



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-11-07

Ärendenummer
NV-06194-24

Klimat- och näringslivsdepartementet
Kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian **Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning (KN2024/01642)**

Sammanfattning

I promemorian föreslås förändringar i reglerna om omprövning av tillstånd till vattenkraft i enlighet med den nationella planen. Det huvudsakliga förslaget består av en möjlighet att göra avsteg från art- och habitatdirektivets normala kravnivå. Detta ska kunna göras endast efter regeringens tillåtelse.

Naturvårdsverket är i grunden positiva till att en sådan möjlighet införs inom ramen för bestämmelserna som reglerar omprövningsprocessen. Vi anser dock att förslaget inte säkerställer att ett tillräckligt underlag kommer att finnas tillgängligt vid omprövningarna. Vi bedömer därför att förslaget i dess nuvarande form inte är förenligt med EU-rätten.

Naturvårdsverket har vid besvarandet av denna remiss bedömt frågor som faller inom myndighetens ansvarsområden och har därmed inte tagit ställning till övriga frågor i promemorian.

Naturvårdsverket har tagit del av den kompletterande information i ärendet som Regeringskansliet delgav samtliga mottagare av remissen den 30/10. Av informationen framgår att affärsverket Svenska kraftnät har korrigerat sina tidigare beräkningar över energibortfall, med följden att bortfallet blir lägre än enligt tidigare bedömningar. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att lättnader i miljöanpassning av vattenkraften står i proportion till nyttan det ger för elproduktionen.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om utökat bemyndigande i 5 kap. 6 § miljöbalken att meddela föreskrifter om undantag från kravet att inte försämra och äventyra, mot bakgrund av att det utifrån redovisat underlag inte går att bedöma om den föreslagna bestämmelsen är förenlig med EU-rätten. (Avsnitt 9.3 i PM:n)

Naturvårdsverket tillstyrker att en ändring görs av 21 kap. 7 § miljöbalken om att mark- och miljödomstolen under vissa förutsättningar ska överlämna en fråga om Natura 2000-prövning till regeringens avgörande tillsammans med domstolens yttrande, men anser att förslaget till bestämmelse bör ha en annan lydelse. (Avsnitt 9.2 i PM:n)

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att införa 24 kap. 10 a § och 10 b § miljöbalken. Naturvårdsverket är i grunden positivt inställd till att införa regler om undantag från art- och habitatdirektivets normala kravnivå i dessa bestämmelser. Vi har inga invändningar mot reglernas utformning i sig. Vi anser dock att en förutsättning för förslaget är att krav på specifik miljöbedömning, vilket inkluderar miljökonsekvensbeskrivning, införs för vattenkraftens omprövning i ärenden där det är aktuellt att bedöma påverkan på ett Natura 2000-område. (Avsnitt 9.1 i PM:n)

Naturvårdsverket anser att 22 kap. 2 a § miljöbalken bör ändras. Detta är ett alternativt förslag som anknyter till vår huvudinvändning om behov av specifik miljöbedömning. Förslaget löser inte problemet med avsaknad av en specifik miljöbedömning men utgör en förbättring jämfört med att inte vidta någon lagstiftningsåtgärd alls. En hänvisning till 24 kap. 10 § miljöbalken bör därför införas i 22 kap. 2 a § miljöbalken. Detta förtydligar vilket underlag verksamhetsutövaren är skyldig att lämna in i mål om omprövning av vattenkraft där en specifik miljöbedömning idag inte krävs enligt svensk rätt. (Anknyter till avsnitt 9.1 i PM:n)

Naturvårdsverket anser vidare att följdändringar behöver genomföras i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Regler som gäller i tillståndsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken bör också gälla i regeringens handläggning av omprövningsprocesser av vattenkraften. (Anknyter till avsnitt 9.1 i PM:n)

Naturvårdsverket har inga invändningar mot förslagen till ändringar i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter men bedömer att ändringarna inte läker bristen vad gäller behovet av specifik miljöbedömning som inkluderar en miljökonsekvensbeskrivning. (Avsnitt 10 i PM:n)

Skälen till Naturvårdsverkets ställningstaganden

9.1 Undantag från kraven enligt art- och habitatdirektivet i samband med omprövning för moderna miljövillkor

Naturvårdsverket bedömer att det går att pröva befintliga verksamheter i en nationellt reglerad omprövningsprocess utan att det strider mot EU-rättsliga Natura 2000-regler. Vi invänder därför inte mot ansatsen i promemorian att låta undantag enligt art- och habitatdirektivets artikel 6.4 ingå i omprövningsprocessen för vattenkraftens moderna miljövillkor. Tvärtom bedömer vi att det ger en lämplig effektivisering av miljölagstiftningen utan att det behöver medföra en risk för negativa miljöeffekter. Däremot förutsätter vår positiva inställning till förslaget att EU-kompatibla regler för miljöbedömning, vilket inkluderar miljökonsekvensbeskrivning, följer med i den överföring mellan tillståndsprövning och omprövning som föreslås i promemorian. Vi kan därför inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande form.

De bedömningar och den prövning som enligt EU-rätten krävs i Natura 2000-prövningar kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte genomföras korrekt utan en miljökonsekvensbeskrivning. Denna bedömning baserar vi på

EU-domstolens aktuella praxis kring art- och habitatdirektivet. Vårt ställningstagande innebär att vi identifierar en brist redan i nuvarande svensk lagstiftning. Bristen blir tydligare när artikel 6.4 art- och habitatdirektivet införs i omprövningsprocessens regler enligt promemorians förslag. Naturvårdsverket ifrågasätter också om förslaget i dess nuvarande form är förenligt med MKBdirektivet. Det är inte möjligt att bedöma detta utifrån remitterat underlag. I promemorian saknas motivering till vilka bestämmelser i MKB-direktivet som ligger till grund för att generellt undanta vattenkraftsprojekt som påverkar ett Natura 2000-område från krav på specifik miljöbedömning. Någon form av urvalskriterier för vilka verksamheter som behöver genomgå en specifik miljöbedömning skulle vara tänkbart som alternativ till ett generellt undantag.

Naturvårdsverket anser att följdändringar behöver genomföras i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. De bestämmelser som är relevanta i en tillståndsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken behöver också hänvisa till relevanta bestämmelser i omprövningsprocessen, d.v.s. de föreslagna 24 kap. 10 a § och 10 b § miljöbalken. Implementeringen av art. 6.4. i omprövningsprocessen är annars inte fullständig. Ändringar bör göras i 17 §, 20 § och 20 a § i förordningen.

Naturvårdsverket har därutöver ett alternativt förslag som anknyter till vår huvudinvändning om behov av specifik miljöbedömning. Förslaget löser inte problemet med avsaknad av en specifik miljöbedömning. Däremot utgör det en förbättring jämfört med om regeringen väljer att fortsatt helt undanta vattenkraftens omprövning från krav på specifik miljöbedömning. Förslaget innebär att en hänvisning till 24 kap. 10 § miljöbalken bör införas i 22 kap. 2 a § miljöbalken. Detta skulle förtydliga vilket underlag verksamhetsutövaren är skyldig att lämna in i mål om omprövning av vattenkraft där en specifik miljöbedömning idag inte krävs enligt svensk rätt. Det framgår av förarbetena att regeringen egentligen har avsett en koppling från den bestämmelsen till 24 kap. 10 § miljöbalken.¹ Nuvarande formulering medför en otydlighet som inte kan ha varit avsedd.

Naturvårdsverkets tidigare ställningstaganden och ny praxis från EU Naturvårdsverket har i remissvar i den tidigare lagstiftningsprocessen om vattenkraftens omprövning för moderna miljövillkor framfört att regeringen bör förtydliga hur Natura 2000 ska prövas i omprövningsprocesserna.²³ Efter införandet av nuvarande vattenkraftsregler har EU-domstolen utvecklat sin praxis kring hur prövningen av befintliga verksamheter ska beakta Natura 2000.

Det krävs idag enligt svensk rätt ingen specifik miljöbedömning i en omprövningsprocess för vattenkraft.³ Argument som tidigare angivits för undantaget från krav på miljökonsekvens-beskrivning är att 1) säkerställa att en myndighet som ansöker om omprövning inte ska behöva ta fram detta underlag på eget ansvar, och 2) att omprövningsbestämmelserna inte var avsedda att tillämpas för att medge lättnader i miljökraven.⁴ Naturvårdsverket noterar att inget av dessa skäl är tillämpligt i den aktuella situationen. Förslagen i den nu föreliggande promemorian syftar till att skapa möjlighet att göra undantag från art- och habitatdirektivets normala kravnivå inom omprövningsprocessen. Dessa omständigheter, tillsammans med EU-rättens nya praxis, medför att det bör

¹ Prop. 2017/18:243 s. 120

² Naturvårdsverkets remissyttrande den 9 oktober 2017 i ärende nr NV-05092-17, s. 11 (regeringens ärende M2017/01639/R)

³ kap. 20 § andra stycket miljöbalken

⁴ Prop. 2001/02:65 s. 34–35, via prop. 2017/18:243 s. 120 och prop. 2016/17:200 s. 104–105

överbägas på vilka grunder undantaget fortfarande kan förenas med EU-rätten om det ska finnas kvar i någon form.

Enligt EU-domstolens praxis om vad medlemsstaterna är skyldiga att vidta för åtgärder mot pågående verksamheter som påverkar Natura 2000, ska kriterier för en konsekvensprövning för nya projekt enligt artikel 6.3 även tillämpas vid omprövning av en befintlig verksamhet enligt artikel 6.2.⁵ Att en bedömning av en befintlig verksamhet i efterhand ska göras på samma kriterier som enligt art. 6.3 innebär för den svenska tillämpningen att bedömningen i sak vid en omprövning ska göras på samma sätt som vid en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § och 28 b § miljöbalken. Eftersom samma skyddsnivå gäller vid en omprövning som i en tillståndsprövning av Natura 2000 bedömer Naturvårdsverket att en förutsättning för att i praktiken kunna genomföra detta är att prövningsmyndigheten har tillgång till en miljökonsekvensbeskrivning som har tagits fram inom ramen för en specifik miljöbedömning.

EU-domstolen har uttalat att artikel 6.4 art- och habitatdirektivet inte kan tillämpas utan att verksamheten först har gått igenom en prövning enligt artikel 6.3.⁶ Artikel 6.4 är i dagsläget en del av tillståndsprövningen för Natura 2000 enligt svensk rätt genom 7 kap. 29 § miljöbalken. Promemorians förslag till de nya bestämmelserna 24 kap. 10 a § och 10 b § miljöbalken innebär därmed i praktiken att en större del av tillståndsprövningen av Natura 2000 lyfts in i omprövningsprocessen även sett ur ett EU-rättsligt perspektiv.

En verksamhet som ska prövas enligt artikel 6.3 och eventuellt art. 6.4 art- och habitatdirektivet är ett ”projekt” i EU-rättslig mening som ska tillståndsprövas. EU-domstolen har adresserat situationen att en rättsakt i en medlemsstat har föreskrivit att det krävs ett nytt tillstånd för att fortsätta med en verksamhet för vilken tillstånd redan har beviljats, på ett sätt som vi bedömer kan jämföras med 11 kap. 27 § miljöbalken. En sådan rättsakt medför att verksamheten ska underkastas en ny bedömning som överensstämmer med kraven i artikel 6.3, om så inte tidigare har skett.⁷ Vattenverksamheterna kommer att förses med nya och moderna miljövillkor, vilket innebär att genomförandet av åtgärder inte kommer att ske under villkor som är identiska med de som var föremål för det ursprungliga tillståndet. Detta talar också för att verksamheten ur ett Natura 2000-perspektiv utgör ett separat projekt enligt artikel 6.3.⁸

Mot bakgrund av vad som framförts ovan bedömer Naturvårdsverket att undantaget från kravet på specifik miljöbedömning i 6 kap. 20 § miljöbalken behöver ses över.

Utöver ovanstående aktualiseras kraven på att tillhandahålla korrekt underlag enligt MKB-direktivet för miljöbedömning av projekt. En anläggning för vattenkraftsbaserad energi omfattas av MKB-direktivets bilaga II.

Medlemsstaterna ska därmed bedöma om projektet ska bli föremål för en specifik miljöbedömning genom granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier.⁸ Om generella undantag från krav på miljöbedömning används, som i 6 kap. 20 § miljöbalken, är detta tillåtet endast om samtliga

⁵ EU-domstolens dom den 24 juni 2021 i mål nr C-559/19 (Doñana), p. 156

⁶ EU-domstolens dom den 20 september 2007 i mål nr C-304/05 (Kommissionen mot Italien), p. 83

⁷ EU-domstolens dom den 10 november 2022 i mål nr C-278/21 (Dansk Akvakultur) p. 43 ⁸

EU-domstolens dom den 29 juli 2019 i mål nr C-411/17 (Inter-Environnement Wallonie), p. 130–132

⁸ MKB-direktivet art. 4.2

projekt som undantas med stöd av bestämmelsen kan anses vara sådana att de inte kan ha betydande inverkan på miljön.⁹

9.2 Förfaranderegler

Naturvårdsverket instämmer i behovet av en bestämmelse som reglerar att mark- och miljödomstolen ska överlämna frågor om tillåtelse att göra undantag från art- och habitatdirektivets normala kravnivå till regeringen. Naturvårdsverket anser dock att förslaget till ändrad författningstext bör ha en annan utformning. Nuvarande formulering antyder att prövningen enligt 24 kap. 10 § miljöbalken inte skulle vara en tillåtighetsprövning, vilket Naturvårdsverket bedömer att det är - åtminstone såvitt gäller Natura 2000. Vi föreslår att ändringen får en lydelse som likställer de olika prövningarna. Det enklaste sättet att uppnå detta är förmodligen att enbart införa en referens till den nya bestämmelsen 24 kap. 10 a § miljöbalken. Den resterande föreslagna nya texten i 21 kap. 7 § miljöbalken skulle därmed kunna utelämnas.

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

Naturvårdsverket bedömer att det utifrån underlaget inte går att bedöma på vilket sätt 5 kap. 6 § miljöbalken är förenligt med artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten. Möjligheterna till undantag enligt denna artikel är begränsade till nya modifieringar. Naturvårdsverket saknar en redovisning över vad som har förändrats i den EU-rättsliga analysen sedan regeringens tidigare överväganden i samma fråga. Då ansåg regeringen att det enbart var möjligt att göra undantag för ny verksamhet.¹⁰¹¹ I avsaknad av en sådan redovisning avstyrker Naturvårdsverket förslaget. Det föreligger en risk för att promemorians förslag går längre än vad EU-rätten tillåter.

10. En förbättrad samverkan inför omprövning

Även med de ändringar som föreslås i promemorian bedömer Naturvårdsverket att en tillämpning av samverkansparagraferna¹² inte kommer leda till att bestämmelserna uppfyller samma krav och syfte som en specifik miljöbedömning. Bestämmelserna kan troligen ändras ytterligare så att de i högre grad bidrar till att uppfylla kraven enligt MKB-direktivet. Vi bedömer dock att den befintliga processen för miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken är tydligare och med fördel kan användas i stället.

⁹ EU-domstolens dom den 28 februari 2018 i mål nr C-117/17 (Comune di Castelbellino), p. 39

¹⁰ Prop. 2017/18:243 s. 145–146

¹¹ a § och 42 b § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av tillförordnade avdelningschefen Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Gustav Björnstad, Olof Ekström, Anders Hallberg, Kerstin Rosén Nilsson och Carolina Sahlén.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Johan Bogren