



Vårt datum
2017-09-29

Vår Referens
Per Everhill
per.everhill@tekniskaverken.se
013-20 83 08

Miljö-och energidepartementet

Ert datum/Your date

m.registrator@regeringskansliet.se

Er referens/Your reference

M2017/01639/R

Remissyttrande PM "Vattenmiljö och Vattenkraft" M2017/01639/R

Tekniska verken i Linköping AB önskar genom detta remissyttrande lämna förslag och synpunkter på Miljö-och energidepartementets PM "Vattenmiljö och Vattenkraft", M2017/01639/R. Avseende de delar av promemorian som inte kommenteras hänvisar vi till våra branschorganisationer Energiföretagen Sverige och Svenskt Vattens remissvar som vi stödjer.

Tekniska verken äger och driver 38 mindre vattenkraftstationer i Östergötland, Sörmland och Småland. Stationerna är byggda mellan 1906 och 1997. Tillsammans producerar Tekniska verkens vattenkraftsstationer omkring 330 GWh (miljoner kilowattimmar) under ett "normalår". Vidare äger och driver Tekniska verken VA-systemet i Linköpings kommun vilket omfattar såväl distributionsnät som vatten-och reningsverk samt en rad andra anläggningar som påverkar lokala vattenförekomster.

Generella kommentarer

- Tekniska verken är generellt positiva till promemorians inriktning, ambition och förslag. För att kunna ge svensk vattenkraft långsiktigt hållbara marknadsvillkor inom ramen för energiöverenskommelsen behöver den förses med moderna miljövillkor. Det kommer kräva en förändrad vattenlagstiftning liksom en moderniserad svensk vattenförvaltning.
- För att klara de krav som ställs på Sverige i direktivet 200/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) är det nödvändigt att anpassa och ge den svenska vattenkraften moderna miljövillkor.
- Vi vill särskilt betona vikten av att detta görs utifrån ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av miljöförbättrande åtgärder och behovet av tillgång på vattenkraftsel och reglerkraft. Det är mycket viktigt att nationella avvägningar får genomslag ner till enskilda provningar av svensk vattenkraftsverksamhet.

- Det är mycket viktigt att framtida svensk vattenförvaltning klarar av att säkerställa att planeringsmålet om maximalt 1,5 TWh totalt produktionsbortfall av vattenkraftsel på årsbasis kan hållas över tiden. Oförmåga i detta avseende kan leda till irreversibla beslut om exempelvis utrivningar som riskerar att få stor påverkan på tillgången av svensk förnybar elproduktion och reglerkraft.
- För att under den kommande 20-åriga prövningsperioden säkerställa att miljöanpassningen av svensk vattenkraft genomförs väl avvägd mot behovet av förnybar vattenkraftsproduktion bör återkommande formaliserade kontrollstationer införas där regeringen fortlöpande följer utvecklingen samt vid behov ger styrning. Detta är inte minst viktigt i syfte att säkerställa den i energiöverenskommelsen uttryckta ambitionen avseende svensk vattenkraft. I detta sammanhang är det nationella planen ett oerhört viktigt styrmedel för att säkerställa att dessa intressen tillvaratas i vattenförvaltningsarbetet och i enskilda prövningar.
- Energiöverenskommelsen lyfter särskilt behovet av ökad reglerförmåga och effektökningar i vattenkraften. En framtida moderniserad vattenförvaltning måste möjliggöra att sådana satsningar utan att bryta mot det miljöjuridiska regelverket. Med dagens regelverk är sådan förändring av verksamheten i princip omöjlig. Vattenkraftens systemnyttor på alla nivåer bör beaktas även i enskilda prövningsärenden. Lokalt kan även mindre vattenkraftverk bidra med värdefulla systemtjänster med stort samhällsekonomiskt värde. Dessa egenskaper kommer vara av stor betydelse i ett framtida energisystem med en förväntad hög andel oplanerbar elproduktion.
- Tekniska verken saknar en mer detaljerad konsekvensanalys av förslagen i Miljö- och energidepartementets PM utöver vad som påverkas av vattenkraftsverksamhet. Förslagen kommer att påverka många andra samhällsviktiga verksamheter så som exempelvis avloppsreningsverk, industriell verksamhet, stads- och vägbyggnad. Konsekvenserna för dessa verksamheter har inte beaktats i promemorian.

Angående implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG)

En av svensk vattenförvaltnings viktigaste uppgifter i närtid är säkerställa att Sverige lever upp till EU:s ramdirektiv för vatten samt att implementera energiöverenskommelsens vattenkraftsdelar i svensk lagstiftning. För att kunna uppfylla respektive dokumentets syfte är det nödvändigt att genom en genomtänkt tillämpning balansera olika intressen, exempelvis miljöintressen gentemot intresset av förnybar svensk vattenkraftsproduktion och tillhandahållande av reglerkraft. Det kräver bland annat att vattenmyndigheter i linje med Miljö- och energidepartementets förslag fullt ut utnyttjar de möjligheter i form av undantag såsom Kraftigt Modifierat Vatten (KMOV) och mindre stränga krav som medges i ramdirektivet. Ramdirektivet för vatten ställer inte krav på att medlemsstaterna måste ställa orimliga krav på vattenkraften för att uppnå miljökvalitetsnormerna god ekologisk

status respektive potential. Inte heller i övrigt krävs enligt ramdirektivet att de krav som ställs på vattenkraften ska gå utöver vad som anses rimligt utan förutsätter att medlemsstaterna tillämpar en proportionalitetsprincip vid beslut om åtgärder.

I sammanhanget spelar den så kallade "Weserdomen"¹ en viktig roll såsom styrdokument avseende tolkning kring vad som i ramdirektivet anses vara försämrad status för en vattenförekomst. Med Miljö-och energidepartementets förslag kommer ramdirektivet att överimplementeras i Sverige vilket skulle få stor påverkan på flera samhällssektorer utöver vattenkraften. Vid en prövning enligt de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 5 kap. 1 § MB föreslås bedömningen av vad som innebär en försämrad vattenstatus utgå ifrån Havs-och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer istället för de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet vilket är utgångspunkten för Weserdomen. Hav-och vattenmyndighetens föreskrifter innehåller bland annat på förhand fastställda gränsvärden för samtliga kvalitetsfaktorer och ger små möjligheter för tillämpande myndigheter att ta hänsyn till de individuella förhållandena i varje berörd vattenförekomst. De skiljer sig avsevärt från ramdirektivets bilaga V som vid tillsyn och i tillståndsärenden möjliggör rimlighetsavvägningar med betydligt större flexibilitet vid bedömning av provade vattendrags status.

För att kunna balansera miljö-och energiintressen inom ramen för energiöverenskommelsens fastställda maximala produktionsbortfall av vattenkraftsel måste alla rättsliga möjligheter att bevara tillräcklig vattenkraftsproduktion utnyttjas. Därför bör definitionerna i ramdirektivets bilaga V i högre grad vara styrande än vad som föreslår i Miljö-och energidepartementets PM. Ramdirektivet ger stora möjligheter avseende KMV -utpekande, förlängda tidsfrister och mindre stränga kvalitetskrav. Detta är särskilt relevant avseende verksamhet som innebär utsläpp av föroreningar, exempelvis avloppsreningsverk där aktuella undantag i Hav-och vattenmyndighetens föreskrifter sällan går att tillämpa. Detta kan få stora konsekvenser för exempelvis exploateringsområden med ökande befolkning där undantag från miljökvalitetsnormerna är nödvändiga för att möjliggöra tillväxt.

Vidare föreslås i Miljö-och energidepartementets förslag att berörd tillståndsmyndighet ska pröva om en verksamhet äventyrar uppnåendet av aktuell kvalitetsnorm. Detta skall ske utöver prövning avseende försämring vilket således innebär en tvådelad prövning. Varken ramdirektivet eller Weserdomen ställer krav på att ett äventyrandeförbud ska regleras i lag. Ett äventyrandeförbud är otydligt och svårtillämpat eftersom det saknas en tydlig definition av begreppet. I praktiken skulle den tvådelade prövningen kunna tillämpas såsom en stoppregel där det inte tydlig framgår vad som aktiverar regeln. Ett sådant förfarande riskerar att avsevärt försvåra nyinvesteringar i svensk vattenkraft i form av exempelvis effekthöjningar.

¹ C-461/13 *Bun Für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV./ Bundesrepublik Deutschland*

En av förutsättningarna för att kunna uppnå klara av att miljöanpassa den svenska vattenkraften inom ramen för energiöverenskommelsens maximala bortfall av vattenkraftsproduktion är att utnyttja ramdirektivet för vattens möjligheter till undantag fullt ut avseende utpekandet av vattenförekomster som är kraftigt modifierade/konstgjorda samt nyttjande av övriga undantag. I dag används möjligheten att klassificera vattenförekomster som kraftigt modifierade mycket sparsamt i Sverige. I Södra Östersjöns vattendistrikt har Vattenmyndigheten endast pekat ut 11 vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade, av totalt 1695 vattenförekomster i distriktet. Distriktet omfattar Östergötland, Jönköpings län, Kalmar län, Kronoberg, Blekinge, Gotland, Skåne, Västra Götaland, Örebro län och Södermanland. I distriktet finns en rad vattenförekomster som påverkats av människan under mycket lång tid, exempelvis Göta-och Kinda kanal, ett flertal större hamnar samt flera hundra vattenkraftverk. För att möjliggöra fortsatt vattenkraftsproduktion måste berörda vattenförekomster i allmänhet klassas såsom kraftigt modifierade vatten vilket också är möjligt enligt ramdirektivet för vatten. Med gällande föreskrifter är det i princip inte möjligt att bedriva vattenkraftsverksamhet med annan klassning än KMV. I sammanhanget är det viktigt att poängtera att ramdirektivet ställer miljökrav även på vattendrag som klassats som kraftigt modifierade som ska nå god ekologisk potential när alla rimliga åtgärder för att mildra effekten av vattenverksamheten vidtagits. Det är dock en bedömning som måste göras i varje enskilt fall utifrån aktuella förhållanden på plats.

Den nationella avvägningsplanen är av stor betydelse för svensk framtida vattenkraft. Planen bör ges stor tyng i vattenförvaltningen vilket också föreslås genom de särskilda företrädare som ska beakta planen vid domstolsprövning. Den nationella avvägningsplanen eller ändringar bör beslutas av regeringen. Genom att planen eller ändringar däri blir föremål för regeringens granskning ökar förutsättningarna för att den nationella helhetssynen på vattenkraften verkligen får genomslag i svensk vattenförvaltning. Den nationella avvägningsplanen måste bygga på samordnade avvägningar för varje avrinningsområde för att undvika suboptimerande åtgärder i enskilda vattendrag. Detta underlättar också prövande myndighets möjligheter att bedöma konsekvenser över flera samhällssektorer. Det är också viktigt att den nationella avvägningsplanen efterhand kan anpassas till förändrade förutsättningar, exempelvis vårt nationella behov av reglerkraft över tiden.

Finansiering av miljöåtgärder i vattenkraften

Tekniska verken är en av initiativtagarna till "Vattenkraftens Miljöfond", det vill säga den branschbaserade finansieringslösning som ingår som en del av energiöverenskommelsen. Tekniska verken anser att en branschfinansiering fondlösning har goda förutsättningar att bidra till den svenska vattenkraftens miljöanpassning. Detta kräver dock att följande förutsättningar är uppfyllda:

- En avvägning mellan miljöintresset och energiintresset på nationell nivå införlivas i rättssystemet som gör att införandet av moderna miljövillkor görs i förhållande till minsta möjliga förlust av förnybar vattenkraftel där det totala bortfallet

begränsas till max 2,3 procent av normalårsproduktionen eller 1,5 Terawattimmar.

- Omprövningar av anläggningar för vattenkraftsproduktion ger rationella och effektiva villkor.
- Skattelagstiftningen utformas med hänsyn till att kostnaderna för branschens uppdatering till moderna miljövillkor är en kostnad för de bolag som avser att finansiera Vattenkraftsfinansieringen och att valet att kanalisera betalningarna via ett sådant finansieringsupplägg inte medför en dubbelbeskattning.
- Vattenkraftsbranschen påförs inget ytterligare finansierings- eller kostnadsansvar vars syfte sammanfaller med Vattenkraftsfinansieringens verksamhetsområde.

Konsekvenser för enskilda verksamhetsutövare

Miljö-och energidepartementets förslag kommer att innebära att de avvägningar som görs inom ramen för den nationella avvägningsplanen för vattenkraft, tillsammans med vattenmyndigheternas beslut inom ramen för vattenförvaltningen, blir bindande för den enskilde verksamhetsutövaren. Enligt förslaget finns ingen möjlighet för den enskilde att ta tillvara på sina rättigheter och ingen möjlighet till rättslig prövning. Detta skulle kunna få konsekvenser vid exempelvis en prövning mot EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna vilket bör beaktas av lagstiftaren.

Behovet av en förändrad vattenförvaltning

Tekniska verken vill särskilt framhålla att en väl fungerande vattenförvaltning är en förutsättning för att promemorians förslag leder till att energiöverenskommelsens vattenkraftsrelaterade mål uppfylls samtidigt som kraven i ramvattendirektivet klaras med rimlig ambitionsnivå. Det i promemorian föreslagna provningssystemet kommer att innebära en kraftig ökning av antalet vattenmål och eftersom det i flera fall kan bli frågan om långtgående åtgärder eller till och med återkallande av gällande tillstånd kan processerna blir långdragna och komplicerade. För att inte riskera att provningssystemet överbelastas och att de redan idag långa handläggningstiderna blir ännu längre behöver svenska vattenförvaltning effektiviseras och organiseras så att den är bättre rustad att hantera föreslagna förändringar. Bland annat behöver verksamhetsutövare och andra intressenter få en tydligare roll i vattenförvaltningen, både när det gäller klassificering av vattenförekomsternas status och bedömning av åtgärdsprogram. Det är inte minst viktigt för att bygga förtroende mellan vattenkraftsbranschen och vattenmyndigheterna.

Dagens svenska vattenförvaltning med 5 fristående regionala vattenmyndigheter är inte ändamålsenligt utformad för att verka inom ramen för en nationell avvägningsplan för vattenkraft. Detta kräver att det övergripande ansvaret finns hos en nationell myndighet. Vidare behöver svensk vattenförvaltning utvecklas mot att anta ett bredare anslag på vattenfrågor än enbart miljöperspektiv. Vattenverksamhet berör en rad områden kopplat till samhällsbyggnad, exempelvis jordbruk, turism, kulturhistoria. Detta kräver ett brett

anslag i förvaltningsverksamheten. Med avseende på dessa utmaningar är det tillfredsställande att regeringen den 15 september 2017 presenterade ett kommittédirektiv avseende översyn av vattenförvaltningens organisation.

Prövningsförfarande

- Nu gällande regler för tillstånd för vattenverksamhet innebär att det vid en ändring eller utökning av verksamheten är möjligt att endast pröva förändringen. I Miljö-och energidepartementets PM föreslås framtida prövning av ändring som regel innebära att hela verksamheten prövas. Vid ett införande av denna princip är det mycket viktigt att möjligheten till prövning av hela verksamheten inte överutnyttjas. Precis som vid prövning av miljöfarlig verksamhet bör en ändring av verksamheten endast kunna föranleda prövning av hela verksamheten om behov anses förelägga. Detta är särskilt viktigt för att kunna möjliggöra effekthöjningar i vattenkraften i linje med intentionerna i energiöverenskommelsen.
- Framtida prövningsförfarande bör innehålla möjlighet att i någon instans ompröva beslut om en vattenförekomsts miljö kvalitetsnorm. Om en vattenmyndighet klassar en vattenförekomst som naturlig finns det idag ingen möjlighet att pröva detta i domstol. I promemorian finns ett förslag om att domstol ska kunna återremittera beslut om klassning till vattenmyndigheten om det finns fog för att misstänka att den inte är korrekt. Detta kan exempelvis vara en konsekvens av att ny information framkommit. Det finns dock inget överklagandeförfarande. Domstolen borde vara den instans som fastslår vilka kvalitetskrav som skall uppnås i händelse av att det finns divergerande uppfattning kring detta. Detta bör ske med utgångspunkt från ramdirektivets bilaga V.
- Tekniska verken tillstyrker förslagen om att verksamhetsutövaren ska ansvar för att miljövillkoren är moderna samt att tillståndsprövning får vänta till det är dags för prövning enligt den nationella avvägningsplanen.
- Tekniska verken anser att alla pågående vattenkraftsverksamheter som kan omfattas av den nationella planen ska behandlas lika och bli föremål för ett omprövningsförfarande som förser verksamheten med moderna miljövillkor. Verksamheter grundade på urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter bör återges den rättskraft de historiskt haft innan införandet av miljöbalken. Ett sådant förfarande skulle innebära att dessa anläggningar inte behöver söka tillstånd och att verksamheten skulle omprövas i linje med övrig tillståndsgiven verksamhet. Detta är inte minst viktigt ur ett äganderättsperspektiv.
- Avseende den miljörapport som återkommande föreslås lämnas av verksamhetsutövaren är det viktigt att denna får rimlig omfattning.

- I Energi-och miljödepartementets PM betonas särskilt vikten av att förenkla framtidens prövningsförfarande för vattenverksamheter. För att denna ambition ska kunna realiseras behövs en reglering avseende vilka krav en myndighet kan ställa på underlag och utredningar. I avsaknad av sådan styrning finns en risk att myndigheten alltid begär in omfattande underlag även om aktuellt ärenden inte kräver Miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Denna situation uppkommer ofta i dag när det gäller miljöfarlig verksamhet. I Energiöverenskommelsen betonas vikten av ett effektivt prövningsförfarande för vattenkraftsverksamhet. Tekniska verken anser att denna aspekt inte beaktats tillräckligt i Energi-och miljödepartementets PM.

Konsekvenser för annan verksamhet än vattenkraft

Såsom energi-och miljöföretag vill Tekniska verken särskilt påpeka att Miljö-och energidepartementets förslag kommer att beröra flera verksamheter än vattenkraft liksom all svensk vatten-och avloppsverksamhet. Förslaget kommer exempelvis att påverka kraftvärmeproduktionens utsläpp till vatten. Detta bör beaktas i ljuset av energiöverenskommelsens ram om maximalt produktionsbortfall av förnybar kraft. Promemorians konsekvensutredning är i nuläget helt inriktad på vattenkraft.

Med Miljö-och energidepartementets förslag blir prövning-och tillsynsmyndigheter och domstolar skyldiga att ifrågasätta både befintliga och nya reningsverk och VA-verksamheter, även sådana som har tillstånd som omprövas. Om tillstånd oftare än tidigare ska omprövas i sin helhet när verksamheten ändras kan det få stora konsekvenser på exempelvis bostadsbyggande. En omprövning av ett reningsverk kan exempelvis utlösas om det kompletteras när befolkningen ökas vilket skulle kunna leda till omfattande projektförseningar. Det skulle också kunna handla om sammanslagningar av enskilda avlopp eller av fler mindre avloppsreningsverk till ett större och effektivare där projektet i fråga leder till totalt minskade utsläpp på bekostnad av ökad miljöpåverkan på den aktuella platsen. Sådana åtgärder omöjliggörs i princip med en strikt tillämpning av de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 5 kap. 1 § MB. Vidare kommer bli mycket komplicerade med förlängda handläggningstider som följd.

Fortsatt dialog

Tekniska verken hoppas att Miljö-och energidepartementet kommer att beakta dessa synpunkter. Vi välkomnar frågor på detta remissyttrande.

Med vänlig hälsning



Klas Gustafsson

Vice vd, Tekniska verken i Linköping AB (Publ)