

Klimat- och
näringslivsdepartementet
KN2024/01642

Vår ref: 2024-75

Helena Sjögren
Helena.sjogren@skogsindustrierna.se
Tel 072 585 72 35

Yttrande över promemoria ”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning”

Skogsindustrin har en stark koppling till vatten, vattenkraft och dammar, och yttrar sig därmed över promemorian ”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning”.

Skogsindustrierna anser sammanfattningsvis att de författningsförslag som presenterats i huvudsak är bra, men att vissa förtydliganden behövs samt att författningsförslagen inte når hela vägen fram i vissa delar.

Sammanfattande synpunkter

- Samma definitioner ska gälla oavsett verksamhet
- Utveckla 42§ för ändamålsenlig samverkan
- Definitionen för väsentligt ändrad fysisk karaktär ska gälla alla verksamheter
- En betydande påverkan räcker för kriteriet kraftigt modifierat
- Tydliggör betydelsen av lokal beredskap för KMV
- Reglera betydande negativ påverkan i förordningen om vattenverksamhet
- Effektiva åtgärder ger en mätbar och märkbar förbättring
- Nödvärdigt att hantera Natura 2000-områdenas bevarandeplaner
- Värna elproduktion och reglerkraft

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 120 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industrierbetsgivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för Biolnnovation. Skogsindustrin sysselsätter cirka 120 000 personer och exporterade för 164 miljarder kronor 2021.

Samma definitioner ska gälla oavsett verksamhet

Gällande förordningsbestämmelserna om väsentligt förändrad fysisk karaktär och god ekologisk potential bör de definitionerna inte begränsas till att endast avse fysiska förändringar för kraftproduktion utan gälla oavsett vilken verksamhet som bedrivs. Det finns ingen anledning att göra denna inskränkning och på så sätt överimplementera ramvattendirektivet.

Att samma definitioner ska gälla oavsett verksamhet gäller särskilt förslaget att kriterierna för väsentligt fysisk ändrad karaktär och bestämmelsen om maximal och god ekologisk potential som båda beskrivs längre fram i detta yttrande.

Utveckla 42§ för ändamålsenlig samverkan

Förslagen gällande samverkan kommer att leda till en förbättrad och mer ändamålsenlig samverkansprocess eftersom det blir tydlig att samverkan även ska omfatta eventuella revideringar av gällande miljökvalitetsnormer och där resultatet av samverkan ska kunna ligga till grund för en översyn av normerna inför omprövningen. Bestämmelsen i 42 a § i förordningen om vattenverksamhet anger att översynen särskilt ska omfatta förutsättningarna för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och beslut om mindre stränga krav. Bestämmelsen omfattar inte uttryckligen revidering av fastställandet av god ekologiska potential, men kan indirekt anses omfattas av punkten a) om kraftigt modifierade vattenförekomster. Eftersom ett av de huvudsakliga skälen till behovet av nya förordningsbestämmelser är att förtydliga hur god ekologisk potential ska definieras är det av vikt att samverkan även uttryckligen omfattar hur god ekologisk potential ska definieras för berörda vattenförekomster.

Bestämmelsen 42 a och 42 b §§ bör kompletteras med att översynen även ska omfatta fastställande och definition av god ekologisk potential för att bli ändamålsenlig för samverkan och effektivisera efterföljande omprövning.

Definitionen för väsentligt ändrad fysisk karaktär ska gälla alla verksamheter

Skogsindustrierna ser positivt på förslaget att kriterierna för väsentligt fysisk ändrad karaktär ges en tydlig definition där väsentliga förändringar av vattenförekomsten ska anses föreligga när minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god.

Bestämmelsen ska dock inte vara begränsad till vattenförekomster som används för lagring av vatten för vattenkraft. Skogsindustrierna finner det anmärkningsvärt att förslaget endast omfattar vattenförekomster som används för lagring av vatten för

kraftproduktion. Definitionen av väsentligt fysiskt förändrad karaktär måste vara densamma för alla verksamheter som räknas upp i art 4.3 i ramdirektivet för vatten. Förslaget i promemorian ger en bild av att det är olika regler som gäller för vattenkraft och övriga verksamheter vilket blir en märklig särreglering. Det innebär också att de undantag och möjligheter till utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster som framgår av direktivet inte nyttjas fullt ut. Bestämmelsen måste ändras så att definitionen omfattar alla verksamheter som kan föranleda ett förklarande av kraftigt modifierade vatten.

En betydande påverkan räcker för kriteriet kraftigt modifierat

Skogsindustrierna anser inledningsvis att det är bra att definitionen av betydande negativ påverkan på vattenkraften regleras i förordning och att påverkan som överstiger HARO-värdet, innebär en försämrad nationell elberedskap eller försämrad reglerförmåga i klass 1 och 2 kraftverk, ska utgöra en betydande negativ påverkan på kraftproduktionen. Bestämmelsen är dock formulerad med "och" i stället för "eller", vilket innebär att samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att det ska anses vara en betydande negativ påverkan. Detta blir inte ändamålsenligt och uppfyller inte heller bestämmelsens syfte. Det behöver göras en justering så att en betydande påverkan anses uppstå om ett av kriterierna uppfylls och att vattenförekomsten då kan förklaras som kraftigt modifierad.

Att kriterierna särskilt ska beaktas och inte görs bindande för vattenmyndigheten vid fastställande av miljökvalitetsnormer innebär att det inte blir en tydlig ram för samverkansprocessen inför omprövningarna. Erfarenheten från genomförda samverkansprocesser visar att avsaknaden av en tydlig ram medfört att samverkan inte leder någonstans eftersom länsstyrelsen och verksamhetsutövare har väldigt olika uppfattningar om ramen för omprövningen där dialogen blir konfrontativ i stället för konstruktiv.

Tydliggör betydelsen av lokal beredskap för KMV

Avseende försämrade elberedskapen behöver det klargöras hur kriteriet ska bedömas. Skogsindustrierna anser att vattenkraftens lokala och regionala betydelse ska belysas tydligare. Framför allt i södra Sverige har mindre anläggningar, särskilt om dessa är eller kan utrustas med ö-drift (möjlighet att starta produktion och leverera el om elnätet ligger nere), en stor lokal och regional betydelse för elberedskapen. Det bör därför tydliggöras att en lokal elberedskap även ska kunna beaktas vid utpekandet av kraftigt modifierat vatten.

Reglera betydande negativ påverkan i förordningen om vattenverksamhet

Avslutningsvis anser Skogsindustrierna att frågan om betydande negativ påverkan bör regleras i förordningen om vattenverksamhet tillsammans med bestämmelserna om nationella planen och omprövningen av vattenkraften. Det finns fler verksamheter som kan föranleda ett utpekande av kraftigt modifierade vattenförekomster om åtgärder för god ekologisk status innebär en betydande negativ påverkan på verksamheten t.ex. fartygstrafik, hamnar eller dammar för bevattning och översvämningsskydd. Det är därför olämpligt att reglera definitionen för bara en av de verksamheter som räknas upp i art 4.3 i ramdirektivet för vatten i vattenförvaltningsförordningen.

Effektiva åtgärder ger en mätbar och märkbar förbättring

Det är positivt att förslaget gällande maximal och god ekologisk potential tydliggör att åtgärder som medför en betydande negativ påverkan på verksamheten inte ska utgöra åtgärder för maximal eller god ekologisk potential och att åtgärderna effektivt ska förbättra vattenmiljön. Det bör förtydligas i underlagen till bestämmelsen att med effektiva åtgärder menas åtgärder som ger en mätbar och märkbar förbättring av de ekologiska förhållandena i vattenförekomsten. Det bör även klargöras att det är vattenmyndigheten som är ansvarig för att ta fram det underlag som behövs för att visa att åtgärden har den förväntade effekten vid fastställandet av god ekologisk potential.

Förtydligandet att åtgärder för att uppnå god ekologisk potential måste ha visats vara effektiva minskar risken för att myndigheter ställer krav på åtgärder som kan innebära en negativ påverkan på verksamheten och samtidigt har en ytterst begränsad miljömässig nytta. Skogsindustrierna vill dock framhålla att det i vissa fall inte finns åtgärder som är ekologiskt effektiva, vilket den föreslagna lydelsen inte ger uttryck för.

Avslutningsvis anser Skogsindustrierna att det är anmärkningsvärt att även bestämmelsen om maximal och god ekologisk potential är begränsad till enbart avse vattenförekomster som nyttjas för kraftproduktion. Bestämmelsen måste ändras så att definitionen omfattar alla verksamheter som kan föranleda ett förklarande av kraftigt modifierade vatten.

Nödvärdigt att hantera Natura 2000-områdenas bevarandeplaner

Det saknas författningsändringar som tar sikte på hanteringen av Natura 2000-områdenas bevarandeplaner i förhållande till fastställandet av miljö kvalitetsnormer, vilket riskerar att medföra onödigt komplicerade omprövningar med ett ökat behov av remissyttranden.

Det finns en stor problematik gällande hur bevarandeplanerna för Natura 2000-områdenas påverkar fastställande av kvalitetskraven i miljökvalitetsnormer. Vidare finns det i nuvarande lagstiftning hinder att förklara ett vattendrag som kraftigt modifierat om det skulle hindra eller äventyrar att kvalitetskraven för ett Natura 2000-område uppnås. De författningsförslag som presenterats hanterar inte denna problematik som är central i många omprövningsprocesser och andra tillståndsprövningar utan förstärker snarare problematiken. Skogsindustrierna ser att författningsändringarna kan komma att leda till att omprövningarna eller andra prövningar som rör miljökvalitetsnormer för vatten och Natura 2000-områden inte handläggs på ett effektivt sätt.

Det är inte tydligt hur miljökvalitetsnormer som fastställs av vattenmyndigheten med vissa särskilda krav för vattenförekomster som berör Natura 2000-områden relaterar till utpekade bevarandemål för området. Det förekommer till exempel skrivningar i bevarandeplaner om att målen kräver hög ekologisk status och miljökvalitetsnormen fastställs då till hög ekologisk status eller parametrar och kvalitetsfaktorer som inte ingår Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Det innebär att domstolen i en prövning är förhindrad att pröva om parametrar och kvalitetsfaktorer eller hög ekologisk status faktisk är nödvändiga för att uppnå bevarandemålen.

Det är positivt att länsstyrelsen ska uppdatera bevarandeplaner och att Vattenmyndigheten under samverkan ska se över normerna och klassificering av vattenförekomster, men det är tveksamt om myndigheten kommer ifrågasätta hur bevarandeplanerna relaterar till bevarandemålen för Natura 2000-områden. Skogsindustriernas uppfattning är att viljan att beakta nytt underlag för ny klassificering och översyn av normerna hittills har varit begränsad. Om normerna inte ses över i ett tidigt stadie måste verksamhetsutövarna fortsatt presentera det underlag som krävs för att bevisa att normer är felaktigt angivna och begära att domstolen inhämtar yttrande från vattenmyndigheten. Domstolen saknar mandat att självständigt ändra eller frångå den norm som satts. Förslaget som nu presenteras ger domstolen möjlighet att nu kunna pröva frågan om undantag från Natura 2000-bestämmelserna och får därmed medge en ändrad kravnivå i förhållande till den tidigare beslutade miljökvalitetsnormen. Detta är dock under förutsättning att regeringen tillåter det och det råder väldigt restriktiva förhållanden för att en sådan dispens ska kunna medges.

Domstolen ges alltså möjlighet frångå kraven i en miljökvalitetsnorm, under förutsättning att tillåtelse ges av regeringen. Denna möjlighet är begränsad till de fall då verksamheten riskerar att skada utpekade värden i ett Natura 2000-område och då regeringen bedömer att det finns förutsättningar för undantag. För det fall verksamheter prövas mot normer som baserats på felaktiga bevarandeplaner eller felaktiga tolkningar

av dessa finns dock inte någon möjlighet att med föreslagna författningsåtgärder ifrågasätta dessa. Möjligheterna att erhålla dispens är vidare mycket begränsade utifrån de stränga krav som finns för detta. Skogsindustrierna vill i sammanhanget erinra om att regeringen endast vid två tillfällen meddelat en sådan dispens vilket talar för att den lösning som nu presenterats av regeringen inte kommer att leda till att dispenser meddelas i någon större utsträckning, om ens alls.

Skogsindustrierna anser att Natura 2000-områdena ska behandlas som en separat fråga i förhållande till normsättningen för att renodla prövningen av påverkan på Natura 2000-områdena i förhållande till vattenverksamheterna och dess förhållande till miljökvalitetsnormerna. Frågan om vilka åtgärder som krävs för att uppnå bevarandemålen ska bedömas av domstolen inom ramen för en prövning, på det sätt som görs om det inte är fråga om miljökvalitetsnormer för vatten. Kopplingen mellan bevarandemålen för Natura 2000-områden och miljökvalitetsnormer ska i stället framgå av åtgärdsprogrammen, vilket är i linje med EU-domstolens dom i Mål C-599/19 gällande Doñanas våtmarker.

Av promemorian framgår att det utrymme som EU-rätten medger vid miljöanpassning av verksamheterna ska nyttjas fullt ut. Skogsindustrierna kan inte se att det på EU-rättslig nivå krävs att bevarandemålen för Natura 2000-områdena ska beaktas vid fastställande av miljökvalitetsnormerna och nuvarande reglering samt föreslagen ändring innebär enligt Skogsindustrierna en risk att så inte kommer ske.

Skogsindustrierna anser att föreslaget bör revideras så att det tydligt framgår att bevarandemålen för Natura 2000-områden inte ska vara en del av miljökvalitetsnormerna. I stället bör det framgå av åtgärdsprogram vilka åtgärder som krävs för att nå gynnsam bevarandestatus utöver åtgärder för att nå fastställd miljökvalitetsnorm.

Värna elproduktion och reglerkraft

Skogsindustrierna välkomnar de föreslagna ändringar som gynnar elproduktion. Sverige behöver all fossilfri produktion. Omställningen till ett fossilfritt samhälle väntas kraftigt öka behovet av el. Skogsindustri är energiintensiv och använder idag cirka 18 TWh el. Det behöver förtydligas hur målet om maximalt 1,5 TWh i produktionsförlust ska säkerställas. Stora delar av vattenkraftproduktionen bidrar med balansering av elsystemet. Med en förväntad ökad väderberoende elproduktion behöver möjligheterna till reglerbar elproduktion värnas och helst även öka.

Branscher som är berörda av regeländringar, liksom skogsindustrin är i detta fall, bör vara remissinstanser.

Stockholm

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren
Ansvarig miljöpolitik