



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

Remiss Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

De synpunkter och förslag som Länsstyrelsen i Blekinge län vill lämna på förslagen i promemorian redovisas nedan. Numreringen följer den i promemorian.

5. En väsentligt förändrad fysisk karaktär

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen då det redan finns bestämmelser som beskriver när en ytvattenförekomst ska anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Samtidigt menar länsstyrelsen att det finns flera oklarheter när det gäller paragrafens utformning samt att den inte på ett korrekt sätt återspeglar kraven i vattendirektivet.

Vad länsstyrelsen förstår av promemorian så är syftet med den föreslagna nya bestämmelsen att säkerställa att alla vattenförekomster som är väsentligt fysiskt förändrade till följd av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel genomgår de bedömningar som behövs för att avgöra om de kan förklaras som kraftigt modifierade, före det att tillstånden till verksamheterna omprövas för bestämmande av moderna miljövillkor. Möjligheten att förklara ett vatten som kraftigt modifierat ska också användas fullt ut.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det är viktigt att det inför omprövningarna av vattenkraften för moderna miljövillkor, utreds och beslutas om en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad, KMV. Detta menar länsstyrelsen dock bör kunna säkerställas genom den föreslagna ändringen av 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Länsstyrelsen menar vidare att det redan finns bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och i de föreskrifter (HVMFS 2017:20) som Havs- och vattenmyndigheten har meddelat med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 8 § i förordningen, som bör vara tillräckliga för att säkerställa att en vattenförekomst

förklaras som KMV när förutsättningarna för det är uppfyllda. I 8 b-i §§ i föreskrifterna beskrivs hur bedömningarna ska göras på ett sätt som länsstyrelsen menar stämmer väl överens med vattendirektivet och vad som anges i den EU-gemensamma vägledningen. Bland annat beskrivs i 8 b och c §§ hur bedömningen av om en vattenförekomst ska anses ha ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt ska göras. Det finns även allmänna råd för tillämpningen av dessa paragrafer.

Oklarheter i den föreslagna nya paragrafen

Den nu föreslagna bestämmelsen, är också utformad på ett sätt som innebär att den bara skulle aktualiseras i samband med att vatten lagras för kraftproduktion. Länsstyrelsen anser att en bestämmelse för att förtydliga när en vattenförekomst ska anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär borde utgå från skrivningen i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen och avse fysiska förändringar orsakade av olika typer av mänsklig verksamhet.

Länsstyrelsen anser även att det är oklart vad som avses med ”den sammantagna påverkan på ytvattenförekomsten” i punkt 2. Kraven i den första paragrafen är så lågt ställda att det är svårt att förstå när punkt 2 skulle kunna bli tillämplig.

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, utbredd och genomgripande samt permanent/långsiktig. Av Guidance Document No. 4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies (s. 30, punkt 5.7), kan det utläsas att det finns situationer där vattenförekomster har genomgått betydande fysiska ändringar, men ändå inte kan anses vara väsentligt fysiskt förändrade. I dessa fall 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 vad som beskrivs i tillämpliga CIS Guidance Documents. Enligt länsstyrelsens bedömning framstår det därmed som osäkert om den föreslagna nya definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär, som ställer kraven så lågt att det räcker att två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer har sämre än god status, är förenlig med vattendirektivet.

6. Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om införandet av 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen men föreslår en delvis ändrad formulering. Vidare anser länsstyrelsen att bilaga 2 och hänvisningar till denna ska tas bort från förordningstexten.

Länsstyrelsen ser positivt på att det förtydligas vad som på ett betydande sätt negativt kan påverka kraftproduktion och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel, vilket kommer underlätta bedömningar enligt 4 kap. 3 § punkt 1 d samma förordning.

Mot bakgrund av vad som framförts i punkt 5 ovan anser länsstyrelsen dock att första stycket i den föreslagna bestämmelsen bör tas bort. Det stycket är också

delvis en upprepning av vad som redan anges i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. Den nya bestämmelsen bör formuleras så att det tydligare framgår att den är ett komplement till bestämmelsen i 4 kap. 3 § punkt 1 d och syftar till att förtydliga hur bedömningen av betydande negativ påverkan på kraftproduktion och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska göras.

Vidare anser länsstyrelsen 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, vilket länsstyrelsen antar, 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 sjätte 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 tas bort från förordningstexten.

En nationellt försämrad elberedskap

Det tydliggörs inte i bestämmelsen vad som kan medföra en nationellt försämrad elberedskap. Särskilt i södra Sverige finns ett stort antal mindre vattenkraftverk. Länsstyrelsen ser behov av vägledning för bedömningen av vad som kan medföra en nationellt försämrad elberedskap och särskilt förtydligande av när förmågor hos mindre kraftverk kan påverka den nationella elberedskapen.

Förslag till ändrad formulering

Mot bakgrund av vad som framförts ovan och för att förtydliga synpunkterna, ger länsstyrelsen ett förslag på ändrad formulering:

Vid bedömningen av om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt påverka kraftproduktion (3 § punkt 1 d), ska det särskilt beaktas risker för att de miljöförbättrande åtgärderna medför

- 1. en produktionsförlust som överskrider aktuellt riktvärde för huvudavrinningsområdet (eventuell hänvisning till var uppgift om riktvärde finns),*
- 2. en nationellt försämrad elberedskap eller*
- 3. en försämring av reglerförmågan i en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som bidrar med minst 0,01 procent av den sammanlagda reglerförmågan hos samtliga sådana verksamheter som bedrivs i Sverige.*

7. Fastställande av god ekologisk potential

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införandet av 4 kap. 4 b § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna utformning. Länsstyrelsen anser att förslaget behöver omarbetas och förtydligas och ger förslag på ändrad formulering.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det behövs bestämmelser som så långt möjligt säkerställer att god ekologisk potential fastställs i enlighet med de normativa definitionerna i bilaga V till vattendirektivet samt de metoder som beskrivs i den EU-gemensamma vägledningen. Länsstyrelsen anser dock att det är oklart hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till de normativa definitioner för ekologisk potential som återfinns i Tabell 1.2.5 i bilaga V till vattendirektivet. Bestämmelsen är inte heller en beskrivning av tillvägagångssättet vid bestämmande av maximal och god ekologisk potential enligt metoderna den EU-gemensamma vägledningen.

Enligt beskrivningen i den EU-gemensamma vägledningen är exempelvis ett första viktigt steg att identifiera vilken vattenkategori som vattenförekomsten, med beaktande av dess väsentligt ändrade fysiska karaktär, är närmast jämförbar med och vilka kvalitetsfaktorer som är aktuella. Om en vattenförekomst ursprungligen var ett vattendrag men har förändrats till ett sjöliknande dämningssområde på grund av vattenkraftverksamhet, kan man exempelvis anta att vattenförekomsten motsvarar en sjö snarare än ett vattendrag. Då blir det andra kvalitetsfaktorer som är relevanta för beskrivningen av maximal och god ekologisk potential.

I tabell 1.2.5 i bilaga V till vattendirektivet anges att vid referenstillståndet maximal ekologisk potential så ska de hydromorfologiska förhållandena överensstämma med att den enda påverkan på ytvattenförekomsten är den som härrör från vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt modifierade karaktäristika efter det att alla lindrande åtgärder har vidtagits så att det säkerställs att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd, särskilt i fråga om migrerande fauna och lämpliga lek- och fortplantningsplatser. Samtidigt ska värdena för de relevanta biologiska kvalitetsfaktorerna så långt det är möjligt återspegla de värden som gäller för den närmast jämförbara typen av vattenförekomst, givet de fysikaliska förhållanden som beror på vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karaktäristika.

Vid god ekologisk potential så ska de hydromorfologiska förhållandena vara sådana att värdena för de relevanta biologiska kvalitetsfaktorerna uppvisar lätta förändringar jämfört med de värden som föreligger vid maximal ekologisk potential. God ekologisk potential ska därmed motsvara förhållanden som ger

förutsättningar för ett fungerande ekosystem. Om det, på grund av den aktuella verksamhetens påverkan, skulle vara omöjligt eller medföra orimliga kostnader att genomföra de åtgärder som krävs för att uppnå god ekologisk potential, ska vattenmyndigheten, om även de övriga förutsättningarna som anges i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda, besluta om mindre stränga kvalitetskrav.

Enligt de två metoder för fastställande av maximal ekologisk potential som beskrivs i den EU-gemensamma vägledningen så ska, vad länsstyrelsen kunnat utläsa, miljöförbättrande åtgärder identifieras som är relevanta med avseende på de fysiska förändringarna och ekologiskt effektiva vad gäller vattenförekomstens fysiska egenskaper, utan att medföra en betydande negativ påverkan på verksamheten eller på miljön i övrigt. Maximal ekologisk potential ska sedan beskrivas med utgångspunkt från det tillstånd som kan förväntas i vattenförekomsten om alla identifierade åtgärder skulle genomföras, som ensamma eller i kombination med varandra kan förväntas ge störst nytta och säkerställa förhållanden som ligger så nära ett ekologiskt oförändrat tillstånd som möjligt.

I nästa steg, i det fall den så kallade åtgärdsmetoden tillämpas, ska god ekologisk potential beskrivas med utgångspunkt från det tillstånd som kan förväntas om alla åtgärder som identifierats för att uppnå maximal ekologisk potential genomförs, utom de åtgärder som endast skulle ge lättare förändringar av det biologiska tillståndet. I det fall tillräckligt underlag i form av övervakningsdata finns kan den så kallade referens-metoden användas. Då beskrivs god ekologisk potential istället med utgångspunkt från beräknade värden för de relevanta kvalitetsfaktorerna. Vilken metod som används ska dock inte ha betydelse för vilka miljöförbättringar som behövs för att god ekologisk potential ska uppnås.

Enligt punkt 1 i den föreslagna bestämmelsen ska de åtgärder eller kombinationer av åtgärder som ligger till grund för definitionen av maximal ekologisk potential (MaxEP) vara sådana som ”effektivt förbättrar vattenmiljön, med beaktande av att ytvattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad”.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen behöver ändras så att den blir tydligare och bättre överensstämmer med det som anges i den EU-gemensamma vägledningen och i vattendirektivet. Länsstyrelsen anser exempelvis att det är lämpligt att i förordningstexten återge de definitioner av maximal respektive god ekologisk potential som anges i bilaga V, tabell 1.2.5. i vattendirektivet med avseende på hydromorfologiska och biologiska kvalitetsfaktorer. Det skulle tydliggöra vad som behöver uppnås och även underlätta förståelsen av

hur maximal respektive god ekologisk potential ska bestämmas med hjälp av identifierade miljöåtgärder. Länsstyrelsen menar att det även bör övervägas om en bestämmelse om val av åtgärder för bedömningarna ska formuleras så att den blir tillämplig för samtliga verksamheter som anges i 4 kap. 3 § punkt 1 vattenförvaltningsförordningen.

Enligt andra stycket i den föreslagna bestämmelsen ska definitionen av god ekologisk potential, i fråga om hydromorfologiska kvalitetsfaktorer, utgå från åtgärder ”som har visats vara effektiva för att uppnå ett tillstånd som motsvarar lätta förändringar jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i ytvattenförekomsten vid maximal ekologisk potential”. Länsstyrelsen delar bedömningen att det ska vara fråga om effektiva åtgärder. Länsstyrelsen anser det dock oklart vilka kriterier som uppställs för när en åtgärd anses vara visat effektiv i det enskilda fallet. Enligt övervägandena är avsikten med denna bestämmelse att undvika att åtgärdsförslag med ”osäker effekt” eller som ”inte medför en tillräcklig stor och bevisad nytta” ska ligga till grund för fastställandet av god ekologisk potential (GEP) (s. 28 i aktuell remiss).

Länsstyrelsen bedömer att den specifika åtgärdsutformningen vid en anläggning kan avgöras först inom ramen för den prövning som sker i domstol. Det skulle också vara tveksamt med hänsyn till prövningsordningen om vattenmyndigheten redan vid normsättningen i praktiken avgör vilka specifika åtgärder som krävs vid enskilda verksamheter.

Förslag till ändrad formulering

Mot bakgrund av vad som framförts ovan och för att förtydliga synpunkterna ger länsstyrelsen ett förslag på ändrad formulering:

När referenstillståndet maximal ekologisk potential bestäms för en ytvattenförekomst som förklarats som kraftigt modifierad, ska utgångspunkten vara de åtgärder eller kombinationer av åtgärder som

- 1. är relevanta och ekologiskt effektiva med avseende på vattenförekomstens fysiska förändringar,*
- 2. inte medför en betydande negativ påverkan på verksamheten som har orsakat vattenförekomstens väsentligt ändrade fysiska karaktär eller på miljön i övrigt och*
- 3. kan förväntas ge störst ekologisk nytta och säkerställa förhållanden som ligger så nära ett ekologiskt oförändrat tillstånd som möjligt.*

I det fall vattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad av kraftproduktion ska bedömningen enligt punkt 2 av betydande negativ påverkan på verksamheten göras i enlighet med vad som anges i 3 b §.

God ekologisk potential ska definieras med utgångspunkt från ett ekologiskt tillstånd som motsvarar lätta förändringar jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i vattenförekomsten vid maximal ekologisk potential. Tillståndet ska kunna uppnås genom de åtgärder som har identifierats enligt första stycket, med undantag för åtgärder som endast kan förväntas medföra lätta förändringar av de biologiska förhållandena.

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 § 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 prövas 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 § 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 § 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 § miljöbalken även för en verksamhet som omprövas enligt reglerna om moderna miljövillkor. Det kan till exempel behövas ett separat Natura 2000-tillstånd om verksamheten inte bedrevs inom ramen för ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001, eller om verksamheten har ändrats därefter och därmed inte har ett Natura 2000-tillstånd som motsvarar den verksamhet som bedrivs i nuläget. Även ändringar av verksamheten som tillkommer till följd av omprövningen torde kunna kräva separat Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 § miljöbalken om ändringarna berör en utpekad naturtyp eller påverkar en utpekad Natura 2000-art.

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, alternativt bedöma om 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

Länsstyrelserna har inom uppdraget Fi2023/02050 redovisat vilka insatser som gjorts med avsikt att förtydliga syftet med samverkan inom den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften, effekten av insatserna samt vilka underlag som används för översyner av miljökvalitetsnormer och beslut om undantag och mindre stränga kvalitetskrav.

Att verksamhetsutövare inte deltagit i tillräckligt hög grad bedömdes i redovisningen av uppdraget som en av de största utmaningarna för en fungerande samverkan. Länsstyrelserna såg därför då, och ser fortfarande, ett behov av att verksamhetsutövarna i högre grad bidrar med egna underlag och förslag på miljöanpassningar samt efterfrågad driftinformation. Det faktum att detta i hög grad saknats i de genomförda och pågående samverkansprocesserna har enligt länsstyrelsen i allra högsta grad påverkat möjligheten att uppfylla syftet med samverkan.

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 förslaget anges dock att förslaget inte innebär att berörda myndigheter ges en ökad möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag i samverkansprocessen.

Länsstyrelsen anser därför att förslaget inte säkerställer en tillräcklig medverkan från verksamhetsutövarna för att uppnå syftet med samverkan. Likaså kan en översyn av normerna inte genomföras utan tillräckligt underlag från verksamhetsutövarna. 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. Länsstyrelsen anser därför att regeringen bör gå fram med ett förslag om att samverkan enligt 42 a § förordning om vattenverksamheter kräver ett aktivt deltagande och bidrag från verksamhetsutövarna.

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. Denna information behöver enligt länsstyrelsen finnas som underlag till den nulägesbeskrivning som sammanställs inom ramen för samverkan. Tillgång till denna information skulle bidra till att säkerställa att energiaspekter av nationell betydelse framkommer på ett tidigt stadiet i samverkansprocessen.

12. Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att utöka antalet ledamöter i vattendelegationerna. En bredd av kompetenser i vattendelegationerna bedöms som positivt för beslutsprocessen.

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 provningar 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 provningsgrupper 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 provningsgrupper 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 provningsgrupper, 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. Detta även mot bakgrund av att länsstyrelserna i budgetunderlagen under ett flertal år påtalat behovet av resursförstärkningar till såväl arbetet med att genomföra omprövningen i enlighet med den nationella provningsplanen som det generella vattenförvaltningsarbetet, utan att de nu föreslagna tillkommande arbetsinsatserna har varit aktuella.

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. Vidare finns det nationellt sett en tidsaspekt som behöver beaktas. För att de nya bestämmelserna ska kunna implementeras på ett korrekt och effektivt sätt anser länsstyrelsen att regeringen, utöver att säkerställa nödvändiga resurser, behöver införa övergångsbestämmelser enligt vad som redogjorts för ovan.

Till detta kommer även att arbetet med den nationella planen nu har pågått ett antal år. Det innebär att det nu, utöver pågående samverkansprocesser och domstolsprövning, också finns anläggningar som redan fått moderna miljövillkor. Detta medför att länsstyrelsen nu behöver avsätta resurser för såväl samverkan, domstolsprövningar och uppföljande tillsyn av genomförandet av de moderna miljövillkoren.

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 uppdragets genomförande

14.7 Konsekvenser för miljön

Länsstyrelsen har 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 prövningarna 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.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor på telefon 010-224 00 00 eller via e-post blekinge@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 4094-2024 i ämnesraden för e-post.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Helena Morgonsköld med vattenhandläggare Maria Larsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Elsa Eneman och länsjurist Anne-Li Johansson medverkat.

Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se