



2020-06-25
M2019/01769/Nm m.fl., se bilaga 1

Miljödepartementet

Sändlista

Nationell plan för moderna miljövillkor

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att kapitel 2 och bilagorna 2–4 i Havs- och vattenmyndighetens, Statens energimyndighets och Affärsverket svenska kraftnäts förslag, se *bilaga 2*, ska vara den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken.

I arbetet med att genomföra planen och hålla den uppdaterad enligt 24–31 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska myndigheterna, enligt den ansvarsfördelning som anges i förordningen, bevaka och vidta de åtgärder som behövs för att provningarnas sammantagna negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet om 1,5 terawattimmar.

Skälen för regeringens beslut

Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för omprövningar av sådana vattenverksamheter som har tillkommit för produktion av vattenkraftsel. Omprövningarna ska innebära att verksamheterna förses med moderna miljövillkor. Det betyder bland annat att tillstånden ska ha villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska kunna uppfylla EU-rättens krav. 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. Planen ska beslutas av regeringen.

Havs- och vattenmyndigheten har, i enlighet med 33 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, lämnat ett förslag till en nationell plan för prövning för moderna miljövillkor till regeringen.

Förslaget inkom den 1 oktober 2019 och har tagits fram tillsammans med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät. De tre myndigheterna är överens om förslaget.

Att uppfylla EU-rättens krav på vattenmiljöns kvalitet och behålla en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel

Vattenkraften spelar i dag en central roll för Sveriges förnybara elförsörjning och för att vi ska kunna ställa om elsystemet till 100 procent förnybar elproduktion. Totalt finns ungefär 2 100 vattenkraftverk i Sverige som under ett normalår producerar 67 terawattimmar. Det motsvarar 45 procent av elproduktionen. Den svenska vattenkraften har också stor förmåga att anpassa sin produktion till ett varierande behov för att upprätthålla effektbalansen i elsystemet. God reglerförmåga är en nytta som kommer att bli ännu viktigare i ett energisystem med en högre andel förnybar el från sol- och vindkraft.

Samtidigt som vattenkraften har en avgörande betydelse för elsystemet har djur- och växtliv i sjöar och vattendrag under lång tid påverkats negativt till följd av dämning, torrläggning och ändrade vattenflöden. Vid bedömning av negativ påverkan måste också beaktas att vissa av dessa anläggningar är mycket gamla och att den omgivande naturen har anpassats efter hur vattnet har runnit vilket gett förutsättningar för andra arter och dagens biologiska mångfald.

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 och samtidigt anpassas till moderna miljövillkor. Då endast ett mindre antal vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel i dag drivs med stöd av moderna miljövillkor innebär regeländringarna att ett stort antal verksamheter kommer att behöva provas under de kommande åren. I syfte att underlätta dessa prövningar och säkerställa att de sker på ett sätt som inte blir onödigt ingripande för berörda verksamheter är det viktigt att det finns en nationell helhetssyn inför prövningarna samt att prövningarna baseras på ett väl underbyggt underlag. Vattenmyndigheterna bör, i den utsträckning och i den prioritetsordning som behövs för att genomföra

planen, se över klassificering och kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i god tid inför varje prövning. Det ankommer på vattenmyndigheterna att se till att den vattenstatus som beslutas motsvarar vattnets faktiska status vid beslutstillfället. De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter ska utnyttjas fullt ut vid till exempel meddelande av miljökvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster. En miljökvalitetsnorm ska inte medföra strängare krav än nödvändigt.

Att utnyttja EU-rättens möjligheter till undantag och klassning av vattenförekomster som kraftigt modifierade

Hur en vattenförekomst har klassats och vilken miljökvalitetsnorm som gäller för förekomsten påverkar de krav på miljöanpassning som ställs i det enskilda fallet. Regeringen har genom ändringar i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) infört en skyldighet för vattenförvaltningen att fullt ut använda alla de möjligheter som EU-rätten ger avseende undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade. Av EU-domstolens avgörande i mål C-346/14 framgår att även små vattenkraftsanläggningar kan ha en sådan samhällsnyttig betydelse att det finns förutsättningar för undantag enligt ramdirektivets artikel 4.7, vilken i svensk rätt genomförs med 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. I syfte att säkerställa genomslag av denna ändring har regeringen i juli 2019 gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att se över sina föreskrifter och vägledningar så att möjligheterna till undantag och förklarande av vatten som kraftigt modifierade används fullt ut (dnr M2019/01424/Nm). Uppdraget redovisades den 19 december 2019 (dnr M2019/02243/Nm). De första ansökningarna om prövning för moderna miljövillkor väntas i enlighet med 39 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ges in i början av år 2022.

Att ta fram en vägledning för hur vattenkraften kan miljöanpassas på ett kostnadseffektivt sätt

Regeringen har också uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utveckla sin vägledning för hur miljöanpassning av vattenkraften kan ske på ett kostnadseffektivt sätt i förhållande till eftersträvad miljönytta (dnr M2019/01425/Nm). Uppdraget redovisades den 2 mars 2020 (dnr M2020/00366/Nm).

Att samverka för kostnadseffektiva omprövningar

Den tidplan för prövning för moderna miljövillkor som följer av 39 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter är ambitiös. En väl fungerande samverkan mellan samtliga berörda aktörer är centralt för en effektiv prövning. I 43 § i nyssnämnda förordning regleras en skyldighet för Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna att samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks i de prövningar som följer av planen. I tillägg till detta regleras i 42 a och 42 b §§ formerna för samverkan inför det att en ansökan om prövning för moderna miljövillkor ges in till prövningsmyndigheten. Detta i syfte att säkerställa att den regionala samverkansprocess, samt den översyn av miljökvalitetsnormer som behövs för en effektiv prövning, genomförs i tid.

Att göra goda avvägningar för hänsyn till Natura 2000-områden

Drift av vattenkraftverk och dammar kan ha en påverkan på de värden inom utpekade Natura 2000-områden som Sverige åtagit sig att skydda i enlighet med de åtaganden som följer av rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Vid översyn av miljökvalitetsnormer för här berörda vattenförekomster är det viktigt att beslut om ändrade normer baseras på väl underbyggda och tydliga förvaltningsplaner, så att normerna sätts korrekt i förhållande till bevarandevärdena. Brister och otydlighet i underlaget riskerar leda till att normerna sätts fel och att de krav som slutligen riktas mot verksamhetsutövaren blir högre än vad som rätteligen följer av de EU-rättsliga åtagandena. Mot bakgrund av detta har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna uppdragit åt länsstyrelserna att göra en översyn av bevarandeplanerna för de Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft. Inom ramen för översynen ska bevarandeplanerna vid behov utvecklas och förtydligas rörande vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Av övergångsbestämmelserna till miljöbalkens regler om Natura 2000-områden framgår att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, s.k. Natura 2000-tillstånd. Detta innebär att vid denna tidpunkt ansågs som huvudregel att befintlig elproduktion var förenlig med de EU-rättsliga kraven på skyddet av Natura 2000-områden, se prop. 2017/18:243 s. 92.

Att undvika utrivning av anläggningar

I några av de remissvar som inkommit till Havs- och vattenmyndigheten under beredningen av det förslag som har lämnats till regeringen framkommer en oro för att en prövning för moderna miljövillkor ska resultera i att tillståndet återkallas med efterföljande krav på att verksamheten rivs ut. Det finns liten anledning att tro att så skulle bli fallet. Det framgår tydligt av omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 10 § miljöbalken att en återkallelse mot en verksamhetsutövars vilja enbart aktualiseras om en återkallelse är nödvändig för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det bör röra sig om undantagsfall att det inte går att besluta bestämmelser och villkor som innebär en tillräcklig miljöanpassning för att EU-rättens krav ska kunna uppfyllas. Verksamheter som omprövas med stöd av 24 kap. 10 § miljöbalken har därmed ett starkare skydd mot krav på utrivning än vad som är fallet för verksamheter som omprövas enligt andra bestämmelser.

Att minimera produktionsförlust

Planens uttalanden om ett riktvärde om 1,5 terawattimmar på nationell nivå för vad som kan anses vara betydande negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen 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.

I den nationella planen presenteras även de värden som summerat blir 1,5 terawattimmar, fördelade på de 22 huvudavrinningsområden som är

viktigast för reglerkraften (HARO-värden). Ett värde finns även för övriga huvudavrinningsområden. Regeringen avser att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samverkan med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät se över HARO-värdena, redogöra för hur fördelningen av värdena mellan huvudavrinningsområden har gjorts och tydliggöra vilken funktion HARO-värdena har i arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor.

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.

Att följa upp genomförandet av den nationella planen

Uppföljning är centralt för att säkerställa att utfallet av den nationella planen och de enskilda prövningarna inte går emot syftet med planen att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. 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.

I regleringsbrevet för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna har regeringen uppdragit åt länsstyrelserna att verka för att den nationella planen genomförs i sin helhet och att redovisa hur de arbetar med att genomföra planen, samt redovisa vilka undantag som beslutats och vilka vatten som förklarats som kraftigt modifierade för de vattenförekomster där det finns verksamheter som omfattas av den nationella planen. Regeringen avser att ge berörda myndigheter ett samlat uppdrag att genomföra uppföljningen av den nationella planen, inklusive att mäta lokal och regional nytta i enlighet med propositionen Vattenmiljö och vattenkraft (prop. 2017/18:243).

Slutsats

Med hänsyn till de nu beskrivna åtgärderna och med hänsyn till att genomförandet av planen kommer att följas över en lång tidsperiod med möjlighet att ändra och anpassa planen så att den får avsett resultat, bör myndigheternas förslag antas som nationell plan för moderna miljövillkor.

På regeringens vägnar



Isabella Lövin



Anna Ahlén

Sändlista

Affärsverket svenska kraftnät
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
länsstyrelserna
Naturvårdsverket
Riksanmälningsnämnden
Statens energimyndighet

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Kulturdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Domstolsverket

Bilaga 1 till Regeringsbeslut 18 2020-06-25, dnr M2019/01769/Nm m.fl.

Diarienummerförteckning

M2019/02168/Nm

M2019/02252/Nm

M2019/02257/Nm

M2020/00366/Nm

M2020/00917/Nm