



Naturskyddsföreningen



SportFiskarna



Stockholm
25 september 2024

Klimat- och miljöminister Romina
Pourmokhtari
Klimat- och näringslivsdepartementet

Kopia
Energi- och näringsminister Ebba Busch
Klimat- och näringslivsdepartementet

Bästa klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari,

Vattenkraft utgör en central del i Sveriges energimix. Förutom att producera ca 40 procent av vår elenergi bidrar vattenkraften i Sverige till ett driftsäkert elsystem på många andra sätt, inte minst genom sin reglerförmåga.

Vattenkraften är viktig för Sveriges elförsörjning, men samtidigt orsakar den skador på miljön. Kraftverk och dammar blockerar vandringsvägar för fisk som hindras från att nå sina lekplatser. Korttidsregleringar och torrfårar är förödande för ekosystemen i strömmande vatten. Den negativa påverkan från vattenkraften är den viktigaste orsaken till att två tredjedelar av Sveriges vattendrag inte når god ekologisk status.

Efter kritik från EU-kommissionen beslutade riksdagen 2019 att svensk vattenkraft ska förses med moderna miljövillkor, och att detta ska ske genom omprövningar enligt en nationell plan som tar hänsyn till både miljö och effektiv elproduktion. De stora elbolagen tog i utbyte mot lägre fastighetsskatt på sig att avsätta medel till nödvändiga miljöåtgärder i Vattenkraftens miljöfond.

Beslutet om den nationella planen föregicks av en ingående dialog mellan staten, såväl stora som små vattenkraftsägare och civilsamhället. Till sist enades alla parter om en modell som syftar till att på ett systematiskt sätt uppnå största möjliga nytta för vattenmiljön samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls. Den slutgiltiga planen beslutades av regeringen 2020 och omprövningsprocessen kunde starta.

De första ansökningarna om moderna miljövillkor lämnades in i februari 2022, men bara några månader efter att den nya regeringen tillträtt i oktober samma år, pausade man omprövningarna. Därefter har regeringen pausat omprövningsprocessen ytterligare tre gånger. Om omprövningarna faktiskt återupptas nästa sommar så som regeringen aviserat kommer den totala pausen att ha varat i 29 månader.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna



I augusti 2024 presenterade regeringen en promemoria (KN2024/01642) med förslag på omfattande förändringar i regelverken som styr omprövningsprocessen. Förslagen innebär att miljökraven sänks i många svenska vattenförekomster och att energiintresset kommer att väga betydligt tyngre än naturmiljön och den biologiska mångfalden när beslut om nya miljövillkor ska fattas.

Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, Stiftelsen för Östersjöaxen och Älvräddarna är mycket kritiska till regeringens hantering av processen som ska leda till att vattenkraften miljöanpassas. Genomförande av den nationella planen har alltsedan regeringen tillträdde präglats av bristande insyn i processen, avsaknad av dialog samt oförutsägbara beslut tagna med kort varsel. Regeringen har kommunicerat med energibranschen samtidigt som miljörörelsen och andra intressen inte har involverats i dialogen. Tilliten och det gemensamma ansvarstagande som under många år byggts upp i dialog mellan alla inblandade parter riskerar nu att raseras.

Den långa pausen som just nu pågår, leder till att viktiga miljöåtgärder skjuts på framtiden, vilket utgör ett allvarligt hot mot unika arter i strömmande vatten vars överlevnad är beroende av snabba, resoluta miljöåtgärder. Om regeringens förslag blir verklighet kommer det att innebära att miljökraven sänks i många svenska vatten och att stora avsteg görs från den överenskommelse mellan energibransch, vattenkraftsägare och miljörörelse som gjordes inför beslutet 2019, då noggranna avvägningar gjordes mellan olika behov och intressen. De omfattande förändringarna av regelverken riskerar dessutom att leda till att Sverige bryter mot sina EU-rättsliga åtaganden och åter kritiserar av EU på samma grund som 2007.

Nedan följer våra synpunkter inom några viktiga områden där regeringens föreslagna förändringar i regelverken innebär att ambitionsnivån då det gäller miljöstatusen i svenska vattendrag sänks kraftigt.

Det nationella riktvärdet

I Förslag till nationell strategi för åtgärder i vattenkraften (Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten 2014) anges ett så kallat riktvärde om 1,5 terawattimmar minskad vattenkraftsproduktion per år som ett nationellt övergripande planeringsmål.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna



Regeringen föreslår, på energibranschens inrådan, att riktvärdet för produktionsförluster ska skrivas in i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) vilket skulle leda till att det inte kan ställas krav på miljöanpassningar i en vattenförekomst om följden riskerar bli att det så kallade riktvärdet överskrids.

Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, Stiftelsen för Östersjölaxen och Älvräddarna anser att det är ett dåligt förslag av flera anledningar.

Det så kallade riktvärdet anger enligt den nationella planen för moderna miljövillkor vad som ska anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktionen. Men värdet 1,5 TWh är ett relativt godtyckligt valt värde baserat på ett antal förenklade antaganden vilket framgår till exempel i den nationella planen och Svenska kraftnäts långsiktiga marknadsanalys 2021 (Svenska Kraftnät 2019). Det framgår även tydligt i den nationella planen att värdet inte anger en gräns för vilka miljövillkor som kan föreskrivas.

Att använda sig av ett generellt undantag, som till exempel det övergripande riktvärdet på 1,5 TWh, strider mot vattendirektivet eftersom eventuella undantag måste prövas och beslutas utifrån de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se vidare WSP:s studie om missbruket av utnyttjande av undantag i svensk vattenförvaltning, Josefsson & Viklund 2022). Även om riktvärdet 1,5 TWh skulle införas i svensk lag har EU rätten företräde.

KMV-klassning av vatten

Vattendirektivets övergripande mål är god kemisk och ekologisk status för samtliga vattenförekomster. Dessutom finns mål om att förhindra försämring av statusen i vattenförekomsterna, det så kallade försämringsförbudet. En vattenförekomst som påverkas fysiskt av samhällsnyttig verksamhet kan förklaras som kraftigt modifierat (KMV). Målet för KMV-klassade vattenförekomster är att uppnå god ekologisk potential (GEP), vilket är ett lägre krav än god ekologisk status (GES). Förklarande av kraftigt modifierade vatten får emellertid inte hindra eller äventyra att de kvalitetskrav uppnås som följer av annan EU-lagstiftning, exempelvis Natura 2000-lagstiftningen (se t ex Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska Kraftnät 2019).



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna



Regeringen föreslår förändringar i regelverken som kommer att leda till att många fler vattenförekomster KMV-klassas och att miljökraven sänks, jämfört med idag. Det är tydligt att regeringens strategi för att Sverige ska leva upp till vattendirektivets krav snarare handlar om att sänka kraven än om att genomföra miljöförbättrande åtgärder.

Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, Stiftelsen för Östersjölaxen och Älvräddarna befarar att den sänkta ambitionsnivå som regeringen ger uttryck för kommer att göra det mycket svårt för Sverige att nå flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och leda till att unika arter och fiskbestånd, som till exempel flodpärlmussla och gullspångslax, slås ut.

Vi vill dessutom påminna regeringen om att för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad räcker det inte att åtgärderna som behövs för att uppnå god ekologisk potential skulle få en betydande negativ inverkan på viktiga samhällsfunktioner. Det ska av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte vara rimligt att åstadkomma den nytta som den kraftigt modifierade vattenförekomsten ger (till exempel el från vattenkraft) på något annat sätt som är bättre för miljön. Det ska dessutom handla om betydelsefulla samt pågående, hållbara verksamheter med betydande samhällsnytta, vilket tydligt framgår av EU-gemensam vägledning (se CIS guidance Document No. 37).

Art- och habitatdirektivet och Natura 2000-områden

Art- och habitatdirektivet är ett centralt styrmedel för att främja den biologiska mångfalden, skydda hotade arter och livsmiljöer samt för att uppnå målen under Konventionen om biologisk mångfald (CBD). För att nå de målen har Sverige utsett ett antal Natura 2000-områden, som tillsammans ska bilda ett ekologiskt sammanhängande nätverk av livsmiljöer. Det finns 40 vattenkraftverk i Sverige som ligger i ett Natura 2000-område. Dessutom finns ett antal vattenkraftverk (cirka 150 stycken) som påverkar Natura 2000-områden, till exempel genom att orsaka ändringar i den naturliga flödesregimen eller utgöra vandringshinder, även om själva kraftverket ligger utanför Natura 2000-området. Det är förbjudet att utan tillstånd "bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön" i Natura 2000-områden. Ingrepp i ett Natura 2000-område som kan



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna



skada en livsmiljö eller störa en art som Natura 2000-området avser att skyddas är alltså inte tillåten.

I undantagsfall kan en verksamhet som påverkar miljö och arter i ett Natura 2000-område negativt ändå ges tillstånd, men endast efter regeringens tillåtelse. Ibland krävs även samråd med EU-kommissionen. Det krävs mycket starka skäl för att göra undantag från Natura 2000-bestämmelserna och ingreppet måste kompenseras, till exempel genom att man utser ett nytt Natura 2000-område som ersätter det förlorade området och dess naturvärden.

Regeringen föreslår att det införs en ny paragraf i Miljöbalken som gör det möjligt att runda kraven i Art- och habitatdirektivet vid omprövning för moderna miljövillkor. Regeringen föreslår också förändringar i regelverket som medför att utformningen av kvalitetskraven till skydd för Natura 2000-områden styrs så att miljöanpassningarna hamnar på lägsta möjliga ambitionsnivå, eller som regeringen uttrycker det – att åtgärdskraven för att skydda Natura 2000-områden inte går längre än vad EU-rätten kräver.

Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, Stiftelsen för Östersjöaxen och Älvräddarna är djupt oroade över regeringens låga ambitionsnivå då det gäller att skydda hotade arter och livsmiljöer i rinnande vatten. Vi är kritiska till förslagen som ska göra det lättare att besluta om undantag från Art- och habitatdirektivets krav och minimera kvalitetskraven som ska skydda Natura 2000-områden i samband med omprövningen av svensk vattenkraft.

Regeringen påpekar i promemorian att ett syfte med omprövningen för moderna miljövillkor är att förbättra vattenmiljöernas ekologiska status. Trots detta är regeringens förslag på förändringar i regelverket som styr omprövningarna av vattenkraften tyvärr helt i linje med regeringens tidigare beslut att Sveriges utfästelser vad gäller limniska miljöer, kopplat till mål i EU:s strategi för biologisk mångfald, ska hållas på den lägsta nivån ("fortsatt-genomförande-nivån"). Havs- och vattenmyndigheten påpekar att denna nivå innebär att Sverige inte kommer nå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, och inte heller göra nämnvärda framsteg mot målen i Art- och habitatdirektivet (se Havs- och vattenmyndighetens Underlag och



förslag till svenska utfästelser i enlighet med EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 från 2022).

Omprovningarna måste återupptas!

Naturskyddsföreningen, WWF, Sportfiskarna, Stiftelsen för Östersjöaxen och Älvräddarna vill att processen som ska förse svensk vattenkraft med moderna miljövillkor återupptas utan dröjsmål. Varje dag som omprövningsprocessen fördröjs riskerar arter, ekosystem och värdefulla Natura 2000-områden att slås ut och ovärderliga ekosystemtjänster gå förlorade. Dessutom riskerar Sverige förnyad kritik från EU, och i förlängningen böter, om vi inte förser vattenkraften med moderna miljövillkor som vi lovat.

Vi anser att omprövningsprocessen kan fortsätta enligt den nationella planen och ser inte behov av några stora förändringar i regelverket. Vi vill understryka att den nationella planen är adaptiv och att det tydligt framgår i planen att myndigheterna ska ta fram förslag till eventuella ändringar som behövs för att hålla planen uppdaterad och aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider.

Vi vill även framhålla att en miljöanpassning av Sveriges småskaliga vattenkraftverk (<1,5 MW) kommer få mycket liten påverkan på den svenska elproduktionen. Det finns omkring 1700 småskaliga vattenkraftverk i Sverige. Dessa bidrar tillsammans med mindre än två procent av den svenska vattenkraftselen och i princip inte med någon reglerkraft alls. En simulering utförd av Svenska kraftnät indikerar att en miljöanpassning av alla småskaliga vattenkraftverk i Sverige skulle medföra en produktionsförlust på ca 0,3 TWh/år (Svenska kraftnät 2019) vilket motsvarande mindre än en halv procent av den totala energiproduktionen från vattenkraft, och kan jämföras med de ca 25 TWh som Sverige exporterar varje år.

Slutligen vill vi påminna om att omprovningar enligt den nationella planen inte är det enda sättet att få till stånd omprovningar av tillstånd för de svenska vattenkraftverken. Omprovning eller återkallelse av tillstånd kan initieras med stöd av bestämmelserna i miljöbalken eller genom EU:s miljöansvarsdirektiv om de negativa konsekvenserna av fortsatt drift av ett vattenkraftverk är tillräckligt omfattande.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna



Vänliga hälsningar

Karin Lexén, generalsekreterare Naturskyddsföreningen

Gustaf Lind, generalsekreterare WWF

Sten Frohm, generalsekreterare Sportfiskarna

Thomas Johansson, generalsekreterare Stiftelsen för Östersjöaxen

Richard Löwall, ordförande, Älvräddarna

Referenser

CIS guidance Document No. 37. Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies.

Energiföretagen (2022). Förslag till regeringen för att så snart som möjligt kunna återuppta arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Position 2022-11-28.

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

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska Kraftnät (2019). Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft - Med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete.

Havs- och vattenmyndigheten (2022). Underlag och förslag till svenska utfästelser i enlighet med EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Dnr 03139-2022.

Havs- och vattenmyndigheten (2023). Vägledning om kraftigt modifierat vatten (KMV) och ekologisk potential. Rapport 2023:12.



Naturskyddsföreningen



SportFiskarna



Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten, Svenska kraftnät (2023).
Uppdrag om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften
med moderna miljövillkor.

Josefsson, H., Viklund, V. (2022). Legal study of the abusive use of exemptions
to the Water Framework Directive in Sweden. WSP 2022.

Svenska kraftnät (2019). Långsiktig marknadsanalys 2021. Scenarier för
elsystemets utveckling fram till 2050. Ärende nr: SvK 2019/3305 Version: 1.0.