändamålsenliga miljöförbättringar och beakta andra samhällsintressen. Dagens riktlinjer avseende KMV behöver kompletteras och omarbetas för att vara i linje med energiöverenskommelsens intentioner. Detta gäller särskilt Havs- och vattenmyndighetens vägledning (2016) för utpekande av KMV och krav för att uppnå god ekologisk potential.

Även med en reformerad vattenförvaltning finns behovet av att kunna överpröva myndigheters beslut som har direkt bäring på enskilda verksamheter. Detta gäller såväl statusklassificering, bestämmande av miljö kvalitetsnorm som krav på åtgärder. Vidare måste det alltid vara möjligt för landets mark- och miljödomstolar att överpröva felaktiga beslut och bedömningar från vattenmyndigheterna. Att inte längre anförtro domstolarna med att korrigera uppenbart felaktiga beslut från andra myndigheter förefaller främmande för den svenska rättsordningen.

Promemorians förslag till ny bestämmelse i MB 22 kap 13 § om att domstolarna ska inhämta yttrande från vattenmyndigheten vid antagande om felaktig bedömning är inte tillräckligt. Fortum avstyrker därför detta förslag och föreslår istället att det införs en bestämmelse som ger domstolarna en reell möjlighet att överpröva vattenmyndigheternas beslut.

Natura 2000 kan leda till omfattande produktionsförluster

Sweco har på uppdrag av Vattenregleringsföretagen och Fortum analyserat potentiella konfliktområde mellan vattenkraften och närliggande N2000-områden. Med utgångspunkt i bevarandeplanerna för N2000-områdena och de naturtyper som identifierats samt prioriterade bevarandevärden som finns, har en bedömning gjorts av möjlig påverkan på vattenkraften.

Mål som kan hänföras till vattenreglering kan resultera i konsekvenser för möjligheten att bedriva vattenkraft. Nuvarande eller ökad reglering kan utgöra ett problem i förhållande till vissa naturtyper. Målsättningen för en naturtyp beskrivs ofta att det ska vara "en naturlig hydrologisk regim". För att åstadkomma en naturlig hydrologisk

2017-10-02

vattenregim i ett N2000-område kan regleringen i en hel älv påverkas. Från myndighetshåll har sådana önskemål framförts avseende Dalälven som då i princip skulle förlora sin roll som reglerkraft i det svenska energisystemet.

Konsekvensen av målsättningar beträffande hydrologisk regim kan komma att ge en stor påverkan på vattenkraft, vattenreglering samt balans- och reglerkraft. För Fortums del kan detta leda till produktionsförluster om 1,3 - 1,5 TWh.

Det finns en problematik med att Sverige valt att peka ut N2000-områden i direkt anslutning till anläggningar som har avgörande betydelse för energisystemet. Utformning av bevarandeplaner bör därför ses över.

Definition av moderna miljövillkor

Enligt departementspromemorians förslag är moderna miljövillkor att jämställa med villkor som ej är äldre än 20 år samt att de ska vara bestämda i enlighet med MB. Det kan på goda grunder ifrågasättas om den miljöbalk som trädde i kraft år 1999 är modern i alla avseenden. Framförallt tycks den inte ge domstolar och myndigheter förutsättningar att ta hänsyn till globala miljöhot och behovet av att ställa om vårt energisystem mot 100 procent förnybarhet till år 2040. Bristerna i dagens miljölagstiftning leder till att de avvägningar som förväntas ske mellan framförallt miljö- och energiproduktion, men även andra intressen såsom kulturmiljö, rekreation, samhällsskydd och beredskap etc., inte kan förväntas ske på ett för samhället önskvärt och effektivt sätt.

Vad händer efter den inledande 20-årsperioden?

Promemorians förslag utgår från att vattenkraften under en 20-årsperiod ska genomgå en omfattande omprövning, men lämnar stora oklarheter om vad som händer därefter. Trots att de nya villkoren enligt promemorian förväntas få längre giltighet än 20 år finns det en inbyggd osäkerhet i det system som nu föreslås, vilket kan påverka möjligheterna att genomföra nödvändiga investeringar. Det handlar ofta om investeringar beräknade på 50 år eller mer för att vara lönsamma.

Möjlighet till ekonomisk kompensation för framtida inskränkningar i verksamheten till följd av tillkommande krav på miljöanpassning saknas i förslaget. Den branschgemensamma finansieringslösning som nu sätts upp täcker endast den första perioden. Tanken att verksamhetsutövare i framtiden ska tåla omfattande inskränkningar, och i vissa fall utrivningar, utan rätt till ersättning förefaller orimlig både ur ett verksamhets- och rättsstatsperspektiv.

Med hänsyn till denna osäkerhet menar Fortum att promemorians förslag i MB 24 kap 10 § 2-3 st, ska upphöra att gälla efter den inledande 20-årsperioden.

Rätt till ersättning för tredjeman?

När dammar och kraftverk tas bort och flödesregimer ändras så kommer detta i många fall leda till olägenheter för boende och de som bedriver verksamheter i ett

2017-10-02

avrinningsområde. Det kan på goda grunder antas att de som drabbas kommer att söka kompensation för exempelvis värdeminskning p.g.a. förlorade vattenspeglar, materiella skador och ändrade grundvattennivåer. Den som bedriver vattenverksamhet kan i förlängningen drabbas av både oförutsedda och omfattande skadeståndsanspråk som en konsekvens av vidtagna åtgärder för miljöanpassning. Fortum menar att rättigheter och skyldigheter måste få en tydlig reglering för att skapa förutsägbarhet.

Mål och medel för uppdatering av den svenska vattenkraften

Den energiöverenskommelse som stöds av en majoritet i den svenska riksdagen förutsätter att vattenkraften förses med moderna miljövillkor samtidigt som det ska vara möjligt att modernisera vattenkraften bl.a. genom ökat effektuttag. Vi ser en risk att förslaget i sin nuvarande utformning inte skapar det utrymme som behövs för att utveckla vattenkraften. Den nationella planen för moderna miljövillkor kan möjliggöra en sådan utveckling om den ges tillräcklig tyngd vid omprövning av villkor. Därför bör den formellt antas av regeringen.

Detaljerade synpunkter på förslagen i PM

I de frågor som inte särskilt behandlats ovan ansluter sig Fortum i huvudsak till de detaljerade synpunkterna i Energiföretagens yttrande.

Slutsatser

- Fortum tycker att miljö- och hållbarhetsfrågor är viktiga och vi stödjer ambitionen att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Detta arbete bör påbörjas snarast.
- Vad promemorians förslag kommer att leda till i praktiken är svårt att bedöma både för enskilda verksamhetsutövare och på övergripande systemnivå, exempelvis går det att fortsatt producera vattenkraft i naturliga vattenförekomster om miljökvalitetsnormen "god ekologisk status" ska uppnås?
- Vår allvarligaste kritik mot förslaget är att den rimlighetsavvägning som i dag görs av domstolarna sätts ur spel när de miljökvalitetsnormer som fastställs inom ramen för vattenförvaltningen blir direkt styrande vid tillstånds- och villkorsgivning. Detta är inte rättssäkert. Domstolarna måste även fortsättningsvis få det fulla förtroendet att besluta om tillstånd och villkor för vattenverksamheter.
- Vattenförvaltningens uppdrag och roll behöver ses över. I dagsläget finns påtagliga brister. Om miljökvalitetsnormerna framöver får en direkt styrande effekt vid prövning, bör såväl föreskrifter som vägledningar ses över. Dessutom bör myndigheternas uppdrag utökas för att säkerställa korrekta bedömningar avseende samtliga samhällsintressen som berörs vid en prövning. Utöver detta måste samverkan med berörda branscher och verksamhetsutövare förbättras.
- Nuvarande förslag till lagändringar synes leda till ett system där i princip alla former av utökad verksamhet (exempelvis effektutbyggnad) kommer kräva någon form av undantag för att kunna möjliggöras. Konsekvenserna av detta behöver utredas närmare.
- Omprövningen av vattenkraften kan inte ses som en isolerad händelse. Under de 20 år som moderna miljövillkor ska införas kommer även andra delar av

2017-10-02

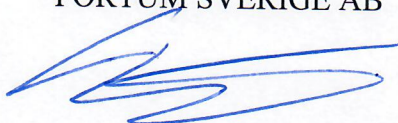
energisystemet och samhället att ställa krav på domstolar och myndigheter. Ett exempel på detta är den omfattande utbyggnad av vindkraften som förväntas ske fram till år 2040.

- På ett flertal punkter måste det klargöras vad som gäller för verksamhetsutövare efter den inledande 20-årsperioden.
- Krav som ställs utöver vad som direkt följer av ramvattendirektivet kan få stor påverkan på vattenverksamheter. Ett tydlig exempel på detta är de krav som följer av Natura 2000-områden.
- Det finns stor risk att de föreslagna förändringarna inte skapar de förutsättningar som krävs för att möta riksdagens ambitioner om miljöanpassning och utveckling av vattenkraften. Detta gäller särskilt ambitionen om att hålla eventuella förluster av vattenkraftproduktionen till 1,5 TWh för landet som helhet samt möjligheter till effektutbyggnad.

Fortum Sverige AB:s handläggare i detta ärende är Jens Bjöörn,
tel. 0702-98 41 25, e-mail: jens.bjoorn@fortum.com

Med vänlig hälsning

FORTUM SVERIGE AB



Toni Kekkinen
VD Fortum Sverige AB