



Regeringskansliet

Remiss om Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

Er beteckning: KN2024/01642

Inledning

Härmed lämnar Länsstyrelsen Västernorrland, som också är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, synpunkter med anledning av remissen av promemorian ”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning”.

Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter

Nedan ges en sammanfattning av de synpunkter som är av särskild vikt

- Länsstyrelsen ser att vissa av de föreslagna ändringarna riskerar att strida mot eller leda till en tillämpning som strider mot, de krav och skyldigheter som följer av EU-rätten, i synnerhet avseende vattendirektivet. Vissa förslag behöver därför utredas, omarbetas och motiveras noggrannare för att länsstyrelsen ska kunna tillämpa dem på ett ändamålsenligt sätt.
- Länsstyrelsen instämmer i att förslaget i vissa delar medför en tydligare ram kring arbetet med förklarande av kraftigt modifierade vatten och normsättning. Sammantaget innebär dock förslaget en väsentligt ökad arbetsmängd och därmed även ett ökat resursbehov, särskilt för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter men även för de övriga länsstyrelserna. Detta har också konstaterats i promemorian, men det föreslås ändå inte några resursförstärkningar vilket länsstyrelsen ser som mycket försvårande för genomförandet.
- Förslaget innebär också en stor påverkan på vattenmyndigheternas tidplan för arbetet med statusklassning och normsättning. Detta beror på att det tillkommer fler arbetsmoment som till exempel att betydligt fler vattenförekomster behöver analyseras avseende om kriterierna för kraftigt modifierade vatten uppfylls och att fler parter behöver bli

involverade i processen. Förslaget kommer också att påverka förutsättningarna för analyser och normsättning avseende andra typer av påverkanstryck än vattenkraft, eftersom resurserna med detta förslag i än större utsträckning kommer att behöva förskjutas till vattenkraftsrelaterade insatser.

- Förslaget leder till ett behov av förnyad normöversyn av redan beslutade normer för vattenförekomster som påverkas av den vattenkraft som ska omprövas år 2025 och 2026 enligt den nationella planen. Länsstyrelsen har förståelse för att det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag. Länsstyrelsen bedömer det inte möjligt att hinna att se över samtliga vattenförekomster som påverkas av vattenkraft där ansökan ska vara inlämnad i juli respektive september 2025. En översyn av statusklassning och normer ses inte som genomförbar kopplat till begränsningarna i befintliga resurser, underlag och förutsättningar och ett större beroende av andra aktörer som Svenska kraftnät och Energimyndigheten. Det finns också en påtaglig risk för motsvarande konsekvenser för de prövningar som kommer längre fram. Det arbetet kommer att behöva skjutas fram till följd av behoven av en förnyad normöversyn enligt de nu föreslagna ändringarna. Om det också behöver genomföras en ny översyn av normerna för de prövningsgrupper där prövningarna redan har inletts kommer konsekvenserna att förstärkas.
- En revidering av tidplanen för den nationella planen skulle ge berörda myndigheter förutsättningar att utveckla de verktyg och metoder som behövs för att tillämpa ändringarna efter att de träder i kraft. En reviderad tidplan skulle också ge förutsättningar för genomförandet av en förnyad normöversyn av vattenförekomster som berörs av prövningar år 2025 och 2026 innan prövningsstart, samt att samverkans- och normsättningsprocesserna för senare prövningsgrupper i större utsträckning skulle kunna ske parallellt. En reviderad tidplan skulle även ge förutsättningar för verksamhetsutövare att utforma sina ansökningar i enlighet med resultaten från samverkans- och normsättningsprocesserna.
- Det nationella riktvärdet på 1,5 TWh, de huvudavrinningsområdesvisa riktvärdena och klassificeringen av kraftverk utifrån sitt reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen anser att dessa värden inte bör ingå i förordningstext utan lämnas till expertmyndigheterna att värdera och uppdatera vid behov utifrån bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat.

- Vattenmyndigheternas förutsättningar att se över statusklassificeringar och miljö kvalitetsnormer i samband med samverkan påverkas i mycket stor utsträckning av vilket underlag som finns tillgängligt vid det tillfället. Länsstyrelsen har förståelse för att olika verksamhetsutövare har olika förutsättningar och resurser att ta fram nödvändigt underlag. För att underlätta processen skulle verksamhetsutövares skyldighet att bidra med underlag med fördel kunna förtydligas i regelverket.

Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen kan konstatera att de föreslagna författningsändringarna kommer att leda till en väsentligt ökad arbetsmängd för länsstyrelsen. Förslagen innebär att det kommer att krävas betydligt mer omfattande insatser när det gäller vattenmyndighetens arbete med normsättning och bedömningar av om vattenförekomster ska förklaras som kraftigt modifierade. Det kommer också att påverka arbetet vid andra funktioner inom länsstyrelsen och vid övriga länsstyrelser i vattendistriktet, som bidrar med underlag för vattenmyndighetens arbete. Förslagen kommer också att medföra ökade krav på insatser vid de funktioner inom länsstyrelsen som ansvarar för samverkan och deltagande i provningar enligt den nationella planen för vattenkraftens omprövning. Sammantaget innebär det att det krävs väsentligt ökade resurser till länsstyrelsen för att kunna hantera denna ökade arbetsbelastning, särskilt med hänsyn till den snäva tidplan som gäller för arbetet med den nationella planen.

De tillkommande arbetsuppgifterna och tidspressen kommer att bli särskilt påtaglig i Västernorrlands län och Bottenhavets vattendistrikt som har ett stort antal avrinningsområden med höga naturvärden och betydelsefulla Natura 2000-områden samt många vattenkraftsverksamheter med såväl stor betydelse för elsystemet som stor påverkan på vattenmiljön. Dessutom ska många av provningsgrupperna prövas tidigt enligt den nationella planen.

Länsstyrelsen bedömer också att det inte kommer vara möjligt att genomföra de insatser som krävs enligt de föreslagna bestämmelserna inom ramen för den nuvarande tidplanen för genomförandet av den nationella planen. Detta eftersom Vattenmyndighetens arbete i hög grad är beroende av underlag och insatser från andra aktörer och processer. Vi kan helt enkelt inte se att det är möjligt att genomföra det omfattande och detaljerade arbete som förslagen innebär på den korta tid som återstår innan provningarna ska påbörjas.

Detaljerade synpunkter utifrån promemorians förslag

Förslag om ändrade bestämmelser i Miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker att det enligt de föreslagna nya paragraferna 24 kap. 10 a och b § miljöbalken ges möjlighet för prövningsmyndigheten att inom ramen för en omprövning för moderna miljövillkor, efter regeringens tillåtelse, tillåta fortsatt drift av en verksamhet som riskerar att skada ett Natura 2000-område. Därmed ges möjlighet att meddela undantag enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet även vid omprövningar. Det behövs dock vissa ytterligare tillägg i den svenska lagstiftningen för att de nya bestämmelserna ska uppfylla kraven i EU-rätten.

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

Behov av ytterligare tillägg i miljöbalken samt i förordning om områdesskydd för att uppnå förenlighet med EU-rätten

Det behöver säkerställas att ett beslut som fattas med stöd av 24 kap. 10 a och b § baseras på ett tillräckligt bra underlag och att övriga krav som enligt artikel 6.4. art- och habitatdirektivet gäller för undantag också blir tillämpliga på den prövning som ska göras med stöd av 24 kap. 10 a och b § miljöbalken. Det behövs därför ett tillägg till 6 kap. 20 § miljöbalken som tydliggör att en specifik miljöbedömning även ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken.

Det behövs även ett tillägg till 6 kap. 36 § miljöbalken som tydliggör att den miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för en prövning enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken ska innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen. Det behövs också ett tillägg som tydliggör att om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 24 kap. 10 a § så 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.

Förslag om ändrade bestämmelser i vattenverksamhetsförordningen

I de föreslagna formuleringarna av 42 a-b §§ i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter anges att vattenmyndigheten under samverkan ska se över klassificeringen och miljökvalitetsnormer för berörda vattenförekomster, särskilt avseende förklarande av kraftigt modifierade vatten och tillämpning av mindre stränga krav, och att ett av syftena med samverkan är att möjliggöra detta.

I den gällande tidplanen för genomförande av den nationella planen, har större huvudavrinningsområden delats upp i olika prövningsgrupper. Prövningen för ett huvudavrinningsområde kan därmed vara utspridd över flera år. Samverkan genomförs med ett prövningsgruppsperspektiv medan vattenmyndighetens arbete med normöversyn behöver ha ett huvudavrinningsområdesperspektiv. Detta för att det ska vara möjligt att göra bedömningar relaterat till HARO-värden och påverkan på reglerbidrag. Som det påpekas längre ned, i anslutning till synpunkter på förslagen i vattenförvaltningsförordningen, är skillnaderna mellan prövningsgruppsperspektiv och huvudavrinningsområdesperspektiv olyckliga och innebär att det i vissa fall kommer att vara svårt eller omöjligt för vattenmyndigheterna att tillämpa bestämmelserna på det sätt som är avsett.

Vattenmyndigheterna behöver dessutom i sitt arbete med analyser inför normsättningen ta hänsyn till alla typer av påverkanstryck på vattenförekomsterna i ett huvudavrinningsområde. Det innebär att arbetsinsatserna inte kan begränsas till enbart de områden som ingår i prövningsgrupperna.

Det saknas resurser för att vattenmyndigheten ska kunna delta aktivt i samverkansprocesserna. Detta ställer höga krav på handläggare från länsstyrelserna som i samverkan ska förklara vattenförvaltningens behov och metoder samt förmedla information mellan samverkansprocessen och vattenförvaltningsarbetet. Redan i de hittillsvarande samverkansprocesserna har det varit utmanande att hantera dessa frågor, till stor del av resursskäl. Med de föreslagna förändringarna kommer de utmaningarna bli avsevärt mycket större. De resurser som länsstyrelserna har idag kommer inte att räcka till för att tillgodose förväntningarna på utökad samverkan och informationsförmedling, varken för arbetet med den nationella planen eller för vattenförvaltningsarbetet.

I förslaget läggs ansvaret helt på myndigheterna att via samverkan inhämta den information som behövs för att bedöma om förutsättningarna för att förklara en

vattenförekomst som kraftigt modifierad eller besluta om mindre stränga krav är uppfyllda. Kommunikationen ska anpassas till verksamhetsutövarnas förutsättningar. Länsstyrelsen vill påpeka att detta är ett tids- och resurskrävande arbete och anser att det behöver finnas ett motsvarande krav på verksamhetsutövarna att bidra med relevanta underlag, särskilt då det i förslaget anges att en mer effektiv samverkan bedöms påverka prövningsprocesserna positivt avseende tidseffektivitet och kvalitet. För att uppnå det syftet behöver ansvaret för samverkansprocessernas kvalitet vara delat.

De nya förutsättningar som förslaget medför leder till att det de närmaste åren kommer att bli mycket svårt (i vissa fall omöjligt) att få samverkansprocessen och normöversynsprocessen att ske parallellt tidsmässigt. Eftersom det saknas övergångsbestämmelser i förslaget kommer det också att behövas normöversyn i flera prövningsgrupper/avrinningsområden där samverkansprocessen redan är avslutad. Det kommer inte vara möjligt från resurs- och tidsperspektiv att starta den samverkan igen för att kunna samordna underlag mellan de två processerna.

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 samt efterfrågad information. Det faktum att detta i stor utsträckning har saknats i de genomförda och pågående samverkansprocesserna har enligt länsstyrelsen 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 att förslaget inte innebär att berörda myndigheter ges en ökad möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren att ta fram de underlag som behövs för analys av påverkan på vattenkraftens förmågor. Om verksamhetsutövaren inte bidrar med relevanta underlag till normöversyn och information som kan bidra med förbättrade underlag inför prövning inom ramen för samverkan riskerar processen att bli ineffektiv. Åberopas nya underlag först i prövningen, kommer inte det förnyade arbetssättet med parallella processer med samverkan och översyn av miljö kvalitetsnormerna att fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Arbets sättet 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, inte kunna välja bort samverkan och istället invänta ett 22:13-förfarande. Länsstyrelsen anser därför att bestämmelserna om samverkan enligt 42 a § förordningen om vattenverksamheter bör innehålla ett krav på aktivt deltagande och bidrag från verksamhetsutövarna, och att uppgifter som inte har framförts i samverkan som huvudregel inte ska kunna ligga till grund för att påkalla ett förfarande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken.

Förslag om ändrade bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att det behövs en översyn av författningsförslagen så att de även innefattar bedömning av konstgjorda vatten kopplat till vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel.

4 kap 3 a §, ny bestämmelse

Föreslagen lydelse i remissen:

En ytvattenförekomsts fysiska karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt till följd av att vatten lagras för att användas för kraftproduktion när

- 1. minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god, eller*
- 2. den sammantagna påverkan på ytvattenförekomsten innebär att ändringen är väsentlig.*

För att en vattenförekomst ska kunna förklaras som kraftigt modifierad (KMV-förklarande) krävs det bland annat att vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt (4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen). Detta gäller idag för alla vattenförekomster, oavsett vilken typ av verksamhet som har förorsakat förändringen. Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att reglera när en vattenförekomst har ändrats på ett väsentligt sätt till följd av att vatten lagras för att användas för kraftproduktion.

Enligt länsstyrelsens bedömning är den nu föreslagna bestämmelsen utformad på ett sätt som innebär att den bara aktualiseras i samband med att vatten lagras. Är detta avsikten med förslaget eller om är det tänkt att bestämmelsen ska kunna vara tillämplig för alla verksamheter för produktion av vattenkraftsel. Om 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 att det är lämpligare att använda

motsvarande formulering som för övriga bestämmelser kopplat till den nationella planen, nämligen ”vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel”.

En ytterligare oklarhet i bestämmelsen är hur tydlig kopplingen ska vara mellan den aktuella verksamheten (lagring av vatten för kraftproduktion) och påverkan på den vattenförekomst som ska bedömas. Det är otydligt om bestämmelsen bara omfattar vattenförekomster som ligger i anslutning till den anläggning där lagringen av vatten sker, eller gäller den för alla vattenförekomster upp- och nedströms en sådan anläggning som har en försämrad hydromorfologi? Enligt länsstyrelsens uppfattning behöver det tydliggöras att det ska vara den aktuella verksamheten som har orsakat den väsentligt ändrade fysiska karaktären (dvs. påverkan på de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna) i den berörda vattenförekomsten. Det framgår av de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. Det kan förtydligas genom att formulera ingressen i bestämmelsen på följande sätt: *Om en ytvattenförekomst påverkas av [att vatten lagras för att användas för kraftproduktion]/[en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel] ska den anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär när...*

En utgångspunkt för tillämpningen av denna bestämmelse är också att den aktuella verksamheten är beroende av att vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär. Det är inte ovanligt att en vattenförekomst är fysiskt förändrad på flera olika sätt och till följd av flera olika verksamheter eller påverkanstryck. Länsstyrelsen uppfattar att bestämmelsen är tänkt att tillämpas för vattenförekomster där den väsentliga fysiska förändringen helt eller i huvudsak kan härledas eller kopplas till verksamheter som lagrar vatten för att användas för kraftproduktion. Eftersom bedömningen ska utgå från statusklassningen av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer (punkt 1), vilket återspeglar den sammanlagda påverkan på vattenförekomsten, alternativt den ”sammantagna påverkan” (punkt 2), blir det med föreslagen formulering otydligt i vilka situationer den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. I motiveringen till lagförslaget anges att bättre förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade även kan bidra till att fler kulturmiljövärden vid vatten kan värnas, trots att de föreslagna ändringarna inte innebär någon förändring i förhållande till kulturmiljön. 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 §) och inte till miljön i stort, där kulturmiljövärden ingår (4 kap. 3 § punkt 1a).

Länsstyrelsen vill också uppmärksamma att det kan vara problematiskt att införa särskilda kriterier för bedömning av väsentligt ändrad fysisk karaktär enbart för en viss typ av verksamhet. Förslaget innebär att det kommer att uppstå situationer där vattenförekomster som är utsatta för fysisk påverkan i

jämförbar omfattning, men på grund av andra typer av verksamheter eller påverkanstryck, bedöms på andra sätt i fråga om vattenförekomsterna ska anses som väsentligt fysiskt förändrade och kan bli förklarade som kraftigt modifierade. I förlängningen riskerar det att innebära att en annan kravnivå kommer att gälla för vattenförekomster som är utsatta för samma typ och omfattning av fysisk påverkan men från andra typer av verksamheter än vattenkraftsverksamheter, trots att de omfattas av samma bestämmelser i vattendirektivet. Det kan ifrågasättas om detta är rimligt från ett likvärdighetsperspektiv.

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 måste vara fråga om i direktivets mening. 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 i de situationer där vattenförekomster genomgått betydande fysiska ändringar, men ändå inte kan anses vara väsentligt fysiskt förändrade, bör det i stället övervägas åtgärder för att uppnå God ekologisk status (GES), förlängda tidsfrister alternativt mindre stränga krav, om tillämpligt.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i 8 b-c §§ HVMFS 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 menar vidare 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 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, är förenlig med vattendirektivet.

4 kap 3 b §, ny bestämmelse

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av omarbetning och förtydliganden av paragrafens innehåll samt dess tillämpning och förutsättningarna för detta.

Föreslagen lydelse i remissen:

En ytvattenförekomst vars fysiska karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt till följd av att vatten lagras för att användas för kraftproduktion, ska förklaras som kraftigt modifierad om de åtgärder för förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppnå god ekologisk status medför en sådan betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel som avses i 3 § 1 d.

Vid bedömningen av om de miljöförbättrande åtgärderna medför sådan påverkan som avses i första stycket ska det särskilt beaktas risker för att de miljöförbättrande åtgärderna medför

- 1. en produktionsförlust som överskrider riktvärdet för huvudavrinningsområdet enligt bilaga 2,*
- 2. en nationellt försämrad elberedskap och*
- 3. en försämring av reglerförmågan i en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som bidrar med minst 0,01 procent av den sammanlagda reglerförmågan hos samtliga sådana verksamheter som bedrivs i Sverige.*

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 bör återspeglas i den föreslagna bestämmelsen, åtminstone genom hänvisning till andra relevanta bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen. Länsstyrelsen bedömer att det är en förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten.

I synnerhet gäller det kriteriet i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen att det, utöver de föreslagna punkterna ovan, 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. Länsstyrelsen vill även framhålla att en hänvisning till denna nya bestämmelse behöver 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 av formuleringen i bestämmelsen är oklart om förutsättningarna enligt de tre punkterna i andra stycket bara ska beaktas samlat, eller om de ska beaktas var för sig. Det beror på att det står ”och” mellan andra och tredje punkten i bestämmelsen. Det skulle kunna tolkas som att en betydande negativ påverkan framför allt uppstår om man beaktar risken för att alla tre förhållandena inträffar på grund av åtgärderna. 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.

Enligt punkt 2 ska vattenmyndigheten även särskilt beakta risken för en försämrad elberedskap på nationell nivå. Länsstyrelsen önskar uppmärksamma att det i nuläget inte finns någon annan vägledning eller samlat underlag för den bedömningen än bilaga 2 i den nationella planen för omprövning av vattenkraft, av vilken det framgår i vilka avrinningsområden det finns kraftverk med särskilt stor betydelse för Sveriges elberedskap. Länsstyrelsen välkomnar att Svenska kraftnät, som är elberedskapsmyndighet, åläggs bistå vattenmyndigheten med analyser av påverkan på elberedskapsförmågor för de vattenkraftverk som särskilt bidrar till dessa förmågor.

Enligt punkt 3 ska vattenmyndigheten särskilt beakta risken för en försämring av reglerförmågan i en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som bidrar med minst 0,01 procent av den sammanlagda reglerförmågan hos samtliga sådana verksamheter som bedrivs i Sverige. Av överväganden i promemorian framgår att det som avses är reglerförmågan i vattenkraftverk som är i reglerbidragsklass 1 och 2 enligt Statens energimyndighets, Affärsverket svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndighetens gemensamma rapport ”Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet”, ER 2016:11. Vattenmyndigheten vill uppmärksamma att reglerbidragsklasserna och de framräknade värdena för reglerbidrag avser det historiska *reglerbidraget* och inte den nationella *reglerförmågan*. Det är därför av avgörande betydelse för tillämpningen av denna bestämmelse att Svenska kraftnät och Energimyndigheten bistår vattenmyndigheterna med underlag och analyser för att kunna göra bedömningen av hur olika miljöförbättrande åtgärder kan antas påverka vattenkraftens reglerförmåga.

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 spårbart. Länsstyrelsen förordar att dessa värden inte ingår i förordningstext utan lämnas till expertmyndigheterna att värdera och uppdatera vid behov utifrån utvecklade metoder, nya 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 önskar även i detta sammanhang påpeka att de lagändringar som föreslås i nu aktuell remiss har utarbetats med utgångspunkt i en redovisning av regeringsuppdrag (KN2023/02319) vars beräkningar till följd av modelltekniska skäl bedömts vara inkorrekta (se Svenska kraftnäts promemoria med uppdateringar och rättelser, Svk 2023/610).

Enligt Länsstyrelsens uppfattning är det mycket olyckligt att HARO-värdena avser påverkan på produktionsförluster på avrinningsområdesnivå, medan tidplanen för provningarna enligt den nationella planen gäller för provningsgrupper som ofta inte utgörs av hela avrinningsområden. Enligt den nu föreslagna lagstiftningen ska normsättningen för vattenkraftspåverkade vattenförekomster (och förklarandet av kraftigt modifierade vattenförekomster) ske samordnat med samverkan enligt den nationella planen. Det innebär att normsättningen behöver ske med utgångspunkt från provningsgrupperna, men HARO-värdena avser hela avrinningsområden. Det innebär i sin tur att bedömningen av olika miljöförbättrande åtgärders påverkan inte kan ske i förhållande till HARO-värdet, när provningsgruppen bara omfattar en del av avrinningsområdet. Detta blir särskilt påtagligt i stora avrinningsområden där provningarna är uppdelade på många olika provningsgrupper med vitt skilda provningsår (exempelvis Göta älv, Dalälven, Ångermanälven och Norrström). Med den nu föreslagna ordningen saknas det därför förutsättningar för att göra samordnade bedömningar och analyser för både förklarande av kraftigt modifierade vattenförekomster och för normsättningen med utgångspunkt från HARO-värdena för vattenförekomster som ligger i avrinningsområden där provningsgrupperna har olika provningsår. Länsstyrelsen vill också påtala att det är mycket resurskrävande att genomföra normsättning för vattenkraftspåverkade vattenförekomster rent generellt, och det blir väsentligt mycket besvärligare om processen behöver splittras upp på flera omgångar och år. Länsstyrelsen anser därför att Svenska kraftnät och Energimyndigheten behöver ta fram ett underlag eller en metod för att kunna tillämpa HARO-värdena fördelat på olika provningsgrupper.

Länsstyrelsen vill också påtala att det i praktiken är omöjligt att tillämpa ett sammanlagt HARO-värde för ”övriga avrinningsområden” på ett rättssäkert och likvärdigt sätt. Det saknas helt vägledning för hur detta HARO-värde ska tillämpas inom ramen för den successiva normsättning som

vattenmyndigheterna arbetar med, i enlighet med tidplanen för den nationella planen. Eftersom normsättningen inte sker samlat för alla övriga avrinningsområden samtidigt, går det inte att göra bedömningar av om HARO-värdet kommer att överskridas förrän normsättningen har genomförts för ett stort antal provningsgrupper. Resultatet av detta riskerar att bli att det inte kommer att finnas förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (eller tillämpa mindre stränga krav) i de tidiga provningsgrupperna som ingår i ”övriga avrinningsområden”, upp till den nivå där det sammanlagda HARO-värdet uppnås. För de provningsgrupper som prövas därefter kommer det tvärtom att kunna bli nödvändigt att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (eller tillämpa mindre stränga krav), oavsett om det kan anses motiverat utifrån elsystem- och vattenmiljösynpunkt. Länsstyrelsen anser därför att det behövs en annan utformning av det som nu beskrivs som ett sammanlagt HARO-värde för ”övriga avrinningsområden” om det ska vara möjligt att tillämpa. Antingen behöver det tas fram specifika HARO-värden för samtliga avrinningsområden (och en metod för att fördela värdena mellan provningsgrupper), eller så behövs det en tydlig metod eller princip för hur det sammanlagda värdet ska fördelas mellan olika avrinningsområden och provningsgrupper.

Länsstyrelsen anser också att hänvisningen i bestämmelsens första stycke till 3 § 1 d är oklar och skapar osäkerhet om tillämpningen. I 4 kap. 3 § 1 d vattenförvaltningsförordningen finns det ingen formulering om betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel, så som det framstår i den här föreslagna bestämmelsen. Länsstyrelsen föreslår därför att bestämmelsen formuleras om och att hänvisningen till 3 § 1 d stryks. Bestämmelsen kan formuleras så att det framgår att en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad om ”*de åtgärder för förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka kraftproduktion som har betydelse för en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.*” Då behövs ingen hänvisning till 3 § 1 d, utan bestämmelsen står på egna ben.

4 kap 4 b §, ny bestämmelse

Länsstyrelsen anser att den föreslagna bestämmelsen behöver omarbetas och förtydligas.

Föreslagen lydelse i remissen:

När maximal ekologisk potential bestäms för en ytvattenförekomst som förklarats kraftigt modifierad med avseende på lagring av vatten för kraftproduktion, ska de åtgärder eller kombinationer av åtgärder väljas som

1. effektivt förbättrar vattenmiljön, med beaktande av att ytvattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad, och
2. inte påverkar kraftproduktionen på ett betydande negativt sätt i den mening som avses i 3 b §.

När god ekologisk potential fastställs för en kraftigt modifierad ytvattenförekomst som avses i första stycket ska, i fråga om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, väljas de åtgärder eller kombinationer av 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 uppfattar att införandet av bestämmelsen syftar till att utgöra en nationell 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.

Vattenmyndigheten 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, trots att avsikten är att tydliggöra den närmare innebörden av maximal ekologisk potential (MaxEP) och god ekologisk potential (GEP).

Enligt punkt 1 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 punkt 2 gäller det vidare att de åtgärder eller kombinationer av åtgärder som ligger till grund för definitionen av maximal ekologisk potential (MaxEP) ska vara sådana som ”inte påverkar kraftproduktionen på ett betydande negativt sätt i den mening som avses i 3 b §.” Länsstyrelsen önskar ett förtydligande om denna punkt innebär att åtgärderna inte får leda till att vattenförekomstens väsentligt förändrade fysiska karaktär förbättras i den omfattning att god ekologisk status kan uppnås (jmf. Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential, s. 55), eller om den innebär att det särskilt ska beaktas risker för att åtgärderna medför en produktionsförlust som överskrider HARO-värdena, en nationell försämrade elberedskap eller en försämring av reglerförmågan i klass 1- och klass 2-kraftverk.

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 oklart vilka kriterier som uppställs för när en åtgärd anses vara visat effektiv i det enskilda fallet. Enligt övervägandena är avsikten bestämmelsen att undvika att åtgärdsförslag med ”osäker effekt” eller som ”inte medför en tillräcklig stor och bevisad nytta” ska ligga till grund för fastställandet av god ekologisk potential (GEP) (s. 28). Länsstyrelsen vill understryka att den specifika åtgärdsutformningen kan avgöras först i samband med domstolsprövningen, vilket också påpekas på annat ställe i remissen. Det kommer inte vara möjligt för vattenmyndigheterna att inom ramen för normsättningen göra så detaljerade bedömningar av olika åtgärder att det kan bevisas vilken effekt och nytta de har i det enskilda fallet. Det skulle också vara tveksamt med hänsyn till prövningsordningen och det faktum att det handlar om normgivning och inte villkorsskrivning, att vattenmyndigheterna redan i normsättningen i praktiken avgör vilka specifika åtgärder som krävs för enskilda verksamheter.

Vilka fysiska åtgärder som kan krävas av en verksamhetsutövare för att verksamheten ska kunna tillåtas är något som bedöms inom ramen för mark- och miljödomstolens prövning i det enskilda fallet. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att åtgärderna är tillräckliga (2 kap. 1 § MB). Att förskjuta bedömningen av en åtgärds bevisade effektivitet till normsättningen skulle därmed även innebära en förflyttning av bevisbördan från verksamhetsutövaren till myndigheterna som inte är i linje med hur miljöbalken är uppbyggd.

4 kap 6 §, ändrad bestämmelse

Föreslagen lydelse i remissen:

Kvalitetskraven för skyddade områden ska fastställas så att alla normer och mål uppfylls, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

Kvalitetskraven för ett skyddat område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken ska motsvara den kvalitet på vattenmiljön som behövs med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att området förtecknats.

När det gäller ändringen i första stycket (att stryka tidpunkten som idag anges där) noterar Länsstyrelsen att 4 kap 9 § vattenförvaltningsförordningen, om undantag i form av förlängda tidsfrister, hänvisar till den tidpunkt som anges i

6 §. Det behövs därmed även en justering av den bestämmelsen om förslaget att ta bort tidpunkten 4 kap 6 § genomförs.

Avseende den föreslagna bestämmelsens andra stycke, vill länsstyrelsen uppmärksamma att det redan nu följer av Havs- och vattenmyndighetens vägledning ”Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper” (2021) att särskilda krav ska kunna härledas till bevarandemålen och de ekologiska behoven i bevarandeplanen för det enskilda Natura-2000 området.

4 kap 12a §, 13a §§ införda bestämmelser samt 4 kap 14 §, ändrad bestämmelse

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.

I förslaget till ändrad bestämmelse 4 kap 14 §, anges att

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 § eller att sådana bestämmelser och villkor som avses i 12 a § har beslutats, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen, *tillåtandet eller bestämmelserna och villkoren föranleder.*

(...)

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska vattenmyndigheten, efter att den blivit informerad om att en prövningsmyndighet har meddelat bestämmelser och villkor som riskerar att påverka ett Natura 2000-område – eller mer konkret, som medför att ett krav i en miljö kvalitetsnorm till skydd för ett Natura 2000-område inte kan eller riskerar att inte kunna följas - fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som bestämmelserna och villkoren föranleder. Av övervägandena framgår att detta kan innebära att vattenmyndigheten behöver ta bort eller ändra ett särskilt krav med anledning till ett Natura 2000-område i en miljö kvalitetsnorm eller att det finns förutsättningar att förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller besluta om sänkta krav (s. 34).

Länsstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma att för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller besluta om mindre stränga krav behöver samtliga förutsättningar som framgår av vattenförvaltningsförordningen vara uppfyllda. Här bör det beaktas att medan ett undantag enligt art- och habitatdirektivet kräver att de åtgärder som behövs

för att *kompensera* för förlorade miljövärden vidtas, kräver undantag i form av mindre stränga krav enligt vattendirektivet att de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön samt att alla möjliga åtgärder vidtas för att uppnå bäst möjliga status (4 kap. 10 § miljöbalken). Länsstyrelsen anser att det skulle vara värdefullt med förtydliganden om hur de nu föreslagna bestämmelserna om möjligheten för prövningsmyndigheten att besluta om undantag från vissa Natura 2000-krav överensstämmer med förutsättningarna för att förklara vatten som kraftigt modifierade och att besluta om mindre stränga krav enligt vattenförvaltningsförordningen.

Bilaga 2 Huvudavrinningsområdesvisa riktvärden för produktionsförlust av vattenkraftsel

Länsstyrelsen anser att bilaga 2 och hänvisningar till denna bör utgå från förordningstexten.

Som nämnts ovan baseras HARO-värdena på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Länsstyrelsen ser vikten av att de HARO-värden som ska användas i bedömningen av betydande negativ påverkan utgår från relevanta tidsperioder och att data är spårbart. Länsstyrelsen anser med hänsyn till komplexiteten och svårigheten att beräkna HARO-värden, att dessa inte bör ingå i förordningstext utan lämnas till expertmyndigheterna att värdera och uppdatera vid behov. Uppdatering kan då ske bland annat utifrån utvecklade metoder, nya bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat. Se även kommentarer ovan om svårigheterna med att tillämpa HARO-värdena vid normsättning.

Förslag om ändrade bestämmelser i förordningarna med instruktion till Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet

Länsstyrelsen tillstyrker att regeringen uppdrar åt Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet att bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i normsättningsarbetet.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på att Svenska kraftnät och Energimyndigheten i sin roll som expertmyndigheter bidrar i analyserna av miljöåtgärders påverkan på vattenkraftens förmågor. Det finns sedan tidigare en pågående dialog mellan dessa myndigheter och vattenmyndigheterna kring metoder och tidplan för arbetet. Länsstyrelsen vill påpeka att Svenska kraftnäts och Energimyndighetens analyser behöver vara anpassade efter vattenmyndigheternas behov och tidplan för arbetet med normöversyn.

I förslaget preciseras vad betydande negativ påverkan innebär avseende miljöåtgärders påverkan på vattenkraftens förmågor. De så kallade HARO-värden anges i terawattimmar (TWh) och ett värde anges för vilka kraftverk som bedöms ha betydelse avseende reglerbidrag. De analyser som görs av Svenska kraftnät och Energimyndigheten behöver därför omfatta hela huvudavrinningsområden och alla berörda kraftverk och dammar som ingår i dessa. Bedömning av påverkan på de klass 2- och 3-HARO:n som har ett gemensamt HARO-värde behöver göras på nationell skala och vattenmyndigheten behöver expertmyndigheternas kunskap för att kunna avväga och fördela det gemensamma HARO-värdet mellan och inom olika avrinningsområden ur ett elsystemperspektiv (se även synpunkter om detta ovan). Om Svenska kraftnät och Energimyndigheten gör bedömningen att analyserna kan göras på andra skalor än de nämnda så behöver grunderna för detta anges tydligt och även konsekvenserna av en sådan uppdelning. Länsstyrelsen utgår från att dessa myndigheters nya uppdrag att bistå vattenmyndigheterna i arbetet innebär att de ska utföra de uppgifter som vattenmyndigheterna behöver hjälp eller stöd med. Det omfattar exempelvis att genomföra de beräkningar och analyser av påverkan på produktion och reglerförmåga samt andra förmågor som vattenmyndigheterna efterfrågar.

I förslaget anges däremot inte hur påverkan på vattenkraftens förmågor ska beaktas på lokal och regional skala, och även här är Svenska kraftnäts och Energimyndighetens bidrag i form av analys avseende påverkan på dessa förmågor en väsentlig del i arbetet med normsättning. 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.

Förslag om ändrade bestämmelser i förordning om vattendelegationer

Länsstyrelsen har ingen invändning mot förslaget att utöka antalet ledamöter i vattendelegationerna. En bredd av kompetenser i vattendelegationerna bedöms som positivt för beslutsprocessen.

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 i juli 2025 kommer innebära att det uppstår stora svårigheter för myndigheterna att genomföra de olika arbetsmomenten enligt tidplanen för den nationella planen. Bland annat kommer det i många fall inte vara möjligt att genomföra en parallell normöversyn i samband med samverkan. Detta eftersom samverkan i många

fall är långt gången, och i vissa fall avslutad, för 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.

Länsstyrelsen bedömer också att det behövs en övergångsbestämmelse som innebär att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas för vattenförekomster i prövningsgrupper enligt den nationella prövningsplanen där prövningarna redan har påbörjats. Av både processekonomiska skäl och med hänsyn till det som har påpekats ovan om svårigheterna med att följa tidplanen framåt, är det mycket olämpligt att införa bestämmelser som kan behöva tillämpas retroaktivt för pågående prövningar.

Konsekvenser

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 dock förslaget 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. Det är också besvärande i ljuset av att länsstyrelserna under ett flertal år har påtalat behovet av resursförstärkningar till såväl arbetet med den nationella planen som vattenförvaltningsarbetet, utan att de nu föreslagna tillkommande arbetsinsatserna har varit aktuella.

Förslaget innebär också en stor påverkan på vattenmyndigheternas tidplan för arbetet med normsättning. Detta beror på att det tillkommer fler arbetsmoment i form av att betydligt fler vattenförekomster behöver analyseras avseende om kriterierna för kraftigt modifierade vatten uppfylls och att fler parter behöver vara involverade i processen.

Att samverkan och normsättning behöver ske parallellt under ett begränsat tidsintervall ökar vattenmyndigheternas behov av att kunna omhänderta större mängder inkommande underlag och att ha möjlighet hantera information från flera samverkansprocesser samtidigt. Det är idag inte möjligt med de resurser som finns tillgängliga för vattenförvaltningsarbetet.

Vattenmyndigheternas normöversyn utgår från ett huvudavrinningsområdesperspektiv vilket behöver beaktas dels i bedömningen av betydande negativ påverkan, dels vid koordinering mellan normöversyn och NAP-samverkan. De särskilda krav som behöver beaktas i normsättningen kopplat till Natura 2000 utgår från att det finns uppdaterade bevarandeplaner för hela huvudavrinningsområden. Detta förutsätter att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för att genomföra uppdateringarna och kan finnas tillgängliga för vattenmyndigheterna vid tolkning av särskilda krav kopplade till miljö kvalitetsnormer.

Länsstyrelsens bedömning är att den föreslagna definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär medför att fler vattenförekomster än tidigare behöver utredas avseende om kriterierna för kraftigt modifierat vatten är uppfyllda och att detta medför en väsentligt ökad arbetsmängd. Förslaget innebär även att vattenmyndigheterna och länsstyrelserna behöver hantera olika regelverk kring definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär beroende på vilken påverkanstyp det är fråga om. Olika hantering av väsentligt ändrad fysisk karaktär kommer även att kräva systemanpassningar i Vatteninformationssystem Sverige (VISS). 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. Detta antal utgår från vattenförekomstindelningen i vattenförvaltningscykel 3 (som tillämpas 2022–2027) och det går ännu inte att dra några slutsatser kring antalet vattenförekomster med väsentligt ändrad fysisk karaktär med den vattenförekomstindelning som kommer användas i vattenförvaltningscykel 4 (dvs. som kommer att tillämpas 2027-2033).

Vid fastställandet av maximal respektive god ekologisk potential behöver det göras en individuell bedömning av vad detta innebär för varje vattenförekomst. Nyttan med de åtgärder som föreslås behöver enligt förslaget också ha påvisats. Det stora antalet vattenförekomster som enligt den nya definitionen skulle uppfylla kriterierna för väsentligt ändrad fysisk karaktär innebär därmed en väsentligt ökad arbetsmängd för vattenmyndigheterna.

Vattenmyndigheterna genomför en fördjupad normöversyn av de vattenförekomster som påverkas av vattenkraft och detta arbete sker utifrån den nationella planens tidplan. En fördjupad normöversyn har redan genomförts och miljö kvalitetsnormer beslutats för majoriteten av de vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft och som ska prövas enligt den nationella planen 2022–2026. Förslaget föranleder ett behov av förnyad normöversyn av redan beslutade normer. Den förändrade definitionen av väsentligt ändrad fysisk karaktär innebär att vattenmyndigheterna behöver gå igenom vattenkraftspåverkade vattenförekomster i innevarande vattenförvaltningscykel för provningsgrupper 2025–2026, för att identifiera tillkommande

vattenförekomster med väsentligt ändrad fysisk karaktär enligt den nya definitionen och därefter gå igenom stegen för förklarande av kraftigt modifierade vatten för dessa.

Länsstyrelsen har förståelse för att det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag. Länsstyrelsen bedömer det inte möjligt att hinna att se över samtliga vattenförekomster som påverkas av vattenkraft där ansökan ska vara inlämnad i juli respektive september 2025. En översyn av statusklassning och normer ses inte som genomförbar kopplat till begränsade befintliga resurser, underlag och förutsättningar och ett större beroende av andra aktörer som Svenska kraftnät och Energimyndigheten. En förnyad normöversyn av provningsgrupper 2025–2026 kommer även få stora konsekvenser för möjligheten att hålla tidplanen för översyn av kommande provningsgrupper och kommer även att påverka övrigt vattenförvaltningsarbete genom behov av omprioriteringar av resurser hos vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat.

Svenska kraftnät och Energimyndigheten arbetar med att ta fram metoder och verktyg för att bedöma påverkan på vattenkraftens förmågor och detta kommer påverka vattenmyndigheternas tidplan med förnyad normöversyn. I den förnyade normöversynen är vattenmyndigheterna beroende av Svenska kraftnäts och Energimyndighetens analyser och underlag för bedömning av hur HARO-värdena ska/kan fördelas inom och mellan huvudavrinningsområdena.

Länsstyrelsen ser därför att det vore lämpligt att överväga om tidplanen för den nationella planen behöver justeras ytterligare för att myndigheterna ska få förutsättningar att implementera ändringarna efter att de träder i kraft och att utveckla de verktyg och metoder som krävs för att omhänderta de ändringar i regelverket som förslaget innebär. En reviderad tidplan skulle också ge förutsättningar för genomförandet av en förnyad normöversyn av vattenförekomster som nu berörs av NAP- prövning 2025–2026 inför provningsstart, samt för att samverkans- och normsättningsprocesserna i större utsträckning skulle kunna ske parallellt.

Konsekvenser för enskilda och företag

I förslaget lyfts potentiella konflikter mellan miljö- och energiintressen. Det kan dock finnas fler samhällsintressen än energiproduktion som har ett behov av vattnet i samma vattenförekomst, och avvägningen mellan dessa behov kommer enligt de föreslagna bestämmelserna att göras utifrån olika regelverk. Länsstyrelsen bedömer att det kan riskera att ge upphov till gränsdragningsproblem och frågeställningar kring likvärdighet och rättssäkerhet för olika verksamheter och branscher.

Länsstyrelsen vill slutligen påtala vikten av att samtliga berörda aktörer, inklusive verksamhetsutövare, bidrar med underlag om de aktuella

verksamheterna och deras påverkan på vattenmiljön. Detta för att det ska finnas bra beslutsunderlag för bedömningar av påverkan, status, förutsättningar för att förklara vatten som kraftigt modifierade och slutligen normsättning. Sådana underlag behöver vara utformade på ett sätt som gör att de kan användas i enlighet med den systematik och de metoder som används i vattenförvaltningsarbetet. Om underlag tas fram inom ramen för samverkansprocessen är det därför viktigt att det sker enligt de riktlinjer och den information som förmedlas av de ansvariga länsstyrelserna.

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 kan riskera att försvåra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen, främst målen Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt växt och djurliv, jämfört med om dagens bestämmelser behålls oförändrade.

Om förslagen till nya bestämmelser införs bedömer Länsstyrelsen att det behövs förslag på hur möjligheten att nå miljömålen ska öka på andra sätt. Länsstyrelsens bedömer att det behövs ökade resurser till restaureringsarbetet i övrigt, exempelvis vid anläggningar som inte kopplar till vattenkraften samt med resurser till utökad tillsyn och omprövningar vid anläggningar som inte omfattas av den nationella planen. Åtgärder vid dessa så kallade mellanliggande anläggningar är av stor betydelse för att maximera nyttan av de miljöåtgärder som vidtas till följd av prövningarna enligt den nationella planen.

Länsstyrelsen anser vidare att regeringen bör utreda möjligheterna att, med stöd av 11 kap. 9 c § miljöbalken, ta fram generella föreskrifter som exempelvis reglerar att det för övriga dammanläggningar ska finnas passagemöjligheter för fisk, såvida det inte har varit ett naturligt hinder för fisk. Motsvarande förslag har tidigare lämnats till regeringen av Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet i samband med slutredovisning av regeringsuppdraget ”Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor”, M2019/01769 och M2022/01242 (sidan 20 i nämnd slutredovisning, Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 2135–22). Införandet av sådana generella föreskrifter bedöms kunna bidra till möjligheten att nå såväl miljömålen som beslutade miljö kvalitetsnormer. Vidare bedöms bestämmelser för säkerställande av konnektivitet vara i linje med den nyligen beslutade EU-förordningen om restaurering av natur.

EU-rättsliga konsekvenser

Som tidigare beskrivits anser Länsstyrelsen att vissa av de föreslagna ändringarna riskerar att strida mot eller leda till en tillämpning som strider mot, de krav och skyldigheter som följer av EU-rätten, i synnerhet avseende vattendirektivet. Vissa förslag behöver därför utredas, omarbetas och motiveras noggrannare.

Den 18 augusti 2024 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU 2024/1991) om restaurering av natur och ändring av förordning (EU 2022/869) i kraft. Förordningen utgör ett komplement till det befintliga EU-miljörättsliga regelverket, så som fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet, vattendirektivet och havsmiljödirektivet, och tanken är att det ska bidra till att påskynda genomförandet av dessa direktiv. Den nya förordningen ställer bland annat krav på att medlemsstaterna ska restaurera den naturliga konnektiviteten hos vattendrag. Det bör därmed enligt Länsstyrelsens mening utredas hur de föreslagna lagändringarna i nu aktuell remiss kommer att påverka genomförandet av den nya förordningen och dess restaureringskrav.

De som medverkat i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Carin Jämtin med vattenvårdsdirektör Joakim Kruse som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vattensamordnare Åsa Tjäder och miljöhandläggare Hans Olofsson medverkat.