

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se med
kopia till kn.nm@regeringskansliet.se

**Yttrande remiss av promemorian Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning,
Ert dnr KN2024/01642.**

Undertecknad forskare har i över 10 år studerat användningen av samhällsekonomiska konsekvensanalyser i svensk offentlig förvaltning, det som i EU sammanhang kallas Regulatory Impact Assessment, med fokus på miljö- och transportområdet. Slutsatsen av denna forskning är att detta är en metodik som inte på ett systematiskt sätt använts i svenskt lagstiftningsarbete. Här har dock en förändring nyligen genomförts genom Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar som utfärdades 2024-03-27 där nya krav tillkommit.

Men även den nya förvaltningslag som trädde i kraft den 1 juli 2018 (Förvaltningslag 2017:900) visar att Sverige avviker från det förhållningssätt som tillämpas av EU-kommissionen i avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Det handlar om proportionalitetsprincipen. Som motiv för att den nu kom till tydligt uttryck i lagen hänvisas det till Europakonventionen och det EU-rättsliga systemet. Motiveringen är också enligt prop 2016/17:180, s 62: "Enligt regeringens mening har en kodifiering i förvaltningslagen av den i praxis erkända proportionalitetsprincipen flera fördelar. För förvaltningsmyndigheterna blir det tydligare att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Ett allmänt krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras redan i första instans ger också bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen ska bli mer omsorgsfull och att besluten i ännu högre grad redan från början ska bli materiellt riktiga. Detta kan i sin tur förväntas leda till att färre beslut överklagas."

Frånvaron av konsekvensanalyser/proportionalitetsbedömningar är enligt min mening en orsak till att Sverige har överimplementerat EU direktiv. Jag har tidigare forskat om luftkvalitetsdirektivet, och har varit sekreterare i Partikelhaltsutredningen (SOU 2015:27), och kan konstatera att Sverige på ett flertal sätt avviker från de anvisningar som meddelats i direktivet (exempelvis möjligheten till undantag, var mätningar ska ske samt vilka områden som ska prioriteras). Jag har även i en studie om sportfiske studerat den svenska implementeringen av vattendirektivet. Jag har konstaterat att Sverige inte följt de anvisningar som meddelats i direktivet gällande exempelvis användning av samhällsekonomisk analys och prissättning av vatten. Jag vill därför framföra till regeringen att det i det fortsatta arbetet med den svenska implementeringen är viktigt:

- 1) Att se över innebörden i den svenska förordningen 2004:660 som är utgångspunkten för HaV's och vattenmyndigheternas arbete eftersom den antogs flera år innan Sverige började arbeta med konsekvensanalyser (den första förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning antogs 2007 och hade då fokus på förenkling på företag). I förordning 2004:660 anges att 4 kap 10 § " Ett mindre strängt kvalitetskrav får beslutas *endast* (min kursivering) om de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett för miljön bättre sätt,...". Jag menar att detta är långt strängare krav än vad Direktiv 2000/60/EG anger, där det av den inledande punkten 32 framgår:

(32) Det kan finnas skäl att under vissa förutsättningar göra undantag från kravet att hindra ytterligare försämring eller att uppnå god status om detta inte är möjligt på grund av oförutsedda eller exceptionella omständigheter, särskilt översvämningar eller torka eller om det är av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt, nya ändringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller nivåförändringar hos grundvattenförekomster, under förutsättning att alla genomförbara åtgärder har vidtagits för att lindra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

- 2) Att uppmärksamma att det i tidigare studier av den svenska implementeringen av vattendirektivet förts fram att beslut om miljö kvalitetsnormer bör fattas av regeringen och inte myndigheter med motiveringen att det är "tvingande normgivning som är betungande för enskilda" och att gränsvärden därför "bör utfärdas med tydligt stöd i lag" (Ohlsen Lund, 2016, s 341)¹. Med samma motivering bör det vara regeringen som fattar beslut om vilka vatten som ska bedömas som konstgjorda eller kraftigt modifierade och som därmed kan undantas från krav på att de fastställda miljömålen (miljö kvalitetsnormerna) ska uppnås.

I direktivet anges det i Artikel 2 punkt 8) att en konstgjord vattenförekomst är en ytvattenförekomst som skapats genom mänsklig verksamhet samt i punkt 9) att en kraftigt modifierad vattenförekomst är en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär. För dessa ska föreskrifterna i bilaga II gälla. I denna bilaga (punkt 1.1 i) anges att det är medlemsländerna (läs regeringen) som i ett inledande skede skulle ha kategoriserat ytvattenförekomsterna inom avrinningsdistrikten som floder, sjöar, vatten i övergångszon eller kustvatten - *eller om förekomsten utgjordes av en konstgjord eller en kraftigt modifierad ytvattenförekomst* (min kursivering). Eftersom Sverige valt att inte göra detta i ett tidigt skede så menar jag att Sverige inte uppfyllt direktivets intentioner. I artikel 4 punkt 3 beskrivs nämligen flera olika skäl till varför ett medlemsland kan definiera ett ytvatten som kraftigt modifierat. Där nämns

¹ Olsen Lundh, C (2016), "Panta rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer", Report from the research program SPEQS, A Systems Perspective on Environmental Quality Standards, Havsmiljöinstitutet, Göteborg, https://speqs.gu.se/digitalAssets/1607/1607863_panta_rei.pdf.

påverkan på miljön i stort, på rekreation, verksamheter för vilka vatten lagras, vattenreglering, eller andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter, samt även om målen är svåra att nå grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader.

- 3) Att undersöka om ändringen av lagstiftningen 2019 fått den effekt som då var lagstiftarens syfte. Min tolkning är att denna lagändring syftade till att möjligheten till undantag för kraftigt modifierade vatten skulle användas i större omfattning. Av prop 2017/18:243 framgår exempelvis att: "myndigheter som ansvarar för förvaltningen av kvaliteteten på vattenmiljön kommer att bli skyldiga att utnyttja de möjligheter till undantag och lägre ställda krav som ramdirektivet för vatten möjliggör". Det lyfts också i propositionen att HaV skulle se över sina föreskrifter. Det är dock endast nyligen som detta skett som följd av ett regeringsuppdrag (M2022/01804). I sitt svar drar myndigheten slutsatsen att dess föreskrifter är bra så tillämpningen har varit och kommer att fortsätta vara oförändrade om inte förutsättningarna för myndighetens arbete förändras. Utgångspunkten för myndighetens bedömning är "att föreskrifterna är ändamålsenligt utformade i förhållande till kraven i vattenförvaltningsförordningen, ramdirektivet för vatten och EU-gemensamma vägledningar". Jag menar dock, utifrån min tolkning av ramdirektivet samt vägledningar, att HaV's nu gällande föreskrifter avviker från intentionerna med direktivet eftersom de inte möjliggör att bedömning av undantag genomförs utifrån ett bredare samhällsperspektiv eller undvikande av för samhället kostsamma åtgärder (inklusive påverkan på lokalbefolkningen) som ger liten eller ingen miljönytta.
- 4) Att undersöka om paragraf 2 kap §4 i Vattenförvaltningsförordningen lever upp till direktivets intentioner eftersom det här anges att samråd ska ske om det är frågor "av större betydelse". Jag vill med anledning av det uppmärksamma Klimat- och näringsdepartementet och regeringen på att detta med "public consultation" är en viktig fråga i EU kommissionens lagstiftningsarbete och det ingår i dess "Better regulation agenda", se [Consultations - European Commission](#). Att berörda ska engageras framgår också tydligt av en punkt i inledningen av direktivet:
(14) Om detta direktiv skall bli framgångsrikt krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå. Det krävs också information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.

Bakgrund och motivering till varför en översyn över den svenska lagstiftningen krävs för att leva upp till Vattendirektivets intentioner

Ansvar för implementering av EU direktiv vilar på regering och riksdag och har i detta fall skett genom krav som införts i miljöbalken. Jag menar att detta medfört en felaktig fokusering eftersom miljöbalken endast ställer krav på att effekter på miljön ska bedömas.

Detta synsätt etablerades i en statlig utredning innan miljöbalken tillkom, där det exempelvis konstateras (SOU 1993:27): "De miljö kvalitetsnormer som hittills framtagits inom EG och som i första hand avser skyddet av hälsan grundar sig i allmänhet på rekommendationer av Världshälsoorganisationen. En viss anpassning synes emellertid ha skett med hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Då direktivet om miljö kvalitet har karaktären av minimiregler är emellertid Sverige oförhindrat att fastställa strängare värden om skäl därtill skulle föreligga."

Denna tolkning framkommer även i senare skrifter. Ett exempel är Naturvårdsverkets rapport *Luft & miljö 2017 – Barns hälsa* där det exempelvis konstateras: "Gränsvärden är dessutom resultat av politiska förhandlingar på europeisk nivå, vilket gör att de inte nödvändigtvis speglar nivåer som motsvarar en god luftkvalitet för människors hälsa. Det är därför viktigt att i stället sträva efter att nå miljö kvalitetsmålen, i detta fall främst målet Frisk luft." Såväl miljöbalken som miljö målen har alltså uppmuntrat till mer långtgående miljökrav än de som fastställts av EU.

Samhällsekonomisk konsekvensanalys verkar inte heller ha haft någon större betydelse för de senaste årens arbete med implementeringen av vattendirektivet. Det framkommer av det yttrande Luleå Tekniska Högskola lämnade gällande remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft (Dnr 2324-2017 författat 2017-09-25) där det konstateras: "Det lilla som sägs om samhällsekonomisk analys i promemorian tyder i flera fall på missförstånd om vad detta begrepp innebär. Resonemanget på s 87 om vattenverksamheter som utförs av miljö- eller hälsovårdsskäl tyder på att promemorians författare inte har klart för sig att även sådana verksamheter ofta kan ha höga samhällsekonomiska värden. Påståendet på s 162 att elkonsumenter inte kommer att påverkas av minskad elproduktion ter sig något märkligt. Resonemanget på s 166 om "samhällsekonomiska" effekter i form av ökad fisketurism är oklart. Med tanke på hur viktig elförsörjningen, och vattenkraften som del av denna, är för svensk samhällsekonomi hade det varit önskvärt att en seriös samhällsekonomisk konsekvensanalys gjorts av promemorians förslag. Vi stöder därmed förslaget att kommande åtgärdsprogram ska specificera samhällsekonomiska nyttor och kostnader av de åtgärder som föreslås men menar att det hade varit önskvärt att göra en sådan specifikation redan i detta skede."

Av miljöbalken framgår att det är regeringen som har ansvar för det praktiska genomförandet av vattendirektivet och det är även regeringen som kan meddela undantag från miljö kvalitetsnormer exempelvis. Regeringen har dock överlåtit mycket av det praktiska arbetet till miljömyndigheter som vägleds av såväl miljöbalk som miljö mål. Jag menar att detta har inneburit att den svenska implementeringen inte uppfyller de krav som finns i direktivet på att vattenförvaltningen ska utformas med hänsyn till andra samhällsmål. I inledningen till direktivet lyfts exempelvis integrationen mellan flera olika politikområden fram, däribland regional politik:

(16) Det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport, jordbruk, fiskeri, regional politik och turism. Detta direktiv bör ligga till grund för en fortsatt dialog och för utvecklingen av strategier för ytterligare integration av olika politikområden.

Det framgår också att utgångspunkten ska vara hänsyn till lokala förhållanden:

(13) Olika omständigheter och behov inom gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden.

Det framgår också att allmänhetens och berördas åsikter ska ligga till grund för vattenförvaltningen och att om det blir stora konsekvenser för enskilda (användarna) så kan det utgöra skäl för att tillämpa undantag. Här vill jag lyfta fram artikel 14 i direktivet där det klart och tydligt framgår att samråd (eller "Public consultation" som det heter i den engelska översättningen) ska ske med god framförhållning och transparens och inhämtande av synpunkter från allmänheten, d v s "the public". **Notera** den inledande meningen om att "uppmuntra aktivt medverkande från samtliga berörda parter". Jag anser inte att den lilla notis med Kungörelse som meddelades av Vattenmyndigheterna i min lokala tidning Falu kuriren 2024-10-28 uppfyller detta krav.

Artikel 14

Information till och samråd med allmänheten

1. Medlemsstaterna skall uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av detta direktiv, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Medlemsstaterna skall för varje avrinningsdistrikt offentliggöra följande, som skall göras tillgängligt för kommentarer från allmänheten, däribland användarna:

- a) En tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som skall genomföras, minst tre år före början av den period som planen avser.*
- b) En interimsöversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor i avrinningsområdet minst två år före början av den period som planen avser.*
- c) Kopior av utkast till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet minst ett år före början av den period som planen avser.*

På begäran skall underlag och information som har använts vid utarbetande av utkastet till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet göras tillgängliga.

2. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd skall medlemsstaterna anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till dessa handlingar.

3. Punkterna 1 och 2 skall i motsvarande grad gälla för uppdaterade förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

Borlänge 2024-11-13

Lena Nerhagen

Ekonomie doktor och lektor i nationalekonomi vid Högskolan Dalarna