

Naturvårdsverket
registrator@naturvardsverket.se

Vår referens/dnr:
2025-40

Er referens/dnr:
NV-05085-24

2025-03-19

Remissvar

Naturvårdsverkets vägledning om tillämpningen av Natura 2000-reglerna vid prövning enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP), NV-05085-24

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets vägledning gällande tillämpning av Natura 2000-reglerna inom ramen för omprövning av vattenkraft och vill anföra följande.

Syftet med den nationella planen är att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön, och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Om vattenkraftsverksamheter som påbörjades långt innan utpekandet av Natura 2000-områdena förklaras vara otillåtna, kommer det riskera en omfattande negativ påverkan på energisystemet. Svenskt Näringsliv kommer i det följande att gå igenom och bemöta tillämpligheten av övergångsbestämmelsen samt vad som är en pågående försämring och varför inte befintliga verksamheters tillåtlighet, vars verksamhet inte heller har förändrats, ska påverkas av utpekandet av ett Natura 2000-område. Det kommer också att klargöras att skyldigheten att förhindra försämring enligt art 6.2 gäller från det att området har pekats ut. Avslutningsvis kommer konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag till vägledning att uppmärksammas.

1. Naturvårdsverkets vägledning

Naturvårdsverket konstaterar att det inte krävs att Natura 2000-tillstånd söks i samband med omprövningen om verksamheten bedrevs i förenlighet med ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001 och verksamheten efter 1 juli 2000 inte har ändrats så att verksamheten som helhet kan påverka Natura 2000-området på ett betydande sätt.

Vidare menar Naturvårdsverket att 24 kap. 10 § miljöbalken innebär att tillräckliga villkor ska fastställas i omprövningen så att art- och habitatdirektivet krav efterlevs. Naturvårdsverkets bedömning är att det kan innebära att krav måste ställas även avseende försämringar som skett före det att aktuellt Natura 2000-område pekades ut för skydd, om försämringen pågick vid utpekandet och bibehålls genom fortsatt drift av verksamheten efter utpekandet.

Om det inte är möjligt att ställa sådana villkor kan det vara nödvändigt att återkalla tillståndet.

2. Svenskt Näringslivs synpunkter

2.1 Övergångsbestämmelsen är tillämplig

Av övergångsbestämmelserna till miljöbalkens regler om Natura 2000-områden framgår att för verksamheter som påbörjades före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, s.k. Natura 2000-tillstånd. Utgångspunkten för övergångsbestämmelserna är att den tidigare lagstiftningen har tillämpats på ett sätt som är förenligt med art- och habitatdirektivets krav, dvs. vid denna tidpunkt ansågs befintlig elproduktion vara förenlig med de EU-rättsliga kraven på skyddet av Natura 2000-områden, se prop. 2017/18:243 s. 92. Av övergångsbestämmelserna framgår tydligt att lagändringarna inte innebär att varje verksamhet som pågår när ändringarna träder i kraft måste tillståndsprövas enligt de nya bestämmelserna (prop. 2000/01:111 s. 72).

Den bedömning som Naturvårdsverket gör i sin vägledning, dvs. att övergångsbestämmelsen aldrig aktualiseras i ett ärende om omprövning eller återkallelse enligt 24 kap. 10 § miljöbalken eftersom det är fråga om en prövning i efterhand enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, menar Svenskt Näringsliv är en felaktig tolkning av gällande rätt. Det har i den tolkningen inte beaktats att vattenkraftverksamheterna, som bedrivits långt innan utpekandet av Natura 2000-områdena, enligt övergångsbestämmelserna ska anses som förenliga med bevarandemålen. Befintliga verksamheters tillåtlighet kommer därför att påverkas av utpekanden av Natura 2000-området i och med att de omprövas. Det har inte varit lagstiftarens avsikt.

2.2 Pågående försämring kan inte omfatta befintliga inte ändrade verksamheter

Naturvårdsverket anför, med hänvisning till EU-domstolens avgörande Doñana (C-559/19), att skyldigheten att ingripa mot en pågående verksamhet infaller först om det finns en pågående försämring efter Natura-utpekandet. Enligt Naturvårdsverket är en pågående försämring försämringar som bibehålls genom driften av en verksamhet, t.ex. negativa konsekvenser för Natura 2000-området som följer av torrläggning av en älvmåra och vandringshinder för fisk. Även om inget har förändrats i hur verksamheten bedrivs sedan utpekandet, kan krav enligt Naturvårdsverket behöva ställas på verksamheten

med stöd av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet för att åtgärda sådana pågående och bestående försämringar.

Svenskt Näringsliv anser att Naturvårdsverket gör en felaktig tolkning av EU-domstolens avgörande Doñana. Rättsfallet Doñana handlar om uttag av grundvatten i ett Natura 2000-område. Verksamheten hade påbörjats innan Natura-utpekandet, men då uttaget var större än nybildningen av grundvatten ledde verksamheten till en fortlöpande sänkning av grundvattennivåerna vilket föranledde negativa konsekvenser för Natura 2000-området. Det var alltså fråga om en pågående försämring efter Natura-utpekandet eftersom grundvattennivån hela tiden blev lägre. De rådande förhållandena vid utpekandet försämrades till följd av verksamheten.

Naturvårdsverkets exempel på pågående försämringar för en vattenkraftsverksamhet går inte att likställa med de förhållanden som var för handen i Doñana. De vattenkraftsverksamheter som bedrivits sedan tiden före Natura 2000-utpekandet och därefter inte ändrats kan inte anses leda till pågående försämringar. I den mån försämringar orsakats av verksamheten, har försämringarna uppstått när verksamheten påbörjades, dvs. när vattendraget dämades och vatten bortleddes till kraftverket. Förhållandena som råder vid ett befintligt vattenkraftverk är en dämning av vattendraget med vandringshinder samt bortledning av vatten från naturfåran. Ingreppet och påverkan sker vid anläggandet och när driften av verksamheten inleds. De förhållandena som då uppstår ändras inte om inte verksamheten förändras och bedömningen av om verksamheten har en betydande negativ påverkan ska göras utifrån de förhållandena. Några ytterligare försämringar sker inte, som i fallet Doñana, efter utpekandet.

Naturvårdsverkets resonemang om att en verksamhetsutövare inte kan vara garanterad att fortsätta bedriva en verksamhet på ett sätt som bibehåller en äldre försämring är svårt att följa.

Art- och habitatdirektivet kräver inte att medlemsstaterna ställer krav på befintliga verksamheter att vidta åtgärder som innebär att naturvärden som inte fanns vid utpekandet ska återskapas. Det är däremot tydligt att den bedömningen av om befintliga verksamheter kan ha en betydande påverkan på miljön, ska ha sin utgångspunkt i de förhållanden som rådde när Natura 2000-området pekades ut (art 4.5 i art och habitatdirektivet samt EU-domstolens avgörande i mål C-399/14 p. 58-62 och C-559/19 p. 167 och 172).

Med Naturvårdsverkets bedömning är risken stor att exempelvis anläggandet av en damm som innebär en negativ påverkan, kommer att anses som bibehållen och pågående försämring så länge dammen och verksamheten finns kvar, även om försämringen inte ökar eller ändras.

Svenskt Näringsliv anser att Naturvårdsverkets tolkning inte är rimlig eller ändamålsenlig, utan innebär en tillämpning som går både utöver lagstiftarens avsikt med övergångsbestämmelsen och längre än vad EU-rätten kräver.

3. Konsekvenser av Naturvårdsverkets vägledning

Svenska kraftnät har pekat ut minst 90 kraftverk som finns inom områden som påverkar Natura 2000-områden. Årsproduktionen omfattar cirka sju TWh men detta är sannolikt är en underskattning (Svenska kraftnät, Redovisning av regeringsuppdrag Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m., Svk 2023/610, 2023-09-26).

Enligt Naturvårdsverkets vägledning riskerar vattenkraftsverksamheter som påbörjades långt innan utpekandet av Natura 2000-områdena att förklaras vara otillåtna eller så kommer krav ställas på åtgärder som innebär stora produktionsförluster och i värsta fall så långtgående krav att verksamheten inte längre kan bedrivas. Detta oaktat att de vid både införandet av bestämmelserna om Natura 2000 och utpekandena av aktuella områden ansågs förenliga med Natura 2000-skyddet.

En sådan tolkning är en överimplementering av EU-lagstiftningen, och omprövningarna kommer att riskera att medföra en omfattande negativ påverkan på energisystemet med förlust av såväl produktion som reglerförmåga.

Förändringen riskerar att innebära en förlust av nödvändig elproduktion som vida överstiger riktvärdet om en förlust om maximalt 1,5 TWh vattenkraftsel, trots att regeringen i beslutet om nationella planen klargjorde att det riktvärdet även omfattade åtgärder i Natura 2000-områden (Miljödepartementet, 2020-06-25, dnr M2019/01769/Nm).

Om befintliga verksamheter till följd av utpekandet av Natura 2000-områden begränsas eller inte längre kan bedrivas har verksamhetsutövaren rätt till ersättning på grund av beslutet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Vid utpekandet av de Natura 2000-områden som berörs av befintlig elproduktion bedömdes verksamheterna vara förenliga med Natura 2000-skyddet och något skäl för ersättning till verksamhetsutövarna var därför inte aktuell.

De krav som enligt Naturvårdsverkets förslag till vägledning kan ställas på vattenkraftsverksamheter i en omprövning enligt den nationella planen är krav som är ett resultat av beslut om att peka ut Natura 2000-områden. Om kraven innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras aktualiseras ersättningsrätten enligt 31 kap 4 § miljöbalken. En sådan ersättning ska då betalas av staten.