

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning

KN2024/01642

Augusti 2024

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändrade bestämmelser av betydelse för avvägningen mellan, å ena sidan, behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och, å andra sidan, behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel vid fastställande av moderna miljövillkor för vattenkraftverk och dammar.

Ändringarna syftar till att säkerställa att berörda verksamheter prövas mot rätt kravnivå och att det utrymme EU-rätten ger att vid miljöanpassning av verksamheterna säkra en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel utnyttjas fullt ut. Som ett led i detta föreslås bland annat ändringar som underlättar bedömningen av om ett vatten kan förklaras som kraftigt modifierat och som tydliggör de krav på vattnets kvalitet som då gäller. Det säkerställs också att Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet aktivt bidrar i arbetet med klassificering och normsättning.

Möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från förbuden mot att försämra vattenmiljön och att äventyra möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnets kvalitet ska ha, utvidgas till att omfatta omprövning och meddelande av nya tillstånd. Mark- och miljödomstolen får rätt att vid en omprövning för moderna miljövillkor av verksamheter som har ett väsentligt allmänintresse besluta om mindre stränga villkor och bestämmelser än vad som skulle krävas för att uppnå den kvalitet som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, i de fall de krav som följer av art- och habitatdirektivet ger utrymme för detta.

Huvuddelen av författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. De föreslagna lagändringarna och de förordningsändringar som följer av dessa, föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	5
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter	8
1.3	Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).....	10
1.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.....	15
1.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.....	17
1.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:872) om vattendelegationer.....	19
2	Ärendet.....	20
3	Vattenkraftens betydelse och miljöpåverkan	21
3.1	Vattenkraftens roll i det svenska elsystemet.....	21
3.2	Vattenkraften leder till fysisk påverkan i vattenmiljön.....	22
4	Omprövning för moderna miljövillkor.....	23
5	En väsentligt ändrad fysisk karaktär	24
6	Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen.....	25
7	Fastställandet av god ekologisk potential.....	27
8	Utformningen av kvalitetskrav för Natura 2000-områden	28
9	Undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet	30
9.1	Undantag från kraven enligt art- och habitatdirektivet i samband med omprövning för moderna miljövillkor	30
9.2	Förfaranderegler	32
9.3	Bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet att inte försämra och äventyra	32
9.4	Undantag från miljökvalitetsnormer som avser vattenmiljön i Natura 2000-områden.....	33
10	En förbättrad samverkan inför omprövning	34
11	Myndigheternas bidrag till underlag för klassificering och beslut om miljökvalitetsnormer.....	38
12	Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna	38
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	39
14	Konsekvenser	40
14.1	Problemet och vad man vill uppnå	40

14.2	Förslagen i korthet.....	40
14.3	Vilka som berörs av förslagen.....	41
14.4	Konsekvenser för staten	41
14.4.1	Länsstyrelserna.....	41
14.4.2	Mark- och miljödomstolarna	41
14.4.3	Havs- och vattenmyndigheten	42
14.4.4	Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät.....	42
14.5	Konsekvenser för kommuner och regioner	42
14.6	Konsekvenser för enskilda och företag	43
14.7	Konsekvenser för miljön	44
14.8	EU-rättsliga konsekvenser.....	44
14.9	Konsekvenser av att inga ändringar görs.....	45
15	Författningskommentar.....	46
15.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	46

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken,

dels att 5 kap. 6 § och 21 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 24 kap. 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 §¹

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från *förbudet* i 4 § *första stycket*. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 §. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

21 kap.

7 §²

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 § *eller att det finns förutsättningar att besluta om sådana bestämmelser och villkor som avses i 24 kap. 10 a §*, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut

¹ Senaste lydelse 2018:1407.

² Senaste lydelse 2011:608.

som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

24 kap.

10 a §

Denna paragraf gäller vid omprövning enligt 10 §, om vattenverksamheten på ett betydande sätt påverkar miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2.

Tillståndsmyndigheten får endast under vissa förutsättningar underlåta att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att vattenverksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte ska riskera att

- 1. skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller*
- 2. medföra 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.*

Ett sådant beslut får fattas om

- 1. det saknas alternativa lösningar,*
- 2. vattenverksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och*
- 3. de åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden vidtas, så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.*

10 b §

Tillståndsmyndigheten får fatta ett beslut med stöd av 10 a § endast efter regeringens tillåtelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 42 a och 42 b §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 a §¹

Länsstyrelserna ska, i god tid före det att verksamhetsutövaren senast ska ha gett in en ansökan om prövning enligt 39 §, samverka kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning.

Samverkan ska ske med de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.

Under samverkan ska de länsstyrelser som är vattenmyndigheter se över klassificeringen av och miljökvalitetsnormerna för de ytvattenförekomster som påverkas av de verksamheter som samverkan avser. Översynen ska särskilt omfatta förutsättningarna för att
a) förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), och
b) besluta om mindre stränga krav enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

42 b §²

Syftet med samverkan enligt 42 a § är att inför de individuella prövningarna av berörda verksamheter sammanställa det underlag som behövs för att

1. alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna förSES med moderna miljövillkor på ett sätt som, i enlighet med 11 kap. 28 § miljöbalken, innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel, *och*

1. alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna förSES med moderna miljövillkor på ett sätt som, i enlighet med 11 kap. 28 § miljöbalken, innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel,

¹ Senaste lydelse 2020:664.

² Senaste lydelse 2020:664.

2. tillgodose krav på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken.

2. tillgodose krav på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken, och

3. de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska kunna

a) bedriva arbetet med klassificering och kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra den nationella planen för moderna miljövillkor, och

b) bedöma om det finns förutsättningar för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen och besluta om mindre stränga krav enligt 4 kap. 10 § samma förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Härigenom föreskrivs i fråga om vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

dels att bilagan ska betecknas bilaga 1,

dels att 4 kap. 6 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 4 kap. 3 a, 3 b, 4 b, 12 a och 13 a §§, och en ny bilaga 2 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 a §

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

1. minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god, eller

2. den sammantagna påverkan på ytvattenförekomsten innebär att ändringen är väsentlig.

3 b §

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

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

1. en produktionsförlust som överskrider riktvärdet för

huvudavrinningsområdet enligt bilaga 2,

2. en nationellt försämrade beredskap

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.

4 b §

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

1. effektivt förbättrar vattenmiljön, med beaktande av att ytvattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad, och

2. inte påverkar kraftproduktionen på ett betydande negativt sätt i den mening som avses i 3 b §.

När god ekologisk potential fastställs för en kraftigt modifierad ytvattenförekomst som avses i första stycket ska, i fråga om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, väljas de åtgärder eller kombinationer av åtgärder som har visats vara effektiva för att uppnå ett tillstånd som motsvarar lätta förändringar jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i ytvattenförekomsten vid maximal ekologisk potential.

6 §

Kvalitetskraven för skyddade områden skall fastställas så att alla normer och mål uppfylls senast den 22 december 2015, om inte annat följer av den lagstiftning enligt

Kvalitetskraven för skyddade områden ska fastställas så att alla normer och mål uppfylls, om inte annat följer av den lagstiftning

vilken de skyddade områdena har fastställts.

enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

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

12 a §

Trots 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken får sådana villkor och bestämmelser som kan beslutas med stöd av 24 kap. 10 a § miljöbalken, beslutas även om det medför eller riskerar att medföra att ett kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm som avser ett skyddat område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken inte kan följas.

13 a §

Om en mark- och miljödomstol har beslutat om sådana bestämmelser och villkor som avses i 12 a §, ska den snarast informera vattenmyndigheten om detta.

14 §¹

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

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

Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,

2. informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025 i fråga om 12 a, 13 a och 14 §§ och i övrigt den 1 januari 2025.

Huvudavrinningsområdesvisa riktvärden för produktionsförlust av vattenkraftsel

Huvudavrinningsområde (HARO)	Riktvärde för förlust av medelårsproduktion (TWh)
Indalsälven	0,196
Dalälven	0,186
Göta älv	0,235
Luleälven	0,151
Ångermanälven	0,015
Umeälven	0,198
Ljusnan	0,061
Skellefteälven	0,029
Ljungan	0,012
Motala ström	0,044
Norrström	0,068
Gideälven	0,013
Nissan	0,013
Lagan	0,060
Ätran	0,017
Helge å	0,027
Gavleån	0,018
Emån	0,019
Viskan	0,016
Rickleån	0,004
Moälven	0,007
Delångersån	0,001
Sammanlagt för avrinningsområden	övriga 0,167

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Svenska kraftnät ska också

1. bygga ut ett transmissionsnät för el i Sverige och förbindelser med elnät i andra länder baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar,

2. svara för tillsyn i frågor om driftsäkerhet hos det nationella elsystemet enligt ellagen (1997:857) och förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet,

3. främja konkurrensen på elmarknaden,

4. främja forskning, utveckling och demonstration av ny teknik av betydelse för verksamheten,

5. bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde,

6. främja dammsäkerheten i landet,

7. bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation, främst på transmissionsnätet, samt upplåta nätkapacitet i dessa,

8. bevaka tillgången på höglastkapacitet i det svenska elsystemet och löpande förmedla information om effekttillgång till marknadens aktörer samt övervaka och utföra bedömningar av resurstillräckligheten i enlighet med artikel 20.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el,

9. inom sitt verksamhetsområde se till att möjligheterna att bygga ut fossilfri elproduktion och nya användningsområden för el tas tillvara i omställningen av elsystemet,

10. inom sitt område inkassera kapacitetsavgifter och betalningar i enlighet med artikel 49 i förordning (EU) 2019/943,

11. även i övrigt inom sitt verksamhetsområde fullgöra uppgifter som följer av förordning (EU) 2019/943,

12. se till att de regelverk och rutiner som affärsverket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag,

12. se till att de regelverk och rutiner som affärsverket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag,

13. vartannat år genomföra och, efter att ha hört Statens energimyndighet, till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom under-sektorn el enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,

¹ Senaste lydelse 2023:577.

14. senast den 31 maj varje år i en särskild rapport till regeringen redovisa

a) hur kraftbalansen under den senaste vintern har upprätthållits,

b) en prognos för kraftbalansen under den kommande vintern, där även omgivande länders exportmöjligheter beaktas för att inkludera en bedömning av hur mycket import Sverige kan räkna med vid topplasttimmen,

c) en bedömning av förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla kraftbalansen, där även omgivande länders exportmöjligheter beaktas för att inkludera en bedömning av hur mycket import Sverige kan räkna med vid topplasttimmen, och

d) vilka informationsinsatser som har riktats till aktörerna på elmarknaden i fråga om kraftbalansen,

15. vartannat år med början 2023 upprätta en tioårig investeringsplan och lämna in planen till Energimarknadsinspektionen,

16. inom sitt verksamhetsområde verka för att de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås, och

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG

a) ta fram underlag enligt artiklarna 7, 10, 14 och 17 i förordningen

b) särskilt samverka med Statens energimyndighet när denna fullgör sina uppgifter i egenskap av behörig myndighet enligt förordningen, i syfte att säkerställa ett effektivt utarbetande och korrekt genomförande av riskberedskapsplaner och att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana.

16. inom sitt verksamhetsområde verka för att de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås,

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG

a) ta fram underlag enligt artiklarna 7, 10, 14 och 17 i förordningen

b) särskilt samverka med Statens energimyndighet när denna fullgör sina uppgifter i egenskap av behörig myndighet enligt förordningen, i syfte att säkerställa ett effektivt utarbetande och korrekt genomförande av riskberedskapsplaner och att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och

18. bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i arbetet med klassificering och fastställandet av kvalitetskrav i sådana ytvattenförekomster där vattnets status påverkas av vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Statens energimyndighet ska inom sitt verksamhetsområde

1. verka för att de energi- och klimatpolitiska målen samt målen för forskning och innovation inom energiområdet som riksdagen antagit uppnås,

2. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt uppnås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

3. bidra i arbetet med omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem och verka för en ökad tillförsel och användning av fossila energikällor och för en effektivare energianvändning,

4. bidra i arbetet med omställningen av elsystemet som även kan möjliggöra för nya användningsområden av el,

5. medverka i det arbete som regeringen bedriver inom Europeiska unionen och internationellt för begränsad klimatpåverkan och bidra med expertkunskap och underlag, tidigt göra konsekvensanalyser, bistå Regeringskansliet med att tillvarata Sveriges intressen i de internationella klimat- och energifonder som Sverige deltar i samt tillsammans med Naturvårdsverket delta i arbetet med att genomföra och föreslå förbättringar av Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter samt löpande informera verksamhetsutövare och allmänheten om systemet,

6. genomföra internationella klimatinvesteringar genom att delta i och förvärva certifierade utsläppsenheter från projekt och program i utvecklingsländer för att bidra till att Sveriges internationella åtaganden och nationella mål inom klimatområdet uppnås samt för att bidra till att mekanismer för internationell utsläppshandel och klimatfinansiering utvecklas,

7. främja forskning och innovation i form av en strategiskt utformad samlad insats som spänner över hela innovationssystemet, i nära samverkan med, och som komplement till, övriga energipolitiska insatser och andra styrmedel som syftar till att nå klimat- och energimål samt energirelaterade miljöpolitiska mål,

8. främja kommersialisering av forskningsresultat och spridning av nya produkter, processer och tjänster,

9. integrera ett jämställdhetsperspektiv i myndighetens verksamhet och främja jämställdhet vid fördelning av medel för forsknings- och innovationsverksamhet,

¹ Senaste lydelse SFS 2023:513.

10. verka för att ett köns- och genusperspektiv inkluderas i den forsknings- och innovationsverksamhet som myndigheten finansierar, när det är tillämpligt,

11. bevaka och analysera energimarknadernas och energisystemets utveckling och deras inverkan på och betydelse för miljö och klimat samt näringslivets konkurrenskraft och den ekonomiska tillväxten,

12. skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad, höja kunskapen om vindkraftens egenskaper och möjligheter samt dess roll i samhällsutvecklingen och bidra till en ökad förståelse och dialog för att skapa möjligheter till ökad samexistens mellan vindkraft och andra samhällsintressen,

13. planera, samordna och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi,

14. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet med utgångspunkt i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och i enlighet med prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft,

15. underlätta och delta i genomförandet av riskkapitalsatsningen inom ramen för det nationella regionalfondsprogrammet,

16. följa den internationella utvecklingen och främja svenskt deltagande i internationellt samarbete,

17. se till att regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag,

18. beakta konsumentaspekter vid myndighetens testverksamhet för energieffektiva produkter, *och*

19. ansvara för vägledning och information.

18. beakta konsumentaspekter vid myndighetens testverksamhet för energieffektiva produkter,

19. ansvara för vägledning och information, *och*

20. bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i arbetet med klassificering och fastställandet av kvalitetskrav i sådana ytvattenförekomster där vattnets status påverkas av vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:872) om vattendelegationer

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Vattendelegationen ska bestå av högst *elva* ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid.

Vattendelegationen ska bestå av högst *tolv* ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid.

Delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Ärendet

Den energipolitiska överenskommelsen från 2016 låg till grund för införandet av ett nytt regelverk för omprövning av vattenkraftverk och dammar för produktion av vattenkraftsel (prop. 2017/18:243). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019. En av de ändringar som beslutades som en del i genomförandet av den energipolitiska överenskommelsen var att 11 kap. 27 § miljöbalken infördes. Av paragrafen följer att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Vidare framgår att det med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i ett tillstånd som inte är äldre än 40 år. Tidpunkten för när en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor senast ska ha getts in till prövningsmyndigheten framgår av bilagan till förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

En av de huvudsakliga utgångspunkterna i det tidigare lagstiftningsärendet var att ta omhand den kritik som Europeiska kommissionen riktat mot Sveriges genomförande av de krav som följer av det s.k. ramdirektivet för vatten, dvs Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Kommissionen drev sedan 2007 ett överträdelseärende mot Sverige i frågan, överträdelsennummer 2007/2239. I fråga om tillståndsförfarandet för verksamheter som påverkar en vattenförekomst status hade kommissionen fört fram att så länge den svenska lagen inte innebär en sådan bindande verkan av miljömålen som krävs enligt artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten kan lagstiftningen inte utgöra ett korrekt genomförande av EU-lagstiftningen. Kommissionens kritik riktades särskilt mot att det verkade finnas många vattenkraftsanläggningar för vilka tillstånd ha utfärdats tidigare, men som inte tar hänsyn till den nya situation som skapats genom direktivet (prop. 2017/18:243 s. 69 ff.). Efter införandet av ett nytt regelverk för omprövning av vattenkraftverk och dammar för produktion av vattenkraftsel, där lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019 beslutade kommissionen att avsluta överträdelseärendet.

Mot bakgrund av den förändrade situationen på elmarknaden och behovet av att säkra ett robust energisystem som förmår att snabbt svara upp mot förändrade behov beslutade regeringen i januari 2023, genom ändringar i bilagan till förordningen om vattenverksamheter, att flytta fram tidpunkten för när en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor senast ska ha getts in med ett år för samtliga prövningsgrupper där tiden för att ge in en ansökan ännu inte hade passerats. Syftet med förordningsändringen var att medge tid för att kartlägga effekterna på elsystemet av dittills genomförda omprövningar och att se över och genomföra eventuella ändringar av systemet för prövning av moderna miljövillkor. Regeringen har därefter vid tre tillfällen, i december 2023, i

mars 2024 och i maj 2024, beslutat att ytterligare flytta fram tidpunkten för när en ansökan senast ska ha getts in. Besluten föranleddes av behovet att slutföra arbetet med att ta fram de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att förbättra omprövningsprocessen och förse vattenkraften med moderna miljövillkor på ett ordnat och rättssäkert sätt.

Förslagen i promemorian syftar till att säkerställa att berörda verksamheter prövas mot rätt kravnivå och att det utrymme EU-rätten ger att vid miljöanpassning av verksamheterna säkra en fortsatt effektiv tillgång till vattenkraftsel används fullt ut. Förslagen syftar vidare till genomförande av de ändringar som bedöms behövas med anledning av riksdagens tillkännagivanden med bäring på vattenförvaltningen och den nationella planen för moderna miljövillkor (bet. 2019/20:NU14, rskr. 2019/20:221, punkt 6; bet. 2021/22:MJU5, rskr. 2021/22:2; bet. 2021/22:CU33, rskr. 2021/22:192); bet. 2021/22:NU15, rskr. 2021/22:214, punkt 13; och bet. 2021/22:CU13, rskr. 2021/22:262, punkt 5).

Promemorian har i stor utsträckning utarbetats med utgångspunkt i myndigheternas redovisningar av följande regeringsuppdrag.

- Uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor (dnr M2022/01242).
- Uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten om översyn av förutsättningarna för normsättning av ytvatten (dnr M2022/01804).
- Uppdrag till Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra m.m. (dnr KN2023/02319).
- Uppdrag till länsstyrelserna i regleringsbrev för budgetåret 2023 om att förtydliga syftet med samverkan m.m. (dnr Fi2023/02050).

3 Vattenkraftens betydelse och miljöpåverkan

3.1 Vattenkraftens roll i det svenska elsystemet

Vattenkraften har en mycket viktig roll i det svenska elsystemet. Dess lokalisering har varit utgångspunkten för uppbyggnaden av transmissionsnätet i Sverige. Den har påverkat förutsättningarna för introduktionen och utformningen av annan kraftproduktion och även utvecklingen av elmarknaden.

Vattenkraften har en särställning i Sveriges elförsörjning genom sin förmåga till energilagring och reglerbar elproduktion. Den har en stor förmåga att snabbt anpassa sin produktion till ett varierande behov för att

upprätthålla effektbalansen och driftsäkerheten i elsystemet, både genom att leverera stödtjänster och genom den planerbara produktion som en synkron generator tillsammans med lagringen i vattenmagasin möjliggör. Vattenkraften är unik vad gäller möjligheten att lagra stora energimängder och kunna reglera elproduktionen utifrån efterfrågan och ett varierande utbud från andra energislag under längre tidsperioder. Den befintliga vattenkraftens regler- och produktionsförmågor behöver bevaras och utvecklas och vattenkraftens unika förmågor behöver tas till vara i så stor utsträckning som möjligt.

Lagringskapaciteten för svensk vattenkraft är vid 100 procents fyllnadsgrad cirka 34 terawattimmar (TWh) elproduktion. Vattenkraften är starkt beroende av vattentillgången och har historiskt varierat mellan strax över 50 TWh ett torrt år till närmare 80 TWh ett våtår. Stora delar av vattenkraftproduktionen bidrar med bland annat balansering av elsystemet. Produktion vid dessa vattenkraftverk kan följa variationerna i både efterfrågan på el och variationerna i elproduktion från andra energislag.

Ett fortsatt effektivt nyttjande av vattenkraften kommer att vara avgörande för att Sverige ska klara sina klimatmål och genomföra elektrifieringen. Enligt rapporten Klimatpåverkningarnas inverkan på vattenkraftens produktions- och reglerförmåga bedöms vattenkraftens produktion i tio olika svenska älvar kunna öka med 2,8–4,5 TWh per år i nuvarande läge, baserat på olika simuleringar utifrån 1, 2 och 3 graders ökad medeltemperatur, se Energiforsks rapport 2023:924.

För att möta det behovet analyserar flera företag förutsättningarna för att höja effekten vid befintliga vattenkraftverk. Erfarenheten visar att det vid renovering och restaurering av vattenkraftverk även kan finnas möjligheter att förbättra produktionskapaciteten, till exempel genom byte till moderna och mer effektiva turbiner. Flera tillstånd till effekthöjande åtgärder i befintliga vattenkraftsanläggningar har lämnats sedan möjligheten till ändringstillstånd infördes 2019, bland annat i Skellefteälven och Umeälven.

Flera av vattenkraftsanläggningarna i Sverige har stor betydelse för elberedskapen. I ett alltmer elektrifierat samhälle behövs ett robust elsystem där leveransen av el till kunderna kan tryggas. Elsystemets försörjningstrygghet bör även omfatta tillräcklig regional förmåga till ö-drift samt kapacitet för att snabbt återställa systemet efter störning.

3.2 Vattenkraften leder till fysisk påverkan i vattenmiljön

Anläggandet och driften av vattenkraftverk och regleringsdammar medför direkta och indirekta effekter i vattenmiljön. Fragmentering av vattendrag, uttraderande av landbiotoper genom överdämning och torrläggning av forsar och strömfåror har stor påverkan på landskapsbildningen, den fysiska miljön, biodiversiteten och på berörda ekosystem. Barriäreffekter innebär att djurs rörelser försvåras, inte minst vad gäller migrerande fiskarter som exempelvis lax och ål. De hindras såväl upp- som nedströms i systemet och även nedströmstransport av andra organismer försvåras eller

omöjliggörs. Även enstaka hinder i ett system kan förändra systemets struktur och funktion med risk för att vissa arter helt slås ut.

Regleringen av vattnet och driften av kraftverk innebär ändrade flödesmönster och vattennivåer. Totalt sett leder detta till konsekvenser lokalt i anslutning till anläggningarna, men också på vattensystemnivå där mer storskaliga processer förändras. Strömsträckor av hög kvalitet har på många ställen blivit en bristvara. Fysisk påverkan försämrar även ekosystemens förmåga att motverka negativa effekter av ett förändrat klimat såsom ökad nederbörd, översvämningar och torka. Vattenkraftverk och dammar har även påverkan på människors boende- och livsmiljö samt turism, bland annat när det gäller estetiska värden och möjligheten till rekreationsaktiviteter som exempelvis fritidsfiske.

Fysisk påverkan från vattenkraftverk och dammar är ett av de stora hindren för att nå det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Fysisk påverkan utgör även ett problem i förhållande till förutsättningarna att nå Sveriges EU-rättsliga åtaganden vad gäller de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

Om uppställda mål och åtaganden ska nås och strömmande vatten och fiskvandringssvågar ska återskapas med hänsyn till elproduktionen, behöver påverkade vattenmiljöer restaureras och återställas bland annat genom miljöanpassning av anläggningar och anpassning av drift av befintliga vattenkraftverk och dammar.

4 Omprövning för moderna miljövillkor

Av 11 kap. 27 § miljöbalken följer att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i ett tillstånd som inte är äldre än 40 år. I anslutning till ikraftträdandet av denna paragraf infördes en skyldighet för berörda myndigheter att vid klassificering av vattenförekomster och beslut om miljökvalitetsnormer för dessa vatten fullt ut utnyttja det utrymme för undantag från den generella kravnivån, inklusive att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade, som EU-rätten medger, se prop. 2017/18:243, s. 148 ff.

Trots kraven på moderna miljövillkor i 11 kap. 27 § miljöbalken, som trädde i kraft 1 januari 2019, får en verksamhet bedrivas till dess prövningen är klar om verksamheten omfattas av en nationell plan för moderna miljövillkor enligt föreskrifter som regeringen meddelar och om verksamhetsutövaren inte är försenad med att ansöka om prövning enligt planen.

Regeringen beslutade den 25 juni 2020 om en nationell plan för prövning för moderna miljövillkor (M2019/01769). Samma dag beslutade regeringen, genom en ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, att reglera den tid då en verksamhetsutövare senast

ska ha ansökt om omprövning av sitt tillstånd till vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel för att inte vara försenad med sin ansökan. Förordningsändringen innebar att skyldigheten för de verksamhetsutövare som ännu inte har moderna miljövillkor för sin verksamhet att ansöka om prövning för sådana villkor sköts framåt i tiden till som längst den 1 september 2036.

Av 11 kap. 28 § miljöbalken framgår att den nationella planen ska ge en nationell helhetssyn i frågan om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. I förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter regleras hur myndigheternas arbete med att ta fram det underlag som ska ligga till grund för regeringens beslut om en nationell plan ska genomföras, samt vilka krav som ska ställas på underlaget.

Den nationella planen ska vägleda de berörda myndigheterna och syftar till att den nationella helhetssynen ska få verkan i de enskilda prövningarna. Det betyder bland annat att när verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor behöver prövningarna genomföras på ett sätt som ger förutsättningar för att ta hänsyn till planens avvägningar.

5 En väsentligt ändrad fysisk karaktär

Förslag: En vattenförekomst som påverkas av en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär när minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre än god status eller när den sammantagna påverkan på vattenförekomsten innebär en väsentlig fysisk ändring.

Skälen för förslaget: En förutsättning för att kunna förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad är att den genom mänsklig verksamhet fått en väsentligt ändrad fysisk karaktär, se artikel 2.9 ramdirektivet för vatten. I direktivet preciseras inte närmare när en vattenförekomsts fysiska karaktär ska anses ha ändrats på ett väsentligt sätt, utan den frågan har överlåtits till tillämparen. I den EU-gemensamma vägledningen för genomförandet av ramdirektivet för vatten anges att det är uppenbart att en vattenförekomst har en väsentlig ändrad fysisk karaktär när både hydrologin och morfologin är väsentligt ändrad, se CIS Guidance Document No.4, Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies (2003), s. 13 och 30 ff. och CIS Guidance Document No. 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019), s. 21f. Med morfologi avses här den fysiska formen hos vattenförekomsten, till exempel djupförhållanden. Av vägledningen framgår vidare att en vattenförekomst även, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, kan anses ha en väsentligt ändrad karaktär när endast morfologin eller endast hydrologin är väsentligt förändrad. Vad som i detta sammanhang avses med förutsättningar i det enskilda fallet preciseras inte närmare i vägledningen.

Av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) följer ett krav på att de vattenförekomster som uppfyller förutsättningarna för att kunna klassificeras som kraftigt modifierade ska förklaras som kraftigt modifierade. Kravet infördes 2018 men ännu finns ett antal förekomster där den nödvändiga bedömningen för en ändrad klassificering inte hunnit genomföras. Det behöver säkerställas att alla vattenförekomster som är väsentligt fysiskt ändrade till följd av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel genomgår de bedömningar som behövs för att avgöra om de kan förklaras som kraftigt modifierade före det att tillstånden till verksamheterna omprövas för bestämmande av moderna miljövillkor. Därför bör det på förordningsnivå förtydligas under vilka omständigheter en vattenförekomst ska anses ha en väsentlig ändrad fysisk karaktär. Förtydligandet bör formuleras på ett sådant sätt att det innebär att möjligheten att förklara ett vatten som kraftigt modifierat används fullt ut. En vattenförekomst som fysiskt påverkats av en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel bör alltid anses ha en fysiskt ändrad karaktär när minst två av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (hydrologisk regim, morfologiskt tillstånd och konnektivitet) kan antas ha sämre status än god. Även i de fall då den sammantagna påverkan är så stor att det är fråga om en väsentlig fysisk ändring av vattenförekomsten, bör en vattenförekomst anses ha en väsentligt ändrad fysisk karaktär.

6 Betydande negativ påverkan på kraftproduktionen

Förslag: En vattenförekomst som har en väsentligt ändrad fysisk karaktär till följd av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska förklaras som kraftigt modifierad när de åtgärder för förbättringar av vattenmiljön som behövs för att nå god ekologisk status skulle medföra en betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Vid bedömningen av om det föreligger risk för en sådan betydande negativ påverkan ska särskild vikt fästas vid riskerna för överskridande av det s.k. HARO-värdet, en nationellt försämrad elberedskap, samt en försämring av reglerförmågan i kraftverk som är särskilt viktiga för reglerförmågan på nationell nivå (reglerbidragsklass 1 och 2).

Skälen för förslaget: En vattenförekomst vars fysiska karaktär är väsentligt ändrad till följd av mänsklig verksamhet ska enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen förklaras som kraftigt modifierad om de hydromorfologiska förändringar som krävs för att uppnå god ekologisk status kan antas medföra betydande negativ påverkan på de verksamheter och funktioner som räknas upp i paragrafen. Detta gäller dock inte om nyttan med den väsentligt ändrade fysiska karaktären, utan orimliga kostnader, kan uppnås på något annat sätt som är betydligt bättre för miljön.

Av 11 kap. 28 § miljöbalken framgår att det ska finnas en nationell plan för de omprövningar för moderna miljövillkor som behöver genomföras för att säkerställa att samtliga vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel har moderna miljövillkor. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att berörda verksamheter ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Regeringen beslutade en sådan plan den 25 juni 2020 (dnr M2019/01769/Nm). I planen anges att en produktionsförlust om 1,5 TWh till följd av miljöförbättrande åtgärder kan utgöra gränsen för vad som kan anses vara betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Riktvärdet har i planen brutits ner och preciserats på huvudavrinningsområdesnivå genom så kallade HARO-värden. I planen anges vidare att reglerförmågan i de kraftverk som bidrar med mest reglerbidrag (reglerbidragsklass 1) påverkas så lite som möjligt.

Den nationella planens uttalande 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. För vattenförekomster vars fysiska karaktär är väsentligt ändrade till följd av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel bör det därför i förordning förtydligas att en sådan vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad när de miljöförbättrande åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status skulle medföra en betydande negativ på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. En sådan risk bör anses föreligga i de fall de miljöförbättrande åtgärderna som krävs för att uppnå god ekologisk status skulle kunna medföra en produktionsförlust som överskrider riktvärdet för huvudavrinningsområdet. Riktvärdena för respektive huvudavrinningsområde bör framgå av författning. Ändringen får till följd 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 riktvärdet för produktionsförlust på 1,5 TWh.

I tillägg till behovet av att särskilt beakta risken för produktionsförluster vid bedömning av betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel behöver även särskild uppmärksamhet fästas vid risken för en försämrad elberedskap på nationell nivå. Med elberedskap avses beredskap att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Det är av stor vikt att berörda anläggningars förmåga att bidra till en fortsatt god elberedskap i samhället inte äventyras och denna förmåga bör därför, på motsvarande sätt som för produktionsförluster som riskerar överskrida en viss nivå, lyftas fram som den del av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel som särskilt ska beaktas vid bedömningen

I Statens energimyndighets, Affärsverket svenska kraftnäts och Havs- och vattenmyndighetens gemensamma rapport ”Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet”, ER 2016:11, har en klassificering gjorts av Sveriges vattenkraftverk utifrån dess betydelse för reglerförmågan på nationell nivå. De viktigaste vattenkraftverken är enligt rapporten de som bidrar med minst 0,01 procent av vattenkraftens totala reglerförmåga i Sverige (reglerbidragsklass 1 och 2). I reglerbidragsklass

1 ingår de kraftverk som var för sig bidrar med minst 0,03 procent och i reglerbidragsklass 2 ingår de kraftverk som bidrar med minst 0,01 men mindre än 0,03 procent av vattenkraftens reglerförmåga på nationell nivå. Övriga vattenkraftverk, som var för sig bidrar med mindre än 0,01 procent av vattenkraftens reglerförmåga, ingår i reglerbidragsklass 3. Av rapporten framgår att myndigheterna ser det som särskilt angeläget att värna reglerförmågan vid kraftverk som ingår i reglerbidragsklass 1 och i många fall även i reglerbidragsklass 2. På motsvarande sätt som vid risk för produktionsförluster som överskrider de s.k. HARO-värdena bör det vid bedömning av om det finns förutsättningar att förklara ett vatten som kraftigt modifierat fästas särskild vikt vid risk för negativ påverka på reglerförmågan vid sådana verk. Även detta kriterium bör framgå direkt av förordningen.

7 Fastställandet av god ekologisk potential

Förslag: Det ska vid bestämmande av den kvalitet vattnet i en vattenförekomst ska ha inte ställas längre gående krav på miljöanpassning av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel än vad EU-rätten kräver.

Tillvägagångssättet vid bestämmande av maximal ekologisk potential och god ekologisk potential för ett vatten som förklarats som kraftigt modifierat med avseende på lagring av vatten för kraftproduktion ska regleras på förordningsnivå. Åtgärder för att uppnå god ekologisk potential ska effektivt förbättra vattenmiljön och får inte medföra en betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Skälen för förslaget

EU-gemensam metod för fastställande av god ekologisk potential

Ytvattenförekomster som har förklarats som kraftigt modifierade ska som huvudregel uppnå kvalitetskravet god ekologisk potential, se artikel 4.1.c) iii) i ramdirektivet för vatten. God ekologisk potential fastställs med utgångspunkt i referensförhållandet för kraftigt modifierade vattenförekomster, maximal ekologisk potential, se de normativa definitionerna i bilaga V, avsnitt 1.2.5 i nyssnämnda direktiv. I den EU-gemensamma vägledningen för tillämpningen av ramdirektivet för vatten beskrivs två metoder för att fastställa god ekologisk potential, referensmetoden och åtgärdsmetoden, se CIS Guidance Document No. 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019), s 25f. Enligt båda metoderna ska, i ett inledande steg, miljöförbättrande åtgärder för att uppnå maximal ekologisk potential identifieras. Dessa åtgärder ska enligt vägledningen vara ekologiskt effektiva, relevanta med hänsyn till vattenförekomstens fysiskt ändrade karaktär och säkerställa att förhållandena i praktiken ligger närmast ett ekologiskt oförändrat tillstånd ("best approximation to ecological continuum" i den engelska versionen).

Åtgärder som endast resulterar i ”lätta förändringar” av de biologiska förhållandena som råder vid maximal ekologisk potential ska inte ingå i det urval av åtgärder som ska anses leda till att god ekologisk potential uppnås. Innebörden av detta är att övriga åtgärder ska finnas med inför den efterföljande bedömningen av hur god ekologisk potential ska formuleras, inte att dessa åtgärder faktiskt ska krävas. Av den EU-gemensamma vägledningen, CIS Guidance Document No. 37 (2019), s. 43, framgår att endast åtgärder som är ekologiskt effektiva och som inte antas medföra en betydande negativ påverkan på den verksamhet som är anledningen till att vattenförekomsten förklarats som kraftigt modifierad, ska ligga till grund för fastställandet av god ekologisk potential.

Innebörden av maximal ekologisk potential och god ekologisk potential tydliggörs

Den närmare innebörden av maximal ekologisk potential och god ekologisk potential vid bestämmande av den kravnivå som ska gälla för den enskilda vattenförekomsten kan uppfattas som otydlig. Det finns ett värde i att tydliggöra termerna för berörda aktörer genom en bindande reglering. Mot bakgrund av detta, och i syfte att undvika att åtgärdsförslag med osäker effekt läggs till grund för fastställandet av god ekologisk potential, bör det i förordning tydliggöras att enbart åtgärder som visats vara effektiva för att förbättra vattenmiljön kan komma i fråga vid fastställande av god potential. Enligt den EU-gemensamma vägledningen bör det vid brist på biologiska utvärderingsmetoder och underlagsdata antas en försiktighet genom att fler åtgärder övervägs tills det finns tillräckligt med bevis för att utesluta åtgärder från god ekologisk potential, se CIS Guidance Document No. 37 (2019), s. 29. Genom förslaget säkerställs, så långt det är möjligt, att god ekologisk potential fastställs i enlighet med de normativa definitionerna i bilaga V till ramdirektivet för vatten samt följer de metoder som beskrivs i relevanta EU-gemensamma vägledningar. Åtgärder som inte medför en tillräckligt stor och bevisad nytta ska inte ingå i normen god ekologisk potential. Det säkerställs även, så långt det är möjligt, att de åtgärdsförslag som ligger till grund för fastställandet av god ekologisk potential inte påverkar vattenkraften mer än vad som är nödvändigt för att miljöanpassa vattenkraften till EU-rätts krav.

8 Utformningen av kvalitetskrav för Natura 2000-områden

Förslag: 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.

Vattenförvaltningsförordningens bestämmelse om när ett kvalitetskrav för ett skyddat område senast ska vara uppfyllt ändras redaktionellt

på så sätt att den nu passerade tidpunkten, den 22 december 2015, tas bort.

Skälen för förslaget: Kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm för vatten ska ange den kvalitet på vattenmiljön som ska uppnås inom de datum som anges i artikel 4 i ramdirektivet för vatten. För skyddade områden, såsom bland annat Natura 2000-områden och områden för skydd av dricksvatten, gäller dessutom att kvalitetskraven ska fastställas så att överensstämmelse uppnås med de mål och normer som gäller för de skyddade områdena, se artikel 4. 1 c) i ramdirektivet för vatten. Artikel 6 genomförs genom 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Av detta följer att det kan bli nödvändigt att fastställa ytterligare kvalitetskrav som kompletterar de krav som följer av ramdirektivet för vatten för att uppnå de kvalitetskrav som gäller för ett skyddat område. Om de kvalitetskrav som följer av ramdirektivet för vatten tillgodoser de krav som gäller för ett skyddat område, behöver miljökvalitetsnormen inte kompletteras med ytterligare krav.

Kvalitetskraven för ett vatten som utgör en del av eller påverkar vattenmiljön i ett Natura 2000-område (eller ett annat skyddat område) ska ange den kvalitet (de särskilda strukturer och funktioner) som vattenmiljön behöver ha för att berörda arter och livsmiljöer ska anses ha en gynnsam bevarandestatus. Vilka specifika åtgärder som behöver vidtas för att en verksamhet ska utformas och drivas på ett sätt som är förenligt med bevarandemålen för berört Natura 2000-område bestäms först när den enskilda verksamheten prövas, till exempel i samband med tillståndsprövning. Om en miljökvalitetsnorm utformats på ett alltför ”villkorsliknande” sätt riskerar det medföra att val av teknisk lösning i praktiken är avgjord redan innan den enskilda prövningen inletts.

För att säkerställa att en verksamhet prövas mot rätt kravnivå, där samtliga för verksamheten relevanta miljöanpassande åtgärder som innebär ett uppnående den kvalitet vattnet som lägst ska ha kan övervägas i den enskilda prövningen, bör 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen förtydligas. Det kan lämpligen ske genom att det i paragrafen uttryckligen anges att kvalitetskrav till skydd för 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 som ett Natura 2000-område. Genom ett sådant förtydligande säkerställs, så långt det är möjligt, att åtgärdskrav för enskilda verksamheter som motiveras av skyddet för Natura 2000-områden inte går längre än vad EU-rätten kräver och att påverkan på vattenkraftens förmågor i elsystemet därmed inte blir större än vad som följer av Sveriges åtagande enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Det kan övervägas om motsvarande förtydligande bör göras även i förhållande till övriga skyddade områden. Det har inte funnits utrymme att hantera denna bredare fråga inom ramen för denna promemoria.

Ett förtydligande av hur särskilda krav för Natura 2000-områden ska formuleras har betydelse inte bara för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel, utan för alla verksamheter och åtgärder som påverkar

eller riskerar att påverka vattenmiljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Genom att kvalitetskraven sätts på ”rätt nivå” i förhållande till vad art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet kräver minimeras också risken för att enskilda verksamheter av annan typ än vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel, t.ex. verksamheter med höga kulturhistoriska värden, åläggs krav på utsläppsbegränsningar och andra miljöanpassningsåtgärder som går längre än vad EU-rätten kräver.

4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen bör i anslutning till här föreslagen ändring även justeras redaktionellt och den nu passerade tidpunkten, den 22 december 2015, för när kvalitetskraven för skyddade områden senast skulle ha uppnåtts tas bort.

9 Undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet

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

Förslag: Tillståndsmyndigheten ska vid en omprövning för moderna miljövillkor ha möjlighet att besluta om bestämmelser och villkor som inte uppfyller de krav som följer av huvudregeln i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet när förutsättningarna för undantag från direktivens krav är uppfyllda. Sådana bestämmelser och villkor ska endast kunna beslutas efter regeringens tillåtelse.

Skälen för förslaget: De bindande miljömålen för enskilda vattenförekomster som följer av ramdirektivet för vatten gäller parallellt med de mål som gäller för EU:s övriga miljölagstiftning, bland annat Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet, såsom den tolkats av EU-domstolen bl.a. i domen Waddenzee, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, följer att verksamheter och åtgärder (i direktivet används begreppet ”projekt”) som på ett betydande sätt kan påverka vattenmiljön i ett Natura 2000-område endast får tillåtas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter och åtgärder inte kan skada området. Ett Natura 2000-område kan inrättas med stöd av art- och habitatdirektivet eller fågeldirektivet. Bedömningen utgår ifrån den påverkan som verksamheten eller åtgärden har efter att skyddsåtgärder och försiktighetsmått har vidtagits och iakttagits.

Under vissa förutsättningar får verksamheter och åtgärder som riskerar att skada ett Natura 2000-område ändå tillåtas. Av artikel 6.4 följer att verksamheter och åtgärder som inte uppfyller kraven i artikel 6.3 får

tillåtas om alternativa lösningar saknas, verksamheten eller åtgärden behöver genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och kompensationsåtgärder vidtas så att syftet med att skyddet av det berörda Natura 2000-området ändå kan tillgodoses. Samtliga förutsättningarna måste vara uppfyllda för att undantaget ska vara tillämpligt. Artikel 6.4 är, när det är fråga om prövning för ett nytt tillstånd, införlivad genom 7 kap. 29 § miljöbalken.

Artiklarna 6.3 och 6.4 gäller även för befintliga verksamheter som enligt nationell lagstiftning är skyldiga att genomgå en ny miljöprövning för sin fortsatta drift, se bland annat EU-domstolens avgöranden Waddenzee, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 och AquaPri, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864.

I 24 kap. 10 § miljöbalken anges ramarna för omprövningen för moderna miljövillkor. Av bestämmelsen följer att mark- och miljödomstolen är skyldig att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska hindra att de krav som följer av EU-rätten kan följas eller, om detta inte är möjligt, återkalla tillståndet. Art- och habitatdirektivet är en av de EU-rättsakter som innehåller krav som påverkar vilka bestämmelser och villkor som kan behöva beslutas vid en omprövning för moderna miljövillkor, se prop. 2017/18:243, s. 221.

Enligt 7 kap. 29 § miljöbalken finns en möjlighet för prövningsmyndigheten att, under vissa förutsättningar och efter regeringens tillåtelse, lämna tillstånd till verksamheter eller åtgärder som riskerar att skada ett Natura 2000-område. Bestämmelserna till skydd för Natura 2000-områden i 7 kap. 28 a–29 b §§ utgår ifrån att det är fråga om en ny verksamhet eller åtgärd, eller ändring av en sådan, och att verksamhetsutövaren till följd av verksamhetens möjliga påverkan på ett Natura 2000-område är skyldig att söka tillstånd. Bestämmelserna är däremot inte tillämpliga när det är endast fråga om att ompröva ett tillstånd för en befintlig verksamhet. Detta innebär att det i dag saknas en bestämmelse i miljöbalken som tillåter att undantaget från kraven i art- och habitatdirektivet får tillämpas inom ramen för en ansökan om omprövning av ett tillstånd.

För att säkerställa att det vid omprövning för moderna miljövillkor ska vara möjligt att utnyttja den möjlighet till undantag som medges i art- och habitatdirektivet behöver det införas en bestämmelse som anger att mark- och miljödomstolen får meddela bestämmelser och villkor som inte når upp till kraven enligt art- och habitatdirektivet när förutsättningarna för undantag är uppfyllda. Bestämmelser och villkor som medför att en verksamhet riskerar att skada ett Natura 2000-område bör, med hänsyn till de stränga förutsättningarna för att få tillåta en verksamhet som kan skada ett Natura 2000-område (alternativt ska saknas, tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse ska föreligga och kompensationsåtgärder måste vidtas), endast få beslutas efter regeringens tillåtelse, jmf. prop. 2000/01:111 s. 70.

9.2 Förfaranderegler

Förslag: Mark- och miljödomstolen ska överlämna en fråga om tillåtelse att besluta om bestämmelser och villkor som avviker från Natura 2000-kraven till regeringens avgörande tillsammans med domstolens yttrande. Överlämnade ska ske om domstolen bedömer att det med stöd av 24 kap. 10 a § miljöbalken finns förutsättningar att meddela undantag från Natura 2000-kraven.

Skälen för förslaget: I föregående avsnitt föreslås att tillståndsmyndigheten i vissa fall inte får besluta om bestämmelser och villkor utan regeringens tillåtelse, vilket regleras i 24 kap. 10 a § miljöbalken. Med anledning av det behöver en följdändring göras i 21 kap. 7 § som rör mark- och miljödomstolens skyldighet att med eget yttrande överlämna en fråga som kräver regeringens tillåtelse till regeringen för avgörande. Ett tillägg bör göras i paragrafen så att bestämmelsen även gäller den regeringsprövning som avses i 24 kap. 10 a §. Ett överlämnande bör ske om domstolen bedömer att det finns förutsättningar att besluta om bestämmelser och villkor enligt nämnda bestämmelse.

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

Förslag: Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet att vid prövning av ett nytt tillstånd och vid omprövning av ett tidigare meddelat tillstånd besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra en otillåten försämring av vattenmiljön eller äventyra möjligheterna att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Skälen för förslaget: Enligt 5 kap. 6 § miljöbalken får regeringen föreskriva om undantag från förbuden i 4 § första stycket mot att tillåta att det påbörjas en verksamhet eller åtgärd som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller att möjligheterna att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm äventyras. En verksamhet eller åtgärd får inte heller ändras om ändringen medför en sådan försämring eller ett sådant äventyr av vattenmiljön. Bemyndigandet att föreskriva om undantag säkerställer att de möjligheter som ramdirektivet för vatten medger att förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller att besluta om undantag från den generella kravnivån på vattnets kvalitet kan användas fullt ut i förhållande till en ny eller ändrad verksamhet. Motsvarande börgälla även vid omprövning av tillstånd till befintliga verksamheter och vid meddelande av nya tillstånd för sådana verksamheter. Bemyndigandet att föreskriva om undantag i 5 kap. 6 § bör därför utvidgas så att det omfattar omprövningsfallen.

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

Förslag: Efter att regeringen lämnat sin tillåtelse ska en omprövning för moderna miljö villkor kunna resultera i ett beslut om bestämmelser och villkor som innebär att ett kvalitetskrav i en miljö kvalitetsnorm till skydd för Natura 2000-område inte kan följas. När en mark- och miljö domstol har beslutat om sådana bestämmelser och villkor ska domstolen snarast underrätta vattenmyndigheten om detta. Vattenmyndigheten ska därefter fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som bestämmelserna och villkoren föranleder.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 4.1.c) i ramdirektivet för vatten ska EU:s medlemsstater när de genomför de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna åstadkomma överensstämmelse med de mål och normer för skyddade områden som följer av EU:s övriga miljölagstiftning. Med skyddade områden avses enligt bilaga IV till ramdirektivet för vatten bland annat Natura 2000-områden. Av artikel 4.2 i ramdirektivet för vatten följer vidare att det strängaste målet ska gälla när en vattenförekomst berörs av fler än ett av målen för EU:s miljölagstiftning. Så kan vara fallet när en vattenförekomst samtidigt berörs av miljömålen i ramdirektivet för vatten och bevarandemålen i art- och habitatdirektivet genom att vattenförekomsten ingår i ett Natura 2000-område. I EU-kommissionens vägledning om kraven för vattenkraft med anknytning till EU:s naturvårdslagstiftning från 2018 anges som exempel att det för ett Natura 2000-område kan vara nödvändigt att reglera överfiske om det behövs för att uppnå bevarandemålen, även om detta inte är nödvändigt för att uppnå god ekologisk status enligt ramdirektivet för vatten (s. 10).

Vidare följer av artikel 4.8 i ramdirektivet för vatten att medlemsstaterna är skyldiga att se till att tillämpningen av direktivets bestämmelser om kraftigt modifierade och konstgjorda vatten (artikel 4.3) och undantag från miljömålen (artiklarna 4.4, 4.5, 4.6 och 4.7) är förenlig med genomförandet av EU:s övriga miljölagstiftning. Detta innebär att beslut om att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller att fastställa mindre stränga kvalitetskrav inte får äventyra möjligheterna att uppnå bevarandemålen för ett Natura 2000-område. Ramdirektivet för vattens bestämmelser om miljö mål för skyddade områden införlivas genom bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken och 4 kap. i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Av 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen följer att kvalitetskraven, det vill säga miljö kvalitetsnormerna, för skyddade områden ska fastställas så att även målen för den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena fastställts kan uppfyllas. För att nå bevarandemålen för dessa områden kan det bli nödvändigt att vidta miljöanpassningsåtgärder som minskar verksamhetens negativa påverkan på vattenmiljöerna, till exempel utförande av faunapassager och minimitappningar. Sådana åtgärder kan ha en negativ påverkan på vattenkraftens nyttor, till exempel genom en försämrad reglerförmåga.

Av 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen framgår att det strängaste kravet ska gälla när en vattenförekomst omfattas av olika stränga

kvalitetskrav. Bestämmelserna om fastställande av kvalitetskrav för skyddade områden innebär att miljökvalitetsnormen för en vattenförekomst som ingår i eller berör ett skyddat område kan behöva innehålla särskilda kvalitetskrav till skydd för ett sådant område.

Av 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken framgår bl.a. att tillståndsmyndigheten, vid prövning för ett nytt tillstånd eller omprövning av tillstånd, är skyldig att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller att möjligheterna att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm äventyras. Detta innebär att mark- och miljödomstolen vid en omprövning för moderna miljövillkor inte får besluta om bestämmelser och villkor som äventyrar att man uppnår den status eller potential som följer av en miljökvalitetsnorm. Detta gäller även eventuella krav till skydd för ett skyddat område som ingår i normen.

Mark- och miljödomstolen bör, när regeringen meddelat tillåtelse enligt 24 kap. 10 a § miljöbalken, vara oförhindrad att besluta om bestämmelser och villkor som medför att ett krav i en miljökvalitetsnorm till skydd för ett Natura 2000-område inte kan eller riskerar att inte kunna följas. Detta förutsätter dock att de krav som i övrigt följer av en miljökvalitetsnorm kan följas.

När mark- och miljödomstolen har beslutat om bestämmelser och villkor enligt den nya bestämmelsen i 24 kap. 10 a § miljöbalken bör den vara skyldig att snarast underrätta vattenmyndigheten om beslutet. Vattenmyndigheten bör åläggas att därefter fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som domstolens beslut föranleder. Det kan t.ex. innebära att vattenmyndigheten behöver ta bort eller ändra ett kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm till skydd för ett Natura 2000-område. Det kan även innebära att det, som en följd av att ett undantag meddelats i prövningen från den generella kravnivå som följer av art- och habitatdirektivet, finns förutsättningar att förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller att med stöd av 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen besluta om sänkta krav.

10 En förbättrad samverkan inför omprövning

Förslag: Vattenmyndigheten ska under samverkan med berörda aktörer inför omprövning för moderna miljövillkor se över klassificering av och miljökvalitetsnormer för berörda ytvattenförekomster. Översynen ska särskilt omfatta en bedömning av om vattenförekomsterna kan förklaras som kraftigt modifierade och om mindre stränga krav kan beslutas.

Samverkan ska uttalat syfta till att sammanställa det underlag som behövs för att vattenmyndighetens arbete med klassificering och norm-sättning ska kunna bedrivas med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra den nationella planen och för att möjliggöra ett ställningstagande till om förutsättningarna är uppfyllda för att förklara

en vattenförekomst som kraftigt modifierad och besluta om mindre stränga krav.

Skälen för förslaget

Gällande rätt

Bestämmelser om samverkan infördes i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter i anslutning till att den nationella planen beslutades den 25 juni 2020 (M2019/01769/Nm). Av 42 a § förordningen om vattenverksamheter framgår att länsstyrelsen i god tid inför omprövningarna för moderna miljövillkor ska samverka med berörda verksamhetsutövare, kommuner, myndigheter och intresseorganisationer kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning. Syftet med samverkan är enligt 42 b § förordningen om vattenverksamheter att inför de individuella prövningarna av berörda verksamheter sammanställa det underlag som behövs för att dels alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna fördes med moderna miljövillkor på ett sätt som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel, dels tillgodose krav på ansökans innehåll. En central del i detta förberedande arbete är att få en helhetsbild av det samlade åtgärdsbehovet inom en prövningsgrupp så att rätt åtgärd kan vidtas på rätt plats och att det tas hänsyn till möjligheten att vidta åtgärder inom ramen för andra vattenverksamheter i samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde.

Erfarenheter från genomförda och pågående samverkansprocesser

I slutet av maj 2024 hade samverkan inletts för totalt 77 av de totalt 197 prövningsgrupper som ingår i den nationella planen. För 41 av prövningsgrupperna var samverkan avslutad och för 36 pågick samverkan fortfarande.

I slutredovisningen av uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor (M2022/01242) (uppföljningsuppdraget) redovisar myndigheterna erfarenheter från genomförda och pågående samverkansprocesser. Av redovisningen framgår bland annat att brister noterats i samordningen mellan samverkansprocessen och översynen av miljö kvalitetsnormerna för berörda vattenförekomster. Samma slutsatser dras i Havs- och vattenmyndighetens, Affärsverket svenska kraftnäts och Statens energimyndighets redovisning av uppdraget att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra m.m. (KN2023/02319) (kartläggningsuppdraget). Myndigheterna anser att länsstyrelsernas arbete med samverkan behöver samordnas bättre med normöversynen. Även länsstyrelserna har fått i uppdrag att närmare analysera hur samverkansprocessen fungerat. I redovisningen av uppdraget om att tydliggöra samverkan (Fi2023/02050) lyfter länsstyrelserna bland annat att olika syn på syfte och mål med samverkan mellan länsstyrelser och verksamhetsutövare utgör ett stort hinder för en fungerande samverkan. De konstaterar att det finns stora

oklarheter i vad som förväntas av respektive part i samverkan kopplat till påverkan på vattenkraftens förmågor. Länsstyrelserna konstaterar vidare att det är vanligt att statusklassificering och normer ifrågasätts av verksamhetsutövare.

Samverkan behöver samordnas bättre med normöversynen

Den samverkan som länsstyrelserna ska genomföra avser det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv normsättning och efterföljande prövning. Samverkan är således central för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den nationella planen. Av redovisningen av uppföljnings- och kartläggningsuppdragen framgår att både länsstyrelser och verksamhetsutövare över lag anser att samverkan inte fungerar som förväntat. Av redovisningen framgår också att detta till stor del beror på bristande samsyn kring syftet med samverkan och hur den tidsmässigt är placerad i förhållande till den översyn av klassificering och miljökvalitetsnormer som bör ske före det att en omprövning för moderna miljövillkor inleds. Bestämmelserna om samverkan i förordningen om vattenverksamheter bör därför förtydligas.

Ett väl fungerande omprövningssystem förutsätter att länsstyrelsernas arbete med samverkansprocessen och vattenförvaltningen samordnas så att rätt beslut kan fattas i rätt tid till undvikande av utdragna och kostsamma prövningsprocesser. Under samverkan kan ny information, som kan ha betydelse för statusklassificering och normsättning, framkomma. Länsstyrelserna, som både ansvarar för samverkan och arbetet med vattenförvaltningen, behöver ges förutsättningar för att ta om hand de uppgifter om vattnets status och berörda verksamheters omgivningspåverkan som framkommer under samverkan och föra in dem i det parallella arbetet med översyn av klassificering och miljökvalitetsnormer. För att skydda vattenkraftens alla förmågor och minimera påverkan på elsystemet, är det viktigt att all påverkan och alla konsekvenser beaktas vid en sådan översyn.

Den kunskap om energisystemet som Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet har bör tas tillvara på ett bättre sätt än i dag. Myndigheterna bör, på det sätt som beskrivs i avsnitt 11, åläggas att bistå vattenmyndigheten i arbetet med klassificering och fastställande av miljökvalitetsnormer. Det kan t.ex. ske genom att de bidrar med analyser av påverkan på frekvensreglering, spänningsstabilitet och elberedskapsförmågor för de vattenkraftverk som särskilt bidrar till dessa förmågor. En grundläggande förutsättning för att de båda myndigheterna ska kunna bidra på bästa sätt är att de har tillgång till det underlag som behövs för de bedömningar som de behöver göra. Exempel på sådant underlag är underlag från verksamhetsutövarna om anläggningarnas konstruktion och hur potentiella miljöåtgärder kan förändra verksamheternas driftmönster, samt underlag från vattenmyndigheterna om vilka åtgärder de bedömer krävs för att nå rätt kvalitet i berörda vattenförekomster.

Behovet av miljöåtgärder inom en viss vattenförekomst beror i sin tur på vilken miljökvalitetsnorm som gäller för vattnet. Om kravnivån har satts högre än vad EU-rätten kräver riskerar en omprövning att resultera i en större negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel än vad som är motiverat. Det bör därför förtydligas att

vattenmyndigheten redan under samverkan ska se över klassificering och miljö kvalitetsnorm för de vatten som påverkas av verksamheter inom en prövningsgrupp. Översynen bör särskilt omfatta en bedömning av förutsättningarna att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och besluta om mindre stränga krav. Om förutsättningarna är uppfyllda ska vattenmyndigheten, i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (2004:660), sänka kravnivån genom att förklara vattnet som kraftigt modifierat eller att besluta om mindre stränga krav. Om normöversynen samordnas med samverkan förbättras förutsättningarna att ta full hänsyn till vattenkraftens förmågor i normsättningen och att rätt kravnivå kan fastställas innan omprövningarna inleds i domstolarna. Därigenom säkerställs att vattenkraftverk och dammar prövas mot rätt kravnivå.

Vidare bör det förtydligas att ett syfte med samverkan är att sammanställa det underlag som behövs för att vattenmyndighetens arbete med klassificering och normsättning ska kunna bedrivas med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra den nationella planen och för att möjliggöra ett ställningstagande till förutsättningarna att ändra en klassificering eller en miljö kvalitetsnorm. Ju bättre underlag som tas fram i samverkan, desto större förutsättningar har vattenmyndigheten att bedöma om förutsättningarna för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller besluta om mindre stränga krav är uppfyllda. Vattenmyndigheten kan i det sammanhanget ange vilket underlag som behövs. Förslaget innebär dock inte att berörda myndigheter ges möjlighet att ställa fler krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag än vad som gäller i dag. Vid kontakt med berörda verksamhetsutövare avseende det underlag som bedöms behövas för att på bästa sätt ta ställning till om det finns förutsättningar att ändra en klassificering eller en miljö kvalitetsnorm behöver myndigheten beakta att olika verksamhetsutövare har olika förutsättningar att ta till sig information och resurser att ta fram önskat underlag och anpassa sin kommunikation efter detta.

Sammanfattningsvis innebär förslagen om en förbättrad samverkan att förutsättningarna att fullt ut tillämpa de undantag och avvikelser från miljömålet god ekologisk status som EU-rätten medger ytterligare förbättras. Det övergripande syftet med förslagen är att bidra till att effektivisera omprövningsprocesserna och minska behovet av att under pågående omprövningar initiera en översyn av klassificering och normer. Genom en väl fungerande samverkan får myndigheterna tillgång till det underlag som behövs för en fördjupad normöversyn där betydande negativ påverkan på kraftproduktionen kan bedömas både avseende prövningsgruppen och för vattenförekomsten samt förutsättningarna om mindre stränga krav för vattenförekomsten kan beslutas. Härigenom kan samverkan även bidra till mer effektiva prövningar.

11 Myndigheternas bidrag till underlag för klassificering och beslut om miljökvalitetsnormer

Förslag: Affärsverket Svenska kraftnät och Statens energimyndighet ska, i de fall det är fråga om beslut om klassificering eller miljökvalitetsnormer där vattnets kvalitet är påverkat av en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel, bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i arbetet med klassificering och normsättning.

Skälen för förslaget: För att vattenmyndigheterna ska kunna bedöma om det finns förutsättningar att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade eller besluta om mindre stränga krav behöver vattenmyndigheterna få hjälp att bedöma hur olika miljöanpassningsåtgärder påverkar vattenkraftens förmågor, t.ex. hur ett krav på en viss minimitappning påverkar reglerförmågan vid ett kraftverk. I redovisningen av kartläggningsuppdraget till Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten (dnr KN2023/02319) uppger Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet att myndigheterna har möjlighet att bistå med nödvändiga analyser och bedömningar om hur föreslagna miljöåtgärder påverkar vattenkraftens förmågor och i förlängningen förutsättningarna för en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För att säkerställa att det ställs rätt krav på vattnets kvalitet och att vatten vars status är påverkad av elproducerande vattenkraftverk eller dammar är det centralt att vattenmyndigheterna har möjlighet att få expertstöd inför bedömningen av vilken kvalitet vattnet ska ha och hur den kan uppnås på ett sätt som innebär att negativ påverkan på berörda verksamheter hålls till ett minimum i förhållande till den miljöanpassning som behöver genomföras. Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet bör därför i sina respektive instruktioner ges ett uttryckligt uppdrag att bistå vattenmyndigheterna i arbetet med klassificering och normsättning i vattenförekomster som påverkas av verksamheter för produktion av vattenkraftsel.

12 Möjlighet att utse ytterligare ledamöter vid vattendelegationerna

Förslag: Vattendelegationerna ska kunna ha upp till tolv ledamöter.

Skälen för förslaget: Vid varje vattenmyndighet ska det, i enlighet med förordningen (2017:872) om vattendelegationer, finnas en vattendelegation. Vattendelegationen är det organ som beslutar om klassificering och miljökvalitetsnormer inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

En viktig del inför beslut om klassificering och miljö kvalitetsnormer är att bedöma hur de miljöåtgärder som kan komma att riktas mot en verksamhet, för att den inte ska äventyra uppnåendet av rätt vattenstatus, riskerar att påverka en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Det är därför centralt att det i en vattendelegation finns den kompetens som behövs för att göra sådana bedömningar. I de fall sådan kompetens saknas och delegationen redan har fullt antal ledamöter bör det finnas utrymme för regeringen att förordna ytterligare en ledamot utan att avvakta att förordnandet för hittillsvarande ledamöter löper ut eller att vakanser uppstår. 4 § i förordningen om vattendelegationer bör därför ändras och antalet högst tillåtna ledamöter i en vattendelegation höjas från elva ledamöter till tolv ledamöter.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i miljöbalken och de förordningsändringar som föreslås beslutas med stöd av dessa ändringar ska träda i kraft den 1 juli 2025. Övriga förordningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förslagen till ändringar i miljöbalken syftar till att säkerställa att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel vid omprövning prövas mot rätt kravnivå och att det utrymme som EU-rätten ger att vid miljöanpassning av verksamheterna säkra en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska användas fullt ut. Det finns därför fördelar med att kunna tillämpa de nya reglerna så snart som möjligt. Ändringarna i miljöbalken och de därmed sammanhängande förordningsändringarna bör därför träda i kraft så snart möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 1 juli 2025.

På motsvarande sätt som de föreslagna lagändringarna och de förordningsändringar som föreslås beslutas med stöd av dessa, bör även de förordningsändringar som kan beslutas med stöd av befintliga bemyndiganden träda i kraft så snart möjligt. Ändringarna bör därför träda i kraft redan den 1 januari 2025.

Det är angeläget att de nya bestämmelserna får ett snabbt genomslag i de enskilda prövningarna för moderna miljövillkor och kan tillämpas även i mål som vid ikraftträdandet pågår i mark- och miljödomstol. Förslagen innebär lättnader för verksamhetsutövarna. Det bedöms därför inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

14 Konsekvenser

14.1 Problemet och vad man vill uppnå

Vattenkraften har en mycket viktig roll i det svenska elsystemet och dess förmågor blir allt viktigare och behöver värnas. Förslagen i promemorian syftar till att säkerställa att vattenkraftverk och dammar prövas mot rätt kravnivå och att det utrymme EU-rätten ger att vid miljöanpassning av verksamheterna säkra en fortsatt nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel nyttjas fullt ut. Förslagen är av betydelse för avvägningen mellan behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel vid fastställande av moderna miljövillkor för vattenkraftverk och dammar.

14.2 Förslagen i korthet

Förslagen innebär tydligare styrning av berörda myndigheter och förbättringar av förutsättningarna för dessa att göra de bedömningar och fatta de beslut som är nödvändiga för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och tillämpa undantag från den generella kravnivån i den utsträckning EU-rätten medger.

Den huvudsakliga innebörden av förslagen och de bedömningar som ansluter till förslagen kan sammanfattas enligt följande:

- Syftet med samverkan tydliggörs.
- Översyn av klassificering och normsättning ska ske parallellt med samverkan för respektive prövningsgrupp.
- Förutsättningar för när vattenförekomster som påverkas av vattenkraft ska förklaras som kraftigt modifierade tydliggörs.
- Kravnivå för god ekologisk potential tydliggörs.
- Möjligheten till undantag från kraven i art- och habitatdirektivet ska kunna utnyttjas vid omprövning för moderna miljövillkor.
- Utformningen av kvalitetskrav till skydd för Natura 2000-områden i miljökvalitetsnormer för vatten tydliggörs.
- Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet ska bistå vattenmyndigheterna i arbetet med klassificering och normsättning av sådana vattenförekomster som påverkas av verksamheter för produktion av vattenkraftsel.
- Vattendelegationernas kan ha tolv ledamöter i stället för elva.

14.3 Vilka som berörs av förslagen

De statliga myndigheter och andra aktörer som närmast berörs av förslagen är länsstyrelserna och verksamhetsutövare som bedriver en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Även mark- och miljödomstolarna, Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät kommer att påverkas i viss utsträckning.

14.4 Konsekvenser för staten

14.4.1 Länsstyrelserna

Förslagen medför ytterligare vägledning för och stöd till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i deras arbete med klassificering av vattenförekomster och normsättning. Flera av förslagen bedöms ta större resurser i anspråk hos länsstyrelserna jämfört med i dag. Förslaget att tydliggöra innebörden av en väsentligt ändrad fysisk karaktär förbättrar förutsättningarna för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter att i större utsträckning förklara vattenförekomster som kraftigt modifierad, vilket bör medföra att arbetet med klassning av varje enskild vattenförekomst förenklas. Eftersom fler vattenförekomster förväntas bli klassade än i dag bedöms ändringarna dock sammantaget medföra en ökad arbetsmängd för berörda länsstyrelser.

Förslagen om en förbättrad samverkan inför omprövning förväntas innebära ett till viss del förändrat arbetssätt för länsstyrelserna, inte minst för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Under en övergångsperiod kan förslagen även medföra en ökad arbetsmängd och därmed ett ökat resursbehov. Arbetet för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter vad gäller att beakta påverkan på vattenkraftens förmågor och elsystemet kommer dock att underlättas genom förslaget om att expertmyndigheterna ska bidra med sådana analyser.

Förslagen innebär inga nya åtaganden för länsstyrelserna och bedöms inte vara kostnadsdrivande.

14.4.2 Mark- och miljödomstolarna

Förslagen om undantag från kraven i art- och habitatdirektivet påverkar de mål där frågan om sådana undantag aktualiseras. I dessa mål behöver domstolen ta ställning till om det finns förutsättningar att tillämpa undantagsmöjligheten för verksamheter som måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och när så bedöms vara fallet med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning, vilket kommer att medföra ett visst merarbete för domstolarna. I de allra flesta fall bedöms dock frågan om verksamhetens förenlighet med kraven i art- och habitatdirektivet kunna hanteras utan att frågan om undantag aktualiseras och förslagets påverkan på domstolarna resurser bedöms därför försumbar.

Förslagen om en förbättrad samverkan och att tydliggöra att en normöversyn ska ske parallellt med samverkan bedöms bidra till ökad samsyn om det samlade åtgärdsbehovet inom respektive prövningsgrupp och därmed kunna bidra till enklare och effektivare prövningsprocesser efter det att ansökningarna getts in till domstolen. Förslagen innebär också att berörda klassificeringar och miljökvalitetsnormer setts över och vid behov ändrats redan före det att en ansökan getts in vilket bedöms bidra till ökad samsyn kring de krav som bör ställas i förhållande till påverkan på vattenmiljön och därmed minska behovet av att inhämta yttrande från de länsstyrelser som är vattenmyndighet enligt 22 kap. 13 § miljöbalken. Detta bidrar också till enklare och effektivare domstolsprocesser.

14.4.3 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är föreskrivande och samordnande myndighet inom vattenförvaltningen, bland annat genom sina föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten samt anknytande vägledning. Förslagen om en väsentligt ändrad fysisk karaktär, bedömning av betydande negativ påverkan på kraftproduktionen, fastställandet av god ekologisk potential och förslaget om undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet medför att Havs- och vattenmyndigheten behöver se över och uppdatera berörda föreskrifter och vägledning. Det ökade resursbehovet inom myndigheten bedöms vid behov kunna hanteras genom omprioriteringar och därmed hanteras inom befintliga ramar.

14.4.4 Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät

Statens energimyndighets och Affärsverket svenska kraftnäts roller i omprövningen för moderna miljövillkor utökas och förtydligas på ett sätt som innebär vissa nya arbetsuppgifter och ett ökat deltagande i omprövningsprocessen jämfört med i dag. Det kommer exempelvis handla om att aktivt bidra med underlag och bedömningar i normsättningen för de prövningsgrupper som de bedömer har störst betydelse för det svenska elsystemet. Detta kan förväntas kräva en viss resursökning, även om det är svårt att kvantifiera behovet och kostnaderna för detta. Statens energimyndighet har redan tilldelats medel bland annat för myndighetens arbete i omprövningarna. Affärsverket svenska kraftnät bedöms kunna hantera arbetet inom affärsverkets ekonomiska ramar.

14.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen påverkar inte kommuner och regioner inom ramen för de uppdrag de har att utföra enligt lag och annan författning. Kommuner kan dock komma att påverkas i den utsträckning de är verksamhetsutövare för en verksamhet som berörs av den föreslagna regleringen. Se nedan under avsnittet Konsekvenser för enskilda och företag.

14.6 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen om en förbättrad samverkan är positivt för berörda verksamhetsutövare genom att det blir tydligare för verksamhetsutövarna vilket underlag och vilken data de länsstyrelser som är vattenmyndigheter behöver för att uppfylla förutsättningarna för normändring. Det finns inget rättsligt krav på verksamhetsutövare att komma in med data och underlag till processen. Förslagen medför dock att det i större utsträckning kommer att ligga i verksamhetsutövarnas intresse att delge vattenmyndigheterna den information som myndigheterna anser sig behöva för att få till stånd en normsättning som kan godtas i förhållande till vattenkraften. Även om det innebär visst merarbete under samverkansprocessen bedöms förslagen kunna leda till effektivare och billigare tillståndsprocesser när verksamhetsutövare och prövande myndigheter i större utsträckning är överens om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsförslag. Färre tvistefrågor bör medföra att verksamhetsutövarna behöver lägga mindre tid och resurser på exempelvis processhantering, konsulter och ombud. En förbättrad samverkansprocess ökar också förutsättningarna för att vattenkraftverk och dammar prövas mot rätt kravnivå och att EU-rättsens undantagsmöjligheter kan tillämpas fullt ut, något som minskar åtgärdsbehovet och därmed miljöanpassningens negativa effekter på berörda verksamheter.

Förslagen berör enskilda och företag som driver vattenkraftverk och regleringsföretag där det finns en potentiell konflikt mellan miljö- och energiintressena. För utövare av sådana verksamheter kan förslagen, när villkoren för att tillämpa undantag är uppfyllda, innebära att omprövningen resulterar i mindre stränga krav. Om fler verksamheter behäftas med mindre stränga krav bör ekonomiska förluster till exempel till följd av produktionsbortfall, eller direkta kostnader för miljöförbättrande åtgärder, minska för verksamhetsutövarna, jämfört med om förslagen inte kommer till stånd.

Intressekonflikter kan främst uppkomma när det är fråga om åtgärder som påverkar reglerförmågan vid storskaliga kraftverk, till exempel Gullspångsälven och Nedre Dalälven. I den nationella planen, avsnitt 2.3, anges att det finns 27 Natura 2000-områden med akvatiska miljöer som idag innehåller vattenkraftverk. Totalt rör det sig om 40 kraftverk som är belägna inom dessa områden. Vidare finns det ett antal kraftverk som är belägna utanför Natura 2000-områden men som påverkar miljön inom sådana områden. I de flesta fall bedöms natur- och energiintressena kunna hanteras i omprövningen utan att det blir aktuellt att tillämpa något undantag från de krav som följer av art- och habitatdirektivet. Den föreslagna undantagsbestämmelsen bedöms därför endast aktualiseras ett begränsat antal fall.

Majoriteten av alla vattenkraftverk i Sverige utgör så kallad småskalig vattenkraft som ägs av enskilda personer eller små företag eller föreningar med begränsad ekonomisk kapacitet. Även om dessa endast i mycket liten utsträckning bidrar med reglermöjlighet och balansering i systemet är deras bidrag till elproduktion lokalt och regionalt av betydelse. En ökad hänsyn i omprövningen till bland annat produktion bör medföra ett minskat produktionsbortfall för vissa aktörer. Förtydligade förutsättningar och bedömningsgrunder för normsättningen och omprövningen bör också

leda till enklare, och därmed mindre kostsamma, processer för dessa aktörer. Det bedöms även leda till bättre förutsättningar för att bedriva kulturhistorisk verksamhet, t.ex. vid arbetslivsmuseer som ofta drivs med ideella krafter.

14.7 Konsekvenser för miljön

Fysisk påverkan i vattenmiljön är den främsta orsaken till att sjöar och vattendrag inte uppnår god status och vattenkraften står för en stor del av den påverkan. Ett syfte med omprövningen för moderna miljövillkor är att förbättra vattenmiljöernas ekologiska status och därmed att förbättra förutsättningarna för Sverige att nå de miljökvalitetskrav som ramdirektivet för vatten ställer för vattenförekomster. Detsamma gäller Sveriges skyldigheter att nå kraven i art- och habitatdirektivet. Omprövningen förbättrar också förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Förslagen i denna promemoria syftar till att skapa bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning och säkerställa att vattenkraften omprövas mot rätt kravnivå.

Förslagen förväntas innebära att vikten av att värna vattenkraftens förmågor och dess roll i elsystemet får större genomslag i arbetet med klassificering och normsättning och i framtagandet av åtgärdsförslag. Ett förbättrat genomförande av EU-rätten i denna del kan leda till avvägningar mellan vattenkraften och vattenmiljön som sammantaget innebär försämringar för vattenmiljön jämfört med om prövningarna skulle genomföras enligt nu gällande regelverk, med försämrade förutsättningar att uppnå miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag som följd. Exempelvis innebär förslagen att förutsättningarna förbättras för att förklara vattenförekomster som påverkas av vattenkraften som kraftigt modifierade vilket medför att lägre krav kan ställas på miljöåtgärder. Bättre förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade kan även bidra till att fler kulturmiljövärden vid vatten kan värnas. Det är dock svårt att i det här skedet bedöma omfattningen av konsekvenserna, eftersom de konkreta åtgärderna i varje enskilt fall fastställs först genom en prövning i mark- och miljödomstolen.

Förslagen bedöms medföra att bättre underlag tas fram i samverkan och i normsättningsprocessen.

14.8 EU-rättsliga konsekvenser

EU-kommissionen har inom ramen för ett s.k. överträdelseärende (överträdelsennummer 2007/2239) kritiserat Sverige för att inte säkerställa att befintliga vattenkraftsanläggningar inte hindrade uppnåendet av miljömålen enligt ramdirektivet för vatten. Ärendet stängdes i anslutning till att Sverige införde bestämmelserna om omprövning av vattenkraftverk och dammar för att säkerställa att de drivs med stöd av moderna miljövillkor och inte lägger hinder i vägen för att följa ramdirektivet för vattens krav.

De vattenkraftverk och dammar vars utformning och drift medför att Sverige inte lever upp till de krav som följer av ramdirektivet för vatten behöver åtgärdas. Det är angeläget att nödvändiga omprövningar kan genomföras och verksamheterna miljöanpassas så snart möjligt. De nu föreslagna förtydligandena om den kravnivå som ska gälla och säkerställandet av en mer effektiv samverkan inför utformningen av ansökningarna om omprövning bedöms kraftigt öka förutsättningarna för en tidseffektiv prövning med hög kvalitet, något som bidrar till att Sverige får förutsättningar att säkerställa efterlevnad av EU-rättens krav vad gäller vattenkvalitet.

14.9 Konsekvenser av att inga ändringar görs

Om inte ändringar genomförs återupptas omprövningarna på samma grunder som hittills. Detta riskerar leda till en oacceptabel påverkan på vattenkraftens förmågor, såsom elproduktion och reglerförmåga, liksom inverka negativt på egendom och kulturmiljövärden. Utebliven elproduktion kan göra det nödvändigt för t.ex. en industri att tillgodose sitt elbehov på andra sätt med större klimat- och miljöpåverkan, såsom genom tillfällig användning av dieselaggregat. I förlängningen riskerar nollalternativet att medföra negativ påverkan på samhällets och industrins elektrifiering och på klimatomställningen.

Nollalternativet bedöms också leda till en stor mängd ärenden enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, det vill säga ärenden som avser översyn av en beslutad miljökvalitetsnorm. Detta riskerar att leda till utdragna omprövningsprocesser. Enligt 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen ska även regeringen besluta i vissa sådana frågor. Att inte genomföra förslagen i promemorian riskerar därför leda till långa, ineffektiva tillståndsprocesser vilket skulle ta ökade resurser i anspråk för såväl verksamhetsutövare, deltagande myndigheter, domstolar och andra aktörer, som för regeringen och Regeringskansliet. För enskilda och företag kan nollalternativet innebära en risk för att de åläggs krav på miljöåtgärder som går längre än vad EU-rätten kräver.

Uteblivna ändringar skulle kunna leda till positiva effekter för vattenmiljön i berörda vattenförekomster, se avsnitt Konsekvenser för miljön. Det är svårt att kvantifiera i vilken utsträckning sådana effekter skulle uppstå eftersom det är svårt att uppskatta vilka åtgärder mark- och miljödomstolarna kommer att besluta om i enskilda fall och vilken effekt dessa åtgärder har på vattenmiljön.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

5 kap.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från 4 §. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från förbudet att tillåta verksamheter eller åtgärder som ger upphov till en otillåten försämring av vattenmiljön eller som innebär att möjligheten att uppnå rätt kvalitet på vattnet äventyras. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Ändringen innebär att regeringen, i tillägg till möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 5 kap. 4 § första stycket, även får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 5 kap. 4 § andra stycket. Med stöd av det utvidgade bemyndigandet kan regeringen meddela föreskrifter som innebär att en myndighet eller en kommun vid prövning för ett nytt tillstånd eller vid omprövning av ett tidigare beslutat tillstånd får underlåta att besluta de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra en otillåten försämring av vattenmiljön eller äventyra möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattnet. Utrymmet för regeringen att använda sig av bemyndigandet begränsas av det utrymme EU-rätten ger att tillåta en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

21 kap.

7 § Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 § *eller att det finns förutsättningar att besluta om sådana bestämmelser och villkor som avses i 24 kap. 10 a §*, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när mark- och miljödomstolen ska överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten.

Tillägget i *första stycket* är en följdändring med anledning av den nya bestämmelsen i 24 kap. 10 a §. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

24 kap.

10 a § Denna paragraf gäller vid omprövning enligt 10 §, om vattenverksamheten på ett betydande sätt påverkar miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2.

Tillståndsmyndigheten får endast under vissa förutsättningar underlåta att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att vattenverksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte ska riskera att

1. skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller
2. medföra 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.

Ett sådant beslut får fattas om

1. det saknas alternativa lösningar,
2. vattenverksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och

3. de åtgärder som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden vidtas, så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheterna för tillståndsmyndigheten att vid omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § underlåta att besluta om bestämmelser och villkor som når upp till de krav som följer av artikel 6.3 art- och habitatdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Första stycket anger att paragrafen är tillämplig vid en omprövning för moderna miljövillkor enligt 10 § när det är fråga om en verksamhet som på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område.

Andra stycket anger att tillståndsmyndigheten endast under vissa förutsättningar får underlåta att besluta om de bestämmelser och villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön i ett Natura 2000-område. Förutsättningarna anges i *punkterna ett och två* och motsvarar i sak rekvisiten i 7 kap. 28 b § punkterna 1 och 2 (prop. 2000/01:111 s. 68f).

Tredje stycket anger de förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att tillståndsmyndigheten ska ha rätt att underlåta att ställa de krav som behövs för att verksamheten inte längre ska påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Förutsättningarna i de tre punkterna motsvarar i sak rekvisiten i 7 kap. 29 § punkterna 1–3 (prop. 2000/01:111 s. 69 f). Samtliga förutsättningar måste vara uppfyllda för att skyldigheten enligt 24 kap. 10 § första stycket inte ska gälla.

10 b § Tillståndsmyndigheten får fatta ett beslut med stöd av 10 a § endast efter regeringens tillåtelse.

Paragrafen är ny och anger att tillståndsmyndigheten behöver regeringens tillåtelse för att få fatta ett sådant beslut som avses 10 a §.