



Klimat- och näringslivsdepartementet

## Yttrande angående remissen "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning"

Er beteckning. KN2024/01642

### Sammanfattning

- Angående förslag på bestämmelser om en väsentligt ändrad fysisk karaktär så avstyrker Lännsstyrelsen Östergötland förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen i dess nuvarande lydelse. Vi anser även att kvalitetsfaktorn konnektivitet inte ska ligga till grund för bedömning av en väsentligt ändrad fysisk karaktär och ställer oss tveksamma till att de lägre kraven för väsentlig påverkan är förenligt med Eu-rätten.
- Angående betydande negativ påverkan på kraftproduktionen så tillstyrker Lännsstyrelsen Östergötland i huvudsak förslaget avseende införandet av 4 kap. 3 b § vattenförvaltningsförordningen. Lännsstyrelsen Östergötland anser dock att de så kallade HARO-värdena inte ska ingå i förordningstexten.
- Angående fastställande av god ekologisk potential så avstyrker Lännsstyrelsen Östergötland förslaget avseende införandet av 4 kap. 4 b § vattenförvaltningsförordningen i dess föreslagna utformning. Lännsstyrelsen Östergötland anser att förslaget behöver omarbetas och förtydligas i sin helhet.
- Angående utformning av kvalitetskrav för Natura 2000-områden så tillstyrker Lännsstyrelsen Östergötland ändringarna i 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen.
- Angående undantag från kraven enligt art- och habitatdirektivet i samband med omprövning för moderna miljövillkor så tillstyrker Lännsstyrelsen Östergötland 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.

- Angående en förbättrad samverkan så är Länsstyrelsen Östergötland positiv till regeringens förslag om att det i samband med samverkan enligt den nationella planen också ska ske en översyn av miljökvalitetsnormerna. Vi önskar också att det ställs högre krav på verksamhetsutövarnas delaktighet, något som saknas i förslaget.
- Länsstyrelsen Östergötland bedömer att förslaget innebär en väsentligt ökad arbetsmängd och ett ökat resursbehov för länsstyrelserna. Till exempel i arbetet med samverkansprocesser och inom vattenförvaltningen.
- Länsstyrelsen Östergötland saknar sammantaget en beskrivning av de nationella ambitionerna om en bättre vattenmiljö i landet. Samt förslag på åtgärder som väger upp mot den risk för försämring av vattenmiljön som förslaget bedöms resultera i.

## Synpunkter utifrån promemorians förslag

### 5. En väsentligt ändrad fysisk karaktär

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslaget till införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen i dess nuvarande lydelse. Länsstyrelsen avstyrker också att kvalitetsfaktorn konnektivitet ska utgöra en bedömningsgrund för en väsentligt ändrad fysisk karaktär samt ställer oss tveksamma till att de lägre kraven är förenligt med Eu-rätten.

#### Oklarheter i vad som avses att omfattats av paragrafen

Enligt Länsstyrelsen Östergötlands 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.

### Kvalitetsfaktorn konnektivitet

Länsstyrelsen avstyrker att kvalitetsfaktorn konnektivitet ska utgöra en bedömningsgrund för väsentligt ändrad fysisk karaktär. Detta på grund av att bristande konnektivitet är en effekt av förändrad hydrologi och morfologi i form av människoskapade vandringshinder så som dammar för vattenkraftproduktion. Vilket innebär att vattendragets funktioner i form av bland annat fiskvandring och sedimenttransport har försämrats. Funktionen fiskvandring är till exempel försämrad vid anläggningar utan anordningar för fiskpassage men kan återfås vid anläggning av sådana.

### Eu-rätten

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.

Möjligheten att förklara vatten 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 Östergötland uppfattar det som att sammanhanget i kapitlet blir något svårbegripligt med de nya tilläggen och att nuvarande paragraf 4.3 får en lite otydlig ställning när fokus på kraftproduktion blir större. Detta kan vara värt att uppmärksamma då denna paragraf är av avgörande betydelse för att fånga kulturmiljöintresset liksom andra viktiga samhällsintressen.

### HARO-värden (bilaga 2)

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

Länsstyrelsen anser vidare att det finns en utmaning i tillämpningen av HARO-värdena i de kommande parallella processerna med samverkan och normsättning och därmed i de kommande prövningarna. Detta eftersom HARO-värdena utgår från huvudavrinningsområden medan samverkan och

prövningar för moderna miljövillkor utgår från prövningsgrupper vilka ofta inte innefattar hela huvudavrinningsområden. Länsstyrelsen 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.

## 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. Utformning 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.

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

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

Länsstyrelsen tillstyrker införandet av 4 kap. 12 a, 13 a §§ vattenförvaltningsförordningen samt ändringarna i 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen. Behovet av bestämmelserna föranleds av införandet av 24 kap. 10 a § miljöbalken.

## 10. En förbättrad samverkan inför omprövning

### Parallella processer med samverkan och normöversyn

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

## Samverkan och normöversyn kräver aktivt deltagande från berörda verksamhetsutövare

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

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

I regeringens förslag anges att en grundläggande förutsättning för att de båda myndigheterna Affärsverket Svenska Kraftnät och Statens energimyndighet ska kunna bidra på bästa sätt är att de har tillgång till det underlag som behövs för de bedömningar som behöver utföras. I förslaget anges dock att förslaget inte innebär att berörda myndigheter ges en ökad möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag i samverkansprocessen. Länsstyrelsen anser därför att förslaget inte säkerställer en tillräcklig medverkan från verksamhetsutövarna för att uppnå syftet med samverkan. Likaså kan en översyn av normerna inte genomföras utan tillräckligt underlag från verksamhetsutövarna. Exempel på uppgifter som verksamhetsutövaren skulle behöva bidra med, såväl i samverkan som normsättningen, är uppgifter om vattenreglering, förslag på miljöanpassningar samt uppgifter om hur olika åtgärder kan påverka den enskilda verksamhetens driftförhållande etcetera. Om sådant underlag inte framkommer från verksamhetsutövaren i samverkan och normöversynen, utan åberopas först i prövningen, kommer inte det förnyade arbetssättet med en parallell översyn av miljökvalitetsnormerna att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Arbetssättet bedöms då inte heller kunna bidra till att begränsa mängden ärenden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken i den utsträckning som förväntas.

En verksamhetsutövare bör, enligt länsstyrelsen, rimligen inte kunna välja bort samverkan och istället invänta ett 22:13-förfarande. Länsstyrelsen anser därför att regeringen bör gå fram med ett förslag om att samverkan enligt 42 a § förordning om vattenverksamheter kräver ett aktivt deltagande och bidrag från verksamhetsutövarna.

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

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

Länsstyrelsen anser att Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet, utöver att bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, också behöver bistå samtliga länsstyrelser med information om huruvida det finns vattenkraftverk av nationell betydelse i prövningsgrupperna. Detta avseende såväl produktionsbidrag, elberedskap som reglerförmåga. Denna information behöver enligt länsstyrelsen finnas som underlag till den nulägesbeskrivning som sammanställs inom ramen för samverkan. Tillgång till denna information skulle bidra till att säkerställa att energiaspekter av nationell betydelse framkommer på ett tidigt stadiet i samverkansprocessen.

## 12. Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna

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

## 13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

### 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 inte några resursförstärkningar.

För att föreslagna förändringar ska vara möjliga att genomföra på ett ändamålsenligt sätt bedömer Länsstyrelsen det som 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. Förslagen innehåller inga förändringar som är direkt riktade mot kulturmiljövården. Därmed bedömer länsstyrelsen Östergötland att de föreslagna förändringarna endast i begränsad omfattning kommer att påverka kulturmiljöarbetet rörande vattenanknutna miljöer. Möjligtvis kan kulturmiljöfrågorna framgent få ett större genomslag i normsättningen än vad som hittills varit fallet.

Länsstyrelsen saknar sammantaget en beskrivning av de nationella ambitionerna om en bättre vattenmiljö i landet som förutom de krav som kommer av vattendirektivet tar höjd för att nå svenska miljömål och vårt nationella bidrag till den nyligen beslutade EU-förordningen om restaurering av natur. Här kan exempelvis ökade resurser till det akvatiska restaureringsarbetet som inte kopplar till vattenkraften samt resurser till utökad tillsyn och omprövningar vi anläggningar som inte omfattas av den nationella planen till viss del väga upp.

## De som medverkat i yttrandet

Beslut om detta yttrande har fattats av tillförordnad landshövding Ann Holmlid med vattenhandläggare Mathias Ibbe som föredragande. Den slutliga handläggningen har skett i samråd med antikvarie Annelie Claesson, naturvårdshandläggare Ulrika Larsson samt vattenhandläggare Erika Melander, Peder Österlöf och Weronica Klasson.

Detta yttrande har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.