



Er ref/dnr: KN2024/01642

Vårt dnr: 2024/0038

Klimat- och  
näringslivsdepartementet

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia till:

[kn.nm@regeringskansliet.se](mailto:kn.nm@regeringskansliet.se)

Stockholm den 20 november 2024

## Naturskyddsföreningens yttrande över promemorian Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

### ***Sammanfattning***

- Naturskyddsföreningen anser att regeringens förslag på förändringar i regelverket strider mot ramdirektivet för vatten vars syfte är att skydda sjöar och vattendrag och förhindra att miljöstatusen försämras. Föreningen vill understryka att ramdirektivet för vatten är ett miljödirektiv och att undantag från målen i direktivet inte får vara huvudregel.
- Naturskyddsföreningen befarar att den sänkta ambitionsnivå som regeringen ger uttryck för kommer att göra det svårt för Sverige att nå flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och leda till att unika arter och fiskbestånd, som till exempel flodpärlmussla och gullspångslax, slås ut.
- Naturskyddsföreningen anser att förslagen i promemorian som ensidigt förskjuter fokus för omprövningsprocessen mot energisystemsfrågor och elproduktion strider mot 11 kap. 27 § miljöbalken där det slås fast att svensk vattenkraft ska förse med moderna miljövillkor med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- Naturskyddsföreningen anser inte att det behöver förtydligas på förordningsnivå under vilka omständigheter en vattenförekomst ska anses ha en väsentlig ändrad fysisk karaktär.
- Naturskyddsföreningen motsätter sig att det så kallade riktvärdet på 1,5 TWh skrivs in i vattenförvaltningsförordningen.
- Naturskyddsföreningen anser att regeringens förslag gällande tillvägagångssättet vid bestämmande av god och maximal ekologisk potential riskerar att innebära betydande överträdelser av ramdirektivet för vatten.
- Naturskyddsföreningen är kritisk till förslagen som ska göra det lättare att besluta om undantag från art- och habitatdirektivets krav och

minimera kvalitetskraven som ska skydda Natura 2000-områden i samband med omprövningen av svensk vattenkraft.

- Naturskyddsföreningen anser att vattenkraftverk som påverkar ett Natura 2000-område på ett sätt som normalt skulle kräva tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken bör tillståndsprövas i stället för att omprövas.
- Naturskyddsföreningen uppfattning är att gällande regelverk bättre överensstämmer med kraven i ramdirektivet för vatten än de skrivningar som presenteras i promemorian och avråder därför från samtliga förslag i promemorian.
- Naturskyddsföreningen anser att omprövningarna enligt den nationella planen, som ska leda till att svensk vattenkraft miljöanpassas, ska återupptas snarast.

### ***Inledning***

Vattenkraftverk och dammar kopplade till kraftproduktion är en viktig orsak till att två tredjedelar av Sveriges vattendrag inte når god ekologisk status idag (se t ex Havs- och vattenmyndigheten 2022). För att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen som träffades 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna beslutade riksdagen 2019 att det ska ställas moderna miljökrav på svensk vattenkraft. Syftet var att förtydliga det svenska genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) i fråga om skyldigheten att säkerställa rätt vattenstatus. Avsikten var också att säkerställa en hållbar utveckling av landets vattenresurser och att Sverige lever upp till de andra kraven i ramdirektivet för vatten.

Regeringen beslutade 2020 att svensk vattenkraft ska förses med moderna miljövillkor enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft som Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät tagit fram (Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät 2019). Beslutet togs efter en ingående dialog mellan staten, vattenkraftbranschen, miljörörelsen och många andra vattenintressenter. De första ansökningarna om omprövningar för moderna miljövillkor lämnades in 2022.

Den nyttillträdde regeringen beslutade i januari 2023 att omprövningsprocessen skulle pausas i tolv månader och att omprövningssystemet skulle ses över. I december 2023 förlängde regeringen pausen med två månader och i mars 2024 med ytterligare två månader till den 1 juni 2024. I maj 2024 förlängdes pausen åter till den 1 juli 2025. Om omprövningarna faktiskt återupptas nästa sommar så som regeringen aviserat kommer den totala pausen att ha varat i 29 månader.

### ***Allmänna synpunkter***

Riksdagen har beslutat att energipolitiken ska syfta till att förena de tre energipolitiska grundpelarna: ekologisk hållbarhet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft (prop. 2017/18:228). Naturskyddsföreningens uppfattning är att förslagen som regeringen presenterar i promemorian *Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning* i alltför hög grad fokuserar på hur tillgången till vattenkraftsel kan maximeras på bekostnad av de miljöåtgärder som är en förutsättning för att nå ekologisk hållbarhet i landets vattendrag, och för att efterleva de krav som följer av ramdirektivet för vatten.

Föreningen anser att tendensen att förskjuta fokus för omprövningsprocessen mot energisystemsfrågor och elproduktion inte är förenlig med 11 kap. 27 § miljöbalken som slår fast att svensk vattenkraft ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön **och** för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Naturskyddsföreningens uppfattning är att det inte finns något större behov av förändringar i regelverket. Det framgår tydligt i den nationella planen att den ska vara adaptiv och att myndigheterna ska ta fram förslag till eventuella ändringar som behövs för att hålla planen uppdaterad och aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider (Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät 2019).

Naturskyddsföreningen anser att omprövningsprocessen som ska förse svensk vattenkraft med moderna miljövillkor bör återupptas så snart som möjligt, och följa gällande regelverk. Varje dag som omprövningsprocessen fördröjs riskerar arter, ekosystem och värdefulla Natura 2000-områden att slås ut och ovärderliga ekosystemtjänster gå förlorade.

### ***Hanteringen av processen för omprövning och framtagande av ändringar***

Naturskyddsföreningen anser att regeringens hantering av processen som ska leda till att svensk vattenkraft får moderna miljövillkor brister i transparens och möjlighet till deltagande. Ända sedan regeringen tillträdde har genomförandet av den nationella planen påverkats av upprepade pauser och dålig insyn. I promemorian som nu remitteras har regeringen uteslutande tagit till sig vattenkraftsbranschens synpunkter (se till exempel Energiföretagens position 2022), medan miljörörelsen som tidigare varit en självklar del i processen, inte har bjudits in till möten och dialog.

Denna brist på transparens och insyn, och regeringens förslag på omfattande förändringar i det gällande regelverket för omprövningar som alla inblandade parter tidigare kommit överens om, äventyrar processens legitimitet. Tilliten och det gemensamma ansvarstagande som under en lång tid byggts upp i

dialog mellan de olika intressenterna riskerar att raseras, vilket Naturskyddsföreningen beklagar.

### ***En väsentligt ändrad fysisk karaktär***

Regeringen föreslår att begreppet "väsentligt ändrad fysisk karaktär" ska definieras i en ny bestämmelse i 4 kap. 3 a § vattenförvaltningsförordningen (VFF). Enligt förslaget ska en vattenförekomst som påverkas av en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär när minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god eller när den sammantagna påverkan på vattenförekomsten innebär en väsentlig fysisk förändring.

Naturskyddsföreningen befarar att denna definition kommer att leda till att i princip alla vattenförekomster som har vattenkraftverk riskerar att anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilket får till följd att majoriteten av de vattenförekomster som idag har miljö kvalitetsnormen god ekologisk status kommer att klassas om till kraftigt modifierade vatten med den, för miljön sämre miljö kvalitetsnormen, god ekologisk potential.

För den övervägande majoriteten av de vattenförekomster som påverkas av vattenkraft är de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna klassade som dåliga. Detta beror på att vattenkraften i Sverige, i närmare hundra år, har kunnat bedrivas i princip utan att införliva krav på miljöanpassning och att åtgärdsunderskottet därmed är enormt. I stället för att verka för att de vattenförekomster som fortfarande är naturliga ska miljöanpassas och uppnå god ekologisk status, föreslår regeringen nu ändringar i regelverket som leder till att dessa vattenförekomster klassas om till kraftigt modifierade och därmed få lägre ställda miljökrav. Naturskyddsföreningen anser att detta strider mot ramdirektivet för vatten vars syfte är att skydda sjöar och vattendrag och hindra ytterligare försämringar, skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem med mera.

I Havs- och vattenmyndighetens rapport *Vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential* (Rapport 2023:12) vägleder myndigheten om förklarande av kraftigt modifierat vatten. Där framgår under vilka omständigheter en vattenförekomst ska anses ha en väsentlig ändrad fysisk karaktär. Bland annat framhålls att en väsentligt ändrad fysisk karaktär hos en ytvattenförekomst innebär att den är så kraftigt fysiskt förändrad att god ekologisk status (GES) inte kan nås. Naturskyddsföreningens uppfattning är därmed att regelverket på denna punkt redan är tillräckligt tydligt.

Om det trots allt ska förtydligas på förordningsnivå under vilka omständigheter en vattenförekomst ska anses ha en väsentlig ändrad fysisk karaktär avråder föreningen från ifrågavarande definition.

Definitionen kan vara knuten till att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är dåliga men måste också koppla till att åtgärder att förbättra dessa faktorer så som konnektivitet, hydrologisk regim (flöden) och morfologiskt tillstånd har vidtagits utan att statusen har förbättrats. Detta för att undvika att åtgärdsunderskott gagnar en omklassning av naturliga vattendrag där det fortfarande finns stora miljömässiga fördelar och förutsättningar att nå god ekologisk status.

Endast i situationer när det har genomförts åtgärder i enlighet med ett åtgärdsprogram, men de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna ändå inte har förbättrats, och god ekologisk status därför inte har uppnåtts, kan den aktuella vattenförekomsten förklaras ha ändrats på väsentligt sätt genom vattenkraft.

Naturskyddsföreningen föreslår som alternativ till förslaget i promemorian följande lydelse i 4 kap. 3 a § VFF:

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

- 1) Åtgärder i enlighet med åtgärdsprogram har vidtagits för att förbättra de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna och minst två av faktorerna ändå inte har förbättrats.

Förutom frågan om "väsentligt ändrad karaktär", anser föreningen att det behöver förtydligas att samtliga kriterier enligt ramdirektivet för vatten måste vara uppfyllda för att klassificera en naturlig vattenförekomst som kraftigt modifierad.

### ***Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen***

Regeringen föreslår att det ska förtydligas att en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad när de miljöförbättrande åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status skulle medföra en betydande negativ påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel, se förslag till ny bestämmelse i 4 kap. 3 b § VFF.

Regeringen föreslår dessutom att vid bedömningen av om det föreligger risk för betydande negativ påverkan ska det fästas särskild vikt vid risken för att HARO-värdet överskrids eller för nationellt försämrade elberedskap eller reglerförmåga i så kallade klass 1- och klass 2-kraftverk.

Förslagen innebär bland annat att det inte kommer att ställas krav på åtgärdande av verksamheter för att en vattenförekomst med väsentligt ändrad fysisk karaktär ska uppnå god ekologisk status i de fall ett sådant krav skulle innebära ett överskridande av det så kallade riktvärdet för produktionsförlust på 1,5 TWh.

Naturskyddsföreningen motsätter sig dessa förslag av flera anledningar.

Naturskyddsföreningens uppfattning är att det inte finns behov av ett förtydligande att en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad när de miljöförbättrande åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status skulle medföra en betydande negativ påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Detta framgår redan tydligt i den nationella planen för vattenkraft och i nu gällande regelverk och vägledningar (se till exempel Havs- och vattenmyndighetens *Vägledning för kraftigt modifierat vatten* från 2016). Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang påminna om att även om en vattenförekomst förklaras som ett kraftigt modifierat vatten innebär det inte att miljöåtgärder inte behöver vidtas.

Naturskyddsföreningen befarar att om riktvärdet för produktionsförluster förs in i författningen riskerar det att leda till att vattenkraftens elproduktion tillmäts större vikt än målet att skydda och förbättra statusen i svenska vattenförekomster, vilket är direktivets syfte. Förordningsändringen utgör således inte ett direktivskonformt genomförande av ramdirektivet för vatten.

Det är också orimligt att vattendrag som har bedömts vara så ekologiskt värdefulla att de är belagda med utbyggnadsförbud och är Natura 2000-områden nu ska omfattas av begränsade miljöåtgärder genom de så kallade HARO-värdena som ska utgöra en gräns av hur mycket vatten som får tas från produktionen till miljöåtgärder.

Naturskyddsföreningen är dessutom kritisk till själva riktvärdet om 1,5 TWh. I den nationella planen för vattenkraft påpekas att riktvärdet inte finns angivet i någon lagstiftning eller i energiöverenskommelsen från 2016 som låg till grund för propositionen *Vattenmiljö och vattenkraft* (prop. 2017/18:243), utan enbart är ett planeringsmål som Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten tagit fram tillsammans. Riktvärdet baserar sig inte på någon vetenskapligt grundad analys, det är aldrig tidigare remitterat och det ger inte tillräckligt mycket miljöanpassning utifrån vad miljön kräver.

Värdet 1,5 TWh är ett relativt godtyckligt valt värde baserat på ett antal förenklade antaganden, vilket framgår till exempel i den nationella planen för vattenkraft (Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät 2019) och Svenska kraftnäts långsiktiga marknadsanalys 2021 (Svenska kraftnät 2021). Det framgår även tydligt i den nationella planen att värdet inte ska ange en gräns för vilka miljövillkor som kan föreskrivas.

Vattenkraften producerar mellan 60-70 TWh per år. Variationen mellan åren är långt mycket större än det så kallade riktvärdet. Som en jämförelse kan nämnas att bara förlusterna i distributionsnätet ligger runt 10 TWh/år (se Riksrevisionens rapport *Statens åtgärder för utveckling av elsystemet* från 2023) och att potential för effektivisering till år 2030 ligger på 20-25 TWh

(Energimyndigheten 2024). Dessutom exporterar Sverige varje år 25-30 TWh. Att 1,5 TWh i produktionsförlust skulle utgöra ett absolut tak för vad som kan anses vara en acceptabel påverkan på energisystemet förefaller därmed orimligt.

Att använda sig av ett generellt undantag, som det övergripande riktvärdet på 1,5 TWh, strider dessutom mot ramdirektivet för vatten eftersom eventuella undantag måste prövas och beslutas utifrån de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se vidare WSP:s studie om missbruket av utnyttjande av undantag i svensk vattenförvaltning, Josefsson & Viklund 2022).

Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang understryka att ramdirektivet för vatten är ett miljödirektiv och undantag från regelverket inte ska vara regel utan undantag (se t ex CIS 20).

Regeringen hävdar att den nationella planens skrivning om vad som utgör en betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel behöver få större genomslag vid beslut om att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade. Men vad som kan anses utgöra en betydande negativ påverkan på tillgången till vattenkraftsel är ytterst osäkert. Svenska kraftnät fick 2023 i uppdrag av regeringen att, tillsammans med Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten, kartlägga vilka konsekvenser omprövningarna kan få för elsystemet och en trygg elförsörjning. I uppdraget ingick även att se över det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och beskriva vilken negativ påverkan på vattenkraftens förmågor som är acceptabel ur ett elsystemperspektiv. I uppdraget, som redovisades i september 2023, påpekade Svenska kraftnät att endast ett fåtal omprövningar av vattenkraftverk för moderna miljövillkor hittills har avgjorts och att det därför är svårt att klarlägga konsekvenserna på elsystemet eller magnituden av dessa till följd av kommande omprövningar av vattenkraften. Myndigheten konstaterade även att det är svårt att avgöra vad som kan anses utgöra en acceptabel påverkan på vattenkraftens förmågor ur ett elsystemperspektiv (Svenska kraftnät 2023). De simuleringar av olika miljöanpassningsscenarier som myndigheten presenterade i rapporten visade sig senare vara felaktiga. De korrigerade siffrorna som Svenska kraftnät redovisade i oktober 2024 (SVK 2023/610) visar att det relativa reglerbidraget i de olika simulerade miljöalternativen endast minskar med ett par procent och att elproduktionsförlusterna blir små (1,2 respektive 1,4 TWh i de båda miljöalternativen). Myndigheten konstaterar i sin rättelserapport att de uppdaterade beräkningsresultaten innebär ett resultat som uppvisar en acceptabel påverkan på elproduktion för analys år 2027.

Svenska kraftnäts uppdaterade beräkningar av det relativa reglerbidraget och elproduktionsförluster vid simulering av olika miljöalternativ bekräftar den bild Naturskyddsföreningen redan tidigare framfört i ett antal remissvar till regeringen. Föreningen anser att en miljöanpassning av svensk vattenkraft, enligt den nationella planen och nu gällande regelverk, inte riskerar att medföra någon oacceptabel negativ påverkan på vattenkraftens förmågor. En

tidigare simulering utförd av Svenska kraftnät indikerar att en miljöanpassning av alla småskaliga vattenkraftverk i Sverige skulle medföra en produktionsförlust på ca 0,3 TWh/år (Svenska kraftnät 2021) vilket motsvarar mindre än en halv procent av den totala energiproduktionen från vattenkraft i Sverige. Reglerkraften skulle knappast påverkas över huvud taget eftersom alla de småskaliga vattenkraftverken tillsammans endast bidrar med någon procent av det samlade reglerbidraget (se t ex Energimyndigheten, Svenska kraftnät & Havs- och vattenmyndigheten 2016).

De befintliga skattningarna över hur miljöanpassningen av svensk vattenkraft skulle kunna påverka elproduktionen (se till exempel den nationella planen för vattenkraft och Svenska kraftnäts rapport *Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m.*) riskerar dessutom att överskatta förlusterna eftersom de inte tar hänsyn till effekter av framtida klimatförändringar och ökade flöden. Detta trots att flera forskningsstudier visar att ökad tillrinning innebär att produktionen av vattenkraftsel kan öka med runt 0,15–0,30 procent per år vilket skulle innebära att produktionen ökar med minst 4–8 procent till 2040 då omprövningsprocessen förväntas vara avslutad (se t ex Gode et al 2007, Thorsteinsson & Björnsson 2021, Widén et al 2022). Både i den nationella planen för vattenkraft och Svenska kraftnäts simuleringar bortser man även från framtida möjligheter till effektivisering och optimering av vattenresursanvändningen.

Sammanfattningsvis ser Naturskyddsföreningen inte något behov av förtydligande i vattenförvaltningsförordningen gällande när en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad. Vidare är det Naturskyddsföreningens uppfattning att 1,5 TWh/år inte kan anses medföra någon betydande negativ påverkan på nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel eller försämrade elberedskap på nationell nivå. Föreningen motsätter sig regeringens förslag att riktvärdena för respektive huvudavrinningsområde bör framgå av författning. Föreningens uppfattning är att införande av ett generellt undantag, som ett övergripande "tak" eller "riktvärde" skulle strida mot ramdirektivet för vatten där undantag måste prövas och beslutas utifrån de specifika omständigheterna i varje enskilt fall.

### ***Fastställande av god ekologisk potential***

Vid bestämmande av maximal ekologisk potential för ett vatten som förklarats som kraftigt modifierat med avseende på lagring av vatten för kraftproduktion ska, enligt regeringens förslag på ny skrivning i 4 kap. 4 b § VFF, åtgärderna effektivt förbättra vattenmiljön och får inte medföra en betydande negativ inverkan på tillgången av vattenkraftsel.

Vid bedömningen av vilka åtgärder som är effektiva föreslår regeringen att det ska beaktas att vattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad och att kraftproduktionen inte påverkas på ett betydande negativt sätt.



Vid bestämmande av god ekologisk potential ska, vad gäller de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, de åtgärder väljas som visats vara effektiva för att uppnå ett tillstånd som motsvarar lätta förändringar, jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i vattenförekomsten vid maximal ekologisk potential.

Naturskyddsföreningen anser inte att syftet med detta förslag – att förtydliga begreppen god ekologisk potential och maximal ekologisk potential – har uppnåtts. Förslaget är otydligt angående vad som gäller vid de olika definitionerna och bestämmelsen är oklar, förefaller svår att tillämpa och är oförenlig med ramdirektivet för vatten.

Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang påpeka att det redan framgår av bland annat CIS Guidance Document No. 4 och Havs- och vattenmyndighetens vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential (Rapport 2023:12) att åtgärder som kan komma i fråga vid fastställande av god ekologisk potential ska vara relevanta och ekologiskt effektiva utifrån den specifika ytvattenförekomstens väsentligt ändrade karaktär. Åtgärder som inte medför ekologisk nytta bör inte övervägas.

Föreningen ifrågasätter också om förslaget är i enlighet med ramdirektivet för vatten. Enligt artikel 4.1 c) iii kan undantag från kravet på god ekologisk status göras genom att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad. För dessa vattenförekomster gäller i stället kravet god ekologisk potential, vars innehåll definieras i bilaga V. Vad som utgör god ekologisk potential ska utkristalliseras ur vad som krävs för att uppnå maximal ekologisk potential.

I bilaga V (avsnitt 1.2.5) till ramdirektivet för vatten anges att maximal ekologisk potential för de hydromorfologiska förhållandena ska överensstämma med att den enda påverkan på ytvattenförekomsten är den som härrör från vattenförekomstens konstgjorda eller kraftigt förändrade karakteristika efter det att alla lindrande åtgärder har vidtagits så att det säkerställs att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd, särskilt i fråga om migrerande fauna och lämpliga lek- och fortplantningsplatser.

Av CIS-vägledningen nr 37 framgår också att, utöver att åtgärderna ska vara ekologiskt effektiva och ta hänsyn till vattenförekomstens fysiskt ändrade karaktär, ska åtgärderna säkerställa att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd. Denna väsentliga sista punkt återfinns inte alls i förordningsförslaget, vilket är en brist.

Regeringen har dessutom lagt till att åtgärderna för maximal ekologisk potential inte ska påverka kraftproduktionen på ett betydande negativt sätt. Detta kriterium återfinns varken i ramdirektivet för vatten eller i vägledningarna. Påverkan på kraftproduktion kan vägas in som grund för

undantag enligt artikel 4.1 c) iii men det saknas stöd för att väga in denna faktor vid fastställande av åtgärder för maximal ekologisk potential. Regeringens förslag är därmed inte direktivskonformt och leder till en underimplementering av miljökraven i direktivet.

Vad gäller god ekologisk potential hänvisar regeringen till vägledningen (CIS-dokument nr 37) där det framgår att det ska antas en försiktighet genom att fler åtgärder ska övervägas tills det finns tillräckligt med bevis för att utesluta åtgärder för god ekologisk potential. Sedan skriver regeringen att "åtgärder som inte medför en tillräckligt stor och bevisad nytta ska inte ingå i normen god ekologisk potential" (se sidan 28 i promemorian). Föreningen kan inte tolka denna mening på annat sätt än att regeringen inte följer vägledningens budskap om att utgå från en mängd åtgärder tills det finns bevis för att åtgärderna kan uteslutas.

Vid fastställande av god ekologisk potential framgår av bilaga V till direktivet att förhållanden som gör att de värden för biologiska kvalitetsfaktorer som uppvisar lätta förändringar, jämfört med de värden som föreligger vid maximal ekologisk potential, ska användas.

Även om ordet "lätta" används i den svenska översättningen av direktivet är detta ord inget lämpligt begrepp att använda i lagstiftning. Det krävs åtminstone en förklaring till hur lagstiftaren anser att detta begrepp ska tolkas. Ordet "lätta" kan uppfattas som enkla förändringar. Föreningen anser att ringa är ett mer lämpligt begrepp, jfr med den engelska översättningen som använder ordet "slight".

Naturskyddsföreningen föreslår att den nya bestämmelsen i 4 kap. 4 b § VFF, för att överensstämma med ramdirektivet för vatten, ska lyda som följer:

- 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. *åtgärderna ska säkerställa att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd.*
- 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~~ ringa förändringar

jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i ytvattenförekomsten vid maximal ekologisk potential.

Sammanfattningsvis anser Naturskyddsföreningen att regeringens förslag att lägga till faktorn att åtgärderna för maximal ekologisk potential inte får påverka kraftproduktionen på ett betydande sätt och att bortse ifrån att åtgärderna ska säkerställa att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd, innebär grava överträdelser av ramdirektivet för vatten.

### ***Utformningen av kvalitetskrav för Natura 2000-områden***

Regeringen föreslår, i 4 kap. 6 § VFF, att kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm för vatten som bestäms i syfte att bidra till uppnåendet av de bevarandemål som följer av att ett område förtecknats som ett Natura 2000-område ska utformas så att de motsvarar den kvalitet på vattenmiljön som behövs med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att området förtecknats. Regeringen föreslår vidare att det datum, den 22 december 2015, när alla normer och mål för skyddade områden senast skulle vara uppfyllda tas bort.

Naturskyddsföreningen anser inte att det endast är en redaktionell ändring att ta bort datumet när alla normer och mål för skyddade områden senast skulle vara uppfyllda. Detta är ett krav som följer direkt av ramdirektivet för vatten, se artikel 4.1 c). Föreningens uppfattning är att det inte är godtagbart att ta bort det sista datumet för uppfyllelse på grund av att kraven inte har klarats och datumet passerats. Slutdatumet utgör en viktig signal om hur betydelsefullt EU bedömt att det är att vattenförekomster som är skyddade enligt bestämmelserna om Natura 2000 ska uppnå kravet om gynnsam bevarandestatus. Att ta bort detta datum ur vattenförvaltningsförordningen medför således i sig självt en brist i implementeringen av direktivet.

Det finns 40 vattenkraftverk i Sverige som ligger i ett Natura 2000-område. Dessutom finns ett antal vattenkraftverk, cirka 150 stycken, som påverkar Natura 2000-områden, till exempel genom att orsaka ändringar i den naturliga flödesregimen eller utgöra vandringshinder, även om själva kraftverket ligger utanför Natura 2000-området. I majoriteten av de omkring 560 Natura 2000-områden som på något sätt berörs av vattenkraftproduktion bedömer länsstyrelserna att det finns risk för negativ påverkan från vattenkraften. I många av dessa Natura 2000-områden finns dessutom risk för att bevarandemålen, som är en förutsättning för att de utpekade arterna och naturtyperna i området ska ha gynnsam bevarandetillstånd, försämras (Havs- och vattenmyndigheten 2020). Arter som berörs är bland annat lax (*Salmo salar*), asp (*Leuciscus aspius*, nära hotad), flodpärlmussla (*Margaritifera margaritifera*, starkt hotad) och tjockskalig målarmussla (*Unio crassus*, starkt hotad). Dessa arter är extra känsliga för hydromorfologisk påverkan (Havs- och vattenmyndigheten 2017) och finns alla upptagna på art- och habitatdirektivets

bilaga II, vilket innebär att deras livsmiljö ska skyddas. Tjockskalig målarmussla är dessutom upptagen på bilaga IV till art- och habitatdirektivet, vilket innebär att den har ett artskydd på individnivå.

Trots det strikta kravet i artikel 4.1 c) ramdirektivet för vatten har endast ett fåtal svenska Natura 2000-områden som berörs av vattenkraft uppnått gynnsam bevarandestatus. Det är således det stora åtgärdsunderskottet som är problemet för skyddade områden och inte för högt ställda miljökrav.

Flera av de Natura 2000-områden som berörs av vattenkraft tillhör Sveriges mest värdefulla och artrika naturområden. Varje dag som går utan att åtgärder för att förbättra den ekologiska statusen i dessa områden vidtagits, riskerar miljön att försämrats ytterligare och arter att slås ut. Tre exempel bland många är Nedre Dalälven, Gullspångsälven och Mörrumsån:

Området vid Nedre Dalälven är nationellt unikt med stora arealer av översvämningsberoende naturtyper, som svämängar och svämlövskogar. Där bedömer länsstyrelsen att en mer naturlig vattenföring är en förutsättning för dessa naturtyperns fortlevnad, och för att uppnå gynnsamt bevarandetillstånd för ett stort antal hotade arter som återfinns i området (Länsstyrelsen i Dalarna 2018).

I Natura 2000-området Gullspångsälven förekommer den unika Gullspångslaxen som är en av de få kvarvarande sötvattenslevande laxpopulationerna i Europa och den enda som bedöms vara föga påverkad av utsättningar och avel (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2022). Som följd av tidigare kraftverksutbyggnad har rekryteringsområdena för lax i Gullspångsälven minskat väsentligt. Kvarvarande lek- och uppväxtområden finns idag endast inom älvens nedersta delar och populationen uppgår till mindre än 50 lekande laxar per år (Artdatabanken).

Ytterligare ett exempel på ett Natura 2000-område som påverkas negativt av vattenkraft är Mörrumsån som har mycket höga biologiska värden och är det viktigaste vattendraget för vild lax i södra Sverige. Mörrumsån hyser dessutom ett av Sveriges största bestånd av den starkt hotade arten tjockskalig målarmussla, som även föryngrar sig i ån. Mörrumsån omfattas av 4 kap. 6 § miljöbalken som innebär skydd mot vattenkraftsutbyggnad (Länsstyrelsen Blekinge län 2016).

I stället för att försöka åtgärda vandringshinder, flödesförändringar och det faktum att Sverige tio år efter slutdatum ännu inte uppfyllt miljö kvalitetsnormen i dessa områden, för vilka vi har ett gemenskapsrättsligt ansvar, medför förslagen i promemorian att utformningen av kvalitetskraven till skydd för Natura 2000-områden styrs så att miljöanpassningarna hamnar på lägsta möjliga ambitionsnivå, eller som regeringen uttrycker det – att åtgärdskraven för att skydda Natura 2000-områden inte går längre än vad EU-

rätten kräver. Naturskyddsföreningen är mycket bekymrade över denna utveckling.

### ***Undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet***

Regeringen föreslår, i 24 kap. 10 a § miljöbalken och 4 kap. 12 a § VFF, att tillståndsmyndigheten, under vissa förhållanden, ska ha möjlighet att besluta om bestämmelser och villkor som inte uppfyller de krav som följer av huvudregeln i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, när förutsättningar för undantag enligt dessa direktiv är uppfyllda. Dessa villkor ska endast kunna bestämmas efter regeringens tillåtelse.

För verksamheter som på ett betydande sätt påverkar ett Natura 2000-område ska alltså tillståndsmyndigheten kunna underlåta att besluta om sådana bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska riskera att skada livsmiljön och störa de arter som avses att skyddas i området. Naturskyddsföreningen motsätter sig dessa förslag.

I promemorian återges de skäl för undantag som anges i 7 kap. 29 § miljöbalken. Naturskyddsföreningen anser att 7 kap. 29 § miljöbalken inte utgör ett korrekt genomförande av artikel 6.4 art- och habitatdirektivet.

Av artikel 6.4 art- och habitatdirektivet framgår skälen för undantag. 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, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten ska underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Uppräkningen är uttömmande och alla villkor ska vara uppfyllda för att undantag ska kunna meddelas. Möjligheten till undantag ska tillämpas restriktivt, vilket framgår av EU-domstolens praxis.

Kravet att medlemsstaten ska vidta "alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande" har i det aktuella förslaget genomförts med skrivningen "de åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden vidtas, så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses."

Naturskyddsföreningen anser inte att detta är ett korrekt genomförande. Att säga att kompensationen ska göras så att syftet med att skydda det berörda området kan tillgodoses är mer begränsat än skrivningen i art- och habitatdirektivet; att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Skrivningen i direktivet syftar, utöver på områdets

integritet, också på att ytan ska vara densamma och att området inte ska fragmenteras. Detta återspeglas inte i lagförslaget, vilket är en stor brist. Lagförslaget rör dessutom bara "syftet med det *berörda* området", medan direktivet tar sikte på Natura 2000 totalt sett, vilket bland annat kan omfatta andra närliggande Natura 2000-områden.

Det behöver också förtydligas att 20 § förordningen om områdesskydd, avseende prioriterade arter och livsmiljöer, också gäller vid prövning enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken.

För att kunna göra en korrekt bedömning av om undantag är möjligt för verksamheten behövs det ett omfattande underlag om miljökonsekvenserna som ett undantag skulle kunna leda till och om alla tre skäl för undantag är uppfyllda. Konsekvenserna från verksamheten med avseende på bevarandemålen för det berörda området måste gå att bedöma utifrån prövningsunderlaget. Eftersom det inte finns något krav på specifik miljöbedömning vid omprövning av vattenkraftverk, finns en risk att underlaget inte är tillräckligt för att kunna göra denna bedömning. Föreningen vill dock erinra om att kraven på underlag i 6 kap. 47 § miljöbalken alltjämt gäller.

Vid bedömningen av vad som kan utgöra "tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär" kan, utöver den praxis som finns från EU-domstolen om Natura 2000, även vägledning sökas i CIS vägledning nr 20. Här tolkas begreppet "allmänintresse av större vikt" som förändringar av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt. Det kan vara verksamheter som är nödvändiga för att skydda grundläggande värden i medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö), grundläggande principer för staten och samhället samt ekonomisk eller social verksamhet som följer av särskilda offentliga skyldigheter. Liknande skrivningar finns också i propositionen till 7 kap. 29 § miljöbalken (prop. 2000/01:111).

Enligt Naturskyddsföreningens bedömning kan inga av de vattenkraftverk som är belägna i Natura 2000-områden anses utgöra en sådan typ av verksamhet som, enligt exemplen ovan, kan bedrivas oförändrade med stöd av undantag från kraven i art- och habitatdirektivet.

Omprövningen syftar till att förse verksamheten med moderna miljövillkor. Om verksamheten inte uppfyller de krav som ställs i EU-rätten kan det, som en sista utväg, vid prövningen resultera i att verksamheten inte får bedrivas. Eftersom de flesta vattenkraftverk är byggda före miljöbalkens tillkomst, och även före Sveriges EU-inträde, är denna omprövning första gången som verksamheten prövas mot moderna miljökrav och mot Natura 2000-bestämmelserna.

Vid en tillståndsprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna gäller kraven på att prövningen ska vara fullständig, exakt och slutlig (se Högsta domstolens avgörande NJA 2013 s 613). Dessa krav kommer inte kunna uppfyllas när en gammal verksamhet prövas utan miljökonsekvensbeskrivning och det dessutom ska säkerställas att verksamheten inte skadar den livsmiljö eller de arter i området som avses att skyddas.

Regeringens tillåtlighetsbeslut enligt den föreslagna undantagsbestämmelsen i 24 kap. 10 a § miljöbalken inbegriper en prövning av om verksamheten kan bedrivas, trots att den skadar livsmiljöer eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. Denna tillåtlighetsprövning är det sedan tänkt att mark- och miljödomstolarna ska vara bundna till i den efterföljande omprövningen och villkorssättningen för moderna miljövillkor. Det var precis denna typ av uppdelning som Högsta domstolen underkände i NJA 2013 s 613.

När det är fråga om ett vattenkraftverk som påverkar ett Natura 2000-område på ett sätt som normalt skulle kräva tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken är Naturskyddsföreningens slutsats att denna vattenverksamhet borde tillståndsprövas i stället för att omprövas. Då löses de knutar som föreningen angett ovan; risk för uppdelad prövning som inte är förenlig med EU-rätten, risk för ofullständigt underlag i brist på miljökonsekvensbeskrivning, risk att verksamheter tillåts trots en icke-korrekt användning av undantagen i artikel 6.4 art- och habitatdirektivet samt en osäker situation om rätten till effektiva rättsmedel tillgodoses, se mer om detta nedan under rubriken *Förfaranderegler*.

### ***Förfaranderegler***

Regeringen föreslår, i 24 kap. 10 b § miljöbalken, att tillståndsmyndigheten endast får fatta beslut om undantag från kraven för Natura 2000-områden efter regeringens tillåtelse.

Regeringens tillåtelsebeslut blir ett sådant typ av beslut som ingår bland dem som räknas upp i 21 kap. 7 § miljöbalken. Här återfinns också undantagssituation från Natura 2000-bestämmelserna enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. En viktig skillnad mellan undantagssituationerna i föreslagna 24 kap. 10 a § och befintliga 7 kap. 29 § är att vid undantag enligt 7 kap. 29 § har verksamheten först prövats mot tillståndsplikten i 7 kap. 28 b § miljöbalken. Av EU-domstolens praxis (se C-182/10, *Solvay*) framgår också undantaget i artikel 6.4 endast kan tillämpas först efter det att konsekvenserna har analyserats i enlighet med artikel 6.3 (alltså motsvarande tillståndsplikten i 7 kap. 28 b § miljöbalken) art- och habitatdirektivet.

I promemorian finns ingen information om hur regeringens beslut med stöd av nya 24 kap. 10 a § miljöbalken ska kunna angripas rättsligt. Det är oklart om beslutet omfattas av rättsprövningslagen. Bestämmelsen i 2 § rättsprövningslagen omfattar, enligt sin ordalydelse, endast regeringens tillståndsbeslut. Bestämmelsen hänvisar också till sådana beslut som omfattas av artikel 9.2 Århuskonventionen, vilket innebär beslut som medför betydande miljöpåverkan och därmed omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning. Eftersom lagstiftaren bestämt att omprövning av vattenkraft inte ska omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning är det inte klart om regeringens tillåtlighetsbeslut omfattas av 2 § rättsprövningslagen.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens tillåtlighetsbeslut – att en verksamhet får bedrivas trots att den skadar och stör livsmiljöer och arter i ett Natura 2000-område – bör kunna angripas rättsligt. Detta särskilt eftersom det är fråga om första gången verksamheten överhuvudtaget prövas mot kraven i art- och habitatdirektivet. Artikel 9.3 Århuskonventionen, i förening med artikel 47 i EU:s rättighetsstadga, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa ett *effektivt rättsligt skydd* för de rättigheter som följer av unionsrätten, särskilt bestämmelser i miljölagstiftningen (se EU-domstolens dom C-664/15, *Protect*, punkt 45). Miljöorganisationer bör således ha en rätt att överklaga denna typ av beslut och det behöver därmed regleras tydligt hur miljöorganisationer ska kunna överklaga regeringens tillåtlighetsbeslut avseende Natura 2000.

### ***Bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet att inte försämra och äventyra***

Regeringen föreslår att dess möjlighet att ge undantag från de bestämmelser och villkor som behövs för att en verksamhet inte ska medföra en otillåten försämring av vattenmiljön eller äventyra möjligheterna att uppnå den status/potential som vattnet ska ha enligt miljö kvalitetsnormen, ska utvidgas så att det omfattar även de verksamheter som omprövas enligt NAP:en, se förslag till 5 kap. 6 § miljöbalken.

Naturskyddsföreningen motsätter sig detta förslag. Merparten av de kraftverk och dammar som ingår i den nationella planen är äldre och har gamla tillstånd eller saknar tillstånd. De behöver därför genomgå en omprövning för att få moderna miljövillkor. Vid tillståndsprövningar enligt 11 kap. miljöbalken krävs vanligtvis en specifik miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Vid omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken krävs ingen sådan miljöbedömning, vilket innebär att omprövningen är en betydligt enklare process än en sedvanlig miljöprövning.

Naturskyddsföreningen vill understryka att genom de ändringar i miljöbalken som infördes den 1 januari 2019 och som innebär att alla vattenkraftverk ska ha moderna miljövillkor skärptes kraven på att följa miljö kvalitetsnormer för att



bättre anpassa lagstiftningen till ramdirektivet för vatten och praxis från EU-domstolen. Detta som ett direkt svar på kritik från EU-kommissionen. När den nationella planen togs fram var ett viktigt argument att vi i Sverige måste ta bättre hänsyn till målen i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten i samband med uppdatering och omprövning av tillstånd. Det förslag på ändringar som regeringen nu presenterar innebär att vattenkraftverk och dammar kan tillåtas, trots att det kan äventyra möjligheten att uppnå miljömålen i artikel 4.1. Detta strider direkt mot intentionerna i miljöbalken och den nationella planen samt mot kraven i ramdirektivet för vatten.

### ***Undantag från miljö kvalitetsnormer som avser vattenmiljön i Natura 2000-områden***

Som en följd av möjligheten till undantag från Natura 2000-kraven vid omprövning föreslår regeringen även ett undantag från huvudregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken; att tillstånd inte får ges till verksamheter som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Enligt den nya bestämmelsen i 4 kap. 12 a § (VFF) ska villkor kunna bestämmas som gör att kvalitetskrav i en miljö kvalitetsnorm som avser ett Natura 2000-område inte kan följas. Vidare föreslås följdändring i 4 kap. 13 a § VFF att en mark- och miljödomstol som har beslutat sådana villkor snarast ska informera vattenmyndigheten om detta.

Naturskyddsföreningen motsätter sig även dessa förslag eftersom de kringgår skyddsbestämmelserna i artikel 4.2 och 4.8 ramdirektivet för vatten som ska säkerställa att åtgärder enligt ramdirektivet för vatten inte hindrar uppfyllande av gemenskapens övriga miljölagstiftning.

### ***En förbättrad samverkan inför omprövning***

Syftet med samverkan har tidigare varit att fastställa vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppnå miljö kvalitetsnormen i vattenförekomsten, att anlägga ett vattenförekomstperspektiv på prövningen och att tillse att underlaget blir fullgott så att omprövningen i domstol underlättas. Enligt förslagen, se 42 a § förordningen om vattenverksamheten, är fokus nu i stället att klassa om vattenförekomsterna till kraftigt modifierade och att ändra miljö kvalitetsnormerna till en för miljön lägre nivå.

Regeringen vill alltså ändra i regelverket så att samverkans huvudsakliga syfte är att ta fram underlag som leder till att ett stort antal vattenförekomster KMV-klassas och miljökraven sänks. Detta överensstämmer inte med intentionerna i lagstiftningen eller med riktlinjerna i den nationella planen. Av 11 kap. 27 §

miljöbalken framgår tydligt att svensk vattenkraft ska förSES med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Enligt den nationella planen är målet med de regionala samverkansprocesserna att skapa en förståelse för avrinningsområdets förutsättningar och behov av åtgärder. Miljönyttan är alltså en faktor som ska tillmätas lika stor vikt som tillgången på vattenkraftsel och huvudfokus i samverkansprocessen ska inte vara på att arbeta för sänkta miljökrav utan på att hitta lösningar som kan leda till största möjliga nytta för vattenmiljön samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls.

En viktig förutsättning för en effektiv samverkan är tillgången till relevanta underlag. Regeringen bedömer att det till exempel kan röra sig om underlag från verksamhetsutövarna om anläggningarnas konstruktion och hur potentiella miljöåtgärder kan förändra verksamheternas driftmönster, och underlag från vattenmyndigheterna om vilka åtgärder de bedömer krävs för att nå rätt kvalitet i berörda vattenförekomster.

Naturskyddsföreningen instämmer i denna bedömning. Föreningens erfarenheter från de samverkansprocesser där föreningen har deltagit är att underlag från verksamhetsutövarens sida ibland varit ofullständiga. Föreningen anser att, för att det ska vara möjligt att hitta lösningar som kan leda till största möjliga nytta för vattenmiljön samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls, det är viktigt att inte bara myndigheterna föreslår åtgärder som skulle behövas för att miljökvalitetsnormen ska nås, utan att även verksamhetsutövaren utifrån sitt perspektiv presenterar förslag på lösningar.

Föreningen anser vidare att verksamhetsutövarna behöver presentera förslag på miljöåtgärder så tidigt som möjligt i processen för att uppnå en bra underlag som uppfyller kunskapskravet (2 kap. 2 § miljöbalken) och kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § miljöbalken). Så som omprövningsprocessen bedrivs nu presenterar verksamhetsutövaren ofta sina förslag på åtgärder först vid huvudförhandling i domstol, vilket inte bidrar till en bra tillståndsprövning som uppfyller kraven i hänsynsreglerna. Samverkan skulle även underlättas om det i större utsträckning genomfördes fysiska möten med protokoll som gjordes offentliga efteråt. Föreningen anser att 42 a § förordning om vattenverksamheter i stället borde ändras så att den innehöll ovanstående synpunkter.

### ***Konsekvenser av förslagen***

Omprövningarna av villkoren för svensk vattenkraft skulle kunna innebära en historisk möjlighet att reparera en del av de miljöskador som mer än hundra års utbyggnad av svensk vattenkraft har orsakat. Det rör sig om verksamheter

med en stor ekologisk miljöpåverkan vars åtgärder och anpassning till dagens miljökrav redan har fördröjts i många år.

Vi är därför djupt bekymrade över de förslag som regeringen presenterar. Precis som konstateras i promemorian kan förslagen leda till försämringar i vattenmiljön med försämrade möjligheter att uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* som följd. Naturskyddsföreningen anser att det är oacceptabelt att regeringen föreslår författningsändringar som motverkar uppfyllandet av miljökvalitetsmål.

Den sänkta ambitionsnivån kommer att leda till att unika arter och fiskbestånd slås ut. I promemorian saknas en analys vad detta får för konsekvenser för de arter som skyddas i naturvårdsdirektiven, vilket utgör en allvarlig brist i konsekvensbeskrivningen.

*Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnigt sötvatten och Rebecca Nordenstam, miljöjurist*

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan,

Karin Lexén  
Generalsekreterare

Therese Börjesson  
Chef Hav, Vatten och Miljögifter

### ***Litteratur***

Artdatabanken. Gullspångslax *Salmo salar*  
<https://artfakta.se/taxa/232123/information>

CIS Guidance Document No. 20 (2009). Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive. (2000/60/EC) Technical Report - 2009 – 027.

CIS Guidance Document No. 4 (2003). Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies.

CIS Guidance Document No 37 (2019). Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies.

Energiföretagens position (2022). Förslag till regeringen för att så snart som möjligt kunna återuppta arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor

<https://www.energiforetagen.se/4ae270/globalassets/dokument/vattenkraft/2022-11-28---energiforetagen---forslag-till-nya-regeringen-ang-nap---faststalld.pdf>

Energimyndigheten (2024). Effektiv användning av energi, effekt och resurser För att underlätta elektrifieringen ER 2024:03

Energimyndigheten, Svenska kraftnät & Havs- och vattenmyndigheten (2016). Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet. ER 2016:11.

Gode, J., Axelsson, J., Eriksson, S. & Holmgren, K. (2007). Tänkbara konsekvenser för energisektorn av klimatförändringar- Effekter, sårbarhet och anpassning. Elforsk Rapport ; 07:39.

Havs- och vattenmyndigheten (2016). Vägledning för kraftigt modifierat vatten Fastställande av kraftigt modifierat vatten i vattenförekomster med vattenkraft.

Havs- och vattenmyndigheten (2022). Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023.

Havs- och vattenmyndigheten (2023). Vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential. Rapport 2023:12.

Havs- och vattenmyndigheten (2020). Intern enkät om Natura 2000 till landets länsstyrelser.

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät (2019). Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft.

Josefsson, H. & Viklund, V. (2022). Legal Study of the Abusive Use of Exemptions to the Water Framework Directive in Sweden. WSP 2022.

Länsstyrelsen Blekinge län (2016). Bevarandeplan för Natura 2000-område SE0410128 Mörrumsån.

Länsstyrelsen Dalarnas län (2016). Dalälvens naturvärden Påverkan från vattenkraften, åtgärdsbehov och prioriterade miljöåtgärder. Rapport: 2018-05.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2022). Bevarandeplan för Natura 2000-området SE054213 Gullspångsälven.

Riksrevisionsverket (2023). Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda RiR 2023:15.

Svenska kraftnät (2021). Långsiktig marknadsanalys 2021. Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050. Svk 2019/3305 Version: 1.0.

Svenska kraftnät (2023). Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m. Redovisning av regeringsuppdrag.

Thorsteinsson, T. & Björnsson, H. (2021). Climate Change and Energy Systems Impacts, Risks and Adaptation in the Nordic and Baltic countries. TemaNord 2011:502.

Widén, Å., Ahonen, J., Malm Renöfält, B., Degerman, E., & Jansson, R. (2022). Ljungan inför miljöprövning av vattenkraften: naturvärden, flöden och strömhabitat samt möjliga miljönyttor.