

Bilaga D Vägledning om Natura 2000 och riktvärdet

Sammanfattande slutsatser

Havs- och vattenmyndighetens bedömning är att det med nuvarande lagstiftning kan uppstå motsättningar mellan det nationella riktvärdet 1,5 terawattimmar och nödvändiga åtgärder för att vattenmiljön ska nå Natura 2000-kraven. Det beror på att vattenmyndigheterna är bundna av bland annat vattendirektivets bestämmelse om att "strängaste kravet gäller"¹. Endast om vissa förutsättningar i art- och habitatdirektivet är uppfyllda kan vattenmyndigheterna bortse ifrån stängare särskilda kvalitetskrav. Det förutsätter dock att en prövning i domstol gjorts.

Vattenmyndigheterna har därför begränsade möjligheter att i normöversynen inför omprövningarna bortse från eventuella särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000, i syfte att inte överskrida riktvärdet.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten är det som följer av uppdraget - att vattenmyndigheterna ska beakta behov av åtgärder för att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som behövs med hänsyn till Natura 2000 utan att riktvärdet om 1,5 terawattimmar överskrids - inte fullt ut möjligt att göra *före* omprövningarna så som befintlig lagstiftning är utformad. Däremot kan vattenmyndigheterna beakta eventuella undantag enligt art- och habitatdirektivet, *efter* att domstolen prövat en verksamhet mot art- och habitatdirektivets krav.

Den övergångsbestämmelse som är kopplad till Natura 2000-tillståndsplikten medför inte enligt Havs- och vattenmyndigheten att befintliga verksamheter är undantagna från krav som kan behöva ställas med stöd av art- och habitatdirektivet. Även befintliga verksamheter kan – inom ramen för en omprövning – få krav på att hindra fortsatt pågående försämring. Verksamheter med ett väsentligt allmänintresse² kan under vissa förutsättningar få ett så kallat Natura 2000-undantag, efter regeringens tillåtelse³. Med nuvarande lagstiftning krävs dock att verksamhetsutövaren sökt Natura 2000-tillstånd för att möjliggöra ett sådant undantag. Först därefter kan vattenmyndigheten göra en sådan justering av kvalitetskrav som det hänvisas till i uppdraget.

Sammanfattningsvis bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det utifrån nu gällande lagstiftning kommer uppstå situationer då vattenmyndigheterna vid normöversynen inför omprövningarna kan behöva överskrida HARO-värdena på grund av särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000.

¹ Artikel 4.2 RDV, jmf 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen

² Jmfr "ett allt överskuggande allmänintresse" i Förnybartdirektivet

³ 7 kap. 29 § miljöbalken

Uppdraget

Havs- och vattenmyndigheten ska, i samråd med Svenska kraftnät och Energimyndigheten, utarbeta vägledning. Vägledningen ska bland annat inkludera en beskrivning av;

”...hur de länsstyrelser som är vattenmyndigheter samt övriga länsstyrelser ska beakta behov av åtgärder för att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som behövs med hänsyn till skyddsintressen i ett Natura 2000-område, inklusive möjligheten till undantag enligt art- och habitatdirektivet och de beslut om justering av kvalitetskrav som ett sådant undantag föranleder, utan att det nationella riktvärdet om 1,5 terawattimmar överskrids.”

Uppdraget ska även genomföras i dialog med Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa vilka överväganden och bedömningar som gjorts och motivera valet av beskrivning i vägledningen.

Avgränsning

Riktvärdet om 1,5 terawattimmar ska endast tillämpas av vattenmyndigheterna när de förklarar en vattenförekomst som kraftigt modifierad (KMV)⁴ samt i normsättningen vid beslut om mindre stränga krav⁵. Havs- och vattenmyndigheten tolkar därför uppdraget som att det avser vägledning till vattenmyndigheterna om hur de, med stöd av övriga länsstyrelser, ska beakta särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000 i relation till 1,5 terawattimmar i arbetet med att förklara KMV respektive fastställa normer.

Eftersom vattenmyndigheterna är bundna av bestämmelsen om att ”strängaste kravet gäller” finns det med nu gällande lagstiftning begränsade möjligheter att i normöversynen inför omprövningarna bortse från sådana särskilda kvalitetskrav.

Såvida det inte redan finns ett Natura 2000-tillstånd för en verksamhet bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det är först i domstolsprövningen som *undantag enligt art- och habitatdirektivet* (fortsättningsvis Natura 2000-undantag) kan aktualiseras. Det är därmed först i samband med prövningen som vattenmyndigheten kan besluta om en sådan *justering av kvalitetskrav* som avses i uppdraget.

Regeringen beslutade den 22 januari 2026 att tillsätta en utredning (Dir 2026:7) för att se över Sveriges genomförande av de EU-rättsliga kraven på vattenmiljö inom Natura 2000-områden. Utredningen ska ta ställning till hur kvalitetskraven för vattenförekomster som utgör del av eller påverkar vattenmiljön i ett Natura 2000-område kan genomföras på ett mer ändamålsenligt sätt, så att art- och habitatdirektivets krav inte utgör en del av normen.

Regeringen beslutade den 19 februari om en Lagrådsremiss för att möjliggöra Natura 2000-undantag vid vattenkraftens omprövning. Regeringen har därefter - den 12 mars - i proposition 2025/26:202 ”Undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet vid vattenkraftens omprövning” föreslagit ändrade bestämmelser av betydelse för avvägningen mellan, å ena sidan, behovet av

⁴ 4 kap. 3-3b §§ vattenförvaltningsförordningen

⁵ 4 kap. 10-10a §§ vattenförvaltningsförordningen

åtgärder som förbättrar vattenmiljön och, å andra sidan, behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel vid fastställande av moderna miljövillkor för vattenkraftverk och dammar.

Havs- och vattenmyndighetens vägledning utgår från nuvarande regelverk. Utifrån uppdragets utformning har Havs- och vattenmyndighetens huvudfokus varit att beskriva normsättningen och varför vattenmyndigheterna idag är förhindrade att frångå bestämmelsen om att "strängaste krav gäller". Havs- och vattenmyndighetens har även valt att beskriva hur Natura 2000 kan hanteras i pågående omprövningarna i syfte att inte överskrida 1,5 terawattimmar, fram tills att eventuellt ny lagstiftning beslutas och träder i kraft.

För att ge en förståelse för prövningsprocessen ges inledningsvis en kort beskrivning av kravet på moderna miljövillkor samt övergångsbestämmelsen för Natura 2000.

Vilka krav på Natura 2000-åtgärder som bör ställas på verksamhetsutövaren i omprövningarna⁶ samt under vilka förutsättningar det av processuella skäl krävs ett separat Natura 2000-tillstånd i omprövningarna faller utanför detta uppdrag. Naturvårdsverket har det generella vägledningsansvaret för Natura 2000-reglerna i 7 kap. miljöbalken och är den myndighet som kan vägleda i dessa frågor.

Moderna miljövillkor och övergångsbestämmelsen för Natura 2000

Vad framgår om Natura 2000 respektive 1,5 TWh i den Nationella planen, Strategin & Reglerbidragsrapporten

I arbetet inför och i vid framtagandet av den nationella planen var det tydligt att det kan uppkomma situationer där Natura 2000 ställer krav på åtgärder som medför att det samlade resultatet av omprövningarna om 20 år visar sig överskrida riktvärdet om 1,5 terawattimmar.

I regeringens beslut om den nationella planen⁷ anges att *"riktvärdet om 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."*

Som framgår av regeringens beslut beaktades alla vattenkraftsverksamheter – oavsett om verksamheten låg inom eller utanför ett Natura 2000-område – när riktvärdet om 1,5 terawattimmar beräknades. Däremot ingick inte *alla eventuella miljöåtgärder* som kan behöva vidtas till följd av Natura 2000. När Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten tog fram Strategin⁸ och gjorde beräkningen av 1,5 terawattimmar inkluderades inte dessa eventuella miljöåtgärder. Det berodde på att de miljöåtgärderna och dess effekter inte var kända för myndigheterna vid den tiden. Beräkningarna av riktvärdet utgick bland annat från att

⁶ oaktat om prövning sker enligt 7 kap. 28-29 §§ miljöbalken eller 24 kap. 10 § miljöbalken.

⁷ se sid 5

⁸ Strategi för åtgärder i vattenkraften (rapport 2014:14)

minimitappningar och fiskpassager skulle genomföras⁹ vid alla mindre vattenkraftverk, vid drygt 170 stycken mellanstora vattenkraftverk och vid ca 60 stora vattenkraftverk. De allra flesta vattenkraftverk saknar idag fiskpassager och för många vattenkraftverk kan även befintliga villkor om minimitappningar behöva ses över. För de vattenkraftverk som ligger i eller i nära anslutning till ett Natura 2000-område innebär denna typ av miljöåtgärder generellt en förbättring av förhållandena i berörda Natura 2000-områden. Vilka specifika åtgärder som behöver vidtas för att en verksamhet ska utformas och drivas på ett sätt som är förenligt med bevarandemålen för berört Natura 2000-område bestäms först när den enskilda verksamheten prövas i domstol. Detta framkommer bland annat i skrivningar i den nationella planen och i Reglerbidragsrapporten¹⁰

I den nationella planen¹¹ anges bland annat att det inte med säkerhet går att säga om de Natura 2000-åtgärder som kommer att krävas i omprövningarna, ryms inom 1,5 terawattimmar. Det anges vidare att redan i arbetet med Strategin, då riktvärdet om 1,5 togs fram, var det omöjligt att analysera åtgärdsbehovet till följd av Natura 2000. Det berodde bland annat på otydliga bevarandeplaner och det förhållande att det är först vid domstolsprövning det avgörs vilka åtgärder som krävs.

Även när det gäller påverkan på reglerbidraget framgår av Reglerbidragsrapporten¹² att Natura 2000 kan medföra krav på åtgärder med påverkan på reglerbidraget även vid klass 1 och klass 2 kraftverk och att dessa åtgärder inte var kända vid tiden då påverkan på reglerkraften analyserades.

Kravet på moderna miljövillkor

Kravet på att förse all vattenkraft i Sverige med moderna miljövillkor enligt en nationell plan infördes i svensk lagstiftning den 1 januari 2019. En av utgångspunkterna för lagstiftningen var att Sverige inte levde upp till kraven i vattendirektivet. Sedan 2007 hade EU-kommissionen drivit ett överträdelseärende mot Sverige och den nya lagstiftningen syftade bland annat till att förbättra förutsättningarna att nå vattendirektivets kvalitetskrav men även kraven i art- och habitatdirektivet.

Genom en bestämmelse¹³ i miljöbalken infördes krav på att alla vattenverksamheter som producerar el ska ha moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller

⁹ Förutsatt att det inte varit ett naturligt vandringshinder på platsen.

¹⁰ Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (ER 2016:11)

¹¹ se avsnitt 2.3.2 Natura 2000 och 1,5 som planeringsmål; "En målsättning i arbetet med Strategin (Rapport 2014:14) var även att analysera åtgärdsbehovet för att nå gynnsam bevarandestatus för Natura 2000 - naturtyper och arter. Det var dock inte möjligt att genomföra denna analys, eftersom bevarandeplanerna ofta är otydliga avseende påverkanstryck och behov av åtgärder. Kopplingen mellan enskilda Natura 2000 områden och vattenkraft kan dessutom vara komplex och måste relateras till andra förekommande påverkanstryck. Det går därför inte med säkerhet att säga om de åtgärder som Natura 2000 lagstiftningen ställer krav på ryms inom 1,5 terawattimmar. Eftersom det är domstolarna som i varje enskilt ärende avgör vilka åtgärder som krävs, för att inte riskera att bevarandestatusen försämras eller äventyras, går det inte att bedöma om eller hur dessa åtgärder kommer att påverka reglerförmågan eller elproduktionen. Vi bedömer att detta är en viktig fråga att utreda samt att följa upp under genomförandet av den nationella planen."

¹² Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (ER 2016:11), sid. 32 "Oavsett klass finns det fall där miljökrav i annan tvingande gemenskapslagstiftning än vattendirektivet, exempelvis art- och habitatdirektivet, kan medföra att åtgärder med påverkan på reglerbidraget ändå måste vidtas även vid vattenkraftverk som anses tillföra ett betydande reglerbidrag. Omfattningen av sådana krav, och eventuell påverkan på reglerbidrag och elproduktion, är inte känd för oss idag."

¹³ 11 kap. 27 § miljöbalken

beslut som inte är äldre än fyrtio år. Arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor ska göras genom omprövning på verksamhetsutövarnas initiativ.

Vid omprövning för moderna miljövillkor¹⁴ ska domstolen fastställa de krav som behövs för att verksamheten varken ska strida mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, de krav som följer av miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller av Natura 2000-bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Som grund för prövningen har domstolen gällande miljökvalitetsnorm samt den bevarandeplan som finns för det aktuella Natura 2000-området.

Vattendirektivet och reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten är implementerade genom bland annat 5 kap. miljöbalken samt vattenförvaltningsförordningen. Det finns möjlighet till undantag från kravet på god status genom så kallade mindre stränga krav¹⁵. Vidare kan en vattenförekomst förklaras som kraftigt modifierad (KMV)¹⁶. Att en vattenförekomst förklarats som KMV innebär inget "undantag" utan ger bara en annan typ av norm, exempelvis god ekologisk potential (GEP) istället för god ekologisk status (GES) som gäller för naturliga vattenförekomster.

Under den samverkan som ska föregå omprövningarna (fortsättningsvis NAP-samverkan) ska vattenmyndigheterna göra en översyn av statusklassificering och berörda normer. Vid behov ska de förklara vattenförekomster som KMV och/eller ompröva och ändra befintliga normer¹⁷. Innan domstolsprövning skett har vattenmyndigheterna begränsade möjligheter att bortse från eventuella särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000 i syfte att inte överskrida riktvärdet. Det följer bland annat av att vattenmyndigheterna är bundna av vattendirektivets bestämmelse om att "strängaste kravet gäller". I normsättningen ska vattenmyndigheten därmed bedöma om det, utöver de kvalitetskrav som följer av vattendirektivet, finns skäl att besluta om s.k. särskilda kvalitetskrav för att bidra till att uppnå bevarandemålen för ett Natura 2000-område. De särskilda kvalitetskraven utgör då en del av normen.

Även i samband med omprövningen för moderna miljövillkor, kan vattenmyndigheten behöva se över och eventuellt ändra en norm, om vattenmyndigheten fått en begäran om ett 22:13-yttrande via domstolen.

Art- och habitatdirektivet och reglerna om Natura 2000 är implementerade genom bland annat 7 kap. miljöbalken och områdesskyddsförordningen. Bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd i 7 kap. 28 a-b §§ miljöbalken genomför kravet på "förprövning" i art 6.3¹⁸ art- och habitatdirektivet. Enligt art. 6.3 får en verksamhet, som på ett betydande sätt kan påverka vattenmiljön i ett Natura 2000-område, bara tillåtas om den inte skadar området. Det gäller även befintlig verksamhet som enligt nationell lagstiftning är skyldig att genomgå en ny miljöprövning för sin fortsatta drift¹⁹.

¹⁴ 24 kap. 10 § miljöbalken

¹⁵ 4 kap. 10 och 10 a §§ vattenförvaltningsförordningen

¹⁶ 4 kap. 3 och 3 a-b §§ vattenförvaltningsförordningen

¹⁷ 42 a § förordningen om vattenverksamheter

¹⁸ Artikel 6.3: Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt

¹⁹ se EU-domstolens avgörande i mål C-278/21 (AquaPri)

Möjligheten till undantag enligt art 6.4²⁰ i art- och habitatdirektivet, för verksamheter som har ett väsentligt allmänintresse, är idag endast implementerad genom bestämmelsen i 7 kap. 29 § miljöbalken samt 20–20 a §§ i förordningen om områdesskydd.

Övergångsbestämmelsen till reglerna om Natura 2000

När kravet på Natura 2000-tillstånd infördes i Sverige beslutades om en övergångsbestämmelse som lyder: *”För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §”*.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning innebär denna övergångsbestämmelse att befintlig verksamhet som pågick 2001 vid införandet av Natura 2000 bestämmelserna, inte per automatik behövde genomgå en förprövning enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Övergångsbestämmelsen kan emellertid enligt myndighetens bedömning inte tolkas så extensivt att befintliga verksamheter kan anses ha ett sådant Natura 2000-tillstånd som är prövat mot samtliga relevanta artiklar i art- och habitatdirektivet. Det innebär exempelvis att vattenmyndigheten inte med stöd av enbart övergångsbestämmelsen kan betrakta befintlig verksamhet som förenlig med art 6.3 och art 6.4 i art- och habitatdirektivet och före domstolsprövning bortse från strängare kvalitetskrav och besluta om undantag i normsättningen.

I förarbetena²¹ anges som syfte med övergångsbestämmelsen att lagändringarna inte ska innebära att varje verksamhet som påbörjats innan lagändringarna träder i kraft måste underkastas en ny tillståndsprövning. Vidare framgår av förarbetena att det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses.

I regeringens beslut att anta den nationella planen hänvisar regeringen till övergångsbestämmelsen och anger att: *”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.”*

I den nationella planen²² anges att det vid ändring av en verksamhet kan bli aktuellt med en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a–b §§ miljöbalken, även om verksamheten påbörjats före 2001²³. Vidare framgår att inom ramen för en omprövning enligt 24 kap 10 § miljöbalken, kan tillståndsmyndigheten besluta sådana bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras om det behövs för att följa exempelvis krav som följer av art- och

²⁰ Artikel 6.4: Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse

²¹ prop. 2000/01:111 s 49.

²² se avsnitt 2.3.1, sid 17.

²³ se tex Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 augusti 2018 i mål nr M 10355–17.

habitatdirektivet. En omprövning kan även resultera i återkallelse av tillståndet om det behövs för att leva upp till Sveriges EU-rättsliga åtaganden²⁴.

Möjligheten att ingripa om en pågående verksamhet skulle kunna leda till att Natura 2000-skyddet inte tillgodoses nämns även i förarbetena till 24 kap. 10 § miljöbalken.²⁵

Oaktat ovan nämnda uttalanden kan övergångsbestämmelsen tolkas på olika sätt. Det medför osäkerheter både i domstolsprövningarna och i vattenmyndigheterna respektive länsstyrelsernas arbete. Det finns ännu ingen praxis från Mark- och miljööverdomstolen när det gäller tillämpningen av övergångsbestämmelsen och frågan om eventuellt krav på Natura 2000-tillstånd vid omprövning av en befintlig vattenkraftsverksamhet. Havs- och vattenmyndighetens uppfattning är att övergångsbestämmelsen, fram till dess vägledande praxis kommer, ska tolkas restriktivt för att säkerställa att art- och habitatdirektivets principer följs.

Att en verksamhet fick fortsätta bedrivas efter den 1 juli 2001 utan ett särskilt Natura 2000-tillstånd, innebär inte att verksamheten för all framtid är befriad från kraven som följer av art- och habitatdirektivet. När en omprövning för moderna miljövillkor görs måste domstolen bland annat besluta de villkor som krävs till följd av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, det vill säga hindra fortsatt pågående försämring. Det gäller även om verksamheten inte behöver söka ett nytt särskilt Natura 2000-tillstånd.

Om en verksamhet bedrivits i förenlighet med ett giltigt tillstånd²⁶ sedan den 1 juli 2001 och inte har ändrats därefter anser Havs- och vattenmyndigheten att Natura 2000-krav bör kunna ställas inom ramen för en omprövning, utan att ett särskilt Natura 2000-tillstånd söks. Med nuvarande lagstiftning kan däremot en verksamhetsutövare behöva söka ett Natura 2000-tillstånd för att få möjlighet till ett Natura 2000-undantag (se mer under rubriken Natura 2000-tillstånd i kombination med 22:13-yttrande).

Övergångsbestämmelsen har enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning inte någon inverkan på hur bevarandeplaner för Natura 2000-områden utformas. Länsstyrelsen kan inte i en bevarandeplan göra avvägningar eller avsteg från en art eller livsmiljötyps ekologiska behov på grund av befintlig pågående verksamhet i området. Det är först vid prövning i domstol som den typen av avvägningar kan göras. Först när en befintlig verksamhet har fått ett Natura 2000-tillstånd eller omprövats enligt 24 kap. 10 § miljöbalken kan länsstyrelsen behöva se över befintlig bevarandeplan och bedöma om den eventuellt behöver justeras med anledning av den prövning som skett.

Vägledning

Vattenmyndigheterna ska under NAP-samverkan *inför* omprövningarna se över gällande normer och förutsättningarna att förklara en vattenförekomst som KMV. Vattenmyndigheternas möjligheter att då beakta att eventuella särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000 inte riskerar att medföra att riktvärdet om 1,5 terawattimmar (via HARO-värdena) överskrids är begränsade.

²⁴ se även prop. 2017/18:243 s. 221.

²⁵ se prop. 2017/18:243 s. 92.

²⁶ även i förenlighet med en s.k. särskild rättighet, exempelvis hävd

Därför beskriver vägledningen både normsättningen men även varför vattenmyndigheterna är förhindrade att frånga bestämmelsen om att "strängaste kravet gäller"

För att möjliggöra att det samlade resultatet av alla omprövningarna inte riskerar att överskrida riktvärdet om 1,5 terawattimmar på grund av Natura 2000-krav, behöver frågan kunna beaktas och hanteras även av domstolarna i den enskilda prövningen. Regeringen har den 12 mars 2026 i proposition 2025/26:202 "Undantag från krav enligt art- och habitatdirektivet vid vattenkraftens omprövning" föreslagit ändrade bestämmelser gällande hantering av undantag från art- och habitatdirektivet vid vattenkraftens omprövning. Havs- och vattenmyndigheten har valt att utöver vägledning till vattenmyndigheterna även beskriva hur frågan om Natura 2000-undantag kan hanteras i pågående prövningar fram tills att eventuellt ny lagstiftning beslutas och träder i kraft.

Hur bör vattenmyndigheterna beakta Natura 2000-krav respektive 1,5 TWh *inför* omprövningarna?

Vattenmyndigheterna ska beakta 1,5 terawattimmar (via HARO-värdena) när de

- förklarar KMV, respektive
- fastställer miljö kvalitetsnormer, inklusive undantag i form av mindre stränga krav.

Först när vattenmyndigheterna fastställt en miljö kvalitetsnorm, inklusive de särskilda kvalitetskrav som eventuellt behövs till följd av Natura 2000, blir det möjligt att få en indikation på hur dessa krav förhåller sig till riktvärdet om 1,5 terawattimmar. Det är dock inte möjligt för vattenmyndigheten att justera de särskilda kvalitetskraven i en norm i syfte att beakta riktvärdet innan domstolsprövning skett.

Särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000

I tillägg till att uppnå de kvalitetskrav som följer direkt av vattendirektivet finns även en skyldighet för Sverige att ställa de krav på vatten som behövs för att nå målen i andra EU-rättsakter, exempelvis art- och habitatdirektivet. Av vattendirektivet följer att när det gäller skyddade områden ska "åstadkommas överensstämmelse med alla normer och mål".²⁷ Enligt nu gällande bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen²⁸ ska kvalitetskraven för skyddade områden fastställas så att alla normer och mål uppfylls, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena fastställts. Enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär det att när vattenmyndigheten fastställer miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster som utgör del av eller påverkar ett Natura 2000 område, ska de göra det på ett sådant sätt att normerna *stödjer och bidrar till* att nå bevarandemålen för området²⁹.

Vattenmyndigheten ska göra en bedömning av om bestämmelserna för det skyddade området ställer särskilda krav avseende en enskild parameter eller kvalitetsfaktor³⁰. Det innebär att vattenmyndigheten, med stöd av den länsstyrelse som ansvarar för det aktuella Natura 2000-området och bevarandeplanen, måste bedöma om bevarandemålen i en bevarandeplan och de

²⁷ Artikel 4.1 c RDV

²⁸ 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen

²⁹ HaV:s Vägledning om att fastställa miljö kvalitetsnormer i överensstämmelse med bevarandemål (2021:23) sid 46

³⁰ 3 kap. 2 § HVMFS 2019:25

ekologiska behov som följer av bevarandemålen medför särskilda krav i normsättningen. Vattenmyndigheten ska sedan fastställa miljökvalitetsnormen så att det framgår vilken kvalitetsfaktor eller parameter som är justerad med anledning av de krav som följer av det skyddade området.³¹

Det kan alltså bli nödvändigt för vattenmyndigheten att beakta ytterligare kvalitetskrav utöver de kvalitetskrav som följer av vattendirektivet. Om vattendirektivets krav redan tillgodoser behoven för det skyddade området och bidrar till att uppnå bevarandemålen för ett Natura 2000-område behöver miljökvalitetsnormens kvalitetsfaktorer inte justeras.

De särskilda kvalitetskraven behöver formuleras så att de säkerställer den kvalitet på strukturer, funktioner och processer i vattenförekomsten som behövs med anledning av Natura 2000-området. Det är viktigt att vattenmyndigheten tydligt redovisar vilka kvalitetskrav som härrör från art- och habitatdirektivet och vilka kvalitetskrav som härrör från vattendirektivet.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör särskilda kvalitetskrav i normsättningen inte utformas på ett allt för "villkorsliknande sätt"³². Ett särskilt kvalitetskrav kan exempelvis vara "*hög status för kvalitetsfaktorn hydrologisk regim*" eller "*konnektivitet i uppströms och nedströms riktning ska omfatta fiskarterna x,y,z*".

Hur vattenmyndigheterna bör beakta Natura 2000 i normsättningen framgår närmre i Havs- och vattenmyndighetens vägledning "*Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper*" (Rapport 2021:23).

Bevarandeplanernas syfte och betydelse för fastställande av särskilda kvalitetskrav

För varje Natura 2000-område finns en bevarandeplan. Bevarandeplanen ska beskriva syftet med bevarandet samt de livsmiljötyper och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska bibehållas eller återställas på biogeografisk nivå.³³ En bevarandeplan ska även innehålla bevarandemål. Bevarandemålen anger vilka förutsättningar som krävs för att arterna och livsmiljötyperna i det enskilda Natura 2000-området ska kunna bidra till en gynnsam bevarandestatus för dessa på biogeografisk nivå. Dessutom bör det i bevarandeplanen redovisas vilken reell eller potentiell hotbild som finns samt vilka bevarandeåtgärder som behövs för att nå bevarandemålen. Även befintlig verksamhet som kan vara ett hot³⁴ mot bevarandevärdena i området ska beskrivas i bevarandeplanen³⁵. En befintlig verksamhet som har och bedrivs i enlighet med ett Natura 2000-tillstånd eller har prövats mot Natura-kraven inom ramen för en omprövning kan fortfarande vara en negativ påverkansfaktor.

Bevarandeplanen utgör underlag när vattenmyndigheten bedömer om de behöver fastställa särskilda kvalitetskrav i normsättningen (se avsnittet Särskilda kvalitetskrav till följd av Natura 2000). En bevarandeplan är inte rättsligt bindande och typiskt sett inte överklagbar³⁶. Uppgifterna

³¹ 4 kap. 6 § HVMFS 2019:25

³² se även sid 29 i Promemoria Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning (KN2024/01642)

³³ 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd

³⁴ verksamhet som kan hindra att området bidrar till att uppnå gynnsam bevarandestatus för en art eller livsmiljötyp

³⁵ se exempelvis Naturvårdsverkets vägledning 2017:1 s 31

³⁶ se MÖD 2020:14 och MMD Östersund 25 nov 2025 mål M 907-25

i en bevarandeplan kan dock ifrågasättas vid en domstolsprövning, exempelvis om det finns brister i länsstyrelsens underlag till bevarandeplanen.

För att säkerställa att kraven till följd av ett Natura 2000-område kan omhändertas fullt ut i normsättningen är det viktigt att bevarandeplanen är uppdaterad. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram vägledning till länsstyrelserna för deras arbete med att uppdatera bevarandeplanerna, se *"Vägledning för länsstyrelsernas översyn av bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen för omprövning av vattenkraft"* (den 9 mars 2021). Av vägledningen³⁷ framgår bland annat att det är fördelaktigt om översynen av samtliga bevarandeplaner som påverkas av en viss prövningsgrupp är klar redan innan NAP-samverkan startar, eftersom det kan underlätta vattenmyndigheternas översyn av normerna. Framkommer ny väsentlig information senare under samverkan så kan det föranleda en ny översyn av bevarandeplanen.

Vidare framgår i vägledningen³⁸ att beskrivning av hotbild och påverkansanalys är särskilt viktiga för utformning av lämpliga bevarandeåtgärder och inför omprövningen av vattenkraften. Om pågående verksamhet kan vara en negativ påverkansfaktor på bevarandevärderna i området ska det framgå av bevarandeplanen. Vidare anges att för att tydliggöra kopplingen mellan pågående verksamheter och möjligheten till måluppfyllelse behöver det finnas en analys om påverkan från vattenkraft och dammar i bevarandeplanen. Det behöver vara tydligt hur påverkan från pågående verksamhet kopplar till möjligheten att uppnå bevarandemålen samt vilka bevarandeåtgärder som behöver vidtas.

Den 1 december 2021 tog Havs- och vattenmyndigheten även fram ett förtydligande till vägledningen för översyn av bevarandeplanerna. Där förtydligas bland annat särskilt att; *"Även om det är bra att använda termer som utgår från vattenförvaltningen, bör bevarandemål inte formuleras utifrån att en viss status ska nås. Detta gäller varken en samlad ekologisk status/potential eller status för en viss kvalitetsfaktor, exempelvis god status för hydrologisk regim (avsnitt 6.6.2 i befintlig vägledning)."*

Vägledningen om översyn av bevarandeplaner syftar till att säkerställa att bevarandeplanerna är uppdaterade och utformade så att det underlättar för vattenmyndigheten att bedöma om det finns skäl att fastställa några särskilda kvalitetskrav i normsättningen. Det är viktigt att länsstyrelserna i bevarandeplanerna inte föreslår åtgärder som går längre än vad som krävs för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus. Det är dock inte möjligt för länsstyrelsen att i en bevarandeplan beakta riktvärdet 1,5 TWh eller bortse från en befintligt verksamhets påverkan på bevarandemålen till förmån för intresset av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Länsstyrelserna bör använda ovanstående vägledning från 2021 i sitt arbete med översyn av bevarandeplaner som berörs av omprövningarna av vattenkraften. Havs- och vattenmyndigheten planerar att se över behovet av en uppdatering av rapporten *"Sötvattenanknutna Natura 2000-värdens känslighet för hydromorfologisk påverkan"* (rapport 2017:15).

³⁷ sid. 8 f

³⁸ avsnitt 6.5 Hotbild och påverkan

Vattenmyndigheterna är bundna av "strängaste kravet"

Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen ska användas, så länge inte andra EU-rättsliga krav utgör hinder. Särskilda kvalitetskrav till följd av skyddade områden kan vara sådana strängare EU-rättsliga krav.

Vattenmyndigheterna kan som huvudregel varken förklara en vattenförekomst som KMV eller i normsättningen besluta om undantag om det skulle riskera att bevarandemålen för ett enskilt Natura 2000-område inte kan nås. Det följer både av vattendirektivets krav om att "strängaste kravet gäller"³⁹ och att kvalitetskraven inte kan sänkas om det strider mot genomförandet av EU:s övriga miljölagstiftning⁴⁰.

Undantag enligt vattenförvaltningsförordningen är dock möjligt om vissa förutsättningar i art- och habitatdirektivet är uppfyllda⁴¹. Av EU-kommissionens vägledning⁴² framgår att om undantag enligt vattendirektivet väsentligt skulle påverka bevarandestatusen för en livsmiljötyp eller art är det inte möjligt att tillämpa undantag enligt vattendirektivet *om det inte också kan motiveras enligt artiklar 6.3 och 6.4 i art- och habitatdirektivet*.

Exempelvis om den verksamhet som påverkar vattenförekomsten har ett Natura 2000-tillstånd, eventuellt efter prövning av Natura 2000-undantag⁴³ eller när omprövning för moderna miljövillkor har genomförts. För de verksamheter som saknar Natura 2000-tillstånd är det först i omprövningen som det avgörs vilka krav på åtgärder som behöver ställas till följd av art- och habitatdirektivet. Bara när prövning skett är kvalitetskrav till följd av art- och habitatdirektivet eventuellt inte längre "det strängaste kravet" utan det kan räcka att normen "bara" innehåller vattendirektivets kvalitetskrav. Det är därmed först då som vattenmyndigheten kan justera och bortse ifrån eventuellt strängare särskilda kvalitetskrav. Fram till dess behöver vattenmyndigheten i sin normsättning utgå från vad som följer av bevarandeplanen och tillämpa bestämmelsen om att "det strängaste kravet gäller"⁴⁴. Vattenmyndigheten är därmed förhindrad att i översynen av normerna *inför* omprövningarna justera de särskilda kvalitetskraven i en norm.

Därför kan det förekomma fall där en vattenförekomst som visserligen uppfyller kraven för KMV ändå inte kan förklaras som KMV i normöversynen under NAP-samverkan. Exempelvis om det på grund av Natura 2000 krävs god status för minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer innebär det att vattenförekomsten inte kan förklaras som KMV⁴⁵ utan fortfarande kommer vara ett naturligt vatten. Först efter att en domstol prövat en verksamhet mot art- och habitatdirektivets krav och eventuellt meddelat Natura 2000-undantag för att verksamheten bedöms ha ett väsentligt allmänintresse, kan vattenmyndigheten tillåta att hydromorfologin har sämre än god status. Då behöver vattenmyndigheten även göra en ny bedömning av om kriterierna för KMV är uppfyllda. Även vid definitionen av maximal respektive god ekologisk potential samt vid

³⁹ Artikel 4.2 RDV, jmf 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen

⁴⁰ Artikel 4.8 RDV

⁴¹ artikel 6.3 respektive artikel 6.4

⁴² Links between the Water Framework Directive and Nature Directives, Frequently Asked Questions, 2011, s. 23f. <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FAQ-WFD%20final.pdf>.

⁴³ artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet, jmf 7 kap. 29 § miljöbalken

⁴⁴ 4 kap. 7 § VFF

⁴⁵ Ett av kriterierna för KMV är att vattenförekomsten har väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilket kräver att minst två hydromorfologiska kvalitetsfaktorer har *sämre* än god status.

fastställandet av normen för en vattenförekomst som är KMV är vattenmyndigheten förhindrad att plocka bort åtgärder som behövs med anledning av Natura 2000. Först efter att en domstol eventuellt meddelat Natura 2000-undantag kan vattenmyndigheten justera kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm. Det är därför viktigt att vattenmyndigheten i sina åtgärdsanalyser tydligt redovisar vilka åtgärder som följer av krav enligt vattendirektivet och vilka som följer av krav enligt art- och habitatdirektivet.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt för vattenmyndigheten att i förväg justera eventuella särskilda kvalitetskrav i en norm. Vattenmyndigheten är bunden av att strängaste kravet gäller. Enligt nu gällande lagstiftning bedöms och avgörs förutsättningarna för Natura 2000-tillstånd av domstol först i prövningen. Såvida det inte först skett en domstolsprövning kan alltså vattenmyndigheten inte beakta att exempelvis vissa verksamheter har ett sådant väsentligt allmänintresse att de efter regeringens tillåtelse⁴⁶ kan få tillstånd att bedrivas, trots att deras påverkan på Natura 2000-området är så stor att det egentligen inte är tillåtet. Trots kravet på vattenmyndigheterna att se över normerna under NAP-samverkan innan omprövning påbörjas, kan alltså normerna innebära krav på miljöåtgärder till följd av Natura 2000 som medför en produktionsförlust som överskrider HARO-värdena och därmed riskerar att överskrida det nationella riktvärdet på 1,5 terawattimmar.

Hur kan Natura 2000-krav, inklusive Natura 2000-undantag respektive 1,5 TWh, hanteras i pågående omprövningar?

Vilka specifika åtgärder som behöver vidtas för att en verksamhet ska utformas och drivas på ett sätt som är förenligt med bevarandemålen för berört Natura 2000-område bestäms först när den enskilda verksamheten prövas i domstol. Oavsett om det är fråga om omprövning för moderna miljövillkor⁴⁷ eller om ett särskilt Natura 2000-tillstånd söks⁴⁸ är domstolen, enligt nu gällande lagstiftning, skyldig att besluta tillräckliga bestämmelser och villkor så att verksamheten;

- inte riskerar att försämra en kvalitetsfaktor eller äventyrar uppnåendet av den status eller potential som följer av en miljökvalitetsnorm (inkl. eventuella särskilda kvalitetskrav som ingår i normen på grund av Natura 2000), och
- efterlever kraven i art- och habitatdirektivet i övrigt.

Eftersom domstolen behöver tillämpa gällande normer kan domstolen behöva besluta om åtgärder som riskerar att bidra till ett överskridande av 1,5 terawattimmar, om sådana åtgärder krävs för att inte försämra eller äventyra miljökvalitetsnormer som inbegriper särskilda kvalitetskrav. Att justera eller bortse från särskilda kvalitetskrav i en miljökvalitetsnorm är inget domstolen med nuvarande lagstiftning kan göra i pågående prövning. Det har bara vattenmyndigheten mandat att göra. Domstolarna kan därmed inte självmant beakta eller göra avvägningar mot 1,5 terawattimmar, via HARO-värdena, såvida inte miljökvalitetsnormen ifrågasätts och det blir fråga om att inhämta ett 22:13-yttrande från vattenmyndigheten.

⁴⁶ 7 kap. 29 § miljöbalken

⁴⁷ 24 kap. 10 § miljöbalken

⁴⁸ 7 kap. 28 a § miljöbalken

Även om tillräckliga krav på Natura 2000-åtgärder som huvudregel kommer kunna ställas inom ramen för en omprövning, kan det uppstå situationer där en samhällsviktig vattenkraftsverksamhet inte går att förena med Natura 2000-kraven. I de fallen och för att inte riskera att det samlade resultatet av omprövningarna överskrider 1,5 terawattimma behöver Natura 2000-undantag kunna tillämpas av domstolarna.

Av regeringens promemoria *Bättre förutsättningar för omprövning av vattenkraften* (KN2024/01642) framgår att det idag saknas lagstiftning som möjliggör att undantaget från kraven i art- och habitatdirektivet kan tillämpas inom ramen för en omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. För att möjliggöra Natura 2000-undantag i omprövningarna krävs enligt nuvarande lagstiftning att verksamhetsutövaren också ansöker om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Regeringen lämnade den 12 mars 2026 en proposition som – om den medför ändringar i miljöbalken – kommer möjliggöra hantering av Natura 2000-undantag vid vattenkraftens omprövning utan att särskilt Natura 2000-tillstånd behöver sökas.

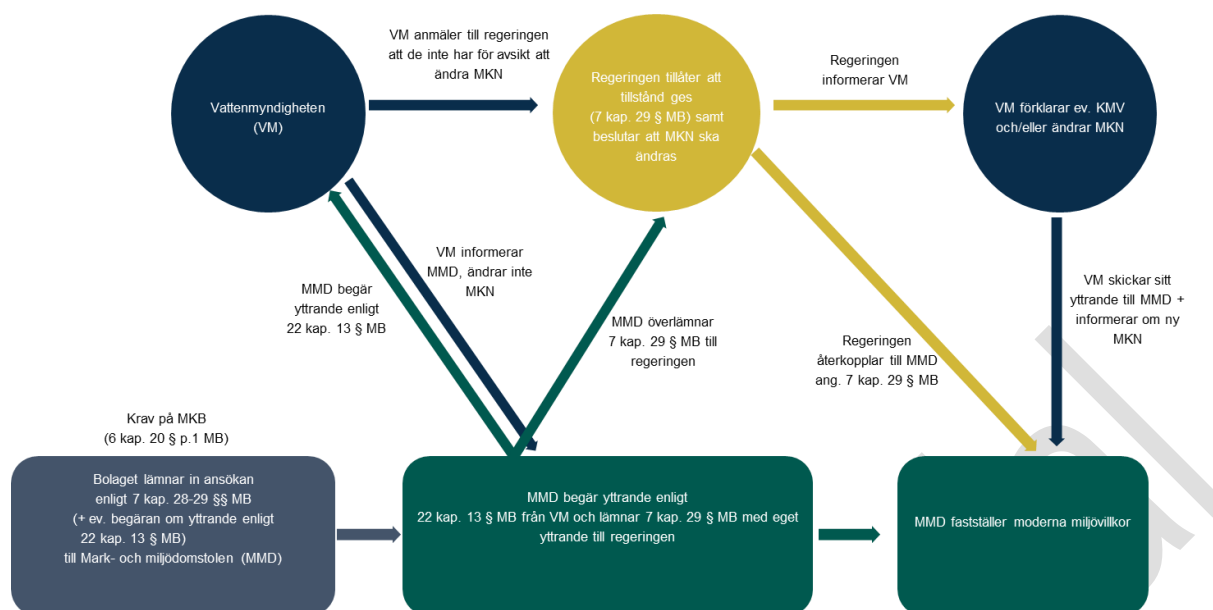
Fram tills att eventuell ny lagstiftning beslutas och träder i kraft föreslår Havs- och vattenmyndigheten att Natura 2000-undantag i pågående vattenkraftsprövningarna hanteras på nedan angivet sätt. Detta i syfte att lösa eventuella konflikter som kan uppstå mellan 1,5 terawattimmar, via HARO-värdena, och kraven på åtgärder till följd av Natura 2000.

Utifrån nuvarande lagstiftning; Natura 2000-tillstånd i kombination med 22:13-yttrande

Med nuvarande lagstiftning krävs att verksamhetsutövaren ansöker om Natura 2000-tillstånd⁴⁹ för att prövningsmyndigheten, under vissa förutsättningar och efter regeringens tillåtelse, ska kunna lämna tillstånd till en verksamhet med väsentligt allmänintresse⁵⁰ (Figur 1) som riskerar att skada ett Natura 2000-område (Natura 2000-undantag).

Även om regeringen tillåter en verksamhet enligt ovan är emellertid domstolen vid sin prövning bunden av gällande miljökvalitetsnorm. Så länge normen innehåller särskilda (ofta strängare) kvalitetskrav till följd av Natura 2000, så finns en risk för stor påverkan på vattenkraftens förmågor när domstolen bedömer vilka åtgärder som behövs för att verksamheten inte ska riskera att försämra eller äventyra miljökvalitetsnormen. För att de moderna miljövillkor som domstolen slutligen beslutar inte ska innebära för höga krav behöver alltså miljökvalitetsnormen ändras. För att normen ska kunna ändras behöver domstolen, innan de lämnar frågan om Natura 2000-undantag till regeringen, även inhämta ett 22:13-yttrande från vattenmyndigheten. På det sättet kan både frågan om Natura 2000-undantag och "MKN-frågan" hanteras av regeringen samtidigt.

⁴⁹ 7 kap. 28 a § miljöbalken



Figur 1. Natura 2000 prövning i kombination med yttrande enligt 22 kap. 13 § MB.

Efter att en ansökan lämnats in och domstolen skickat ett 22:13-yttrande till vattenmyndigheten kommer vattenmyndigheten direkt behöva anmäla till regeringen att de inte har för avsikt att ändra normen. Eftersom vattenmyndigheten är bunden av "strängaste kravet" fram tills att regeringen beslutat om ett eventuellt Natura 2000-undantag är vattenmyndigheten förhindrad att innan dess ändra normen.

När vattenmyndigheten anmäler "MKN-frågan" till regeringen behöver vattenmyndigheten informera domstolen om detta. Då kan domstolen samtidigt överlämna frågan om Natura 2000-undantag till regeringen. På det sättet kan både frågan om Natura 2000-undantag och MKN-frågan hanteras av regeringen samtidigt. Det är viktigt att domstolen i sitt egna yttrande (både till regeringen och till vattenmyndigheten) för ett resonemang dels i frågan om Natura 2000-undantag, dels i hur domstolen bedömer att MKN bör ändras, om regeringen beslutar om Natura 2000-undantag.

Om regeringen tillåter verksamheten och samtidigt fattar beslut om att normen därmed behöver ändras, behöver regeringen informera vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten har då möjlighet att hörsamma regeringens beslut och exempelvis bedöma om det då finns skäl att förklara vattenförekomsten som KMV och/eller se över normen. Översyn och ändring av normen är nämligen inget domstolen kan göra i pågående prövning. Det behöver göras av vattenmyndigheten eftersom vattenmyndigheten till exempel behöver beakta flera påverkanskällor i samma vattenförekomst, samt hur normen påverkar vattenförekomster uppströms och nedströms. Miljökvalitetsnormen behöver ändras av vattenmyndigheten, innan domstolen fastställer moderna miljövillkor. Det blir annars otydligt för domstolen och övriga parter mot vilka kvalitetskrav verksamheten ska provas och omöjligt att bedöma vilka åtgärder som krävs för att verksamheten inte ska äventyra miljökvalitetsnormen⁵¹. Först efter normöversyn kan alltså handläggningen i domstolen fortsätta.

⁵¹ 5 kap. 4 § miljöbalken