

Avsändare
Henrik Andersson
Chefsjurist
Holmen AB

Mottagare
Klimat- och näringslivsdepartementet
Diarienummer: KN2024/01642
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria ”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning”

KN2024/01642

Sammanfattning

Inriktningen i regeringens promemoria är bra och visar en ambition att justera den svenska implementeringen av vattendirektivet så att den blir mindre extrem ur ett europeiskt perspektiv. Holmen anser att förslagen utgör ett första steg i denna resa men efterlyser fler initiativ. Holmens huvudsakliga synpunkter:

- ✓ För kraftverk av klass 1-2 ska varje produktionsförlust anses innebära en betydande negativ påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- ✓ Vattenförvaltningsutredningens förslag bör genomföras och miljö kvalitetsnormer beslutas av en nationell nämnd.

Bevara den stora och viktiga kraftproduktionen

Holmen välkomnar regeringens förslag att förtydliga definitionen av kraftigt modifierade vatten (KMV). För kraftverk av klass 1-2 efterlyser Holmen ytterligare ett förtydligande. Dessa kraftverk bidrar med stor produktion och reglerförmåga i förhållande till ingrepp i naturen. Holmen föreslår att för dessa vattenförekomster ska varje produktionsförlust anses innebära en betydande negativ påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel, oaktat om HARO-riktvärdet överskrids. Förslaget medför ändring i 4 kap 3 b § VFF. Förslaget skulle bidra till att:

1. säkerställa att dessa vattenförekomster anses vara kraftigt modifierade,
2. åtgärder som försämrar produktion eller reglerförmåga i dessa undviks helt,
3. en tydlig ram för samverkansprocessen för dessa kraftstationer vilket medför en effektivare omprövningsprocess,
4. de eskalerande kostnaderna för omprövningarna hejdas.

Holmen erinrar om att EU överlämnar bedömningen av vad som ska anses vara ”betydande negativ påverkan” till medlemsstaterna. Av CIS nr 37 framgår att medlemsländerna kan sätta tröskeln för exempelvis energisäkerhet mycket lågt, rentav så att medlemslandet inte accep-

terar något bortfall av energiproduktion.¹ Det föreligger alltså inte hinder att genomföra förslaget utifrån tillämpningen av vattendirektivet.

Åtgärder för att uppnå god ekologisk potential

Regeringens förslag innebär att fler vattenförekomster med viktig vattenkraft kan förklaras vara kraftigt modifierade, vilket är ett viktigt steg åt rätt håll. Även för kraftigt modifierade vatten finns det dock risk för långtgående och skadliga åtgärder för att uppnå god ekologisk potential (GEP). Holmen välkomnar att sådana åtgärder nu måste visas vara effektiva. Det är dock viktigt att endast åtgärder som inte har en betydande negativ påverkan på verksamheten genomförs när normen är GEP. I de omprövningar som har skett hittills har detta inte alltid upprätthållits.

Detta är ett viktigt skäl för att lägga till den ovan föreslagna bedömningsgrunden, med innebörd att varje produktions- och reglerförlust i kraftstationer av klass 1-2 ska anses utgöra en betydande negativ påverkan. Med detta tillägg säkerställs att åtgärder med betydande negativ påverkan på verksamheten och som är skadliga för landets produktions- och reglerförmåga undviks. Det medför också en tydlig ram för samverkansprocessen och en effektivare och mer kostnadseffektiv omprövningsprocess.

Kostnader

Branschen har upprättat en miljöfond med åtagande om att finansiera omprövningarna med upp till tio miljarder kr (efter indexuppräknning numera ca 13 miljarder kr). Det utgör det största privata miljöåtagandet i Sveriges historia (och kanske även i Europas historia). Icke desto mindre har miljöfondens medel åtgått på ett sådant sätt att fonden, efter bara några år, sett sig nödgad att tillfälligt stänga den för nya anmälningar och utbetalningar. Kostnadseskaleringen behöver således adresseras. Enligt Holmen skulle det ovan nämnda förslaget, att produktionsförluster i kraftstationer av klass 1-2 alltid ska anses vara betydande negativ påverkan, motverka kostnadseskaleringarna.

Det är också möjligt att beakta orimliga kostnader enligt 4 kap 10 § VFF. Enligt detta lagrum ska samhällsekonomiska kostnader vägas mot de nyttor de medför. Vid de prövningar som har skett hittills har myndigheterna, enligt Holmens uppfattning, tenderat att kraftigt underskatta kostnaderna och överskatta nyttorna. Därtill har kravet för hur mycket kostnaderna ska överstiga nyttorna för att de ska anses vara orimliga satts högt. Holmen efterlyser att regeringen förtydligar med vilken marginal som kostnaderna ska anses vara orimliga i förhållande till nyttorna. I Frankrike tillämpas faktorn 1,2 och det saknas skäl att tillämpa högre marginal än så i Sverige.

¹ CIS 37 s. 61 Tabell 13 [No significant risk to security can be accepted.](#)

Övriga redaktionella ändringsförslag - kraftigt modifierade vatten

Holmen välkomnar också regeringens förslag att förtydliga när väsentliga förändringar av vattenförekomsten ska anses ha inträffat. Det blir nu tydligt att detta inträffar när minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god. I motiveringen anges att konnektivitet inräknas i dessa kvalitetsfaktorer. Enligt Holmen bör detta förtydligas i författningstext.

Det är dock olyckligt att förslaget endast omfattar vattenförekomster som används för lagring av vatten för kraftproduktion. Definitionen av väsentligt fysiskt förändrad karaktär behöver gälla för alla verksamheter som räknas upp i art 4.3 i ramdirektivet för vatten, inklusive kraftstationer utan vattenlager, s.k. strömkraftverk.

Holmen anser också att ett förtydligande av redaktionell karaktär bör införas i 4 kap 3 b § VFF. I det andra stycket bör det förtydligas att det räcker med att en av de omständigheter som nämns föreligger för att villkoret ska vara uppfyllt. Detta kan uppnås genom att konjunktionen "och" ändras till "eller" mellan det sista och det näst sista momentet.

Avslutningsvis bör det inte föreskrivas att riskerna i 4 kap 3 b § VFF "särskilt ska beaktas". Det bör istället framgå att om någon av riskerna i mom 1-3 föreligger så ska betydande negativ påverkan anses föreligga.

Holmen erinrar om dess huvudförslag ovan, att produktionsförluster i kraftstationer av klass 1-2 alltid ska anses vara betydande negativ påverkan, undanröjer osäkerheter vid tillämpning av 4 kap 3 b § VFF och säkerställer att de systemviktiga kraftverken inte påverkas negativt.

Vattenförvaltningen

Det är centralt i miljötillståndsprocessen att bestämma vilken vattenkvalitet som ska uppnås, s.k. miljökvalitetsnorm (MKN). Fastställd MKN sätter ramen för processen hos myndigheterna och domstolarna.

Fastställande av denna typ av norm involverar en balansering av olika mål och samhällsintressen, dvs. det är politiska beslut. De bör således fattas på central nivå av demokratiskt tillsatta organ. I övriga EU fattas beslut om miljömålen normalt på ministernivå eller av en nationell förvaltningsmyndighet direkt underställd ministeriet. I Sverige har riksdag och regering delegerat beslutsfattandet till de regionala vattenmyndigheterna och besluten bereds av lokala tjänstemän. Normerna kan i princip inte överklagas av en enskild som direkt berörs av normen.

Det är olyckligt att hela makten över denna centrala utgångspunkt för tillstånds- och omprövningarna avgörs på myndighetsnivå och utan reell möjlighet till domstolsprövning. Vattenförvaltningsutredningen har pekat på att beslut om MKN bör fattas åtskilt från den myndighet som ansvarar för att tillämpa den. Eftersom vattendelegationerna dessutom är regionala går det inte att uppnå nationell helhetssyn vid normsättningen, vilket i sin tur medför svårigheter att överblicka och uppnå exempelvis riktvärdet om 1,5 TWh produktionsförlust på nationell nivå.

Holmen anser att beslut om MKN behöver tas på nationell nivå för att möjliggöra ett samlat grepp över landets vattenförekomster och så att regeringen får ett tydligt inflytande över processen. Vattenförvaltningsutredningen föreslog 2019 att en nationell nämnd ska inrättas för detta ändamål och att vattenmyndigheterna avskaffas. Vattenförvaltningsutredningens förslag bör genomföras.

Möjligheter att överpröva normbeslut

I avvaktan på vattenförvaltningsutredningens förslag införs bör möjligheten att överklaga MKN utredas. MKN och de medföljande kvalitetsfaktorerna och parametrarna låser i stor utsträckning verksamhetsutövarnas utrymme att överpröva tillståndsbesluten. Med det nuvarande systemet utformas besluten i praktiken av lokala handläggare och fattas i regionala vatten-delegationer, dvs samma myndighet som sedan ska tillämpa dem. Att så ingripande beslut för den enskilde inte kan överprövas av domstol är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

För att åstadkomma viss rättssäkerhet i dessa frågor finns för närvarande möjlighet för mark- och miljödomstolen att begära in ett yttrande från vattenmyndigheten, vilken kan göra ändringar av miljökvalitetsnormer. Om vattenmyndigheten inte finner skäl till det kan regeringen i sista hand ändra dem.

I praktiken har emellertid domstolarna varit försiktiga med att inhämta sådana yttranden. I sista hand anser Holmen att det bör klargöras i 22 kap 13 § miljöbalken att beslut att inte inhämta ett sådant remissyttrande kan överklagas särskilt, inte minst av processekonomiska skäl eftersom det annars kan bli så att en process i första instans behöver tas om från början, om övre instans anser att ett remissyttrande ska inhämtas och MKN därefter ändras.

Natura 2000

Med avseende på Natura 2000 (N2000) är regeringens förslag försiktiga. Enligt Holmen kräver situationen kraftfulla åtgärder. Såsom N2000 har genomförts i Sverige riskerar det att kraftigt öka såväl kostnader som produktionsförluster vid omprövningarna. I Finland, som jämförelse, har man inte placerat N2000-områden i anslutning till kraftproduktion.

I NAP anges att vattenförekomster inte får förklaras kraftigt modifierade om det äventyrar att de kvalitetskrav som följer av N2000 lagstiftningen uppnås. Vattenmyndigheterna skulle med det som grund kunna anse sig förhindrade att förklara en vattenförekomst kraftigt modifierad.

Även verksamheter utanför N2000-området kan påverka områdets bevarandevärden. Regleringar uppströms ett N2000-område kan således påverka flödesregimen inom Natura-området. Effekterna av detta är svåröverskådliga. Det bör även beaktas att det i många fall bedrivits vattenverksamhet i dessa områden i upp mot 100 år, ibland ännu längre, och att lokalsamhällena är anpassade efter exempelvis de vatten- och sjöområden som uppstått. Det kan ifrågasättas i vilken omfattning dessa verksamheter, som alltså varit på plats långt innan utpekandet av N2000-områdena, har en negativ påverkan på bevarandevärden.



När N2000 implementerades i svensk rätt var avsikten att det inte skulle påverka befintliga tillstånd. NAP-omprövningarna innebär dock att en N2000-prövning görs trots att det inte är fråga om ny tillståndsgivning. Holmen anser att detta inte är rimligt. Regeringen bör förklara N2000-områden i anslutning till vattenkraft upphävda (jfr 7 kap 28 § MB). Naturvårdsverket bör få i uppdrag att identifiera alternativa områden för N2000 så att de, på samma sätt som i Finland, inte stör vattenkraften.

Henrik Andersson

Chefsjurist
Holmen AB
henrik.andersson@holmen.com
+46 76 841 20 30