

Klimat- och näringslivsdepartementet,
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

Er beteckning: KN2024/01642

Länsstyrelsen i Hallands län har följande synpunkter på förslagen i promemorian.

5. En väsentligt förändrad fysisk karaktär

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen i dess nuvarande lydelse.

Förenlighet med EU-rätten

Det följer av artikel 2(9) vattendirektivet att kraftigt modifierade vattenförekomster är ytvattenförekomster som har genomgått sådana fysiska förändringar att deras karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt. Även om det är korrekt att det är medlemsstaterna som närmare ska precisera när en vattenförekomsts fysiska karaktär ska anses ha ändrats på ett väsentligt sätt, utgör begreppet väsentligt i direktivet en kvalificering av den omfattning av påverkan som det i direktivets mening måste vara fråga om.

Av CIS Guidance Document No. 37, *Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies* (s. 19), framgår att ändringen i vattenförekomstens karaktär måste vara omfattande, utbred och genomgripande. Av Guidance Document No. 4, *Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies* (s. 30), kan det utläsas att det i de situationer där vattenförekomster genomgått betydande fysiska ändringar, men ändå inte kan anses vara väsentligt fysiskt förändrade, bör det i stället för att förklara vattenförekomsten som kraftigt modifierad övervägas antingen åtgärder för att uppnå God ekologisk status (GES), möjligheten till förlängda tidsfrister eller mindre stränga krav.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i 8 b-c §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 2017:20 utgår bedömningen av om en vattenförekomst har väsentligt ändrad fysisk karaktär från de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna *hydrologisk regim* alternativt *hydrologiska villkor* (hydrologin) och *morfologiskt tillstånd* (morfologin). Om dessa kvalitetsfaktorer kan antas ha *otillfredsställande eller dålig* status och de är permanent försämrade till följd av mänsklig verksamhet, ska vattenmyndigheten bedöma att vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt. Därutöver kan en vattenförekomst anses ha en väsentligt förändrad fysisk karaktär exempelvis om en utredning och en bedömning visar att hydrologin och morfologin är *måttlig* men ligger nära eller mycket nära gränsen till *otillfredsställande*.

Havs- och vattenmyndigheten anger dock att bristande *konnektivitet* inte i sig själv ska användas vid bedömning av väsentligt ändrad fysisk karaktär, eftersom den ofta är en effekt av förändringar av hydrologi eller morfologi (Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential (2023:12) s. 76, jfr CIS Guidance Document No. 37, s. 21 ff).

Länsstyrelsen kan konstatera att den nu föreslagna bestämmelsen skiljer sig från vad som idag gäller nationellt samt från tillämpliga CIS Guidance Documents. Enligt länsstyrelsens bedömning framstår det därmed som osäkert om den föreslagna nya definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilken ställer kraven för *väsentlig* påverkan så pass lågt som att två kvalitetsfaktorer enbart ska vara sämre än god samt att definitionen även inkluderar kvalitetsfaktorn *konnektivitet*, är förenlig med vattendirektivet.

6. Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget avseende införandet av 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen anser dock att det finns ett behov av förtydliganden av paragrafens innehåll samt dess tillämpning och förutsättningarna för detta. Vidare anser länsstyrelsen att bilaga 2 och hänvisningar till denna ska utgå från förordningstexten.

Länsstyrelsen konstaterar att det i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen, genom vilken artikel 4.3 i vattendirektivet har genomförts, ställs upp flera kriterier som måste

vara uppfyllda för att en vattenförekomst ska kunna förklaras som kraftigt modifierad. Detta behöver även återspeglas i den föreslagna bestämmelsen, åtminstone genom hänvisning till andra relevanta bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen bedömer att det är en förutsättning för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten. I synnerhet gäller det kriteriet i 4 kap. 3 § 2 p vattenförvaltningsförordningen att det, utöver de föreslagna punkterna i paragrafen, av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte ska vara rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten blir kraftigt modifierad. En hänvisning till denna nya bestämmelse behöver också läggas till i 4 kap. 16 § vattenförvaltningsförordningen, eftersom den bestämmelsen behöver vara tillämplig även i de fall som avses i den nya paragrafen.

Länsstyrelsen anser att det i formuleringen av bestämmelsen i 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen är oklart om förutsättningarna enligt de tre punkterna bara ska beaktas samlat, eller om de ska beaktas var för sig. Om avsikten är att det är tillräckligt att en av förutsättningarna föreligger för att det ska tala för en betydande påverkan, bör det stå "eller" mellan andra och tredje punkten.

HARO-värden (bilaga 2)

Både det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och klassificeringen av kraftverk utifrån sitt reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen ser vikten av att de HARO-värden och värden för relativt reglerbidrag som ska användas i bedömningen av betydande negativ påverkan utgår från relevanta tidsperioder och att data är aktuella och spårbara. Länsstyrelsen anser inte att dessa värden ska ingå i förordningstext utan istället bör det lämnas till expertmyndigheterna (Affärsverket Svenska kraftnät och Statens energimyndighet) att uppdatera dessa vid behov utifrån bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat. I detta sammanhang bör det också beaktas att vattenförvaltningen är tänkt att vara adaptiv, med en revidering av miljökvalitetsnormer minst var 6:e år. Länsstyrelsen anser därmed att bilaga 2 till och hänvisningen till denna i 4 kap. 3 b § 2 st. 1 p. vattenförvaltningsförordningen i sin helhet ska utgå från förordningstexten.

Länsstyrelsen anser vidare att det finns en utmaning i tillämpningen av HARO-värdena i de kommande parallella processerna med

samverkan och normsättning och därmed i de kommande prövningarna. Detta eftersom HARO-värdena utgår från huvudavrinningsområden medan samverkan och prövningar för moderna miljövillkor utgår från prövningsgrupper vilka ofta inte innefattar hela huvudavrinningsområden.

Länsstyrelsen vill också påtala att det i praktiken är omöjligt att tillämpa ett sammanlagt HARO-värde för "övriga avrinningsområden" på ett rättssäkert och likvärdigt sätt. Det saknas helt vägledning för hur detta HARO-värde ska tillämpas inom ramen för den successiva normsättning som vattenmyndigheterna arbetar med, i enlighet med tidplanen för den nationella planen.

8. Utformningen av kvalitetskrav för Natura 2000-områden

Länsstyrelsen tillstyrker ändringarna i 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen.

Ändringen avseende tidpunkten föranleder dock följdändringar i 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen eftersom den aktuella paragrafen hänvisar till tidpunkten i 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen.

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

Länsstyrelsen tillstyrker att det enligt de föreslagna nya paragraferna 24 kap. 10 a och b § miljöbalken tillskapas en möjlighet för prövningsmyndigheten att inom ramen för en omprövning för moderna miljövillkor, efter regeringens tillåtelse, tillåta fortsatt drift av en verksamhet som riskerar att skada ett Natura 2000-område. Därmed ges möjlighet att meddela undantag enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet även vid omprövningar. Det behövs dock vissa ytterligare tillägg i den svenska lagstiftningen för att de nya bestämmelserna ska uppfylla kraven i EU-rätten.

Länsstyrelsen anser även att det finns ett behov av förtydligande av när tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken behövs i prövning för moderna miljövillkor.

Behov av ytterligare tillägg i miljöbalken samt i förordning om områdesskydd för att uppnå förenlighet med EU-rätten

Det behöver säkerställas att ett beslut som fattas med stöd av 24 kap. 10 a och b § baseras på ett tillräckligt bra underlag och att övriga krav som enligt artikel 6.4. art- och habitatdirektivet gäller för undantag också blir tillämpliga på den prövning som ska göras med stöd av 24 kap. 10 a och b § miljöbalken. Det behövs därför ett tillägg till 6 kap. 20 § miljöbalken som tydliggör att en specifik miljöbedömning även ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska provas enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken.

Det behövs även ett tillägg till 6 kap. 36 § miljöbalken som tydliggör att den miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för en prövning enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken ska innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen. Vidare behövs ett tillägg som tydliggör att om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 24 kap. 10 a § kan innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen begränsas till de uppgifter som behövs för den prövningen.

I artikel 6.4 art- och habitatdirektivet anges följande:

”Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

Dessa krav framgår idag av 20 och 20 a §§ förordning om områdesskydd. För att säkerställa att de förutsättningar som anges i 6.4 art- och habitatdirektivet för att tillåta verksamheter och åtgärder som inte uppfyller kraven i artikel 6.3 också gäller för en prövning enligt 24 kap. 10 a § behövs tillägg till båda dessa paragrafer i förordningen om områdesskydd. Det behöver uttryckligen anges att kraven i 20 och 20 a §§ förordning om områdesskydd även gäller för en prövning enligt 24 kap. 10 a och b § miljöbalken. Det i likhet med vad som idag gäller för en prövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.

Den nya bestämmelsen i 24 kap. 10 a § miljöbalken ställer, i likhet med 7 kap. 29 § miljöbalken, enligt 3 punkten i respektive paragraf, ett krav på kompensationsåtgärder. Vid tillämpning av 7 kap. 29 § miljöbalken framgår det av 7 kap. 29 a § miljöbalken att det är den som ansöker om tillståndet som är skyldig att bekosta kompensationsåtgärderna. För att säkerställa att Sverige lever upp till kraven på kompensation i art- och habitatdirektivet behöver motsvarande bestämmelse införas vid tillämpning av den nya bestämmelsen i 24 kap. 10 a § miljöbalken. Detta kan enligt länsstyrelsen antingen säkerställas genom en ändring i 7 kap. 29 a § miljöbalken eller genom införande av en ny bestämmelse i 24 kap. miljöbalken med en motsvarande lydelse.

Behov av förtydligande av när tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken behövs i prövning för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen uppfattar det *inte* som att bestämmelserna i 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken är tänkta att ersätta tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken. Länsstyrelsen anser därför att regeringen behöver förtydliga när det kan komma att behövas en separat Natura 2000-ansökan för en verksamhet som omfattas av kravet om omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Enligt länsstyrelsens bedömning kan det finnas situationer där ett separat Natura 2000-tillstånd behöver sökas enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken även för en verksamhet som omprövas enligt reglerna om moderna miljövillkor.

9.4 Undantag från miljökvalitetsnormer som avser vattenmiljö i Natura 2000-område

Länsstyrelsen tillstyrker införandet av 4 kap. 12 a, 13 a §§ vattenförvaltningsförordningen samt ändringarna i 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen. Behovet av bestämmelserna

föranleds av införandet av 24 kap. 10 a § miljöbalken. Länsstyrelsen bedömer dock att det finns oklarheter kring bestämmelsernas tillämpning.

Av övervägandena till bestämmelserna framgår att de kan innebära att vattenmyndigheten behöver ta bort eller ändra ett särskilt krav i en miljökvalitetsnorm som föranletts av ett Natura 2000-område. Det kan även innebära att det finns förutsättningar att förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller besluta om sänkta krav. Länsstyrelsen anser att det behövs förtydliganden om hur de nu föreslagna bestämmelserna om möjligheten för prövningsmyndigheten att besluta om undantag från vissa Natura 2000-krav överensstämmer med möjligheterna att förklara vatten som kraftigt modifierade och att besluta om mindre stränga krav enligt vattenförvaltningsförordningen.

10. En förbättrad samverkan inför omprövning

Parallella processer med samverkan och normöversyn

Länsstyrelsen är positiv till regeringens förslag om att det i samband med samverkan enligt den nationella planen också ska ske en översyn av miljökvalitetsnormerna. Länsstyrelsen tillstyrker därmed den föreslagna ändringarna i 42 a-b §§ i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

Samverkan och normöversyn kräver aktivt deltagande från berörda verksamhetsutövare

I regeringens förslag anges att en grundläggande förutsättning för att de båda myndigheterna Affärsverket Svenska Kraftnät och Statens energimyndighet ska kunna bidra på bästa sätt är att de har tillgång till det underlag som behövs för de bedömningar som behöver utföras. I regeringens förslag anges dock att berörda myndigheter inte ges en ökad möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag i samverkansprocessen. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att verksamhetsutövarna bidrar med underlag under samverkansprocessen. Exempel på uppgifter som verksamhetsutövaren skulle behöva bidra med, såväl i samverkan som normsättningen, är uppgifter om vattenreglering, förslag på miljöanpassningar samt uppgifter om hur olika åtgärder kan påverka den enskilda verksamhetens driftförhållande etcetera. Om sådant underlag inte framkommer från verksamhetsutövaren i samverkan och normöversynen, utan åberopas först i prövningen, kommer inte det förnyade arbetssättet med en parallell översyn av

miljökvalitetsnormerna att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Arbetssättet bedöms då inte heller kunna bidra till att begränsa mängden ärenden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken i den utsträckning som förväntas. En verksamhetsutövare bör, enligt länsstyrelsen, rimligen inte kunna välja bort samverkan och istället invänta ett 22:13-förfarande.

11. Myndigheternas bidrag till underlag för klassificering och beslut om miljökvalitetsnormer

Länsstyrelsen tillstyrker att regeringen uppdrar åt Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet att bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i normsättningsarbetet. Länsstyrelsen anser dock att uppdraget bör förtydligas och utökas till att myndigheterna även ska bistå samtliga länsstyrelser i samverkansprocesserna.

Länsstyrelsen anser att Affärsverket Svenska kraftnät och Statens energimyndighet, utöver att bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, också behöver bistå samtliga länsstyrelser med information om huruvida det finns vattenkraftverk av nationell betydelse i prövningsgrupperna. Detta avseende såväl produktionsbidrag, elberedskap som reglerförmåga. Tillgång till denna information skulle bidra till att säkerställa att energiaspekter av nationell betydelse framkommer på ett tidigt stadie i samverkansprocessen.

13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen har förståelse för att det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag. Den korta tid som föreslås mellan bestämmelsernas ikraftträdande och starten för prövningar den 1 juli 2025 innebära att det uppstår stora svårigheter för länsstyrelsen och andra berörda myndigheter att genomföra bland annat en parallell normöversyn i samband med samverkan. Detta eftersom samverkan i många fall är långt gången, och i vissa fall avslutad, i prövningsgrupper som ska lämna in ansökan under 2025 och 2026. I dessa fall bör det införas en övergångsbestämmelse som anger att normöversynen inte behöver ske parallellt i dessa prövningsgrupper enligt den nya bestämmelsen i 42 a § förordning om vattenverksamheter. I annat fall skulle stora delar av den samverkan och normöversyn som redan utförts behöva göras om för berörda prövningsgrupper, vilket inte bedöms möjligt av vare sig

tids- eller resursskäl för såväl myndigheter som enskilda verksamhetsutövare.

I det fall normerna, vilka redan har setts över, skulle behövas ses över igen för provningsgrupper med ansökningsår 2025 och 2026 till följd av de nya bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen bör detta istället ske i enlighet med bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken. Länsstyrelsen vill dock framhålla att 22:13-processer, i likhet med samverkan och normöversyn, är resurskrävande och att det behöver säkerställas resurser för detta. Detta särskilt med beaktande av att arbete samtidigt kommer att pågå med samverkan och normöversyn för provningsgrupper med ansökningsår 2027 och senare.

14.4.1 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsen instämmer i att förslaget i vissa delar ger en tydligare ram för arbetet med förklarande av kraftigt modifierade vatten och normsättning. Sammantaget innebär förslaget dock en väsentligt ökad arbetsmängd och ett ökat resursbehov, vilket är kostnadsdrivande, både för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och för övriga länsstyrelser. Detta har också konstaterats i promemorian, men det föreslås ändå inte några resursförstärkningar vilket länsstyrelsen anser är anmärkningsvärt.

Även om arbetssättet med parallella processer inkluderar uppdraget avseende samverkan och normöversyn, kräver det nya arbetssättet att dessa arbeten sker på ett annat sätt än vad som tidigare varit fallet. Utöver själva samverkansprocessen kommer beredningssekretariatet på länsstyrelsen samt vattenmyndigheterna att få fler arbetsuppgifter. Detta inkluderar att ta fram olika åtgärdsscenarioer som Affärsverket Svenska kraftnät och Statens energimyndighet ska använda i myndigheternas modeller för påverkan på energisystemet. Därtill tillkommer att betydligt fler vattenförekomster behöver analyseras avseende om kriterierna för kraftigt modifierade vatten uppfylls och att fler parter behöver vara involverade i processen. Vattenmyndigheternas bedömning är att merparten av de cirka 5000 vattenförekomster som har en påverkan från vattenkraft också har en väsentligt ändrad fysisk karaktär baserat på kriterierna i förslaget. Länsstyrelsen anser att detta kommer att medföra ett väsentligt ökat resursbehov såväl inom samverkan som normöversynen på länen.

För att föreslagna förändringar ska vara möjliga att genomföra på ett ändamålsenligt sätt är det därför avgörande att regeringen

säkerställer att länsstyrelserna medges en tillräcklig finansiering för såväl inom samverkan som normöversynen på länen. Länsstyrelsen behöver öka sin personal för att kunna utföra arbetet som följer av remissen.

Det finns förväntningar om att regeringens förslag ska ge förändrade ramar för omprövningen av småskalig vattenkraft. Länsstyrelsens analys av förslaget är dock att förändringarna främst berör klass 1 och klass 2 kraftverk. Otydligheter i vad förslaget omfattar och vilka konsekvenser det kan förväntas få för småskalig vattenkraft leder till sämre förutsättningar för en konstruktiv samverkan.

14.7 Konsekvenser för miljön

Länsstyrelsen ansvarar för att företräda de allmänna intressena i omprövning för moderna miljövillkor och arbetar samtidigt för uppfyllelsen av de nationella miljömålen. Länsstyrelsen bedömer att förslagen innebär försämringar för vattenmiljön och möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen, främst målen Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt och djurliv.

I förslaget saknas förslag på hur denna försämring av möjligheten att nå miljömålen ska motverkas. Länsstyrelsens bedömer att försämringen behöver vägas upp av ökade resurser till restaureringsarbetet i övrigt exempelvis vid anläggningar som inte kopplar till vattenkraften samt med resurser till utökad tillsyn och omprövningar vid anläggningar som inte omfattas av den nationella planen. Åtgärder vid dessa så kallade mellanliggande anläggningarna är av stor betydelse för att maximera nytta av de miljöåtgärder som vidtas till följd av omprövningarna enligt den nationella planen.

Länsstyrelsen anser vidare att regeringen bör utreda möjligheterna att, med stöd av 11 kap. 9 c § miljöbalken, ta fram generella föreskrifter som exempelvis reglerar att det för övriga dammanläggningar ska finnas passagemöjligheter för fisk, såvida det inte har varit ett naturligt hinder för fisk. Motsvarande förslag har tidigare lämnats till regeringen av Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet i samband med slutredovisning av regeringsuppdraget "Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor", M2019/01769 och M2022/01242 (sidan 20 i nämnd slutredovisning, Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 2135-22). Införandet av sådana generella föreskrifter bedöms kunna bidra till möjligheten att nå såväl miljömålen som

beslutade miljö kvalitetsnormer. Vidare bedöms bestämmelser för säkerställande av konnektivitet vara i linje med den nyligen beslutade EU-förordningen om restaurering av natur.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Thornberg med miljövardshandläggare Ylva Asklöf som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljövardsdirektör Per Leander och funktionschef på naturvårdsenheten Petra Bragée medverkat.

Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se