

## Remissyttrande

Handläggare  
Anders Skarstedt  
Miljöprövningsenheten  
anders.skarstedt@havochovatten.se

Datum 2024-11-19

Dnr HaV 2024-002858

kn.remissvar@regeringskansliet.se

### Yttrande över PM Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

#### Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att några av förslagen kan leda till en effektivare omprövning av vattenkraften. Vissa av förslagen kan medföra att andra sektorer, såsom livsmedelsproduktion, dricksvattenförsörjning, kulturmiljö missgynnas genom att vattenkraften ges vissa lättnader i vattenförvaltningsförordningen. Dessa sektorer nyttjar samma vattenresurs som vattenkraften och påverkas redan idag av vattenkraftens vattenregleringar.

Vissa av promemorians förslag är otydliga, vilket kan skapa osäkerhet vid tillämpningen. Det gäller exempelvis vid bedömningen av väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK) och definitionen av ekologisk potential.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de föreslagna författningsändringarna kan leda till negativa konsekvenser för hotade arter och livsmiljöer. Flera av dessa arter är beroende av åtgärder för konnektivitet i vattenmiljöerna för att stoppa en negativ utveckling av bestånden, exempelvis gullspångslaxen och ål.

#### Havs- och vattenmyndigheten instämmer i:

- Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagna ändringar i 5 kap. 6 § miljöbalken om bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från förbudet att tillåta verksamheter som ger upphov till en otillåten försämring.
- Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagna ändringar i 21 kap. 7 § miljöbalken om att mark- och miljödomstolen vid en bedömning enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken med ett eget yttrande ska överlämna frågan till regeringen.

#### Havs- och vattenmyndigheten instämmer under förutsättning att (följande justeringar/tillägg görs):

- Havs- och vattenmyndigheten instämmer i förslaget att möjliggöra undantag (enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet) i samband med omprövningarna av vattenkraft, men anser att utformningen av 24 kap. 10 a och b §§ behöver justeras för att genomförandet helt ska motsvara artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet och motsvarande bestämmelser i 7 kap miljöbalken med tillhörande förordning om områdesskydd.

- Havs- och vattenmyndigheten föreslår justeringar av regeringens förslag i 42 a § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter om en förbättrad samverkan inför omprövning.
- Havs- och vattenmyndigheten föreslår en ny bestämmelse i 2 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen gällande samverkan i arbetet med vattenförvaltningen. Syftet med den nya paragrafen är att vattenmyndigheterna ska anpassa sitt arbete med hänsyn till tidplanen i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.
- Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagen ändring i 4 kap. 6 § första stycket vattenförvaltningsförordningen under förutsättning att ordet *uppfylls* byts ut mot *följs*. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i det föreslagna andra stycket.

#### **Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig:**

- Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig de föreslagna bestämmelserna om VÄFK och kraftigt modifierade vatten (KMV) då de inte är förenliga med vattendirektivet och bedömer att de kan leda till negativa konsekvenser för vattenmiljöerna och uppnåendet av målen i vattendirektivet, art- och habitatdirektivet samt Sveriges miljökvalitetsmål, exempelvis Levande sjöar och vattendrag.
- Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig föreslagna bestämmelser om maximal respektive god ekologisk potential eftersom de är oklara, svårtillämpbara och enbart reglerar delar av en metod.

## Havs- och vattenmyndighetens inställning

Numreringen av rubrikerna i vårt remissvar följer samma numrering som den i promemorian. I kapitel 1.1 redovisas Havs- och vattenmyndighetens inställning till författningsförslagen. I kapitel 9. till 14 ges kommentarer på vissa utvalda delar i promemorians beskrivande text.

### 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

#### *5 kap. 6 § miljöbalken*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagna ändringar.

#### *21 kap. 7 § miljöbalken*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagna ändringar.

#### *24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i förslaget under förutsättning att bestämmelserna kompletteras.

#### Motivering

Havs- och vattenmyndigheten anser att syftet med att möjliggöra undantag enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet i samband med omprövningarna av vattenkraft är bra. Havs- och vattenmyndigheten menar dock att förslagen utformning av 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken måste kompletteras med alla rekvisit i artikel 6.4 art- och habitatdirektivet.

I föreslagna 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken samt i författningskommentaren saknar Havs- och vattenmyndigheten hänvisningar till de ytterligare rekvisit som måste vara uppfyllda för att undantag ska kunna meddelas när en prioriterad art eller livsmiljö påverkas. Exempelvis att det måste vara fråga om tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse. Tillståndsmyndigheten (dvs. domstolen) ska i dessa fall ge Europeiska kommissionen tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Idag regleras det i 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken (FOM).

Det saknas en hänvisning till kraven i 20 a § FOM om att tillståndsmyndigheten ska underrätta EU-kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits, i tillståndsärenden där

kompensationsåtgärder krävs enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. Motsvarande underrättelseskyldighet bör enligt Havs- och vattenmyndigheten gälla vid tillämpning av 24 kap. 10 a § miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten saknar ett resonemang kring hur nuvarande bestämmelser i 7 kap. 29 a § miljöbalken om sökandens skyldighet att bekosta kompensationsåtgärder ska tillämpas vid omprövning enligt de nya bestämmelserna.

#### Konsekvenser av regeringens förslag

När domstolarna tillämpar 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken kommer de behöva ta ställning till om det finns förutsättningar att tillämpa undantagsmöjligheten och med eget yttrande överlämna frågan till regeringen. För att kunna göra den bedömningen kommer domstolarna eventuellt behöva inhämta ytterligare underlag från exempelvis andra myndigheter. Det kan få konsekvenser för bland annat Havs- och vattenmyndigheten genom att mer tid behöver avsättas för att besvara domstolarnas frågor. Detta beskrivs inte i regeringens konsekvensanalys.

## **1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter**

### *42 a § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter*

Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig föreslagen formulering och föreslår att tredje stycket ändras så att den lyder:

*Under samverkan ska de länsstyrelser som är vattenmyndigheter se till att ta in relevanta underlag och uppgifter för de ytvattenförekomster som samverkan avser. Underlaget och uppgifterna ska användas vid översyn av klassificeringen och miljökvalitetsnormerna i enlighet med vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Denna översyn ska genomföras under samverkan enligt första stycket.*

#### Motivering

Havs- och vattenmyndigheten anser att promemorians förslag riskerar att göra ansvarsfördelningen mellan de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser otydlig. För att tydliggöra ansvarsfördelningen gör Havs- och vattenmyndigheten bedömningen att det i bestämmelsen bör anges att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska se till att relevanta underlag inhämtas. Det faktiska arbetet får däremot delegeras till övriga länsstyrelser i enlighet med 15 § vattendelegationsförordningen.

I arbetet med att se över miljökvalitetsnormerna inklusive undantag ingår bland annat att se över befintlig påverkansanalys och riskbedömning (se 3 kap. 1 § HVMFS 2019:25). Även åtgärdsanalysen behöver ses över.

Med Havs- och vattenmyndighetens förslag på ändrad formulering behövs inte punkterna a och b enligt regeringens förslag då detta redan följer av 42 b § förordning om vattenverksamheter.

#### Konsekvenser av regeringens förslag

Även om en förbättrad samverkan enligt 42 a § förordningen om vattenverksamheter (s.k. NAP-samverkan) ökar chanserna att verksamhetsutövarna kommer in med mer data och underlag, är det fortfarande en brist att det inte finns något rättsligt krav att lämna in sådant underlag, exempelvis genom krav på att lämna miljörapport. I bland annat Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "Översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten" framförde myndigheten följande:

*Havs- och vattenmyndigheten anser att det vore rimligt med ett krav för de som bedriver "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel" att rapportera till exempel flödes- och vattenståndsdata till lämplig datavärd. Det kan lösas genom att regeringen inför krav på miljörapport och/eller krav i föreskrifter på rapportering av data till lämplig datavärd. Havs- och vattenmyndigheten har i slutredovisningen av regeringsuppdraget om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor, lämnat motsvarande förslag. En förutsättning för att kunna förbättra tillgången till data kan i vissa fall också vara att berörd myndighet får mandat och förutsättningar att samla in, lagra och bearbeta information, särskilt om informationen har bäring på fastigheter eller liknande.*

Genom promemorians förslag om en förbättrad NAP-samverkan och förslaget att normöversynen ska ske parallellt med NAP-samverkan borde arbetet på sikt kunna leda till effektivisering. Arbetet med omprövningarna har inneburit ett delvis förändrat arbetssätt inom och mellan länsstyrelserna och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

#### *42 b § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i regeringens förslag men föreslår att tredje punkten kompletteras med följande tillägg:

*c) besluta om särskilda kvalitetskrav för ytvattenförekomster som utgör, utgör del av eller påverkar ett skyddat område*

#### Motivering

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns behov av att förtydliga att ett av syftena med NAP-samverkan är att sammanställa det underlag som de länsstyrelser som är vattenmyndigheter behöver, för att bland annat kunna bedöma förutsättningarna för kraftigt modifierade vatten och mindre stränga krav.

Havs- och vattenmyndigheten anser dock att förslaget behöver kompletteras med en hänvisning till förutsättningarna för att kunna besluta om särskilda kvalitetskrav för ytvattenförekomster som berör ett skyddat område.

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

*Förslag på ny bestämmelse om samverkan - 2 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen*

Havs- och vattenmyndigheten föreslår en ny bestämmelse

*I 42 a § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter finns bestämmelser om att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska se till att ta in relevanta underlag och uppgifter för översyn av klassificering och miljö kvalitetsnormer för de ytvattenförekomster som samverkan enligt 42 a § avser. Det underlag som framkommer under samverkan enligt 42 a § kan nyttjas inom vattenförvaltningen.*

#### Motivering

I 2 kap. 4 § första meningen vattenförvaltningsförordningen finns bestämmelser om samverkan och att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av vattenförvaltningen. Enligt 2 kap. 4 § andra meningen ska vattenmyndigheterna, innan de fattar beslut om exempelvis miljö kvalitetsnormer eller handlägger frågor av större betydelse, även samråda med de som berörs.

Havs- och vattenmyndigheten anser att en ny bestämmelse bör införas i 2 kap. vattenförvaltningsförordningen för att upplysa om vad som framgår av förordning om vattenverksamheter. Genom den nya 4 a paragrafen förtydligas att vattenmyndigheterna kan nyttja NAP-samverkan för att inhämta underlag och planera sitt arbete med hänsyn till tidplanen för omprövningarna. Upplysningsbestämmelsen tillför inte något nytt materiellt innehåll till vattenförvaltningsförordningen. Att nyttja NAP-samverkan och den kunskap och det underlag som framkommer där för att använda i vattenförvaltningsarbetet ligger i linje med 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen. Det framgår även i *Regeringsuppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten* (Dnr 2825-2022, redovisat 1 december 2023) att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i större utsträckning bör nyttja den möjligheten.

*4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen*

Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig promemorians förslag om ny bestämmelse.

Om regeringen ändå avser att gå vidare med att införa en ny paragraf föreslår Havs- och vattenmyndigheten en annan formulering än regeringens förslag:



*En ytvattenförekomst fysiska karaktär har uppenbart ändrats på ett väsentligt sätt när*

*1. det är bekräftat att både kvalitetsfaktorn hydrologisk regim alternativt hydrografiska villkor och kvalitetsfaktorn morfologiskt tillstånd har sämre än måttlig status, eller*

*2. det på annat sätt är uppenbart att både hydrologi och morfologi är väsentligt påverkad.*

### Motivering

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att förslaget i promemorian inte är förenligt med artikel 2.9 och 4.3 i vattendirektivet. Havs- och vattenmyndigheten tar stöd i bilaga V i vattendirektivet och skrivningarna i EU-gemensam vägledning, framförallt CIS Guidance Document No. 4<sup>1</sup> och CIS Guidance Document No. 37<sup>2</sup> för vår uppfattning.

Definitionen av väsentligt ändrad karaktär är en naturvetenskaplig definition som inte kan variera beroende på vilken verksamhet som har orsakat förändringen. Den föreslagna bestämmelsen behöver därför gälla för alla verksamheter om den införs. Detta kommer då leda till att en betydande del av Sveriges vattenförekomster kan komma definieras som att ha väsentligt ändrad karaktär med tydligt åtgärdsbehov.

Väsentligt förändrad hydrologi och morfologi ska innebära en så omfattande förändring att det är uppenbart och att ändringen har en effekt på de biologiska kvalitetsfaktorerna. Med regeringens föreslagna ändring kommer små förändringar även definieras som betydande. Det kan i sin tur leda till att vattenförekomster som idag uppnår god ekologisk status utifrån de biologiska kvalitetsfaktorerna blir angivna som väsentligt förändrad karaktär. Vidare är brister i konnektiviteten en *följd av* bland annat förändringar i hydrologi och morfologi, men bristerna i biologisk konnektivitet är inte en förändring av vattenförekomstens fysiska karaktär utan en förändring i biologiska funktioner.

Förslaget i promemorian ger två möjligheter till VÄFK till följd av att vatten lagras för att användas för kraftproduktion. Punkten 1 i promemorians förslag innebär att den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn för konnektivitet kan utgöra en grund för VÄFK. Det är inte möjligt eftersom konnektivitet inte beskriver en fysisk förändring av ytvattenförekomsten utan möjligheten för djur och växter att förflytta sig.<sup>3</sup> Kravet på VÄFK innebär att förändringar måste framgå i kvalitetsfaktorer som återger en *fysisk förändring*, det vill säga kvalitetsfaktorerna för *morfologi* och *hydrologi*. Begreppet *en vattenförekomst fysiska karaktär* uttrycks morfologi (till exempel variation i djup och bredd) och hydrologi (till exempel flödesdynamik), se bilaga V i vattendirektivet.<sup>4</sup>

Promemorians förslag anger att VÄFK börjar vid *sämre än god* hydromorfologisk status, det vill säga att det kan vara en liten fysisk påverkan som ligger nära *god* hydromorfologisk status.

<sup>1</sup> CIS Guidance Document No. 4, European Communities, 2003.

<sup>2</sup> CIS Guidance Document No. 37, European Communities, 2019.

<sup>3</sup> Kvalitetsfaktorn för konnektivitet är till för att bedöma möjlighet för växter och djur att förflytta sig inom eller mellan ytvattenförekomster samt mellan ytvattenförekomster och dess intilliggande landmiljöer.

<sup>4</sup> Av artikel 2.9 i vattendirektivet framgår att en kraftigt modifierad vattenförekomst är en ytvattenförekomst som till följd av *fysiska förändringar* genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär.

Vattendirektivet definierar KMV som en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt (eng: substantially) sätt har ändrat karaktär. Av de normativa definitionerna i avsnitt 1.2 i bilaga V i vattendirektivet motsvarar väsentligt (eng: substantially) *otillfredsställande* status. Som en mindre påverkan finns sedan en nivå som motsvarar *måttlig* status (eng. significantly).<sup>5</sup> Vattendirektivet har krav på en väsentligt ändrad fysisk karaktär för att kriterierna för KMV ska vara uppfyllda.

Punkten två går inte att förstå i förhållande till vattendirektivet. Förslaget anger att en vattenförekomst har VÄFK när den har VÄFK. Detta ger inte någon förklaring till vad VÄFK är. Det är också oklart vad som i sammanhanget menas med sammantagna påverkan på ytvattenförekomsten.

### Konsekvenser av regeringens förslag

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att förslag till ny bestämmelse kan ge negativa konsekvenser för vattenmiljöarbetet.

Förslaget i promemorian innebär att vattenförekomster som har en endast liten ändrad fysisk karaktär till följd av vattenkraft ändå ska anses ha VÄFK. Det innebär att andra verksamheter inte behandlas lika, eftersom dessa får en strängare gräns för VÄFK.

Eftersom förslaget syftar till att underlätta förutsättningarna för VÄFK för vattenförekomster påverkade av vattenkraft, förväntas det att det även underlättar möjligheterna för dessa vattenförekomster att förklaras som KMV på ett sätt som inte är förenligt med vattendirektivet. Dessa vattenförekomster, som enligt nuvarande bestämmelser skulle få krav på att nå till exempel god eller måttlig ekologisk status, får då mindre omfattande krav på åtgärder för att förbättra vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att förslaget kan innebära en risk för färre miljöåtgärder än vad vattendirektivet kräver och en försämring för miljön jämfört med nu gällande regelverk. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och tillhörande vägledningar är framtagna efter noggrann analys av vattendirektivets krav<sup>6</sup>.

En förändrad bedömning av VÄFK kan få konsekvenser i relation till EU:s restaureringsförordning. Vid bedömningen av den samlade arealen livsmiljö som sker inför rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet och som legat till grund för skattningen av gynnsam referensareal (FRA) använder Havs- och vattenmyndigheten KMV som ett av flera kriterier för att bedöma graden av naturlighet. Livsmiljötyper i vattendrag är definierade i naturtypsvägledningar som "Sections of water courses with natural or semi-natural dynamics" (Mindre och alpina vattendrag) eller "Boreal and hemiboreal natural and near-natural river systems or parts of such systems" (större vattendrag). Förändringar av arealernas nuvärde, genom ändrade förutsättningar för VÄFK och KMV, kan medföra ett ökat beting för Sverige att återskapa livsmiljötyper inom det kommande restaureringsarbetet. Om kraven för VÄFK sänks

<sup>5</sup> Se även de normativa definitionerna i avsnitt 1.5 i bilaga V i vattendirektivet.

<sup>6</sup> Se redovisning av regeringsuppdrag M2019/01424/Nm om översyn av föreskrifter och vägledning så att möjligheterna till undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade används fullt ut. Se även redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrev daterad 2021-06-17 om utarbetande av vägledning om bedömning av ekologisk potential som komplement till myndighetens övriga vägledning till vattenmyndigheterna vad gäller att förklara vatten som kraftigt modifierade och att använda undantag med syftet att möjligheterna att förklara vatten som kraftigt modifierade och besluta om undantag enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska användas fullt ut. Se därutöver redovisning av regeringsuppdrag M2022/01804 om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten.



och grunden för KVM väsentligen ändras kan tillvägagångssättet för att bedöma grad av naturlighet inom art- och habitatdirektivet och i förlängningen livsmiljöer som berörs av restaureringsförordningens mål behöva ändras. Sveriges redovisning av gynnsam referensareal och nuvärdet för ovan nämnda livsmiljötyper som gjordes i uppdraget Översyn av referensarealer för livsmiljötyper i art- och habitatdirektivet, KN2023/04429 baseras på det nuvarande bestämmelser om VÄFK och KVM.

#### *4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen*

Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig promemorians förslag om ny bestämmelse.

Om regeringen ändå avser att gå vidare med att införa en ny paragraf föreslår Havs- och vattenmyndigheten en annan formulering än regeringens förslag:

*Vid bedömning av 4 kap. 3 § och 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheten för vattenkraft beakta*

- 1. en produktionsförlust som överskrider riktvärdet för huvudavrinningsområdet enligt bilaga 2,*
- 2. en nationellt försämrad elberedskap och*
- 3. en försämring av reglerkraften i en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som är särskilt viktig för elsystemet i Sverige.*

#### Motivering

Havs- och vattenmyndigheten anser att förslaget i promemorian i sin helhet är svårt att förstå och behöver förtydligas för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt. Förslaget är inte förenligt med artikel 4.3 i vattendirektivet, bland annat att då formuleringen *åtgärder för förbättringar av vattenmiljön* inkluderar mer än hydromorfologiska förändringar. Vidare upprepar och ändrar förslaget delar som redan framgår av 4 kap. 3 § första stycket och av 4 kap. 3 § 1 d vattenförvaltningsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten anser att förslaget är otydligt i relation till både 4 kap. 3 § och 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

Formuleringen *de åtgärder för förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppnå god ekologisk status* innebär en risk för att åtgärder som inte ska omfattas kommer att inkluderas. Det kan handla om åtgärder för att förbättra konnektivitet, biologiska kvalitetsfaktorer och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer. Enligt vattendirektivet är det endast åtgärder som förbättrar vattenförekomstens morfologiska och hydrologiska tillstånd som ska bedömas i förklarandet av KVM.

Inte heller formuleringen att *riskerna* avseende de miljöförbättrande åtgärderna särskilt ska beaktas är förenlig med vattendirektivet. Enligt artikel 4.3 i vattendirektivet ska de förändringar i vattenförekomstens hydromorfologiska egenskaper som är *nödvändiga* för att uppnå en god ekologisk status beaktas.

Havs- och vattenmyndighetens förslag innebär att vattenkraftens olika förmågor i punkterna 1, 2 och 3 ovan kan beaktas av vattenmyndigheten både vid bedömningen av *betydande negativ påverkan* (4 kap. 3 § 1 d), vid bedömningen av *nytta* (4 kap. 3 § punkten 2) samt vid beslut om *undantag* (4 kap. 10 §). Havs och vattenmyndigheten bedömer att myndighetens förslag på formulering av 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen möjliggör en förenkling av förklarande av KMV.

I det fall regeringens ursprungliga förslag består anser Havs- och vattenmyndigheten att vissa språkliga justeringar behöver göras för att bestämmelsen ska stämma överens med de begrepp och formuleringar som används i nuvarande 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. Exempelvis behöver formuleringarna som hänvisar till "miljöförbättrande åtgärder" ersättas med "hydromorfologiska förändringar". Istället för att hänvisa till påverkan på "en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel" bör det stå påverkan på "vattenkraftsproduktion". Ordet "reglerförmåga" behöver ersättas med "reglerkraft" och ordet "risker" tas bort.

#### Konsekvenser av regeringens förslag

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att regeringens förslag till ny bestämmelse kan ge negativa konsekvenser för vattenmiljöarbetet. Regeringens förslag skapar förutsättningar för att förklara KMV på felaktiga grunder om *alla* åtgärder, inte bara hydromorfologiska åtgärder, för att nå god ekologisk status ska beaktas.

Eftersom regeringen använder ordalydelser som avviker från motsvarande begrepp i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen skapas ytterligare otydlighet i innebörden av dessa begrepp, vilket kan leda till en felaktig tillämpning och därmed längre och ineffektivare processer.

Under rubriken *4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen* ovan och *Konsekvenser av regeringens förslag* (se stycke två och tre) beskrivs några konsekvenser som även är relevanta för den nya bestämmelsen om KMV.

#### *4 kap. 4 b § vattenförvaltningsförordningen*

Havs- och vattenmyndigheten motsätter sig förslaget.

#### Motivering

Den föreslagna bestämmelsen blandar ihop metoden för att definiera ekologisk potential med själva definitionen av maximal respektive god potential. Författningsförslaget inför dessutom endast delar av en möjlig metod (beskriven i CIS Guidance Document No. 37) för att definiera MaxEP och GEP. Det innebär att det blir otydligt vad som gäller i förhållande till övriga delar av metoden som beskrivs i CIS Guidance Document No. 37<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> CIS Guidance Document No. 37, European Communities, 2019.

Av den normativa definitionen för MaxEP framgår att *de hydromorfologiska förhållandena överensstämmer med att den enda påverkan på ytvattenförekomsten är den som härrör från vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karakteristika efter det att alla lindrande åtgärder har vidtagits så att det säkerställs att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd*, det vill säga bästa approximation av ekologiskt kontinuum. Detta kommer inte till uttryck i promemorians förslag. De olika skrivningarna om vilka typer av åtgärder som ska vidtas förblir oklara i förhållande till den normativa definitionens *lindrande åtgärder*. Det är svårt att se sambandet mellan författningsförslaget och de normativa definitionerna för MaxEP och GEP som redan återfinns i vattendirektivet.<sup>8</sup>

Den ekologiska potentialen som är en naturvetenskaplig bedömning har inte med en specifik verksamhet att göra. Det blir därför felaktigt att definitionen av MaxEP och GEP ges olika innebörd beroende på vilken verksamhet som avses.

I det fall förslaget består behöver följande kommentarer beaktas.

#### Stycke 1 punkten 1

Promemorians förslag om att åtgärder ska väljas *som effektivt förbättrar vattenmiljön* behöver förstås i relation till de normativa definitionerna för MaxEP för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna. Där anges att alla lindrande åtgärder ska ha vidtagits så att den enda påverkan på ytvattenförekomsten är den som kommer från vattenförekomstens väsentligt ändrade fysiska karaktär.

Att åtgärder väljs *som effektivt förbättrar vattenmiljön* är en upprepning eftersom en effektiv åtgärd är en förbättrande åtgärd och tvärtom.

#### Stycke 1 punkten 2

Havs- och vattenmyndigheten vill påminna om att den normativa definitionen för MaxEP för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna inte är kopplad till betydande negativ påverkan. Det gör att promemorians förslag i denna del blir svårtillämpbar eftersom den verkar förutsätta att det finns en koppling. Den normativa definitionen gäller fortsatt för MaxEP.

#### Stycke 2

Även dessa åtgärder behöver förstås i relation till de normativa definitionerna för MaxEP. Där anges att alla lindrande åtgärder ska ha vidtagits så att den enda påverkan på ytvattenförekomsten är den som kommer från vattenförekomstens väsentligt ändrade fysiska karaktär.

---

<sup>8</sup> De normativa definitionerna i Bilaga V i vattendirektivet är genomförd i svensk rätt genom hänvisning i vattenförvaltningsförordningen såväl i definitionen av ekologisk potential i 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen som vid fastställande av kvalitetskrav för KMV enligt 4 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att regeringen har tagit stöd i myndighetens vägledning om KMV och EP i denna del men lagt till "har visats". Havs- och vattenmyndigheten vill påminna om att det i den normativa definitionen för GEP för de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna inte framgår någon beskrivning av åtgärder. Det gör att promemorians förslag i denna del blir svårtillämpbar. Den normativa definitionen i vattendirektivet gäller fortsatt för GEP.

#### Konsekvenser av regeringens förslag

I praktiken ska inte förslaget innebära några egentliga konsekvenser för miljön eftersom förslaget behöver läsas tillsammans med gällande normativa definitioner i vattendirektivet<sup>9</sup> som säkerställer en viss kravnivå för det kraftigt modifierade vattnet, exempelvis att ekologiskt kontinuum ska uppnås för maximal ekologisk potential.

Oklarheterna i förslaget kan emellertid leda till osäkerheter för både enskilda och företag, vilket i sin tur kan leda till att beslutad miljökvalitetsnorm ifrågasätts. Detta riskerar att fördröja omprövningsprocesserna.

#### *4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen*

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i föreslagna ändring i första stycket under förutsättning att ordet *uppfylls* byts ut mot *följs*.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i det föreslagna andra stycket.

#### Motivering

Skälen till uttryckssättet normer ska *följas* finns beskrivet i propositionen Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer (prop. 2009/10:184, s. 37). Havs- och vattenmyndigheten delar regeringens tidigare bedömning att uttryckssättet att *uppfylla* en miljökvalitetsnorm är missvisande då det ger intryck av att det alltid gäller att nå upp till en viss nivå. Miljökvalitetsnormerna för vatten ska, liksom andra normer, *följas*. För att täcka in miljökvalitetsnormer av olika karaktär och för att använda ett modernare språkbruk bör i stället för "uppfylla", uttrycket "följa" en miljökvalitetsnorm användas konsekvent.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i regeringens förslag att tydliggöra hur vattenmyndigheterna ska utforma de särskilda kvalitetskraven i normsättningen. Tillägget i 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen överensstämmer med Havs- och vattenmyndighetens vägledning "Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper" (Havs- och vattenmyndigheten rapport 2021:23).

<sup>9</sup> De normativa definitionerna i Bilaga V i vattendirektivet är genomförd i svensk rätt genom hänvisning i vattenförvaltningsförordningen såväl i definitionen av ekologisk potential i 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen som vid fastställande av kvalitetskrav för KMV enligt 4 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen.

Miljökvalitetsnormerna ska stödja och bidra till att gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs.

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

I promemorians avsnitt 9.1 på sidan 31 anges att bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken inte är tillämpliga när det är fråga om att ompröva befintlig verksamhet:

*”Bestämmelserna till skydd för Natura 2000-områden i 7 kap. 28 a–29 b §§ utgår ifrån att det är fråga om en ny verksamhet eller åtgärd, eller ändring av en sådan, och att verksamhetsutövaren till följd av verksamhetens möjliga påverkan på ett Natura 2000-område är skyldig att söka tillstånd. Bestämmelserna är däremot inte tillämpliga när det är endast är fråga om att ompröva ett tillstånd för en befintlig verksamhet. Detta innebär att det i dag saknas en bestämmelse i miljöbalken som tillåter att undantaget från kraven i art- och habitatdirektivet får tillämpas inom ramen för en ansökan om omprövning av ett tillstånd.”*

Havs- och vattenmyndigheten delar inte uppfattningen att bestämmelserna i 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken inte är tillämpliga när det är fråga om att ompröva en befintlig verksamhet. Av förarbetena till nämnda bestämmelser (prop. 2000/01:111 på sidan 76) framgår att de genomför både artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet.

Artikel 6.3 omfattar krav på en s.k. ”förprövning”, vilket kan resultera i ett tillstånd. Artikel 6.2 däremot utgör en ”allmän skyddsnorm” och omfattar flera situationer, exempelvis när en pågående befintlig verksamhet behöver omprövas eller bli föremål för tillsyn i efterhand. Även om en verksamhet blir föremål för en översyn i efterhand enligt artikel 6.2 ska bedömningen utföras i enlighet med kraven i artikel 6.3<sup>10</sup>, dvs. 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken. Det förefaller därmed som de svenska bestämmelserna i 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken, i ljuset av ovan nämnda förarbetsuttalande, genomför båda artiklarna och därför kan tillämpas även vid omprövning av befintlig verksamhet.

Promemorian omfattar visserligen bara omprövning av vattenkraft, men det finns flera andra befintliga verksamheter och åtgärder som också behöver omfattas av en mekanism för översyn i efterhand. Den ovan citerade formuleringen i promemorian kan uppfattas som att det i svensk lagstiftning saknas en sådan mekanism för översyn, vilket inte förefaller stämma överens med lagstiftarens avsikt då bestämmelserna om Natura 2000-prövning infördes i miljöbalken. Ett sådant synsätt överensstämmer inte heller med senare praxis från EU-domstolen och nationella domstolar.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Se EU-domstolens dom i mål C-399/14, punkt 54.

<sup>11</sup> Se även resonemang i Mark- och miljööverdomstolens dom, M2771-20, Åbyfjorden.



### Krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB)?

Havs- och vattenmyndigheten saknar ett resonemang om hur de nya bestämmelserna i 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken förhåller sig till eventuella krav på MKB. Vid en tillståndsansökan enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken finns i 6 kap. 20 § punkten 1 miljöbalken krav på MKB. Omprövningarna enligt den Nationella planen är samtidigt undantagna kravet på MKB i samma bestämmelse. Av förarbetena (prop. 2000/01:111 s 53 ff) till 6 kap. 20 § miljöbalken framgår följande.

*Enligt art- och habitatdirektivet skall verksamheter och åtgärder, eller planer och projekt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för det syfte som områdesskyddet avser. Enligt direktivet skall, om det är lämpligt, allmänheten höras före ett beslut att godkänna en plan eller ett projekt. Detta framgår av artikel 6.3.*

*"När det gäller skyddet för särskilda skydds- och bevarandeområden bör alla oklarheter om dessa bedömningskrav undanröjas. Därför bör det tydligt framgå av miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar att en sådan beskrivning skall göras i ärenden om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som kan antas komma att påverka miljön i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde."*

### **9.4 Undantag från miljökvalitetsnormer som avser vattenmiljön i Natura 2000-områden**

För att underlätta förståelsen anser Havs- och vattenmyndigheten att det i skälen för regeringens förslag bör förtydligas att en miljökvalitetsnorm för en vattenförekomst som ingår i eller berör ett skyddat område består av flera olika kvalitetskrav. Dels kvalitetskrav som följer direkt av vattendirektivet, dels särskilda kvalitetskrav som föranleds av ett skyddat område (t.ex. Natura 2000 enligt art- och habitatdirektivet). Det är bara de särskilda kvalitetskrav som föranleds av ett Natura 2000-område, som domstolen får besluta i strid med. Övriga kvalitetskrav i normen får fortsatt inte försämrats eller äventyras. Exempelvis kan en miljökvalitetsnorm innebära att kvalitetsfaktorn konnektivitet måste nå det särskilda kvalitetskravet hög status, medan övriga kvalitetsfaktorer måste nå kvalitetskravet god status. Domstolen får då endast besluta villkor som riskerar att försämra eller äventyra det särskilda kvalitetskravet hög status för konnektivitet.

I Havs- och vattenmyndigheten föreskrifter HVMFS 2019:25 och tillhörande vägledning används begreppet särskilda krav (det vill säga s.k. "särskilda kvalitetskrav") för de krav i en norm som följer av ett skyddat område (t.ex. Natura 2000).

### **10. En förbättrad samordning inför omprövning**

Att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ansvarar för att klassificering och normsättning ses över under (det vill säga parallellt med) NAP-samverkan överensstämmer med den arbetsgång som presenterades i den nationella planen (se avsnitt 2.2, 4.1.1, figur 6 samt avsnitt 4.1.3). I 2 kap. 2 § samt 4 kap. 1 § HVMFS 2019:25 finns upplysningsbestämmelser som anger att den nationella planen är vägledande och ska främja att arbetet med klassificering och normsättning bedrivs med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra den nationella planen.

Sedan hösten 2023 har Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med länsstyrelserna, de länsstyrelser som är vattenmyndigheter samt Svenska kraftnät och Energimyndigheten arbetat med att förtydliga hur NAP-samverkan och översynen av klassificering och normsättning behöver genomföras för att nå målen med respektive arbete. Syftet har främst varit att identifiera när och



med vilket underlag Svenska kraftnät och Energimyndigheten behöver bistå vattenmyndigheterna, men även hur och när utbytet av information mellan länsstyrelserna, vattenmyndigheterna samt Svenska kraftnät och Energimyndigheten behöver ske för att säkerställa att syftet med NAP uppnås.

Havs- och vattenmyndigheten har tidigare framfört att vattenmyndigheterna i större utsträckning behöver överlåta till övriga länsstyrelser att ta fram nödvändigt underlag. Se exempelvis Havs- och vattenmyndighetens redovisning av Regeringsuppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten (Dnr 2825-2022, redovisat 1 december 2023) s. 31-32.

Behovet av bättre samordning mellan NAP-samverkan och vattenmyndigheternas översyn av klassificering och miljö kvalitetsnormer lyftes även i redovisningen av Regeringsuppdrag om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor (Dnr 2135-22, redovisat 1 december 2023), avsnitt 3.1.

Havs- och vattenmyndigheten anser att promemorians förslag kan ge intryck av att under NAP-samverkan ska miljö kvalitetsnormen för en vattenförekomst ses över och ändras enbart utifrån påverkan från vattenkraften. I en översyn av normerna behöver vattenkraften vägas mot andra viktiga samhällsintressen som exempelvis dricksvatten och jordbruk. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter behöver alltid bedöma om det finns skäl att samverka och/eller samråda med andra som kan beröras av en översyn av normerna.

#### **14.7 Konsekvenser för miljön**

Havs- och vattenmyndigheten menar att de föreslagna förändringarna, kan innebära försämrade förutsättningar att uppnå miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Vattendragens förutsättningar att leverera ekosystemtjänster riskerar också att försämrats.

Förslaget riskerar att försämma möjligheten att genomföra åtgärder i enlighet med den svenska ålförvaltningsplanen och EU:s ålförordning. Internationella havsforskningsrådet ICES har länge rekommenderat att mänskligt orsakad dödlighet på ål bör minska till så nära noll som möjligt, dvs. även dödlighet kopplad till vattenkraft. En negativ påverkan på den biologiska mångfalden kommer också att ytterligare försvåra möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ett rikt växt och djurliv. En del arter/fiskstammar kan drabbas särskilt av en lägre ambitionsnivå i omprövningarna av vattenkraften, exempelvis ål, havsnejonöga och gullspångslaxen (som är en av några få insjölekande laxstammar i världen), då de är akut hotade.

Dammanläggningar innebär en negativ påverkan på våra vattenmiljöer då de hindrar passage av bland annat fisk, bottenfauna, sediment. En uppdamning av vattenytan i ett vattendrag innebär att den strömmande och/eller forsande vattenmiljön och deras typiska arter ersätts med ett mer sjöliknande vattendrag och andra arter. Strömmande vattendragssträckor har blivit en bristvara i vattendragen då många har dämats över. Driften av vattenkraftverken innebär att vattenflödena nedströms vattenkraftverken har förändrats, vilket i sin tur hotar många arter och minskar den biologiska mångfalden. För att minska den negativa påverkan på vattenmiljöerna av exempelvis dammanläggningar och vattenkraftverk, i enlighet med bland annat kraven i vattendirektivet och preciseringarna i miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag behövs olika

miljöanpassningar, som i dag saknas i stor utsträckning. För dammanläggningar som inte används till någon verksamhet längre är det lämpligt att avveckla dessa till nytta för vattenmiljön.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Anna Ledin efter föredragning av utredare Anders Skarstedt. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Johan Kling, Eva-Britt Eklöf Petrusson, Thomas Klein, enhetscheferna Johan Stål, Signild Nerheim, Rebecka Schantz, Karin Wall och verksjurist Jenny Liökel medverkat.

Anna Ledin

Anders Skarstedt

Kopia till:

[kn.nm@regeringskansliet.se](mailto:kn.nm@regeringskansliet.se)