

Havs- och vattenmyndigheten

Remiss gällande förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft och den strategiska miljökonsekvensbeskrivningen, dnr 99-2019

Sammanfattning

- Huvudsyftet med nationella planen är att uppnå moderna miljövillkor i vattenkraften enligt gällande EU-rätt – detta ska genomsyra hela planen vilket inte sker i nuvarande förslag.
- Förslaget beskriver i princip inte behovet av vattenmiljöförbättrande åtgärder utan tyngden ligger på behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- Begreppet största möjliga miljönytta måste definieras – vad vill man åstadkomma med planen?
- Planen måste uppdateras i takt med att andra, mindre miljöskadliga alternativa källor för reglering utvecklas och främjas med möjlighet att ersätta delar av vattenkraften
- Miljökvalitetsnormer kommer inte uppnås i många vatten i tid till slutåret 2027, inte heller gynnsam bevarandestatus – mer resurser kommer krävas till myndigheterna för att kunna hålla en hög åtgärdstakt
- Kriteriet komplexitet bör inte vara vägledande utan endast naturvärden
- Riktvärdet för olika HARO måste förklaras och motiveras. Småskalig vattenkraft behöver inget riktvärde då det är reglermöjligheten som anges som huvudsakligt skäl för att begränsa produktionsförlusten genom planeringsmålet och de riktvärden som föreslås.
- Tabell 5 behöver förklaras betydligt mer utförligt. Dessa procentsatser kommer att styra framtiden och ambitionsnivån för våra svenska vattendrag. Det är därför nödvändigt att de olika procentsatserna förklaras och motiveras.
- Möjligheten till fler undantag från vattendirektivets krav är inte i linje med EU-kommissionens rekommendationer och bör därför inte utnyttjas. Sportfiskarna och också tveksamma till att planen kan ligga till grund för att motivera sådana undantag.
- Uppsatta mål och delmål för olika miljöförbättrande åtgärder måste följas upp och ansvaret fördelas mellan berörda parter
- Syftet med den strategiska miljöbedömningen är att identifiera möjliga miljökonsekvenser av planens genomförande. Den strategiska miljöbedömningen beskriver snarare funktionen av den nationella planen, inte miljökonsekvenserna.

1. Allmänna utgångspunkter

Sportfiskarna ser positivt på att en nationell plan tas fram för att förse Sveriges vattenkraftverk med moderna miljövillkor. En nationell plan som på ett systematiskt sätt garanterar att provningarna sker effektivt är sannolikt nödvändig för detta omfattande arbete.

Enligt Prop. 2017/18:243 ska den nationella planen säkerställa att provningarna genomförs av en nationell helhetssyn avseende avvägningar mellan vattenmiljövärden och de olika verksamheternas betydelse för en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Enligt propositionen är den nationella planen verktyget för att en helhetssyn i fråga om avvägningar mellan behovet av vattenmiljöförbättrande åtgärder och behovet av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska få genomslag i den enskilda provningen. Det anges också att helhetssynen ska innebära en samordning som ger största möjliga nytta för vattenmiljön och att planen ger förutsättningar till att hänsyn till planens avvägningar kan tas i provningarna.¹

Sportfiskarna menar att förslaget till nationell plan inte överensstämmer med vad som anges i propositionen. Förslaget beskriver i princip inte behovet av vattenmiljöförbättrande åtgärder utan tyngden ligger på behovet av effektiv tillgång till vattenkraftsel. Men hänsyn till vad som anges i propositionen och att planen kommer vara vägledande för framtida provningar, är det av yttersta vikt att behovet av biologisk mångfald och vattenmiljöförbättrande åtgärder på ett utförligt sätt beskrivs i planen.

Sportfiskarnas principiella inställning är att den nationella planen bör fokusera på att samordna provningarna så att dessa kan ske effektivt genom att NAPen anger tidpunkt för ansökan för specifika HAROn. Däremot bör planen undvika att ta ställning i legala frågor och avvägningar. Detta är domstolarnas uppgift. Domstolen känner rätten (*jura novit curia*) och det vore rimligare att de olika expertmyndigheterna istället för fram sina synpunkter i samband med provningarna, så som tidigare varit fallet. Särskilt i och med frågor om biologisk mångfald och vilka krav som krävs för att nå miljö kvalitetsnormer och annan EU-rättslig lagstiftning knappt tas upp i förslaget till nationell plan. Det vore därför rimligare att HaV, som ska arbeta med bevarande, restaurering och hållbar användning av sjöar, hav och vattendrag, ges möjlighet att göra det i kommande provningar. Vidare är den nationella planen ett problem i relation till andra myndigheter som fortsatt måste få vara fria att bevaka de intressen som de är satta att bevaka.

Nedan kommer Sportfiskarna inledningsvis komma med synpunkter avseende specifika delar av förslaget till nationell plan, för att sedan presentera synpunkter för varje kapitel. Avslutningsvis presenteras synpunkterna avseende förslaget på strategisk miljökonsekvensbeskrivning.

2. Allmänna synpunkter

2.1.1 Prioriteringskriterier för tidsplanen

Enligt myndigheterna har parametrarna komplexitet och miljövärden varit vägledande för tidsplanen. Vad gäller parametern komplexitet har myndigheterna gjort en enkel analys av HARO och sett till

¹ Prop. 2017/18:243 s 89 och 93.

antal kraftverk i HARO, andra verksamheter i HARO, antal kraftverksägare och antalet övriga dammar i HARO. Avseende miljövärden har myndigheterna enbart kollat på hotade arter så som ål, flodpärlmussla samt lax och helt bortsett från Natura 2000-områden i arbetet med tidsplanen då frågan enligt myndigheterna inte är tillräckligt utredd. Därefter har myndigheterna prioriterat upp de HARO som är enklast utifrån dessa parametrar.

Sportfiskarna menar att detta är ett arbetssätt som börjar i fel ände. Syftet med den nya lagstiftningen är att säkerställa att alla vattenkraftverk ska uppfylla de miljömål för vatten som EU:s ramvattendirektiv och art- och habitatdirektiv anger. För att göra det bör tidsplanen istället prioritera de HARO som hyser höga naturvärden, skyddade arter, Natura 2000-områden eller som är långt ifrån att uppfylla miljömålen, istället för att prioritera HARO som anses enkla. Frågan om komplexitet bör enligt Sportfiskarna inte vara vägledande för tidsplanen då denna inte har någon koppling till syftet med den nya lagstiftningen.

Kriteriet för miljöbedömning innehåller fyra delfaktorer:

- Skyddade arter som påverkas negativt av vattenkraft (rapport HaV 2017:15)
- Ål (information från ålförvaltningsplanen)
- Lax (information från ICES 2018)
- Flodpärlmussla, bestånd utan reproduktion (data från nationell miljömålsuppföljning)

Syftet med kriteriet ska vara att säkerställa att områden med höga naturvärden omprövas tidigt. Sportfiskarna efterlyser underlag och metod för hur man har använt sig av nämnda kriterier och viktat dem mot varandra, kort sagt en förklaring av prioriteringarna i listan. Exempelvis är det svårt att se att ålen skulle vara prioriterad då många viktiga ålvattendrag har hamnat sent i planen. Ålen är akut hotad och bör ha hög prioritet.

Sportfiskarna menar att kriterierna för miljöbedömning är relevanta bedömningsgrunder, men behöver kompletteras med ytterligare kriterier.

2.1.2 Natura 2000

Sportfiskarna instämmer med det som anges i avsnitt 6.4 att länsstyrelserna i många fall behöver uppdatera och se över bevarandeplanerna och förtydliga vilka åtgärder som behövs för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Sportfiskarna menar, trots behovet av översyn, att planen först bör pröva verksamheterna i de HAROn som innehar Natura 2000-områden eftersom gynnsam bevarandestatus skulle vara uppnått i samtliga Natura 2000-områden senast 2015 och inga undantag från detta kan medges. Att tillräcklig utredning och preciserade bevarandeplaner saknas bör kunna åtgärdas genom att länsstyrelserna begär extra medel för att uppdatera bevarandeplanerna. Åtgärder för att nå bevarandemålen i dessa områden har väntat länge nog och det finns helt enkelt inte tid att skjuta fram åtgärder längre. Väntar man ytterligare är det en stor risk att det inte längre finns något att bevara.

Vidare är det viktigt att poängtera att det inte enbart är de kraftverk som ligger inom Natura 2000-områden som påverkar statusen för dessa områden. Även de kraftverk som ligger utanför Natura 2000-områden påverkar möjligheten att nå gynnsam bevarandestatus. Det är således viktigt att de

HAROn som innehar Natura 2000-områden prövas i sin helhet och inte delas upp så som gjorts med exempelvis Dalälven.

Avseende det som anges i avsnitt 5.2.1 angående avsaknaden av praxis i frågan om omprövning av befintlig vattenkraftsverksamhet i relation till Natura 2000-bestämmelserna menar Sportfiskarna att det inte finns något hinder att pröva befintliga vattenkraftsverksamheter mot Natura 2000-bestämmelserna. Övergångsbestämmelserna till 7 kap. 28 a § miljöbalken hindrar inte att pågående verksamheter som haft tillstånd innan 2001 tillståndsprövas gentemot 7 kap. 28 a och b § miljöbalken. Det följer bland annat av Mark- och miljööverdomstolens dom 2018-08-28 i mål nr. M 10355-17. Det framgår även i Naturvårdsverkets Handbok 2017:1 att syftet med övergångsbestämmelserna inte var att undanta tillståndskravet för befintliga verksamheter.² Det klargörs också i propositionen till den nya lagen, vilket även tas upp i förslaget till nationell plan, att det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot en pågående verksamhet i de fall där resultatet annars skulle bli att skyddet enligt Natura 2000-bestämmelserna inte tillgodoses. Avsikten med övergångsbestämmelsen var alltså inte att helt undanta befintliga verksamheter från att träffas av Natura 2000-bestämmelserna i samband med prövning av hela eller delar av verksamheten eftersom de inte skulle vara förenligt med art- och habitatdirektivet. Sportfiskarna vill även tydliggöra att kravet på Natura 2000-tillstånd även gäller för de kraftverk som inte ligger inom men som påverkar ett Natura 2000-område. I avsnitt 5.2 påtalas att det finns kraftverk som påverkar Natura 2000-områden även om de inte ligger i dessa områden. Sportfiskarna menar att det i planen tydligare bör anges att det krävs att även dessa prövas mot Natura 2000-bestämmelserna.

Sportfiskarna vill också poängtera att Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna är förbudsbestämmelser och att det krävs att dessa är uppfyllda för att en verksamhets ska kunna bedömas som tillåtlig. Skrivningar som exempelvis den i avsnitt 1.2 under rubriken Nationell helhetssyn, där det anges att den nationella helhetssynen handlar om hur "Natura 2000-bestämmelserna och artskyddsbestämmelserna *kan* efterlevas samtidigt som Sverige bibehåller en nationell tillgång till vattenkraftsel" (Sportfiskarna kursivering) är således felaktiga. Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna *ska* efterlevas. Om de inte gör det på grund av verksamheten är verksamheten inte tillåtligt, såvida inte någon av undantagen är uppfyllda. Detta bör ändras i den nationella planen så att terminologin blir konsekvent.

2.1.3 Förslaget till nationell plan och miljö kvalitetsnormer

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

² Handbok 2017:1 s 37 ff. Se även Prop. 2000/01:111 s 49 f.

miljökvalitetsnormer. Mot denna bakgrund anser Sportfiskarna att mycket talar för att förslaget till nationell plan äventyrar möjligheten att uppnå beslutade miljökvalitetsnormer.

Meningen ” Behövt underhåll av befintliga anläggningar och säkerhetshöjande åtgärder omfattas således inte av förbudet” bör kompletteras med ”såvida åtgärderna inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan eller endast en tillfällig sådan ökad påverkan”.

2.1.4 Samrådstiden

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

Sportfiskarna ifrågasätter om tiden för att lämna synpunkter på den nationella planen och den strategiska miljöbedömningen har varit skälig. Av artikel 6.2 i direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, som genomförs i svensk rätt genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken, ska möjlighet ges att på ett tidigt stadium och inom rimlig tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten.

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

3. Kapitel 2 - Vattenmiljö

Kapitlet, som är det viktigaste ur miljösynpunkt eftersom det som anges här ska vägas mot effektiv tillgång till vattenkraftsel, är vagt, otydligt och ambitionslöst utformat. Sportfiskarna noterar att kapitel 3 är betydligt mer utvecklat och detaljerat än kapitel 2. Nyttan och behovet av vattenkraftsel understryks återkommande, medan nyttan och behovet av restaurerade vatten nämns betydligt mer övergripande och kortfattat.

Det inledande avsnittet 2.1.1 är i stora delar bra där vattenkraftens effekter på miljömål beskrivs. Sportfiskarna saknar dock miljömålen *Storslagen fjällmiljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som också påverkas negativt av vattenkraften. Dessa bör också lyftas fram och beskrivas.

I avsnitt 2.1.2 saknar Sportfiskarna en redogörelse för vad miljö kvalitetsnormen god ekologisk status respektive potential innebär. Det är även anmärkningsvärt att man redan här lyfter att "det inte är rimligt att uppnå god ekologisk status" i vissa fall på grund av vattenkraften. Det är en fråga som bör ligga under kapitel 3 om effektiv tillgång till vattenkraftsel. Kapitel 2 bör enbart beskriva vad miljö kvalitetsnormerna innebär och vilka nyttor som följer av att uppnå dem då dessa sedan ska vägas mot intresset av effektiv tillgång till vattenkraftsel. Sportfiskarna anser att avsnittet måste kompletteras med följande rubriker och innehåll:

Vattenkraftens påverkan – en sammanfattande beskrivning av vattenkraftens påverkan på miljön, hydrologin, fisk och övrig biologisk mångfald samt dess inverkan på näringslivsutveckling och rekreation. Vattenkraftens påverkan på den hotade ålen, inte minst vid nedströmsvandring

Åtgärder för miljöanpassning – redogörelse för vilka åtgärder i stort som krävs för att miljöanpassa vattenkraften och för att kunna uppfylla gällande miljö kvalitetsnormer (t ex miljöanpassade tappningar, passerbarhet, konnektivitet- och materialtransport, hydrologi, vattenkemi o.s.v.). Här bör man särskilt fokusera på att beskriva vilka effekter som behöver uppnås och vilka metoder som krävs med utgångspunkt från gällande EU-rätt, nationell rätt samt nationella miljö kvalitetsmål. Det måste också sättas upp tydliga mål för vilka nivåer som ska gälla samt hur de ska följas upp och hur ansvaret fördelas i stort mellan verksamhetsutövare och myndigheter. Dessa kan sedan lättare kontrolleras när planen i framtiden revideras. Viktigt att det klargörs att det handlar om helt andra krav på miljöanpassning än vad som tillämpats hitintills.

Vidare måste kapitel 2 kompletteras med ingående beskrivningar av vattenkraftens påverkan på miljön, hydrologin, fisk, hotade arter inte minst ålen, övrig biologisk mångfald samt dess inverkan på näringslivsutveckling och rekreation. Det bör även nämnas att många fiskbestånd som har slagits ut av vattenkraften, däribland många genetiskt unika, långvandrande och storvuxna öringbestånd och älvspecifika laxstammar, t ex den utrotade storvuxna Vätternöringen som en gång lekte i Motala ström. Begreppet "största möjliga miljönytta" måste definieras. Mål behöver formuleras för vad som ska uppnås. Vilka mål har man för laxbeståndens utveckling och bevarande, biologisk mångfald och utveckling av näringar på landsbygden?

Vi saknar också ett avsnitt om Jordbruksverkets nationella strategi för fritidsfiske och fisketurism och hur denna relaterar till den nationella planen. Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har ett delat ansvar för utveckling av fritidsfiske och fisketurism. För att kunna bedriva arbetet på ett effektivt och målinriktat sätt har man tagit fram en strategi med följande vision för år 2020:

- Vi har ett fritidsfiske av minst samma omfattning som idag med mycket god tillgänglighet i såväl stadsnära miljöer som på landsbygden.
- Fisketurismen har minst fördubblats och är en viktig del av svensk besöksnäring som skapar arbetstillfällen och betydande samhällsekonomiska värden.
- Hav, sjöar och vattendrag producerar ekosystemtjänster som tillgodoser fritidsfiskets och fisketurismens behov.
- Fritidsfisket och fisketurismen bedrivs långsiktigt hållbart med hänsyn till miljön och ekosystemen.

För att nå målen krävs ett ambitiöst arbete med restaurering av vattendrag, med andra ord blir den nationella planen mycket viktig för att uppnå strategin för fritidsfiske och fisketurism.

I övrigt saknar Sportfiskarna ett avsnitt om biologisk mångfald. Den nationella planen ska ta en helhetssyn och i förslaget måste därför ett avsnitt som tydligt beskriver behovet av biologisk mångfald finnas med. Följande skrivelse är ett förslag:

Hållbar utveckling är en grundläggande miljörettslig princip som både EU och Sverige har förbundit sig till.³ En förutsättning för att nå hållbar utveckling är biologisk mångfald.⁴ Det beror på att biologisk mångfald är grunden för resilienta⁵ ekosystem, vilka människan är beroende av för att överleva.⁶ Resilienta ekosystem tillgodoser, genom dess ekosystemtjänster, våra grundläggande behov så som mat, syre och rent vatten.⁷ EU-kommissionen har beskrivit biologisk mångfald som människans livförsäkring.⁸ Den biologiska mångfalden världen över minskar emellertid i en takt som bara kan jämföras med det massutdöende ett meteoritnedslag medför.⁹ Att hejda utarmningen av den biologiska mångfalden är, tillsammans med att motverka uppvärmningen av klimatet, vår tids största utmaning. I år kom PBES, FN:s expertpanel för biologisk mångfald, med en rapport som bekräftar att vi befinner oss i en ny massutrotning av arter. Rapporten anger att mänskligheten har misskött planeten och förstört dess förmåga att förnya de resurser vi är beroende av för vår överlevnad. I rapporten uttalas även att vi måste förändra sättet vi utnyttjar våra naturresurser så att vi kan säkerställa och förstärka den biologiska mångfalden.¹⁰ Trenden i Sverige följer samma mönster som globalt, det visar Naturvårdsverkets rapport som kom under våren 2019.¹¹ Det är därför av yttersta vikt att Sverige säkerställer att den biologiska mångfalden i våra vattendrag bevaras och förstärks genom miljö kvalitetsnormerna om god ekologisk status uppnås.

I avsnitt 2.4.1 redogörs för vattenkraftens påverkan på ekosystemtjänster. Sportfiskarna är positiva till att denna del finns med i planen men menar att flera slutsatser är direkt felaktiga. Sportfiskarna vill tydliggöra att ekosystemtjänster är de tjänster som ett *naturligt ekosystem* bidrar med, i dessa

³ 1 Se 1 kap. 2 § 3 st. regeringsformen, 1 kap. 1 § miljöbalken, och artikel 3.3 i fördraget om Europeiska Unionen (FEU).

⁴ Biologisk mångfald finns definierat i artikel 2 i 1992 års konvention om biologisk mångfald (SÖ 1993:77), där definieras begreppet som "variationsrikedom bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem". Både Sverige och EU har också skrivit under Konventionen om biologisk mångfald.

⁵ Att ett ekosystem är resilient kan beskrivas som ekosystemets möjlighet att anpassa sig till förändringar så att ekosystemet även i fortsättningen kan erbjuda dess ekosystemtjänster, se prop. 2009/10:155 s 77.

⁶ Naturvårdsverket, Argument för mer ekosystemtjänster, s 10 och Naturvårdsverket, Synen på ekosystemtjänster- Begreppet och värdering, s 1 f, se <https://naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8725-8.pdf?pid=14438> (2019-06-24).

⁷ Prop. 2009/10:155 s 77.

⁸ EU:s strategi för biologisk mångfald, Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020, s 1.

⁹ Langlet och Mahmoudi, EU:s miljörett, s 356.

¹⁰ <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment> (2019-06-24).

¹¹ <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Den-biologiska-mangfalden-ar-hart-trangd/> (2019-06-24).

fall ekosystemet strömmande vatten. Man brukar dela in ekosystemtjänster i fyra delar; försörjande, reglerande, kulturella och stödjande.

- Försörjande ekosystemtjänster är t.ex. att vi kan hämta mat från naturen i form av fisk, svamp eller kött.
- Reglerande är t.ex. vattenrening.
- Kulturella är t.ex. ekoturism, hälsa och friluftsliv.
- Stödjande är t.ex. vattnets kretslopp.

En ekosystemtjänst är alltså det man hämtar från ett naturligt fungerande ekosystemet. Således kan aldrig en vattenkraftsdamm eller en gammal kvarn bli en ekosystemtjänst. En byggd damm eller kvarn är inte, och kan aldrig bli, en naturlig del av ekosystemet. En damm är ju egentligen ett förlorat strömvattenekosystem och bör inte nämnas i positiv bemärkelse i ett avsnitt om ekosystemtjänster. Vi menar också att det är vilseledande att nämna vattenkraft i ett avsnitt om ekosystemtjänster eftersom det snarare handlar om exploatering och förstörelse av ett ekosystem, även om elproduktion kan anses vara en nytta. Det som står på s. 20 i förslaget under avsnitt 2.4.1 bör således tas bort eftersom det är både felaktigt och vilseledande. Kulturella ekosystemtjänster som *ekosystemet strömmande vatten* däremot kan bidra med är *ekoturism* i form av sportfiske, *hälsa* då det är visat att folk mår bra av att vara ute i en vild natur och *friluftsliv* då man exempelvis kan fiska eller paddla kajak i en fors.

4. Kapitel 3 - Effektiv tillgång till vattenkraftsel

Sportfiskarna anser att meningen "att nyttja den flexibilitet som redan finns inbyggt i systemet (såsom vattenkraft) är bra ur ett resurseffektivitetsperspektiv" (sid 23) bör tas bort. Att nyttja flexibiliteten i vattenkraften genom onaturliga och snabbt växlande flöden ger dokumenterat stor skada på miljön och livet i strömmande vatten, och bör därför inte benämnas som resurseffektivt då det samtidigt skadar andra viktiga resurser såsom fiskbestånd, biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

I kapitel 3 och återkommande i remissen påtalas vattenkraftens betydelse för Sveriges elförsörjning och att vattenkraften både nu och i framtiden är det viktigaste energislaget. Samtidigt förändras den befintliga elanvändningen till följd av bland annat teknikutveckling, precis som man skriver på sid 23. På sid 29 skriver man att om vattenkraftens reglerförmåga minskar behöver den ersättas med andra reglerbara resurser som idag varken är kommersiellt tillgängliga eller tillräckligt utbyggda vare sig i volym eller i funktion för att ersätta vattenkraften. Här behöver man komplettera med information om pågående pilotprojekt och potential vad gäller andra reglerbara resurser, såsom batterier eller flexibilitet i användningen av el.

Något som inte tas upp närmare är det arbete som pågår för att anpassa hushållens efterfrågan på el till den aktuella tillgången i energisystemet, så kallad efterfrågefleksibilitet. Idag kan svängningar i elproduktion balanseras med reglerbar vattenkraft. Men genom frivillig styrning av hushållens elanvändning kan behovet av vattenkraften som reglerresurs minska. Energimarknadsinspektionen har uppskattat potentialen för efterfrågefleksibilitet från hushåll till mellan 2 000 och 5 500 MW –

vilket kan jämföras med landets största vattenkraftverk i Harsprånget som har en maximal effekt på knappt 1 000 MW.

Genom olika lagringstekniker finns en möjlighet att på sikt använda bättre och billigare batterier än vad som finns idag för att lagra energi från blåsiga och soliga dagar.

Avsnitt 3.2.

Man skriver att den svenska vattenkraften har en stor betydelse som förnybar balanseringsresurs i det nordiska elsystemet. Här bör man flika in att det i huvudsak gäller den storskaliga vattenkraften. Överhuvudtaget är det bra att skilja på storskaligt och småskaligt när man resonerar kring vattenkraftens bidrag till balansering av elnätet.

Avsnitt 3.2.4.

Remissen framhåller att även enskilda vattenkraftstationer kan ha nationell betydelse för elförsörjningen i ett ansträngt läge då de kan användas för så kallad ö-drift.

Här bör man komplettera med information om pågående pilotprojekt vid Österlen, där man använder en vind- och solkraftsanläggning som används som ett mikronät med hjälp av batterilager. Mikronätet är anslutet till det stora elnätet, men kan också kopplas ifrån och drivas som så kallat ö-nät. Batterisystemet bistår med så kallad syntetisk svängmassa i ö-drift. Vattenkraft är alltså inte en förutsättning för ö-drift, dessutom går det alltså att skapa syntetisk svängmassa utan vattenkraft. Begreppet svängmassa nämns särskilt i kap 5.

Sportfiskarna menar att man inte längre kan betrakta vattenkraften som den enda möjliga källan till reglering och balansering av elnätet. Man måste även titta på alternativa och mer miljövänliga möjligheter, t ex efterfrågefleksibilitet och den potential som ligger häri om politiska styrmedel skulle främja denna outnyttjade resurs i kraftsystemet. På sid 11 står att planen ska vara adaptiv. Man bör skriva ut att planen måste anpassas utifrån att alternativa, mindre miljöskadande reglerresurser inom en snar framtid kan komma ersätta vattenkraften till viss del.

5. Kapitel 5 - Förslag till nationell plan

Avsnitt 5.1.2. Tidsplan

I texten står att tidsplanen utgår ifrån att omprövningarna ska genomföras under en 20-årsperiod. Detta stämmer sannolikt inte eftersom det endast anges tidpunkt för när ansökan ska vara inne, och sista datum som anges är 2039 vilket talar för att många prövningar kan pågå flera år efter 2040. Med nuvarande förslag kan det dröja långt bortom år 2040 innan samtliga prövningar genomförts. Enligt ramvattendirektivet och 24 § VVF ska miljö kvalitetsnormerna vara uppfyllda senast år 2027. Med andra ord krävs det en snävare borte tidsgräns för att klara miljö kvalitetsnormerna. Mer resurser till berörda myndigheter skulle kunna snabba upp processerna.

Avsnitt 5.3.3.

På sid. 44 anges att ”med den nya lagstiftningen förväntas ett större genomslag för förklarande av KMV och beslut om undantag, vilket har tydliggjorts i föreskrifterna”. Detta är ett resultat av att vattendirektivets möjlighet till undantag enligt den nya lagen ska tillämpas fullt ut. Detta har Sverige tidigare fått kritik för och Sverige bör enligt EU-kommissionen minska antalet undantag istället för att öka dem.

EU-kommissionens utvärderade i februari 2019 ramvattendirektivet och rekommenderar följande:

- Förbättra motiveringen av undantag genom att ytterligare underbygga de tillhörande bedömningarna med ytterligare uppgifter och information och genom att minska de kvarvarande osäkerheterna. Vidta alla åtgärder som krävs för att minska antalet undantag så mycket som möjligt för nästa omgång, så att vattendirektivets mål uppnås i tid.

Sportfiskarna menar att möjligheten till fler undantag inte är i linje med kommissionens rekommendationer och bör därför inte utnyttjas. Sportfiskarna och också tveksamma till att planen kan ligga till grund för att motivera undantag. En sådan bedömning ska ske i enskilda fall och göras av vattenmyndigheterna.

Avsnitt 5.3.2 samt 5.8

Remissen utgår från att en betydande negativ påverkan på elproduktionen uppstår vid ett produktionsbortfall på 1,5 TWh (det så kallade planeringsmålet). Kopplingen mellan planeringsmålet om produktionsbortfall motsvarande 1,5 TWh och den samhällsviktiga regleringen framgår inte helt av remissen. Sportfiskarna menar att myndigheterna fortfarande inte har kunnat visa att ett produktionsbortfall motsvarande 1,5 TWh kan anses vara betydande negativ påverkan på elsystemet, och därmed kan utgöra grund för undantag enligt vattendirektivet.

Dessutom är det orimligt att ha ett produktionsmål om 1,5 TWh i produktionsbortfall, utan att alls ta hänsyn till den effektökning som kommer ske i befintliga verk. På Vattenfalls hemsida går det att utläsa att deras vattenkraftverk kommer att utökas med 600 MW effekt fram till 2023 utan att en enda ny damm byggs. Det motsvarar effekten i ett halvt kärnkraftverk eller runt 100 moderna vindkraftverk. På kort tid väntas det alltså ske en förhållandevis kraftig effektutbyggnad, då kan man räkna med att många kraftverk utöver Vattenfalls dessutom kommer att öka effekten. Utifrån den bakgrunden blir det grovt missvisande att betrakta 1,5 TWh som en gräns för vad som är betydande negativ påverkan på energisystemet. Den möjliga ökade effekten måste räknas in i planeringsmålet. Dessutom bedöms enligt remissen den beräknade produktionsförlusten vara överskattad. Produktionsförlusten kan också kompenseras av ökade flöden och effektivisering i befintliga verk. Det blir därför motsägelsefullt att i stycket efter (5.3.2.) nämna att 2,3 % (1,5 TWh) är utgångspunkten för hur mycket elproduktion som kan tas i anspråk innan det uppstår betydande negativ påverkan.

Om man framhåller att vattenkraftens effekt och reglerförmåga behöver öka och att detta kan innebära skäl för revidering av den nationella planen, bör man även skriva att planen behöver

uppdateras utifrån den teknikutveckling som sker gällande alternativa reglerresurser som kan ersätta vattenkraften till viss del.

Avsnitt 5.3.2 Riktvärden

Riktvärdet om 1,5 TWh produktionsförlust anses enligt remissen vara gränsen för vad som är betydande negativ påverkan på vattenkraften. Riktvärden har utifrån detta räknats ut för de 22 enskilda HARO med minst en klass 1 anläggning. För övriga HARO har också ett riktvärde räknats ut (11,7 %) men där är riktvärdet detsamma i varje område. Enligt remissen är det främst vattenkraftens möjlighet till balansreglering av elsystemet som är av stor betydelse. Det är därför märkligt att man bestämmer ett riktvärde för övriga HARO som rimligen främst består av mindre vattenkraftverk som inte bidrar till balansering av elsystemet. Risken blir då att riktvärdet stoppar viktiga miljöåtgärder i vatten där miljönyttan kan bli mycket stor, medan bidraget till elsystemet är mycket blygsamt. Sportfiskarna menar i första hand att övriga HARO inte bör ha ett riktvärde för varje område. Den procentsats som då "blir över" kan då fördelas på de redan namngivna HARO som finns med i tabellen. I andra hand anser vi att om övriga HARO ska ha ett riktvärde, ska detta värde ligga som en total pott för alla övriga HARO, inte ett värde för varje HARO.

Tabell 5 behöver förklaras betydligt mer utförligt. Dessa procentsatser kommer att styra framtiden och ambitionsnivån för våra svenska vattendrag. Det är därför nödvändigt att de olika procentsatserna förklaras och motiveras. Hur kommer det sig t ex att Ångermanälven har ett så lågt riktvärde som endast 0,1 %?

Sportfiskarna anser också att det vore rimligt att ge naturvärdena en motsvarande procentsats eller värde. Då skulle huvudsyftet bli tydligare, nämligen att vattenkraften ska förses med moderna miljövillkor. Naturvärdena skulle då ges en högre status, jämfört med nu då naturvärdena i princip framstår som hinder för en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

6. Kapitel 7 – Uppföljning av nationella planens genomförande

I avsnittet om uppföljning av förbättringar i vattenmiljön (7.1) påtalas vikten av att uppföljning av effektiv tillgång till vattenkraftsel säkerställs, samt att utfallet av provningarna inte resulterar i att anläggningar som används för småskalig vattenkraft rivs ut i stor skala. Avsnittet kräver komplettering med beskrivning av hur uppsatta mål och delmål för olika miljöförbättrande åtgärder ska följas upp och hur ansvaret för detta mer specifikt fördelas mellan berörda parter.

Avsnitt 7.1.

Följande står på sid. 54:

"Med så stora investeringar i miljöåtgärder som kan förväntas till följd av omprövningar för att förse berörda verksamheter med moderna miljövillkor är det viktigt att även följa de möjligheter som stärkta ekosystemtjänster innebär för turism, landsbygdsutveckling och sysselsättning." Sportfiskarna anser att det vid uppföljning och kontrollstation inte räcker med att följa möjligheterna för turism,

landsbygdsutveckling och sysselsättning. Man måste istället vid uppföljning kontrollera om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att den nationella strategin för fritidsfiske och fisketurism kan uppnås.

Avsnitt 7.2.

Remissen slår fast att det finns behov av att följa upp om ökning av reglerförmåga verkligen genomförs samt att ökning av reglerförmåga inte har tagits i anspråk för att möjliggöra fler miljöåtgärder. Rimligen borde det vara av högre prioritet att följa upp om ökning av reglerförmåga inverkar på planens huvudsyfte, nämligen möjligheten att nå miljö kvalitetsnormerna, något som inte nämns alls.

I remissen anges att den nationella planen har två syften, att miljöanpassa dagens vattenkraft samt tillgodose behov av ökad effekt och reglerförmåga. Enligt Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter 24 §, ska myndigheterna ta fram en plan för moderna miljövillkor. Förslagen ska utformas så att planen inte äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt miljö kvalitetsnormer som är meddelade när förslagen lämnas till regeringen och så att den kan uppfylla det som i övrigt gäller för planen enligt 11 kap. 28 § miljöbalken och denna förordning.

Enligt remissen har nationella planen två syften, att miljöanpassa dagens vattenkraft samt tillgodose behov av ökad effekt och reglerförmåga. Sportfiskarna anser att detta är en övertolkning av förordningen, och att det är tydligt angett i förordningen att uppnåendet av moderna miljövillkor är huvudsyftet med planen. Med valda formuleringar ger man större tyngd till vattenkraftvärdena än det finns stöd för i förordningen.

Överlag måste det ursprungliga huvudsyftet lyftas genomgående i hela den nationella planen – att vattenkraften ska ha moderna miljövillkor i enlighet med gällande EU-rätt. Huvudsyftet är i remissen otydligt angett och behöver förtydligas i enlighet med ovan.

7. Bilaga 1: Förslag på provningsgrupper och tidsplan

Sportfiskarna vidhåller i allt väsentligt tidigare synpunkter inlämnade i maj gällande tidplanen, med några tillägg. Vi noterar att flera av de vattendrag vi argumenterat för att de borde flyttas fram i tidplanen, har flyttats fram, t ex Nedre Dalälven, Rickleån, Gullspångsälven och nedre Umeälven, vilket vi ser positivt på.

Det är orimligt att samtliga större halländska vattendrag (Lagan, Nissan, Ätran, Viskan) som varit mycket betydelsefulla vattendrag för Atlantlaxen, har hamnat långt bak i tidplanen. Här förekommer både lax och skyddade arter och borde prioriteras högre. Det finns t ex inte mindre än 25 vattendrag med flodpärlmussla i Viskans vattensystem som ska provas 2039, några med förnygring men de flesta är utdöende, ofta på grund av för lite värd fisk vilket till stor del beror på vandringshinder.

Vi noterar också att tillrinnande vattendrag till Siljan provas först 2037, trots förekomst av flodpärlmussla och inte minst den nationellt skyddsvärda och starkt hotade Siljansöringen. Dessa vattendrag borde flyttas fram i tidplanen.

För övrigt uppfattar vi kartmaterialet med utsatt prövningsgrupp och tid för prövning, som svår att överblicka och inte särskilt användarvänlig.

8. Övrigt

Resurser för myndigheterna

Enligt proposition 2017/18:243 kommer prövningar enligt den nationella planen enbart medföra en kostnadsökning för domstolarna, vilken ska täckas av prövningsavgifter. Övriga myndigheter bedöms kunna hantera de kostnader som är förknippade med föreslagna ändringar inom ram. Sportfiskarna delar inte denna bedömning utan menar att samtliga berörda myndigheter kommer behöva väsentligt ökade resurser för att klara kommande prövningar enligt tidplan.

Strategisk miljöbedömning

Avgränsning

Att identifiera, beskriva och bedöma effekter på människors hälsa och miljön är centralt i en miljöbedömning. I 6 kap. 2 § miljöbalken anges vilka effekter som är relevanta att identifiera, beskriva och bedöma. I SMBn har man valt att avgränsa sig till punkterna 2, 3 och 4. Sportfiskarna menar att även punkten 5 som avser ”annan hushållning med material, råvaror och energi,” är relevant och bör tas med i SMBn.

Nollalternativ och scenarier

Sportfiskarna anser att nollalternativet och de två olika scenarierna är rimliga men att det fattas ett tredje scenario. De tredje scenariot innebär att kriteriet för komplexitet tas bort och hänsyn tas enbart till naturvärden. Sportfiskarna menar att ett sådant alternativ är rimligt då syftet med lagen och nationella planen är att uppfylla EU-rättsliga åtaganden och uppnå uppsatta miljö kvalitetsmål. Ett scenario tre skulle öka förutsättningarna för att identifiera vilket genomförandealternativ som är mest lämpligt för att uppnå målen med den nationella planen.

Brist i effekt- och konsekvensutredning

Som nämnts är syftet med en SMB att identifiera, beskriva och bedöma effekter på människors hälsa och miljön som en plan medför. Den aktuella miljöbedömningen ska alltså presentera och identifiera vilka effekter den nationella planen får för miljön. Mark- och miljödomstolen har i MÖD P 2930–15 tydliggjort att det är konsekvenserna av en plan som ska beskrivas och det ska göras ingående.

Det förslag på SMB som Sportfiskarna tagit del av identifierar, beskriver och bedömer tyvärr inte effekterna av den nationella planen. Miljöbedömningen beskriver snarare funktionen av den nationella planen. Sportfiskarna anser att det är ytterst angeläget att SMBn på ett tydligare sätt inriktar sig på att utreda konsekvenserna av den nationella planen. En väl genomförd och utredande miljöbedömning är särskilt viktigt i detta fall då något krav på en specifik MKB inte ställs i framtida prövningar

Exempel på delar Sportfiskarna saknar i SMBn är;

- Hur påverkar produktionsmålet på 1,5 TWh Sveriges rättsliga åtaganden (Uppnå god ekologisk status enligt ramvattendirektivet, nå gynnsam bevarandestatus för Natura 2000-områden, efterföljandet av art- och habitatdirektivet, Jordbruksverkets nationella strategi för fritidsfiske och fisketurism m.m.)?
- Vilka effekter på miljön i stort (biologisk mångfald, djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt, riksintresset för naturvård- respektive friluftsliv m.m.) får en maximal tillämpning av möjligheterna till undantag och KMV-klassning enligt ramvattendirektivet?

- Vilka effekter får den förväntade effektutbyggnaden i vattenkraften på uppnåendet av miljökvalitetsnormerna och gynnsam bevarandestatus?

För Sportfiskarna,

Christina Lindhagen

Sakkunnig vattenmiljöfrågor

Mattias Falk

Jurist