

Civilutskottets betänkande 2021/22:CU33

Den nationella planen för omprövning av vattenkraft

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om den nationella planen för omprövning av vattenkraft och tillkännager detta för regeringen. Utskottet anser att tidsplanen behöver justeras om inte vattendistriktens åtgärdsprogram för förvaltningscykeln 2021–2027 har fastställts när tidsfristen går ut för nästa prövningsgrupp. Vidare bör regeringen säkerställa att alla nödvändiga åtgärder för att minimera omprövningarnas negativa inverkan på vattenkraftselen vidtas och att de undantag som EU-rätten medger nyttjas fullt ut.

I betänkandet finns en reservation (S, V, L, MP) där det föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslaget till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Bakgrund	5
Den nationella planen för omprövning av vattenkraft	11
Reservation	17
Den nationella planen för omprövning av vattenkraft (S, V, L, MP)	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Den nationella planen för omprövning av vattenkraft

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om den nationella planen för omprövning av vattenkraft och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, V, L, MP)

Stockholm den 17 mars 2022

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Viktor Wärnick (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilandersson (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), David Josefsson (M), Ola Möller (S), Jon Thorbjörnson (V) och Malin Danielsson (L).

Redogörelse för ärendet

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken. I detta betänkande benämns denna plan som den nationella planen för omprövning av vattenkraft.

Utskottet har tagit emot en skrivelse i ärendet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Vattenförvaltningen i Sverige

Sverige är indelat i fem vattendistrikt, och en länsstyrelse i varje distrikt är utsedd att vara vattenmyndighet:

- Bottenviken – Länsstyrelsen i Norrbottens län
- Bottenhavet – Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Norra Östersjön – Länsstyrelsen i Västmanlands län
- Södra Östersjön – Länsstyrelsen i Kalmar län
- Västerhavet – Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Vattenmyndigheterna ska förvalta kvaliteten på vattenmiljön inom respektive vattendistrikt, och varje vattenmyndighet tar fram förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för sitt vattendistrikt. Arbetet med vattenförvaltning drivs i förvaltningscykler om sex år.

I varje vattendistrikt finns en vattendelegation som fattar vattenmyndigheternas beslut. Havs- och vattenmyndigheten stöder vattenmyndigheterna genom vägledning och tar fram föreskrifter.

Vattendirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det s.k. vattendirektivet, antogs 2000 och syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i grundvatten och ytvatten.

Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten för att minska föroreningar av särskilt prioriterade ämnen, främja hållbar vattenanvändning och förbättra vattenkvaliteten för de ekosystem som är beroende av vatten.

I Sverige har vattendirektivet genomförts genom bl.a. 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

År 2007 inledde Europeiska kommissionen ett överträdelseärende mot Sverige om genomförandet av vattendirektivet. Bakgrunden var att kommissionen inte ansåg att Sverige hade uppfyllt sina skyldigheter enligt vissa artiklar i direktivet (överträdelseärende nr 2007/2239). En första formell underrättelse mottogs av den dåvarande regeringen 2007. Tre kompletterande formella underrättelser har tagits emot efter det. År 2018 tog regeringen emot ett motiverat yttrande från kommissionen.

Miljökvalitetsnormer och statusklassningar

Ett moment i arbetet med det nationella genomförandet av vattenförvaltningen, som grundar sig på vattendirektivet, är att fastställa miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Miljökvalitetsnormerna är centrala i genomförandet av vattendirektivets mål och det är de som åtgärder och åtgärdsprogram syftar till att uppnå.

Miljökvalitetsnormer för ytvatten omfattar sjöar, vattendrag och kustvatten. Syftet med normerna är att säkra vattenkvaliteten.

En miljökvalitetsnorm beskriver den kvalitet en vattenförekomst ska ha nått vid en viss tidpunkt. Med andra ord anger miljökvalitetsnormen målet med arbetet för varje vattenförekomst (samt när målet ska vara uppnått). Miljökvalitetsnormerna anger en lägstanivå. Vattenförekomsten får alltså inte påverkas av en verksamhet på så sätt att kvaliteten blir sämre än den status som anges i normen. Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå det som kallas god status.

I vissa fall innebär målet att uppnå god status en betydande negativ påverkan på viktiga samhällsvärden eller verksamheter. Under vissa förutsättningar medger vattendirektivet att vattenförekomsten då kan förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad. Följden av detta blir att mindre stränga krav kan tillämpas.

Sedan januari 2019 gäller enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen att vattenmyndigheterna ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad om den, till att börja med, har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

- miljön i stort
- sjöfart eller hamnanläggning
- rekreationsintressen
- kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för
- verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering eller
- annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt

En andra förutsättning är, enligt samma bestämmelse, att det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram vägledningar om kraftigt modifierade vatten, bl.a. en vägledning för att hjälpa den som ska fastställa en vattenförekomst som kraftigt modifierad på grund av ett vattenkraftverk.

I varje vattendistrikt finns, som nämnts ovan, en vattendelegation. Vattendelegationen fattar beslut om miljö kvalitetsnormer, dvs. myndighetens föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet. Besluten om miljö kvalitetsnormer bygger på de statusklassningar som gjorts för varje vattenförekomst. Inför beslut om nya normer bjuder vattenmyndigheterna in till samråd.

Miljö kvalitetsnormerna är som huvudregel bindande att följa för myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare i enskilda provningar. Miljö kvalitetsnormerna ska dock omprövas vid behov. Vid en enskild miljöprovning kan det t.ex. komma fram ny information som visar att miljö kvalitetsnormen för vatten som berörs av provningen har beslutats på felaktiga grunder. Prövningsmyndigheten ska då begära ett yttrande från vattenmyndigheten i distriktet och redovisa skillnaden mellan nuvarande status och den status som legat till grund för miljö kvalitetsnormen. Detta innebär att det i samband med en provning finns utrymme att justera felaktigheter.

Om vattenmyndigheten, efter att ha tagit del av en begäran om yttrande, bedömer att det inte finns förutsättningar att ändra den aktuella miljö kvalitetsnormen ska vattenmyndigheten anmäla detta till regeringen. Vattenmyndigheten ska därefter avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

Tillkännagivanden om småskalig vattenkraft m.m.

Våren 2016 beslutade riksdagen, på förslag av civilutskottet, om ett tillkännagivande med anledning av ett motionsförslag om tillståndsprövningen för vattenverksamheter. Enligt tillkännagivandet borde regeringen återkomma till riksdagen med förslag på ett regelverk om tillståndsprövningar för vattenverksamheter som är flexibelt och anpassat till småskaliga verksamheter (bet. 2015/16:CU13, rskr. 2015/16:191). I utskottets betänkande anfördes följande:

Utskottet anser det vara en rimlig målsättning att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter ska ha tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken. För att detta mål ska kunna uppnås på ett bra och effektivt sätt är det en förutsättning att tillståndsprövningarna är flexibla och kan anpassas så att inte utövare av småskalig vattenkraft får orimliga kostnader vid nya tillståndsprövningar. Hänsyn måste tas till att utövare av storskalig och småskalig vattenkraft har helt olika ekonomiska förutsättningar. De senare har normalt begränsade ekonomiska resurser och måste vid nya tillståndsprövningar ges förutsättningar att lägga huvuddelen av resurserna på effektiva miljöförbättrande åtgärder, t.ex. skapandet av vandringsvägar för fisk, och inte på administrativa kostnader för själva tillståndsprövningen. Risken är annars att många utövare av småskalig vattenkraft tvingas att avveckla verksamheten. Enligt utskottet bör regeringen därför återkomma till riksdagen med förslag på ett regelverk om tillståndsprövningar för vattenverksamheter som är flexibelt och anpassat till småskaliga verksamheter. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

I april 2020 beslutade riksdagen, på förslag av näringsutskottet, om ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsförslag om småskalig vattenkraft. Enligt tillkännagivandet skulle det fortsatta arbetet med att reformera vattenlagstiftningen och vattenförvaltningen vara inriktat på att värna den småskaliga vattenkraften genom minskat regelkrångel, respekt för äganderätten och effektiva miljöåtgärder till rimliga kostnader (bet. 2019/20:NU14, rskr. 2019/20:221).

I september 2021 beslutade riksdagen, på förslag av miljö- och jordbruksutskottet i ett utskottsinitiativ, om fyra tillkännagivanden till regeringen (bet. 2021/22:MJU5, rskr. 2021/22:2). Enligt tillkännagivandena skulle regeringen:

- pröva vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2021–2027 för att säkerställa en god balans mellan samhällsekonomisk kostnad och miljömässig nytta som ligger i linje med riksdagens beslut om propositionen Vattenmiljö och vattenkraft samt livsmedelsstrategins mål
- säkerställa att vattenmyndigheterna tar hänsyn till alla nyttor som vattendirektivet listar vid normsättningen samt utnyttjar alla tillgängliga undantag för att klassificera vatten som ”kraftigt modifierade” och tillämpa ”mindre stränga krav” i exempelvis produktiva jordbruksområden, miljöer med höga kulturvärden och i de vattenförekomster där god ekologisk status förutsätter att kraftverket avvecklas eller ger påverkan på reglerkraft
- säkerställa att de miljöanpassningar som sker inte går ut över möjligheten att öka effekten i befintlig vattenkraft
- säkerställa att platsspecifika bedömningar av alla nyttor och konsekvenser görs med beräkningsgrunder som är vedertagna och transparenta samt att detta görs i samråd med berörda aktörer.

Miljöanpassning av vattenkraften

Den 10 juni 2016 träffades en energipolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna (energiöverenskommelsen). Överenskommelsen utgjorde en gemensam plan för en kontrollerad övergång till ett helt förnybart elsystem, med ett mål om 100 procent förnybar elproduktion 2040. När det gällde vattenkraft innebar överenskommelsen bl.a. följande:

- Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter.
- Sverige ska ha moderna miljökrav på svensk vattenkraft, men prövningssystemet ska utformas på ett sätt som inte blir onödigt administrativt och ekonomiskt betungande för den enskilde i förhållande till den eftersträlvade miljönyttan.
- Reglerna för omprövning av vattenverksamheter som vattenkraftverk och dammar bör förenklas så långt det är möjligt med hänsyn till behovet av

att säkerställa en hållbar utveckling där våra vattenresurser inte kan betraktas som vilken resurs som helst.

- Vattenkraften ska främst byggas ut genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljötillstånd. Nya anläggningar ska ha moderna miljötillstånd.
- Nationalälvarna, och övriga älvsträckor som anges i lagen, ska även fortsättningsvis skyddas från utbyggnad.
- Vattenkraftsbranschen ska fullt ut finansiera de kostnader, för t.ex. omprövning av verksamheter, som gör att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter. Arbetet ska utgå från den partsdiskuterade fondlösning som Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten har haft.

I april 2018 överlämnade regeringen proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft till riksdagen. Förslagen i propositionen skulle genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen. Vidare skulle bl.a. de ändringar genomföras som behövdes med anledning av riksdagens tillkännagivande 2016.

I propositionen bedömde regeringen bl.a. att det svenska genomförandet av vattendirektivet måste ge utrymme för att tillåta samhällsnyttiga verksamheter genom att undantag från den generella kravnivån ska kunna tillämpas, inklusive att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade. Berörda myndigheter skulle enligt regeringen vara skyldiga att vid klassificering av vattenförekomster och vid beslut om miljö-kvalitetsnormer för dessa vatten fullt ut utnyttja det utrymme för undantag och lägre ställda krav som EU-rätten medger. Riksdagen biföll propositionen (bet. 2017/18:CU31, rskr. 2017/18:383). Lagändringarna innebar bl.a. följande:

- en skyldighet för vattenverksamheter i hav, sjöar och vattendrag, vilka startats för att producera vattenkraftsel, att ha moderna miljövillkor
- att myndigheternas tillståndsprövning ska ha ett nationellt helhetsperspektiv (där behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön ska vägas mot behovet av en nationell effektiv tillgång till el från vattenkraft)
- att regeringen ska se till att det finns en nationell plan som kan vägleda myndigheterna i tillståndsprövningen.

Lagstiftningen om miljöanpassning av vattenkraften trädde i kraft den 1 januari 2019. I nära anslutning till detta infördes i vattenförvaltningsförordningen en skyldighet för vattenförvaltningen att fullt ut använda alla de möjligheter som EU-rätten ger till undantag och att förklara vatten som kraftigt modifierade (se ovan under rubriken Miljökvalitetsnormer och statusklassningar).

Regeringens skrivelse 75

I skrivelse 2021/22:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021 redovisar regeringen vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillkännagivandena om vattenkraft från 2020 och 2021. Tillkännagivandena är inte slutbehandlade. Regeringen anför bl.a. följande.

Den 5 november 2020 uppdrog regeringen åt Havs- och vattenmyndigheten att tillsammans med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät se över de HARO-värden som anges i den nationella planen för moderna miljövillkor. I uppdraget ingår även att redogöra för hur fördelningen av HARO-värdena mellan huvudavrinningsområden har gjorts och tydliggöra vilken funktion värdena har i arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Uppdraget redovisades den 14 april 2021. Vidare fick Havs- och vattenmyndigheten i regleringsbrevet för 2021 i uppdrag att göra en kunskapssammanställning om dammar. Enligt uppdraget skulle Havs- och vattenmyndigheten med stöd av Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter, utifrån befintligt kunskapsunderlag tillhandahålla en kunskapssammanställning av vattenkraftdammars och andra dammars för- och nackdelar för naturvård och biologisk mångfald samt potentiella betydelse för att minska risken för erosion, övergödning och översvämningar jämfört med om dammarna inte skulle finnas. Uppdraget redovisades den 30 september 2021. Den 17 juni 2021 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag, genom ändring i regleringsbrevet för budgetåret 2021, att utarbeta vägledning om bedömning av ekologisk potential som komplement till myndighetens övriga vägledning till vattenmyndigheterna vad gäller att förklara vatten som kraftigt modifierade och att använda undantag. Syftet är att möjligheterna att förklara vatten som kraftigt modifierade och besluta om undantag enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska användas fullt ut. Uppdraget redovisades den 15 december 2021.

/- - / I fråga om platsspecifika bedömningar har vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer varit på samråd. Vattenmyndigheterna har gjort både samhällsekonomisk konsekvensanalys, vilken har varit på samråd, och konsekvensutredning vid regelgivning (enligt SFS 2007:1244) som godkänts av Regelrådet.

Den nationella planen för omprövning av vattenkraft

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om den nationella planen för omprövning av vattenkraft och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, V, L, MP).

Moderna miljövillkor för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Bestämmelser om vattenverksamhet finns bl.a. i 11 kap. miljöbalken och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För att få bedriva vattenverksamhet krävs, som huvudregel, tillstånd enligt miljöbalken (11 kap. 9 § miljöbalken).

Sedan den 1 januari 2019 gäller enligt 11 kap. 27 § miljöbalken att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt miljöbalken genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Omprövning görs på verksamhetsutövarens initiativ.

Vad en ansökan ska innehålla framgår av 22 kap. miljöbalken. Ansökan och övrigt underlag ska lämnas in till mark- och miljödomstolen. Domstolen bedömer om ansökan behöver kompletteras på något sätt och kan förelägga sökanden att ge in kompletteringar.

När en ansökan kommit in till domstolen kungörs detta i någon eller några ortstidningar så att berörda och allmänheten kan ta del av det som planeras och få möjlighet att lämna synpunkter. Sökanden får möjlighet att bemöta yttranden som inkommer till domstolen.

När remisstiden är över, och ansökan har bemötts av berörda myndigheter och andra, prövar domstolen den sökta verksamheten utifrån det underlag som lämnats in. Oftast hålls en huvudförhandling i målet, vanligen med syn på platsen, men ibland avgörs målet på handlingarna.

Den nationella planen för omprövning av vattenkraft

Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för de omprövningar av vattenkraftverk som avses i 11 kap. 27 §. Den nationella planen regleras närmare i 24–44 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om en nationell plan för omprövning av vattenkraft (Nationell plan för moderna miljövillkor, M2019/01769/Nm m.fl.), i enlighet med förslag från Havs- och vattenmyndighetens, Energimyndigheten och Affärsverket svenska kraftnät. Planen skulle lägga

grunden för ett systematiskt arbetssätt för att uppnå målet om största möjliga vattenmiljönytta samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraften bibehålls.

Att anmäla sig till den nationella planen var frivilligt och anmälan kunde göras fram till den 1 juli 2019. Anmälan har gjorts i fråga om ca 2 400 kraftverk och reglerdammar.

För de verksamhetsutövare som inte anmält sin verksamhet till den nationella planen finns i stället en skyldighet att på egen hand, så snart som möjligt efter den 1 januari 2019, ansöka om omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor.

Enligt 11 kap. 27 § andra stycket miljöbalken får en verksamhet fortsätta att bedrivas till dess en omprövning är klar om verksamhetsutövaren antingen 1) har ansökt om tillstånd eller omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor eller 2) verksamheten omfattas av den nationella planen och verksamhetsutövaren inte är försenad med att ansöka om prövning.

De domstolar som kommer att hantera prövningarna i den nationella planen är de fem mark- och miljödomstolarna vid Nacka, Umeå, Vänersborgs, Växjö och Östersunds tingsrätter. Vilka konkreta krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska ställas på en enskild verksamhet anges inte i den nationella planen utan det avgörs av domstolen i den individuella prövningen.

Prövningsgrupper och tidsplan

Den nationella planen anger prövningsgrupper för verksamheter som kan påverka ett och samma avrinningsområde på ett sådant sätt att verksamheterna kan prövas i ett sammanhang. Den anger också en tid för när verksamhetsutövarna i de olika grupperna senast ska ha lämnat in sina ansökningar.

Tidsplanen anger inte hur lång tid domstolsprövningarna ska ta men genom att ansökningarna ska lämnas in under ca 16 års tid är det tänkt att prövningarna ska hinna avslutas inom en 20-årsperiod (de sista ansökningarna ska enligt planen lämnas in senast den 1 februari 2037).

Tidsplanen framgår i sin helhet av en bilaga till förordningen om vattenverksamheter. För att underlätta domstolarna arbete och planering anges två tidpunkter per år för när ansökningarna ska lämnas in, den 1 februari respektive den 1 september. De första ansökningarna skulle ha lämnats in senast den 1 februari 2022. Nästa prövningsgrupp ska ge in sina ansökningar senast den 1 september 2022.

Om en verksamhetsutövare inte ansöker om prövning i tid ska länsstyrelsen vidta de åtgärder som behövs för att initiera prövningen (42 § förordningen om vattenverksamheter).

Riktvärdet om 1,5 terawattimmar och HARO-värden

I Energimyndighetens och Havs- och vattenmyndighetens rapport Strategi för åtgärder i vattenkraften (2014:14) angavs ett riktvärde om 1,5 terawattimmar

minskad vattenkraftsproduktion per år som ett nationellt övergripande planeringsmål. Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten ansåg att det skulle eftersträvas att inte mer än 1,5 terawattimmar vattenkraftsproduktion per år tas i anspråk för att genomföra miljöförbättrande åtgärder.

I proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft hänvisade regeringen till myndigheternas planeringsmål och bedömde att ett sådant produktionsbortfall inte skulle ha någon väsentlig påverkan på möjligheten att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

I den nationella planen anges s.k. HARO-värden för de olika huvudavrinningsområdena. HARO-värdena, som utgörs av riktvärdet på nationell nivå (1,5 terawattimmar) fördelat per huvudavrinningsområde, ska utgöra vägledning vid bedömningen av vad som anses utgöra en betydande negativ påverkan på kraftproduktion enligt 4 kap 3 § vattenförvaltningsförfordningen samt när vattenmyndigheten förklarar en vattenförekomst som kraftigt modifierad och beslutar om undantag.

Nationell helhetssyn och samverkansprocesser

Den nationella planen ska vara ett verktyg för att samordna de enskilda prövningarna så att det ges möjlighet för en nationell helhetssyn i prövningsunderlaget som kan få genomslag i de enskilda prövningarna (prop. 2017/18:243 s. 203). När den nationella planen beslutades anförde regeringen att en väl fungerande samverkan mellan samtliga berörda aktörer är central för en effektiv prövning. I 42 a och 42 b §§ förordningen om vattenverksamheter regleras formerna för samverkan inför att en ansökan om prövning för moderna miljövillkor lämnas in till prövningsmyndigheten. Syftet är att säkerställa att den regionala samverkansprocessen, samt den översyn av miljö kvalitetsnormer som behövs för en effektiv prövning, genomförs i tid.

Länsstyrelserna ska samverka kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning. Detta ska göras i god tid innan verksamhetsutövarna i en prövningsgrupp senast ska ha lämnat in sina ansökningar. Samverkan ska genomföras med de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.

Målet med den regionala samverkan är att skapa en förståelse för avrinningsområdets förutsättningar och behov av åtgärder. Syftet är bl.a. att kunna bedöma de miljö- och reglermässiga sambanden och hur olika åtgärder påverkar varandra inom avrinningsområdet.

Uppföljningsfrågor

I beslutet att anta den nationella planen anförde regeringen att uppföljningen kommer att vara central för att säkerställa att utfallet av den nationella planen och de enskilda prövningarna inte går emot syftet med planen. En viktig del kommer vara att utvärdera i vilken utsträckning vattenförekomster har

klassificerats som kraftigt modifierade vatten och i vilken utsträckning de undantag som vattendirektivet medger används.

Havs- och vattenmyndigheten ska fortlöpande följa genomförandet av planen och vid behov se till att de förslag till ändringar tas fram som behövs för att hålla planen aktuell med hänsyn till hur arbetet med prövningarna fortskrider (31 § förordningen om vattenverksamheter). Om det exempelvis under den regionala samverkan kommer fram omständigheter som innebär att det finns behov av att justera tidsplanen har Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att, tillsammans med Energimyndigheten och Svenska kraftnät, ta fram ändringsförslag till regeringen.

Uppföljningen av den nationella planen skulle inledas 18 månader efter att de nya bestämmelserna om omprövning för moderna miljövillkor trätt ikraft, dvs. den 1 juli 2020 (prop. 2017/18:243 s. 173–174).

I länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåren 2020, 2021 och 2022 har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att verka för att den nationella planen genomförs i sin helhet. Länsstyrelserna ska redovisa hur de arbetar med att genomföra den nationella planen, vilka undantag som har beslutats och på vilken grund samt vilka vatten som har förklarats som kraftigt modifierade i enlighet med vattenförvaltningsförordningen för de vattenförekomster där det finns verksamheter som omfattas av den nationella planen.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer

Åtgärdsprogrammen

Som redan nämnts bedrivs vattenförvaltningen i Sverige i cykler om sex år. I slutet av varje cykel ska vattenmyndigheten i respektive vattendistrikt presentera en förvaltningsplan, ett åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer för kommande cykel.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram regleras i 6 kap. vattenförvaltningsförordningen. Åtgärdsprogrammen ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas och vilka myndigheter och kommuner som behöver göra vad inom sina ansvarsområden.

Åtgärdsprogrammen är bindande och varje myndighet och kommun ansvarar för att genomföra sina åtgärder. Det kan exempelvis handla om att ta fram vägledning, prioritera resurser till de platser där vattenåtgärder ger störst effekt eller att genom tillsyn ställa krav på en verksamhet som har ett utsläpp av ett miljöfarligt ämne till vatten.

Under vissa förutsättningar ska vattenmyndigheterna ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna gav regeringen sådan möjlighet både för förvaltningsperioden 2009–2015 och för perioden 2015–2021. Åtgärdsprogrammen för 2009–2015 beslutade regeringen att inte pröva. Däremot prövade regeringen åtgärdsprogrammen för 2015–2021.

Åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljökvalitetsnormer för 2021–2027

Mellan den 1 november 2020 och den 30 april 2021 genomfördes samråd om vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljökvalitetsnormer för 2021–2027. Under senare delen av perioden avsåg samrådet även vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer för sådana vattenförekomster med vattenkraft som ska prövas enligt den nationella planen under perioden 2022–2024. Samrådsinstanser var t.ex. olika departement, domstolar, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, högskolor och universitet samt vattenråd och vattenvårdsförbund.

Den 7 maj 2021 begärde vattenmyndigheterna, bl.a. med anledning av att Havs- och vattenmyndigheten och vissa kommuner hade begärt det, att regeringen skulle pröva vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2021–2027.

Den 22 september 2021 beslutade riksdagen, efter ett initiativ från miljö- och jordbruksutskottet, att bl.a. rikta ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skulle pröva vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2021–2027 (se ovan under rubriken Tillkännagivanden om småskalig vattenkraft m.m.).

I december 2021 fattade vattendelationerna beslut om att anta vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer för perioden 2021–2027. Föreskrifter med nya miljökvalitetsnormer trädde därefter i kraft den 22 december 2021. Delegationerna fattade även beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, dock med förbehåll för regeringens eventuella prövning.

Den 16 december 2021 beslutade regeringen att ta upp vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2021–2027 till prövning, vilket innebär att delegationernas beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för den aktuella cykeln inte trädde i kraft. Till dess att åtgärdsprogrammen för 2021–2027 är fastställda gäller de delar i programmen för 2016–2021 som fortfarande är aktuella.

Utskottets ställningstagande

Den första prövningsgruppen i den nationella planen skulle lämna in sina ansökningar senast den 1 februari 2022. Det innebär att de första omprövningarna nu har inletts vid landets mark- och miljödomstolar. Dessa mål är starten på ett stort antal omprövningar av vattenverksamheter som kommer att pågå under en lång tid framöver.

Utskottet vill framhålla att det är viktigt att omprövningarna görs utifrån ett väl underbyggt underlag. Inför prövningarna behöver det finnas en helhetssyn, såväl nationellt som i fråga om det specifika avrinningsområdet. Som riksdagen slog fast i 2017/18 års lagstiftningsärende om miljöanpassning av vattenkraft ska de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter utnyttjas fullt ut vid

t.ex. meddelande av miljö kvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster.

Utskottet kan konstatera att vattenmyndigheterna i december 2021 utfärdade föreskrifter om nya miljö kvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammen för förvaltningscykeln 2021–2027 står dock fortfarande under regeringens prövning. Vad den prövningen kommer att resultera i återstår att se.

Även om mark- och miljö domstolarnas omprövningar enligt den nationella planen främst görs i förhållande till de gällande miljö kvalitetsnormerna kan det enligt utskottet inte uteslutas att de nya åtgärdsprogrammen för 2021–2027 skulle kunna få viss betydelse i de prövningar som görs efter det att dessa åtgärdsprogram har fastställts. Detta innebär att förutsättningarna för de prövningar som nu har inletts och de prövningar som kommer senare i viss mån kan skilja sig åt.

Utskottet anser att det är viktigt att prövningarna enligt den nationella planen i så stor utsträckning som möjligt görs utifrån samma förutsättningar. Alla dammar och kraftverk ska behandlas på samma sätt, och det är viktigt att de prövningar som kommer tidigt i processen inte får en annan bedömning än de som kommer senare. Det hade därför i och för sig varit önskvärt om åtgärdsprogrammen för nästkommande förvaltningscykel hade varit på plats före inledningen av den första prövningsgruppen i den nationella planen. Att så inte var fallet är dock inte något som vare sig riksdagen eller regeringen kan göra något åt. Det är nu en uppgift för mark- och miljö domstolarna att utföra sina prövningar av den första gruppen utifrån inkomna ansökningar och övrigt underlag.

Utskottet vill understryka att den politiska viljan när det gäller vattenkraften vid upprepade tillfällen har kommit till uttryck i tillkännagivanden från riksdagen till regeringen. Det är en uppgift för regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att regelverket och myndigheternas handläggning motsvarar den viljan.

Nästa prövningsgrupp i den nationella planen ska lämna in sina ansökningar senast den 1 september 2022. Om de nya åtgärdsprogrammen inte är på plats innan dess bör regeringen till att börja med senarelägga tidsfristen för kommande prövningsgruppers ansökningar för att undvika att flera prövningsgrupper bedöms utan att åtgärdsprogrammen för 2021–2027 har fastställts. Vidare bör regeringen – t.ex. genom en tydlig myndighetsstyrning – säkerställa att de myndigheter som följer genomförandet av planen, och som har till uppgift att agera vid behov, vidtar alla nödvändiga åtgärder för att minimera omprövningarnas negativa inverkan på vattenkraftselen. Det måste säkerställas att riktvärdet om 1,5 terawattimmar verkligen upprätthålls som en maximal produktionsförlust och att de undantag som EU-rätten medger verkligen nyttjas fullt ut.

Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Reservation

Den nationella planen för omprövning av vattenkraft (S, V, L, MP)

av Emma Hult (MP), Elin Lundgren (S), Leif Nysmed (S), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Ola Möller (S), Jon Thorbjörnson (V) och Malin Danielsson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vattenkraftens betydelse för det svenska energisystemet är fundamental. Genom de regeländringar om miljöanpassning av vattenkraften som trädde i kraft den 1 januari 2019 kan vattenkraften fortsätta ha en nyckelroll i det svenska elsystemet samtidigt som den anpassas till moderna miljövillkor. I ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen våren 2020 uttalades att det fortsatta arbetet med att reformera vattenlagstiftningen och vattenförvaltningen behöver vara inriktat på att värna den småskaliga vattenkraften genom minskat regelkrångel, respekt för äganderätten och effektiva miljöåtgärder till rimliga kostnader. Den nationella planen för moderna miljövillkor beslutades av regeringen i juni 2020. Omprövningarna har nu inletts, och de kommer att genomföras under en 20-årsperiod.

I samband med regeringens beslut om den nationella planen framhölls vikten av en nationell helhetssyn och att prövningarna ska baseras på ett väl underbyggt underlag. Detta underlättar prövningarna och säkerställer dessutom att de görs på ett sätt som inte blir onödigt ingripande.

Den nationella planen beslutades av regeringen för nästan två år sedan, och man tog då hänsyn till flera olika aspekter. För det första ska alla involverade aktörer, dvs. de enskilda vattenkraftsägarna samt domstolarna och de andra myndigheterna, få förutsättningar att i god tid förbereda prövningarna genom framtagande av underlag, samordning m.m. Vidare ska tidsplanen bidra till att domstolarna får en förhållandevis jämn arbetsbelastning över tid. Själva den geografiska indelningen av prövningsgrupperna är framtagen med det främsta syftet att sammankopplade vattenverksamheter i samma huvudavrinningsområden ska kunna provas samordnat.

Vi ser inte något som helst skäl för riksdagen att nu agera för att utverka en ändring i tidsplanen. Att ändra tidsplanen vore till att börja med olyckligt för alla de aktörer som redan har inrättat sig efter den.

Det kan givetvis inte uteslutas att det i ett senare skede kommer fram omständigheter som gör att den gällande tidsplanen behöver justeras.

Regeringen framhöll i sitt beslut om den nationella planen att uppföljning är centralt för att säkerställa att utfallet av planen och de enskilda prövningarna inte går emot syftet att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Det måste därför förutsättas att utfallet av den nationella planen kommer att följas upp noggrant och att eventuella behov av justeringar utreds och åtgärdas på ett väl underbyggt sätt. Det ska understrykas att de involverade myndigheterna har en möjlighet att föreslå ändringar i tidsplanen.

I sammanhanget måste det också påpekas att åtgärdsprogrammen har liten eller ingen betydelse för omprövningarna enligt den nationella planen. Dessa prövningar görs utifrån föreskrifter om miljö kvalitetsnormer. Vattenmyndigheterna kommer under de kommande åren att göra en successiv översyn av alla vattenförekomster som påverkas av vattenkraft som ska prövas enligt den nationella planen, inklusive statusklassningar och miljö kvalitetsnormer. En sådan översyn har nyligen gjorts av de vattenförekomster som påverkas av vattenkraft som ska prövas under de närmsta åren och nya föreskrifter om miljö kvalitetsnormer har också trätt i kraft. Att regeringens prövning av åtgärdsprogrammen för nästa förvaltningsperiod ännu inte är klar kan därför inte gärna motivera att man skjuter upp de kommande prövningarna just när de första prövningarna precis har inletts.

Vi kan vidare konstatera att redan när regeringen beslutade den nationella planen framhölls att EU-rättens möjligheter att ställa mindre långtgående krav till förmån för samhällsnyttiga verksamheter ska utnyttjas fullt ut vid t.ex. meddelande av miljö kvalitetsnormer och klassning av vattenförekomster. Av vattenförvaltningsförordningen följer också en skyldighet för vattenmyndigheterna att besluta om mindre stränga krav när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Vi utgår från att vattenmyndigheterna följer det gällande regelverket, inklusive riktvärdet om 1,5 terawattimmar för vad som, på nationell nivå, kan anses vara betydande negativ påverkan på kraftproduktionen enligt 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen.

Avslutningsvis vill vi framhålla följande. Innan den nationella planen antogs hade vissa remissinstanser uttryckt oro för att de kommande prövningarna skulle resultera i återkallade tillstånd och krav på utrivning av verksamheter. Som regeringen uttryckte i samband med att planen antogs finns emellertid liten anledning att tro att det skulle hända. Det får nämligen antas att det endast i undantagsfall inte skulle vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär en tillräcklig miljöanpassning för att uppfylla EU-rättens krav. Vattendirektivet kräver inte att vattenkraftverk stängs ned utan endast att verkens påverkan undersöks och att anpassningsåtgärder vidtas om den negativa påverkan är betydande. Något som särskilt bör lyftas fram i det här sammanhanget är Vattenkraftens Miljöfond, som har till syfte att förena produktion av vattenkraftsel med moderna miljökrav. Den som äger vattenkraftverk kan ansöka om pengar ur

fonden för att utreda, anpassa och modernisera sitt eller sina kraftverk efter dagens miljölagstiftning.

Av dessa skäl anser vi sammanfattningsvis att det saknas anledning för riksdagen att göra något tillkännagivande om den nationella planen. Utskottets förslag bör därför avslås.