

Oktober 2020

Miljörättsliga aspekter kring effektökning i vattenkraftverk

Del 3 – Den nationella planen för omprövning av vattenkraft samt eventuella ändringar avseende organisationen för vattenförvaltningen i Sverige

Roland Löfblad

Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft

Med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete



Förslaget framtaget av Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska Kraftnät.

Överlämnat till Regeringen i oktober 2019 och beslutad den 25 juni 2020.

Innehåll

Sammanfattning	1
Liten ordlista	3
1. Inledning	5
2. Vattendelegationernas beslut om "Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft"	6
3. Nationell plan för moderna miljövillkor inom vattenkraften.....	7
4. Kort om Vattenförvaltningsutredningen - "En utvecklad vattenförvaltning"	12
5. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning i Klass 1-verk14	
Referenser	15
Bilaga 1	17

Sammanfattning

Föreliggande rapport är en uppföljning av rapporterna "Miljörättsliga aspekter kring effektökning i Vattenkraftverk" publicerad den 20 oktober 2017 samt del 2 "Miljökvalitetsnormer för KMV vattenkraft samt lagändringar rörande vattenkraft" publicerad i september 2018.

Vid beslutsmöten den 7 mars 2019 beslutade Vattenmyndigheternas delegationer om miljökvalitetsnormer för KMV vattenkraft. I förhållande till den samrådsversion som kommenterades i den förra rapporten (del 2) skulle, enligt Vattenmyndigheternas slutliga samrådsrapport, beslutets konsekvenser för elproduktionen bli mindre men ändå betydande och i strid med den nationella strategin (1,5 TWh/år).

Ett förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraften till moderna miljövillkor fastställdes av regeringen den 26 juni 2020.

Syftet med den nationella planen är att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen utgår från en nationell helhetssyn för att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel ska förses med moderna miljövillkor. Ansökan till mark- och miljödomstolarna för de prövningsgrupper som är först ut ska inges senast den 1 februari 2022. Den sista prövningsgruppen ska inge ansökan senast 1 februari 2037. Prövningen i domstolarna beräknas pågå under 20 års period.

Förutom som underlag och vägledning till verksamhetsutövare och domstolar är den nationella planen en vägledning för Vattenmyndigheterna i deras arbete med klassificering och normsättning. Den anger det nationella riktvärdet om 1,5 TWh fördelat per huvudavrinningsområde. Planen framhåller att de fördelade riktvärdena bör användas vid förklarande av kraftigt modifierade vatten och beslut om undantag. Den beslutade nationella planen torde innebära att det beslut som togs av vattendelegationerna i mars 2019 om miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster kopplade till vattenkraft måste omvärderas samt även att ytterligare vattenförekomster bör kunna förklaras som KMV.

Den nationella planen rekommenderar att en eventuell ansökan om effektökning bör samordnas med ansökan om omprövning för moderna miljövillkor. Eftersom det kan dröja åtskilliga år innan omprövning blir aktuell enligt den nationella planen, torde möjligheten att ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2b § Miljöbalken vara att föredra. Vid en sådan prövning får tillståndet avgränsas till att enbart avse ändringen, dvs utifrån de miljökonsekvenser som själva effektökningen skulle ge och inte från helheten.

I december 2017 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. Enligt min bedömning skulle ett genomförande av utredningens förslag vara till fördel för omprövningen till moderna miljövillkor enligt den nationella planen och till möjligheten att erhålla tillstånd till effektökning i Klass 1-verken.

Min bedömning är att möjligheten att få tillstånd till effektökning i Klass 1-verk har förstärkts av den nationella planen och regeringens tydliggörande av densamma i sin beslutstext om fastställandet av planen. Möjligheten att ansöka om ändringstillstånd för effektökning bör övervägas i varje aktuellt fall i avvaktan på omprövning till moderna miljövillkor.

Liten ordlista

Avrinningsområde: Det landområde, inklusive sjöar, vars vatten rinner ner i ett och samma vattendrag.

Klass 1 kraftverk: Kraftverk som har ett relativt reglerbidrag på 0,03 procent eller högre. Klass 1 kraftverken har tillsammans stått för cirka 98 procent av vattenkraftens reglerbidrag för respektive tidsintervall (1, 28 respektive 365 dygn) under perioden 2009–2014. Dessa kraftverk står dessutom för cirka 98 procent av den totala installerade effekten i den svenska vattenkraften.

KMV: Kraftigt Modifierade Vattenförekomst är en ytvattenförekomst vars fysiska karaktär har förändrats väsentligt som en följd av en samhällsviktig, mänsklig verksamhet.

Vattenmyndigheten kan peka ut vattenområden och vattenmiljöer som kraftigt modifierade juni under vissa förutsättningar.

Miljö kvalitetsnorm: En bestämmelse om kraven på kvaliteten i luft, vatten, mark eller miljön i övrigt. MKN är styrande för myndigheter och kommuner när de tillämpar lagar och bestämmelser, t.ex. vid tillståndsprövning enligt Miljöbalken eller vid planläggning enligt Plan- och bygglagen.

Moderna miljövillkor: Med moderna miljövillkor 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 fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.

Prövningsgrupp: Verksamheter för produktion av vattenkraftsel som kan påverka en och samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde på ett sådant sätt att verksamheterna bör prövas i ett sammanhang.

Reglerförmåga: Mått på den mängd lägesenergi i uppdämt vatten som vattenkraften har förmåga att spara från en tidpunkt till en annan.

Vattenförekomst: Ett vattendrag delas upp i mindre enheter, s.k. vattenförekomster. Det kan vara en sjö, en älvsträcka eller ett kustvattenområde.

Vattenverksamhet: Ett juridiskt begrepp för i princip allt byggande och grävande i ett vattenområde. Alla typer av ingrepp som syftar till att förändra vattnets djup eller läge såsom muddring, grävning eller rensning, uppförande av anläggningar i vattenområde genom utfyllnad, pålning eller gjutning, bortledning eller infiltration för att öka grundvattenmängden är vattenverksamhet.

1. Inledning

Föreliggande rapport, genomförd på uppdrag av *North European Energy Perspectives Project* (NEPP), är en uppföljning av rapporterna "Miljörättsliga aspekter kring effektökning i Vattenkraftverk" publicerad den 20 oktober 2017 (1) samt del 2 "Miljökvalitetsnormer för KMV vattenkraft samt lagändringar rörande vattenkraft" publicerad i september 2018 (2).

Rapporten (1) baserades på gällande lagstiftning per september 2017 samt på vad som då var känt om kommande förändringar i relevanta lagar och förordningar. Analysen avgränsades till effektökning i storskaliga vattenkraftverk (>10MW) inom Klass 1 i rapporten "Vattenkraftverkens reglerbidrag och värde för elsystemet", framtagen gemensamt av Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten (3). Rapporten delar in Sveriges vattenkraftverk i tre klasser: Klass 1 omfattas av 255 kraftverk som tillsammans svarar för 98 % av totalt installerad effekt i vattenkraft, vilka står för 98,3 % av vattenkraftens reglerbidrag på årsbasis. Klass 2 innehåller 78 kraftverk som tillsammans svarar för 1,3 % av totalt installerad effekt, medan Klass 3 (de småskaliga kraftverken) omfattar 1 667 kraftverk som tillsammans svarar för 0,7 % av totalt installerad effekt.

I rapporten drog jag följande slutsats beträffande Klass 1-verken:

"Mycket talar för att den storskaliga vattenkraften enligt Klass 1 kommer att klara omprövningen för moderna miljövillkor med rimliga åtgärder, som inte på ett avgörande sätt kommer att påverka reglerförmågan och möjligheten till effektökning."

I rapporten (2) gjorde jag följande bedömning beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning i Klass 1-verk till följd av Vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer för KMV och beslutade förändringar i Miljöbalken:

"Enligt min mening borde det i flertalet fall avseende Klass 1-verk vara möjligt att få ändringstillstånd till effektökning enligt liknande principer och samma överväganden som gjordes inom tillståndsärendena för kraftverken Lasele och Långbjörn i den förra NEPP-rapporten. Vattenmyndigheternas förslag om miljökvalitetsnormer har inte förändrat min uppfattning i det avseendet. Självfallet blir omständigheterna i de enskilda fallen avgörande för om tillstånd ges eller ej samt vilka eventuella åtgärder som krävs. De åtgärdsplaner som fastställs av Vattenmyndigheterna i december i år blir vägledande vid prövningen."

"De ändringar i Miljöbalken som nu införts torde enligt min mening inte försvåra möjligheterna till att få ändringstillstånd till effektökning."

I föreliggande rapport beskriver jag inledningsvis kortfattat det beslut som togs av Vattenmyndigheternas delegationer i mars 2019 beträffande miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten (KMV) på grund av vattenkraft. Därefter sammanfattar jag innebörden av den nationella planen för omprövning av vattenkraften till moderna miljövillkor, som beslutades av regeringen den 25 juni 2020. Avslutningsvis, före slutsatser, görs en kortfattad beskrivning av de förslag till förändringar av vattenförvaltningen som görs

i den offentliga utredningen "En utvecklad vattenförvaltning" överlämnad till regeringen i december 2019 (4).

2. Vattendelegationernas beslut om "Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft"

Redogörelsen i rapport (2) baserades på den samrådsversion som skickades ut den 2 maj 2018. Utifrån inkomna synpunkter förelade Vattenmyndigheterna i februari 2019 en omarbetad version för beslut i vattendelegationerna. Rapporten (5) går att ladda ner från myndighetens hemsida.¹

Vid beslutsmöten den 7 mars 2019 beslutade Vattenmyndigheternas delegationer om miljökvalitetsnormer i enlighet med rapportens förslag. Av min skriftliga reservation (jag är delegat i Västerhavets vattendelegation), **bilaga 1**, framgår beslutets innebörd under rubriken "Motivering".

I förhållande till den samrådsversion som kommenterades i rapport (2) skulle, enligt Vattenmyndigheternas slutliga samrådsrapport, beslutets konsekvenser för elproduktionen bli mindre: I **den första versionen** uppskattades den totala produktionsförlusten till följd av föreslagna åtgärder (berörda KMV) till 1,8 TWh/år. Därtill kommer potentiella åtgärder vid alla övriga vattenkraftverk vars vattenförekomster har utpekats som naturliga vatten, där produktionsförlusten uppskattas till ca 3,5 TWh/år. Totalt alltså ca 5,3 TWh/år. I **den slutliga versionen** anges produktionsförlusten till följd av föreslagna åtgärder (KMV) med ett span, 0,6 -1,8 TWh/år, där den lägre siffran motsvarar förlusten vid en lägre tappning genom torrfårar och den högre siffran vid en högre tappning. Produktionsförlusten till följd av åtgärder vid alla övriga vattenkraftverk ges nu också som ett spann, ca 1,0-3,5 TWh/år. Totalt alltså ca 1,6-5,3 TWh/år.

I den första versionen gjordes även en uppskattning av konsekvenserna för elproduktionen ifall högflödesåtgärder genomförs för Natura 2000-områden, vilken uppskattades till 1,5 TWh/år, totalt alltså 5,3 + 1,5 = ca 6,8 TWh/år. I den slutliga samrådsversionen saknas denna bedömning.

Under alla förhållanden kan konstateras att konsekvenserna för elproduktionen och reglerförmågan till följd av Vattenmyndigheternas miljökvalitetsnormer skulle bli betydande och i strid med den nationella strategin (1,5 TWh/år (6)).

1

<https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.6e75aae16a59130489273e/1556523638242/Milj%C3%B6kvalitetsnormer%20f%C3%B6r%20kraftigt%20modifierade%20vattenf%C3%B6rekomster%20-%20Vattenkraft.pdf>

3. Nationell plan för moderna miljövillkor inom vattenkraften

Med de ändringar som infördes den 1 januari 2019 i Miljöbalken (1998:808) och angränsande lagstiftning fastställdes att en nationell plan för moderna miljövillkor ska finnas. Lagtexten framgår av 11 kap. 28 § Miljöbalken:

28 § Det ska finnas en nationell plan för de prövningar som avses i 27 §. Planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska förse med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ska beslutas av regeringen.

I § 27 beskrivs begreppet moderna villkor:

27 § 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 denna balk genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren, ska dock den tiden gälla.

Trots första stycket får en verksamhet bedrivas till dess en prövning är klar, om

1. verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd eller omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor, eller

2. verksamheten omfattas av en nationell plan för moderna miljövillkor enligt föreskrifter som regeringen meddelar och verksamhetsutövaren inte är försenad med att ansöka om prövning enligt planen.

Således gäller att de verksamheter som efter den 1 januari 1979 har fått ett tillståndsbeslut till följd av en fullständig miljöprövning enligt miljöbalken för sin verksamhet anses ha moderna miljövillkor och behöver inte omprövas, och därmed inte heller behöver anmäla sig till den nationella planen. För dessa verksamheter gäller att de inom 40 år ska ansöka om nytt tillstånd.

Vattenverksamheter prövades före den 1 januari 1999 enligt Vattenlagen, som då införlivades i Miljöbalken. Genom övergångsbestämmelser gäller att villkor som meddelats i enlighet med Vattenlagen (både den äldre (1918:523) och den nya (1983:291)) också gäller jämlikt Miljöbalken.

Det är troligtvis ganska få Klass 1-verk som kan bedömas ha moderna miljövillkor enligt lagens definition.

Preciseringen av den nationella planen infördes i Förordningen (1998: 1388) om vattenverksamheter genom paragraferna 24-35. § 24 har följande lydelse:

24 § Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät ta fram ett förslag till den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken och ta fram förslag till de ändringar i planen som behövs för att hålla den uppdaterad.

Förslagen ska utformas så att planen inte äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt miljö kvalitetsnormer som är meddelade när förslagen lämnas till regeringen och så att den kan uppfylla det som i övrigt gäller för planen enligt 11 kap. 28 § miljöbalken och denna förordning.

Ett förslag till plan överlämnades till regeringen i oktober 2019 och denna fastställdes i oförändrat skick genom regeringsbeslut den 26 juni 2020. Beslutstexten och planen framgår av följande länk².

Syftet med den nationella planen (7) är att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen utgår från en nationell helhetssyn för att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel ska förses med moderna miljövillkor. Detta avses ske på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samordningen sker genom inrättande av prövningsgrupper inom ramen för huvudavrinningsområdena samt en tidplan för när ansökningarna till domstolarna ska senast lämnas in vad gäller de vattenverksamheter som ingår i respektive prövningsgrupp. Prövningsgrupperna och tidplanen framgår av bilaga till den nationella planen. Ansökan till mark- och miljödomstolarna för de prövningsgrupper som är först ut ska inges senast den 1 februari 2022. Den sista prövningsgruppen ska inge ansökan senast 1 februari 2037. Prövningen i domstolarna beräknas pågå under 20 års period.

Anmälan till den nationella planen skulle inlämnas till länsstyrelserna senast 1 juli 2019.

Som en del i den nationella helhetssynen anges ett riktvärde på nationell nivå för vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktion. Riktvärdet motsvarar den nationella strategin om 1,5 TWh (5), som vägledning till vattenmyndigheterna. Så här skriver Havs- och vattenmyndigheten på sin hemsida (se länken i fotnot 2 under Frågor och Svar):

”Riktvärdet motsvarar vad som, på nationell nivå, kan anses vara betydande negativ påverkan på kraftproduktionen enligt 4 kap 3 § vattenförvaltningsförordningen. Det vill säga

² <https://www.havochvatten.se/vattenkraft-och-arbete-i-vatten/vattenkraftverk-och-dammar/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft.html>

ett av kriterierna när vattenmyndigheterna ska förklara kraftigt modifierade vatten. Riktvärdet kan även utgöra vägledning när vattenmyndigheterna beslutar om undantag i form av mindre stränga krav (både i naturliga och kraftigt modifierade vatten) enligt 4 kap 10 § vattenförvaltningsförordningen. I förslaget till den nationella planen har det nationella riktvärdet om 1,5 terawattimmar även brutits ner och fördelats på de 22 huvudavrinningsområden som är mest betydelsefulla för reglerkraften (HARO-värde). Detta för att ge ytterligare vägledning till vattenmyndigheterna. Inom ett avrinningsområde ska hänsyn tas till de kraftverk som bedöms ge störst bidrag till balanseringen av elsystemet (klass 1 kraftverk). På så sätt ger planen vägledning om var en effektiv tillgång till vattenkraftsel har en så samhällsnyttig betydelse att det genom vattenmyndigheternas normsättning, bör inverka på de miljökrav som ställs på berörda vatten och de verksamheter som påverkar dessa vatten.

Resultatet av de individuella prövningarna enligt planen ska, sammantaget i ett nationellt perspektiv, ge största möjliga nytta för effektiv tillgång till vattenkraftsel och bästa möjliga miljönytta. Den nationella planen ersätter inte den individuella prövningen, där hänsyn tas till fler aspekter. Planen vägleder inte om åtgärder i de enskilda prövningarna eller andra insatser som relaterar till vattenmiljön eller elförsörjningen. Riktvärdet 1,5 terawattimmar innebär således inte ett åtgärdstak för miljöåtgärder. Riktvärdet finns inte angivet i någon lagstiftning och inte heller i energiöverenskommelsen. Genom att ange riktvärdet i förslaget till den nationella planen, ges sådan vägledning till vattenmyndigheterna som bland annat avses i 25 § andra punkten vattenverksamhetsförordningen. Utöver att vara ett riktvärde är 1,5 terawattimmar även ett av Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten framtaget planeringsmål för deras respektive arbete. I propositionen Vattenmiljö och vattenkraft (prop. 2017/18:243) hänvisar regeringen till Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndighetens planeringsmål och bedömer att ett sådant produktionsbortfall inte ska ha någon väsentlig påverkan på möjligheterna att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. HaV kommer med stöd av Energimyndigheten och Svenska Kraftnät, följa utvecklingen av prövningarna avseende hur beslutade miljö kvalitetsnormer och miljöåtgärders inverkar på detta riktvärde”

Riktvärdet 1,5 TWh kommenteras enligt följande i regeringsbeslutet den 26 juni 2020 (8):

”Planens uttalanden om ett riktvärde om 1,5 terawattimmar på nationell nivå för vad som kan anses vara betydande negativ påverkan på vattenkrafts- produktionen ändrar inte det förhållandet att en miljöanpassning av de verksamheter som omfattas av 11 kap. 27 § miljöbalken ska ske på ett sätt som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och för en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Negativ påverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska således hållas till ett minimum. Ambitionen är att det slutliga resultatet av moderniseringen av vattenkraften ska innebära en så liten produktionsförlust som möjligt i förhållande till riktvärdet om att begränsa produktionsförlusten till högst 1,5 terawattimmar. I

arbetet med att följa genomförandet av planen och föreslå ändringar för att hålla den uppdaterad bör myndigheterna vidta de åtgärder som behövs för att omprövningarnas sammantagna negativa inverkan på nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas på ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet. Riktvärdet om att begränsa produktionsförlusten till högst 1,5 terawattimmar inkluderar vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som ligger inom ett Natura 2000-område samt vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som ligger utanför ett Natura 2000-område men som ändå kan ha en påverkan på bevarandemålen inom detta område.

.....

Det är inte enbart produktionen av förnybar el uttryckt i energimängd som definierar vad som utgör nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel utan även vattenkraftens reglerbidrag, och tillgänglig effekt samt dess potential att leverera ytterligare på dessa områden. Detta även ur ett regionalt och lokalt perspektiv. Reglerförmågan och tillgänglig effekt ska bli så hög som möjligt och ge möjligheten att öka effekten i utbyggda vattendrag. I den enskilda prövningen görs en bredare prövning där hänsyn tas till en anläggnings betydelse för det regionala och lokala energisystemet, andra verksamheter, andra berörda och andra miljönyttor.”

I den nationella planen framhålls också vikten av att särskilt beakta risken för reducering av reglerförmågan hos de kraftverk som bedöms ge störst bidrag till balanseringen av elsystemet, dvs Klass 1-verken (3). Det framhålls att inom ett avrinningsområde ska hänsyn tas till de kraftverk som bedöms ge störst bidrag till balanseringen av elsystemet.

Förutom som underlag och vägledning till verksamhetsutövare och domstolar är den nationella planen en vägledning för Vattenmyndigheterna i deras arbete med klassificering och normsättning. Den anger det nationella riktvärdet om 1,5 TWh fördelat per huvudavrinningsområde. Planen framhåller att de fördelade riktvärdena bör användas vid förklarande av kraftigt modifierade vatten och beslut om undantag.

Den av regeringen beslutade nationella planen torde innebära att det beslut som togs av vattendelegationerna i mars 2019 om miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster kopplade till vattenkraft måste omvärderas (avsnitt 2 ovan) samt även att ytterligare vattenförekomster bör kunna förklaras som KMV.

I den nationella planen behandlas också frågan om ökning av reglerförmågan och effektökning i befintliga vattenkraftverk:

”En ökad reglerförmåga utan effektökningar kan uppnås genom att tillåten reglering i befintliga tillståndsvillkor ändras eller tas bort. Exempel på sådana villkor är begränsningar av hur snabbt flödesförändringar får ske, mellan vilka vattennivåer magasinet får regleras, maximalt flöde genom aggregaten etc. En eventuell möjlig ökning av reglerförmåga (utan effektökning) bör utredas i samverkansprocesserna inför prövningarna.

Ökningar av effekt genomförs där verksamhetsutövaren anser det vara ekonomiskt lönsamt. Den nationella planen vägleder därför inte om vilka effektökningar som ska göras eller var dessa ska göras. Det behöver detaljstuderas i det enskilda fallet av de verksamhetsutövare som vill öka effekten. Intresserade verksamhetsutövare bör utreda möjligheten till effektökning i god tid före omprövning ska ske enligt den nationella planen. För det fall då verksamhetsutövare har för avsikt att även ansöka om tillstånd till sådan utökning är det lämpligt att göra det vid samma tidpunkt som ansökan om omprövning som ska ske enligt planen. Om detta utreds i samverkansprocesser av samtliga intresserade verksamhetsutövare, kan en optimering göras av vilken ökad reglerförmåga, genom ökad effekt, som kan uppnås i hela huvudavrinningsområdet.

Bestämmelserna om omprövning och den nationella planen syftar till att verksamheterna ska förSES med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt så att villkoren blir väl avvägda. Ökning av effekt eller reglerförmåga är en förändring av verksamheten som normalt inte ryms inom ramen för en omprövning. För detta krävs vanligtvis en tillståndsprövning. Till skillnad mot en omprövning för moderna miljövillkor krävs samråd och en miljökonsekvensbeskrivning. Om verksamhetsutövaren väljer att ansöka om tillstånd till ökad effekt eller reglerförmåga samtidigt som ansökan om omprövning, har domstolen möjlighet till gemensam handläggning av ansökningarna. De verksamhetsutövare som omfattas av den nationella planen har även möjlighet att i avvaktan på omprövning enligt planen, ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap 2 b § miljöbalken.”

Som framgår ovan rekommenderar den nationella planen att en eventuell ansökan om effektökning bör samordnas med ansökan om omprövning för moderna miljövillkor. Eftersom det kan dröja åtskilliga år innan omprövning blir aktuell enligt den nationella planen, torde möjligheten att ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2b § Miljöbalken vara att föredra. Vid en sådan prövning får tillståndet avgränsas till att enbart avse ändringen, dvs utifrån de miljökonsekvenser som själva effektökningen skulle ge och inte från helheten.

4. Kort om Vattenförvaltningsutredningen - "En utvecklad vattenförvaltning"

I december 2017 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen (kommittédirektiv 2017:96). Utredaren skulle bl.a.

- föreslå hur organiseringen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav
- föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag

Uppdraget redovisades till regeringen i december 2019 genom SOU 2019:66 "En utvecklad vattenförvaltning" (4)³.

Beträffande organisationen föreslogs sammanfattningsvis följande:

Vattenförvaltningen organiseras så att de arbetsuppgifter på distriktsnivå som de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i dag förs över till dels regeringen, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) och en ny nämndmyndighet på nationell nivå, dels samtliga länsstyrelser på avrinningsområdesnivå. Vattenmyndigheterna och dess vattendelegationer skulle därmed upphöra.

På nationell nivå organiseras vattenförvaltningen så att riksdagen och regeringen ges mer framskjutna roller genom bland annat en nationell handlingsplan, regeringens åtgärdsprogram och efterföljande beslut. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ett tydligt och utvidgat ansvar för yt- respektive grundvatten.

En nationell nämnd inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet. De övriga centrala myndigheternas roll i vattenförvaltningsarbetet stärks genom att de ges olika uppgifter, bland annat att bidra till det vägledande arbetet, ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och regeringens åtgärdsprogram samt att följa upp resultaten av arbetet. En nationell referensgrupp inrättas för att säkerställa information till och medverka av berörda aktörer på nationell nivå.

Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och den föreslagna nämndmyndigheten för normgivning pekas ut som behöriga myndigheter.

Nämndmyndigheten för normgivning, kallad Statens nämnd för normgivning på vattenförvaltningen område, föreslås få följande sammansättning och arbetsuppgifter:

³ <https://www.regeringen.se/4af95d/contentassets/3ca686d2da744f93a069c71601cf4830/en-utvecklad-vattenforvaltning--volyn-1-och-2-sou-201966>

Utredningen förordar att nämnden består av så många ledamöter att de kan bidra med kompetens från alla de verksamhetsområden som kan beröras av miljökvalitetsnormerna. Ordföranden och vice ordförande bör vara ordinarie domare, med erfarenhet från lagstiftande eller dömande verksamhet på miljöområdet. Övriga ledamöter bör ha erfarenhet från skilda samhällsområden av relevans för vattenförvaltningsarbetet. Minst fyra ledamöter bör ha myndighetsbakgrund med erfarenhet av yt- respektive grundvattenfrågor. Därutöver bör det i nämnden finnas ledamöter med erfarenhet av industriell, arell respektive kommunal verksamhet samt ledamöter med erfarenhet av arbete inom ideella organisationer på miljöområdet. Sammantaget föreslås nämnden bestå av nio ledamöter samt en ordförande. Det är angeläget att såväl ordföranden som ledamöter i nämnden ges tid att ägna sig uppgiften. Det är ett viktigt uppdrag som kräver både tid och kompetens.

Nämndmyndigheten föreslås vara knuten till Havs- och vattenmyndigheten som värdmyndighet med uppgift att sköta administrativa frågor och upplåta lokaler för nämndens sammanträden och annan verksamhet. Uppgiften att svara för handläggande uppgifter åt nämnden menar vi bör delas mellan Havs- och vattenmyndigheten och SGU avseende yt- respektive grundvatten. I uppgiften ingår att bereda förslag till miljökvalitetsnormer och föredra dessa för nämnden. Normerna beslutas som myndighetsföreskrifter.

Utredningen föreslår att organisationsförändringen genomförs med med verkan från den 1 april 2022. Utredningens förslag remissbehandlades under våren 2020, men ännu föreligger inget ställningstagande från regeringen.

Enligt min bedömning skulle ett genomförande av utredningens förslag vara till fördel för omprövningen till moderna miljövillkor enligt den nationella planen och till möjligheten att erhålla tillstånd till effektökning i Klass 1-verken.

5. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning i Klass 1-verk

I sammanfattningen i förra rapporten (2) framfördes bl.a. följande slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning:

”Enligt min mening borde det i flertalet fall avseende Klass 1-verk vara möjligt att få ändringstillstånd till effektökning enligt liknande principer och samma överväganden som gjordes inom tillståndsärendena för kraftverken Lasele och Långbjörn i rapporten (1). Vattenmyndigheternas förslag om miljö kvalitetsnormer har inte förändrat min uppfattning i det avseendet. Självfallet blir omständigheterna i de enskilda fallen avgörande för om tillstånd ges eller ej samt vilka eventuella åtgärder som krävs. De åtgärdsplaner som fastställs av Vattenmyndigheterna i december i år blir vägledande vid prövningen.

Många vattenkraftverk inom Klass 1 kommer ju dessutom att förlora produktionsförmåga och reglerkraft till följd av myndighetens förslag innebärande fiskvägar och/eller reglerad minimitappning i torrfårar. Det blir således än mer angeläget att effektökning kommer till stånd.

De ändringar i Miljöbalken som nu införts torde enligt min mening inte försvåra möjligheterna till att få ändringstillstånd till effektökning.”

Min bedömning är att dessa slutsatser har förstärkts av den nationella planen och regeringens tydliggörande av densamma i sin beslutstext om fastställandet av planen. Möjligheten att ansöka om ändringstillstånd för effektökning bör övervägas i varje aktuellt fall i avvaktan på omprövning till moderna miljövillkor.

Referenser

- (1) Miljörättsliga aspekter kring effektökning i Vattenkraftverk. NEPP 2017-10-20. Roland Löfblad
- (2) Miljörättsliga aspekter kring effektökning i vattenkraftverk Del 2. NEPP september 2018. Roland Löfblad
- (3) Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet. Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten. ER 2016:11
- (4) En utvecklad vattenförvaltning. Statens Offentliga utredningar. SOU 2019:66
- (5) Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster-vattenkraft. Vattenmyndigheterna februari 2019
- (6) Strategi för åtgärder i vattenkraften. Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten. Havs- och vattenmyndigens rapport 2014:14
- (7) Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft. Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska Kraftnät. Rapport oktober 2019
- (8) Nationell plan för moderna miljövillkor. Regeringen, Miljödepartementet. Regeringsbeslut 2020-06-25 Dnr M2019/01769/Nm

Bilaga 1

Roland Löfblad, delegat i delegationen för Västerhavets vattendistrikt

Reservation mot beslut om miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten på grund av vattenkraft

Jag reserverar mig mot det beslut som den 7 mars 2019 togs av en majoritet av närvarande delegater.

Mitt förslag var att förskjuta besluten så att de för berörda vattenförekomster sker i anslutning till prövningen avseende moderna miljövillkor inom ramen för den Nationella prövningsplanen. Fram till dess skulle då gälla de beslutade miljö kvalitetsnormerna från december 2016, innebärande God ekologisk potential (GEP) senast 2027.

Mitt förslag till beslut ligger i linje med vad som föreslogs av Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät i deras yttrande i samrådet 2018. Från HaVs yttrande kan följande citeras som sammanfaller med min åsikt:

*HaV rekommenderar att vattenmyndigheterna **inte** beslutar de miljö kvalitetsnormer som är föremål för samrådet och avvaktar med vidare normsättning och revidering kopplat till vattenkraft och KMV till dess att en samordning kan ske med arbetet med den nationella planen. Den nationella planen kommer att ange en nationell helhetssyn gällande avvägning och även tidplan för omprövningarna, vilket får betydelse för den regionala och lokala samverkan som behövs för att uppnå största miljönytta och effektiv tillgång till vattenkraftsel. Därför är det myndighetens ståndpunkt att det är lämpligt att vattenmyndigheterna arbetar i takt med den nationella planens tidplan för att göra en översyn av de miljö kvalitetsnormer som gäller för vattenförekomster som påverkas av vattenkraften.*

Motivering

Beslutet omfattar de 658 vattenförekomster, som i december 2016 förklarades som KMV på grund av vattenkraft. Av de totalt 247 kraftverk och dammar som ligger inom eller i anslutning till dessa KMV uppges 179 kraftverk tillhöra Klass 1 enligt indelningen i rapporten "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för energisystemet" (Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten 2016-06-02). Enligt den rapporten omfattar Klass 1 totalt ca 255 kraftverk med störst nytta för reglerkraften och följande kan citeras från kapitlet slutsatser:

"Eftersom dessa kraftverk står för en så betydande del av balanseringen anser vi att reglerförmågan vid dessa kraftverk inte bör minskas. Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att åtgärder som medför en försämring av reglerbidraget vid dessa anläggningar utgör en betydande påverkan på den samhällsviktiga verksamheten reglerkraft enligt 4 kap. 3 § Vattenförvaltningsförordningen."

Från underlaget till beslutet den 7 mars kan utläsas att ca 70 % av de aktuella 658 KMV har fått mindre stränga krav medan resterande ca 30 % har fått normen GEP. Konsekvensen för elproduktionen anges till en produktionsminskning om 0,6 till 1,8 TWh och en förlust i reglerförmåga om 7 till 16 % av den totala reglerförmågan. Därtill kommer potentiella konsekvenser för de ca 76

kraftverk inom Klass 1 som ännu inte värderats som KVM utan vars omkringliggande vattenförekomster klassats som naturliga vatten.

För Västerhavets del anges förlusten i reglerförmåga till 54 till 209 % (!) av distriktets totala reglerförmåga. Detta får självfallet betydande konsekvenser för förmågan att reglera in t.ex. vindkraften.

Sammantaget innebär beslutet om miljö kvalitetsnormer för KVM vattenkraft enligt min mening allvarliga konsekvenser för det fossilfria energisystemet och i strid med den nationella strategin.

Den 13 juni 2018 antog riksdagen propositionen 2017/18: 243 "Vattenmiljö och vattenkraft" innehållande betydande lagändringar som berör vattenverksamhet och därmed vattenkraft.

I propositionen framhålls att den Nationella planen ska ange en nationell helhetssyn i fråga om att verksamheterna ska förses med moderna miljö villkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Vad gäller Klass 1-verken, som tillsammans svarar för 98 % av totalt installerad effekt i vattenkraft och vilka står för 98,3 % av vattenkraftens reglerbidrag på årsbasis, är det enligt min mening uppenbart att dessa bör bedömas i ett sammanhang vad gäller miljö kvalitetsnormer och prövning avseende moderna miljö villkor. Endast på det sättet kan en nationell helhetssyn åstadkommas.

Den statusklassning som hittills skett för de vattenförekomster som omger Klass 1-verken och som ligger till grund för beslutade miljö kvalitetsnormer bygger i stor utsträckning på schabloner och expertbedömningar och brister därmed i vetenskaplighet. Genom att samordna besluten om miljö kvalitetsnormer med prövningen enligt den Nationella planen erhålls ett betydligt bättre underlag för statusklassningen genom det vetenskapliga kraven på miljö konsekvensbedömningar enligt Miljö balken.

Roland Löfblad