

Datum
2020-08-28

Diariennr
2247-2020

REMISS

**Vägledning om samverkan inför prövning
enligt den nationella planen**

UTKAST

Innehåll

1. Samverkan inför prövning.....	4
2. Roller och ansvar.....	5
2.1 Huvudansvarig - länsstyrelserna	5
2.2 Verksamhetsutövarna.....	7
2.3. Vattenkraftens miljöfond.....	8
2.4 Kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.....	8
3. När startar och avslutas samverkan i respektive område	9
4. Syftet med samverkan	10
4.1. Sammanställa underlag	10
4.2. Största möjliga vattenmiljönytta	11
4.3. Effektiv tillgång till vattenkraftsel	12
4.4 Ansökans innehåll	13
5. Omfattningen av samverkan.....	14
5.1. Geografisk avgränsning.....	14
5.2. Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning	14
5.3. Underlag kopplat till statusklassificering och normsättning inom vattenförvaltningen	15
5.4. Allmänna och enskilda intressen.....	15
5.5. Undvika utrivning av anläggningar.....	16
5.6. Flera tillstånd för en och samma verksamhet.....	16
5.7. Lokalisering.....	17
5.8. Effektivisering och ökad reglerförmåga.....	17
5.9. Vattenverksamheter som inte omfattas av den nationella planen	17
6. Vilka andra arbeten bör genomföras samtidigt	18
7. Havs- och vattenmyndighetens förslag på arbetsgång	19
7.1 Inledning	19
7.1.1 Inför samverkan.....	19
7.1.2 Inleda samverkansprocessen	20
7.2 Bakgrundsbeskrivning.....	20
7.2.1 Vattenmiljönytta.....	21
7.2.2 Effektiv tillgång till vattenkraftsel (elproduktion/reglerförmåga).....	21
7.2.3 Andra allmänna intressen	22
7.2.4 Dialog med andra aktörer	22

7.3 Analys	22
7.3.1 Miljöanpassningar	23
7.3.2 Konsekvenser för verksamheterna	23
7.3.3 Konsekvenser för andra intressen (utöver miljöintressen)	23
7.4 Förslag	24
7.5 Redovisning	24
Bilaga 1	25

UTKAST

1. Samverkan inför prövning

Under den närmsta 20-årsperioden ska majoriteten av Sveriges vattenkraftverk med tillhörande regleringsdammar förses med moderna miljövillkor.

Enligt 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter (träder ikraft 1 september 2020) ska länsstyrelserna samverka kring det underlag som behövs för effektiva prövningar enligt den nationella planen. Samverkan ska ske med verksamhetsutövarna i god tid före det att de lämnar in sina ansökningar om prövning till domstolen (Figur 1). Samverkan ska även ske med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.

Samverkan ⇨ Ansökan ⇨ Prövning ⇨ Genomförande

Figur 1. Samverkan ska ske innan ansökan lämnas in till mark- och miljödomstol.

Enligt 42 b § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter (träder ikraft 1 september 2020) är syftet med samverkan att sammanställa det underlag som behövs för att

1. alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna förses med moderna miljövillkor på ett sätt som, i enlighet med 11 kap. 28 § miljöbalken, innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel, och
2. tillgodose krav på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken.

Samverkan ska ske i den omfattning som länsstyrelsen bedömer vara lämplig med hänsyn till syftet med samverkan, antalet verksamheter som berörs, den eller de berörda prövningsgruppernas storlek och förutsättningarna i övrigt.

I denna vägledning beskrivs Havs- och vattenmyndighetens tolkning av dessa bestämmelser och myndighetens syn på hur samverkan bör gå till.

Regeringen skriver i sitt beslut om den nationella planen (länk) att tidplanen för prövningarna är ambitiös och att en väl fungerande samverkan är centralt för en effektiv prövning. Bland annat finns en bestämmelse i 43 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter som innebär en skyldighet för Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna att, i prövningarna som görs enligt planen, samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och att dubbelarbete undviks.

Vidare skriver regeringen att bestämmelserna i 42 a och b §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter har tillkommit i syfte att säkerställa att den regionala samverkansprocess, samt den översyn av miljökvalitetsnormer som behövs för en effektiv prövning, genomförs i tid.

Havs- och vattenmyndigheten har för avsikt att ta fram förslag på eventuell återrapportering till Havs- och vattenmyndigheten för att möjliggöra vårt ansvar att följa upp den nationella planen med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning.

2. Roller och ansvar

Länsstyrelserna ska, enligt 42 a § första stycket förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, i god tid före det att verksamhetsutövaren senast ska ha gett in en ansökan om prövning till mark- och miljödomstolen, samverka kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning.

Enligt 42 a § andra stycket samma förordning ska samverkan ske med de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.

2.1 Huvudansvarig - länsstyrelserna

Länsstyrelserna, som har lokalkännedom och har samlat kunskapsunderlag om avrinningsområdena¹, är ansvariga för att samverkan genomförs. Det är lämpligt att den länsstyrelse, i det län där huvuddelen av de verksamheter som omfattas av en prövningsgrupp är lokaliserad, tar huvudansvaret. I de fall flera länsstyrelser är berörda får länsstyrelserna komma överens om den närmre arbetsfördelningen.

I arbetet med samverkan ingår att länsstyrelserna samverkar inom länsstyrelsen mellan olika sakområden som kan vara berörda av omprövningarna, exempelvis naturvård, kulturmiljö och vattenvård/vattenförvaltning. Länsstyrelserna behöver också samverka

¹ Exempelvis sådana åtgärdsplaner för avrinningsområden som avses i länsstyrelsernas åtgärd 5 i Åtgärdsprogrammen 2016-2021; ”Länsstyrelserna ska ha åtgärdsplaner för avrinningsområden inom sina respektive län, och årligen uppdatera dem för att säkerställa att åtgärderna i planerna genomförs och följs upp. Åtgärdsplanerna ska ha fokus på de vattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Åtgärdsplanerna ska särskilt innehålla strategier för: d.) de avrinningsområden som är påverkade av vattenkraftverksamheter.”

med de länsstyrelser som är vattenmyndigheter och ibland även med andra länsstyrelser.

Länsstyrelsernas ansvar bör enligt Havs- och vattenmyndigheten innebära att de

- ansvarar för samverkans genomförande genom att bland annat ta fram en tidplan för samverkan, kalla till, genomföra och dokumentera möten,
- bidrar med sådant befintligt kunskapsunderlag som finns hos länsstyrelsen och som kan bli aktuellt i samband med omprövningarna,
- identifierar var det finns kunskapsluckor,
- bidrar med beskrivning och analys av vilka miljöanpassningar som länsstyrelsen anser behövs inom avrinningsområdet i stort, för att inte äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna och därmed uppnå största möjliga vattenmiljönytta samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls,
- sammanställer och redovisar det som framkommit under samverkan för att säkerställa en effektiv prövning,
- bidrar med uppgifter till Havs- och vattenmyndighetens uppföljning av hur arbetet med den nationella planen fortskrider, exempelvis om samverkan lett till fler utpekande av kraftigt modifierad vatten och/eller undantag.

Länsstyrelser som utgör vattenmyndighet

Vattenmyndigheterna, som utgör en del av länsstyrelserna, behöver följa samverkan och se över beslut om kraftigt modifierade vatten, statusklassificeringar och normsättning samt på förfrågan kunna redovisa underlag och motivering till gällande normer och åtgärdsförslag.

Regeringen skriver i sitt beslut (sid. 2-3) att *”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.”* Vidare anges att *”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”*.

Enligt 5 kap. 2 § miljöbalken ska miljökvalitetsnormer vid behov omprövas.

Av 25 och 26 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter framgår att den nationella planen för omprövning av vattenkraftverk ska vara

vägledande för vattenmyndigheterna, så att deras arbete med bland annat klassificering och normsättning bedrivs med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra planen. Detta framgår även av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen samt föreskrifterna (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Nytt underlag som kommer fram under samverkan och som kan ha betydelse för kartläggning, statusklassificering, normsättning och åtgärdsprogram ska tas om hand av vattenmyndigheterna. Detta för att eventuella ändringar, så långt möjligt, ska kunna genomföras innan de enskilda verksamhetsutövarna lämnar in sina ansökningar till domstol.

Vattenmyndigheterna ska, innan de fattar beslut om exempelvis miljökvalitetsnormer, samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet. Detta följer av 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Enligt 8 § förordningen om vattendelegationer ska vattenmyndigheterna och övriga länsstyrelser, när det är lämpligt, bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa den samverkan som avses i 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten menar att det är lämpligt att vattenmyndigheterna drar nytta av den samverkan som ska ske enligt 42 a § första stycket förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter i sitt arbete med att se över klassificering och kvalitetskrav.

2.2 Verksamhetsutövarna

Berörda verksamhetsutövare bör bidra med specifik kunskap om sin verksamhet, exempelvis

- vilka tillstånd och villkor som finns för driften av vattenkraftverken och/eller regleringen av dammanläggningar,
- uppgifter om vilka vattenanläggningar som, direkt eller genom andra vattenanläggningar, är tekniskt sammankopplade med varandra och har ett miljö- och verksamhetsmässigt samband (dvs som ska anses vara en och samma verksamhet),
- praktiska förutsättningar för driften av vattenkraftverken och/eller regleringen av dammanläggningar,
- egna undersökningar och underlag samt analyser av verksamheten och dess miljöpåverkan,
- förslag på skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och konsekvenser för den egna verksamheten.

2.3. Vattenkraftens miljöfond

Vattenkraftens miljöfond, som kommer att finansiera delar av verksamhetsutövarnas kostnader för omprövningarna, kan också delta i samverkan för att föra in verksamhetsutövarnas perspektiv.

2.4 Kommuner, myndigheter och intresseorganisationer

Enligt 42 a § andra stycket förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska samverkan även ske med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer.

För att säkerställa att rätt deltagande sker från kommunens olika förvaltningar bör inbjudan ställas till kommunledningen.

Enligt 43 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna, i de provningar som sedan kommer att ske, samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks. Mot bakgrund av detta är det Havs- och vattenmyndighetens bedömning att det i normalfallet inte är nödvändigt att dessa nationella myndigheter deltar i samma samverkansprocess.

Länsstyrelserna har en bred kompetens inom de frågor som är vanligast, exempelvis fisk, hotade arter, områdesskydd, kulturmiljö, dammsäkerhet och översvämning. Det är upp till länsstyrelserna, utifrån förutsättningarna i de enskilda provningsgrupperna, att bedöma vilka myndigheter som kan anses berörda och därmed behöver delta i samverkan och på vilket sätt. Som exempel på myndigheter som skulle kunna bli berörda, utöver ovanstående, kan nämnas Sametinget och Svenska kraftnät.

Samverkan ska även ske med intresseorganisationer. Exempel på intresseorganisationer kan vara hembygdsföreningar, Naturskyddsföreningen, Sportfiskarna, Sveriges Fiskevattenägareförbund, vattenkraftföreningar, vattenråd, Världsnaturfonden och Älvräddarna. Även här är det upp till länsstyrelsen att bedöma vilka som kan anses var berörda. Havs- och vattenmyndigheten menar att det inte bör vara nödvändigt att intresseorganisationer ingår i det löpande arbetet utan att de lämpligen bjuds in till vissa delar av samverkan.

3. När startar och avslutas samverkan i respektive område

Enligt 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska länsstyrelserna, **i god tid före** det att verksamhetsutövaren senast ska ha gett in en ansökan om prövning till mark- och miljödomstolen, samverka kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning.

Varje verksamhetsutövare ansvarar för att ta fram och lämna in sin ansökan till mark- och miljödomstolen. Det datum som anges i bilagan till förordningen om vattenverksamheter avser när verksamhetsutövaren, senast, ska ha lämnat in sin ansökan till mark- och miljödomstolen.

I de fall samverkan omfattar flera prövningsgrupper med olika tider är det lämpligt att utgå från den prövningsgrupp som först ska ha lämnat in sina ansökningar till domstol. Havs- och vattenmyndigheten menar att det kan vara lämpligt att starta cirka tre år innan de enskilda verksamhetsutövarna ska lämna in sina ansökningar. Tiden kan variera beroende på områdets komplexitet. En målsättning kan vara att samverkan som mest pågår under cirka ett år för att verksamhetsutövarna även ska ha möjlighet att färdigställa sina ansökningar.

För de prövningsgrupper som ska lämna in sina ansökningar tidigt är det angeläget att samverkan startar skyndsamt för att utnyttja den tid som finns tillgänglig.

Samverkan "startar" när länsstyrelsen bjuder in till det första mötet. Det är lämpligt att Vattenkraftens miljöfond också informeras om det första mötet eftersom de kan få frågor från enskilda verksamhetsutövare samt att verksamhetsutövarna kan börja söka medel från Vattenkraftens miljöfond för utredningar.

Möten kan genomföras enskilt eller i en större grupp. Under den tid som samverkan pågår kan behovet av mötesformer variera. Vad som är lämplig mötesform i olika skeden av samverkan får länsstyrelsen avgöra från fall till fall.

Samverkan ger förutsättningar för länsstyrelserna och vattenmyndigheterna att i god tid inför varje prövning se över gällande bevarandeplaner för Natura 2000-områden respektive statusklassificering och normsättning.

Länsstyrelsen får bedöma när det är lämpligt att avsluta samverkan. Samverkan behöver inte resultera i "konsensus" i frågorna, men det underlättar de kommande omprövningarna om det finns samsyn i så många frågor som möjligt.

Samverkan behöver inte resultera i något formellt beslut från länsstyrelsen.

4. Syftet med samverkan

Enligt 42 b § **första stycket** förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter är syftet med samverkan att, inför de individuella prövningarna av berörda verksamheter, sammanställa det underlag som behövs för att

1. alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna föras med moderna miljövillkor på ett sätt som, i enlighet med 11 kap. 28 § miljöbalken, innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel, och
2. tillgodose krav på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken.

Syftet med samverkan är alltså främst att verksamheterna, vid de senare prövningarna i domstol, ska kunna föras med moderna miljövillkor som innebär ”största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel”.

Huvudfokus när det gäller vattenmiljönytta är att uppnå det bästa resultatet i fråga om kvaliteten på vattenmiljön samt Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna. Utöver vattenmiljönytta är det enligt Havs- och vattenmyndighetens mening energi- och kulturmiljöintressena som bör vara i fokus för samverkan. Vad gäller andra allmänna intressen får länsstyrelsen avgöra från fall till fall i vilken mån dessa behöver inkluderas i samverkan (se kap. 5.4 nedan). Havs- och vattenmyndigheten menar att samverkan, i möjligaste mån, ska bidra till en ökad samsyn mellan myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och verksamhetsutövare om vilka miljöanpassningar som behöver vidtas och dess påverkan på effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samverkan ska säkerställa en effektiv prövning i mark- och miljödomstolen av de enskilda vattenkraftverken.

4.1. Sammanställa underlag

Huvudsyftet med samverkan är att sammanställa det underlag som behövs för att bland annat tillgodose kravet på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § punkten 4 miljöbalken (se kap. 4.4 nedan). Av förarbetena till den nya lagstiftningen framgår att det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram det prövningsunderlag som behövs inklusive underlag i frågor som rör miljöförhållanden och frågor om verksamhetens betydelse för olika enskilda och allmänna intressen.

Delar av det underlag som kan behövas vid en prövning, såsom bland annat uppgifter om klassificering av vattenförekomster och underliggande bedömningar av vattnets kvalitet, finns framtaget och tillgängligt hos

länsstyrelserna. Det är viktigt att länsstyrelserna är verksamhetsutövarna behjälpliga med att tillhandahålla sådana offentliga uppgifter. Även uppgifter om inventeringar och kunskapsunderlag med tidigare genomförda antikvariska bedömningar som finns tillgängliga hos länsstyrelsen ska på förfrågan tillhandahållas. Detta i syfte att underlätta för verksamhetsutövarna att få fullständiga provningsunderlag. Myndigheterna ska även vid behov hjälpa verksamhetsutövarna med information om vad som krävs för ett fullständigt provningsunderlag. Detta följer av myndigheternas serviceskyldighet (se prop. 2017/18:243 s 83).

Utgångspunkten för samverkan är att myndigheter bidrar med det underlagsmaterial som redan finns framtaget.

Det är verksamhetsutövaren som bekostar undersökningar/underlag som avser hur den egna verksamheten påverkar miljön. I och med att provningarna ska bedrivas samordnat finns större möjligheter för verksamhetsutövarna att samordna framtagandet av eventuellt nytt underlagsmaterial.

Under samverkan kan brister i befintligt underlag identifieras och kompletteras. Länsstyrelsen bör vara uppmärksam på att samverkan inte fastnar i diskussioner kring hur långtgående undersökningar som behöver utföras och av vem.

4.2. Största möjliga vattenmiljönytta

Utifrån intentionerna i propositionen *Vattenmiljö och vattenkraft*² och skrivningarna i den nationella planen menar Havs- och vattenmyndigheten att när det gäller "vattenmiljönytta" är fokus att uppnå det bästa resultatet i fråga om kvaliteten på vattenmiljön samt Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna.

Av regeringens beslut framgår att 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.

Vidare anges i regeringens beslut att vattenmyndigheterna, i den utsträckning och i den prioritetsordning som behövs för att genomföra planen, bör se över klassificering och kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) i god tid inför varje provning. Det ankommer på vattenmyndigheterna att se till att den vattenstatus som

² Prop. 2017/18:243

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 miljö kvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster. En miljö kvalitetsnorm ska inte medföra strängare krav än nödvändigt.

Drift av vattenkraftverk och dammar kan ha en påverkan på de värden inom utpekade Natura 2000-områden som Sverige åtagit sig att skydda. Regeringen anger att vid översyn av miljö kvalitetsnormer för berörda vattenförekomster är det viktigt att beslut om ändrade normer baseras på väl underbyggda och tydliga bevarandeplaner, 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.

Regeringen poängterar att de i regleringsbrevet för budgetåret 2020 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 miljö balkens regler om Natura 2000-områden framgår att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljö balken, 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).

Av 24 kap. 10 § miljö balken framgår dock att vid omprövning ska de bestämmelser och villkor beslutas för verksamheten, som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Exempel på sådan annan bestämmelse kan vara krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet (se prop. 2017/18:243 s 221).

4.3. Effektiv tillgång till vattenkraftsel

Svensk vattenkraft producerar under ett normalår 67 terawattimmar, vilket motsvarar 67 procent av den totala 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 (se sid. 2 i regeringens beslut).

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 (se sid. 6 i regeringens beslut).

4.4 Ansökans innehåll

Ansökan om omprövning är ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § punkten 7 miljöbalken. I 22 kap. 1-2 §§ miljöbalken finns bestämmelser om vad en ansökan generellt ska innehålla. Bestämmelserna är allmänt hållna för att passa många olika verksamheter och situationer. Det är den berörda mark- och miljödomstolen som slutligen avgör om innehållet i en ansökan är tillräckligt för att ligga till grund för prövning. Mark- och miljödomstolarna har tagit fram en PM som beskriver vad en ansökan gällande vattenverksamhet ska innehålla (länk).

Av 42 b § första stycket punkten 2 i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter framgår att syftet med samverkan bland annat är att tillgodose kraven på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § punkten 4 miljöbalken, det vill säga förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs.

Övriga delar som ska ingå i ansökan, exempelvis ritningar, tekniska beskrivningar eller uppgifter om fastigheter och berörda sakägare, behöver inte ingå i samverkan.

Havs- och vattenmyndigheten har utvecklat sin syn på vad en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor bör innehålla på denna sida (länk till <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/vattenkraftverk-och-dammar/omprovning-for-moderna-miljovillkor/ansokan-om-omprovning-och-tillstand.html>)

Det är önskvärt att de ansökningar som lämnas in till domstol är så kompletta som möjligt för att slippa långdragna kompletteringsrundor. Särskilt med beaktande av att ett av syftena med den nya lagstiftningen är att säkerställa en effektiv prövning, men även för att kunna hålla tidsplanen och genomföra alla prövningar inom 20 år.

5. Omfattningen av samverkan

Enligt 42 b § **andra stycket** förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska samverkan ske i den omfattning som länsstyrelsen bedömer vara lämplig med hänsyn till syftet med samverkan (se kap. 4), antalet verksamheter som berörs, den eller de berörda provningsgruppernas storlek och förutsättningarna i övrigt.

5.1. Geografisk avgränsning

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att samverkan, som huvudregel, bör ske inom ett huvudavrinningsområde. Länsstyrelsen och verksamhetsutövarna kan alltså behöva samverka både inom men också mellan provningsgrupper i samma huvudavrinningsområde.

I större huvudavrinningsområden med många provningsgrupper, tex Göta älv, kan det finnas skäl att dela upp samverkan i delavrinningsområden.

5.2. Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning

Den samverkan som ska ske på initiativ av länsstyrelserna enligt 42 a och b §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter är ingen samrådsprocess enligt 6 kap. miljöbalken.

En specifik miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning krävs vanligtvis vid tillståndsprövningar enligt 11 kap. miljöbalken. Vid omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken krävs dock ingen sådan miljöbedömning, vilket framgår av 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken. Därmed finns inget krav på att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning eller hålla samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Samma gäller vid omprövning eller återkallande av ett tillstånd enligt 24 kap. 3, 5, 13 eller 14 §§ miljöbalken.

Även om huvudregeln är att vattenkraftverken ska förSES med moderna miljövillkor via omprövning går det inte att utesluta att det kommer att finnas vattenkraftverk som helt saknar tillstånd (det vill säga varken kan åberopa någon så kallad särskild rättighet eller tillstånd enligt äldre vattenlagen eller vattenlagen). Dessa verksamheter ska istället ansöka om tillstånd. Då finns krav på att genomföra en specifik miljöbedömning och att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning samt genomföra samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Detta kan även bli aktuellt när ansökan omfattar effektivisering av verksamheten och/eller utökad reglering, utöver vad som ryms inom gällande tillstånd.

5.3. Underlag kopplat till statusklassificering och normsättning inom vattenförvaltningen

Den samverkan som föreskrivs i 42 a och b §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ersätter inte vattenmyndigheternas arbete med exempelvis kartläggning, påverkansanalys, statusklassificering, eller beslut om miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Däremot kan samverkan bidra med nytt eller utvecklat underlag som vattenmyndigheterna kan ha nytta av i sitt arbete.

Vid översyn av miljökvalitetsnormerna för berörda vattenförekomster är det viktigt att eventuella beslut om ändrade normer baseras på väl underbyggt underlag. Samverkans omfattning avgörs bland annat av vilket underlag som behövs för att uppfylla EU rättens krav på vattenkvalitet, dvs underlag som behövs för att bedöma vattenförekomsternas status och besluta om eventuellt ändrade normer.

5.4. Allmänna och enskilda intressen

I 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter framgår att samverkan ska ske med verksamhetsutövare, berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer. Det finns alltså inget krav på att länsstyrelserna ska samverka med enskilda.

Samverkan ska ske i den omfattning som länsstyrelsen bedömer vara lämplig med hänsyn till syftet med samverkan, antalet verksamheter som berörs, den eller de berörda provningsgruppernas storlek och förutsättningarna i övrigt.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är verksamhetsutövarna som har huvudansvaret för att bedöma hur deras verksamhet och eventuella åtgärder påverkar enskilda intressen samt om det finns skäl att ha dialog med dessa innan en ansökan lämnas in till mark- och miljödomstolen.

Enligt 22 kap. 1 a § miljöbalken ska vissa uppgifter om enskilda intressen redovisas i ansökan.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten finns det således inte någon skyldighet för länsstyrelserna att inom ramen för samverkan ta reda på vilka fastighetsägare eller andra sakägare som berörs av omprövningarna, bjuda in fastighetsägare eller andra sakägare till samverkan eller att under samverkan hantera frågor om ekonomiska ersättningar till sakägare.

Påverkan på *andra allmänna intressen*, utöver vattenmiljön, kulturmiljön eller energiintressen, skulle kunna identifieras under samverkansprocessen. Länsstyrelsen kan då ta initiativ till särskild dialog gällande de andra allmänna intressena och bedöma om det finns skäl att inkludera även de frågeställningarna i samverkan. Handlar det om andra allmänna intressen

som endast berör en viss del av samverkan eller endast ett fåtal verksamheter hanteras de kanske lämpligare i de enskilda prövningarna.

5.5. Undvika utrivning av anläggningar

Omprövningarna handlar om att uppdatera och besluta de nya villkor och *andra bestämmelser* (det vill säga som kan påverka verksamhetens omfattning), som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Utgångspunkten vid en omprövning är att verksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas, men med moderna miljövillkor. Regeringen skriver i sitt beslut om den nationella planen gällande utrivning (sid 5) att *”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.”*

Under vissa förutsättningar finns det möjlighet för domstolen att besluta att tillståndet ska återkallas, exempelvis om verksamhetsutövaren själv vill upphöra med verksamheten.

5.6. Flera tillstånd för en och samma verksamhet

En vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel kan bedrivas med stöd av flera olika tillstånd för olika delar av verksamheten (driften och/eller anläggningsdelar). Vissa av anläggningsdelarna behöver inte finnas i direkt anslutning till själva vattenkraftverket.

Det förekommer även att olika skadeförebyggande åtgärder, exempelvis fiskpassager har egna tillstånd.

En verksamhet som bedrivs med vattenanläggningar som direkt eller genom andra vattenanläggningar är tekniskt sammankopplade med varandra och har ett miljö- och verksamhetsmässigt samband ska anses vara en och samma verksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten menar att det är önskvärt att verksamhetsutövarna under samverkan beskriver vad som kan anses vara ”en och samma verksamhet” samt vilka tillståndsbestämmelser och villkor som gäller sedan tidigare för den aktuella verksamheten.³

³ Jmf 11 kap. 6 § andra stycket respektive 22 kap. 30 § miljöbalken

5.7. Lokalisering

Som huvudregel är bedömningen av lokalisering av en verksamhet enligt 2 kap. 6 § miljöbalken respektive ändrad användning av mark- eller vattenområden inte en fråga för omprövningarna, varför avvägning mellan olika riksintressen inte borde bli aktuell i samverkan i någon större utsträckning.

5.8. Effektivisering och ökad reglerförmåga

Det är inte enbart produktion som definierar vad som utgör ”effektiv tillgång till vattenkraftsel”. Även vattenkraftens reglerbidrag och tillgänglig effekt samt potential att leverera ytterligare på dessa områden omfattas. Reglerförmåga och tillgänglig effekt ska bli så hög som möjligt och ge möjlighet att öka effekten i utbyggda vattendrag. Under samverkan bör identifieras var det finns möjlighet att genomföra eventuell ökning av effekt och/eller reglerförmåga. Blir det fråga om att söka nytt tillstånd istället för enbart omprövning, aktualiseras de vanliga reglerna om miljöprövning.

5.9. Vattenverksamheter som inte omfattas av den nationella planen

Samverkans huvudfokus bör vara de verksamheter som omfattas av den nationella planen. De verksamheter som inte omfattas av planen men som samtidigt har stor betydelse för att förbättra förhållandena i vattenmiljön får länsstyrelserna, om inte åtgärder genomförs på verksamhetsutövarens egna initiativ, hantera via bland annat tillsyn, omprövning⁴ respektive återkallande⁵ och i förekommande fall restaurering/bidrag. De ska alltså inte omfattas av samverkan, men resultatet från samverkansprocessen kan vara ett stöd i arbetet med dessa verksamheter.

⁴ 24 kap. 5 § miljöbalken

⁵ 24 kap. 3 § miljöbalken

6. Vilka andra arbeten bör genomföras samtidigt

Under samverkansprocessen kan andra arbeten behöva genomföras samtidigt. Exempelvis kan det finnas skäl för

- Länsstyrelserna att se över gällande bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs. Länsstyrelserna har i sitt regleringsbrev för 2020 fått i uppdrag 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 avseende vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att uppnå bevarandemålen. Vid översynen ska tillgänglig vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten beaktas. Översynen ska vara genomförd i god tid innan prövningarna påbörjas för respektive huvudavrinningsområde.
- Vattenmyndigheterna att se över bland annat statusklassificering och gällande normsättning, om det framkommer underlag som har betydelse för statusklassificeringen och eventuellt även kan påverka gällande normsättning.⁶ Innan vattenmyndigheterna fattar beslut om exempelvis miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram finns krav på att, enligt 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, samråda med berörda myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda (se även kap. 2.1 ovan).
- Länsstyrelserna att identifiera och analysera vilka övriga verksamheter (som inte omfattas av den nationella planen) som påverkar samma vattendrag och där eventuella miljöanpassningar skulle kunna öka nyttan av de miljöanpassningar som planeras vid vattenkraftverk och regleringsdammar som omfattas av den nationella planen. Länsstyrelsen behöver även bedöma hur eventuella miljöanpassningar vid dessa verksamheter ska kunna åstadkommas exempelvis genom frivilliga åtgärder, tillsynsåtgärder eller omprövningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken (se även kap. 5.9 ovan).

⁶ Jfr 25- 26 §§ förordningen om vattenverksamheter samt 2 kap. 2 § respektive 4 kap. 1 § i HVMFS 2019:25 samt 8 a § i HVMFS 2017:20.

7. Havs- och vattenmyndighetens förslag på arbetsgång

I detta kapitel redovisas Havs- och vattenmyndighetens förslag på arbetsgång under samverkan. Havs- och vattenmyndigheten har delat upp samverkan i fem olika steg enligt Figur 2. En utvecklad version av Figur 2 finns i Bilaga 1).



Figur 2. Havs- och vattenmyndighetens förslag på arbetsgång under samverkan. En utvecklad bild finns i Bilaga 1

7.1 Inledning

7.1.1 Inför samverkan

Inför uppstarten av en samverkan bör länsstyrelsen göra följande:

- sätta samman en intern arbetsgrupp med alla berörda sakområden inom länsstyrelsen,
- samverka med annan berörd länsstyrelse om upplägget av samverkan och arbetsfördelning,
- upprätta en tidsatt plan för samverkan
- påbörja en bakgrundsbeskrivning, utifrån befintligt underlag, av vilka allmänna intressen som finns i det berörda området. Denna beskrivning bör vara ett underlag för diskussionen på det första mötet,
- bakgrundsbeskrivningen bör inte innehålla förslag på miljöanpassningar, eftersom det är en senare fråga i samverkan,
- bestämma mötesformer och bjuda in till möten med verksamhetsutövarna samt Vattenkraftens miljöfond,
- göra en bedömning av vilka kommuner, intresseorganisationer och andra myndigheter som kan bli berörda och därmed aktuella att bjuda in.

7.1.2 Inleda samverkansprocessen

Det är lämpligt att länsstyrelsen och verksamhetsutövarna diskuterar följande tidigt i processen:

- övergripande upplägg av samverkan,
- vilka aktörer som ska delta i samverkan och i vilka delar,
- behov av olika arbetsgrupper,
- var information kan samlas och delas.

Länsstyrelsen/länsstyrelserna bör presentera bakgrundsbeskrivningen och bjuda in verksamhetsutövarna till att komplettera denna med den information som de har tillgång till gällande vattenkraftverken (tillstånd/villkor/drift) och olika natur- och kulturvärden.

7.2 Bakgrundsbeskrivning

Varje område som omfattas av samverkan behöver en beskrivning av olika intressen/värden som finns i vattenmiljön och som berörs av de planerade omprovningarna för moderna miljövillkor.

Bakgrundsbeskrivningen innebär att befintligt underlagsmaterial sammanställs (sammanfattningsvis) och redovisas, gärna i form av kartor. Viss information kring naturvärden, vattenkraftverk och dammanläggningar kan dock omfattas av sekretess och länsstyrelsen måste därför göra en bedömning av vilken information som kan publiceras offentligt.

Bakgrundsbeskrivningen har vissa likheter med de olika stegen kartläggning och analys samt klassificering, vilka utförs av vattenmyndigheterna enligt föreskrifterna HVMFS 2017:20 samt HVMFS 2019:25. Underlag från dessa steg kan användas som en grund i bakgrundsbeskrivningen.

Bakgrundsbeskrivningen kan, förslagsvis, delas in i tre huvudområden *Vattenmiljö, Effektiv tillgång till vattenkraftsel, Andra intressen (exempelvis kulturmiljö)*.

Bakgrundsbeskrivningen bör även innehålla en beskrivning av om/hur driften i de olika vattenkraftverken är samordnad.

I samband med bakgrundsbeskrivningen kan även brister/avsaknad av underlag beskrivas och hur detta underlag skulle kunna tas fram.

Bakgrundsbeskrivningen ska inte redovisa förslag på miljöanpassningar utan den ska fungera som en gemensam utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Det kan krävas ett eller flera möten mellan bland annat länsstyrelsen och verksamhetsutövarna innan bakgrundsbeskrivningen färdigställs av länsstyrelsen.

7.2.1 Vattenmiljönytta

Bakgrundsbeskrivningen bör, exempelvis, redovisa följande:

- riksintressen,
- statusklassificering, gällande miljö kvalitetsnormer och relevanta delar av vattenförvaltningens åtgärdsprogram,
- skyddade områden (exempelvis Natura 2000, nationalparker, naturreservat),
- förekomst av ål och hur det aktuella området berörs av den nationella förvaltningsplanen för ål,
- skyddade arter enligt artskyddsförordningen och de områden de är beroende av för att upprätthålla livskraftiga populationer,
- övriga vattenmiljövärden, exempelvis rödlistade arter eller lokalt svaga bestånd,
- vilka tidigare restaureringsarbeten som utförts i det berörda området.

Havs- och vattenmyndigheten menar att det i första hand är länsstyrelsens ansvar att bidra med ovanstående information och berörda verksamhetsutövare kan komplettera med ytterligare information.

7.2.2 Effektiv tillgång till vattenkraftsel (elproduktion/reglerförmåga)

Bakgrundsbeskrivningen bör, exempelvis, redovisa följande:

- berörda vattenkraftverk och tillhörande regleringsdammar samt tillstånd och villkor,
- särskilda driftförhållanden vid vattenkraftverken som kan ha betydelse för miljöanpassningar,
- vilka vattenkraftverk som är betydelsefulla för reglerförmågan,
- i vilka vattenkraftverk det kan vara aktuellt med effektivisering.

Havs- och vattenmyndigheten menar att berörda verksamhetsutövare ska bidra med ovanstående information.

7.2.3 Andra allmänna intressen

Bakgrundsbeskrivningen bör, exempelvis, redovisa följande:

- kulturmiljövärden i anslutning till vattenkraftverken och tillhörande regleringsdammar,
- andra allmänna intressen som kan beröras av eventuella miljöanpassningar.

7.2.4 Dialog med andra aktörer

När bakgrundsbeskrivningen börjar bli färdig kan det vara lämpligt att ha ett möte med kommuner, andra myndigheter och intresseorganisationer för att ge möjlighet till inspel till bakgrundsbeskrivningen innan den färdigställs.

7.3 Analys

Utifrån bakgrundsbeskrivningen är nästa steg att genomföra analys av vilka miljöanpassningar som kan behöva genomföras inom avrinningsområdet och hur de påverkar vattenkraftsverksamheterna och andra intressen. Analyserna kan omfatta olika miljöanpassningar och deras konsekvenser på verksamheterna och andra intressen.

Om det under detta steg framkommer underlag som gör att det finns anledning att se över statusklassificering och/eller normsättning (inklusive behov av undantag), bör denna information lämnas till berörd vattenmyndighet. För att eventuellt nytt underlag ska kunna användas av vattenmyndigheterna är det viktigt att underlaget utgår från Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten respektive föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.

Havs- och vattenmyndigheten anser att alla aktörer i processen kan lämna över information till vattenmyndigheten som de menar kan ha betydelse för exempelvis statusklassificeringar och miljö kvalitetsnormer.

Under detta steg kan det behövas flera möten mellan de aktörer som ingår i samverkan för att diskutera det som framkommer under analyserna.

Resultaten från analyserna behöver dokumenteras för att underlätta de framtida prövningarna.

7.3.1 Miljöanpassningar

Analyserna ska utifrån de värden som redovisats i bakgrundsbeskrivningen klargöra behoven av och nyttan av olika miljöanpassningar. Det innebär bland annat förslag på miljöanpassningar för att

- inte riskera att försämra statusen för relevanta kvalitetsfaktorer,
- inte äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna,
- uppnå bevarandemålen för naturtyper och arter inom Natura 2000-områden,
- upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för berörda arter som finns upptagna i artskyddsförordningen,
- uppfylla Sveriges åtaganden gällande ål inom ramen för EU:s ålförordning
- mildra eventuell negativ påverkan på övriga vattenmiljövärden,
- mildra eventuell negativ påverkan på andra allmänna intressen.

7.3.2 Konsekvenser för verksamheterna

Verksamhetsutövaren har kunskap om driftsförhållandena vid sin verksamhet och har möjlighet att föreslå justeringar för att förenkla driften och samtidigt förbättra förhållandena i vattenmiljön.

Verksamhetsutövaren bör analysera om föreslagna miljöanpassningar är möjliga att genomföra med hänsyn till förutsättningarna vid den enskilda anläggningen (exempelvis terrängförhållanden, infrastruktur, dammsäkerhet, kulturmiljö, andra intressen).

Vidare bör verksamhetsutövaren analysera hur föreslagna miljöanpassningar påverkar elproduktionen och reglerförmågan.

7.3.3 Konsekvenser för andra intressen (utöver miljöintressen)

Analysen ska även beskriva hur de föreslagna miljöanpassningarna påverkar andra intressen, exempelvis kulturmiljöer i anslutning till verksamheterna.

7.4 Förslag

Utifrån analyserna kan förslag på (övergripande) miljöanpassningar vid respektive vattenkraftverk eller regleringsdamm föreslås av länsstyrelsen och verksamhetsutövarna.

Miljöanpassningarna bör motiveras med vilken nytta som förväntas för vattenmiljön och hur de påverkar effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Om länsstyrelsen och verksamhetsutövarna har olika uppfattningar om nyttan och konsekvenserna av de föreslagna miljöanpassningarna så bör detta redovisas (se kap. 7.5 nedan).

7.5 Redovisning

En sammanfattande redovisning av vad som har kommit fram under samverkan gällande olika miljöanpassningar och hur dessa påverkar effektiv tillgång till vattenkraftsel och andra intressen ska göras samlat på länsstyrelsens webb.

Samverkan behöver inte resultera i ”konsensus” i frågorna, även om det är bra om man kan enas i så stor utsträckning som möjligt, för att säkerställa en effektiv prövning.

Redovisningen bör innehålla:

- Kort beskrivning av hur arbetet har bedrivits (deltagare, möten, dokumentation),
- Bakgrundbeskrivning, sammanfattande, av det aktuella området,
- Förslag på åtgärder och konsekvenser,
- Redovisning av olika uppfattningar,
- Uppgifter om det finns väsentligt underlag som saknas.

Redovisningen bör vara tillgänglig för allmänheten och domstolarna varför länsstyrelsen måste bedöma om vissa uppgifter kan vara känsliga och hur denna informationsmängd då ska hanteras i redovisningen.

Bilaga 1

