



Er ref/dnr: 99-2019

Vårt dnr: 323

Havs- och vattenmyndigheten  
Box 11 930  
404 39 Göteborg

Stockholm den 27 juni 2019

## **Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft**

### **Sammanfattning**

- Naturskyddsföreningen välkomnar den nationella planen för omprövning av vattenkraft som innebär att omprövningen av svenska vattenkraftanläggningar kan starta. Det är föreningens förhoppning att den nationella planen kommer att leda till att svensk vattenkraft blir mer miljövänlig och att vattenkraftens negativa påverkan på växter och djur minskar. Föreningen anser dock att de utgångspunkter och metoder som använts för att ta fram tidsplanen för omprövning är oklara.
- Det är rimligt att omprövningarna inleds i ett antal mindre komplexa avrinningsområden så som föreslås i planen men Naturskyddsföreningen är kritisk till att inte större hänsyn tagits till Natura 2000-områden och annan skyddad natur i förslaget till plan.
- Naturskyddsföreningen anser inte att resonemanget kring vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på energisystemet är övertygande. Ur ett energisystemperspektiv är det tillgång på reglerkraft vid behov som är avgörande, snarare än elproduktion under året. När Sveriges elsystem dessutom är sammankopplat med Europas ifrågasätter vi avgränsningen till att analysera endast regleringsbehovet och -bidraget i Sverige.
- Naturskyddsföreningen vill särskilt betona att de åtaganden Sverige har enligt Natura 2000-lagstiftningen och art- och habitatdirektivet är bindande enligt EU-rätten. Föreningen vill i detta sammanhang understryka att det i samband med omprövningen är viktigt att använda det redskap Natura 2000 innebär för att säkra viktiga livsmiljöer för strömlevande arter och gynna den biologiska mångfalden. Detta bidrar till att nå både de svenska och internationella miljömålen.
- Naturskyddsföreningen vill att de moderna miljövillkor som utfärdas efter prövningen enligt den nationella planen är förenade med krav på miljörapporter som en del av verksamhetsutövarens egenkontroll. Detta skulle underlätta både övervakningen av miljötillståndet vid en

vattenkraftanläggning och utvärderingen av genomförda miljö- och övriga förbättringsåtgärder.

- Naturskyddsföreningen anser att den föreslagna nationella planen äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt beslutade miljö kvalitetsnormer. Enligt miljö kvalitetsnormerna ska status eller potential vara uppnådd senast 2027. En stor del av kraftverken kommer att omprövas senare än så och de miljöåtgärder som kommer att vidtas till följd av omprövningarna kommer ge effekt i naturmiljön ännu senare.
- Naturskyddsföreningen ifrågasätter om tiden för att lämna synpunkter på den nationella planen och den strategiska miljöbedömningen har varit skälig.

### **Inledning**

Vattenkraften bidrar till Sveriges energiförsörjning med förnybar, koldioxidfri el men medför också genomgripande förändringar i miljön vilket får allvarliga konsekvenser för den biologiska mångfalden. Livsmiljöer för strömlevande arter ödeläggs då forsar däms upp. Fisk och andra vattenorganismer hindras från att vandra fritt och dödas i kraftverkens turbiner. Även växter och djur längs de reglerade vattendragens och sjöarnas stränder drabbas eftersom stränderna ömsom översvämmas, ömsom torrläggs, vilket gör att naturliga strandekosystem inte kan förekomma där. Många rödlistade vattenlevande arter hotas av vattenkraften. Sverige måste ta sitt ansvar och leva upp till art- och habitatdirektivet och EU-rättens krav på vattenverksamheter genom att förse svenska vattenkraftverk med moderna miljö tillstånd.

Processen kring att skapa en ökad samsyn då det gäller vattenkraft, miljö mål och vattenförvaltning har pågått under lång tid och omfattat en rad diskussioner och samråd där myndigheter, vattenkraftsindustrin, miljöorganisationer och andra intressegrupper bidragit med kunskapsunderlag och synpunkter. I och med förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft som nu remitterats, föreligger ett konkret förslag på hur omprövningen av svensk vattenkraft ska gå till i praktiken. I höst tar riksdagen beslut om den nationella planen för omprövning av vattenkraft. Därefter kan omprövningarna av vattenkraftsanläggningarnas tillstånd starta och utvecklingen mot modernare, mer miljövänlig vattenkraftproduktion ta sin början. Föreningen ser fram emot denna process och hoppas att omprövning av Sveriges vattenkraftverk kommer att leda till miljöanpassad elproduktion och högre biologisk mångfald i älvar, åar och sjöar som är påverkade av vattenkraft.

### **Bakgrund**

I vattenförekomster påverkade av vattenkraft förändras de morfologiska förhållandena och vattenflödet kraftigt vilket leder till att livsmiljöer för vattenlevande organismer försämras eller försvinner. Lax, ål och

flodpärlmussla är exempel på arter vars bevarandestatus påverkas negativt av vattenkraftverksamhet. Vattenkraftanläggningar är en av de främsta orsakerna till att miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* inte nås i Sverige (Havs- och vattenmyndigheten 2019). ArtDatabanken påpekar i sin rapport *Arter & naturtyper i habitatdirektivet* (Eide 2014) att vattenkraften i Sverige måste anpassas så att konnektiviteten ökar och det skapas mer naturliga vattenregimer.

De flesta vattenkraftverk i Sverige har gamla tillstånd eller saknar tillstånd för att bedriva vattenkraftproduktion. För att Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter, och för att svenska vattenkraftverk ska få moderna miljövillkor, kommer alla vattenkraftanläggningar i Sverige att omprövas. Riksdagen har beslutat att det ska finnas en nationell plan för prövningarna som tar hänsyn till både miljönytta och effektiv tillgång till vattenkraftsel. Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har fått i uppdrag att ta fram ett förslag på en sådan plan.

### **Allmänna synpunkter på förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft**

Naturskyddsföreningen anser att de utgångspunkter och metoder som använts för att ta fram tidsplanen för omprövning är oklara. Myndigheterna hävdar att man tagit hänsyn till *komplexitet* och *naturvärden* då man skapat förslaget på tidsplan men hur man gått till väga framgår inte. Man förklarar att då det gäller naturvärden har hänsyn tagits till fyra ”representativa delfaktorer” (alla skyddade arter som påverkas negativt av vattenkraft med speciellt fokus på information om ål, lax och flodpärlmussla), men man redogör inte alls för hur naturvärdesparametern tagits fram eller använts.

Komplexitetskomponenten är lite lättare att förstå – man baserar graden av komplexitet på antal kända kraftverk, antal kända ägare samt antal dammar – men ingen beräkningsgrund eller några värden för denna komplexitetsfaktor presenteras, och hur naturvärde och komplexitet därefter vägts samman för att användas då förslaget på tidsplan för omprövning tagits fram är höljt i dunkel.

Vad gäller själva förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft är Naturskyddsföreningen kritisk till att planen inte tar större hänsyn till att kraftverk i och i närheten av Natura 2000-områden och annan skyddad natur. Naturskyddsföreningen vill påminna om att Natura 2000-områdena skall prioriteras i alla berörda statliga myndigheters och kommuners skyddsarbete (se t ex Naturvårdsverkets Natura 2000-handbok, Naturvårdsverket 2017) och det borde alltså vara en självklarhet att omprövningen av de kraftverk som ligger i eller i anslutning till ett Natura 2000-område prioriteras. Så är inte fallet i förslaget till plan – exempelvis finns Natura 2000-områden i Dalälvens och Indalsälvens delavrinningsområden som inte prövas förrän under

prövningsperiodens sista år (slutet av 2030-talet) enligt förslaget till nationell plan för omprövning. Detta är extra anmärkningsvärt eftersom det redan finns mycket information om naturtillståndet och bevarandebehoven i dessa områden samt förslag på hur vattenkraften kan miljöanpassas så att de ekologiska förhållandena för växter och djur i vattendragen och dess närhet förbättras (se t ex Länsstyrelsen Dalarnas län 2018, Vattenmyndigheterna 2009).

### **Riktvärdet 1,5 terawattimmar**

I rapporten *Strategi för åtgärder i vattenkraften* föreslår Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten gemensamt att ett begränsande planeringsmål för miljöförbättrande åtgärder i vattenkraftverk fastställs på nationell nivå. Man anger som riktvärde att högst 2,3 % av vattenkraftens nuvarande årsproduktion under ett normalår, motsvarande 1,5 TWh, får tas i anspråk (Havs- och vattenmyndigheten & Energimyndigheten 2014). Myndigheterna påpekar i förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft att 1,5 TWh är ett riktvärde för vattenmyndigheterna att använda i deras bedömning av vad som utgör betydande negativ påverkan på kraftproduktionen vid förklarande av en vattenförekomst som KMV eller undantag i form av mindre stränga krav. Man konstaterar samtidigt att beräkningarna som presenteras i Havs- och vattenmyndighetens PM om åtgärds kostnader (Havs- och vattenmyndigheten 2017), och som riktvärdet 1,5 TWh baserar sig på, överskattar produktionsförlusten.

Naturskyddsföreningen håller helt med om att ett energisystemsperspektiv krävs i miljöprövningen av vattenkraften, eftersom den svenska vattenkraften är en värdefull resurs både idag och i framtidens helt förnybara elsystem. För att klara regleringen av elsystemet är det dock viktigt att ta hänsyn till reglerbehov och -bidrag, dvs. tillgång på vattenkraft vid enskilda tillfällen istället för total årsproduktion. Beroende på hur begränsningarna sker skulle både en ökad årsproduktion kunna minska tillgången på reglerbidrag och en minskad årsproduktion kunna öka tillgången på reglerbidrag. Även med en högre begränsad årsproduktion än 1,5 TWh skulle reglerbidraget kunna säkerställas, genom att begränsningarna sker när reglerbehov saknas.

Eftersom Sverige är starkt sammankopplat både med det nordiska och europeiska elsystemet ifrågasätter vi också den nationella avgränsningen. Elnätet är sammankopplat och Sverige både importerar och exporterar el. Sverige har idag en nettoexport på drygt 10 procent (2017 var exporten av el från Sverige 19 TWh enligt siffror från Energimyndigheten) och exporten sker i stor utsträckning med vattenkraft som ökar produktion under högpristillfällen. Det är positivt, då svensk elexport kan tränga undan elproduktion med högre klimat- och miljöpåverkan i grannländerna, och bidra till att balansera elsystemet. På samma sätt kan Sverige importera el när det behövs. Med dagens produktionsmix och elöverskott finns goda möjligheter

att miljöanpassa den svenska vattenkraftproduktionen utan att bristsituationer skulle uppstå. I ett framtida helt förnybart elsystem förväntas vattenkraftens reglerbidrag behöva öka, men i ett sammankopplat nordeuropeiskt elsystem med en stor svensk nettoexport behöver det inte innebära en ökad årsproduktion.

Enligt myndigheterna behöver vattenkraftens effekt och reglerförmåga öka och man konstaterar att riktvärdet 1,5 TWh/år har beräknats för att bevara största möjliga reglerförmåga. Man hävdar att eftersom vattenkraften kan komma att behöva reglera på ett annorlunda sätt och i en ökad omfattning i framtiden kan ökad effekt och reglerförmåga vara en förutsättning för att uppnå Sveriges klimatmål. Vidare hävdar man att det inte finns något effektivt alternativ till det kontinuerliga reglerarbete som vattenkraften gör.

Naturskyddsföreningen ifrågasätter detta resonemang. Framtidsscenarioer tyder på att Sverige som helhet i samband med att varmare klimat får en ökad avrinning vilket leder till ökad tillgång på vattenkraftsel och reglerförmåga (se t ex Havs- och vattenmyndigheten 2019). Dessutom utvecklas tekniken då det gäller variationshantering fortlöpande vilket innebär att Naturskyddsföreningen inte håller med myndigheterna om att det saknas alternativ i Sverige för det kontinuerliga reglerarbete som vattenkraften gör. Tvärtom kan utveckling av energilagring och efterfrågefleksibilitet komplettera vattenkraftens reglerförmåga och leverera tjänster på ett för naturen bättre sätt. Dessa resurser kan inte ta över all den balansreglering som vattenkraften utför, men forskningsstudier visar att efterfrågefleksibilitet minskar behovet av korttidsreglering i elsystemet. Därtill skulle resurser som är snabbare än vattenkraft, exempelvis batterilagring, kunna stödja den riktigt snabba regleringen och därmed minska behovet av svängmassa i systemet.

Föreningen vill dessutom framhålla vikten av att framtida krav på åtgärder för att säkra skyddet av naturmiljöer och hotade arter i Natura 2000-områden inte blir helt styrda av eventuella effekter på vattenkraftsproduktionen. Myndigheterna påpekar själva i förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft att riktvärdet 1,5 TWh inte är en gräns för vilka miljövillkor som är möjliga utan kan påverkas av krav enligt bland annat Natura 2000-lagstiftningen. Detta framgår även tydligt i den strategiska miljökonsekvensbeskrivningen för den nationella planen för omprövning av vattenkraft (Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät 2019) som konstaterar att Natura 2000-lagstiftningen väger tungt i sammanhanget eftersom Natura 2000-områdena ska bilda ett ekologiskt sammanhängande nätverk och bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden. Naturvårdsverket framhåller dessutom i sin handbok för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden att även redan pågående verksamheter kan behöva åtgärdas om de kan innebära försämring eller betydande störning i ett Natura 2000-område (Naturvårdsverket 2017).

### **Natura 2000-områden och artskydd**

Som påpekas i förslaget till nationell plan för omprövning av vattenkraft saknas praxis från Mark- och miljööverdomstolen när det gäller omprövning av vattenkraftsverksamhet i Natura 2000-områden. Myndigheterna hävdar att för att förstå vad gynnsam bevarandestatus innebär är det viktigt att det finns tydliga bevarandeplaner för varje Natura 2000-område. Man framhåller att länsstyrelserna i många fall behöver se över bevarandeplanerna och förtydliga vilka åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Detta förutsätter i sin tur att en påverkansanalys har genomförts.

Naturskyddsföreningen håller med om att påverkansanalyser och tydliga bevarandeplaner underlättar bedömningen i samband med omprövningarna enligt den nationella planen, men vill samtidigt framhålla att i de fall där tydliga bevarandeplaner för ett Natura 2000-område saknas är det försiktighetsprincipen som gäller. Att som myndigheterna hävda att tydliga bevarandeplaner som *exakt* beskriver hur enskilda områden bidrar till att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för utpekade arter och naturtyper på biogeografisk nivå ska finnas innan prövningsgrupperna lämnar in sina ansökningar om omprövning kan vara att ställa orimliga krav på länsstyrelserna, samtidigt som processen med att skaffa moderna miljövillkor i känsliga och skyddsvärda naturområden fördröjs i onödan. Som tidigare påpekats ska Natura 2000-områdena prioriteras i alla berörda statliga myndigheters och kommuners skyddsarbete. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang påpeka att de svenska Natura 2000-områdena har valts ut på vetenskaplig grund och alla områden har bevarandeplaner som beskriver vad som är syftet med Natura 2000-området och vad som ska skyddas. Föreningen anser att det borde räcka långt i samband med omprövningarna. Som redan tidigare framförts vid flera muntliga och skriftliga samverkanstillfällen vill vi att vattenkraftverk som finns i eller i anslutning till Natura 2000-områden eller andra skyddade områden ska omprövas så tidigt som möjligt i processen samt att det vid osäkerhet om innehållet i bevarandeplanerna är försiktighetsprincipen som ska sätta ramarna.

Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang påpeka att Natura 2000-regelverket är bindande för alla EU:s medlemsstater. Naturvårdsverket framhåller i sin Natura 2000-handbok vikten av att använda det redskap Natura 2000 innebär till att säkra den biologiska mångfalden i Sverige eftersom skydd enligt Natura 2000-lagstiftningen bidrar till att nå både de svenska och internationella miljömålen (Naturvårdsverket 2017). Enligt EU-domstolens praxis gäller att skyldigheten att nå resultat enligt direktivet är bindande för medlemsstaterna samtliga myndigheter (se bl. a. domarna C-14/83 och C-91/92) (Naturvårdsverket 2017).

### **Verksamhetsutövarens egenkontroll**

Naturskyddsföreningen välkomnar att förslaget till omprövning av vattenkraften lyfter fram kraftverksägarnas lagstadgade skyldighet att bedriva egenkontroll i samband med verksamhetsutövandet. Som myndigheterna påpekar saknas det idag många gånger egenkontroll som fortlöpande följer verksamhetens påverkan på utvecklingen av de fysiska habitaten uppströms och nedströms vattenkraftverket trots omfattande vattenreglering eller känsliga omgivningar. I rapporten Ekologiska och ekonomiska strategier för optimering av vattenkraftsrelaterade miljöåtgärder (Sandin et al 2016) framhålls egenkontroll av verksamheten som en viktig faktor för uppföljning och utvärdering av både påverkan och åtgärder vid vattenkraftanläggningar.

Myndigheterna påpekar att det idag saknas krav på miljörapport för vattenverksamheter. Naturskyddsföreningen anser att det bör ställas högre krav på verksamhetsutövaren att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och kravet på egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken och att i samband med omprövningen av vattenkraftsverksamheten ska krav på regelbundet genomförda miljörapporter införas vilket skulle underlätta både övervakning av miljötillståndet och utvärderingen av genomförda miljöåtgärder.

### **Förslaget till nationell plan och miljökvalitetsnormer**

Av 24 § 2 st. förordning (1998:1388) om vattenverksamheter framgår att den nationella planen inte får äventyra möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt beslutade miljökvalitetsnormer. Enligt huvudregeln ska beslutad status eller potential vara uppnådd 2015 men det finns möjlighet att meddela undantag till 2021 eller senast 2027. För att tillämpa undantaget krävs att vissa specificerade krav är uppfyllda. Förslaget till nationell plan innebär att en stor del av kraftverken kommer att omprövas senare än 2027. De miljöåtgärder som kommer att vidtas till följd av omprövningarna kommer ge effekt i naturmiljön ännu senare vilket ytterligare försenar uppnåendet av den status eller potential som vattenförekomsten ska ha enligt beslutade miljökvalitetsnormer. Mot denna bakgrund anser föreningen att mycket talar för att förslaget till nationell plan äventyrar möjligheten att uppnå beslutade miljökvalitetsnormer.

### **Samrådtiden**

Av 6 kap. 15 § miljöbalken framgår att tiden för att lämna synpunkter på en plan och miljökonsekvensbeskrivning ska vara skälig. Samrådet för planen inleddes den 6 maj och avslutas den 28 juni. Miljökonsekvensbeskrivningen blev tillgänglig den 13 maj och avslutas den 28 juni.

Naturskyddsföreningen ifrågasätter om tiden för att lämna synpunkter på den nationella planen och den strategiska miljöbedömningen har varit skälig. Av artikel 6.2 i direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och

programms miljöpåverkan, som genomförs i svensk rätt genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken, ska möjlighet ges att på ett tidigt stadium och inom *rimlig* tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten.

Den nationella planen är intimt förknippad med vattenförvaltningen. Som ledning för vad kan anses vara rimlig eller skälig tid för samråd kan en jämförelse med samrådstiderna inom vattenförvaltningen göras. Av vattenförvaltningsförordningen (2004:660) framgår att samrådstiden inom vattenförvaltningen är sex månader, se 5 kap. 4 § och 6 kap. 7 §. Detta avviker genom att vara tre gånger längre än den minimitid som anges i 5 kap. 7 § 3 st. 1 p. miljöbalken. Skälet torde vara bl.a. frågornas komplexitet och stora betydelse för samhället. Föreningen har svårt att se att frågorna som behandlas i den nationella planen skulle vara mindre komplexa eller av mindre betydelse för samhället. Skälet till att stora förändringar skett i lagstiftningen som bl.a. innebär att en nationell plan ska beslutas är främst att frågorna om hur vattenkraftens miljöpåverkan, dess roll i energisystemet och anläggningarnas kulturhistoriska värden ska förhålla sig till miljö kvalitetsnormerna för vatten har visat sig vara svåra att lösa utan konflikter och kontroverser. Mot denna bakgrund har föreningen svårt att se att samrådstiden varit skälig när den avviker väsentligt från de samrådstider som används inom vattenförvaltningen och dessutom understiger den minimitid som anges i miljöbalken.

### Referenser

Eide, W. (2014): Arter & naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013, ArtDatabanken 2014

Havs- och vattenmyndigheten & Energimyndigheten (2014): Strategi för åtgärder i vattenkraften – Avvägning mellan energimål och miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:14

Havs- och vattenmyndigheten (2017): Åtgärds kostnader i förslaget till strategi för åtgärder i vattenkraften. En beskrivning av metod för beräkning av åtgärds kostnader i HaV:s rapport 2014:14. Havs- och vattenmyndighetens PM 2017-12-12

Havs- och vattenmyndigheten (2019): Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:2

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019): Strategisk miljö konsekvensbeskrivning. För den nationella planen för omprövning av vattenkraft



Länsstyrelsen Dalarnas län (2018): Dalälvens naturvärden - Påverkan från vattenkraften, åtgärdsbehov och prioriterade miljöåtgärder. Rapport: 2018-05

Malm Renöfält, B., Widén, Å., Jansson, R. & Degerman, E. (2017): Identifiering av påverkan, åtgärdsbehov och åtgärdspotential i vattendrag påverkade av vattenkraft. Energiforsk RAPPORT 2017:429

Naturvårdsverket (2017): Förutsättningar för provningar och tillsyn i Natura 2000-områden. Naturvårdsverkets handbok 2017:1

Sandin, L., Degerman, E., Bergengren, J., Gren, I-M., Carlson, P., Donadi, S., Andersson, M., Drakare, S., Göthe, E., Johnson, R.K., Kahlert, M., Segersten, J., Mckie, B., Spjut, D., Tafesse Tirkaso, W., Tamario, C., Trigal, C. & Von Wachenfeldt, E. (2017): Ekologiska och ekonomiska strategier för optimering av vattenkraftsrelaterade miljöåtgärder, EKOLIV

von Wachenfeldt, E. & Bjelke, U. (2017): Sötvattenanknutna Natura 2000-vårdens känslighet för hydromorfologisk påverkan i vattendrag. Underlag till bedömningar i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar, ansökningar om Natura 2000-tillstånd och miljöanpassning av vattenkraften. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2017:15

Vattenmyndigheterna (2009): Del 6 Åtgärdsplan för Indalsälvens avrinningsområde

*Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnig i vattenfrågor, Kristina Östman sakkunnig i energifrågor, Josia Hort och Charloth Rydstedt, miljöjurister och vid Naturskyddsföreningens rikskansli.*

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Johanna Sandahl  
ordförande

Therese Jacobson  
chef för avdelningen för Hav,  
Jordbruk och Miljögifter