



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

Begäran om yttrande gällande bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning KN2024/01642

Er beteckning: KN2024/01642

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser att det finns ett behov av en översyn och ändring av lagstiftning för att säkerställa att en korrekt avvägning görs mellan behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och behovet av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samtliga förslag kräver dock utifrån länsstyrelsens yttrande i olika omfattning kompletteringar och förtydliganden för att få den effekt som efterfrågas.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att för att de föreslagna förändringarna ska vara möjliga att genomföra på ett ändamålsenligt sätt är det avgörande att regeringen säkerställer att länsstyrelserna medges en tillräcklig finansiering för uppdragets genomförande.

Länsstyrelsen bedömer även att förslagen innebär försämringar för vattenmiljön och möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen, främst målen Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt och djurliv. Förslag saknas på hur denna försämring av möjligheten att nå miljömålen ska motverkas. Länsstyrelsen bedömer att försämringen behöver vägas upp av ökade resurser till restaureringsarbetet 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 mycket stor betydelse för att maximera nytta av de miljöåtgärder som vidtas till följd av prövningarna enligt den nationella planen.

Synpunkter på innehållet i promemorian

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. 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”, istället för ”kraftproduktion”.

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, utbred och genomgripande. Av Guidance Document No. 4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies (s. 30), kan det utläsas att det i de situationer där vattenförekomster genomgått betydande fysiska ändringar, men ändå inte kan anses vara väsentligt fysiskt förändrade, bör det i stället för att förklara vattenförekomsten som kraftigt modifierad övervägas antingen åtgärder för att uppnå God ekologisk status (GES), möjligheten till förlängda tidsfrister eller mindre stränga krav.

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

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

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

sämre än god samt att definitionen även inkluderar kvalitetsfaktorn konnektivitet, är förenlig med vattendirektivet.

6. Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

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

Länsstyrelsen konstaterar att det i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen, genom vilken artikel 4.3 i vattendirektivet har genomförts, ställs upp flera kriterier som måste vara uppfyllda för att en vattenförekomst ska kunna förklaras som kraftigt modifierad. Detta behöver även återspeglas i den föreslagna bestämmelsen, åtminstone genom hänvisning till andra relevanta bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen bedömer att det är en förutsättning för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten. I synnerhet gäller det kriteriet i 4 kap. 3 § 2 p vattenförvaltningsförordningen att det, utöver de föreslagna punkterna i paragrafen, av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte ska vara rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten blir kraftigt modifierad. En hänvisning till denna nya bestämmelse behöver också läggas till i 4 kap. 16 § vattenförvaltningsförordningen, eftersom den bestämmelsen behöver vara tillämplig även i de fall som avses i den nya paragrafen.

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

HARO-värden (bilaga 2)

Både det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och klassificeringen av kraftverk utifrån sitt reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen ser vikten av att de HARO-värden och värden för relativt reglerbidrag som ska användas i bedömningen av betydande negativ påverkan utgår från relevanta

tidsperioder och att data är aktuella och spårbara. Länsstyrelsen anser inte att dessa värden ska ingå i förordningstext utan istället bör det lämnas till expertmyndigheterna (Affärsverket Svenska kraftnät och Statens energimyndighet) att uppdatera dessa vid behov utifrån bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat. I detta sammanhang bör det också beaktas att vattenförvaltningen är tänkt att vara adaptiv, med en revidering av miljökvalitetsnormer minst var 6:e år. Länsstyrelsen anser därmed att bilaga 2 till och hänvisningen till denna i 4 kap. 3 b § 2 st. 1 p. vattenförvaltningsförordningen i sin helhet ska utgå från förordningstexten.

Länsstyrelsen menar också att tidigare HARO-värde gavs ut i form av procentsatser, vilket var lättare att tillämpa i enskilda avrinningsområde som inte är särskilt omnämnda. Att förhålla sig till 11,7% snarare än att behöva räkna ut hur många TWh som man har till sitt förfogande är inte bara svårt, utan även rättsosäkert. I underlaget måste det annars specificera hur många avrinningsområden som ingår i denna sammanklumpning av avrinningsområde så det lätt går att räkna ut, eller så behöver det finnas en härledning till hur många procent det innebär för avrinningsområdena som inte särskilt omnämns.

Det är även viktigt att beakta att elproduktion kan med tiden svänga, och vissa anläggningar har i efterhand fått vissa miljökrav i form av latent villkor alternativt att de havererat och inte producerat el på flera år samt inväntar återuppbyggnad. Utan tydliga indikationer på vilka år som gäller för elproduktionen är det svårt att göra någon ordentlig bedömning, därav ytterligare en anledning till att bilaga 2 till och hänvisningen till denna i 4 kap. 3 b § 2 st. 1 p. vattenförvaltningsförordningen i sin helhet ska utgå från förordningstexten.

Länsstyrelsen anser vidare att det finns en utmaning i tillämpningen av HARO-värdena i de kommande parallella processerna med samverkan och normsättning och därmed i de kommande prövningarna. Detta eftersom HARO-värdena utgår från huvudavrinningsområden medan samverkan och prövningar för moderna miljövillkor utgår från prövningsgrupper vilka ofta inte innefattar hela huvudavrinningsområden.

Länsstyrelsen anser att tidplanen för omprövning av vattenkraften för vissa huvudavrinningsområden med särskild betydelse för Sveriges energiförsörjning kan behöva ses över för att få en

sammanhållen 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 av stor 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.

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.

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. Enligt övervägandena är avsikten med denna bestämmelse 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 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.

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 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 § 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. Det kan även innebära att 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 provningsgrupperna. 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 prövningsgrupper, vilket inte bedöms möjligt av vare sig tids- eller resursskäl för såväl myndigheter som enskilda verksamhetsutövare.

I det fall normerna, vilka redan har setts över, skulle behövas ses över igen för prövningsgrupper 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 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. 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 prövningsplanen 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 5 000 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 ansvarar för att företräda de allmänna intressena i omprövning för moderna miljövillkor och arbetar samtidigt för uppfyllelsen av de nationella miljömålen. Länsstyrelsen bedömer att förslagen innebär försämringar för vattenmiljön och möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen, främst målen Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt och djurliv.

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

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Malin Almqvist med vattenhandläggare Åsa Fredriksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har chef för miljöavdelningen Maria Levin, chef för vattenenheten Jan Grosen, länsjurist Gustaf Ekdahl, vattenhandläggare Monica Andersson, vattenhandläggare Patrik Larsson, naturskyddshandläggare Peter Wredin, samt kulturmiljöhandläggare Ida Stern deltagit.