



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss om bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

Er beteckning: KN2024/01642

Inledning

Nedan följer Länsstyrelsen Jämtlands läns (länsstyrelsens) yttrande med anledning av promemorian "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning".

Länsstyrelsen vill framföra att vi uppskattar, det vi uppfattar som, regeringens ambition att tydliggöra regelverk och styrning av arbetet med omprövningarna av vattenkraften.

Sammanfattning

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna lydelse. Den nu föreslagna bestämmelsen skiljer sig på ett betydelsefullt sätt från tillämpliga CIS Guidance Documents. Länsstyrelsens bedömning är att det framstår som tveksamt om den föreslagna ändringen är förenlig med vattendirektivet.
- 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 inte ska ingå i förordningstexten.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget avseende införandet av 4 kap. 4 b § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna utformning. Länsstyrelsen anser att förslaget behöver omarbetas och förtydligas. 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”. Avseende andra punkten i förslaget anser Länsstyrelsen det oklart vilka kriterier som uppställs för när en åtgärd anses vara visat effektiv i det enskilda fallet. Länsstyrelsen bedömer med hänsyn till prövningsordningen att den specifika åtgärdsutformningen vid en enskild anläggning kan avgöras först inom ramen för den prövning som sker i domstol.

- Länsstyrelsen tillstyrker ändringarna i 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen. Det föranleder följdändringar i 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen.
- Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna nya paragraferna 24 kap. 10 a och b § miljöbalken. Det behövs dock vissa ytterligare tillägg i den svenska lagstiftningen för att de nya bestämmelserna ska uppfylla kraven i EU-rätten. Länsstyrelsen anser att det behövs tillägg rörande specifik miljöbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, förordningen om områdesskydd och kompensationsåtgärder.
- Länsstyrelsen anser även att regeringen behöver förtydliga när tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken behövs för en verksamhet som omfattas av kravet om omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.
- Länsstyrelsen tillstyrker införandet av 4 kap. 12 a, 13 a §§ vattenförvaltningsförordningen samt ändringarna i 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen. 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 eller /och att besluta om mindre stränga krav enligt vattenförvaltningsförordningen.
- Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna ändringarna i 42 a-b §§ i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter. I förslaget anges dock att det inte innebär att berörda myndigheter ges en ökad möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag i samverkansprocessen.

För att uppnå en ändamålsenlig samverkan och normöversyn anser länsstyrelsen 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.

- 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 utifrån behov och tidplan för omprövning.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att vid behov kunna utöka antalet ledamöter i vattendelegationerna för att säkra en bredd av kompetenser.
- Den korta tid som föreslås mellan bestämmelsernas ikraftträdande och starten för de kommande prövningarna 1 juli 2025 innebär att det är omöjligt att tillämpa de nya bestämmelserna för Ljungan och Gimån enligt nuvarande tidsplan. Länsstyrelsen ser ett mycket stort behov av att tidsplanen för NAP justeras för dessa prövningsgrupper för att möjliggöra genomförandet av normöversyn och samverkan. Ett domstolsförfarande för dessa prövningsgrupper med många 22:13 processer är inte önskvärt då det skulle vara både mycket resurskrävande och riskera förseningar i den nationella planen i övrigt och att den helhetssyn som är en av huvudanledningarna till genomförandet skulle riskera att gå förlorad.
- Länsstyrelsen ser sammantaget att förslaget innebär en väsentligt ökad arbetsmängd och ett ökat resursbehov. För att föreslagna förändringar ska vara möjliga att genomföra på ett ändamålsenligt sätt är det avgörande att regeringen säkerställer att länsstyrelsen medges en tillräcklig finansiering för uppdragets genomförande.
- Länsstyrelsen bedömer att förslagen innebär försämringar för vattenmiljön som bör vägas upp med andra miljöförbättrande åtgärder i samma vattensystem.

Länsstyrelsens detaljerade synpunkter

Synpunkterna följer promemorians rubricering och avsnittsindelning.

5. En väsentligt förändrad fysisk karaktär

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna 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. I det fall avsikten är att paragrafen ska vara tillämplig även för andra typer av påverkan från verksamheter för produktion av vattenkraftsel än lagring av vatten i sig anser länsstyrelsen det lämpligare att i paragrafen använda motsvarande formulering som för övriga bestämmelser kopplat till den nationella planen, "vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel",

I remissen, kapitel 14.7, anges att förslaget innebär bättre förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade 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 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). Det innebär att förslagen i sig inte kommer att ändra förutsättningarna för förklarande av kraftigt modifierade vatten med hänsyn till kulturmiljövärden.

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. 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 (engelska ordet significant) fysiska ändringar, men ändå inte kan anses vara väsentligt (engelska ordet substantial) förändrade i både hydrologi och morfologi, 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 på ett betydelsefullt sätt från vad som idag gäller nationellt samt från tillämpliga CIS Guidance Documents. Enligt länsstyrelsens bedömning framstår det därmed som tveksamt om den föreslagna nya definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilken ställer kraven för väsentlig påverkan så pass lågt som att två

kvalitetsfaktorer för fysisk status 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 behov av förtydliganden av paragrafens innehåll samt dess tillämpning och förutsättningarna för detta. Vidare anser länsstyrelsen att bilaga 2 och hänvisningar till denna inte ska ingå i 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. Länsstyrelsen önskar också förtydligande av formulering "risker för" i samma bestämmelse. Det är oklart om bedömning av betydande påverkan ska utgå från en riskbedömning (sannolikhet och konsekvenser) eller utifrån en analys av de mest rimliga konsekvenserna.

HARO-värden (bilaga 2)

Både det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och klassificeringen av kraftverk utifrån sitt historiska reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen ser vikten av att de HARO-värden och miljöåtgärdernas effekt på reglerförmågan 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 därför att bilaga 2 till och hänvisningen till denna i 4 kap. 3 b § 2 st. 1 p. vattenförvaltningsförordningen inte ska ingå i förordningstexten.

Länsstyrelsen vill även påtala utmaningen i tillämpningen av HARO-värdena i de kommande parallella processerna med samverkan och normsättning och därmed i de kommande prövningarna. HARO-värdena avser påverkan på produktionsförluster för huvudavrinningsområden medan tidsplanen för prövningarna enligt den nationella planen och samverkansprocesserna utgår från prövningsgrupper vilka ofta inte innefattar hela huvudavrinningsområden.

Det är således problematiskt för Jämtlands del för de huvudavrinningsområden med särskild betydelse för Sveriges energiförsörjning, exempelvis Ångermanälven och Indalsälven, som indelats i flera prövningsgrupper där sista tidpunkt för att lämna ansökan till domstol kan skilja sig åt med flera år. Sådan uppdelning av de prövningsgrupperna har således medfört att samma HARO-värde ska hanteras i skilda prövningsgrupper som berör flera län med olika tidpunkter. I en process där samverkan utgår från enskilda prövningsgrupper medan normsättning ska utgå från hela avrinningsområde kommer det inte fungera att samverkan ska synkas med översyn av normer. Länsstyrelsen anser att tidsplanen för omprövning av vattenkraften för sådana huvudavrinningsområden med särskild betydelse för Sveriges energiförsörjning kan behövas ses över för att få en sammanhållen normöversyn, samverkan och prövning av verksamheter som berörs av samma HARO-värde.

En eventuell justering av tidplanen behöver dock särskilt ta hänsyn till antalet anläggningar. Detta så att såväl samverkan som kommande prövningar blir hanterbar för berörda myndigheter.

I promemorian pekas på behovet av elberedskap på nationell nivå. I sammanhanget är det även av stor vikt för elberedskapen på regional och lokal nivå att anläggningars förmågor kan beaktas, och att Svenska kraftnät, som är elberedskapsmyndighet, åläggs bistå med analyser och underlag.

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- och vattenmyndighetens 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 normativa definitioner för ekologisk potential som återfinns i Tabell 1.2.5 i bilaga V till vattendirektivet. Länsstyrelsen anser dessutom att bestämmelser för ekologisk potential också behöver vara tillämpningsbara för konstgjorda vattenförekomster.

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". 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.

Resonemanget i denna del verkar motsäga det resonemang som motiverar de ändringar som föreslås i förhållande till utformningen av särskilda krav, nämligen att det är först i samband med prövning som det bestäms vilka specifika åtgärder som behöver vidtas för att en verksamhet ska bedrivas på ett sätt som är förenlig med miljö kvalitetsnormer. Enligt övervägandena är avsikten med bestämmelsen att undvika att åtgärdsförslag med "osäker effekt" eller som "inte medför en tillräcklig stor och bevisad nytta" inte ska ligga till grund för fastställandet av god ekologisk potential (GEP) (s. 28 i aktuell remiss).

Länsstyrelsen bedömer, med hänsyn till prövningsordningen, att den specifika åtgärdsutformningen vid en enskild anläggning kan avgöras först inom ramen för den prövning som sker i domstol.

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. 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 a § 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. Det kan även innebära att 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 eller/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 miljö kvalitetsnormer 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. 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. Länsstyrelsen anser även att, var det är möjligt, bör underlaget lämnas till nationell datavärd (bland annat SMHI). Exempel på uppgifter som verksamhetsutövaren skulle behöva bidra med, såväl i samverkan som normsättningen, är uppgifter om vattenreglering, vattenhushållning, flödes- och spilldata, förslag på miljöanpassningar inklusive kompensationsåtgärder 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 miljö kvalitetsnormerna 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. Det kommer sannolikt också leda till att NAP-tidsplanen inte kommer att kunna hållas.

En verksamhetsutövare bör, enligt länsstyrelsen, rimligen inte kunna välja bort ett aktivt deltagande i 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 miljö kvalitetsnormer

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.

Svenska kraftnäts och Statens energimyndighets stöd med underlag och analyser behöver vara anpassade efter vattenmyndighetens behov och tidplan för omprövning.

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 vattenkraftverkens nationella eller regionala betydelse både för provningsgrupperna, och hela avrinningsområdet. 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 vid behov kunna utöka antalet ledamöter i vattendelegationerna för att säkra en bredd av kompetenser

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 de kommande prövningarna den 1 juli 2025 innebär att det uppstår stora svårigheter för länsstyrelsen och andra berörda myndigheter att genomföra bland annat en parallell normöversyn i samband med samverkan.

För Jämtlands del är samverkan för Ljungan och Gimån vars prövningsgrupper ska lämna in sin ansökan under 2025 och 2026 redan avslutad. Länsstyrelsen anser att införandet av nya bestämmelser bör leda till en normöversyn för Ljungan och Gimån, där Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet bidrar med analyser. Genomförande av en sådan normöversyn enligt nuvarande tidsplan för NAP bedöms helt omöjligt. Det är inte heller möjligt med en parallell samverkansprocess under dessa förutsättningar. Därför ser länsstyrelsen ett mycket stort behov av att tidsplanen för NAP justeras för dessa prövningsgrupper för att möjliggöra genomförandet av normöversyn och samverkan enligt det nya regelverket.

Länsstyrelsen vill bestämt framhålla att ett domstolsförfarande för dessa prövningsgrupper med många 22:13-processer, som ett möjligt resultat att en utebliven implementering av föreslagna ändringar av bestämmelserna, inte är önskvärt. Det skulle vara ett mycket resurskrävande arbete och riskera förseningar i den nationella planen i övrigt samt att den helhetssyn som är en av huvudanledningarna till genomförandet skulle riskera att gå förlorad.

Länsstyrelsen vill särskilt påtala att arbete med samverkan och normöversyn samtidigt kommer att pågå för Ångermanälvens prövningsgrupper.

14. Konsekvenser för Länsstyrelsen Jämtlands län

Länsstyrelsen Jämtlands län, där länet står för en femtedel av Sveriges vattenkraftproduktion, hanterar till största del storskalig vattenkraft i arbetet med omprövningarna. Länsstyrelsens arbete med genomförandet av den nationella planen har hög prioritet. Det är därför av största vikt att vårt arbete med den nationella planen kan genomföras med tillräckliga resurser och underlag även under de förutsättningar som kan bli resultatet av nu föreslagna ändringar.

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 vår länsstyrelse, de länsstyrelser vi samarbetar med och för vattenmyndigheten. 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 prövningsplanen som det generella vattenförvaltningsarbetet, utan att de nu föreslagna tillkommande arbetsinsatserna har varit aktuella. I länsstyrelsens budgetunderlag för 2025-2027 uppskattades behovet för länsstyrelserna till 110 miljon kronor per år för att möjliggöra ett ändamålsenligt genomförande av Nationella planen.

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 analys och 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. Även en ökad arbetsmängd utifrån kulturmiljöområdet kan förväntas med anledning av föreslagna förändringar.

Till detta kommer även att arbetet med ordinarie vattenförvaltningsarbete och normsättning i cykel 4 pågår samt att samverkan och normöversyn för de närmaste kommande prövningsgrupperna (Ångermanälven) ska startas upp. Dessutom behöver länsstyrelsen avsätta resurser för normöversyn av Ljungan och Gimån samt domstolsprövning och kommande tillsyn.

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 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 Sveriges miljö kvalitetsmål, 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. Länsstyrelsen anser att detta kan uppnås genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, exempelvis krav på bästa möjliga teknik, och krav på särskilda kompensationsåtgärder enligt 16:9 § miljöbalken. Vad som ska anses vara tillräckliga åtgärder till skydd för människors hälsa och miljön är en avvägning som behöver göras i de enskilda prövningarna.

Länsstyrelsens bedömer att försämringen även behöver vägas upp av ökade resurser till andra miljöförbättrande åtgärder i samma vattensystem, till exempel restaureringar eller resurser till utökad tillsyn.

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 Marita Ljung med miljöskyddshandläggare Johanna Söderberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Susanna Löfgren och funktionschef Sara Huss samt funktionschef Bart De Wachter medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

kn.nm@regeringskansliet.se