



Begäran om yttrande över remiss angående bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

Er beteckning: KN2024/01642

Inledning

Härmed lämnar Länsstyrelsen i Norrbottens län, tillika Vattenmyndighet för Bottenvikens vattendistrikt (nedan länsstyrelsen), sitt yttrande med anledning av remissen av promemorian "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning". I synnerhet rör våra synpunkter tillämpningen av vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och vattendirektivet (2000/60/EC) samt konsekvenser för länsstyrelserna och vattenmyndigheternas arbete.

Sammanfattning

Nedan ges en sammanfattning av de synpunkter som är av särskild vikt för länsstyrelsen.

- Länsstyrelsen anser att flera förslag behöver utredas och motiveras noggrannare och vid behov justeras för att inte riskera en tillämpning som inte uppfyller de krav och skyldigheter som följer av EU-rätten.
- Länsstyrelsen uppfattar att förslagen är inriktade mot att säkra en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Länsstyrelsen anser dock att det är otydligt på vilket sätt förslagen bidrar till att vattenkraftens förmågor på lokal och regional nivå samt kulturmiljövärden kan värnas.
- Länsstyrelsen vill framhålla att det kan vara flera samhällsintressen vid sidan av energiproduktion som har ett behov av vattnet i samma vattenförekomst. Länsstyrelsen bedömer att förslagen kommer att leda till att avvägningen mellan dessa behov, i samband med förklarande av kraftigt

modifierade vatten och normsättning, ska ske utifrån olika krav, vilket är olyckligt ur såväl avrinningsområdes- som branschperspektiv.

- Länsstyrelsen instämmer i att förslaget i vissa delar ger en tydligare ram för arbetet med förklarande av kraftigt modifierade vatten och normsättning, när det gäller påverkan från vattenkraft. Sammantaget innebär förslaget dock en 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, utan att resursförstärkningar föreslagits. Länsstyrelsen finner detta anmärkningsvärt.
- Länsstyrelsen anser att den korta tid som föreslås mellan bestämmelsernas ikraftträdande och starten för provningar den 1 juli 2025 innebär stora svårigheter för vattenmyndigheten att se över statusklassning och miljökvalitetsnormer utifrån de föreslagna ändringarna. Det är i vart fall inte möjligt att en sådan normöversyn sker parallellt med samverkan, eftersom samverkan i många fall redan är långt framskriden, och i vissa fall avslutad, för de provningsgrupper som ska lämna in ansökan under 2025 och 2026. Länsstyrelsen anser att ändringar i dessa, sannolikt fåtal, fall kan ske genom s.k. provning enligt 22 kap 13 § miljöbalken, vilket behöver beaktas i den fortsatta beredningen.
- Länsstyrelsen vill understryka behovet av att verksamhetsutövarna bidrar med underlag både inför samverkansprocesser samt till normöversynen, om målsättningen med förslagen ska kunna uppnås. Om sådant underlag åberopas först i provningen, kommer inte det förnyade arbetssättet med parallell översyn av miljökvalitetsnormerna att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Arbetssättet kommer då inte heller kunna bidra till att begränsa mängden ärenden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken i den utsträckning som förväntas.

Länsstyrelsens synpunkter och ställningstaganden

5. En väsentligt förändrad fysisk karaktär

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

Oklarheter i vad som avses att omfattats av paragrafen

Enligt länsstyrelsens bedömning är den nu föreslagna bestämmelsen utformad på ett sätt som innebär att den bara aktualiseras i samband med att vatten *lagras*. Länsstyrelsen ställer sig frågande till om det är detta som förslaget avser eller om det är tänkt att bestämmelsen ska kunna vara tillämplig för alla verksamheter för produktion av vattenkraftsel. Om detta är avsikten anser länsstyrelsen det lämpligare att använda den formulering som används för övriga bestämmelser kopplat till den nationella planen, "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel", i stället för "kraftproduktion".

I remissen, kapitel 14.7, anges att förslaget innebär bättre förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV), och att detta bedöms kunna bidra till att fler kulturmiljövärden kan värnas. De nya kriterierna för vad som kan anses vara en väsentligt ändrad fysisk karaktär kopplas dock endast till lagring av vatten för kraftproduktion (4 kap. 3a § vattenförvaltningsförordningen) och inte till miljön i stort, där kulturmiljövärden ingår (4 kap. 3 § punkt 1a vattenförvaltningsförordningen). Detta innebär att förslagen i sig inte ändrar förutsättningarna för förklarande av KMV med hänsyn till kulturmiljövärden.

Länsstyrelsen vill även framhålla att det inte ovanligt att en vattenförekomst är fysiskt förändrad till följd av flera olika verksamheter eller påverkanstryck. Länsstyrelsen uppfattar att bestämmelsen är tänkt att tillämpas för vattenförekomster där den fysiska förändringen helt eller i huvudsak kan kopplas till verksamheter som lagrar vatten för att användas för kraftproduktion. Eftersom bedömningen ska utgå från statusklassningen av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer (punkt 1), vilket återspeglar den sammanlagda påverkan på vattenförekomsten, alternativt den "sammantagna påverkan" (punkt 2), blir det med

föreslagen formulering otydligt i vilka situationer den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas.

Förenlighet med EU-rätten

Det följer av artikel 2(9) vattendirektivet att KMV är ytvattenförekomster som har genomgått sådana fysiska förändringar att deras karaktär har ändrats på ett *väsentligt* sätt. Även om det är korrekt att medlemsstaterna själva får ange när detta kan anses ha skett, utgör begreppet *väsentligt* 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.

Av Guidance Document No. 4, *Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies* (s. 30), framgår att för de vattenförekomster som genomgått betydande fysiska ändringar, men som ändå inte kan anses vara *väsentligt* fysiskt förändrade bör, i stället för KMV, övervägas antingen åtgärder för att uppnå God ekologisk status (GES), möjlighet till förlängda tidsfrister eller mindre stränga krav.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens (HaVs), föreskrifter och allmänna råd om kartläggning och analys av ytvatten (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 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*.

HaV 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 vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential (2023:12) s. 76, jfr CIS Guidance Document No. 37, s. 21 ff).

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

Länsstyrelsen saknar också en bedömning av hur andra moment i förklarande av kraftigt modifierade vattenförekomst, samt definition av ekologisk potential och normsättning, påverkas av att även den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn *konnektivitet* ska beaktas inom ramen för bedömningen av om vattenförekomsten har en väsentligt ändrad fysisk karaktär.

Länsstyrelsen vill också framhålla att det kan vara problematiskt att införa särskilda kriterier för bedömning av väsentligt ändrad fysisk karaktär enbart för en viss typ av verksamhet. Detta innebär att det kommer att uppstå situationer där vattenförekomster som är utsatta för fysisk påverkan i jämförbar omfattning, men på grund av andra typer av verksamheter eller påverkanstryck, bedöms på andra sätt i fråga om vattenförekomsterna ska anses som väsentligt fysiskt förändrade och kan bli förklarade som kraftigt modifierade.

I förlängningen riskerar det att innebära att en annan kravnivå kommer att gälla för vattenförekomster som är utsatta för samma typ och omfattning av fysisk påverkan men från andra typer av verksamheter än vattenkraftsverksamheter, trots att de omfattas av samma bestämmelser i vattendirektivet.

6. Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget om införande av 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen anser dock att bestämmelsens innehåll och tillämpning behöver förtydligas. Vidare anser länsstyrelsen att bilaga 2 och hänvisningar till denna ska tas bort från förslaget till förordning.

Länsstyrelsen vill peka på att det i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen, där artikel 4.3 i vattendirektivet har implementerats, anges flera kriterier som måste vara uppfyllda för att en vattenförekomst ska kunna förklaras som kraftigt modifierad. Detta behöver återspeglas i den föreslagna bestämmelsen, åtminstone vad avser hänvisning till andra relevanta bestämmelser i

vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen bedömer att detta är en förutsättning för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten.

Detta gäller bland annat kriteriet i 4 kap. 3 § 2 p vattenförvaltningsförordningen som anger att det 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 den nya bestämmelsen behöver också finnas i 4 kap. 16 § vattenförvaltningsförordningen, eftersom denna bestämmelse 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 behöver förtydligas om förutsättningarna enligt de tre punkterna bara ska beaktas samlat, eller om de ska beaktas var för sig. Om avsikten är att det räcker med att en av förutsättningarna förekommer för att det ska handla om en betydande påverkan bör det stå "eller" mellan andra och tredje punkten.

Enligt punkt 2 ska vattenmyndigheten särskilt beakta risken för en försämrad elberedskap på nationell nivå. Länsstyrelsen önskar uppmärksamma att det i nuläget inte finns någon annan vägledning eller samlat underlag för den bedömningen än bilaga 2 i den nationella planen för moderna miljövillkor, av vilken det framgår i vilka avrinningsområden det finns kraftverk med särskilt stor betydelse för Sveriges elberedskap.

Enligt punkt 3 ska vattenmyndigheten vidare särskilt beakta risken för 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. Av överväganden i promemorian framgår att det som avses är reglerförmågan i vattenkraftverk som är i reglerbidragsklass 1 och 2 enligt Statens energimyndighets, Affärsverket Svenska kraftnäts (SvK), och Havs- och vattenmyndighetens (HaV), gemensamma rapport "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet", ER 2016:11.

Då reglerbidragsklasserna och de framräknade värdena för reglerbidrag avser det historiska reglerbidraget och inte den nationella reglerförmågan, är det av avgörande betydelse för tillämpningen av denna bestämmelse att SvK och

Energimyndigheten (STEM), bistår vattenmyndigheterna med underlag och analyser för att kunna göra bedömningen av hur olika miljöförbättrande åtgärder kan antas påverka vattenkraftens reglerförmåga.

HARO-värden i bilaga 2 samt värden för reglerbidrag

Både det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och klassificeringen av kraftverk utifrån dess reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen anser det viktigt att de HARO-värden och värden för relativt reglerbidrag som används vid bedömning av betydande negativ påverkan utgår från aktuell tidsperiod och att data är aktuella och spårbara. Länsstyrelsen anser därför att dessa värden inte ska ingå i förordningstexten.

Det bör i stället åligga expertmyndigheterna SvK och STEM att vid behov uppdatera dessa utifrån bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat. I detta sammanhang ska 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 och hänvisningen till denna i 4 kap. 3 b § 2 st. 1 p. vattenförvaltningsförordningen ska tas bort från förordningstexten.

Länsstyrelsen anser vidare att det finns betydande svårigheter i tillämpningen av HARO-värdena i kommande parallella processer med samverkan och normsättning och därmed i kommande prövningar. Detta eftersom HARO-värden utgår från huvudavrinningsområden medan samverkan och prövningar utgår från prövningsgrupper vilka i flera fall inte innefattar hela huvudavrinningsområdet och dessutom har olika tidplan.

Vattenmyndighetens arbete med normöversyn behöver ha ett huvudavrinningsområdesperspektiv för att det ska vara möjligt att göra bedömningar relaterat till HARO-värden och påverkan på reglerbidrag. Vattenmyndigheterna behöver dessutom i sitt arbete med analyser inför normsättningen ta hänsyn till alla typer av påverkanstryck på vattenförekomsterna i ett huvudavrinningsområde, vilket försvåras med föreslagna bestämmelser.

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 NAP. Eftersom normsättningen inte sker samlat för alla övriga avrinningsområden samtidigt går det inte att göra bedömningar av om HARO-värdet kommer att överskridas förrän normsättningen har genomförts för ett stort antal provningsgrupper. Det finns därför behov av en annan utformning. Antingen behöver det tas fram specifika HARO-värden för samtliga avrinningsområden och en metod för att fördela värdena mellan provningsgrupper eller så behövs det en tydlig metod eller princip för hur det sammanlagda värdet ska fördelas mellan olika avrinningsområden och provningsgrupper.

Länsstyrelsen anser att därför att tidplaner för omprövning för vissa huvudavrinningsområden med särskild betydelse för Sveriges energiförsörjning behöver ses över för att få en sammanhållen samverkan och prövning av verksamheter som berörs av samma HARO-värde. En justering av tidplanen behöver också särskilt ta hänsyn till antalet anläggningar. Detta så att såväl samverkan som kommande prövningar ska bli hanterbara för berörda myndigheter.

I promemorian pekas på behovet av elberedskap på nationell nivå. I sammanhanget är det av vikt för elberedskapen på regional och lokal nivå att anläggningars förmåga att bidra till lokal ö-drift tas tillvara och att det lokala planeringsarbete som idag pågår i flera kommuner beaktas. Länsstyrelsen önskar även att det förtydligas på vilket sätt den småskaliga vattenkraftens bidrag till elproduktion regionalt och lokalt ska beaktas.

7. Fastställande av god ekologisk potential

Länsstyrelsen avstyrker förslaget avseende införandet av 4 kap. 4 b § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna utformning.

Länsstyrelsen anser att förslaget behöver omarbetas och förtydligas.

Länsstyrelsen uppfattar att bestämmelsen syftar till att utgöra en kodifiering av den så kallade "åtgärdsmetoden" som beskrivs i HaVs vägledning om kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential, samt i CIS Guidance Document No. 37. Länsstyrelsen anser dock att det fortfarande är oklart hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till de definitioner av ekologisk potential som finns i Tabell 1.2.5 i bilaga V till vattendirektivet.

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 punkten 1 ska ändras så att det framgår att åtgärderna ska vara sådana som ”effektivt förbättrar vattenmiljön till bästa möjliga tillstånd, med beaktande av att ytvattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad”.

Enligt andra stycket i den föreslagna bestämmelsen ska definitionen av 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”. 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 delar bedömningen att det ska handla om effektiva åtgärder. Länsstyrelsen anser dock att det är synnerligen oklart vilka kriterier som ska beaktas när en åtgärd ska anses vara *visat* effektiv i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen anser att den specifika utformningen och effektiviteten av en åtgärd vid en anläggning kan avgöras först vid den prövning som sker i domstol. Det är också tveksamt med hänsyn till prövningsordningen om vattenmyndigheten redan vid normsättningen i praktiken avgör vilka specifika åtgärder som krävs vid enskilda verksamheter.

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 de föreslagna nya paragraferna 24 kap. 10 a och b § miljöbalken. Länsstyrelsen anser dock att ytterligare tillägg behövs för att de nya bestämmelserna ska uppfylla kraven i EU-rätten.

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 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 §§ förordningen 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

Som länsstyrelsen uppfattar förslaget är bestämmelserna i 24 kap. 10 a och b §§ miljöbalken inte tänkta att ersätta tillståndskravet i 7 kap. 28 § a miljöbalken. Länsstyrelsen anser därför att det behöver förtydligas när en separat Natura 2000-ansökan behövs för en verksamhet som omfattas av kravet om omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Länsstyrelsen bedömer att det kan uppstå 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. Det kan till exempel avse om verksamheten inte bedrevs inom ramen för ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001, eller om verksamheten har ändrats och därmed inte har ett Natura 2000-tillstånd som motsvarar den verksamhet som bedrivs i nuläget. Även ändringar av verksamheten till följd av omprövningen kan kräva separat ett Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 § miljöbalken, om ändringarna berör en utpekad naturtyp eller Natura 2000-art.

9.4 Undantag från miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnorm som föranletts av ett Natura 2000-område. Det kan även innebära att bedöma om det finns förutsättningar att förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller besluta om sänkta krav. Länsstyrelsen vill framhålla att för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller besluta om mindre stränga krav behöver samtliga förutsättningar som framgår av vattenförvaltningsförordningen vara uppfyllda.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är det först efter att domstolen har beslutat om bestämmelser och villkor för den ifrågavarande verksamheten som vattenmyndigheten ska fatta de beslut som detta föranleder, exempelvis ändra ett kvalitetskrav i en miljö kvalitetsnorm. Länsstyrelsen anser att det finns en risk att domstolen inte kommer att med säkerhet kunna avgöra vilken kravnivå som kommer att gälla efter att ett kvalitetskrav till skydd för ett Natura 2000-område har avlägsnats, vilket innebär att domstolen kan komma att meddela ett beslut som strider mot vattendirektivets försämrings- och äventyrandeförbud.

10. En förbättrad samverkan inför omprövning

Parallella processer med samverkan och normöversyn

Länsstyrelsen är i huvudsak 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 de föreslagna ändringarna i 42 a-b §§ i förordning 1998:1388) om vattenverksamheter. Länsstyrelsen får dock hänvisa till de invändningar länsstyrelsen tidigare i yttrandet lämnat under rubriken HARO-värden i bilaga 2 samt värden för reglerbidrag.

Samverkan och normöversyn kräver aktivt deltagande från berörda verksamhetsutövare

Länsstyrelserna har tidigare i uppdrag Fi2023/02050 redovisat 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.

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 ett behov av att verksamhetsutövarna i högre grad bidrar med egna underlag och förslag på miljöanpassningar samt efterfrågad driftinformation. Det faktum att detta saknats i vissa 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 SvK och STEM ska kunna bidra på bästa sätt är att de har tillgång till det underlag som behövs för de bedömningar som behöver utföras. Likaså kan en översyn av miljökvalitetsnormerna inte genomföras utan tillräckligt underlag från verksamhetsutövarna. Exempel på uppgifter som verksamhetsutövaren kan 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 driftförhållanden.

I övervägandena 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. Om sådant underlag inte lämnas in av 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 i stället 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 SvK och STEM 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 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. Ett utökat antal ledamöter minskar också risken för att delegationen inte ska vara beslutsför till följd av jävsproblematik i enskilda beslutsärenden.

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 innebär dock att det uppstår svårigheter för länsstyrelsen, vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter att genomföra en parallell normöversyn under samverkan. Detta eftersom samverkan i många fall är långt framskriden, och i vissa fall avslutad, i de prövningsgrupper som ska lämna in ansökan under 2025 och 2026.

I dessa fall bör det införas en övergångsbestämmelse som anger att normöversyn inte behöver ske parallellt med samverkan 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 myndigheterna.

I flera prövningsgrupper med ansökningsår 2025 och 2026 har miljö kvalitetsnormerna redan setts över. Om en ny översyn behövs till följd av de nya bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen bör detta i stället ske i enlighet med bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken. Om bestämmelserna ska tillämpas i pågående prövningar, bör normöversyn även i dessa fall 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 därmed behöver säkerställas resurser för detta. Detta särskilt med beaktande av att arbetet samtidigt kommer att pågå med samverkan och normöversyn för prövningsgrupper 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, när det gäller påverkan från vattenkraft. Sammantaget innebär förslaget dock en 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 finner 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 prövningsplanen som det generella vattenförvaltningsarbetet, redan 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. Det saknas vidare resurser för att vattenmyndigheten ska kunna delta aktivt i samverkansprocesserna, vilket ställer höga krav på handläggare från länsstyrelserna som deltar i samverkan att förklara vattenförvaltningens krav, behov och metoder samt förmedla information mellan samverkansprocessen och vattenförvaltningsarbetet.

Utöver själva samverkansprocessen kommer beredningssekretariatet på länsstyrelsen samt vattenmyndigheterna att få fler arbetsuppgifter. Detta inkluderar att bland annat arbetet med att ta fram åtgärdsscenarioer som SvK och STEM ska använda i myndigheternas modeller för påverkan på energisystemet. Därtill tillkommer att betydligt fler vattenförekomster behöver analyseras med avseende på kriterier för kraftigt modifierade vatten och att fler parter behöver vara involverade i processen.

De särskilda krav som behöver beaktas i normsättningen kopplat till Natura 2000-områden utgår vidare från att det finns uppdaterade bevarandeplaner för hela huvudavrinningsområden. Detta förutsätter att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för att genomföra uppdateringarna och kan finnas tillgängliga för vattenmyndigheten vid fastställande av särskilda krav i miljökvalitetsnormer.

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 ökat resursbehov såväl inom samverkan som normöversynen på länen. Vidare finns det nationellt sett en tidsaspekt som behöver beaktas. Länsstyrelsen har svårt att se hur detta ska kunna hanteras på ett korrekt och rättssäkert sätt om regeringen inte säkerställer

nödvändiga resurser och inför övergångsbestämmelser enligt vad som redogjorts för ovan i yttrandet.

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 domstolsprövningar redan finns anläggningar som erhållit moderna miljövillkor. Detta innebär att länsstyrelsen nu behöver avsätta resurser även för tillsyn och uppföljning av genomförandet av åtgärderna i 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 tillförs en tillräcklig finansiering för uppdragets genomförande.

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 kan motverkas. Länsstyrelsens anser att försämringen bör vägas upp av ökade resurser till restaureringsarbetet i övrigt, exempelvis vid anläggningar som inte är kopplade till vattenkraft samt med resurser till åtgärdande av 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 (EU 2024/1991).

Konsekvenser för kulturmiljön

Förslaget medför inga förändringar som är direkt riktade mot kulturmiljövård.

Huvudsakligen föreslås förändringar som syftar till att bevara kraftproduktion. En risk är att dessa frågor därmed i än större utsträckning kommer att dominera hanteringen framöver och att andra intressen får än mindre utrymme.

En viss förbättring av kulturmiljövårdens möjligheter kan möjligen förväntas i och med att processer för utpekande av KMV eller undantag med mindre stränga krav vid normsättning och klassificering av vattenförekomsterna förtydligas. I konsekvensbedömningen av förslaget, avsnitt 14.7, bedöms detta ha positiv inverkan för kulturmiljön. Länsstyrelsen delar denna uppfattning under förutsättning att kulturmiljöfrågorna framgent får större genomslag i normsättningsprocesserna än vad som hittills varit fallet. Förändringarna på området kan förväntas leda till en ökad arbetsmängd för berörda länsstyrelser, vilket även påverkar kulturmiljöområdet.

Det framgår inte tydligt av remissen i avsnitt 14.9 varför det skulle kunna medföra negativa konsekvenser för kulturmiljövärden om inga ändringar görs och omprövningarna alltså återupptas på samma grunder som tidigare. Även om ändringarna kan medföra positiva konsekvenser för kulturmiljövärden betyder det inte att det riskeras negativa konsekvenser om inga ändringar görs. En sådan formulering bör motiveras tydligt, alternativt strykas om det inte är möjligt att faktiskt påvisa negativ påverkan.

Möjligheten att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade av kulturmiljöskäl hanteras i Vattenförvaltningsförordningen (2004:660), 4 kap 3 § under punkten ”miljön i stort”. Förslaget innebär att nya paragrafer som rör kraftproduktion läggs till 4 kap.

Länsstyrelsen uppfattar det som att sammanhanget i kapitlet blir något svårbegripligt med de nya tilläggen och att nuvarande 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, får en otydlig ställning när fokus på kraftproduktion blir mycket större. Detta kan vara värt att uppmärksamma då denna paragraf är av avgörande betydelse för att fånga kulturmiljöintresset liksom andra viktiga samhällsintressen.

De som medverkat i beslutet

Beslut om yttrande har fattats av landshövding Lotta Finstorp med vattenhandläggare Ingemar Perå och miljöjurist Susana Goytia som föredragande. I handläggningen har även enhetschef Pia Strang, vattenvårdsdirektör Johanna Söderasp, vattenhandläggare Lina Edgren och arkeolog Tobias Olsson Grahn medverkat.