



m.registrator@regeringskansliet.se

Malmö 2017-09-28

Sydkraft AB – yttrande avseende promemorian Vattenmiljö och vattenkraft (Dnr M2017/01639/R)

Vi tackar för möjligheten att yttra oss över promemorian Vattenmiljö och vattenkraft (Dnr M2017/01639/R) ("Promemorian"). Yttrandet innefattar, förutom Sydkraft ABs, även Unipers svenska bolag, Sydkraft Nuclear Power ABs, Sydkraft Hydropower ABs, Sydkraft Thermal Power ABs samt OKG ABs synpunkter. Som medlem i branschföreningen Energiföretagen Sverige har vi medverkat i arbetet med föreningens yttrande och vi ställer oss bakom detta.

Uniper är en global energikoncern. Svenska bolag inom Uniper är huvudsakligen registrerade med Sydkraft som del av firmanamnet. Vår verksamhet grundar sig på E.ONs tidigare storskaliga elproduktion. I Sverige är vi en stor elproducent för svensk basindustri, med produktionsanläggningar runt om i landet för vattenkraft, kärnkraft och naturgas samt oljeeldade kraftverk som levererar främst reservkraft.

Vi driver ett flertal vattenkraftverk i Sverige. Vattenkraften är idag landets största förnybara elproduktionskälla. Uniper är, med sitt svenska bolag Sydkraft Hydropower AB, den tredje största vattenkraftproducenten i Sverige med 76 hel- och delägda vattenkraftverk, lokaliserade från Lycksele i norr till Kristianstad i söder, med en samlad effekt på cirka 1 700 MW och en årlig leverans av ca 8 000 GWh förnybar el. Det motsvarar ca 12 % av Sveriges samlade vattenkraftproduktion.

Inledning

Vattenkraften är Sveriges överlägset största förnybara elproduktionskälla och levererar i genomsnitt 65 TWh ett normalår. Vattenkraften står för nästan hälften av Sveriges elproduktion och är tillsammans med kärnkraften basen i det svenska elsystemet. Behovet av att säkra befintlig vattenkraft är därför stort.

Genom sin unika förmåga att lagra vatten och därmed säkra att effekt finns tillgängligt när den behövs är vattenkraften mycket viktig för systemet. Vattenkraftens reglerförmåga säkerställer möjligheten att balansera efterfrågans förändringar under alla tider; vinter och sommar, vardag och helg, natt och dag samt under drifttimmen. Vattenkraften har optimerats för detta under årtionden och är den dominerande reglerresursen i det svenska kraftsystemet.

Sydkraft AB, Hans Michelsensgatan 2, 211 20 Malmö

Säte/Registered office: Skåne län, Malmö kommun
Organisationsnummer/Registered Number of the company: 559012-0316

Sydkraft AB – ett företag inom energiverksamheten Uniper

Mot bakgrund av tänkt utbyggnad av icke planeringsbara energikällor finns det också ett mycket stort behov av att säkerställa möjligheten till effektutbyggnad i befintliga vattenkraftanläggningar.

Promemorian innehåller i huvudsak förslag på de vattenkraftsrelaterade delarna av Energiöverenskommelsen och ett tydliggörande av det svenska genomförandet av EUs ramdirektiv ("Ramdirektivet") för vatten. Förslagen innebär att moderna miljövillkor systematiskt ska införas för vattenkraften.

Detta ska ske genom omprövning på verksamhetsutövarens initiativ. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel och behovet av miljöförbättrande åtgärder.

För helhetssynen ska det finnas en nationell plan som ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna. I Promemorian lyfts också den finansieringslösning, Vattenkraftens Miljöfond, som de större vattenkraftsbolagen arbetar med att ta fram. Det föreslås också i Promemorian bestämmelser för att uppnå EU-rätten samt de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter.

Promemorian är ett viktigt steg när det gäller att långsiktigt värna vattenkraften. Generellt är Uniper positiva till Promemorians inriktning och förslag, men för att säkerställa Energiöverenskommelsens intentioner för vattenkraften så har Uniper synpunkter på ett antal förslag samt behov av kompletteringar och förtydliganden. Unipers yttrande inleds med en sammanfattning av synpunkterna, därefter ges övergripande synpunkter på förslagen i Promemorian och avslutas sedan med mer detaljerade synpunkter på författningsförslagen.

Sammanfattning av Unipers synpunkter

- Uniper är rent generellt positiv till Promemorians inriktning och ambition.
- Uniper stödjer förslagen beträffande en nationell plan och helhetssyn.
- Uniper tillstyrker förslaget att en miljöanpassning av vattenkraften ska ske genom omprövning.
- Uniper anser att det är av central betydelse att undantagen i Ramdirektivet, inklusive utpekande av kraftigt modifierat vatten ("KMV"), används så långt det är möjligt.
- Uniper anser att förslagen i syfte att uppfylla Ramdirektivet går för långt och riskerar att försvåra en effektivisering av vattenkraften.
- Uniper anser att det är av väsentlig betydelse att domstolarna ges möjlighet att pröva vattenförvaltningens beslut i samband med enskild prövning.

Övergripande synpunkter på förslagen i Promemorian

Uniper betonar vikten av att den framtida processen utformas på ett sådant sätt att de politiska målen för vattenkraften kan genomföras. Som framgår nedan ser vi det som viktigt att regeringen fattar beslut om den nationella planen och ändringar av denna.

Det är också viktigt att det, liksom för t ex elcertifikaten, införs kontrollstationer för att säkerställa att vattenförvaltningsarbetet sammantaget leder till att de satta målen nås både på övergripande nivå och för enskilda prövningar. För att detta ska fungera är det väsentligt att möjligheter till undantag, KMV-utpekande med mera nyttjas fullt ut för att trygga de samhällsviktiga funktioner som vattenkraften bidrar med.

Enligt Promemorians förslag blir vattenförvaltningens normsättning direkt styrande för vilka åtgärder som krävs och därmed också styrande för kraven mot den enskilde verksamhetsutövaren. Tillämpningen av normsättningen måste därför ske med en ambitionsnivå som överensstämmer med den Nationella

planen. Men det måste också beaktas att denna tillämpning sker i enlighet med Ramdirektivets intentioner och, inte minst, kravet på proportionalitet.

Det är nödvändigt att vattenförvaltningen rent faktiskt tillämpar regelverket avseende KMV, tidsfrister och mindre stränga krav fullt ut. Därmed kan de krav som ställs bli både proportionerliga och rimliga. Av Energiöverenskommelsen framgår att det finns ett behov av effektutbyggnader inom befintlig vattenkraft. Ramdirektivets undantagsregel, artikel 4.7, är därför av mycket stor vikt. Här finns skäl att peka på EU-domstolens avgörande i målet C-346/14 Schwarze Sulm där ett nytt och relativt litet kraftverk (ca 15 GWh) i ett outbyggt vattendrag i Österrike ansågs vara ett allmänintresse av större vikt. Avgörandet ger anledning att ifrågasätta befintlig vägledning avseende KMV-utpekande där det som en förutsättning anges att åtgärder för att nå god ekologisk status "medför en negativ påverkan på det svenska energisystemet". Uppenbarligen bedömde EU-domstolen att åtgärden var tillåtlig, inom ramen för ett samhällsintresse av större vikt. Anläggningen torde inte ha någon betydelse för den nationella energiförsörjningen.

En grundförutsättning för att Promemorians förslag leder till att Energiöverenskommelsens vattenkraftsmål uppfylls är en väl fungerande vattenförvaltning. Uniper välkomnar därför regeringens nyligen beslutade översyn av vattenförvaltningens organisation.

Detaljerade synpunkter

Kap 10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Uniper tillstyrker förslaget.

Uniper anser dock att alla vattenkraftverksamheter som ingår i den nationella planen för moderna miljövillkor borde behandlas lika och därför bli föremål för ett och samma omprövningsförfarande, d.v.s. även de verksamheter som enligt Promemorian anses sakna tillstånd.

Uniper delar Promemorians syn i fråga om lämpligt tidsintervall för sådan omprövning som ska ske efter det att verksamheten erhållit moderna miljötillstånd. Vi vill särskilt framhålla vikten av att hänsyn tas till verksamhetens behov av långa avskrivningstider.

För ett rimligt och proportionerligt utfall av omprövningarna är det av avgörande betydelse att Ramdirektivets bestämmelser rörande KMV och undantag tillämpas fullt ut.

Kap 10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Uniper tillstyrker förslaget om att regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de provningar och omprövningar som behöver göras av vattenkraften med tillägget att den nationella planen och ändringar av denna också bör beslutas av regeringen.

Den Nationella planen ska ange en nationell helhetssyn på provningen och avspegla Energiöverenskommelsen och ges en tydlig rättslig nivå. Planen är ett centralt styrdokument för avvägning mellan energiintresset och miljöintresset så att intentionerna i Energiöverenskommelsen får genomslag vid provning av vattenkraften vid moderna miljövillkor.

Som underlag för planen ligger den nationella strategins överväganden och slutsatser om en tydlig prioritering av vattenkraftsintresset i vissa älvsträckor med utgångspunkt från det begränsande planeringsmålet om maximalt 1,5 TWh produktionsförluster under ett normalår. Slutsatserna i Rapport ER 2016:11 om vattenkraftens reglerbidrag och värde i elsystemet är också centralt för avvägningarna i den nationella planen.

Uniper delar också uppfattningen att den Nationella planen inte ska ersätta den individuella prövningen. I denna prövning skall alla slutliga avvägningar göras med beaktande av de intressen som gör sig gällande i det enskilda fallet.

Kap 10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Uniper tillstyrker förslaget men ser inget behov av att den sakkunnige ska avge utlåtande med förslag till specifika villkor och bestämmelser.

Uniper menar att syftet med bestämmelsen; att säkerställa den nationella planens genomslag i den enskilda prövningen, tillgodoses genom att planens avvägningar blir ett underlag för domstolens prövning.

Kap 10.4.1 Verksamhetsutövaren ska ansvara för att miljövillkoren är moderna

Uniper tillstyrker förslaget.

Kap 10.4.2 Miljökonsekvensbedömning

Uniper tillstyrker förslaget.

Vi noterar att det finns formuleringar i förslaget som kan tolkas som att en omprövningsansökan alltid måste innehålla ett utrivningsalternativ. Detta kan inte vara avsikten och det måste förtydligas i den fortsatta beredningen.

Kap 10.4.3 Ansvar för kostnader för utredning

Uniper tillstyrker förslaget. Vi vill dock framhålla att det för väldigt många vattenförekomster saknas relevant grunddata. Vi menar att ansvaret för insamling av dessa data i stor utsträckning vilar på myndigheterna.

Kap 10.4.4 Prövningsavgift vid omprövning för moderna miljövillkor

Uniper tillstyrker förslaget och förutsätter att prövningsavgiften är rimlig och motsvarar prövningsmyndighetens relevanta självkostnader.

Kap 10.4.5 Domstolskostnader som inte täcks av prövningsavgiften

Uniper tillstyrker förslaget.

Kap 10.5 Tillståndsprövning får vänta tills det är dags för prövning enligt den nationella planen

Uniper tillstyrker förslaget.

Som angetts under 10.1 ovan anser vi att alla vattenkraftverksamheter som ingår i den nationella planen för moderna miljövillkor borde behandlas lika och därför bli föremål för ett och samma omprövningsförfarande, d.v.s. även de verksamheter som enligt Promemorian anses sakna tillstånd.

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

Uniper tillstyrker förslaget.

Om alla vattenkraftverksamheter som ingår i den nationella planen för moderna miljövillkor behandlas lika i prövningshänseende behövs dock inte den föreslagna bestämmelsen för dessa verksamheter.

Kap 10.7 Rättegångskostnader

Uniper tillstyrker förslaget

Det är dock viktigt att prövningsmyndigheten är aktiv när det gäller att tillgodose sakägarnas berättigade intressen i prövningen.

Kap 10.9 Båtnadsregeln tas bort

Uniper tillstyrker förslaget.

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

Uniper avstyrker förslaget.

Vi ser inget behov av detta "förtydligande" som dessutom bedöms 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.

Uniper anser att det är inte 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 ibland om det fanns sakskäl eller om resultatet var framförhandlat. Dessa förhållanden bekräftas ofta bara genom anteckningar, konstaterades i ett protokoll från en förhandling eller uppgavs i en inlägga, utan att det framgår av ett formellt avskrivningsbeslut, än mindre i beslut som kan anses som beslut om prövning.

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.

Uniper kan konstatera att för rättskraftens omfattning viktiga frågor skulle ha hanterats på ett annat sätt om man kunnat förutse den nu föreslagna förändringen.

Kap 10.11 Lagligförklaring

Uniper tillstyrker förslaget.

Kap 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 ovan: Uniper 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.

Uniper anser att det av förarbetena måste framgå att prövningen inom ramen för ett ändringstillstånd endast ska omfatta miljöeffekter av den sökta åtgärden, d.v.s. prövningen ska inte omfatta civilrättsliga frågor som redan är prövade. I annat fall riskeras mycket omfattande och komplexa prövningar.

Vi anser vidare att det tydligt måste framgå av förarbetena att tillståndspliktiga underhållsåtgärder och säkerhetshöjande åtgärder ska omfattas av ändringstillstånd.

Vidare bör ett ändringstillstånd meddelas när verksamheten relativt nyligen har prövats för moderna miljövillkor. Enligt vår bedömning skulle detta främja t ex effektiviseringar i befintliga kraftverk. Uniper saknar en bedömning av förslaget med avseende på konsekvenserna för annan energiproduktion som utgör miljöfarlig verksamhet. I första hand avses verksamheter som behöver kylvatten som sedan släpps ut uppvärmt i en vattenförekomst. 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 ovan: Uniper har ingen erinran mot förslaget.

Kap 10.13 Rätten till ersättning vid omprövning

Uniper tillstyrker förslaget.

Kap 10.14.1 Tillstånd till en ny eller ändrad verksamhet

Kap 10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd

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

Förslagen i kap 10.14.1 – 10.14.3 kommenteras gemensamt.

Förslaget att regeringen ska få meddela forskrifter om undantag i fråga om att tillåta nya modifieringar i en vattenförekomsts fysiska karakteristika ...(5:3 a§ MB) tillstyrks. I övrigt avstyrks förslagen.

De av Uniper avstyrkta förslagen har tagits fram med syfte att anpassa den svenska lagstiftningen till de krav som följer av Ramdirektivet och de principer som följer av den så kallade Weserdomen. Uniper delar bedömningen om att en justering av den svenska lagstiftningen är nödvändig. Vi menar dock att förslagen i Promemorian riskerar att öppna för en striktare tillämpning och strängare miljökrav än vad som motiveras av Ramdirektivet och slutsatserna i Weserdomen.

I Promemorian införs ett nytt begrepp "äventyra" som inte återfinns i EU-rätten eller tidigare svensk lagstiftningstradition. Som vi kan se definieras inte detta begrepp närmare i Promemorian.

Promemorians förslag innebär vidare att det vid tillståndsgivning för ny eller ändrad verksamhet ska göras en tvådelad prövning. En första prövning ska avse om verksamheten innebär en försämring av statusen. Om så inte är fallet ska en andra prövning göras i fråga om verksamheten innebär att

uppnåendet av en miljö kvalitetsnorm äventyras. Vi kan inte se att det finns någon grund för en sådan tvådelad prövning vare sig med stöd av Weserdomen eller i övrigt.

Som vi ser det innebär det föreslagna regelverket att det i praktiken införs en stoppregel. Det finns en sådan risk att en sådan regel kommer att allvarligt försvåra en effektivisering av vattenkraften, vilket därmed riskerar att motverka Energiöverenskommelsens mål i dessa delar.

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

Uniper 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.

Uniper anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att säkerställa att rimliga och ändamålsenliga miljövillkor meddelas.

Det främsta motivet för domstolsmöjlighet att överpröva är att normsättningen i praktiken ofta träffar en 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 domstolsbeslut 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.

Kap 10.15 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet

Uniper avstyrker förslaget då det i Promemorian inte anges något exempel på en generell föreskrift, varför vi ställer oss frågande till behovet av denna bestämmelse.

Vi kan också konstatera att tidigare utredningar som utrett frågan inte heller identifierat något konkret exempel på när en generell föreskrift skulle vara ändamålsenlig och lämplig.

Kap 10.16 Miljörapport

Förslaget tillstyrks med följande kommentar. Den i Promemorian på sidan 153 redovisade sammanställningen av innehållet i en miljörapport förefaller vara en rimlig avgränsning.

Kap 10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

Uniper tillstyrker förslaget.

Med vänliga hälsningar
Uniper i Sverige


Johan Svenningsson
VD Sydskraft AB