



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1 (8)

Datum
2024-11-21

6196-2024

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Länsstyrelsens synpunkter på remissen "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning"

Regeringens beteckning KN2024/01642

Länsstyrelsens i Uppsala län diarienummer 6196-2024

Inledning

Länsstyrelsens yttrande är huvudsakligen avgränsat till de förslag som är mest relevanta för länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen överlämnar till vattenmyndigheten att mer i detalj lämna synpunkter på de förslag som berör tillämpningen av vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen.

Den remitterade promemorian har i stor utsträckning baserats på redovisningar av tre regeringsuppdrag. Svenska kraftnät har meddelat att beräkningarna i en av dessa redovisningar, (KN2023/02319), är felaktiga. Enligt justerade modelleringsresultat uppgår elproduktionsförlusten till en tredjedel av vad som angavs i redovisningen av regeringsuppdraget (PM Uppdateringar och rättelser, Svk 2023/610).

Länsstyrelsen konstaterar att det nya kunskapsläget kan utgöra skäl till en översyn av promemorians förslag.

Länsstyrelsen ser positivt på promemorians ambition att förtydliga förutsättningarna för normsättning och samverkansprocessen. Förtydliganden kan i förlängningen ge enklare domstolsprocesser, vilket gagnar både myndigheter och verksamhetsutövare.

Synpunkter på promemorians förslag

5 En väsentligt ändrad fysisk karaktär

Länsstyrelsen avstyrker införande av 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen enligt promemorians förslag.

Okklarheter 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.

Förenlighet med EU-rätten

Länsstyrelsen konstaterar att den nu föreslagna bestämmelsen – med innebörden att en väsentligt ändrad fysisk karaktär alltid ska anses föreligga när minst två av de hydromorfologiska kvalitets-faktorerna har klassats till måttlig status eller när den sammantagna påverkan innebär att ändringen är väsentlig - skiljer sig avsevärt från dagens svenska tolkning av direktivtexten samt vad som kan utläsas av tillämpliga CIS Guidance Documents.

Länsstyrelsens bedömning är att det är osäkert om den föreslagna definitionen av vad som utgör en väsentligt ändrad fysisk karaktär för en vattenförekomst verkligen 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.

Länsstyrelsen konstaterar att det i 4 kap 3 § vattenförvaltnings-förordningen 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 detta är en förutsättning för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten.

HARO-värden (bilaga 2)

Länsstyrelsen avstyrker att bilaga 2 och hänvisningar till denna införs i förordningstexten.

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 det som viktigt 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 att dessa värden inte 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 sammanhanget bör också beaktas att vattenförvaltningen ska vara adaptiv och att miljö kvalitetsnormerna ska revideras minst vart sjätte år.

Länsstyrelsen konstaterar att promemorians förslag utarbetats med utgångspunkt i en redovisning av regeringsuppdrag (KN2023/02319), vars beräkningar har visat sig vara felaktiga.

För det fall bilaga 2 ändå införs i förordningen bör tabellrubriken för produktionsförlust omformuleras. Nuvarande ”Riktvärde för förlust av medelårsproduktion (TWh)” bör kunna bytas mot ”Riktvärde för produktionsförlust (TWh)”.

8 Utformningen av kvalitetskrav för Natura 2000-områden

Om tidpunkt för när kvalitetskraven senast ska fastställas tas bort från 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen föranleder detta följdändringar i 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen, på grund av en hänvisning i den paragrafen.

9.1 Undantag från kraven enligt art- och habitatdirektivet i samband med omprövning för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det behövs dock vissa ytterligare tillägg i den svenska lagstiftningen för att de nya bestämmelserna ska uppfylla kraven i EU-rätten. Länsstyrelsen anser även att det finns ett behov av förtydligande av när tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken behövs i prövning för moderna miljövillkor.

Behov av tillägg i 6 kapitlet miljöbalken

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 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.

Behov av förändringar i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

De krav som framgår av artikel 6.4 art- och habitatdirektivet framgår idag av 20 och 20 a §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 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 § miljöbalken behövs tillägg till både 20 och 20 a §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Det behöver uttryckligen anges att kraven i 20 och 20 a §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 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 24 kap. 10 a § miljöbalken

Länsstyrelsen anser att det är bra att det förtydligas hur frågan om Natura 2000 ska hanteras vid omprövning. De krav som följer av paragrafen motsvarar enligt länsstyrelsen vad som anges i nuvarande 7 kap. 28 b § samt 7 kap. 29 §.

Paragrafens andra stycke är onödigt krångligt formulerat. Länsstyrelsen föreslår att stycket kan omformuleras på följande sätt utan att innebörden förändras: *”Tillståndsmyndigheten får endast i undantagsfall underlåta att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte ska riskera att...”*

Skyldighet att bekosta kompensationsåtgärder

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 § att det är den som ansöker om tillståndet som är skyldig att bekosta kompensationsåtgärderna.

Länsstyrelsen utgår från att även kompensationsåtgärder enligt 24 kap. 10 a § 3 ska bekostas av verksamhetsutövaren. Det saknas dock en bestämmelse om detta i paragrafen. En bestämmelse som motsvarar den i 7 kap. 29 a § skulle kunna införas i en ny bestämmelse i 24 kap. miljöbalken, förslagsvis med lydelsen *”Om tillståndsmyndigheten har fattat ett beslut enligt 10 a § efter regeringens tillåtelse, är den verksamhetsutövare som omprövning avser skyldig att bekosta de kompensationsåtgärder som anges i beslutet.”*

9.2 Förfaranderegler

Länsstyrelsen anser att det är bra att det framgår direkt av förslaget att mark- och miljödomstolen endast ska överlämna frågan till regeringen med eget yttrande om domstolen bedömer att det finns förutsättningar att besluta om sådana bestämmelser och villkor som avses i 24 kap. 10 a § miljöbalken. Detta betyder att domstolen redan innan överlämnandet behöver bedöma om samtliga tre kriterier för undantag enligt 24 kap. 10 a § är uppfyllda. Länsstyrelsen bedömer att denna hantering är i enlighet med regeringens tidigare uttalanden angående vilka frågor som ska hamna på regeringens bord och vilka avvägningar som bör göras av domstolarna.

10 En förbättrad samverkan inför omprövning

Erfarenheter från genomförda och pågående samverkansprocesser

För att samverkansprocesserna ska fungera som det är tänkt behöver alla inblandade aktivt delta och bidra. Länsstyrelsen anser att en samverkansprocess där centrala aktörer inte bidrar snarare kommer att försvåra än underlätta kommande omprövningar. Länsstyrelsen bedömer att promemorians förslag inte leder till att samverkansprocesserna underlättas.

Samverkan har i många fall inte fungerat tillfredsställande. Arbetet är tids- och resurskrävande och verksamhetsutövarens ansvar att bidra med relevant underlag är inte lagstadgat. Länsstyrelsen anser därför att det behöver finnas ett krav på verksamhetsutövarna att bidra med relevant underlag, särskilt då promemorian anger att en mer effektiv samverkan bedöms påverka prövningsprocesserna positivt avseende tidseffektivitet och kvalitet. För att uppnå detta behöver ansvaret för samverkansprocessernas kvalitet vara delat. För att underlätta processen behöver verksamhetsutövares skyldighet att bidra med nödvändigt underlag förtydligas i regelverket.

Länsstyrelsen menar att en verksamhetsutövare inte bör kunna välja bort samverkan och i stället invänta ett förfarande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken. Länsstyrelsen anser därför att regeringen bör gå fram med ett förslag om att samverkan enligt 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter kräver ett aktivt deltagande och bidrag från verksamhetsutövarna.

Länsstyrelsen vill också påpeka att det faktum att samverkansprocesserna hittills inte fungerat enligt förhoppningen inte enbart beror på förutsättningar i gällande förordningar. Inte oväsentliga anledningar till att samverkansprocesserna inte fungerat är den pressade tidplanen för de första prövningsgrupperna samt att regeringens paus av processen medfört en osäkerhet hos verksamhetsutövarna om vilka regler som kommer att gälla. Detta har negativt påverkat incitamenten för verksamhetsutövarnas aktiva deltagande i de samverkansprocesser som länsstyrelserna fått i uppdrag att leda.

12 Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna

Länsstyrelsen ser det som positivt att vattendelegationernas ledamöter vid behov kan vara tolv i stället för elva. En bredd av kompetenser i delegationerna bör vara positivt för beslutsprocessen.

I skälen till förslaget framgår att syftet med förändringen är att säkerställa vattendelegationens kompetens att bedöma hur miljöåtgärder kan påverka en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Länsstyrelsen menar att vattendelegationerna själva behöver få ha möjlighet att själva avgöra huruvida de besitter tillräcklig kompetens. I de fall en vattendelegation bedömer att den inte innehar tillräcklig kompetens ska den ha möjlighet att begära att regeringen utser ytterligare en ledamot. Detta för att säkerställa vattendelegationens oberoende.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen förstår 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 innebär dock 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 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 § förordningen om vattenverksamheter. Införs inte övergångsbestämmelse behöver stora delar av den samverkan och normöversyn som redan utförts göras om på mycket kort tid för berörda provningsgrupper. Länsstyrelsens bedömning är att detta inte är möjligt, av både tids- och resursskäl, för vare sig myndigheter eller enskilda verksamhetsutövare.

I det fall regeringen inte väljer att införa övergångsbestämmelser behöver man beakta möjligheten att justera tidplanen så att normöversyn kan genomföras även för dessa provningsgrupper.

14.4.1 Konsekvenser för länsstyrelserna

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.

Konsekvenser för Länsstyrelsen Uppsala län

De föreslagna ändringarna i vattenförvaltningsförordningen innebär att riktvärdet för produktionsförlust i huvudavrinningsområdet får större betydelse för normsättningen. För Uppsala län berörs främst anläggningar i provningsgruppen Dalälven nedre. Mot bakgrund av det ökade uppdraget finner länsstyrelsen det osannolikt att samverkan och normöversyn kan hinnas

med på det sätt som regeringen avser innan ansökningarna om omprövning av dessa anläggningar ska lämnas in den 1 februari 2026.

Länsstyrelsen bedömer därför att den gällande tidplanen behöver förskjutas minst ett år för att genomföra en adekvat normöversyn, om inte övergångsbestämmelser införs som innebär att normöversynen inte behöver ske parallellt för de provningsgrupper som ska lämna in ansökan 2025 och 2026. En trolig konsekvens av att inte införa övergångsbestämmelser och samtidigt behålla tidplanen är komplicerade prövningar med flera processer enligt 22 kap. 13 § miljöbalken där adekvat underlag för att bedöma påverkan på vattenkraftens nyttor saknas.

Övriga synpunkter

I promemorians förslag till förordningsändringar benämns Vattenmyndigheten i förslagen till förordningen om vattenverksamheter ”de länsstyrelser som är vattenmyndigheter”. Länsstyrelsen anser att benämningen ”Vattenmyndigheten” bör användas även i förordningen om vattenverksamheter, i enlighet med benämningen i vattenförvaltningsförordningen.

De som medverkat i beslutet

Beslut om yttrandet har fattats av Landshövding Stefan Attefall med NAP-samordnare Åsa Norling Staland som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Länsråd Cecilia Magnusson, chef miljöavdelningen Lennart Nordvarg, chef miljöstrategienheten Karolina Kjellberg, chef enheten för vatten- och naturtillsyn Ulrika Gunnesby, vattenverksamhetshandläggare Daniel Melin, naturvårdshandläggare Gabriel Bernhardsson samt vattenförvaltningshandläggare Joel Berglund medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia

kn.nm@regeringskansliet.se