

2024-11-19

Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till:
kn.nm@regeringskansliet.se

Remissvar från ÄlvRaddarnas Riksorganisation (ÄlvR) på promemoria KN2024/01642 Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

Sammanfattning

Sämre villkor för den akvatiska miljön, vore en mer rättvisande titel på regeringens promemoria. Ambitionen att försäkra för livsbetingelser i och kring vattenmiljöer saknar motsvarighet. Systematiskt har EU:s "flaggskepp" för miljöförbättrande åtgärder i vatten, vattendirektivet, ifrågasatts och urholkats. Moderna miljövillkor, med syfte att ompröva i princip alla dammar och vattenkraft, kommer förfelas med föreslagna ändringar. Avvägningen mellan förbättrad vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel, som redan i gällande lagstiftning är oproportionell, riskerar att allvarligt försämrats.

Regeringens övertygelse om nödvändigheten att rädda "sista droppen", trots 25 TWh i årliga elexport, utmanar EU:s vattendirektiv. Undfallenheten till kraftverksintressenterna skyr inga gränser; undantag som leder till mindre stränga krav är ledordet; art- och habitatdirektivet, fågeldirektiv, Natura2000-områden och konventionen om biologisk mångfald (CBD) äventyras till förmån för obsolet vattenkraft.

ÄlvRaddarnas Riksorganisation ser med oro på föreslagna åtgärder. Nuvarande vattenlag är en kompromiss, föreliggande promemoria ett diktat från starka särintressen. Att miljöanpassa den småskaliga vattenkraften "kostar" 0,3 TWh (simulering av Svenska kraftnät). Om innebörden av "moderna miljövillkor" ska vara trovärdig måste denna och andra eftergifter i större kraftverk tillåtas.

ÄlvR har noterat att Svenska kraftnät nu uppger att "Elproduktionsförlusterna blir cirka en tredjedel i jämförelse med regeringsuppdraget, från 4,2 till 1,4 TWh eller 3,4 till 1,2 TWh för miljöalternativ D respektive E" och "De uppdaterade beräkningsresultaten innebär ett resultat som uppvisar en acceptabel påverkan på elproduktion för analys år 2027".

Svenska kraftnät ansåg själva att det fanns för lite underlag för att kunna bedöma miljöanpassningarnas påverkan på kraftproduktionen. Deras redovisning av regeringsuppdraget är gjorda på rent hypotetiska beräkningar och som nu dessutom visat sig vara vilseledande och felaktiga.

ÄlvR anser att processen måste göras om, då det nu visat sig att miljöanpassningarna skulle innebära ett betydligt mindre bortfall än vad som tidigare framhållits. Man kan rimligen inte bygga lagstiftning på bristfälliga och felaktiga underlag. ÄlvR tycker att det är dags återgå till den ursprungliga planen och återgå till de ursprungliga villkoren.

Avslutningsvis tål det att upprepa regeringens skräckscenario enligt det så kallade nollalternativet; "Uteblivna ändringar skulle kunna leda till positiva effekter för vattenmiljön i berörda vattenförekomster". Ridå!

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (MB)

5 kap 6 § MB. Regeringen föreslås meddela föreskrifter om undantag, förutom 4 § "icke försämringskravet" också om 2:a stycket om prövning/omprövning av tillstånd. ÄlvRaddarnas Riksorganisation, ÄlvR menar att detta öppnar för att regeringen kan avfärda domstolsutslag baserat på Vattendirektivet (V-direktiv) för att ge vattenverksamheter tillstånd. Då undantag genomförs via föreskrifter blir alla undantag permanenta.

ÄlvR anser att föreslagen lydelse öppnar upp för godtyckliga bedömningar och strider mot V-direktivets lydelse och intentioner. Tillägg möjliggör undantag som inte tillgodoser allmänna intressen samt äventyrar EU-rätten vad gäller *Art- och habitatdirektivet*, *Fågeldirektivet* (båda fortsättningsvis *Naturvårdsdirektivet*), *N2000-områden* och *kraftigt modifierat vatten* (KMV).

Enligt Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2 §) och 16 kap. 13 § miljöbalken får en miljöorganisation överklaga regeringens beslut om det rör tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. ÄlvR menar att tillståndsprocessen knappast kommer att underlättas för verksamhetsutövare (VU) om miljöorganisationer uppfyller rekvisitet.

21 kap 7 § MB. Förslaget kräver att mark- och miljödomstolen (MMD), utöver befintliga bedömningar om verksamhetens tillåtlighet, ska väga in en ytterligare bedömning om undantag som träffar *Naturvårdsdirektivet* och *Natura2000-områden*. ÄlvR noterar också att förslaget om undantag enligt 10a § har exkluderat "*internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden*", punkt 3 under 7 kap 27 §. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) kommer alltså inte längre utgöra skäl till undantag. Förslaget står i kontrast till vad regeringen skriver på sin hemsida, där Sverige och EU tryckte på – och fick gehör – för att säkerställa att alla länder verkligen arbetar med frågan nationellt. Ett utelämnande av lagrum som specifikt skulle möjliggöra miljöåtgärder för att gynna CBD är illa-varslande. ÄlvR menar att regeringens syfte att kunna förklara fler vattenförekomster som KMV, med följd att lägre miljökrav ställs vid prövningen (god ekologisk potential, GEP, i stället för god ekologisk status GES), motverkar inte bara V-direktivets övergripande mål att uppnå GES utan strider också mot EU:s åtaganden som följer av CBD.

24 kap 10 § MB (förslag om tillägg av 10a §). ÄlvR menar att samtliga tre lagförslag om förutsättningar vid undantag ger utrymme för tolkningar.

1. Det saknas alternativa lösningar.

ÄlvR menar att V-direktivet redan anger tekniska skäl, orimligt höga kostnader och att (el-)nyttan inte kan tillgodoses på annat sätt som är bättre för miljön. "Alternativa lösningar" måste prövas inom dessa ramar, undantag på annan grund kan inte tillåtas.

2. Vattenverksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.

ÄlvR har svårt att exemplifiera vilka "tvingande orsaker" som är ett "väsentligt allmänintresse" för undantag i *Natura2000-områden*, bildade med stöd av *Naturvårdsdirektivet*.

3. De åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden vidtas, så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Enligt *Naturvårdsverket* måste compensationen bidra till att öka eller upprätthålla naturvärdena på platsen där den genomförs och compensationen bör inte utgöras av åtgärder som ändå hade kommit till stånd. Under förutsättning att compensationen utgörs enligt *Naturvårdsverkets* definition har ÄlvR inget att erinra.

ÄlvR menar att föreslagna regeländringar enligt 24 kap 10a § sammantaget är en reträtt från V-direktivets övergripande mål om miljöförbättrande åtgärder i akvatiska miljöer samt förfelar innebörden av moderna miljövillkor. Det kan inte anses "modernt" att undanta obsoleta energikällor utan samhällsnytta på bekostnad av en alarmerande nationell (och global) akvatisk artutarmning.

1.2 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

[42a § Förordning \(1998:1388\) om vattenverksamheter](#). Att tillsynsmyndigheten ska nyttja alla möjliga undantag i V-direktivet är redan praxis sedan den nya vattenlagen infördes. ÄlvR anser att det inte är förenligt med V-direktivets andemening – att uppnå GES – att förordningstexten är styrande mot att (a) förklara en vattenförekomst som KMV eller (b) besluta om mindre stränga krav. Att förklara ett vatten som KMV får till exempel inte hindra eller äventyra att Natura2000-områden och Naturvårdsdirektiv som följer av annan EU-lagstiftning inte kan uppnås.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet

[4 kap 3 § Vattenförvaltningsförordning \(2004:660\)](#). ÄlvR är mycket tveksam till om V-direktivets vägledning i CIS guidance medger föreslagna skrivningar enligt 3a §. Förslagna tolkningar är ännu ett led i the race to the bottom, att försöka kringgå målen i V-direktivet genom att tillföra oklara bedömningsgrunder ("kan antas", "ändringen är väsentlig"). ÄlvR anser att förordningstexten 3a,b och 4b §§ är försåtliga skrivningar som med kirurgisk precision balanserar mellan politiska viljeyttringar och V-direktivet.

Vad gäller förslaget att skriva in riktvärdet 1,5 TWh i förordningstexten anser ÄlvR att detta inte är möjligt enligt V-direktivet. Värdet, 1,5 TWh, är ingen absolut nivå, det är domstolen som prövar status och eventuellt undantag i respektive vattenförekomst. Den prövningen är, om undantag inte medges enligt V-direktivet, vägledande. Ett nationellt beslut om att begränsa riktvärdet är underordnad V-direktivet (EU-rätten).

ÄlvR vill också påminna om att riktvärdet 1,5 TWh tidigare jämfördes och var synonymt med 2,3 % "spill" av årlig vattenkraftproduktion enligt nationell plan. Denna produktionssiffra var med i remissutgåvan 2019 men kom bort i det slutliga förslaget. Det är lätt att förstå varför; enligt promemorian (s 22) bedöms vattenkraftens produktions- och reglerförmåga i 10 olika älvar kunna öka med 2,8–4,5 TWh per år baserat på simuleringar om ökad medeltemperatur på 1, 2 och 3 grader (Energiforsk rapport 2023:924). Ett fast riktvärde blir med tiden degraderat i förhållande till en ökande, dynamisk energikälla.

Enligt ÄlvR bryter föreslagen förordningstext i 3b § pkt 1 alltså mot EU-rätten, pkt 2 öppnar för godtyckliga bedömningar och pkt 3 är, på motsvarande sätt som pkt 1, ett antagande som inte kan beslutas i förordning utan avgörs av domstolen.

ÄlvR anser vidare att förordningstexten 12a § obstruerar mot V-direktivet både vad gäller Natura2000-områden och icke försämringskravet. Nationell lagstiftning är underordnad V-direktivet (EU-rätten).

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

[Förordning \(2007:1119\) med instruktioner för Affärsverket svenska kraftnät](#) och [Förordningen \(2014:520\) med instruktion för Statens energimyndighet](#). En myndighet ska enligt kommunallagen bereda ärenden, vilket bland annat inkluderar kontakter med andra myndigheter. ÄlvR anser att

tilläggsförslag enligt 3 § pkt 18 resp. 2 § pkt 20 därmed är överflödig och mer visar på regeringens missförtroende för miljövårdande tillsynsmyndigheter. Varför skulle Vattenmyndigheterna *inte* ta hjälp av svenska kraftnät resp. Statens energimyndighet om frågor uppkommer som tillsynsmyndigheten behöver hjälp med?

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:872) om vattendelegationer

Förordning (2017:872) om vattendelegationer. ÄlvR anser att förslaget att utöka antal ledamöter i vattendelegationerna, från 11 till 12 dvs till en jämn mandatfördelning, ökar "risken" för lika röstetal. Den kompetens som regeringen efterlyser och som inom mandattiden inte tillgodoses kan nuvarande delegation lösa genom att adjungera efterfrågad kompetens. Landshövdingen, som är regeringens företrädare i länet, har utslagsröst vid lika röstetal. ÄlvR ser en risk att lojaliteten till sittande regering avgör utfallet framför sakargument. Att rösta emot de ståndpunkter som sittande regering företräder gynnar knappast karriären.

3. Vattenkraftens betydelse och miljöpåverkan

3.1 Vattenkraftens roll i det svenska elsystemet

Förslaget argumenterar för att ö-drift även bör inkluderas vid bedömning av försörjningstrygghet. ÄlvR uppfattar förslaget som ett halmstrå för att legitimera småskalig vattenkraft. Enligt svenska kraftnät krävs det vattenkraftverk med effekten 10 MW och större för att det ska vara lönsamt, en effekt som diskvalificerar den småskaliga vattenkraften.

Enligt svenska kraftnäts regeringsuppdrag om ö-drift (Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m.) behöver samtliga av vattenkraftens förmågor som beskrivs i rapporten komma från ett eller ett fåtal kraftverk, vilket bland annat omfattar kraftproduktionsanläggning <10 MW om anläggningen a) ensam eller med andra anläggningar kan utgöra starteffekt till en annan kraftproduktionsanläggning, eller b) ingår i en ö-driftsplan. Vidare framgår att vattenkraft med magasin lämpar sig bra till ö-drift (vilket småskalig vattenkraft saknar) då de inte är beroende av en bränsleförsörjning. Naturlig tillrinning kan, tillsammans med övriga goda förutsättningar, då ge lång uthållighet. Det förutsätter att vattendragets övriga vattenkraftverk har möjlighet att reglera flödet. ÄlvR anser att argument om ö-drift inte är relevant för majoriteten av den småskaliga vattenkraften.

6. Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

ÄlvR anser att förslaget om att ytterligare miljöåtgärder inom ett HARO inte får komma till stånd om riktvärdet, jämnt fördelat över landets HARO, överskrider 1,5 TWh strider mot V-direktivet/EU-rätten. Som förslaget lyder får miljöåtgärder inte komma till stånd i en vattenförekomst om riktvärdet skulle överskridas i ett HARO-område. 30 år av svenskt EU-medlemskap har inte rubbat synen att nationell lagstiftning trumfar EU-rätten. Att dessutom "smeta ut" riktvärdet över alla HARO anser ÄlvR motsäger regeringens syfte att uppnå största möjliga miljönytta visavi vattenkraften. Miljönyttan vid åtgärder av vattenförekomster är inte jämnt fördelat över HARO-områden.

7. Fastställande av god ekologisk potential

Vilka åtgärder som endast resulterar i "lätta förändringar" av biologiska förhållanden vid maximal och god ekologisk potential är, enligt ÄlvR, något som åligger VU att bevisa. Gör VU bedömningen att av tillsynsmyndigheten föreslagen åtgärd inte är effektiv ska VU bevisa detta, domstolen avgör sedan om tillräcklig evidens föreligger. ÄlvR anser att förslaget som sådant befinner sig i en gråzon om hur V-direktivet bör tolkas (minsta möjliga miljöåtgärder, alternativt, på sikt uppnå GES) och ökar graden

av subjektiva bedömningar, med risk att förfarandet blir till en ”bedömningsport”

8. Utformning av kvalitetskrav för Natura2000-områden

Enligt ÄlvR är det miljöförhållandena i ett Natura2000-område som styr MKN, oaktat vilken eller vilka tekniska lösningar detta resulterar i. Föreslagen lydelse insinuerar att MKN och kvalitetskrav ”lättvindigt” bestäms till högre skydds nivåer. ÄlvR menar att påståendet om att MKN före prövningen utformas på ett alltför ”villkorslikt” sätt är att misstänkliggöra tillsynsmyndigheten.

9.1 Undantag från kravet enligt Art- och habitatdirektivet i samband med omprövning för moderna miljövillkor

När förutsättningar är uppfyllda enligt Naturvårdsdirektivet i vattenförekomster ska direktivet inte få sätta käppar i hjulet för undantag av regeringen. Frågan är varför tillsynsmyndigheten vid en prövning skulle bortse från Naturvårdsdirektivet? ÄlvR anser att föreslagna bestämmelser som ska möjliggöra sådana undantag (se 1.1) inte är förenliga med V-direktivet.

9.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet att inte försämra och äventyra en Miljökvalitetsnorm

9.4 Undantag från miljökvalitetsnormer som avser vattenmiljön i Natura2000-områden

EU-domstolen fastslog i ett uppmärksammat mål ”icke försämringskravet”¹. Detta betyder att en kvalitetsfaktor inte får försämrats eller äventyras, även om åtgärden inte påverkar vattenförekomstens MKN som helhet. Enligt ÄlvR vill regeringen kunna meddela undantag från dessa bestämmelser på grunder som inte är förenliga med V-direktivet och ” icke försämringskravet”.

I Natura2000-områden, avsatta med stöd av Naturvårdsdirektivet, är undantag endast tillåten för en ny verksamhet eller åtgärd, dvs inte vid omprövning av en befintlig verksamhet. Detta vill regeringen ändra på genom att bemyndiga MMD till att utfärda sådana undantag. ÄlvR menar att detta inte är förenligt med bestämmelser om Natura2000-områden.

Om regeringen ger sitt godkännande bör MMD vara oförhindrad att besluta om undantag av bestämmelser och villkor som innebär att en kvalitetsfaktor för en MKN, till skydd mot ett Natura2000-område, inte kan, eller riskerar att inte kunna följas. ÄlvR noterar också möjligheten att helt sonika ta bort eller ändra en kvalitetsfaktor i en MKN till skydd för ett Natura2000-område, eller förklara ett vatten som KMV alternativt besluta om sänkta krav. ÄlvR konstaterar att nationell lagstiftning felaktigt och konsekvent överordnas V-direktivet (EU-rätten).

Robertsfors, dag som ovan



Richard Löwall
Ordförande Älvreddarnas Riksorganisation

¹ HaV [2016-01-27] Referat från dom i EU-domstolens mål C-461/13, även kallad Weserdomen
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/rattsfall/miljodomar/2016-01-27-referat-fran-dom-i-eu-domstolens-mal-c-461-13-aven-kallad-weserdomen.html>
 DOMSTOLENS DOM den 1 juli 2015
https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=SV&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=165446&occ=first&dir=&cid=12313