



Vattenmyndighetens synpunkter på remissen "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning" (KN2024/01642)

Inledning

Härmed lämnar Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt synpunkter med anledning av remissen av promemorian "Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning". Vattenmyndighetens synpunkter är avgränsade till de förslag som är mest relevanta utifrån myndighetens ansvarsområde med koppling till vattenförvaltning, i synnerhet tillämpningen av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG, vattendirektivet) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Sammanfattning

Nedan ges en sammanfattning av de synpunkter som är av särskild vikt för Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt. Synpunkterna utvecklas och motiveras ytterligare i efterföljande avsnitt.

- Vattenmyndigheten instämmer i att förslaget i vissa delar medför en tydligare ram kring arbetet med förklarande av kraftigt modifierade vatten och normsättning, vilket kan underlätta arbetet framöver. Sammantaget innebär dock förslaget en väsentligt ökad arbetsmängd och därmed även ett ökat resursbehov.
- Vattenmyndigheten anser att några av de föreslagna ändringarna i vattenförvaltningsförordningen behöver utredas och motiveras noggrannare, för att inte riskera en tillämpning som inte uppfyller de krav och skyldigheter som följer av EU-rätten.
- Det finns fler samhällsintressen än energiproduktion som har ett behov av vattnet i samma vattenförekomst. Avvägningen mellan olika samhällsintressen kommer till följd av de föreslagna bestämmelserna att göras utifrån olika kriterier. Vattenmyndigheten bedömer att detta riskerar att ge upphov till oklarhet och gränsdragningsproblem.

- Förslaget innebär ett behov av förnyad normöversyn av redan beslutade normer för vattenförekomster som påverkas av den vattenkraft som ska prövas år 2025 och 2026. Vattenmyndigheten bedömer att det inte är möjligt att hinna med alla berörda vattenförekomster innan prövningarna ska påbörjas i juli respektive september 2025. Vattenmyndigheten gör samma bedömning vad avser efterföljande prövningsgrupper eftersom det arbetet kommer att behöva förskjutas i förhållande till prövningsplanen.
- Vattenmyndigheten anser att tidplanen för den nationella planen behöver justeras ytterligare för att myndigheterna ska få förutsättningar att utveckla de verktyg och metoder som behövs och för att genomföra en förnyad normöversyn av vattenförekomster som berörs av prövningar år 2025 och 2026, samt för att samverkans- och normsättningsprocesserna i senare prövningsgrupper ska kunna ske parallellt.
- Både det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och klassificeringen av kraftverk utifrån sitt reglerbidrag baseras på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Vattenmyndigheten 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.
- Vattenmyndighetens förutsättningar att se över statusklassificeringar och miljökvalitetsnormer i samband med samverkan påverkas i mycket stor utsträckning av vilket underlag som finns tillgängligt vid det tillfället. En förutsättning för översynen är att verksamhetsutövarns skyldighet att bidra med underlag förtydligas i regelverket.

Detaljerade synpunkter utifrån promemorians förslag

Förslag om ändrade bestämmelser i vattenverksamhetsförordningen

42 a och 42 b §§, ändrade bestämmelser

I förslaget anges att Vattenmyndigheten under samverkan ska se över klassificeringen och miljökvalitetsnormer för berörda vattenförekomster, särskilt avseende förklarande av kraftigt modifierade vatten och tillämpning

2024-11-21

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, bilaga till förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, har de olika huvudavrinningsområdena delats upp i provningsgrupper och provningen för ett huvudavrinningsområde kan vara utspridd över flera år. Samverkan genomförs också med ett provningsgruppsperspektiv, medan Vattenmyndighetens arbete med normöversyn behöver ha ett huvudavrinningsområdesperspektiv 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 detta mycket olyckligt 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 provningsgrupperna.

Det saknas resurser för att Vattenmyndigheten ska kunna delta aktivt i samverkansprocesserna, vilket ställer höga krav på handläggare från länsstyrelserna som deltar i samverkan att 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 i förslaget, 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. Vattenmyndigheten vill påpeka att detta är ett tids- och resurskrävande arbete och anser att det behöver finnas ett motsvarande krav på verksamhetsutövarna att bidra med relevant underlag, särskilt då det i förslaget anges att en mer effektiv

2024-11-21

samverkan bedöms påverka prövningsprocesserna positivt avseende tidseffektivitet och kvalitet. För att uppnå det syftet behöver ansvaret för samverkansprocessernas kvalitet vara delat. Verksamhetsutövare kan visserligen ha olika förutsättningar vad gäller möjligheterna att ta fram underlag, men gemensamt för dem alla är att de har en skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet (det s.k. kunskapskravet, se 2 kap. 2 § miljöbalken). Att myndigheterna får ta del av denna kunskap under samverkan är av stor vikt.

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. 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 ett resurs- och tidsperspektiv att starta den samverkan igen för att kunna samordna underlag mellan de två processerna. Det framgår inte av förslaget hur vattenmyndigheterna ska få in underlag för en förnyad normsättning i de fallen.

Förslag om ändrade bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen

4 kap 3 a §, ny bestämmelse

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 orsakat 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.

Vattenmyndigheten kan konstatera att verksamheter för vilken vatten lagras för kraftproduktion utgör en sådan typ av verksamheter som kan ligga till grund för att en vattenförekomst förklaras som kraftigt modifierad redan idag, om alla förutsättningar i 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda. Den nu föreslagna bestämmelsen är dock utformad på ett sätt som innebär att den bara aktualiseras i samband med att vatten lagras. Vad som avses med det är inte helt tydligt. En bokstavstolkning skulle leda till att den inte är tillämplig

2024-11-21

för vattenförekomster som påverkas av vattenkraftsverksamheter som bedrivs utan att vatten lagras särskilt för kraftproduktionen (exempelvis strömkraftverk utan tillhörande reglering). Det kan också uppstå tolkningsfrågor. Exempelvis är det oklart om bestämmelsen gäller alla former av lagring/reglering eller enbart tillståndsgiven sådan. Om syftet med den föreslagna bestämmelsen är att den ska kunna tillämpas för alla vattenkraftsverksamheter som omfattas av den nationella planen för omprövning för moderna miljövillkor, är det lämpligt att använda sammaformulering som i de bestämmelserna, det vill säga *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 om den även gäller för alla vattenförekomster upp- och nedströms en sådan anläggning som har en försämrad hydromorfologi. Enligt Vattenmyndighetens uppfattning behöver det även tydliggöras om det ska vara den aktuella verksamheten som har orsakat den väsentligt ändrade fysiska karaktären (dvs. påverkan på de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna) i den berörda vattenförekomsten.

En utgångspunkt för tillämpningen av denna bestämmelse är vidare att den aktuella verksamheten är beroende av att vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär. Det är dock inte ovanligt att en vattenförekomst är fysiskt förändrad på flera olika sätt och till följd av flera olika verksamheter eller påverkanstryck. Vattenmyndigheten 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 "sammansatta påverkan" (punkt 2), blir det otydligt hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Denna otydlighet förstärks av att det 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

2024-11-21

§) och inte till miljön i stort, där kulturmiljövärden ingår (4 kap. 3 § punkt 1a).

Vattenmyndigheten vill också uppmärksamma att det även i övrigt 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 kommer 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. I Södra Östersjöns vattendistrikt finns flera olika samhällsintressen som bidrar till fysisk påverkan på vattenförekomster med vattenkraft. Till exempel jordbrukets markavvattning samt vattenuttag för bevattning, för dricksvattenförsörjning och för industriändamål. Dessutom finns det inom distriktet flera Natura 2000-områden i de vatten som påverkas av vattenkraft. Tillexempel i Alsterån, Emån, Mörrumsån och Helge å. Tillsammans med frekventa utmaningar i samband med torka och vattenbrist ser vi starka skäl för att avvägningen mellan olika samhällsintressen inom prövningen görs på likvärdiga grunder.

Vattenmyndigheten vill också framföra att 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. Medan det stämmer att det är medlemsstaterna som ska precisera närmare när en vattenförekomsts fysiska karaktär ska anses ha ändrats på ett väsentligt sätt, får det rimligen tolkas att användningen av begreppet *väsentligt* i direktivet utgör en kvalificering av den omfattning av påverkan som det i direktivets mening måste vara fråga om. Detta bekräftas av CIS Guidance Document No. 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (s. 19), av vilken det 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

2024-11-21

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 kraftigt modifierat vatten och ekologisk potential [2023:12], s. 76, jfr CIS Guidance Document No. 37, s. 21 ff).

Vattenmyndigheten konstaterar att den nu föreslagna bestämmelsen – med innebörden att en väsentligt ändrad fysisk karaktär alltid ska anses föreligga när minst två av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, inklusive *konnektivitet*, har klassats till *måttlig* status (punkt 1) eller när den sammantagna påverkan innebär att ändringen är väsentlig (punkt 2) – skiljer sig på ett icke obetydligt sätt från vad som idag gäller nationellt samt vad som kan utläsas av tillämpliga CIS Guidance Documents. Enligt Vattenmyndighetens bedömning framstår det som osäkert om den föreslagna definitionen av vad som utgör en väsentligt ändrad fysisk karaktär för en vattenförekomst verkligen är förenlig med vattendirektivet.

4 kap 3 b §, ny bestämmelse

Inledningsvis noterar Vattenmyndigheten att konstgjorda vatten faller utanför den föreslagna bestämmelsen.

Vattenmyndigheten önskar vidare uppmärksamma 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. Bland annat ska det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte vara rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten blir

2024-11-21

kraftigt modifierad. Vattenmyndigheten bedömer att detta även är en förutsättning för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten.

Vattenmyndigheten 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.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska Vattenmyndigheten vid tillämpningen särskilt beakta risker för att åtgärder för att uppnå god ekologisk status medför 1. en produktionsförlust som överskrider riktvärdet för huvudavrinningsområdet enligt bilaga 2 vattenförvaltningsförordningen, 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.

Vattenmyndigheten anser att det av formuleringen i bestämmelsen är oklart om förutsättningarna enligt de tre punkterna ska beaktas samlat, eller var för sig. Mellan andra och tredje punkten i bestämmelsen står det "och", vilket 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, så bör det snarare stå "eller" mellan andra och tredje punkten.

Enligt punkt 2 ska Vattenmyndigheten särskilt beakta risken för en försämrad elberedskap på nationell nivå. Vattenmyndigheten 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. Vattenmyndigheten 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

2024-11-21

i vattenkraftverk som är i reglerbidragsklass 1 och 2 enligt Statens energimyndighets, Svenska kraftnäts 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. Vattenmyndigheten 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. Vattenmyndigheten förordar att dessa värden inte ingår i förordningstext utan lämnas till expertmyndigheterna att värdera och uppdatera vid behov utifrån bedömningar om elsystemets utveckling och effekterna av ett förändrat klimat. I detta sammanhang bör det också beaktas att vattenförvaltningen är tänkt att vara adaptiv, med en revidering av miljö kvalitetsnormer minst var 6:e år. Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndighetens uppfattning är det vidare mycket olyckligt att HARO-värdena avser påverkan på produktionsförluster på avrinningsområdesnivå, medan tidplanen för prövningarna enligt den nationella planen gäller för prövningsgrupper 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 prövningsgrupperna, 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 prövningsgruppen bara omfattar en del av avrinningsområdet. Detta blir särskilt påtagligt i stora

2024-11-21

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. Vattenmyndigheten vill också påtala att det är mycket resurskrävande att genomföra normsättning för vattenkraftspåverkade vattenförekomster rent generellt, och att det blir väsentligt mycket besvärligare om processen behöver splittras upp på flera omgångar och år. Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten 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 provningsgrupper som ingår i "övriga avrinningsområden" och som provas först enligt tidplanen, upp till den nivå där det sammanlagda HARO-värdet uppnås. För de provningsgrupper som provas 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. Vattenmyndigheten 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. Detta är en frågeställning som är av stor vikt att utreda då det i Södra Östersjöns vattendistrikt finns en stor andel småskalig vattenkraft.

2024-11-21

Slutligen noterar Vattenmyndigheten att den förslagna bestämmelsen reglerar hur bedömningen av åtgärders påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel som avses i 3 § 1 d, alltså med koppling till verksamheter för vilka vatten lagras för kraftproduktion, ska göras inom ramen för förklarande av vattenförekomster som kraftigt modifierade. Av promemorian framgår att den småskaliga vattenkraften har ett bidrag till elproduktion lokalt och regionalt som är av betydelse samt att hänsyn i omprövningen till bland annat produktion bör medföra ett minskat produktionsbortfall för vissa aktörer (s. 43). Vattenmyndigheten önskar att det förtydligas på vilket sätt den småskaliga vattenkraftens bidrag till elproduktion regionalt och lokalt ska beaktas inom ramen för bedömningen som ska göras i enlighet med den föreslagna bestämmelsen. Även i detta sammanhang är ett sådant förtydligande särskilt viktigt vid bedömningen av den småskaliga vattenkraften inom vattendistriktet.

4 kap 4 b §, ny bestämmelse

Vattenmyndigheten 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 (2023:12), 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".

Vattenmyndigheten anser att det bör förtydligas att åtgärderna ska vara sådana som effektivt förbättrar vattenmiljön *till bästa möjliga tillstånd*, med beaktande av vattenförekomstens väsentligt ändrade fysiska karaktär.

Enligt punkt 2 gäller 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 §."

Vattenmyndigheten 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

2024-11-21

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 försämrad elberedskap och 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". Enligt övervägandena är avsikten med denna bestämmelse att undvika att åtgärdsförslag med "osäker effekt" eller som "inte medför en tillräcklig stor och bevisad nytta" inte ska till grund för fastställandet av god ekologisk potential (GEP) (s. 28). Det kommer dock inte att vara möjligt för vattenmyndigheterna att inom ramen för normsättningen göra så detaljerade bedömningar som lagändringen tycks förutsätta. Även om Vattenmyndigheten skulle ha erforderliga resurser till detta – vilket inte bedöms vara fallet – framstår det som problematiskt att vattenmyndigheterna redan i normsättningen skulle avgöra 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 ska bedömas 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 ansvaret för att visa åtgärders 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

Avseende den föreslagna bestämmelsens första stycke, vill Vattenmyndigheten uppmärksamma att om tidpunkten som anges i bestämmelsen tas bort får bestämmelsen följande lydelse: "Kvalitetskraven för skyddade områden ska fastställas så att alla normer och mål ska uppfyllas, om inte annat inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts". Av övervägandena framgår att det handlar om en redaktionell justering, men med tanke på de ändringar som föreslås till bestämmelsen i miljöbalken – om tillståndsmyndighetens möjlighet att meddela bestämmelser och villkor som innebär att en miljökvalitetsnorm som avser ett Natura 2000-område inte kan följas – kan det uppfattas som att även innebörden av bestämmelsen har ändrats.

2024-11-21

Vattenmyndigheten noterar även att även 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen, om undantag i form av förlängda tidsfrister, hänvisar till den tidpunkt som anges i 6 §.

Avseende den föreslagna bestämmelsens andra stycke, vill Vattenmyndigheten 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. 12 a §, ny bestämmelse och 4 kap 14 §, ändrad bestämmelse

Vattenmyndigheten ska enligt förslaget, 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).

Vattenmyndigheten 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 bästa möjliga status (4 kap. 10 § miljöbalken). Vattenmyndigheten 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.

2024-11-21

Vattenmyndigheten vill även påpeka följande. Enligt den föreslagna lagändringen är det först efter att domstolen har beslutat om bestämmelser och villkor för den ifrågavarande verksamheten som Vattenmyndigheten ska fatta de beslut som detta föranleder, det vill säga exempelvis ändra ett kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm. Detta är enligt Vattenmyndighetens mening problematiskt. Det kommer för domstolen inte att vara möjligt att med säkerhet avgöra vilken kravnivå som kommer att gälla efter att ett kvalitetskrav till skydd för ett Natura 2000-område har avlägsnats, vilket innebär att domstolen kan komma att meddela ett beslut som strider mot vattendirektivets försämringsförbud.

Bilaga 2

Som nämnts ovan baseras HARO-värdena på äldre data och förutsättningar för elsystemet. Vattenmyndigheten 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. Dessa värden bör inte ingå i förordningstext utan lämnas till expertmyndigheterna att värdera och uppdatera vid behov utifrån 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

Vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheten vill påpeka att Svenska kraftnäts och Energimyndighetens analyser behöver vara anpassade efter Vattenmyndighetens 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-värdena 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

2024-11-21

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. Vattenmyndigheten utgår från att dessa myndigheters nya uppdrag att bistå vattenmyndigheterna i arbetet innebär att de ska utföra de uppgifter som Vattenmyndigheten 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. Även här är Svenska kraftnäts och Energimyndighetens bidrag i form av analys avseende påverkan på dessa förmågor en väsentlig del i arbetet med normsättning.

Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna

Vattenmyndigheten har ingen erinran i sig mot att 4 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer ändras på så sätt att det högsta antalet ledamöter i vattendelegationen höjs från elva till tolv. Vattenmyndigheten vill dock påpeka att vattendelegationens beslut fattas genom majoritetsbeslut och att det därmed funnits en tanke bakom att fastställa det högsta antalet delegater till ett ojämnt antal. Därtill uppfattar Vattenmyndigheten motiveringen till den föreslagna ändringen som problematisk, då det kan uppfattas som att en plats i delegationen ska reserveras för vattenkraftsintresset. Ledamöterna i vattendelegationen har personliga mandat och är därmed inte menade att representera en viss bransch eller organisation. Att tydlighet råder på denna punkt är av stor vikt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vattenmyndigheten har förståelse för att det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag. Som det anges nedan kommer dock den korta tid som föreslås mellan bestämmelsernas ikraftträdande och starten för prövningar i juli 2025 innebära att det uppstår stora svårigheter för vattenmyndigheterna att genomföra de olika arbetsmomenten enligt tidplanen för den nationella planen.

2024-11-21

Vattenmyndigheten bedömer att det behövs en övergångsbestämmelse som innebär att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas för vattenförekomster i provningsgrupper enligt den nationella provningsplanen där provningarna 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 provningar.

Konsekvenser av de föreslagna lagändringarna

Länsstyrelserna

Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndigheten anser är anmärkningsvärt. Det är också besvärande i ljuset av att länsstyrelserna under ett flertal år i sina budgetunderlag har påtalat behovet av resursförstärkningar bland annat till vattenförvaltningsarbetet, utan att de nu föreslagna tillkommande arbetsinsatserna har varit aktuella. En preliminär bedömning är att det tillkommande arbetet kräver resurser i samma storleksordning som det tidigare äskandet.

Förslaget innebär också en stor påverkan på Vattenmyndighetens 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 dessutom Vattenmyndighetens behov av att kunna omhänderta större mängder inkommande underlag på ett sätt som inte är möjligt med de resurser som idag finns tillgängliga för vattenförvaltningsarbetet.

Vattenmyndighetens 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

2024-11-21

förutsätter att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för att genomföra uppdateringarna och kan finnas tillgängliga för Vattenmyndigheten vid tolkning av särskilda krav kopplade till miljö kvalitetsnormer

Vattenmyndighetens 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 Vattenmyndigheten 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).

Vattenmyndighetens bedömning är att merparten av de cirka 5000 vattenförekomster i Sverige som har en påverkan från vattenkraft också kommer att bedömas ha 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 Vattenmyndigheten behöver gå igenom vattenkraftspåverkade vattenförekomster i innevarande vattenförvaltningscykel för prövningsgrupper 2025-2026, för att identifiera tillkommande vattenförekomster med väsentligt ändrad fysisk karaktär enligt den nya

2024-11-21

definitionen och därefter gå igenom stegen för förklarande av kraftigt modifierade vatten för dessa.

Vattenmyndigheten har förståelse för att det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag. Vattenmyndigheten bedömer dock att det med befintliga resurser, underlag och förutsättningar, och ett större beroende av andra aktörer som Svenska kraftnät och Energimyndigheten, inte är möjligt att se över statusklassning och miljö kvalitetsnormer utifrån de föreslagna ändringarna för alla vattenförekomster som påverkas av verksamheter som ingår i de provningsgrupper som ska lämna in sina ansökningar om omprövning i juli och september 2025, innan prövningarna ska påbörjas. 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 Vattenmyndigheten 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 Vattenmyndighetens tidplan med förnyad normöversyn. I den förnyade normöversynen är Vattenmyndigheten också helt beroende av Svenska kraftnäts och Energimyndighetens analyser och underlag för bedömning av hur HARO-värdena ska fördelas inom och mellan huvudavrinningsområdena.

Vattenmyndigheten 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 inför provningsstart av vattenförekomster som berörs av provning 2025-2026, 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. Vattenmyndigheten bedömer att det kan riskera att ge upphov

till gränsdragningsproblem och frågeställningar kring likvärdighet och rättssäkerhet för olika verksamheter och branscher.

Vattenmyndigheten vill slutligen påtala vikten av att samtliga berörda aktörer, inklusive verksamhetsutövare, bidrar med underlag om de aktuella verksamheterna och deras påverkan på vattenmiljön, för att det ska finnas bra beslutsunderlag för bedömningar av påverkan, status och förutsättningar för att förklara vatten som kraftigt modifierade och slutligen normsättning. Sådant underlag behöver vara utformat på ett sådant sätt att det kan användas i enlighet med den systematik och de metoder som används i vattenförvaltningsarbetet. Om underlaget 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.

Övrigt

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 Vattenmyndighetens mening utredas hur de föreslagna lagändringarna i nu aktuell remiss kommer att påverka genomförandet av den nya förordningen och dess restaureringskrav.

Beslutet har fattats av vattenvårdsdirektör Irene Bohman med samordnare Anna Karlsson som föredragande och efter föredragning för länsledningen i Kalmar län. I ärendets handläggning har även juristen Ote Dunér medverkat.

Irene Bohman

Anna Karlsson

Beslutande

Föredragande

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.