



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

Vattenmiljö eller vattenkraft?

En analys av ramvattendirektivets implementering
till följd av den nationella omprövningen av
vattenkraft

Axel Halvarsson

Juridiska Institutionen

Juristprogrammet

HRO800 Examensarbete 30 HP

Höstterminen 2022

Handledare: Aron Westholm

Examinator: Lena Gipperth

Ett stort tack till Vattenkraftens Miljöfond och speciellt Anna Jivén för möjligheten att få skriva examensarbete med stor tillgång till kunskap och kompetens inom vattenkraft.

Utan Er hade examensarbetet inte blivit detsamma.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Förkortningslista	5
1 En uppsats om vattenkraftens resa från inga villkor till moderna miljövillkor	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Avgränsningar och förtydliganden	9
1.4 Metod och material	12
<i>1.4.1 EU-rättslig metod – vad är EU-rätt?</i>	12
<i>1.4.2 En analys av ansökningarna avseende moderna miljövillkor</i>	15
<i>1.4.3 Övrigt val av material</i>	20
1.5 Begrepp och terminologi	21
1.6 Disposition	23
2 Vattenkraftens samhällgärning och negativa påverkan	25
2.1 Vattenkraftens betydelse för den svenska elförsörjningen och hållbar utveckling	25
2.2 Vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön	26
2.3 Åtgärder för att hantera vattenkraftens negativa påverkan	27
3 Vattenkraftsreformen och ramvattendirektivet	29
3.1 Ramvattendirektivet	29
<i>3.1.1 Ramvattendirektivets övergripande syfte och målsättning</i>	29
<i>3.1.2 Indelning av vattenförekomster och statusklassning – grunden för miljömål</i>	30
<i>3.1.3 Miljömål och skyldigheten att uppnå god status</i>	32
<i>3.1.4 Mindre stränga krav och undantag från skyldigheten att förhindra försämring och uppnå god status</i>	35
3.2 Sveriges implementering av ramvattendirektivet och vattenkraftsreformen	39
<i>3.2.1 Den nationella omprövningen av vattenkraft - en förenklad omprövning</i>	39
<i>3.2.2 Kravet på en god status vid en prövning enligt miljöbalken</i>	41
<i>3.2.3 Möjligheten till undantag från samt förändring av klassificering och normsättning</i>	43
3.3 Hur påverkar vattenkraftsreformen Sveriges implementering av ramvattendirektivet?	46
<i>3.3.1 “A decreased level of ambition” - inledning gällande kritiken mot vattenkraftsreformen</i>	46
<i>3.3.2 Miljökvalitetsnormer och dess legala status försvagas</i>	47
<i>3.3.3 Förändringen av 5 kap. 4 § miljöbalken är inte förenlig med ramvattendirektivet</i>	50
<i>3.3.4 Borttagandet av båtnadsregeln försvårar avvägningssituationer</i>	53
4 Ansökningarna om moderna miljövillkor	56

4.1 Introduktion	56
4.2 Miljö kvalitetsnormer och dess legala status – grunden för åtgärdskrav	59
4.2.1 <i>Ifrågasättande av klassificering och normsättning</i>	59
4.2.2 <i>Kritik mot normsättning</i>	63
4.3 Äventyrande av god status – krav eller krav på <i>best effort</i>?	66
4.3.1 <i>Verksamhetsutövarens syn på miljö kvalitetsnormer</i>	66
4.3.2 <i>Avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta</i>	70
4.4 Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt?	76
4.4.1 <i>Effektiv tillgång till vattenkraftsel</i>	76
4.4.2 <i>Regional eller lokal nytta</i>	80
5 Vattenkraft, vattenmiljö eller båda två?	83
5.1 Hur säkerställer vattenkraftsreformen ramvattendirektivets krav på god vattenstatus?	83
5.2 Hur reflekteras ramvattendirektivets krav i de enskilda ansökningarna avseende moderna miljövillkor?	85
5.3 Vilka utmaningar aktualiseras inom den nationella omprövningen av vattenkraft?	87
5.4 Avslutande diskussion och reflektioner	89
Källförteckning	91
Bilagor	99
Bilaga 1 – Ansökningarna	99
Bilaga 2 – Elproduktion 2000 – 2021	102

Sammanfattning

Den svenska vattenkraften har en stor betydelse för Sveriges elförsörjning, då det är en pålitlig och stabil energikälla som står för ungefär 45 % av Sveriges totala elproduktion. Till följd av dess negativa påverkan på vattenmiljön ger den dock upphov till förlust av biologisk mångfald genom exempelvis försämrade vandringsmöjligheter för fiskarter samt förändrade flödesmönster och torrläggning av tidigare strömmande vatten. Då många av vattenkraftverkens tillstånd eller äldre rättigheter inte prövats mot miljöbalken har dessa verksamheter undgått de krav som miljö kvalitetsnormer ställer på god vattenstatus. För att förena vattenmiljö och vattenkraft har en nationell plan etablerats, där dessa vattenkraftverk ska genomgå en omprövning där krav som är nödvändiga för att uppnå en god status ska ställas. Målet är att största möjliga nytta för vattenmiljön och effektiv tillgång till vattenkraft ska säkerställas. Miljö kvalitetsnormer utgör Sveriges implementering av ramvattendirektivet, och kravet på en god status härstammar från EU. Examensarbetet syftar därför till att ställa ramvattendirektivets implementering mot den nationella omprövningen av vattenkraft. Metoden består i att definiera ramvattendirektivet ur en EU-rättslig kontext för att sedan analysera de ansökningar som inkommit inom ramen för den nationella omprövningen. Detta för att se hur kravet på god status reflekteras i ansökningarna och utreda vilka utmaningar den nationella omprövningen står inför relaterat till möjligheten att hantera konflikten mellan vattenmiljö och vattenkraft.

Implementeringen av ramvattendirektivet har genom etableringen av den nationella planen och den nationella omprövningen förbättras i vissa avseenden, men även inneburit ett svagare säkerställande av direktivets målsättning och syfte. Detta främst till att miljö kvalitetsnormers legala status riskerar att försvagas, att definitionen av *äventyrande* ger upphov till en sänkt ambitionsnivå av vilka åtgärder som behöver vidtas samt att det råder osäkerhet kring hur ett undantag från ramvattendirektivets skyldigheter ska genomföras. Detta reflekteras i ansökningarna inom den nationella omprövningen till stor del. Det uppstår stora utmaningar inom den nationella omprövningen relaterat till möjligheten att uppnå största möjliga nytta för vattenmiljö och en effektiv tillgång till vattenkraft, vilket även riskerar att försvåra hanteringen av konflikten mellan vattenmiljö och vattenkraft.

Förkortningslista

EU	Europeiska unionen
EUD	Europeiska unionens domstol
EUF	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Kommissionen	Europeiska Kommissionen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Ramvattendirektivet	Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
TWh	Terawattimmar
Vattenförvaltningsförordningen	Vattenförvaltningsförordning (2004:660)

1 En uppsats om vattenkraftens resa från inga villkor till moderna miljövillkor

1.1 Bakgrund

Sverige har på internationell nivå åtagit sig att tillförsäkra hållbar energi samt att stoppa förlusten av biologisk mångfald.¹ Dessa åtaganden kommer till uttryck på nationell nivå genom generationsmålet, att ett samhälle ska lämnas över till nästa generation där stora miljöproblem är lösta. Sverige ska uppnå detta genom 16 miljö kvalitetsmål, där minskad klimatpåverkan, levande sjöar och vattendrag samt ett rikt växt- och djurliv återfinns.² För att uppnå minskad klimatpåverkan är produktion av el en viktig aspekt, då vissa typer av elproduktion leder till ökade utsläpp av växthusgaser. Vattenkraften som energikälla har en väsentlig betydelse, då den står för 45% av Sveriges elproduktion samt är en stabil, pålitlig och förnybar energikälla. När ytterligare miljö kvalitetsmål adderas till situationen blir den dock mer komplex. Längre har vattenkraftverk haft en betydande negativ påverkan på svenska sjöar och vattendrag. För att uppnå levande sjöar och vattendrag samt ett rikt växt- och djurliv behöver vattenkraftens påverkan på naturen beaktas och minskas, bland annat för att stoppa förlusten av biologisk mångfald.³

Vattenkraft är tillståndspliktig vattenverksamhet. Majoriteten av Sveriges vattenkraftverk och regleringsdammar har dock inte genomgått en prövning enligt miljöbalken och därav undsluppit de krav som ramvattendirektivet ställer på tillståndsmyndigheten. Detta främst på grund av att vattenkraftverk ofta upprättades med stöd av ett äldre tillstånd eller en äldre rättighet som härleds från tiden innan ramvattendirektivet och miljöbalken, då tillstånd och andra rättigheter saknade begränsning i tiden. Äldre tillstånd och rättigheter är eviga, vilket medför att samtliga frågor kring miljöskydd anses utredda. Vattenkraften har därför kunnat upprättas och upprätthållas fritt utan att genomgå en miljöprövning.⁴ Detta föranledde kritik från Europeiska kommissionen med anledning av ramvattendirektivets implementering.⁵ En ny situation har uppstått, där kunskapen om vattenkraftens påverkan på vattenmiljön ökat och

¹ Globala målen för hållbar utveckling, FN-förbundet <https://fn.se/globala-malen-for-hallbar-utveckling/>.

² Sveriges miljömål, Naturvårdsverket, <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>.

³ Vattenkraftens betydelse för Sveriges elförsörjning samt dess negativa påverkan på vattenmiljön utvecklas nedan under 2 *Vattenkraftens samhällsgärning och negativa påverkan – en omöjlig avvägning?*

⁴ SOU 2013:69 *En ny tid för prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*, s.162–163.

⁵ Se överträdelse 2007/2239, Europeiska kommissionen.

en ny miljöprövning för dessa vattenkraftsanläggningar hade inneburit mer långtgående krav för att hantera dess negativa påverkan på vattenmiljön.⁶ I ljuset av detta antogs vattenkraftsreformen. Av vattenkraftsreformen framgår att en nationell plan för omprövning av vattenkraft ska etableras, där vattenkraftsanläggningar utan ett tillstånd meddelat med stöd av miljöbalken ska undergå en domstolsprövning. Efter genomförd process ska vattenkraftsanläggningens tillstånd försetts med moderna miljövillkor.⁷ Då vattenkraften har en central roll i den svenska elproduktionen finns ett behov av att säkerställa vattenkraftsproduktion. Den nationella omprövningen ska därför syfta till att vattenmiljöförbättrande åtgärder vidtas, på samma gång som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel tillförsäkras.⁸ Den nationella planen ska säkerställa att ramvattendirektivets krav tillgodoses, samtidigt som den sammantagna negativa påverkan på vattenkraften blir så liten som möjligt. Hänsyn ska därför tas till ett riktvärde om maximalt 1,5 TWh förlorad produktionskapacitet,⁹ vilket motsvarar ungefär 2,3% av vattenkraftens medelårsproduktion.¹⁰ En vattentät plan, eller?

Den 1 februari 2022 och den 1 september 2022 utgjorde sista ansökningsdatum för den nationella planens två första omgångar. Detta omfattade totalt 96 ansökningar om moderna miljövillkor till Sveriges mark- och miljödomstolar.¹¹ Av dessa är det 25 % som avser avveckling och utrivning av verksamheten.¹² Situationen präglas av osäkerhet. Småskaliga vattenkraftsägare menar att ramvattendirektivet “övertolkas” och att för stora åtgärdskrav riktas mot dessa vattenkraftverk, vilket kan leda till att en stor andel vattenkraftsägare avvecklar sina vattenkraftsanläggningar genom utrivning.¹³ Den storskaliga vattenkraftens representanter är kritiska till den nationella omprövningen, och menar att en större produktionsförlust än 1,5 TWh kan bli konsekvensen av för lite hänsyn till intresset av

⁶ SOU 2013:69 *En ny tid för prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*, s.162.

⁷ Prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft* s.74–75.

⁸ Prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft* s.98.

⁹ Regeringsbeslut M2019/01769, *Nationell plan för moderna miljövillkor*

¹⁰ ER 2016:11, s.2.

¹¹ Se *Bilaga 1 – Ansökningarna*.

¹² Se *4 Ansökningarna om moderna miljövillkor*.

¹³ *Han påverkas när vattenkraften miljöomprövas: ”Övertolkat EU-direktivet”*, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sormland/han-paverkas-nar-vattenkraften-miljoomprovas-overtolkat-eu-direktivet> och *Nya hårda miljökrav hot mot små vattenkraftverk*, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/sma-vattenkraftverk-hotas-av-miljoprovningar>.

nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.¹⁴ Samtidigt är enskilda och miljöorganisationer oroad över att den nationella omprövningen kommer generera för låga krav. Den biologiska mångfalden måste värnas, men omprövningen riskerar att i detta hänseende “...bli en flopp”.¹⁵ Statens energimyndighet uttrycker att det “...blir det svåra avvägningar mellan elproduktionen och miljön.”¹⁶ och branschorganisationen Energiföretagen ser det som svårt att komma “...överens om var balanspunkten ska ligga”.¹⁷ Vidare har vattenkraftsreformens potential att uppnå ramvattendirektivets krav ifrågasatts på grund av den plats som intresset av en effektiv tillgång till vattenkraftsel givits från riksdag och regering.¹⁸ Kritiken mot vattenkraftsreformen slutar dock inte där. Civilutskottet lämnade under våren 2022 ett betänkande där tydligare myndighetsstyrning efterfrågades från regeringens sida. Det etablerade riktvärdet behövde större utrymme, och det behövde säkerställas att “...de undantag som EU-rätten medger verkligen nyttjas fullt ut.”¹⁹ Sveriges nya regering meddelade innan sitt tillträde att den nationella omprövningen av vattenkraften ska “pausas”, och att anledningen till detta är att konsekvenserna för elproduktionen behöver kartläggas.²⁰

Ovan nämnda aktörer verkar vara överens om att det är en svår avvägning som ska göras, men inte vilka åtgärder som måste vidtas. Samtidigt så kvarstår ramvattendirektivets krav och den negativa påverkan på vattenmiljön fortskrider. Någonstans mellan kraftigt modifierat vatten och utrivning så uppstår frågorna; hur ska vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön hanteras, och till vilket pris får detta ske?

¹⁴ ”Sverige riskerar att förlora stora mängder vattenkraft”, DN Debatt <https://www.dn.se/debatt/sverige-riskerar-att-folora-stora-mangder-vattenkraft/>.

¹⁵ Svensk vattenkraftsförening blundar för artkrisen, WWF, <https://www.wwf.se/nyheter/svensk-vattenkraftsforening-blundar-for-artkrisen/> och Han fruktar att miljöanpassningen kommer bli en flopp, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/han-fruktar-att-miljoanpassningen-bli-en-flopp>.

¹⁶ Målkonflikter kan uppstå när Sveriges vattenkraftverk ska omprövas, Dagens Nyheter, <https://www.dn.se/ekonomi/miljokonflikter-kan-uppsta-nar-sveriges-vattenkraftverk-ska-omprovas/>.

¹⁷ Han fruktar att miljöanpassningen kommer bli en flopp, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/han-fruktar-att-miljoanpassningen-bli-en-flopp>.

¹⁸ Se exempelvis Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*.

¹⁹ “Det måste säkerställas att riktvärdet om 1,5 terawattimmar verkligen upprätthålls som en maximal produktionsförlust och att de undantag som EU-rätten medger verkligen nyttjas fullt ut.”, Civilutskottets betänkande 2021/22:CU33, *Den nationella planen för omprövning av vattenkraft*, s.16.

²⁰ “Ett nytt regelverk för omprövning tas fram som säkerställer att intresset av elförsörjning väger mycket tungt, samtidigt som småskaliga aktörer inte får helt orimliga kostnader för nyprövning. Prövningen ska ta hänsyn till fiskvandringvägar, men också återskapandet av strömmande vatten i fler tidigare torrlagda strömfåror.”, *Tidöavtalet - överenskommelse för Sverige*, s.14–15.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet är att undersöka konflikten mellan vattenkraft och vattenmiljö. Vidare är syftet att utreda skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet om att alla vattenförekomster ska uppnå god status och undantagen från dessa skyldigheter och hur detta hanteras i svensk rätt med anledning av vattenkraftsreformen. Vidare är syftet att diskutera hur ramvattendirektivets implementering i Sverige påverkar vattenförvaltningen och den svenska vattenkraften. Slutligen är syftet att vattenkraftsreformens målsättning om *största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till produktion av vattenkraftsel* ska ställas mot de utmaningar som aktualiseras inom den nationella omprövningen av vattenkraft.

Syftet konkretiseras genom tre frågeställningar. Den första frågeställningen relaterar till Sveriges implementering av ramvattendirektivet och vilken teoretisk samt normativ kritik som kan riktas mot detta. Den andra frågeställningen har sin utgångspunkt i ansökningarna avseende moderna miljövillkor och ämnar synliggöra hur kritiken som framkommer vid besvarandet av den första frågeställningen motsvarar det som framkommer i praktiken. Den tredje och sista frågeställningen riktar in sig mot att diskutera utmaningar som aktualiseras i den nationella omprövningen av vattenkraft sett till möjligheten att både uppnå en god vattenstatus och bevara den svenska vattenkraften.

1. Hur säkerställer vattenkraftsreformen ramvattendirektivets krav på god vattenstatus?
2. Hur reflekteras ramvattendirektivets krav i de enskilda ansökningarna avseende moderna miljövillkor?
3. Vilka utmaningar aktualiseras inom den nationella omprövningen av vattenkraft?

1.3 Avgränsningar och förtydliganden

Genom lagändringarna som trädde i kraft efter vattenkraftsreformen så likställs nu äldre rättigheter som urminnes hävd, privilegiebrev och häradsrättsdomar med tillstånd som meddelats innan miljöbalken. Verksamheterna ska anses lagligen upprättade och därav endast vara föremål för en omprövning.²¹ Det kan ifrågasättas vad som anses utrett genom dessa

²¹ 5 a § lag (1998:811) om införande av miljöbalken och prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft*, s.101–102.

äldre tillstånd eller rättigheter och hur detta förhåller sig till den rättskraft ett tillstånd enligt miljöbalken får. Med bakgrund mot uppsatsens syfte och omfång kommer det inte utredas vidare om möjligheten för enskilda vattenkraftsanläggningar att omprövas utan tillståndsprovning är förenligt med kravet på en eventuell miljöprovning.²² Av samma anledning kommer ramvattendirektivet, vattenkraftsreformen samt ansökningarna endast beröras utifrån perspektivet av miljö kvalitetsnormer. Detta medför att skyldigheter som följer av ramvattendirektivet relaterat till god vattenstatus samt undantagen från dessa skyldigheter är centrala. I den nationella omprövningen kommer exempelvis miljöbalkens hänsynsregler, hushållningsbestämmelserna, områdesskydd och andra frågor kring tillståndsplikt för vattenverksamhet aktualiseras, då en provning ska ske enligt miljöbalken.²³ Delar av ansökningarna som relaterar till andra aspekter i miljöbalken eller andra EU-direktiv kommer således inte kommenteras ytterligare. Även Natura 2000, art- och habitatdirektivet samt fågelskyddsdirektivet kan inverka på vattenförvaltningen om bevarandemålen relaterar till akvatiska habitat eller ekosystem, och därav ha betydelse i de enskilda omprövningarna. Detta kommer dock inte utvecklas vidare.²⁴

Skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet och miljö kvalitetsnormer kommer behandlas. Detta innefattar ramvattendirektivet och Sveriges implementering av direktivet genom miljö kvalitetsnormer. Som utgångspunkt anses detta vara en del av vattenförvaltningen och motsvara åtgärdskrav som kan anses nödvändiga för att generera en positiv effekt för vattenmiljön. Det kommer i vissa delar översiktligt redogöras för kritik som kan föras mot Sveriges implementering av ramvattendirektivet utöver vattenkraftsreformen. Det ska dock tydliggöras att syftet och omfånget inte inkluderar kritik som kan föras mot Sveriges implementering av miljö kvalitetsnormer i stort. När kritik mot Sveriges implementering av ramvattendirektivet nämns utöver vattenkraftsreformens lagändringar sker det som ett led i att beskriva bakomliggande problematik som kan inverka på situationen i den nationella omprövningen. Det kommer dock inte analyseras och utredas ytterligare. Hur

²² Se Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.97–98. Lagändringen har kritiserats kraftigt, även redan innan vattenkraftsreformen vid framtagandet av SOU 2013:69 *En ny tid för provning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Se exempelvis Olsen Lundh, C., *Tvenne gånger tvenne ruttna gårdsgårdar – Om urminnes hävd och vattenkraftsid* och Strömberg, R., *Urminnes hävd och vattenrätten – några synpunkter*.

²³ 2 kap, 3–4 kap, 7–8 kap, 11 kap. (1998:808) miljöbalk.

²⁴ Det finns andra examensarbeten där dessa frågor hanteras i relation till vattenkraft och den nationella omprövningen, se exempelvis Lundström, F., *Elen eller ålen? – En analys av förhållandet mellan omprövning och biologisk mångfald*.

väl Sveriges utformning av miljö kvalitetsnormer svarar mot ramvattendirektivets krav och vilka institutionella förändringar som kan krävas kommer inte diskuteras.²⁵ Av samma anledning kan ramvattendirektivet och utformningen av miljömål ställas mot en effektiv vattenförvaltning. Hur ramvattendirektivet förhåller sig till en ekologiskt rationell vattenförvaltning kommer inte diskuteras vidare.²⁶

Ramvattendirektivet uppställer även krav på god kemisk ytvattenstatus samt god grundvattenstatus. Detta kommer dock inte utredas, då vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön relaterar främst till den ekologiska statusen och kvalitetsfaktorer som hör till fysiska förändringar i ytvattenförekomster. Av denna anledning kommer god ekologisk status och god ekologisk potential att utredas ytterligare, medan god grundvattenstatus och god kemisk status inte utreds vidare. Syftet med examensarbetet är vidare att utreda skyldigheterna på god status som ramvattendirektivet uppställer samt undantag från dessa skyldigheter. Detta innebär att främst artikel 4 ramvattendirektivet med tillhörande bilagor blir relevant. Övriga delar av ramvattendirektivet, exempelvis kopplat till förvaltningsplanernas utformning, kommer inte analyseras.

Det centrala är hur ramvattendirektivets skyldigheter och undantag tolkas genom den svenska implementeringen samt verksamhetsutövarnas ansökningar om moderna miljövillkor. Effektiviteten av vattenkraftsreformen sett till möjligheten att förbättra svenska vattenförekomster ska därför inte utredas. Detta inkluderar exempelvis om åtgärderna som yrkas utgör bästa möjliga teknik eller om mer långtgående miljöanpassningsåtgärder kan krävas med hänsyn till den nytta det medför.²⁷ Slutligen kan även noteras att syftet inte innefattar en analys huruvida åtgärdskraven kan generera en större produktionsförlust eller inverka mer negativt på reglerbidraget än vad som först prognosticerades. Däremot kommer ramvattendirektivets skyldigheter och undantag att ställas mot vattenkraften för att utreda

²⁵ Se exempelvis alla delar utom 3.3.2.3 Söderasp, J. *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, Del III och specifikt avsnitt 13.5.2.2 Olsen Lundh, C., *Panta rei: Om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer* och Ekelund Entson, M., Gipperth, L., *Mot samma mål? – Implementeringen av EU:s ram-direktiv för vatten i Skandinavien*.

²⁶ Se exempel Josefsson, H., *Ecological Status as a Legal Construct – Determining its Legal and Ecological Meaning*.

²⁷ En genomgående förklaring av olika åtgärder och dess förhållande till effekten det faktiskt kan ge upphov till för vattenmiljön ges i Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten.

huruvida detta är ett samhällsintresse av större vikt. Även om miljö kvalitetsnormer till viss del ställs mot de energipolitiska målen sker det inte med syftet att beskriva hur miljö kvalitetsnormer eventuellt kan generera en större produktionsförlust än riktvärdet om maximalt 1,5 TWh i förlorad produktionskapacitet. Av samma anledning kommer inte EU:s energipolitiska mål och den nationella omprövningens betydelse för detta att analyseras vidare.²⁸

1.4 Metod och material

1.4.1 EU-rättslig metod – vad är EU-rätt?

Med bakgrund mot uppsatsens syfte har ramvattendirektivet en central roll i examensarbetet. Det är även naturligt att ramvattendirektivet får denna centrala roll då syftet är att undersöka konflikten mellan vattenkraft och vattenmiljö. Ramvattendirektivet har idag en stor påverkan på Sveriges vattenförvaltning och hanteringen av vilken status som råder i svenska vattenförekomster genom miljö kvalitetsnormer. Situationen med den svenska vattenförvaltningen har dessutom genom den nationella omprövningen och vattenkraftsreformen till viss del förändrats. Vid besvarandet av den första frågeställningen krävs därför en definiering av vilka skyldigheter ramvattendirektivet medför. För att beskriva och tolka de EU-rättsliga källorna som fördragen och ramvattendirektivet behöver en typ av normativ metod användas. Blicken kan inte stanna vid den nationella nivån, och först när en EU-rättslig kontext har utarbetats kan den svenska implementeringen av ramvattendirektivet analyseras.

Vid etablerandet av en EU-rättslig metod är det nödvändigt att urskilja EU-rättens kontext och säregna natur.²⁹ EU-rätten blir alltmer komplex och riskerar att beskära sin egen effektivitet. Juristens roll i denna situation är att klargöra normers innehåll och konstruera dem på ett lättförståeligt sätt. Samtidigt är lagen inte målet, utan vägen dit.³⁰ För att förstå

²⁸ Se artikel 194 FEUF och Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

²⁹ Reichel, J., "EU-rättslig metod", i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, s.110.

³⁰ "European law is becoming increasingly complex, at times hindering its own effectiveness. Next to the amount of rules and their level of detail, this is also partly caused by the lack of legal clarity of these rules. The way rules are formulated should serve the goal they intend to achieve. Law is a means, not an end. It is, therefore, the responsibility of lawyers to draw up rules that can be clearly understood and to clarify rules that are obscure." van Kempen, J.J.H, *Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law*,".

EU-rättens särdrag så sker det naturligt med utgångspunkt i principen om *effet utile*. Principen har en central roll inom EU-rätt och bygger att EU:s institutioner inom ramen för sin kompetens ska agera så fördragen uppnår sin ändamålsenliga verkan.³¹ Vidare innebär EU-rättens lojalitetsprincip att samtliga medlemsstater är ansvariga för EU-rättens implementering i den nationella rätten.³² Specifikt gällande ramvattendirektivet är dess bestämmelser bindande sett till det resultat som ska uppnås, och inte sett till dess tillvägagångssätt.³³ För att säkerställa enhetlighet och harmonisering av EU-rätten är en central tolkningsmekanism nödvändig. Detta innebär att EUD har en central roll vid utformningen av EU-rätt, vilket även följer av fördragen. EUD är den institution som uttröner tolkningen av EU-rätt.³⁴ Detta leder till att praxis från EUD väger lika tungt, om inte tyngre, än rättskällorna i sig.³⁵ Utöver EUD och dess praxis är generaladvokatens förslag till avgörande av stor betydelse. Om EUD antar det förslag som generaladvokaten föreslagit så innehåller detta stora mängder information och utvecklade resonemang kring de slutsatser som formulerades i domslutet. Det kan ge en fördjupad förståelse av EUD:s slutsatser och tolkningar av EU-rätt.³⁶

Ansvar för ramvattendirektivets implementering åvilar därav Sverige som medlemsstat, som måste säkerställa en effektiv implementering av direktivet. EU-rätten har störst betydelse vid implementering av den på nationell nivå av medlemsstaterna då tillämpningssvårigheter av exempelvis ramvattendirektivet uppstår på den nationella nivån. Särskilt gällande direktiv är det oftast upp till medlemsstaterna själva att tolka EU-rätten och väga EU-rättens genomslagskraft mot förutsebarhet och rättssäkerhet av nationella rättskällor.³⁷ Även om medlemsstater vid framtagandet av det nationella tolkningsmaterialet etablerar en tolkning av rättskällorna så är detta av mindre betydelse gällande EU-rättens innehåll.³⁸ I Sverige, där

³¹ Se artikel 5(2) EUF.

³² Artikel 4(3) EUF.

³³ Artikel 288(3) FEUF.

³⁴ Detta sker främst genom förhandsavgörande eller fördragsbrottsalan, Artikel 19 EUF

³⁵ ”I många fall är de skrivna bestämmelserna så vaga och målinriktade att de ger mycket liten vägledning. Tillämpningsproblem måste då lösas med stöd av den rättspraxis som finns på det aktuella området.” Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.49.

³⁶ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.116–119.

³⁷ Reichel, J. ”*EU-rättslig metod*”, i: Nääv, M. och Zamboni, M. (red.), *Juridisk metodlära*, s.134.

³⁸ Reichel, J. ”*EU-rättslig metod*”, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, s.125–126, 129. och Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.180–181.

rättstraditionen innebär en stark tilltro till lagstiftaren,³⁹ så ökar betydelsen av korrekt implementerad EU-rätt. Ansvar för att ramvattendirektivet uppnår sin ändamålsenliga verkan åvilar EU:s institutioner och medlemsstaterna gemensamt, men tolkningen av störst hierarkisk betydelse är den som härstammar från EUD.

EUD:s tolkningsprinciper är därav centrala vid beskrivningen av en EU-rättslig metod. Generellt kan sägas att tre tolkningsmetoder har utvecklats genom EUD:s praxis; texttrogen tolkning, systematisk tolkning och teleologisk tolkning.⁴⁰ En texttrogen metod utgår från ordalydelsen av ramvattendirektivet. EUD undviker tolkningar i strid med detta då det vore att gå emot den ursprungliga lydelsen.⁴¹ Det är även relevant att kolla på ordvalet i olika översättningar av ramvattendirektivet, särskilt med bakgrund mot kraven på enhetlighet och harmonisering.⁴² Den systematiska tolkningen riktar in sig på bestämmelsens placering i EU-rätten eller vilken typ av bestämmelse det handlar om,⁴³ och då främst om bestämmelsen utgör en huvud- eller undantagsregel. Undantagsregler brukar tolkas snävt.⁴⁴ Exempelvis härstammar många miljöskyddsdirektiv från artikel 191 FEUF där grunden för EU:s lagstiftningskompetens gällande miljöskyddsdirektiv härstammar. Hur dessa direktiv ska tolkas utvecklas nedan, men generellt ställer det krav på högt miljöskydd och att försiktighetsprincipen beaktas.⁴⁵ Det mest särpräglade för EU-rätten är dock den teleologiska tolkningen, vilket till stor del relaterar till principen om *effet utile* och att EU-rätten ska uppnå en ändamålsenlig verkan. Framväxten av den teleologiska tolkningen kan troligen förklaras genom att EUD ansett det som dess uppgift att ge EU-rätten ett *förnuftigt och sammanhängande innehåll*.⁴⁶ Den teleologiska tolkningen har tre syften. Först och främst så ska det aktuella direktivets ändamål och syfte främjas. Teleologisk tolkning omfattar dock ett bredare grepp, där EU-rätten som helhet och dess målsättningar avgör hur den ska tolkas.

³⁹ Reichel, J. ”EU-rättslig metod”, i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, s.137–138.

⁴⁰ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.159.

⁴¹ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.159–160.

⁴² Detta till följd av EUD:s domslut i C 283/81 *CILFIT*. Se Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.160–161.

⁴³ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.167–168.

⁴⁴ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.168.

⁴⁵ Se nedan 3.1.1 *Ramvattendirektivets övergripande syfte och målsättning*.

⁴⁶ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.64, 168.

Syftet med den teleologiska tolkningen är att motverka tolkningar som vid en texttrogen tolkning hade genererat orimliga konsekvenser med övriga delar av EU-rätten i beaktande. Exempelvis är hållbar utveckling⁴⁷ och förnybar energiproduktion mål som EU ska eftersträva.⁴⁸ Detta innebär att en implementering av ramvattendirektivet som inverkar negativt på vattenkraften som förnybar energikälla och ett led i hållbar utveckling ska undvikas. Utöver EUD:s tre centrala tolkningsprinciper får medlemsstaternas implementering och tolkning av EU-rätt generellt inte strida mot dess ändamål och andemening. Tolkning ska ske i ljuset av EU-rättsliga principer och EU:s målsättning som de uttrycks i fördragen. Vilka åtgärder som vidtas är upp till medlemsstaterna att avgöra, men det mest effektiva tillvägagångssättet ska väljas.⁴⁹ Den svenska implementeringen av ramvattendirektivet genom miljökvalitetsnormer får således inte strida mot dess ändamål och andemening.

Sammantaget kommer den EU-rättsliga metoden att utgå från fördragen, ramvattendirektivet, praxis från EUD och förslag till avgörande från generaladvokaterna. Centralt för analysen av ramvattendirektivet, vattenkraftsreformen och ansökningarna om moderna miljövillkor är att dessa analyseras utifrån EUD:s tolkningsprinciper.

1.4.2 En analys av ansökningarna avseende moderna miljövillkor

EU-rättslig metod kan beskrivas som normativ vilket besvarar vad EU-rätten är teoretiskt. Däremot besvarar en EU-rättslig metod inte hur EU-rätten tolkas i praktiken av aktörer som kan behöva efterleva dess krav. Aktörer inom vattenkraftsbranschen har en viktig roll i att säkerställa en god vattenstatus, då vattenkraftsanläggningar ofta ger upphov till negativa konsekvenser för vattenmiljön. Det är verksamhetsutövarna som genom miljöanpassning kan hanteras deras egen påverkan. Verksamhetsutövare har ansvaret för att förse sina tillstånd med moderna miljövillkor och är även de aktörer som kommer genomföra miljöanpassningen av sina vattenkraftsanläggningar. För att uppfylla ramvattendirektivets krav så behöver åtgärder vidtas som förbättrar kvalitetsfaktorer, och vilka åtgärder verksamhetsutövarna är beredda att vidta anges i deras ansökningar avseende moderna miljövillkor. EU-rättslig metod

⁴⁷ Artikel 3(3) FEUF.

⁴⁸ Artikel 194 FEUF.

⁴⁹ Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, s.169–170. Se även särskilt C 294/83 *Les Verts* och C 48/75 *Royer*.

använder EU-rätten som territorium och det krävs en annan metod för att utreda den nationella omprövningen, verksamhetsutövarna och vattenkraftverken. För att besvara den andra frågeställningen ska en kvalitativ analys av ansökningarna om moderna miljövillkor genomföras.

För att analysera de 96 ansökningar som inkommit inom ramen för den nationella omprövningen kommer en empirisk metod baserad på kvalitativ analys att användas. Den mest lämpliga analysmetoden beror på vilka handlingar som ska analyseras,⁵⁰ vilket föranleder en inledande kommentar kring materialet. Samtliga ansökningshandlingar i de två första omgångarna av den nationella omprövningen har begärts ut från mark- och miljödomstolarna och därefter analyserats.⁵¹ Vilka typer av handlingar som gavs in skiljde sig åt, men i princip samtliga verksamhetsutövare bifogade två typer av handlingar av extra betydelse för analysen. Dessa bestod av huvudinlagan och en miljöbedömning eller miljökonsekvensbeskrivning. Materialet i sig är formulerat från verksamhetsutövarnas perspektiv och dessutom utformat för att bemöta de krav som miljöbalken ställer på vattenverksamhet. Detta innebär att ansökningshandlingarna kan användas vid uttolkningen av verksamhetsutövarnas uppfattning av de skyldigheter som följer av ramvattendirektivet och dess undantag. Ansökningshandlingarna har ingen normativ tyngd och kan således inte förklara hur ramvattendirektivet borde tolkas eller ens hur det tolkas i svensk rätt. Avvägningen och vilka villkor som döms ut är fortfarande upp till mark- och miljödomstolen att hantera, vilket resulterar i att den nationella omprövningens potential att bemöta ramvattendirektivets krav inte kan analyseras genom endast ansökningarna.

Den kvalitativa analysen syftar inte till att utvisa effektiviteten av den nationella omprövningen, utan ämnar synliggöra vilket tolkningsutrymme verksamhetsutövarna bedömer existerar i relation till miljökvalitetsnormer. Detta kan i förlängningen utvisa hur verksamhetsutövarna tolkar ramvattendirektivet och dess skyldigheter om god status. Analysen riktas mot sorterandet av olika typer av motiveringar till yrkanden och resonemang gällande vilka åtgärder som krävs för att uppnå en god status eller varför vissa åtgärder inte

⁵⁰ Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.939.

⁵¹ Med samtliga ansökningshandlingar avses alla de bilagor som verksamhetsutövaren ingav till berörd mark- och miljödomstol. De två första omgångarna utgjordes av totalt 96 ansökningar. Dessa fördelade sig på verksamhetsutövare med vattenkraftverk i en prövningsgrupp med sista inlämningsdatum antingen 1 februari 2022 eller 1 september 2022. Se *Bilaga 1 Ansökningar*.

avses att vidtas. Detta kan besvara vilka konsekvenser vattenkraftsreformen har medfört gällande den rådande uppfattningen bland verksamhetsutövare. Den kvalitativa analysen ska mynna ut i en förklaring, ur verksamhetsutövarens perspektiv, av vilka skyldigheter som åvilar dem till följd av vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön. Detta kan ge en förståelse för hur aktörer inom vattenkraftsbranschen väljer att utforma sina ansökningar och varför.⁵² Metoden innebär att ramvattendirektivets krav och skyldigheter, som de måste förstås med bakgrund av en EU-rättslig metod, jämförs med hur ramvattendirektivets krav och skyldigheter förstås av verksamhetsutövarna.⁵³

Kvalitativ analys ställer krav på tillförlitlighet och integritet vilket relaterar till att undersökningen, analysen och slutsatserna som dras från detta ska vara fria från partiskhet eller påverkan från den egna uppfattningen. Det är även av vikt att man försöker undersöka ansökningarna så empirinära det går och intar en pragmatisk ansats.⁵⁴ Med detta ska dock inte likställas en frihet från den egna tolkningen. Det handlar om *vad* och *hur* som noteras i ansökningarna, och vilken vikt man kan tillmäta de slutsatser som dras därav.⁵⁵

Målsättningen med analysen är att urskilja omfånget och variationen mellan verksamhetsutövarnas tolkningar av miljökvalitetsnormer för att beskriva företeelsen detta utgör.⁵⁶ På så sätt kan även uttrycken i ansökningshandlingarna relateras till den normativa kritik som riktas mot vattenkraftsreformen utan inblandning den egna tolkningen. Den egna tolkningen kommer in i ett senare stadie, och parametrarna och kategorierna förändras under processens gång.⁵⁷ Insamlingen av information från ansökningarna och utformningen av parametrarna sker således i två steg, där verksamhetsutövarnas egna uttryck initialt får en avgörande roll för att sedan tillsammans med den egna tolkningen resultera i de slutgiltiga

⁵² "For many researchers, documents provide evidence of policy directions, legislative intent, understandings of perceived shortcomings or best practice in the legal system, and agenda for change." Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.939.

⁵³ Utvecklas nedan, se 4.1 Introduktion.

⁵⁴ "Some would say trustworthiness or to the extent to which the research and its findings are free from bias" Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.936. Se även Alvesson, M., Sköldberg, K., *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, s.83.

⁵⁵ Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.935.

⁵⁶ "A well designed study will usually also provide findings that capture a broad range of experiences rather than those from only a few people or situations. The findings will be representative in the sense of capturing the range or variation in a phenomenon, but not in the sense of allowing for the estimation of the distribution of the phenomenon in the population as a whole." Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.939.

⁵⁷ Alvesson, M., Sköldberg, K., *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, s.83–84, 86, 89.

parametrarna.⁵⁸ Initialt så utformades ett antal parametrar med bakgrund mot den EU-rättsliga metoden och den normativa kritik som framgick av doktrin. Ansökningarna lästes sedan igenom och uttryck som föll under de ursprungliga parametrarna kopierades till ett kalkylark på dator. Efter detta så förändrades parametrarna, och framgår nu av tabellen nedan.

⁵⁸ Webley, L., *Qualitative approaches to empirical legal research*, s.929.

Parametrar	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4
Yrkande inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten	Ja	Nej		
Anledning yrkande om inhämtning av yttrande	Klassificering som KMV ⁵⁹	Mindre stränga krav gälla	Kvalitetsfaktor bättre än MKN ⁶⁰ utvisar	GEP ⁶¹ inte omfatta vissa kvalitetskrav
Tillämpade undantag⁶²	Artikel 4(3) RVD	Artikel 4(5) RVD	Artikel 4(7) RVD	Nej
Kritiska mot grunden för klassificering eller normsättning⁶³	Ja	Nej		
Verksamhetsutövarns syn på MKN	MKN ska uppfyllas	Minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan	Uppfyllandet av MKN åvilar inte verksamhetsutövaren	Omprövningen ett verktyg för avveckling eller fortsatt drift.
Avvägning mellan miljökvalitetsnormer och vattenkraft eller andra intressen⁶⁴	Ja	Nej		
Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt⁶⁵	Ja	Nej		

Tabell 1 – Den kvalitativa analysens sju parametrar

⁵⁹ KMV förkortning för kraftigt modifierat vatten.

⁶⁰ MKN förkortning miljökvalitetsnormer.

⁶¹ GEP förkortning god ekologisk potential.

⁶² RVD förkortning för ramvattendirektivet.

⁶³ Anledningen till kritiken noterades i en kommentar till berörd cell i kalkylarket.

⁶⁴ Anledning till att åtgärdsförslag ses som orimliga noterades i en kommentar till berörd cell i kalkylarket.

Vid förändringen av parametrarna så skapades även kategorier, vilket motsvarar alternativen kopplade till de olika parametrarna. Detta baserades dels på verksamhetsutövarnas uttryck i ansökningarna, dels på den kunskap som erhöles genom den EU-rättsliga metoden och studie av doktrin. Det relaterade till aspekter som kunde beskriva verksamhetsutövarnas bild av varför de ansöker om moderna miljövillkor samt intentionen och viljan med ansökan.⁶⁶ Efter detta delades ansökningarna in i de olika kategorierna under varje parameter för att skapa en överblick av omfånget och variationerna i verksamhetsutövarnas tolkningar. Det är dock av vikt att kategoriseringens egenskaper inte går förlorad för att kunna utveckla resonemanget i vissa delar. Villkoren i varje kategori hör till konsekvenser som dessa villkor medför, exempelvis en syn på miljö kvalitetsnormer som innebär att dessa ska uppfyllas kan leda till att hänsyn tas i en högre grad till nödvändiga åtgärder.⁶⁷ Argumentationen och motiveringarna placerades därför i en kommentar till berörd cell i kalkylarket.

Gemensamt bildas en överblick av helheten och frekvensen av den kritik som kan riktas mot Sveriges implementering av ramvattendirektivet. Detta leder till att verksamhetsutövarnas tolkningar och de genomgående trenderna bland dessa kan analyseras. På så sätt kan den kvalitativa analysen användas för att sammankoppla den teoretiska problematiken med en eventuell motsvarighet i praktiken.

1.4.3 Övrigt val av material

För att analysera den svenska implementeringen av ramvattendirektivet med en EU-rättslig metod behöver innehållet i den svenska implementeringen beskrivas. Med bakgrund mot syftet och den första frågeställningen har främst vattenkraftsreformen och dess lagändringar använts. Även övriga delar av miljöbalken med tillhörande förordningar har beskrivits, då främst sådant relaterat till vilka åtgärdskrav som kommer ställas i den nationella omprövningen med bakgrund mot miljö kvalitetsnormer. Bestämmelserna valdes ut genom att först få en förståelse för den nationella omprövningen och hur prövningen kommer ske i

⁶⁵ *Ja* innebär att det får betydelse för åtgärdsförslagen, *nej* innebär att det inte får betydelse för åtgärdsförslagen. Anledningen till hänvisningen till samhällsintresset som vattenkraft utgör noterades och då också om det hänförde sig till nationell, regional eller lokal nytta av vattenkraft.

⁶⁶ Alvesson, M., Sköldberg, K., *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, s.95. För en vidare beskrivning av hur utformningen skedde, se 4.1 *Introduktion*.

⁶⁷ Alvesson, M., Sköldberg, K., *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, s.96.

enskilda fall. Detta inkluderar andra delar av miljöbalken med tillhörande förordningar som har en direkt inverkan på de åtgärdskrav som kommer ställas i den nationella omprövningen. Bestämmelserna som valdes ut genererar inte en komplett bild av miljöbalken, miljöprövning eller den nationella omprövningen, och redogörelsen av detta material är inte analyserande utan beskrivande. Detta för att framställa Sveriges arbete med ramvattendirektivet samt dess implementering, vilket utgör grunden för analysen genom en EU-rättslig metod och en kvalitativ analys av ansökningshandlingarna.

Konflikten mellan vattenkraft och vattenmiljö är väldigt komplex och till stora delar utomrättslig. För att beskriva naturtillståndet i svenska vattenförekomster samt den svenska elförsörjningen har dokument från främst Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten använts. Dessa dokument har ingen normativ tyngd, utan används för att beskriva situationen och underlätta förståelsen av konflikten mellan vattenmiljö och vattenkraft. Även den nationella planen samt andra dokument utformade som vägledning för vattenmyndigheterna har nyttjats. Detta eftersom vattenmyndigheterna har ansvaret för etablerandet av miljökvalitetsnormer och en beskrivning av ovanstående dokument kan ge en inblick i vattenmyndighetens arbete, eftersom det kan få en stor betydelse vid utformningen av miljökvalitetsnormer och implementeringen av ramvattendirektivet.

Kritiken mot Sveriges implementering av ramvattendirektivet har sin utgångspunkt i den EU-rättsliga metoden. För att ge en mer nyanserad bild har dock kritik från andra genom doktrin använts. Användningen av doktrin innefattas inte inom den EU-rättsliga metoden utan ämnar snarare beskriva vilken typ av kritik som har riktats mot vattenkraftsreformen och den svenska vattenförvaltningen. Den del där doktrin används utgör således en kritisk diskussion i förhållande till definieringen av ramvattendirektivets skyldigheter och undantag.

1.5 Begrepp och terminologi

Nedan så utvecklas ett antal begrepp som framkommer i examensarbetet. Det är dels sådana begrepp som behöver förtydligas då dessa kan motsvara flera olika typer av definitioner, dels ett antal begrepp som avser att tydliggöra kontexten för examensarbetet. Vissa begrepp avser

även att utgöra samlingsbegrepp för ett flertal aspekter. Detta främst för att undvika omfattande förklaringar av olika begrepp under framställningen av examensarbetet.

EU-rätt

Rättskällor härstammande från Europeiska unionens institutioner samt tillämpningen och tolkningen av dessa rättskällor.

Den nationella planen

Begreppet motsvarar kapitel 2 samt bilagorna 2, 3 och 4 i *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*.⁶⁸

Den nationella omprövningen

Den omprövning av vattenkraftanläggningarnas tillstånd som sker vid inlämnandet av en ansökan avseende moderna miljövillkor. Med detta åsyftas samtliga omprövningar som helhet.

Fiskpassagelösning

En fiskpassagelösning kan både syfta till säkerställandet av ned- och uppströmspassage. Påverkan från vattenkraften är mest problematisk för uppströmspassage, då vattenkraftverk oftast utgör ett partiellt vandringshinder nedströms men definitivt vandringshinder uppströms.⁶⁹ Inom ramen för examensarbetet kommer därav fokus riktas mot uppströmspassage och fiskvägar. Det finns dessutom olika typer av naturliga fiskvägar som omlöp eller inlöp, och även olika typer av tekniska fiskvägar som slitränna, denlränna, bassängtrappor med mera. Inom ramen för examensarbetet så kommer samtliga anordningar med syftet att möjliggöra uppströms vandring för fiskarter att benämnas som en fiskpassagelösning.⁷⁰

⁶⁸ Se *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft* och Regeringsbeslut M2019/01769, *Nationell plan för moderna miljövillkor*.

⁶⁹ Se Lindblom, E., Holmgren, K., Det svenska miljöinstitutet, *Den småskaliga vattenkraftens påverkan och samhällsnytta – en syntesstudie*, s.22.

⁷⁰ För en genomgående beskrivning av assisterande åtgärder för fiskvandring, se *Vattenkraftverk och dammar*, Havs- och vattenmyndigheten, <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/miljo--och-skyddsatgarder/vagledning-for-fisk--och-faunapassager/utformning-av-passagelosningar.html> och Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten.

Konnektivitet

Möjligheten för fisk och annan fauna att passera förbi en vattenkraftsanläggning. Detta relaterar främst till fiskarter som är i behov av vandring för att slutföra sin levnadscykel.

Minimitappning

Strömmande vatten passerar en vattenkraftsanläggning antingen genom vattenkraftsanläggningen eller förbi denna. Minimitappning relaterar till att vattenverksamhet i tillståndet kan föreskrivas ett krav på att låta en viss mängd passera förbi vattenkraftsanläggningen utan att nyttjas för vattenkraftsproduktion, oftast för att säkerställa tillräckligt med vatten för nedströms liggande habitat och biologisk mångfald. Den del av vattnets flöde som inte passerar genom vattenkraftsanläggningen definieras i examensarbetet som minimitappning.

Vattenkraftsanläggning

Vattenkraftverk eller regleringsdamm, eller båda två om det ses som samma vattenkraftsanläggning inom ramen för 11 kap. 6 § (1998:808) miljöbalken.

Vattenförvaltning

Med vattenförvaltning avses det arbete som vattenmyndigheterna bedriver för att bevara, skydda samt förbättra vattenstatusen i svenska vattenförekomster. Detta främst genom arbetet med etablerandet av miljökvalitetsnormer. I detta inkluderas dock även åtgärdsförslag som ska framtas av länsstyrelsen som ger miljökvalitetsnormer dess konkreta innehåll.

Vattenkraftsreformen

Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö* och de lagförslag samt motiveringar som följer därav. Syftar till de förändringar som den nationella omprövningen och den nationella planen gav upphov till samt de målsättningar som avses att uppnås genom dessa förändringar.

1.6 Disposition

Kapitel 2 ger en översikt och beskrivning av vattenkraften, vilket inkluderar dess betydelse för Sveriges elförsörjning och dess negativa påverkan på vattenmiljön. Utöver detta ges en översiktlig beskrivning av vad uteblivna miljöanpassningsåtgärder kan generera för

konsekvenser, vilka miljöanpassningsåtgärder som krävs med bakgrund mot vattenmiljöns behov samt vilka konsekvenser dessa åtgärder kan medföra för vattenkraftsproduktionen. Syftet är att ge läsaren en inblick i situationen ur ett annat perspektiv än det juridiska, vilket underlättar förståelsen av analysen samt slutsatserna. Kapitel 3 behandlar ramvattendirektivet och implementeringen av direktivet i svensk rätt. Under detta kapitel behandlas även kritik som har riktats mot den svenska implementeringen av ramvattendirektivet och den kritik som kan riktas mot detta med en EU-rättslig metod. I kapitel 4 analyseras ansökningarna om moderna miljövillkor med bakgrund mot det som framkommer under kapitel 3, med fokus på verksamhetsutövarnas tolkning av miljökvalitetsnormer. Här behandlas även, ur en praktisk kontext, hur väl verksamhetsutövarnas tolkning av miljökvalitetsnormer överensstämmer med de skyldigheter och undantag som följer av ramvattendirektivet med bakgrund mot en EU-rättslig metod. I kapitel 5 redogörs för de slutsatser som kan dras från examensarbetet med bakgrund mot dess frågeställningar. Här sker även en avslutande diskussion.

2 Vattenkraftens samhällsgärning och negativa påverkan

2.1 Vattenkraftens betydelse för den svenska elförsörjningen och hållbar utveckling

Vattenkraft bygger på att man nyttjar vattnets lägesenergi och omvandlar detta till elektricitet. Principen om kraftutvinning med hjälp av strömmande vatten dateras långt tillbaka. Innan elektricitet producerades användes kraften exempelvis vid malning av säd för mjöl, gruvnäring och järnproduktion, för att nämna ett fåtal användningsområden.⁷¹ Detta innebär även att vattenkraften är en förnybar energikälla då kraftutvinningen endast sker genom nyttjandet av strömmande vatten. Det är även den enskilt största energikällan i Sverige.⁷² Under år 2020 stod vattenkraften för 45% av den totala elproduktionen i Sverige, och denna andel har sedan år 2000 varierat mellan 33% och 48%.⁷³

Utöver detta har vattenkraften en stor betydelse för balansen i elsystemet på grund av dess reglerbidrag. Elsystemet bygger på att det alltid finns en balans mellan utbud och efterfrågan på el, vilket innebär att lika mycket el som produceras måste konsumeras. Sol- och vindkraft som är mer väderberoende än vattenkraft blir osäkra vid högre efterfrågan. Samtidigt genererar dessa produktionssätt fossilfri el, och utbyggnaden av sol- och vindkraft är ett led i arbetet med att uppnåendet av Sveriges klimatmål. För att nå Sveriges klimatmål om 100% förnybar energiproduktion till år 2040 krävs 100–120 TWh ny förnybar elproduktion till år 2045, delvis med bakgrund mot en prognosticerad ökad elanvändning.⁷⁴ I relation till detta kan nämnas att vattenkraften står för ungefär 72 TWh.⁷⁵ För få reglerbara resurser kan bidra till höga elpriser, fossilbaserad elproduktion som bidrar till större utsläpp av växthusgaser samt anpassning av elanvändningen på konsumentnivå. En konsekvens kan bli ofrivillig

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten, Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten s.9.

⁷² Se *Bilaga 2 – Elproduktion år 2000 – 2022* och *Vattenkraft*, Statens energimyndighet, <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vattenkraft/>.

⁷³ *Energiläget – en översikt*, Statens energimyndighet, s.6–7 och *Bilaga 2 – Elproduktion år 2000 – 2021*

⁷⁴ ER 2018:16, Statens energimyndighet, s.18–19, ER 2019:06, Statens energimyndighet, s.66–68. och prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft* s.62–63.

⁷⁵ *Energiläget – en översikt*, Statens energimyndighet s.4. och *Bilaga 2 – Elproduktion år 2000 – 2021*

bortkoppling från elnätet, vilket kan lämna enskilda utan el.⁷⁶ Vattenkraften och dess reglerförmåga är därav av stor betydelse, då en jämvikt mellan produktion och användning kan upprätthållas. Detta till följd av vattenkraftens möjlighet att lagra vatten och styra hur mycket el som produceras.⁷⁷ Då det saknas alternativ till reglerbidrag från annan typ av förnybar elproduktion är det av vikt att vattenkraften värnas.⁷⁸

2.2 Vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön

För att nyttja vatten på det sätt som vattenkraften gör behöver vattenförekomster exploateras genom anläggandet av vattenkraftsanläggningar. Detta ger upphov till fysiska förändringar som kan påverka de ekologiska förhållandena i vattenförekomsten. Det förändrar hydrologin, vilket innefattar vattnets flödesmönster och vattennivåer. Denna påverkan på hydrologi kan leda till att andra vattenförekomster nedströms kraftverket torrläggs och påverkar akvatiska habitat och ekosystem negativt. Vattenkraftverk är ofta i behov av torrfårar som en skyddsåtgärd vid eventuellt dammhaveri, vilket också ger upphov till torrlagda delar av tidigare strömmande vatten.⁷⁹

Vattenkraft ger även upphov till fysiska förändringar av vattenförekomster och sjöar, vilket kan orsaka barriäreffekter. Fiskarter som är i behov av vandring för att slutföra sin levnadscykel kan påverkas negativt av att det skapas barriärer i vattenförekomsterna som hindrar en sådan vandring.⁸⁰ Det finns ett stort antal fiskarter i svenska vattenförekomster som är i behov av vandring då fisken byter vattenmiljö under sin levnadscykel. Ål förlyttar sig efter födseln i havet uppströms och lever sedan hela sitt liv i sötvatten. När det är dags för ålen att reproduceras simmar den tillbaka från sötvatten till havet.⁸¹ Laxartade fiskar som lax och öring har en omvänd livscykel, där reproduceringen sker i sötvatten och levnadstiden spenderas i saltvatten.⁸² Hela fem arter betraktas som långvandrande, vilket innebär att fisken under sin levnadstid vandrar till eller från havet. Vandring sker dock även bland fiskarter som

⁷⁶ ER 2019:06, s.10–11.

⁷⁷ Rapport 2014:14, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten, s.14.

⁷⁸ ER 2019:06, Statens energimyndighet, s.11.

⁷⁹ Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, s.25–26, 31.

⁸⁰ Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, s.25. Se även Lindblom, E., Holmgren, K., Det svenska miljöinstitutet, *Den småskaliga vattenkraftens påverkan och samhällsnytta – en syntesstudie*, s.22.

⁸¹ Rapport 2013:11, Havs- och vattenmyndigheten, s.19.

⁸² Rapport 2013:11, Havs- och vattenmyndigheten, s.24–25.

endast lever i sötvatten. Totalt sett har 32 fiskarter ett behov av vandringsmöjligheter.⁸³ Att säkerställa vandring för dessa fiskarter är nödvändigt för biologisk mångfald och för att skydda samt bevara dessa fiskarter. Om konnektivitet inte säkerställs riskerar det att förändra mängden fisk och dess habitat, vilket kan ge upphov till konsekvenser för ekosystemen som helhet och den biologiska mångfalden.⁸⁴ Detta resulterar inte endast i lokala effekter vid vattenkraftsanläggningen, utan även konsekvenser för vattensystem på en mer överhängande nivå.⁸⁵ Effekterna är dessutom ofta kumulativa och en sämre vattenstatus orsakat av en enskild vattenkraftsanläggning kan ge upphov till eskalerande konsekvenser, vilket riskerar att försämra situationen ytterligare. Dessa effekter är dessutom svåra att överskåda. Exempelvis kan effekter på fiskarter i små vattenförekomster uppströms mynningen till havet få effekter på fiskarternas förekomst i havet till följd av förändringen i reproduktionsförutsättningar.⁸⁶

2.3 Åtgärder för att hantera vattenkraftens negativa påverkan

Hantering av vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön utgör en viktig del i arbetet med Sveriges miljömål *Levande sjöar och vattendrag* samt *Ett rikt växt- och djurliv*. Biologisk mångfald hotas av vattenkraften, vilket resulterar i en risk att denna förloras.⁸⁷ För att hantera vattenkraftens negativa påverkan så behöver olika typer av fiskpassagelösningar etableras som möjliggör vandring förbi vattenkraftsanläggningen.⁸⁸ För att hantera påverkan på hydrologi är det troligen nödvändigt säkerställa en minimitappning, vilket innebär att en viss del passerar förbi vattenkraftsanläggningen utan att nyttjas för vattenkraftproduktion.⁸⁹ Detta kommer dock påverka vattenkraftsanläggningens potential att producera el. Mot detta kan även ställas Sveriges miljömål om hållbar utveckling, där vattenkraft har en central roll i

⁸³ Rapport 2013:11, Havs- och vattenmyndigheten, s.31.

⁸⁴ Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten, s.9–10.

⁸⁵ Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, s.21–22.

⁸⁶ Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, s.6., Lindblom, E., Holmgren, K., Det svenska miljöinstitutet, *Den småskaliga vattenkraftens påverkan och samhällsnytta – en syntesstudie*, s.35. och Havs- och vattenmyndigheten, rapport 2014:14, *Rapport 2014:14, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten*, s.21.

⁸⁷ *Levande sjöar och vattendrag*, Havs- och vattenmyndigheten, <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/> och *Ett rikt växt- och djurliv*, Naturvårdsverket, <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-vaxt--och-djurliv/>.

⁸⁸ Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten, 10–11.

⁸⁹ Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten, s.21.

arbetet med att uppnå nettonollutsläpp till år 2045.⁹⁰ Fiskvägar kräver en viss mängd vatten för att vara funktionsdugliga, och minimitappning innebär att vatten släpps förbi kraftverket för att säkerställa akvatiska habitat och ekosystem nedströms kraftverket. Ju mindre vatten som används till vattenkraftsproduktion, desto mindre el produceras.⁹¹ En ökad minimitappning eller tappning till fiskväg riskerar dessutom att minska vattenkraftens reglerbidrag, och således att på ett betydande sätt inverka negativt på såväl reglerförmågan som balanseringen av elnätet. Detta då mindre vatten lagras för vattenkraftsproduktion.⁹² Vattenkraftens reglerbidrag är beroende av att kunna förändra flöden genom uppdamning av vattenförekomster vilket innebär att en minskad möjlighet till reglering onekligen påverkar reglerbidraget.⁹³ Med detta som bakgrund har en bedömning gjorts av Sveriges vattenkraftverk och dessa har delats in i tre olika klasser relaterat till dess betydelse för elproduktionen.⁹⁴

Hur denna avvägning ska göras i de enskilda fallen och relationen till ramvattendirektivet och dess implementering utvecklas vidare nedan. Slutligen kan dock under detta kapitel konstateras att vattenkraften har en stor betydelse för Sveriges elproduktion, men samtidigt en negativ påverkan på vattenmiljön. Åtgärder kommer behöva vidtas, men dessa åtgärder kan resultera i en negativ påverkan på vattenkraftsanläggningarnas potential att producera el vilket onekligen riskerar att leda till en negativ inverkan på Sveriges elförsörjning som helhet.

⁹⁰ *Begränsad klimatpåverkan*, Naturvårdsverket, <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>.

⁹¹ Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten, s.10–11, 21.

⁹² ER 2016:11, s.31.

⁹³ Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, s.27–28.

⁹⁴ ER 2016:11, s.31-32.

3 Vattenkraftsreformen och ramvattendirektivet

3.1 Ramvattendirektivet

3.1.1 Ramvattendirektivets övergripande syfte och målsättning

Den Europeiska unionen (EU) ska verka för en hållbar utveckling. I detta syfte ska en hög miljöskyddsnivå etableras och en bättre miljö säkerställas inom unionen, vilket ska integreras i unionens politik. Det ska bygga på en välavvägd ekonomisk tillväxt, med främjande av vetenskapliga och tekniska framsteg.⁹⁵ Ramvattendirektivet baseras på avdelning XX i FEUF.⁹⁶ Det anges exempelvis att miljön ska bevaras, skyddas och förbättras och att åtgärder vidtas för att hantera miljöproblem och bekämpa klimatförändring.⁹⁷ En hög skyddsnivå ska säkerställas, förebyggande åtgärder ska vidtas och miljöförstöring ska förhindras vid källan. Vidare ska även försiktighetsprincipen beaktas.⁹⁸ Det är också av vikt att beakta miljöförhållandena i unionens olika regioner och att en ekonomisk och balanserad utveckling tillförsäkras. Även huruvida vidtagandet av åtgärder genererar fördelar eller kostnader ska beaktas.⁹⁹

Om man ser till ramvattendirektivet specifikt inleds det med en beskrivning av hur vatten inte är *“...vilken vara som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.”*¹⁰⁰ Direktivet syftar till att förbättra, skydda och hindra försämringar av statusen hos akvatiska ekosystem samt de terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av de akvatiska ekosystemen.¹⁰¹ Medlemsstaterna ska genom sitt arbete med implementeringen av ramvattendirektivet uppfylla ett övergripande mål om god status i samtliga unionens vattenförekomster.¹⁰² Vilka åtgärder som behöver vidtas är upp till medlemsstaterna att avgöra, men som utvecklas nedan så är det inom ramen för ett systematiskt arbetssätt som ska säkerställa att målet om en god vattenstatus uppnås.

⁹⁵ Artikel 3(3) EUF och artikel 11 FEUF.

⁹⁶ Artikel 191–192 FEUF.

⁹⁷ Artikel 191(1) FEUF.

⁹⁸ Artikel 191(2) FEUF.

⁹⁹ Artikel 191(3) FEUF.

¹⁰⁰ Skäl (1) ramvattendirektivet.

¹⁰¹ Artikel 1(a) ramvattendirektivet.

¹⁰² Skäl (25) ramvattendirektivet.

3.1.2 Indelning av vattenförekomster och statusklassning – grunden för miljömål

Medlemsstaterna ska analysera samtliga vattenförekomster, dess karakteristika och beskriva vilken typ av mänsklig påverkan som medför påfrestningar på vattenmiljön.¹⁰³

Vattenförekomsterna delas som antingen flod, sjö, vatten i övergångszon eller kustvatten.

Möjligheten finns dock även att klassificera vattenförekomsten som konstgjord eller kraftigt modifierad. Det ska relatera till någon typ av mänsklig påverkan vattenförekomsten utsätts för,¹⁰⁴ och om den fysiska karaktären väsentligen förändrats genom mänsklig verksamhet kan medlemsstaten definiera vattenförekomsten som kraftigt modifierad.¹⁰⁵ Detta inkluderar uppskattning och identifiering av bland annat betydande flödesförändring, avledning av vatten samt andra betydande effekter från vattenkraften.¹⁰⁶ Det kan ha betydelse om åtgärder nödvändiga för att förbättra vattenföringen och säkerställandet av att tillräckligt mycket vatten passerar förbi vattenkraftsanläggningen medför en betydande negativ inverkan på vattenlagring för kraftproduktion, vattenreglering eller av andra aspekter av vattenkraftsproduktion.¹⁰⁷ För att en vattenförekomst ska få klassificeras som kraftigt modifierad krävs dock att vattenkraftens samhällsnytta på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.¹⁰⁸ Gällande vattenkraftens påverkan är det främst den ekologiska statusen som påverkas negativt.¹⁰⁹ Om klassificering som kraftigt modifierad sker ska den ekologiska potentialen fastställas, medan övriga klassificeringar som motsvarar naturliga vattenförekomster ska förses med en ekologisk status.¹¹⁰

Oavsett klassificering ska vattenförekomstens ekologiska status etableras, vilket sker genom bedömningen av kvalitetsfaktorer. Dessa kvalitetsfaktorer följer av bilaga V ramvattendirektivet och faller alltid inom en av tre underkategorier; *biologiska faktorer*, *hydromorfologiska faktorer* samt *kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer*. Som redogjorts för ovan har vattenkraft ofta en negativ påverkan på hydrologi och habitat för fiskarter, främst

¹⁰³ Artikel 5 ramvattendirektivet.

¹⁰⁴ Artikel 2(1), 2(4), 2(5), 2(6), 2(7), 2(8), 2(9), 2(10), Bilaga II(1.1(i)) och bilaga II(1.4) ramvattendirektivet.

¹⁰⁵ Artikel 2(8) och artikel 2(9) ramvattendirektivet.

¹⁰⁶ Bilaga II(1.4) ramvattendirektivet.

¹⁰⁷ Möjligheten att uppnå en god status kan inverka på klassificeringen. Se artikel 4.3(a) och bilaga II(1.5) ramvattendirektivet.

¹⁰⁸ Bilaga II och artikel 4(3) ramvattendirektivet.

¹⁰⁹ Begreppet god vattenstatus inkluderar dock även god grundvattenstatus och god ytvattenstatus. God ytvattenstatus kräver att god ekologisk status och god kemisk status föreligger. Se artikel 2(17), 2(18), 2(19) och 2(20) ramvattendirektivet.

¹¹⁰ Bilaga II(1.3(ii)) och bilaga V(1.1) ramvattendirektivet.

genom bristande konnektivitet och förändrad vattenföring förbi vattenkraftsanläggningen.¹¹¹ Exempelvis förekomsten av fiskarter och hur mycket vatten som kan passera förbi en vattenkraftsanläggning på ett naturliknande sätt motsvaras av kvalitetsfaktorer som relaterar till dessa förhållanden.¹¹² Statusen av kvalitetsfaktorer etableras genom att bedöma skillnaden mellan ett av människan opåverkat förhållande och det förhållande som nu råder. Detta kan jämföras med en situation då en vattenkraftsanläggning inte etablerats på platsen.¹¹³ Hur dessa kvalitetsfaktorer bedöms avgör sedan vilken *ekologisk status* en ytvattenförekomst har.¹¹⁴ Exempelvis tillåter god ekologisk status att det finns *lätta förändringar* i fiskfaunan vilket relaterar till de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna som exempelvis flodens kontinuitet. I detta inkluderas möjligheten för vandringsbenägna fiskarter att passera förbi vattenkraftsanläggningen, och endast små begränsningar får föreligga i detta.¹¹⁵

Gällande kraftigt modifierade vattenförekomster ska fortfarande en bedömning av ett opåverkat förhållande fastställas, då med hänsyn till påverkan från vattenkraften.¹¹⁶ Det krävs att åtgärder vidtas så förhållandena befinner sig så nära ett ekologiskt oförändrat tillstånd som möjligt. Detta särskilt i fråga om vandringsbenägna fiskarter och möjligheten till vandring för dessa. Exempelvis om en vattenkraftsanläggning påverkar kvalitetsfaktorer relaterade till hydrologi genom dämning av vattnet kan kvalitetsfaktorer relaterade till konnektivitet och vandringsmöjligheter för fisk inte bedömas som lägre än goda för att god ekologisk potential ska föreligga.¹¹⁷ Gällande såväl ekologisk status som ekologisk potential så är kvalitetsfaktorn med sämst status avgörande för bedömningen.¹¹⁸ Klassificering som kraftigt

¹¹¹ 2.2 *Samhällets negativa påverkan på vattenmiljön.*

¹¹² Exempelvis innehåller biologiska kvalitetsfaktorer bland annat *Sammansättning, förekomst och ålderstruktur hos fiskfaunan*, hydromorfologiska faktorer *kvantitet och dynamik av vattenflöde och flodens kontinuitet*. Se bilaga II(1.3(i)) och bilaga V(1.1) ramvattendirektivet.

¹¹³ Se definition av *god ekologisk status*: "*Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer uppvisar små av mänsklig verksamhet framkallade störningar, men avviker endast i liten omfattning från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden.*" Bilaga V(1.2) ramvattendirektivet.

¹¹⁴ Artikel 2(18), 2(19), 2(21) och 2(22) ramvattendirektivet. Ytvattenförekomsten ska delas in i en av fem klasser av ekologisk status eller ekologisk potential; *oitillfredsställande, dålig, måttlig, god* eller *hög*. Se bilaga V(1.2) ramvattendirektivet.

¹¹⁵ Bilaga V(1.2.1) ramvattendirektivet.

¹¹⁶ Det förutsätter att biologiska kvalitetsfaktorer, så långt som det är möjligt, återspeglar de krav som gäller för en naturlig vattenförekomst, bilaga II(1.3(ii)) ramvattendirektivet. God ekologisk potential föreligger när det endast är lätta förändringar från detta förhållande, se Bilaga V(1.2.5) ramvattendirektivet.

¹¹⁷ Bilaga V(1.2.5) ramvattendirektivet.

¹¹⁸ Detta gäller dock endast relaterat till biologiska kvalitetsfaktorer eller fysikalisk-kemiska. Eftersom konnektivitet är en stödfaktor till biologiska kvalitetsfaktorer som fisk kan det dock antas att en konnektivitet

modifierat vatten frigör alltså inte medlemsstaterna från skyldigheten att förbättra ytvattenstatus i alla vattenförekomster, och gällande kvalitetsfaktorer som inte behöver påverkas av vattenkraften för att elproduktion ska kunna säkerställas ska uppnå god ekologisk status.

3.1.3 Miljömål och skyldigheten att uppnå god status

Målsättningen är att samtliga ytvattenförekomster inom EU ska uppnå god status, och vilken ekologisk status eller potential vattenförekomster befinner sig i avgör vilka åtgärder och kvalitetskrav som krävs. I detta syfte sätts miljömål upp.¹¹⁹ Försämring av vattenförekomster ska förhindras och dessutom skyddas, förbättras samt återställas till en god ytvattenstatus. Om den ekologiska statusen eller potentialen är sämre än god ska alla åtgärder vidtas som krävs för att förbättra och återställa vattenförekomsten.¹²⁰ Som ett led i arbetet med detta ska medlemsstaterna utforma åtgärdsprogram. Dessa ska föras med förslag på åtgärder som krävs för att äventyrande av kraven enligt artikel 4 ramvattendirektivet inte sker.¹²¹ Därefter ska medlemsstaterna övervaka vilken klass en vattenförekomst befinner sig i samt om de åtgärder som krävs har vidtagits.¹²² Det framgår av ramvattendirektivets preambel att kraftigt modifierade vattenförekomster kan vara föremål för mindre stränga miljömål. Alla genomförbara åtgärder ska dock vidtas för att förhindra ytterligare försämring.¹²³ Skälen till klassificering som konstgjord eller kraftigt modifierad ska omnämnas i förvaltningsplanen och ses över vid slutet av varje förvaltningscykel.¹²⁴

Ramvattendirektivets tolkning och tillämpning har utvecklats genom EUD:s praxis.

Ramvattendirektivet är bindande sett till det resultat som ska uppnås, vilket medför en viss frihet i förhållande till valet av åtgärder vid implementeringen av direktivet. Det krävs dock att åtgärderna resulterar i en effektiv implementering som säkerställer att direktivet tillämpas

som bedöms lägre än god bidrar till en bedömning av fisk som lägre än god. Se bilaga V(1.4.2(i)) och bilaga V(1.4.2(ii)) ramvattendirektivet.

¹¹⁹ Artikel 2(18), 2(34) och artikel 4 ramvattendirektivet.

¹²⁰ Artikel 4(1)(a)(i) och artikel 4(1)(a)(ii) ramvattendirektivet.

¹²¹ Artikel 11(3)(c) ramvattendirektivet.

¹²² Artikel 11(1) ramvattendirektivet.

¹²³ Skäl (31) ramvattendirektivet.

¹²⁴ Artikel 4(3) och artikel 13 ramvattendirektivet.

fullt ut.¹²⁵ Detta innebär dock inte utrymme för tolkning av skyldigheten att uppnå ramvattendirektivets målsättning.¹²⁶ Ramvattendirektivet pekar ut ett antal åtgärder som måste vidtas inom en viss tidsram, vilket onekligen innefattar etablerandet av ett miljöskydd. Detta ska ske genom de detaljerade skyldigheter som åläggs medlemsstaterna i ramvattendirektivet, vilket innefattar klassificering av vattenförekomster och bedömning av kvalitetsfaktorer.¹²⁷ Att medlemsstaterna uppnår målsättningen om god status i alla unionens vattenförekomster är således viktigare än vägen dit och åtgärder som motverkar detta mål ska undvikas.¹²⁸

Genom *Weser* besvarades två principiellt viktiga frågor.¹²⁹ Den första frågan angick om ett projekt som riskerar att försämra eller äventyra uppnåendet av god ytvattenstatus eller god ekologisk potential ska nekas tillstånd,¹³⁰ och den andra frågan när en försämring av ytvattenstatus inträffar.¹³¹ Det fastställs att ett tillstånd inte får lämnas om projektet tillståndet avser riskerar att försämra ytvattenstatusen eller äventyra uppnåendet av god ytvattenstatus.¹³² Detta då god status är det slutliga målet och ska tillförsäkras alla vattenförekomster genom miljömålen fastställda enligt artikel 4.¹³³ Skyldigheterna ska inte tolkas som målsättningar, utan försämring och äventyrande av god ytvattenstatus ska förhindras. Denna skyldighet inträder direkt när den ekologiska statusen för en vattenförekomst har etablerats,¹³⁴ och är sedan bindande i ”...*varje skede av genomförandet*”.¹³⁵ EUD delar generaladvokat Jääskinens bild av ovanstående. Jääskininen trycker på det faktum att skyldigheterna enligt artikel 4 inträder sent i ramvattendirektivets process. Ytvattenförekomster har redan då klassificerats och statusklassen bedömts, och bestämmandet av miljömålen ska etableras för att uppnå god status. Att skyldigheterna är bindande förpliktelser för medlemsstaterna är den enda tolkning av ordalydelsen som är

¹²⁵ C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* p.34–35, 47–49. Se även C-6/04 *Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland*, p.21.

¹²⁶ C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* p.42–43. Se även C-60/01, *Kommissionen mot Frankrike*, p.27.

¹²⁷ C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* p.41, 63–64.

¹²⁸ C-32/05 *Kommissionen mot Luxemburg* p.41, 63–64.

¹²⁹ C-461/13 *Weser*.

¹³⁰ C-461/13 *Weser* p.29.

¹³¹ C-461/13 *Weser* p.52.

¹³² C-461/13 *Weser* p.51.

¹³³ C-461/13 *Weser* p.35, 37–39.

¹³⁴ C-461/13 *Weser* p.43.

¹³⁵ C-461/13 *Weser* p.50.

förenlig med ramvattendirektivet.¹³⁶ Utöver detta menar Jääskinen att en effektiv implementering förutsätter vidtagandet av konkreta åtgärder som innebär att negativ påverkan i ljuset av direktivets målsättning undviks. Det är inte endast försämringar som ska förhindras, utan alla typer av störningar.¹³⁷

Vidare konstaterar EUD att ordalydelsen av artikel 4 ramvattendirektivet inte ger stöd för en tolkning där försämring endast inträffar när en ytvattenförekomst bedöms till en sämre statusklass. Om en kvalitetsfaktor enligt bilaga V ramvattendirektivet försämras i sådan grad att den hamnar i en lägre klass innebär det en försämring, och om en kvalitetsfaktor befinner sig i den lägsta klassen är all typ av försämring att anse som otillåten.¹³⁸ Den sämsta av kvalitetsfaktorerna avgör vilken statusklass i en vattenförekomst befinner sig i enligt principen *one-out, all-out*. Det innebär att kvalitetsfaktorerna avgör statusen och inte tvärtom.¹³⁹ Klassernas funktion enligt EUD är snarare att tjäna som ett medel för minimering av medlemsstaternas egna tolkningar och godtycke.¹⁴⁰ EUD och generaladvokat Jääskinen menar att begreppet *försämring* måste gälla försämring av kvalitetsfaktorer för att mest effektivt uppfylla sitt syfte. Om försämring endast innebar försämring mellan klasser skulle detta leda till ett svagare skydd av vattenförekomster. Försämring av kvalitetsfaktorer skulle då tillåtas i vissa fall, och vattenförekomster i den lägsta klassen helt sakna skydd eftersom den ekologiska statusen inte kan bli sämre.¹⁴¹ Om däremot en försämring inom klasser inte tillåts kan alla förändringar som eventuellt förhindrar uppnåendet av god ytvattenstatus undvikas.¹⁴² Tyskland framför i målet att endast *allvarliga försämringar* kan anses utgöra en sådan försämring av ytvattenstatus som avses i ramvattendirektivet. EUD avvisar en sådan tolkning, och menar att detta grundar sig i en tro på att negativa konsekvenser för vattenförekomster och vattenrelaterade ekonomiska intressen ska vägas mot varandra. Detta saknar dock stöd i ordalydelsen av artikel 4(1) ramvattendirektivet.¹⁴³

¹³⁶ C-461/13 *Weser* p.31 och förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i C-461/13 *Weser* p.57–58.

¹³⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i C-461/13 *Weser* p.59.

¹³⁸ C-461/13 *Weser* p.69.

¹³⁹ C-461/13 *Weser* p.55–59.

¹⁴⁰ C-461/13 *Weser* p.61.

¹⁴¹ C-461/13 *Weser* p.62–63, 65.

¹⁴² C-461/13 *Weser* p.66. och förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i C-461/13 p.105.

¹⁴³ C-461/13 *Weser* p.68.

Även om det centrala i domen relaterar till försämringsförbudet är även tolkningen av begreppet *äventyrande* relevant. Som ovan konstaterat klargörs att såväl försämring av ytvattenstatus som äventyrande av möjligheten att uppnå ramvattendirektivets mål inte får äga rum. Generaladvokat Jääskinen uttrycker att skyldigheterna inte bara gäller förhindrandet av försämring, utan också att främjandet av förbättring. Medlemsstaterna ska se till att ramvattendirektivets bestämmelser implementeras effektivt. Det enda sättet att undvika försämring eller äventyrande är att vidta åtgärder ägnade åt att undvika sådan försämring eller störning hos akvatiska ekosystemen som kan degradera ytvattnets status.¹⁴⁴ Med detta som bakgrund kan ett antal slutsatser dras. Om en ytvattenstatus befinner sig i en lägre klass än god ekologisk status behöver den mänskliga verksamheten hanteras så att kvalitetsfaktorer påverkade av denna uppnår god ekologisk status. Huruvida dessa åtgärder i slutändan måste vidtas kan förändras beroende på om undantag från skyldigheten är tillämpliga. Det kan dock konstateras att ingen avvägning mellan ekonomiska intressen eller samhällsnyttan med vattenkraft och vattenmiljön ska göras i detta stadiet.

3.1.4 Mindre stränga krav och undantag från skyldigheten att förhindra försämring och uppnå god status

Eftersom miljömålen är bindande när de etablerats förutsätts att ett undantag är tillämpligt om en verksamhet, trots dess negativa påverkan på vattenmiljön, ska lämnas tillstånd. Det existerar också en möjlighet att vid etablerandet av miljömålen meddela mindre stränga krav än de som krävs för att uppnå god status. Detta får dock inte innebära att god status permanent hindras eller äventyras i en annan vattenförekomst.¹⁴⁵ Ett undantag kan därav inte tillåtas om det resulterar i sämre ekologisk status i ett närliggande vattendrag. Det kan också inledningsvis konstateras ur en systematisk tolkning av ramvattendirektivet att artikel 4(5) och 4(7) utgör regler där alla åtgärder inte behöver vidtas eller en verksamhet, trots dess negativa miljöpåverkan, kan lämnas ett tillstånd. Detta relateras till skyldigheten att uppnå god status, och de situationer där ett undantag från skyldigheten kan göras. Eftersom det rör sig om undantagsregler innebär det att en restriktiv tolkning ska göras. Sett till att avdelning XX i FEUF kan även slutsatsen dras att miljöskyddet är centralt, och att ett undantag ska bygga på försiktighetsprincipen och säkerställa att en hög miljöskyddsnivå etableras. Med

¹⁴⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i C-461/13 *Weser* p.59.

¹⁴⁵ Artikel 4(8) ramvattendirektivet.

bakgrund mot en teleologisk tolkning är det dock även tydligt att undantag kan vara möjliga för att säkerställa förnybar energiproduktion och en hållbar utveckling.

Om en vattenförekomst är påverkad av mänsklig verksamhet i så hög grad att det skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt att uppnå miljömålen, kan medlemsstaten rikta in sig på att uppnå mindre stränga kvalitetskrav.¹⁴⁶ När en vattenförekomst klassificeras som konstgjord eller kraftigt modifierad så kan det vara mer aktuellt med mindre stränga krav, men av direktivets ordalydelse förefaller detta inte vara ett krav.¹⁴⁷ Först och främst behöver den mänskliga verksamhetens betydelse och funktion beaktas. Det som ska bedömas är exempelvis om vattenkraftens miljömässiga och samhällsekonomiska betydelse samt den funktion vattenkraft fyller inte kan tillgodoses på annat sätt som är ett bättre alternativ för miljön utan oproportionerliga kostnader.¹⁴⁸ Vidare krävs att medlemsstaterna säkerställer bästa möjliga ekologiska status med beaktande av den påverkan som verksamheten ger upphov till.¹⁴⁹ Lägre ställda krav får inte heller innebära en fortsatt försämring av vattenförekomstens status, och ska motiveras i förvaltningsplanen.¹⁵⁰ Det som får vara mindre strängt är miljömålen vilka hänför sig till kvalitetsfaktorer. Tröskeln får sänkas men endast gällande enskilda kvalitetsfaktorer, och då mer specifikt de som fortsatt kommer vara föremål för mänsklig påverkan.

Vidare gör en medlemsstat sig inte skyldig till en överträdelse av ramvattendirektivet i de fall som anges i artikel 4(7) ramvattendirektivet. I preambel anges att nya ändringar i fysisk karakteristika kan tillåtas om det är av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt. Det krävs dock att åtgärder tas för att minimera den negativa påverkan på vattenförekomsten.¹⁵¹ Ett undantag är endast möjligt efter en avvägning mellan vattenkraften och dess negativa effekt på ytvattenstatus. Det ska här göras en distinktion mellan vattenkraftens betydelse som ett samhällsintresse som förnybar energikälla och den avvägning som åsyftas. Vattenkraftens samhällsnytta har diskuterats ovan.¹⁵² Avvägningen riktas in på bedömningen av hur samhällsintresset förhåller sig till kravet på en god

¹⁴⁶ Artikel 4(5) ramvattendirektivet.

¹⁴⁷ Se skäl (31), artikel 4(5) och artikel 5(1) ramvattendirektivet.

¹⁴⁸ Artikel 4(5)(a) ramvattendirektivet.

¹⁴⁹ Artikel 4(5)(b) ramvattendirektivet.

¹⁵⁰ Artikel 4(5)(c) ramvattendirektivet.

¹⁵¹ Skäl (32) ramvattendirektivet.

¹⁵² Se 2 *Vattenkraftens samhällsgärning och negativa påverkan – en omöjlig avvägning?*

vattenmiljö. Skälen som lett till sämre status måste utgöra ett samhällsintresse *av större vikt* vilket innebär att fördelarna för miljön och samhället med att uppnå god status inte uppväger fördelarna med de nya förändringarna för hållbar utveckling. Det tidigare måste väga tyngre än det senare.¹⁵³ I en situation där en vattenkraftsanläggning producerar relativt lite el kan det således vara en högre tröskel för att tillåta vattenkraftsanläggningen att fortsatt påverka vattenförekomsten negativt. En situation där god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås eller där försämring inte förhindras och detta relaterar till en vattenkraftsanläggning kan ett undantag medges om samtliga villkor angivna i artikeln är uppfyllda.¹⁵⁴ Medlemsstaten behöver fortfarande vidta alla genomförbara åtgärder för att mildra den negativa konsekvensen,¹⁵⁵ och anledningen till försämringen måste särskilt anges i förvaltningsplanen.¹⁵⁶ Den nytta som vattenkraftsanläggningen medför ska inte heller gå att uppnå på ett sätt som är betydligt bättre för miljön på grund av tekniska skäl eller orimliga kostnader.¹⁵⁷ Detta är således till stor del samma krav som situationer där mindre stränga krav kan meddelas, och då åtgärder kan vidtas utan oproportionerligt dyra konsekvenser utgör det troligen en skyldighet att vidta dessa. Såväl mindre stränga krav som undantag måste dessutom motiveras i förvaltningsplanen, vilket förutsätter en bedömning från ansvarig myndighet.

I *Schwarze Sulm* blev Österrike föremål för en fördragsbrottstalan efter ett tillstånd lämnades till upprättandet av en vattenkraftsanläggning, vilket enligt kommissionen resulterade i en försämring av ytvattenstatus i vattenförekomsten Schwarze Sulm från *hög* till *god*.¹⁵⁸ Österrike menade dock att de tillämpat undantaget i artikel 4(7) ramvattendirektivet.¹⁵⁹ Vidare menade Österrike att ett sådant undantag kunde göras, då förnybara energikällor såsom vattenkraft hänför sig till ett samhällsintresse av större vikt.¹⁶⁰ Kommissionen menade däremot att Österrike endast etablerar en åsikt om att förnybar energi kan vara ett samhällsintresse av större vikt och att det behöver specificeras varför projektet faller under

¹⁵³ Artikel 4(7)(c) ramvattendirektivet.

¹⁵⁴ Artikel 4(7) ramvattendirektivet.

¹⁵⁵ Artikel 4.7(a) ramvattendirektivet.

¹⁵⁶ Artikel 4.7(b) ramvattendirektivet.

¹⁵⁷ Artikel 4.7(d) ramvattendirektivet.

¹⁵⁸ C-346/14 *Schwarze Sulm*.

¹⁵⁹ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.45, 47–48, 52.

¹⁶⁰ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.61.

undantaget i artikel 4(7) ramvattendirektivet.¹⁶¹ Enligt EUD krävdes ett undantag, eftersom förändringen i vattenförekomsten utgjorde en försämring.¹⁶² Medlemsstater har ett skönsmässigt utrymme för att avgöra om ett projekt kan undantas eller inte.¹⁶³ Detta eftersom frågan om förnybar energiproduktion enligt artikel 194 FEUF innehåller en målsättning om att ny förnybar energiproduktion ska utvecklas. Vidare är förnybar energiproduktion av hög prioritet för EU eftersom dessa produktionsätt bidrar till miljöskydd, hållbar utveckling och säkerhet samt diversifiering av elförsörjningen.¹⁶⁴ EUD fastslog att Österrike genomförde en avvägning mellan fördelarna av vattenkraftverket och skadan i form av en försämrad vattenstatus, där avvägningen utvisade att fördelarna överväger nackdelarna. Dessutom har Österrike visat att ett väsentligen bättre alternativ ur miljösynpunkt inte kan ersätta det planerade vattenkraftverket på grund av tekniska skäl eller oproportionerliga kostnader.¹⁶⁵ Den negativa påverkan hanteras även genom fiskpassagelösningar så fria vandringsvägar inte försvinner vid vattenkraftsanläggningen.¹⁶⁶ Detta har inte, som kommissionen ansåg, endast varit en referens till förnybar energi som samhällsintresse av större vikt, utan baserats på en detaljerad och specifik vetenskaplig analys av vattenkraftsanläggningen.¹⁶⁷ Av denna anledning gick EUD på Österrikes linje och menade att projektet föll inom ramen för undantaget.¹⁶⁸

Att ett skönsmässigt utrymme existerar är dock inte samma sak som att avvägningen inte kan ifrågasättas. EUD och generaladvokat Kokotts delar denna uppfattning, och det skönsmässiga utrymmet kan överskridas.¹⁶⁹ Faktum är att EUD pekar på vissa aspekter som kommissionen inte tog upp i fördragsbrotttalalen som eventuellt hade kunnat ifrågasätta Österrikes avvägning.¹⁷⁰ Exempelvis anger EUD att kommissionen inte ifrågasatte analysen i sig och eventuella brister i denna. Inte heller ifrågasattes analysen av vattenkraftverkets pålitlighet, att den förutsedda energiproduktionen är låg i förhållande till dess storlek eller att den ekologiska påverkan som vattenkraftsanläggningen skulle ge upphov till var större än

¹⁶¹ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.67.

¹⁶² C-346/14 *Schwarze Sulm* p.54–55, 63–64.

¹⁶³ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.70.

¹⁶⁴ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.71–73.

¹⁶⁵ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.74, 78.

¹⁶⁶ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.77.

¹⁶⁷ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.80.

¹⁶⁸ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.83.

¹⁶⁹ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.43. och förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i C-346/14 *Schwarze Sulm* p.32.

¹⁷⁰ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.82.

beräknat.¹⁷¹ Om det hade påverkat slutsatsen i domslutet är relativt oklart. Med bakgrund mot ramvattendirektivet, dess syfte och bestämmelser kan ett antal slutsatser trots detta dras från formuleringen i slutet av *Schwarze Sulm*. Den nytta som projektet medför ska ställas mot den skada det resulterar i att tillåta det. Storleken på vattenkraftverket är relativt litet och EUD delar inte kommissionens bild av att detta ska påverka undantagets tillämpning.¹⁷² Det antyder att en isolerad bedömning kring storleken på vattenkraftverket inte ska göras. EUD betonar vikten av diversifiering och säkerhet i elnätet vilket relaterar till vattenkraftens samhällsintresse ur ett regionalt eller lokalt perspektiv. Trots detta får dock ett undantag inte medges om en god vattenstatus överväger samhällsintresset som vattenkraftverket bidrar med.

3.2 Sveriges implementering av ramvattendirektivet och vattenkraftsreformen

3.2.1 Den nationella omprövningen av vattenkraft - en förenklad omprövning

Sverige implementerar ramvattendirektivet genom miljö kvalitetsnormer, vilka etableras i miljöbalkens femte kapitel, vilket utvecklas nedan.¹⁷³ Enligt 11 kap. 27 § (1998:808) miljöbalken (MB) ska de verksamhetsutövare som bedriver tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel säkerställa att verksamheten har moderna miljövillkor. Vad som menas med moderna miljövillkor är emellertid inte etablerat. Av 11 kap. 27 § MB samt vattenkraftsreformen framgår att tillståndet ska ha villkor som beslutats efter prövning enligt miljöbalken. Vidare anges att tillstånd därefter ska “...uppfylla miljöbalkens krav och därigenom de krav som följer av EU:s ramdirektiv för vatten.”¹⁷⁴ Eftersom vattenkraftsreformen syftar till att tydliggöra genomförandet av ramvattendirektivet får det antas att moderna miljövillkor omfattar åtgärder som måste vidtas för att miljö kvalitetsnormer ska uppnås. Eftersom en prövning ska ske enligt miljöbalken blir även miljö kvalitetsnormer direkt relevanta och applicerbara.¹⁷⁵ Ansökningar avseende moderna

¹⁷¹ C-346/14 *Schwarze Sulm* p.82.

¹⁷² C-346/14 *Schwarze Sulm* p.82.

¹⁷³ 3.3.2 *Kravet på god status vid en prövning enligt miljöbalken*.

¹⁷⁴ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.74, 79, 81.

¹⁷⁵ Eftersom mark- och miljödomstolen är förhindrade att lämna tillstånd vid en försämring av vattenstatus eller ett äventyrande av uppnåendet av god vattenstatus så kommer verksamhetsutövare med intentionen att fortsätta

miljövillkor kan nu hanteras genom en särskild omprövningsbestämmelse,¹⁷⁶ vilken återfinns i 24 kap. 10 § MB. Tillståndsmyndigheten ska förses verksamhetens tillstånd med moderna miljövillkor genom att ställa krav nödvändiga för att miljöanpassa verksamheten, vilket ska ske oavsett vad verksamhetsutövaren har yrkat på. Exempelvis kan villkoren förses med krav på en fiskpassagelösning trots att verksamhetsutövaren inte yrkat på detta.¹⁷⁷

Vidare framgår av 11 kap. 28 § MB att en nationell plan ska tas fram. Den nationella planen antogs av regeringen på förslag av ett antal myndigheter.¹⁷⁸ Den nationella planen ska utformas så att den inte äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt miljö kvalitetsnormer samt det som i övrigt gäller för planen enligt 11 kap. 28 § MB.¹⁷⁹ Den nationella planen ska ange en nationell helhetssyn gällande hur vattenkraftsanläggningarna ska förses med moderna miljövillkor.¹⁸⁰ Prövningsgrupper har utformats med bakgrund mot vilket avrinningsområde samt avrinningsdistrikt vattenkraftverket tillhör.¹⁸¹ De vattenkraftsanläggningar som är en del av den nationella planen och därav har en tidpunkt då ansökan ska lämnas in får fortsätta bedriva vattenkraftsproduktionen till dess att prövningen är genomförd.¹⁸² Arbetet med klassificering och kvalitetskrav ska prioriteras på det sätt som krävs för att genomföra planen, och vid enskilda prövningar tas hänsyn till möjligheten att vidta åtgärder för andra vattenverksamheter inom samma, eller i en annan, vattenförekomst.¹⁸³ Det framgår dessutom av vattenkraftsreformen att en bredare prövning ska göras i det enskilda fallet där ett vattenkraftverks regionala och lokala betydelse för energisystemet ska beaktas.¹⁸⁴

driften av ett vattenkraftverk behöva visa att dess påverkan på kvalitetsfaktorerna, med eventuella åtgärdsförslag, inte ger upphov till en vattenstatus som är lägre än god. Se 5 kap. 4 § (1998:808) miljöbalk.

¹⁷⁶ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.74.

¹⁷⁷ Se 24 kap. 10 § (1998:808) miljöbalk med hänvisning till 11 kap. 27 § (1998:808) miljöbalk där *moderna miljövillkor* etableras. Se även prop 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.114.

¹⁷⁸ Kapitel 2 och bilaga 2–4 antogs av regeringen och utgör nu den nationella planen. Se Regeringsbeslut M2019/01769, *Nationell plan för moderna miljövillkor* och *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*.

¹⁷⁹ 24 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter. Det som åsyftas är att säkerställa "...största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel." vilket framgår av 11 kap. 28 § (1998:808) miljöbalk.

¹⁸⁰ *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*, s.8. och prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.75.

¹⁸¹ Se 39 § och bilaga 1 förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹⁸² 11 kap 27 § 2 st. 2 p. (1998:808) miljöbalk.

¹⁸³ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.93–94.

¹⁸⁴ Det ska leda till att prövningarna kan ske samordnat och processekonomiskt, och att största möjliga nytta för vattenmiljö och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel tillförsäkras, se prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.75. och 27 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

Tidsplaneringen och indelningen i provningsgrupper ska säkerställa att dessa hänsynstaganden görs i de enskilda provningarna.¹⁸⁵ Målsättningen är att en nationell helhetssyn ska främjas där intresset av en god vattenmiljö och en effektiv tillgång till vattenkraftsel tillförsäkras.¹⁸⁶ Detta ska ske genom en samverkansprocess ledd av länsstyrelsen, där även åtgärdsförslag framtas som krävs för att en god status ska uppnås.¹⁸⁷

3.2.2 Kravet på en god status vid en provning enligt miljöbalken

Det finns fyra olika typer av miljökvalitetsnormer, där gränsvärdesnormer historiskt sett är den enda typen som varit direkt bindande vid tillståndsprocesser.¹⁸⁸ Ramvattendirektivet fastställer att EU:s vattenförekomster vid en viss tidpunkt i framtiden ska ha en viss status, och att nuvarande status inte får försämrats. Detta är bindande eftersom det existerar undantag från skyldigheterna, vilket inte krävs om skyldigheterna inte är bindande.¹⁸⁹ Detta medför dock inte att miljömålen vid dess implementering i Sverige kan ses som gränsvärdesnormer. Att det finns vissa nivåer som kan resultera i en försämring av ytvattenstatus är inte tillräckligt för att den ska försämrats, utan det fordras en ytterligare bedömning och utredning.¹⁹⁰ Däremot är miljömålen i ramvattendirektivet bindande, och måste i svensk rätt anpassas därefter.¹⁹¹ Havs- och vattenmyndigheten delegeras möjligheten att meddela föreskrifter om *hur* miljökvalitetsnormer ska fastställas för att implementera kraven från bilaga V ramvattendirektivet.¹⁹² Etablerandet av miljökvalitetsnormer delegeras dock till vattenmyndigheterna, som ska besluta om kvalitetskrav till grund för miljökvalitetsnormerna.¹⁹³ Vattenmyndigheterna har således ansvaret för att miljökvalitetsnormer etableras som säkerställer att försämring inte sker och att alla

¹⁸⁵ 28 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹⁸⁶ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö* s.84.

¹⁸⁷ 42, 42 a, 42 b §§ förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹⁸⁸ Prop 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*, s.42. och MÖD 2013:12. Förändring av 2 kap. 7 § 2 st. (1998:808) miljöbalk har dock skett, och omfattar nu alla miljökvalitetsnormer. Detta borde medföra att miljömålen enligt ramvattendirektivet ska hanteras på samma sätt som gränsvärdesnormer vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna.

¹⁸⁹ Prop 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*, s.41–42.

¹⁹⁰ Prop 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*, s.42. och MÖD 2013:12.

¹⁹¹ 5 kap 2 § 4 p., 4 § (1998:808) miljöbalken och prop. 2003/04:2 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*, s.22.

¹⁹² 4 kap. 8 § vattenförvaltningsförordning (2004:660).

¹⁹³ 4 kap. 1, 8 b §§ vattenförvaltningsförordning (2004:660).

vattenförekomster uppnår god status inom den utsatta tiden.¹⁹⁴ Miljökvalitetsnormerna ska därför ange statusklassning och miljömål med syftet att beskriva vad som krävs för att en god ekologisk status eller god ekologisk potential ska uppnås.

Kritik från kommissionen föranledde vissa lagändringar genom vattenkraftsreformen. Det var främst två aspekter som kommissionen ifrågasatte, som till stor del påverkade varandra. Vid tillståndsprövning fanns en separation mellan möjligheten för verksamhetsutövare att erhålla tillstånd och medges ett undantag från miljökvalitetsnormerna. Konsekvensen blev att tillståndsmyndigheten inte var bunden av artikel 4(1) ramvattendirektivet, och att försämring samt äventyrande kunde tillåtas vid miljöprövningar. Tillstånd kunde till synes ges oavsett om miljömålen beaktades och oavsett om ett undantag enligt ramvattendirektivet tillämpades.¹⁹⁵ Till följd av detta samt utvecklingen av EUD:s praxis de senaste åren har 5 kap. 4 § MB ändrats.¹⁹⁶ Det följer nu att myndigheter inte får tillåta en åtgärd eller verksamhet att påbörjas eller ändras om detta innebär en sådan störning att möjligheten att uppnå den kvalitet en vattenförekomst ska ha enligt en miljökvalitetsnorm äventyras. Vidare får en försämring av vattenstatusen inte äga rum. Specifikt vid tillstånds- eller omprövning ska villkor och andra bestämmelser beslutas för att undvika ett äventyrande av miljökvalitetsnormerna och ett tillstånd nekas om en försämring inte kan undvikas.¹⁹⁷ Tillräckligt långtgående bestämmelser och villkor för att säkerställa att en försämring eller ett äventyrande inte äger rum måste bestämmas, och alternativet är att neka ett tillstånd.¹⁹⁸ Vidare har begreppet äventyra och hur detta ska tolkas förtydligats. Det framgår nu att äventyra inte innebär *varje försvårande*, utan risktagandet behöver vara av *en sådan dignitet* att risken inte kan accepteras.¹⁹⁹ Vattenkraftsreformen ställer detta mot sådana risker som är hanterliga och kan hanteras inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder. Dessa åtgärder ska säkerställa att uppnåendet av god vattenstatus fortfarande är möjligt och sannolikt.²⁰⁰ Äventyrande innefattar vidare ett moment av *högt spel* eller *chanstagande*, där möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen, eller att risken inte är

¹⁹⁴ 4 kap. 2, 4 §§ vattenförvaltningsförordning (2004:660).

¹⁹⁵ Överträdelse 2007/2239, Europeiska kommissionen, s.5.

¹⁹⁶ Se prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft*, s.69–70, 74.

¹⁹⁷ 5 kap 4 § (1998:808) miljöbalk.

¹⁹⁸ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.194.

¹⁹⁹ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.193, 212.

²⁰⁰ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.193.

acceptabel.²⁰¹ Ett ganska stort utrymme existerar för att tillåta verksamheter eller åtgärder som innebär påfrestningar för arbetet med att förbättra vattenmiljön och uppnå rätt vattenkvalitet.²⁰² För att undvika ett äventyrande så krävs det från myndighetens sida någon typ av analys av förutsättningarna att uppnå rätt vattenkvalitet, annars anses frågan lämnad åt slumpen.²⁰³

Skyldigheterna som ramvattendirektivet medför är ytterst en fråga för myndigheter, som ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs.²⁰⁴ Vattenkraftsreformen medför dock en annan, ytterligare aspekt. Det anges i 11 kap. 27 § MB att *verksamhetsutövaren* ska tillföra moderna miljö villkor till sitt tillstånd. Vid de enskilda omprövningarna kommer miljömålen från ramvattendirektivet oundvikligen bli direkt aktuella för verksamhetsutövaren genom miljö kvalitetsnormer. Till skillnad från det ordinarie tillsynsförfarandet har tillsynsmyndigheten inget utrymme att på eget bevåg bedöma behovet av en omprövning. Verksamhetsutövaren ska nu vid tidpunkten för inlämnandet av ansökan presentera ett underlag som påvisar att vattenkraftverket inte försämrar eller äventyrar uppnåendet av kvalitetskraven i miljö kvalitetsnormer.

3.2.3 Möjligheten till undantag från samt förändring av klassificering och normsättning

Av vattenkraftsreformen framgår klart och tydligt att det existerar ett behov av att tillåta samhällsnyttiga verksamheter som vattenkraftverk. Utrymmet för undantag ska därav ”...utnyttjas fullt ut”.²⁰⁵ Regeringen får genom förordning meddela undantag från ramvattendirektivets krav på god ytvattenstatus, men endast för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller av andra särskilda skäl.²⁰⁶ Möjligheterna till undantag regleras nu i vattenförvaltningsförordningen.²⁰⁷ Vidare har ytterligare möjligheter etablerats till förändring av klassificering eller normsättning. Mark- och miljö domstolen har en skyldighet att inhämta yttrande från vattenmyndigheten i vissa fall där klassificeringen eller normsättningen kan påverka möjligheten att besluta rimliga och ändamålsenliga

²⁰¹ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.193.

²⁰² Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.193.

²⁰³ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.194.

²⁰⁴ 5 kap 3 § (1998:808) miljö balk.

²⁰⁵ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.148–150.

²⁰⁶ 5 kap. 6 § (1998:808) miljö balken.

²⁰⁷ Bestämmelserna motsvarar till stor del ordalydelsen av artikel 4(3), artikel 4(5) och artikel 4(7) ramvattendirektivet. Se 4 kap. förordning (2004:660) vattenförvaltningsförordning.

miljövillkor.²⁰⁸ Inhämtning av yttrande ska ske när utredningen ger anledning att anta att något förhållande av betydelse inte överensstämmer med det som lagts till grund för klassificering eller normsättning. Exempelvis kan en vattenförekomst befinna sig i en annan statusklass eller en specifik kvalitetsfaktor vara felaktig, vilket kan inverka på möjligheten att tillförse verksamheten med ändamålsenliga moderna miljövillkor.²⁰⁹ Om verksamhetsutövare presenterar ett underlag som ger upphov till möjligheten att ifrågasätta klassificeringen eller normsättningen måste mark- och miljödomstolen inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten.

Det framgår av vattenkraftsreformen att denna möjlighet ses som ett *undantag* och därav ska nyttjas fullt ut av vattenmyndigheten. I vattenkraftsreformen görs ingen skillnad mellan undantag enligt artikel 4(7) ramvattendirektivet och möjligheterna till mindre stränga krav enligt artikel 4(5) ramvattendirektivet eller klassificering som kraftigt modifierat vatten enligt artikel 4(3) ramvattendirektivet. Alla tre artiklarna kan utgöra grunden för begäran om inhämtning av yttrande.²¹⁰ Ett yttrande ska också inhämtas innan tillämpningen av ett undantag.²¹¹ Den svenska uppfattningen är att dessa verktyg kan användas vid tillstånds- eller omprövning för samhällsviktig verksamhet som vattenkraft för att generera en möjlighet till modifierade krav från miljökvalitetsnormer. Det framgår inte av lagrummet vad mark- och miljödomstolen ska inkludera i sin begäran eller vad vattenmyndighetens yttrande ska resultera i för konsekvenser. Av vattenkraftsreformen framgår däremot att mark- och miljödomstolen ska inkludera en redogörelse av den bristande överensstämmelse samt skälen för en potentiell ändring.²¹² I vattenkraftsreformen antyds att klassificering och normsättning ska ändras i den omfattning som krävs. Om vattenmyndigheten inte anser att en förändring krävs ska underlaget överlämnas till regeringen för yttrande och potentiellt sett för förändring av klassificering och normsättning.²¹³ Syftet med att regeringens möjlighet till förändring av klassificering eller normsättning anges vara att ”...säkerställ(a) att nödvändiga avvägningar mellan motstående intressen blir gjorda.”²¹⁴

²⁰⁸ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.151. och 22 kap. 13 § (1998:808) miljöbalk.

²⁰⁹ 22 kap. 13 § 1 p. (1998:808) miljöbalk och prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.211.

²¹⁰ Se prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.148–150. Ingen skillnad görs där mellan *undantag* och *lägre ställda krav*.

²¹¹ 22 kap. 13 § 2 p. (1998:808) miljöbalk.

²¹² 22 kap. 13 § 2 st. (1998:808) miljöbalk.

²¹³ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.153, 157. Detta återspeglas nu i vattenförvaltningsförordningen, se 4 kap. 14 § (2004:660) vattenförvaltningsförordning.

²¹⁴ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.157.

Tidigare existerade en båtnadsregel i miljöbalken som hade betydelse vid bedömningen av vilka samhällsintressen som skulle anses väga tillräckligt tungt för att tillåtas, trots en negativ påverkan på vattenmiljön. Båtnadsregeln togs dock bort innan den nationella omprövningen. Borttagandet av båtnadsregeln vållade kritik från olika håll. Exempelvis uttryckte Umeå, Växjö och Vänersborgs tingsrätter att borttagandet, utan ett förtydligande eller en förändring av övriga bestämmelser i 2–4 kap. MB, kommer resultera i en situation där båtnadsregelns syfte inte tillgodoses. Det utgjorde en tydlig anvisning till prövningsmyndigheter hur avvägningen skulle göras ur ett samhällsekonomiskt hänseende.²¹⁵ Enligt vattenkraftsreformen ska dock borttagandet inte ha någon betydelse, då tillämpningen av kvarvarande bestämmelser i miljöbalken motsvarar tillämpningen av båtnadsregeln.²¹⁶

Något som däremot är vägledande inför den nationella omprövningen är riktvärdet om maximalt 1,5 TWh i produktionsförlust. Detta utgör främst ett planeringsmål för berörda myndigheter, då främst vattenmyndigheterna.²¹⁷ Riktvärdet får dock även direkt betydelse i den nationella omprövningen. Åtgärder som riskerar att resultera i ett överskridet riktvärde kan anses utgöra betydande negativ påverkan på vattenkraften, vilket får betydelse vid klassificering som kraftigt modifierat vatten eller meddelandet av mindre stränga krav.²¹⁸ Riktvärdet är fördelat på nationell nivå per huvudavrinningsområde och är baserade på vattenkraftsanläggningarnas betydelse för reglerbidraget.²¹⁹ Betydelsen för reglerbidraget är indelat i tre olika klasser.²²⁰ Vattenkraftsanläggningar i klass ett har ett stort reglerbidrag, och en försämring av detta ska anses utgöra en betydande negativ påverkan. Detsamma gäller betydande påverkan i förhållande till åtgärder som krävs för att uppnå en god ekologisk potential. Det råder en presumtion gällande dessa vattenkraftverksanläggningar att annan reglerkraft inte kan uppnås utan orimliga kostnader på ett mindre ingripande sätt.²²¹ För klass två finns en viss presumtion likt den i klass ett, men det finns ett större behov av att

²¹⁵ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.165–166.

²¹⁶ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.166–167.

²¹⁷ Regeringsbeslut M2019/01769, *Nationell plan för moderna miljövillkor* och *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*.

²¹⁸ *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*, s.13–14.

²¹⁹ *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*, tabell 1 och s.13, 15.

²²⁰ ER 2019:06, Statens energimyndighet, s.66–68., ER 2016:11, s.32–33. och prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft*, s.45 och Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät.

²²¹ ER 2016:11, s.32–33.

undersöka exakt hur stor samhällsnytta som vattenkraftsanläggningen bidrar med.²²² Klass 3 och de vattenkraftsanläggningar som inte befinner sig i någon av de första två klasserna har ett litet bidrag till reglerkraften. Här ska det inte som presumtion ställas lägre krav än miljökvalitetsnormerna kräver.²²³ Det är en vägledning som främst riktar sig till vattenmyndigheterna. Konsekvensen av detta är dock att en bedömning kring olika vattenkraftsanläggningars samhällsnytta har etablerats. Till viss grad motsvarar detta vilken betydelse vattenmyndigheten ska ge vattenkraftsanläggningen vid normsättningen. I kombination med möjligheten att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten är riktvärdet av vikt vid klassificering som kraftigt modifierat vatten, meddelandet av mindre stränga krav eller ett undantag från skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet under den enskilda omprövningen.

3.3 Hur påverkar vattenkraftsreformen Sveriges implementering av ramvattendirektivet?

3.3.1 "A decreased level of ambition" - inledning gällande kritiken mot vattenkraftsreformen

Vattenkraftsreformen har varit föremål för kritik, främst med anledning av de risker som uppstått avseende ramvattendirektivets implementering och i förlängningen den svenska vattenförvaltningen. Johanna Söderasp är en av kritikerna som ifrågasätter huruvida vattenkraftsreformen förbättrar möjligheten till implementering av ramvattendirektivet och en integrerad och adaptiv vattenförvaltning.²²⁴ Söderasp konstaterar dock initialt att vattenkraftsreformen troligen har en rad positiva aspekter. Bland annat har vattenkraftsreformen troligen stor betydelse för möjligheten att hantera vattenkraftsanläggningar inom samma avrinningsområde gemensamt, och på så sätt bättre hantera negativ påverkan på vattenmiljön.²²⁵ Till detta kan tilläggas att tillstånds- och omprövningar initieras där krav härledda från miljökvalitetsnormer aktualiseras. En omprövning av samtliga vattenkraftsanläggningar med äldre tillstånd eller rättigheter

²²² ER 2016:11, s.33.

²²³ ER 2016:11, s.33.

²²⁴ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.89.

²²⁵ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.90.

beräknas ta mellan 200 år och 800 år att genomföra med ordinarie omprövningsmekanism, medan den nationella planen har en tidsrymd på 15 år.²²⁶ Bedömningar av en vattenkraftsanläggnings påverkan på vattenmiljön aktualiseras.

Vid en djupare analys av vattenkraftsreformen synliggörs dock ett antal problemområden. Detta särskilt med bakgrund mot en EU-rättslig metod. Johanna Söderasp tar upp att vattenkraftsreformen och inställningen från riksdag och regering kan resultera i en sänkt ambitionsnivå gällande arbetet med ramvattendirektivet.²²⁷ Detta hänför sig bland annat till att miljö kvalitetsnormer och dess legala status riskerar att försvagas, att tolkningen av *äventyra* inte är direktivkonform samt att borttagandet av båtnadsregelns försvårar avvägningen mellan vattenmiljöförbättrande åtgärder och vattenkraftens positiva samhällsnytta. I framställningen nedan är detta tre centrala aspekter som kommer utvecklas ytterligare. Dessa aspekter har stor betydelse för implementeringen av ramvattendirektivet, särskilt till följd av den nationella omprövningen av vattenkraft.

3.3.2 Miljö kvalitetsnormer och dess legala status försvagas

Ett försvagande av den legala statusen hos miljö kvalitetsnormer kan relateras till den nytillkomna skyldigheten för mark- och miljödomstolen att i vissa fall inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten. Detta avser fall där grunden för klassificering eller normsättning kan ifrågasättas.²²⁸ I 22 kap. 13 § MB finns, som ovan redogjorts för, en skyldighet att inhämta yttrande om detta påverkar möjligheten att döma ut *rimliga och ändamålsenliga miljö villkor*. Visserligen, anger Söderasp, är det positivt att vattenmyndigheten får en möjlighet att lämna sin åsikt i enskilda fall av tillstånds- eller omprövning. Att döma av vattenkraftsreformen är detta dock inte avsikten med lagförslaget. Söderasp menar att införandet av 22 kap. 13 § MB syftar till att undvika åtgärder som kan bli aktuella vid en tillstånds- eller omprövning.²²⁹ Risken för detta ökar till följd av inställningen hos riksdag och regering att

²²⁶ SOU 2014:35 *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*, s.270–271.

²²⁷ “This primarily because the Bill, in certain respects, represents a no-gold-plating approach to WFD implementation in Sweden, in which the level of ambition is decreased rather than increased.” Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.91.

²²⁸ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.92.

²²⁹ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.92–93.

överimplementering ska undvikas.²³⁰ Den legala statusen hos miljö kvalitetsnormer kan därav försvagas, främst med bakgrund mot skyldigheten ramvattendirektivet medför att satta miljömål *ska* resultera i en god ekologisk status eller god ekologisk potential inom den satta tidsfristen. Detta kommer påverka intresset av en konsekvent vattenförvaltning och möjligheten att genom beslut av miljö kvalitetsnormer generera åtgärdskrav med en bindande effekt. Till detta kan tilläggas att regeringen ska tillskjutas frågan om vattenmyndigheten inte anser att en förändring är möjlig.²³¹ Jag instämmer till fullo i detta resonemang. Skyldigheten att säkerställa ramvattendirektivets krav och skyldigheter gäller på alla nivåer av implementeringen. Det kan även ses som problematiskt att frågor kring klassificering och statusklassning som tillfaller vattenmyndigheterna nu kan ifrågasättas och att verksamhetsutövarnas egen bild kan bli styrande. Klassificering av vattenförekomster och miljömål existerar för att generera krav nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status eller god ekologisk potential. Att som enskild verksamhetsutövare ha möjligheten till förändring av en miljö kvalitetsnorm leder till att dessa kan undvikas och inte bemötas. Uppnåendet miljö kvalitetsnormer kan inte likställas med ett efterlevande av ramvattendirektivet. Om miljö kvalitetsnormers innehåll förändras och inte bemöts så förlorar åtgärdskraven sin bindande effekt. Förvaltningscyklerna påverkas, och fokus flyttas från nödvändiga åtgärder för att hantera vattenkraftens negativa påverkan.

Dock finns det en aspekt av 22 kap. 13 § MB som potentiellt är positiv. Skyldigheten som ramvattendirektivet medför innebär att statusen i samtliga vattenförekomster ska förbättras. Om en miljö kvalitetsnorm är felaktig och kan generera orimliga och icke-ändamålsenliga miljövillkor men ändå ska utgöra grunden för åtgärdskrav kan det ifrågasättas hur detta är förenligt med ramvattendirektivet ur en teleologisk synvinkel. Som ovan uttrycktes; lagen är inte målet utan vägen dit.²³² Det finns en målsättning inom EU att förnybar energi och en sund ekonomisk tillväxt ska främjas. Miljöskyddet i ramvattendirektivet ska såklart väga tyngst, men om det finns mindre ingripande tillvägagångssätt som genererar mindre negativa effekter på vattenkraft borde medlemsstaterna eftersträva dessa. En tolkning av skyldigheterna som innebär att det inte går att ifrågasätta statusklassning och miljömål skulle

²³⁰ Johanna Söderasp talar om *non-gold plating* och menar att detta lett till en sänkt ambitionsnivå snarare än en höjd. Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.91.

²³¹ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.93.

²³² Se 1.4.1 EU-rättslig metod – vad är EU-rätt?

kunna leda till orimliga resultat. Miljökvalitetsnormerna sätts då inte upp med syftet att uppnå ramvattendirektivets målsättning, utan eftersträvas i sig själva. Miljökvalitetsnormer är ofta generella och det saknas möjlighet till kontroll av riktigheten i dessa beslut. Enskilda har inte heller möjligheten att överklaga dessa beslut, vilket både Gabriel Michanek och Johanna Söderasp tar upp.²³³

Att miljökvalitetsnormer borde kunna ifrågasättas ska dock inte likställas med att detta ska ske i en tillstånds- eller omprövning. Med bakgrund mot ramvattendirektivet syfte och målsättning samt placering i EU-rätten är miljöskyddet centralt. Om man ser till generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i *Weser* kan även noteras att miljömålen, när de etableras, är bindande vid varje steg i genomförandet av dessa.²³⁴ Även Söderasp anser med bakgrund mot *Weser* att en förändring av miljökvalitetsnormer inte borde vara möjliga under förvaltningscykeln.²³⁵ Det är dessutom väldigt svårt att ha en total och fulltäckande kunskapsbild över en vattenförekomst status, och detta får inte leda till att åtgärder motiveras med den osäkerhet som eventuellt föreligger. Detta särskilt med bakgrund mot att ramvattendirektivet ska bygga på försiktighetsprincipen och etablera ett högt miljöskydd. Som Christina Olsen Lundh uttrycker det ”... krav på fullständig kunskap skulle omöjliggöra väldigt mycket reglering på väldigt många områden, inte minst inom miljöområdet”.²³⁶

Möjligheten att ifrågasätta klassificering eller normsättning öppnar upp för avvägningar mellan vattenkraftens betydelse och den miljönytta en specifik åtgärd medför, då det blir legitimt att diskutera hur viktigt det är att åtgärder vidtas med syftet att minimera vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön. Det Söderasp framför är att en vilja hos verksamhetsutövaren att få mindre stränga åtgärdskrav riktade mot sin verksamhet tillsammans med den nya möjligheten att förändra miljökvalitetsnormer kan försvaga den legala statusen hos miljökvalitetsnormer. Det riskerar att fokus flyttas från vilka åtgärder som

²³³ Se Michanek, G. et al, *Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer*, s.46. Michanek diskuterar att specifika åtgärdskrav borde kunna riktas mot enskilda för att öka precisionen i vilka åtgärder som ska vidtas. Detta medför dock att besluten behöver vara överklagbara. Söderasp diskuterar detta i tidigare avsnitt av avhandlingen. Söderasp menar dock att en sådan lösning inte är önskvärd. Söderasp, J. *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.95.

²³⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Jääskininen i C-461/13 *Weser* p.68.

²³⁵ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.93.

²³⁶ Olsen-Lundh, C., *Miljökvalitetskrav eller miljökvalitetsnormer? Reflektioner med anledning av en rapport om Sveriges implementering av ramvattendirektivet*, s.82.

krävs till huruvida målet ska uppnås överhuvudtaget.²³⁷ Med tanke på uttalanden från riksdag och regering samt i vattenkraftsreformen, att alla undantag som kan nyttjas ska nyttjas, ökar risken för detta. Avvägningen och de hänsynstaganden som ska iakttas vid ett undantag från ramvattendirektivet eller klassificering som kraftigt modifierat vatten riskerar nu att lämnas utan beaktande, och undantag från ramvattendirektivets skyldigheter riskerar att ske på egna premisser. Det blir svårare att skilja på situationer där en verksamhetsutövare vill tillämpa ett undantag och där grunden för klassificering eller normsättning bevisligen är felaktig.

3.3.3 Förändringen av 5 kap. 4 § miljöbalken är inte förenlig med ramvattendirektivet

Vattenkraftsreformen ändrade innebörden av begreppet *äventyra* i svensk rätt. Det existerar nu situationer då ett äventyrande inte är tillräckligt allvarligt för att tillståndsmyndigheten ska förse verksamheten med hårdare försiktighetsmått eller neka tillstånd från att lämnas. Söderasp menar att detta genererar en situation med ökad flexibilitet och möjlighet till modifiering av miljömålen. Det riktas inte in på vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå god status, utan snarare till vilken grad miljömålen ska uppnås.²³⁸ Söderasp menar att det resulterar i ett försvagande av skyddet av vattenmiljön som ramvattendirektivet sätter upp.²³⁹ Jag är beredd att instämma i den kritiken. Om man ser till *Weser*, och den tolkning av försämringsförbudet som EUD dementerar, kan likheter ses mellan uttrycken i vattenkraftsreformen och den argumentation Tyskland för fram i *Weser*. Tyskland menade att endast allvarliga försämringar som faller under förbudet mot försämring. Som EUD framför i domslutet bygger detta antagande på att en avvägning ska göras mellan de negativa effekterna på vattenmiljön och andra ekonomiska intressen, såsom intresset av vattenkraft. En möjlighet till sådan avvägning kan inte utläsas av ordalydelsen till artikel 4 ramvattendirektivet. I vattenkraftsreformen uttrycks att risken för att inte uppnå ramvattendirektivets målsättning ska vara så allvarlig att den ses som oacceptabel. Om man ska avgöra vad som är ett mindre allvarligt äventyrande behöver det ställas mot påverkan som utgör ett allvarligt äventyrande. Konsekvensen av detta blir att det finns situationer där en påverkansfaktor som riskerar att hindra uppnåendet av en god status kan tillåtas.

²³⁷ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.91–93, 98.

²³⁸ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.98.

²³⁹ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.97.

När miljömålen är etablerade ska dessa uppnås, förutom i fall där ett undantag kan tillämpas. Ett utrymme för att bedöma huruvida ett äventyrande är tillräckligt allvarligt utgör dock inte tillämpning av ett undantag, utan man befinner sig fortfarande på nivån där miljömålen hanteras. Detta medför att avvägningen kan ske vid fel tidpunkt. Kvalitetsfaktorer som härrör från konnektivitet kan inte förbättras om åtgärder inte vidtas som innebär att den kan förändras, och det framgår inte av vattenkraftsreformen hur fallen ska hanteras där det utgör en risk som inte är så allvarlig att den ses som oacceptabel. Det som blir tydligt är att tolkningen bygger på en tro att negativ påverkan endast behöver minimeras, inte hanteras så god status uppnås.

Det finns vidare inget stöd i ordalydelsen i ramvattendirektivet för att äventyrande skulle innefatta ett slags chanstagande eller högt spel. Det engelska ordet, *compromise*, kan visserligen översättas till *risk* eller *spel*, men med ramvattendirektivet som bakgrund är det dock osannolikt att denna tolkning avsågs. Det är mer troligt att tolkningen som avses relaterar till synonymerna *jeopardize* eller *endanger*, alltså att på något sätt utsätta möjligheterna för uppnåendet av god status i fara. Det finns visserligen ett moment av osäkerhet även i denna tolkning, ett moment av något som ännu inte inträffat men riskerar att göra det. Det finns dock ingen tröskel som behöver passeras, utan bedömningen ska rikta in sig på vilka påverkansfaktorer som existerar och hur dessa måste hanteras för att god status ska uppnås. Om man ser till den engelska, franska, tyska och spanska översättningen av ramvattendirektivet används inte motsvarigheten till *äventyrande* som chanstagande eller risktagande, utan snarare engelskans motsvarighet *jeopardize* eller *endanger*.²⁴⁰ Begreppet äventyrande förtydligades även av EUD i *Weser*. Om man ser till den franska översättningen av *Weser* så används ordet *compromet* vilket också relaterar till *jeopardize*. Den spanska översättningen resulterar i samma insikt, där *peligro* används, som översatt till engelska lyder *danger* eller *jeopardy*. Den tyska översättningen använder sig av *erreicherung* som på engelska blir *achievement*, vilket indikerar att det handlar om åtgärder som krävs för att uppnå en god ekologisk status eller god ekologisk potential.²⁴¹ Varken den engelska, franska, tyska eller

²⁴⁰ *Äventyra* nämns inte i artikel 4(1) ramvattendirektivet, men däremot artikel 4(8) ramvattendirektivet. Om man där ser till de olika språkversionerna indikeras *inte* att det är tal om *chanstagande* eller *risktagande*; engelska *compromise*, franska *compromette*, tyska *die Verwirklichung*, spanska *peligro*.

²⁴¹ "...wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials" C-461/14 *Weser*, p.51.

spanska översättningen av ramvattendirektivet eller *Weser* indikerar att momentet av risk eller osäkerhet innefattar ett krav på chanstagande eller högt spel.²⁴² En sådan tolkning behöver förtydligas genom praxis från EUD eller nya, uppdaterade direktiv.

Tvärtom kräver troligen ramvattendirektivet att påverkansfaktorer som hindrar uppnåendet av god ekologisk status eller god ekologisk potential, som kan urskiljas och relateras till vattenkraften, inte får tillåtas utan ska hanteras. Om det initieras en tillstånds- eller omprövning har tillståndsmyndigheten två val. Inte lämna tillstånd eller lämna tillstånd förenade med sådana villkor att påverkan från vattenkraftverket hanteras och efter lagakraftvunnen dom inte utgör anledningen till att en god status inte uppnås. För att koppla an till vattenkraftsreformens egen formulering, men då modifiera den något; där det finns en risk att vattenkraften äventyrar möjligheten att uppnå god ekologisk status eller god ekologisk potential så ska den ses som oacceptabel. Om man inte gör något åt vattenkraftens påverkan på vattenmiljön så kommer det med största sannolikhet att hindra uppnåendet av god status. Som Söderasp uttrycker det: målen ändras och inte vägen dit.²⁴³ Direktiv ger valfrihet angående vilka åtgärder som ska vidtas, men ingen frihet att tolka skyldigheten på valfritt sätt. Det kan därför nästan anses vara en tolkning av begreppet som är i direkt strid med ramvattendirektivet. Eftersom nivån av miljöskydd sänks, då spannet av åtgärder som måste vidtas inskränks, är det även problematiskt ur en systematisk tolkning av ramvattendirektivet. Att äventyra inte innefattar en viss tröskel som behöver klivas över är även den mest rationella förklaringen med bakgrund mot att försämring och äventyrande bedöms med bakgrund mot kvalitetsfaktorer och inte statusklasser. All påverkan som riskerar att äventyra uppnåendet av ramvattendirektivet ska förhindras, vilket innebär att påverkan från vattenkraft som riskerar att äventyra uppnåendet av god status gällande specifika kvalitetsfaktorer måste hanteras. Risken för försämring eller äventyrande av god vattenstatus ökar om vattenkraftens påverkan inte hanteras då detta riskerar att ge kumulativa effekter på vattenmiljön.²⁴⁴

²⁴² Ordet *högt spel* eller *spel* kan översättas till engelska som *gamble*, vilket vid översättning till de 3 övriga nämnda språken inte indikerar en tolkning likt den i vattenkraftsreformen: franska – *pari*, tyska – *zocken*, spanska – *aventurar*.

²⁴³ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.98.

²⁴⁴ Se 2 *Vattenkraftens samhällsgärning och negativa påverkan – en omöjlig avvägning?*

3.3.4 Borttagandet av båtnadsregeln försvårar avvägningssituationer

Som ovan konstaterat vållade borttagandet av båtnadsregeln kritik från många håll. Till det som ovan angetts kan adderas kritiken från Uppsala universitet och Naturvårdsverket, som menar att borttagandet kommer försvaga det vattenrättsliga miljöskyddet. Uppsala universitet menar att vattenverksamheter som är mindre eller som fyller ett mindre samhällsintresse men påverkar vattenmiljön negativt kommer kunna accepteras i högre grad.²⁴⁵ Söderasp menar att detta tillsammans med den nya tolkningen av *äventyrande* riskerar att försvaga det vattenrättsliga miljöskyddet.²⁴⁶ Kritiken är till största del befogad. Såsom 2 kap. 7 § 1 st. MB tillämpas idag kommer den inte motsvara tillämpningen av båtnadsregeln. Avvägningen som där ska göras syftar inte till att ställa en verksamhets samhällsnytta mot de negativa konsekvenser den ger upphov till. Det är kostnaden för försiktighetsmått enligt 2 kap. MB som ska ställas mot miljönyttan med dessa åtgärder, för att besvara frågan om försiktighetsmått är orimliga. Detta är ytterst en avvägning gällande den enskildes ekonomiska situation och åtgärdernas nytta för vattenmiljön.²⁴⁷ Om man tänker sig en situation där ett småskaligt vattenkraftverk för att inte äventyra en god ekologisk status borde åläggas villkor för att säkerställa konnektivitet och vattenflöde förbi vattenkraftsanläggningen genom minimitappning kommer det påverka vattenkraftverkets elproduktion. Ju mindre vatten som avleds till vattenkraftsanläggningen, desto mindre el kommer produceras. Om mindre el produceras så får verksamhetsutövaren mindre inkomst från vattenkraftsproduktionen. En avvägning mellan den produktionsförlust en småskalig verksamhetsutövare drabbas av och miljönyttan med åtgärderna kan innebära att åtgärderna ses som orimliga trots en väldigt hög miljönytta. Det kan påstås att den undre gränsen för hur stor nytta måste vara ur ett samhällsperspektiv har tagits bort, därav är det endast den enskildes nytta motvikten.

Båtnadsregelns borttagande utgör troligen inte den huvudsakliga anledningen till en ökad svårighet vid avvägningssituationer mellan vattenmiljö och vattenkraft, särskilt sett mot den nya formuleringen i 2 kap. 7 § 2 st. MB. En avvägning som landar i att åtgärderna är orimliga enligt första stycket saknar betydelse i frågan om att uppfylla 5 kap. 4 § MB. De krav som behövs för att uppfylla miljö kvalitetsnormer ska ställas, oavsett vart avvägningen slutligen

²⁴⁵ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.166–167.

²⁴⁶ Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*, s.96–97.

²⁴⁷ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 1 s.232.

hamnar. Av vattenkraftsreformen framgår att detta innebär restriktioner av vad avvägningen kan generera för resultat.²⁴⁸ Isolerat kan därför den nya lagstiftningen antas bidra positivt till möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsnormer och genomföra undantag på rätt premisser. Potentialen för vattenmiljöförbättrande åtgärder och implementeringen av ramvattendirektivet är dock beroende av effektiviteten i 5 kap. 4 § MB. Kritiken av borttagandet av båtnadsregeln är inte isolerad till 2 kap. 7 § MB utan är en del av helheten, och osäkerheten cirkulerar kring hur avvägningen ska ske oaktat vilket lagrum som används. Större tyngd läggs på implementeringen och tolkningen av ramvattendirektivets skyldigheter i svensk rätt. Hur exempelvis begreppet *äventyra* tolkas samt hur undantagsreglerna kommer till uttryck har stor betydelse. Detta kommer påverka tillämpningen i de enskilda prövningarna och är således av direkt betydelse för ramvattendirektivets implementering. Båtnadsregeln och ramvattendirektivet kan inte likställas med varandra, men det kan konstateras att såväl båtnadsregeln som ramvattendirektivets undantag inte godtar alla samhällsintressen utan endast sådana av större vikt.

Som ovan konstaterat skiljer inte vattenkraftsreformen på *undantagen* och *klassificering som kraftigt modifierat vatten*. Uttalandet kan tolkas som en riktlinje till myndigheterna att göra allt det som kan för att undvika ramvattendirektivets krav. Att klassificera en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten eller att besluta om mindre stränga krav för en specifik vattenförekomst är absolut en möjlighet enligt ramvattendirektivet, men precis som med alla direktiv från EU ska implementeringen ske utan att vara i strid med dess andemening. Att benämna kraftigt modifierat vatten som ett undantag är även felaktigt, då detta utgör ett verktyg för medlemsstaterna i vissa angivna situationer. Ett utnyttjande av dessa möjligheter kommer leda till att Sveriges vattenförekomster inte förbättras i lika hög grad eftersom mindre åtgärdskrav riktas mot vattenkraften. Med möjligheten att nu dessutom kunna ifrågasätta klassificering och normsättning som enskild verksamhetsutövare skapas en öppning för att väga enskildas intressen mot en god vattenmiljö.

Utan en tydlig implementering av ramvattendirektivet så riskerar alla samhällsintressen att accepteras, inte endast sådana av större vikt. Resultatet blir att alla vattenkraftverk tillmäts samma tyngd oavsett storlek eller betydelse. Tillståndsmyndigheten var tidigare till synes inte bunden av artikel 4(7) ramvattendirektivet och dess villkor vid meddelande av undantag. Det

²⁴⁸ Prop. 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö*, s.187.

var vattenmyndighetens uppgift att tillämpa ett eventuellt undantag vid klassificering eller normsättning. Undantag från miljö kvalitetsnormerna baserades inte på ramvattendirektivet, vilket riskerade att försumma skyldigheterna på en god status.²⁴⁹ Det finns fortfarande ingen möjlighet för enskilda att yrka på ett undantag enligt artikel 4(7) ramvattendirektivet i enskilda fall.²⁵⁰ Rättsläget kan inte beskrivas på annat sätt än oklart, vilket ökar risken för att vattenkraftsanläggningar med marginellt samhällsintresse fortsatt kommer påverka vattenmiljön negativt.

²⁴⁹ Överträdelse 2007/2239, Europeiska kommissionen, s.5.

²⁵⁰ Även Gabriel Michanek uttryckte efter *Weser* att svensk rätt behöver förses med en sådan möjlighet för enskilda, Michanek, G., *Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämrats eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras – analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13*, s.6. Se även Olsen Lundh, C., *Panta rei: Om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*, s.335.

4 Ansökningarna om moderna miljövillkor

4.1 Introduktion

Ansökningarna om moderna miljövillkor innehåller yrkanden och åtgärdsförslag som verksamhetsutövarna bedömer som nödvändiga för att hantera vattenkraftsanläggningens påverkan på vattenförekomsten. Vad som yrkas och hur det sker kan utvisa den rådande uppfattningen av skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet och hur Sveriges implementering genom miljökvalitetsnormer har påverkat detta. Dessutom kan det utvisa vilket utrymme svensk rätt ger för olika typer av tolkningar. Hur många av ansökningarna som innehåller ett yrkande om inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten gällande klassificering eller normsättning, eller hur många som är kritiska mot grunden för detta, kan indikera hur verksamhetsutövarna uppfattar miljökvalitetsnormernas legala status. Vidare kan nivån av miljöskydd och risken för lägre krav än ramvattendirektivet tillåter utläsas genom hanteringen av begreppet *äventyra* och hur verksamhetsutövarna ser på sin egen skyldighet. Motiveringen till åtgärdsförslag i ansökningarna knyter an till hur skyldigheterna enligt artikel 4(1) ramvattendirektivet tolkas av verksamhetsutövarna, och om en avvägning mellan miljökvalitetsnormernas kvalitetskrav och andra intressen genomförs kan det inverka på detta. Användningen av undantag, men även där ett undantag *inte* används trots att åtgärdsförslag förkastas, påverkar ambitionsnivån av miljöskydd och även miljökvalitetsnormers potential att generera bindande åtgärdskrav.

Innan redogörelsen för den kvalitativa analysen så ska det kort nämnas att tre ansökningar omfattar vattenkraftverk i vattenförekomster utan klassificering och normsättning. Det existerar inte, rent juridiskt, en miljökvalitetsnorm att förhålla sig till. Dock är det av intresse fortfarande hur miljökvalitetsnormer uppfattas, och vilka åtgärder som dessa verksamhetsutövare avser att vidta. Detta då det rent konkret har en faktisk betydelse för vattenförvaltningen.²⁵¹ Det är också värt att kort nämna intentionen bakom ansökningarna, om verksamhetsutövaren avser att fortsätta driften eller om denna ska avvecklas och vattenkraftsanläggningen därefter rivs ut. Det är 24 ansökningar som yrkar på att

²⁵¹ M 3460-22, M 3466-22 och M 3474-22. Det kan i dessa ansökningar ses att inspiration har dragits från hur en ansökan hade utformats om det existerat miljökvalitetsnormer att förhålla sig till.

verksamheten ska avvecklas.²⁵² Även om avveckling och utrivning av en vattenkraftsanläggning inte riskerar att motverka ramvattendirektivets uppfyllelse i lika hög grad så saknar dessa ansökningar inte betydelse. Hur verksamhetsutövarna ser på sin skyldighet enligt miljökvalitetsnormerna och hur de ställer sig till grunden för dessa är av intresse. Däremot är det inte av lika stor betydelse om och hur en avvägning sker mellan miljökvalitetsnormer och andra intressen, eller om och hur vattenkraften som samhällsintresse nämns i ansökningarna. Detta då vattenkraftsanläggningen försvinner vilket innebär en minskad påverkan på kvalitetsfaktorer. Gällande implementeringen av ramvattendirektivets skyldigheter och undantag från dessa skyldigheter så är således kvarstående 72 ansökningar av större betydelse, som fortsatt kan äventyra uppnåendet av god status om tillräckligt långtgående miljöanpassningar inte genomförs.

För att underlätta förståelsen för de genomgående trenderna och fenomenen så sker en sammanställning av ansökningarna i förhållande till hur de kategoriserats. Detta för att undvika uppräknandet av antalet ansökningar och underlätta översikten och förståelsen för kategoriseringen samt hur stort antal ansökningar som tillhör de olika kategorierna. Större fokus kan riktas mot de mönster och strukturer som kan urskiljas från ansökningarna. Detta innebär att avsnittet på ett tydligare sätt kan besvara hur skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet reflekteras i ansökningarna. Även jämförelser mellan olika kategorier kommer tydliggöras genom tabeller, vilket framkommer nedan under respektive rubrik.

²⁵² M 16-22, M 1957-22, M 2697-22, M 2699-22, M 2702-22, M 2703-22, M 275-22, M 284-22, M 286-22, M 287-22, M 299-22, M 302-22, M 3474-22, M 3476-22, M 422-22, M 495-22, M 505-22, M 509-22, M 515-22, M 516-22, M 520-22, M 582-22, M 630-22.

Yrkande inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten	Ja	Nej		
<i>Antal ansökningar</i>	11	85		
Anledning yrkande om inhämtning av yttrande	Klassificering som KMV	Mindre stränga krav ska gälla	Kvalitetsfaktor bättre än MKN utvisar	GEP inte omfatta vissa kvalitetskrav
<i>Antal ansökningar</i>	5	9	2	1
Tillämpade undantag	Artikel 4(3) RVD	Artikel 4(5) RVD	Artikel 4(7) RVD	Nej
<i>Antal ansökningar</i>	4	12	4	84
Kritiska mot grunden för klassificering eller normsättningen	Ja	Nej		
<i>Antal ansökningar</i>	30	66		
Verksamhetsutövarens syn på MKN	MKN ska uppfyllas	Minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan	Uppfyllandet av MKN åvilar inte verksamhetsutövaren	Omprövningen ett verktyg för avveckling eller fortsatt drift
<i>Antal ansökningar</i>	73	14	5	4
Avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraft eller andra intressen	Ja	Nej		
<i>Antal ansökningar</i>	35	61		

Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt	Ja	Nej		
<i>Antal ansökningar</i>	10	86		

Tabell 2 – Antalet ansökningar inom de olika kategorierna

4.2 Miljökvalitetsnormer och dess legala status – grunden för åtgärdskrav

4.2.1 Ifrågasättande av klassificering och normsättning

Av 96 ansökningar är det 11 där verksamhetsutövaren yrkar på att klassificeringen eller normsättningen ska ifrågasättas och att ett yttrande därav ska inhämtas från vattenmyndigheten.²⁵³ En verksamhetsutövare utöver dessa har yrkat på undantag enligt artikel 4(5) och artikel 4(7) ramvattendirektivet, utan begäran om ett yttrande.²⁵⁴ I princip samtliga av verksamhetsutövarna hänvisar till artikel 4(5) ramvattendirektivet, och att mindre stränga krav ska gälla.²⁵⁵ Två av ansökningarna är mer otydliga, men det får tolkas som att verksamhetsutövaren yrkar på mindre stränga krav. Det kan dock också tolkas som att de endast menar att grunden för normsättningen är felaktig, då de riktar in sig på att statusen gällande konnektivitet inte motsvarar miljökvalitetsnormerna.²⁵⁶ Hälften av dessa befinner sig i Rolfsån, och anledningen till yrkandena är främst att Kungsbacka kommun i samband med verksamhetsutövarnas inlämning av ansökan förbereder ett utökat dricksvattenuttag ur den närliggande sjön Lygnern.²⁵⁷ Detta menar verksamhetsutövarna kommer påverka vattenkraftsanläggningarnas möjlighet att lagra vatten och på så sätt inverka på kraftverksproduktionen. Det följer inte av den klassificering som vattenmyndigheterna gjort

²⁵³ M 303-22, M 628-22, M 629-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 3423-22, M 3429-22, M 3430-22, M 3433-22 och M 3435-22. Av dessa har M 629-22 genom komplettering yrkat på att ett yttrande ska inhämtas från vattenmyndigheten. Det motsvarar drygt 10 % av samtliga 96 ansökningar.

²⁵⁴ M 533-22. Det kan antas att mark- och miljödomstolen inhämtar ett yttrande från vattenmyndigheten även i detta fall, då undantag yrkas. Utvecklas nedan under 4.2 *Äventyrande av god status – krav eller krav på best effort?*.

²⁵⁵ M 303-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 3423-22, M 3429-22, M 3430-22, M 3433-22 och M 3435-22.

²⁵⁶ M 628-22 och M 629-22.

²⁵⁷ M 3423-22, M 3429-22, M 3430-22, M 3433-22 och M 3435-22.

eftersom dricksvattenuttaget inte startat. I dessa ansökningar sker en tillämpning av artikel 4(5) där hänsyn tas till övriga kriterier, som att den bästa möjliga ekologiska statusen fortfarande ska uppnås. Nästan alla ansökningar innehåller modifiering av befintlig fiskpassagelösning eller anläggandet av en ny sådan vilket resulterar i att den negativa påverkan från vattenkraften minimeras. Tre av ansökningarna menar dock att en fiskpassagelösning inte kan anläggas med hänvisning till svårigheten att upprätthålla tillräckligt med vattentillförsel i dessa. En av ansökningarna menar även att det hänför sig till tekniska svårigheter att anlägga en fiskväg vid platsen för kraftverket.²⁵⁸ Det sker dock en tydlig motivering till att ingen ytterligare försämring ska tillåtas och hur detta ska säkerställas. Förändrade krav kommer således inte, i lika hög grad, riskera att försämra ytvattenstatusen ytterligare. Man tar hänsyn till att en kvalitetsfaktor kan att förses med mindre stränga krav men att övriga fortfarande ska uppnå god status och åtgärder vidtas därefter. Även om detta innebär att mindre åtgärder avses att vidtas med syftet att förbättra vattenstatus så sker en omfattande motivering till varför ett undantag skulle vara aktuellt i detta fall. Då det är faktiska omständigheter som inverkar på normsättningen så är det även motiverat ur denna aspekt, alltså att ett tillstånd försett med moderna miljövillkor baserat på de äldre förhållandena kan generera orimliga konsekvenser eftersom nya förändrade förhållanden råder. Att en fiskväg behöver byggas eller att minimitappning behöver säkerställas är inte samma sak som att förändrade förhållanden kan behöva beaktas vid klassificeringen eller normsättningen.

Resterande 6 verksamhetsutövare motiverar sina yrkanden om inhämtning av yttrande i en mindre omfattning.²⁵⁹ Av verksamhetsutövarna som yrkar på inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten är det knappt hälften som relaterar detta till klassificeringen, och att denna ska ändras till kraftigt modifierat vatten.²⁶⁰ Detta lutar sig på artikel 4(3) ramvattendirektivet. En av dessa ansökningar relaterar till en verksamhetsutövare i Rickleån och omfattar ett stort antal vattenkraftsanläggningar. En av vattenkraftsanläggningarna är Älglunds kraftverk, som till skillnad från övriga vattenkraftsanläggningar i de två första omgångarna av den nationella omprövningen befinner sig i klass ett sett till reglerbidraget.²⁶¹

²⁵⁸ M 3430-22, M 3433-22, M 3435-22.

²⁵⁹ M 303-22, M 628-22, M 629-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22.

²⁶⁰ M 303-22, M 629-22, M 655-22, M 658-22 och M 689-22. Kompletteringen i M 629-22 är något abstrakt, och det framgår inte ett klart yrkande kring detta. Det omnämns dock att "...frågan om KMV-klassning" kan tillkomma.

²⁶¹ M 303-22.

Denna vattenkraftsanläggning har därav bedömts vara av stor samhällslig betydelse, och åtgärder som påverkar möjligheten till reglering eller vattenkraftsproduktion ska anses utgöra åtgärder som är oproportionerligt dyra. Det har även bedömts att den nytta Äglunds kraftverk medför inte kan uppnås genom andra åtgärder. Denna bedömning är ett resultat av att Äglunds kraftverk befinner sig i klass ett. Långtgående åtgärder som negativt inverkar på reglerbidraget ska undvikas och potentiellt sett leda till att vattenförekomsterna vattenkraftsanläggningen befinner sig i klassificeras som kraftigt modifierat vatten.

Resterande verksamhetsutövare som vill förändra klassificeringen till kraftigt modifierat vatten har dock inte bedömts utgöra en lika stor samhällsnytta, och deras bidrag till reglerbidraget bedömts som marginellt. Även om klassningen av reglerbidraget kan indikera vilken samhällslig betydelse en vattenkraftsanläggning har är det inte avgörande, och en prövning ska genomföras i varje enskilt fall. Kraftigt modifierat vatten kan bli aktuellt om åtgärdskrav som egentligen hade krävts för att uppnå en god status, som exempelvis en fiskpassagelösning eller en minimitappning förbi vattenkraftsanläggningen, hade genererat en betydande negativ påverkan på vattenlagringen eller ur andra aspekter av betydelse för vattenkraften. Detta eftersom mindre vatten kan lagras och nyttjas för kraftverksproduktion. Visserligen kan åtgärdskrav som fiskpassagelösning eller minimitappning få en sådan effekt på vattenkraftsproduktionen, men det krävs vidare att det på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte finns något annat sätt att uppnå samma nytta som vattenkraftsanläggningen medför. Övriga ansökningar som yrkar på att klassificeringen ska ändras relaterar motiveringen till främst det förstnämnda, att åtgärder resulterar i en negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen. Äglunds kraftverk har en påvisligen stor nytta för reglerbidraget vilket innebär att det är närmre för vattenmyndigheten att klassificera vattenförekomsten som kraftigt modifierad. För övriga vattenkraftsanläggningar så krävs det dock ett resonemang för varför det är tekniskt ogenomförbart eller oproportionerligt dyrt. Till detta ska även adderas formuleringen i preambeln, där det framgår att trängande väsentliga samhällsintressen är sådana som kan beaktas och bevaras. Som utvecklas nedan kan sättet som detta kommer till uttryck i ansökningarna få betydelse för hur *samhällsintresse av större vikt* tolkas av verksamhetsutövarna.²⁶²

²⁶² Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt utvecklas nedan under 4.4 *En prövning utan båtadsregeln – avvägningen*.

Tre av verksamhetsutövarna lägger stor vikt vid varför vissa åtgärder inte ska vidtas, då främst fiskpassagelösning för uppströms passage, samt att undantagen ska nyttjas fullt ut och att *verkliga förhållanden* ska styra.²⁶³ Det finns alltså åtgärder som behöver vidtas enligt miljökvalitetsnormerna för att en god status ska uppnås, men dessa avser verksamhetsutövarna inte att vidta. Dessa tre ansökningar hänvisar även till artikel 4(7) ramvattendirektivet och menar att vattenkraftverket ska undantas från kravet på god status. Verksamhetsutövarna yrkar utöver detta på förändring av klassificering till kraftigt modifierat vatten och att mindre stränga krav ska gälla. Generellt sett är det en bristande analys och motivering som ligger till grund för varför klassificeringen eller normsättningen ska ändras eller varför ett undantag eventuellt skulle vara aktuellt. Inga alternativ ges till de nuvarande kraven och inte heller sker det en diskussion om samhällsintresset är av *större vikt*. Även om det inte är direkt avgörande för ansökningens potential att leda till en god implementering av ramvattendirektivet kan även nämnas att miljökvalitetsnormerna inte omnämns i ansökan. Det kan omöjligt besvaras huruvida klassificeringen eller normsättningen är felaktig, men verksamhetsutövarnas uttryck i ansökningarna tyder på att man vill nyttja möjligheten med inhämtning av yttrande till att undandra sig miljökvalitetsnormernas krav.

Att en vattenförekomst klassificeras som kraftigt modifierad ska inte likställas med att inga åtgärder ska vidtas överhuvudtaget. Det som blir problematiskt i dessa ansökningar är dock att ytterligare åtgärder kan krävas för att hantera påverkan på övriga kvalitetsfaktorer. Verksamhetsutövarna yrkar på minimalt med åtgärder för att hantera övriga delar av vattenkraftsanläggningens påverkan. Vattenmyndigheten har en möjlighet att klassificera en vattenförekomst som kraftigt modifierad, men detta medför även en skyldighet att bedöma vilka kvalitetsfaktorer som fortfarande behöver uppnå en god status. Verksamhetsutövarnas sätt att uttrycka viljan till förändrad klassificering eller mindre stränga åtgärdskrav leder till att man inte bemöter dessa krav som fortfarande ska gälla trots klassificeringen som kraftigt modifierat vatten. Vattenkraftsanläggningarna kopplade till samma ansökan som Älglunds kraftverk befinner sig dessutom i vattenförekomster som till viss del redan är klassificerade som kraftigt modifierade. Detta innebär att vattenmyndigheten redan bedömt till vilken grad vattenförekomsterna ska anses som kraftigt modifierade och vilka åtgärder som trots detta kan behöva vidtas. Verksamhetsutövaren yrkar på att god ekologisk potential inte ska omfatta krav på minimitappning eller ned- och uppströmspassage för fisk. Resultatet blir att

²⁶³ M 655-22, M 658-22 och M 689-22.

åtgärderna som är nödvändiga för att uppnå god ekologisk potential inte bemöts och inte avses att vidtas. Med tanke på bakomliggande målsättning med den nationella omprövningen och att vattenkraftsanläggningarna till viss del är klassade i en hög klass sett till reglerbidraget kan det ses som sannolikt att vattenmyndigheten ändrar klassificeringen och normsättningen utifrån detta. Det är dock inte möjligt att besvara om vattenmyndigheten kommer förändra klassificering eller normsättning. Om ingen förändring sker där förskjuts dock ärendet till regeringen, där risken är större att förändring sker. Detta med bakgrund mot den inställning som framkommit från regeringen genom vattenkraftsreformen och efterföljande yttranden kring den nationella omprövningen. Detta blir problematiskt med bakgrund mot förvaltningscykeln samt hur kraftigt modifierat vatten ska klassificeras. Begränsade vandringsmöjligheter för fiskarter som ål, lax och havsöring riskerar att fortsatt påverka vattenstatusen negativt.

Risken som uppstår är att miljökvalitetsnormers potential att generera bindande åtgärdskrav minskar, vilket är direkt relaterat till risken för att miljökvalitetsnormers legala status riskerar att försvagas. Verksamhetsutövarnas ansökningar som innehåller ett yrkande på att yttrande ska inhämtas från vattenmyndigheten för att klassificeringen eller normsättningen ska förändras är till stor del inriktat på varför åtgärder *inte* ska vidtas. Möjligheten att klassificera en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten, att mindre stränga krav ska gälla eller att ett undantag ska ske används då inte på ett korrekt vis. Det finns åtgärder som kan behöva vidtas trots att man till viss del undantar verksamheten från kravet på god vattenstatus, något som inte kommer till uttryck i dessa ansökningar. Då det är centrerat till få vattenförekomster ökar risken att dessa fortsatt kommer påverkas negativt.²⁶⁴

4.2.2 Kritik mot normsättning

En stor del av verksamhetsutövarna är kritiska mot normsättningen utan att yrka på ett inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten eller att ett undantag ska tillämpas. De verksamhetsutövare som yrkar på inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten inkluderas i denna kategori, vilket innebär att en klar del av verksamhetsutövarna är kritiska mot grunden för miljökvalitetsnormer.

²⁶⁴ Ansökningarna befinner sig främst i prövningsgrupperna 24_1 Rickelån, 66_1 Trosaån och 106_1 Rolfsån.

I samverkansprocessen har länsstyrelsen framtagit åtgärdsförslag med syftet att miljö kvalitetsnormer ska kunna uppnås. Ofta så inkluderar länsstyrelsen åtgärdsförslag med syftet att förbättra kvalitetsfaktorer kopplade till fisk eller konnektivitet. Detta innefattar ofta att fiskpassage behöver säkerställas förbi vattenkraftsanläggningarna då en stor del vandringsbenägna fiskarter hade kunnat passera platsen om det inte funnits en vattenkraftsanläggning som utgjorde ett definitivt vandringshinder. Detta inkluderar ofta ål, men även andra fiskarter som öring och lax. En fiskpassagelösning ses därför av länsstyrelsen ofta som en prioriterad miljöåtgärd. Dessa åtgärdsförslag ifrågasätts av en liten del av verksamhetsutövarna, då det anses vara ett felaktigt antagande från länsstyrelsen att ett så stort antal fiskarter hade kunnat passera. Oftast instämmer verksamhetsutövaren i att ål har kunnat passera, men inte övriga vandringsbenägna arter.²⁶⁵ En av verksamhetsutövarna uttrycker att det till följd av ”*det nya naturtillståndet*” är tveksamt om passagemöjligheter för andra fiskarter än ål ska behöva säkerställas.²⁶⁶ Det sistnämnda kan ses som problematiskt med bakgrund mot att naturtillståndet i sig kan vara beskaffat på ett visst sätt som ett direkt resultat av vattenkraftverkets påverkan. Med en sådan logik riskeras att inga åtgärder anses motiverade att vidta. I prövningsgruppen Örekilsälven har dock länsstyrelsen meddelat att endast ål historiskt sett kunnat passera, vilket innebär att dessa verksamhetsutövare följer länsstyrelsens åtgärdsförslag.²⁶⁷ Många av dessa verksamhetsutövare har genomfört en egen undersökning som utvisar en annan bild av vattnets tillstånd än miljö kvalitetsnormerna. Det är på så sätt en kritik mot vilka åtgärder man förväntas vidta efter samverkansprocessen och man delar inte länsstyrelsens bild. Det är positivt att ytterst få verksamhetsutövare menar att alla fiskarter hade saknat möjligheten till passage utan vattenkraften. Begränsade passagemöjligheter för lax och havsöring kvarstår dock, likt många av de ansökningarna som yrkar på inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten. För att uppnå en god vattenstatus kan dock en fiskpassagelösning krävas, då detta har en direkt inverkan på kvalitetsfaktorn konnektivitet och på så sätt även fiskbestånden.

²⁶⁵ M 392-22, M 393-22, M 395-22, M 396-22, M 400-22, M 406-22, M 415-22, M 506-22, M 521-22, M 629-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 1957-22, M 3421-22, M 3429-22, M 3433-22, M 3435-22 och samtliga ansökningar i 85_1 Mieån.

²⁶⁶ M 3421-22.

²⁶⁷ Samverkansprocessen genomförd av länsstyrelsen Västra Götaland avseende prövningsgrupp 110_1 resulterade i att länsstyrelsen meddelade endast fiskpassagelösning för ål som prioriterad miljöanpassning för vattenkraftverk och regleringsdammar i mål M 392-22, M 393-22, M 395-22, M 396-22 och M 400-22. Avseende mål M 415-22, som också befinner sig i prövningsgrupp 110_1 Örekilsälven, uttrycker dock länsstyrelsen att en fiskpassagelösning är en prioriterad miljöanpassning för att uppnå miljö kvalitetsnormerna.

Det finns ytterligare anledningar till att verksamhetsutövare är kritiska mot miljö kvalitetsnormer. Vissa verksamhetsutövare menar att kvalitetsfaktorn fisk eller konnektivitet är felaktigt bedömd.²⁶⁸ Ett fåtal menar att de habitat som finns runt vattenkraftverket är bättre än vad miljö kvalitetsnormen utvisar,²⁶⁹ och ett ytterligare fåtal är kritiska mot grunden för den hydrologiska regimen. Det senare relaterar ofta till att egna mätningar bedrivs vid vattenkraftsanläggningen.²⁷⁰ Vissa av ansökningarna riktar kritik mot den förväntade nyttan av åtgärder och menar att det inte kommer medföra en tillräckligt stor nytta. Detta relaterar oftast till att det uppströms kraftverket inte finns lämpliga habitat för de fiskarter som är i behov av fiskvandring.²⁷¹ Det är även genomgående för ansökningarna att en generell skeptisk inställning till miljö kvalitetsnormerna förmedlas. Exempelvis uttrycks att miljö kvalitetsnormerna måste *ifrågasättas i sin helhet*, både avseende miljö kvalitetsnormerna och metoden för att framta dessa.²⁷²

Anledning kritik mot grunden för normsättning	Vandringsbenägna arter ej kunnat passera historiskt	Kvalitetsfaktor fisk bedömd felaktigt	Habitat runt vattenkraftsanläggning bättre än MKN utvisar	Hydrologisk regim bedömd felaktigt	Minimal nytta av fiskpassagelösning
<i>Antal ansökningar</i>	16	11	3	3	13

Tabell 3 – Anledning kritik mot grunden för normsättning

Osäkerhet kring miljö kvalitetsnormer ska inte kunna användas som motivering till att bortse från åtgärdskrav och ramvattendirektivet ska bygga på försiktighetsprincipen. Om man är kritisk mot klassificering eller normsättning, men ber vattenmyndigheten att förändra detta, så indikerar det på en förståelse för miljö kvalitetsnormer som bindande. Det krävs att

²⁶⁸ M 506-22, M 415-22, M 521-22, M 533-22, M 628-22, M 681-22, M 1957-22 M 3463-22, M 3467-22, M 3472-22. M 483-22 nämner inte kritik mot miljö kvalitetsnormer, men nämner inte heller vilka åtgärder som avses att vidtas med hänsyn till miljö kvalitetsnormer. Dock så tyder miljö kvalitetsnormen på att påverkan på konnektivitet behöver hanteras för att uppnå god status.

²⁶⁹ M 681-22, M 3425-22 M 3476-22.

²⁷⁰ M 1957-22, M 3460-22 och M 3463-22.

²⁷¹ M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 3429-22, M 3433-22, M 3435-22, M 3466-22 och alla ansökningar i 85_1 Mieån.

²⁷² M 303-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 1957-22. Denna inställning antyds även i ansökningarna för vattenkraftverken inom prövningsgrupp 85_1 Mieån.

miljökvalitetsnormerna ändras för att vattenkraftsanläggningarnas påverkan på vattenmiljön ska anses tillåtlig ur ramvattendirektivets perspektiv. I det senare fallet, där man är kritisk men inte ser det som nödvändigt att förändra miljökvalitetsnormerna, indikerar det snarare på en bild av miljökvalitetsnormerna som rådgivande och en målsättning med vattenförvaltningen. Resultatet blir att verksamhetsutövarna nöjer sig med ett konstaterande av att grunden kan vara felaktig, och utformar sina åtgärdsförslag därefter. Likt de verksamhetsutövare som yrkar på inhämtning av yttrande från vattenmyndigheten så riskerar anläggningarna drivna av verksamhetsutövare som är kritiska mot grunden för klassificering eller normsättning att försvaga miljökvalitetsnormers legala status, om än av en annan anledning. En notering ska här göras, då den utredning som verksamhetsutövarna har lagt fram kan resultera i ett inhämtad yttrande. Mark- och miljödomstolen har en skyldighet att när det finns anledning att anta att grunden för normsättning är felaktig inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten. Detta sker dock inte på verksamhetsutövarnas initiativ i de fallen.

4.3 Äventyrande av god status – krav eller krav på *best effort*?

4.3.1 Verksamhetsutövarens syn på miljökvalitetsnormer

En klar majoritet av verksamhetsutövare förklarar att skyldigheten som åvilar dem i prövningarna är att miljökvalitetsnormer och dess kvalitetskrav ska uppfyllas. Detta innefattar en skyldighet att inte försämrå på ett otillåtet sätt samt att förhindra ett äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormer, och åtgärder som föreslås kommer bidra till att en god ekologisk status eller god ekologisk potential uppnås. En sådan tolkning indikerar att verksamhetsutövarna inte ser det som nödvändigt att deras påverkan överstiger en viss tröskel för att åtgärder måste vidtas. Exempelvis så uttrycker en ansökan att deras ansvar omfattar säkerställandet av fiskvandring uppströms, trots att god status råder i den vattenförekomst där anläggningen är belägen.²⁷³ Det är positivt ställt mot bakgrunden att åtgärder måste vidtas om det riskerar att äventyra uppnåendet av god status i en annan vattenförekomst och påverkan från anläggningen som eventuellt hade bidragit till ett äventyrande av en god status hanteras. Bland verksamhetsutövare i denna kategori finns en anläggning placerad i en vattenförekomst med god status, där åtgärder inte krävs för att förbättra vattenstatusen. Det krävs dock ett säkerställande av att vattenkraftverket inte försämrå eller riskerar att äventyra uppnåendet.

²⁷³ M 3423-22.

Ansökningen innehåller en genomgående diskussion och förklaring av vilka kvalitetsfaktorer som gäller, hur vattenkraftverket påverkar dessa och vilka åtgärder som redan vidtagits för att hantera att ovan nämnda situation inte inträffar. Därav är den kategoriserad som att verksamhetsutövaren ser det som bindande att miljökvalitetsnormer ska uppfyllas.²⁷⁴ Som utvecklas nedan så utgör dock utformningen av vissa av dessa ansökningar och yrkade villkor att ambitionsnivån potentiellt sett sänks avseende vilka åtgärder verksamhetsutövarna är beredda att vidta.²⁷⁵

Ett fåtal av verksamhetsutövarna uttrycker en något svårkategoriserad syn på miljökvalitetsnormer.²⁷⁶ De nämner varken miljökvalitetsnormer eller vad deras roll i omprövningen är och yrkar främst på undantag eller förändrad klassificering. Detta indikerar att verksamhetsutövarna ser miljökvalitetsnormerna som bindande. Dessa verksamhetsutövare är därför placerade under samma kategori som ovanstående. Om ändringarna som yrkas resulterar i att vattenmyndigheten förändrar klassificeringen eller miljökvalitetsnormerna kommer påverkan från vattenkraftverken inte äventyra uppnåendet av vattenstatusen. Detta är dock deras främsta yrkanden och det motiveras inte utförligt varför ändringarna ska ske mer genom en hänvisning till att verksamhetsutövarna ägnar sig åt vattenkraftsproduktion. Dessa verksamhetsutövare har diskuterats ovan, då relaterat till hur uttrycken i deras ansökningar riskerar att försvaga miljökvalitetsnormernas legala status. Hur ett undantag har genomförts kan vara problematiskt av andra anledningar än *när* det sker, och det sistnämnda är inte det huvudsakliga problemet i dessa ansökningar. Det är snarare frågan om hur avvägningen genomförs mellan vattenmiljö och vattenkraft, samt till vilken grad övriga kriterier kopplat till kraftigt modifierat vatten och undantag från miljömålen beaktas.²⁷⁷ Specifikt kopplat till verksamhetsutövarnas syn på miljökvalitetsnormer får det dock konstateras att dessa verksamhetsutövare inte har en bild av *äventyra* likt de ansökningar som nedan kommer nämnas.

En klar del av verksamhetsutövarna uttrycker att miljökvalitetsnormer visserligen är bindande och att verksamhetsutövarnas ansvar är att minimera den negativa påverkan som

²⁷⁴ M 2448-22.

²⁷⁵ Se 4.3.2 *Avvägning mellan miljökvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta*.

²⁷⁶ M 655-22, 658-22 och 689-22.

²⁷⁷ Detta utvecklas nedan under 4.4 *Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt?*

anläggningen ger upphov till.²⁷⁸ Tolkningen resulterar dock i att åtgärder som krävs för att anläggningen inte ska äventyra uppnåendet av god status saknas i ansökan, och verksamhetsutövarna nöjer sig efter en viss nivå. Det finns påverkan från anläggningen som accepteras i miljöbedömningen utan att åtgärder planeras för att hantera denna. Detta speglar till stor del den nya formuleringen i vattenkraftsreformen av begreppet *äventyra*. Verksamhetsutövarna i dessa ansökningar föreslår åtgärder som visserligen är i rätt riktning, men konstaterar att dessa inte är tillräckliga för att uppnå en god status utan att ytterligare motivera varför detta är tillräckligt.

Vidare ifrågasätter en mindre del av verksamhetsutövarna deras eget ansvar i förhållande till miljökvalitetsnormernas uppfyllelse.²⁷⁹ Kraven ses inte som valfria, men det är inte verksamhetsutövarens ansvar att de uppnås. Två av verksamhetsutövarna refererar till vattenkraftsreformen och definitionen av *äventyra*.²⁸⁰ En av verksamhetsutövarna menar att konnektivitet inte kommer uppnå bättre än måttlig status och att detta beror på vattenkraften men utan ytterligare åtgärdskrav. Möjligheterna att uppnå god status ökar, men det finns en risk att detta inte uppnås. I en ansökan anges att uppnåendet av de krav som följer av ramvattendirektivet inte åvilar den enskilde verksamhetsutövaren, utan detta är Sveriges ansvar som medlemsstat.²⁸¹ Mot detta kan ställas att moderna miljövillkor är ett ansvar som tillfaller verksamhetsutövarna och som med största sannolikhet omfattar miljökvalitetsnormer. Implementeringen av ramvattendirektivet är Sveriges ansvar, och implementeringen har lett fram till miljökvalitetsnormer, inklusive kvalitetsfaktorer och åtgärdskrav. Det kommer bli omöjligt att uppnå ramvattendirektivet om kvalitetskrav inte kan påföras enskilda verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna är aktörer och har en möjlighet att åtgärda den negativa påverkan, inte svenska staten. Det blir ett cirkelresonemang, där vattenmiljön riskerar att fortsatt påverkas negativt. Kvalitetsfaktorerna *är* Sveriges implementering, och kvalitetsfaktorerna *ska* uppnå god status. Om verksamhetsutövare till

²⁷⁸ M 285-22, M 382-22, M 422-22, M 483-22, M 533-22, M 681-2, M 1957-22, M 4264-22, M 4276-22, M 4280-22, M 4285-22, M 4287-22, M 4289-22, M 2693-22. M 406-22 och M 681-22 är mer otydliga och menar visserligen att miljökvalitetsnormer är bindande och ska uppnås. Vid diskussion i huvudinlägga samt miljöbedömning så menar verksamhetsutövaren, trots att konnektivitet är sämre än god och förutsätter fiskpassage för fler arter än ål, att endast ålpassage ska säkerställas. Det indikeras att bilden hos verksamhetsutövarna är att kvarvarande påverkan inte är tillräckligt allvarligt för att utgöra ett äventyrande.

²⁷⁹ M 302-22, M 303-22, M 305-22, M 415-22 och M 506-22.

²⁸⁰ M 302-22 och M 415-22.

²⁸¹ M 303-22.

vattenkraftverk och regleringsdammar vill fortsätta sin drift behöver påverkan från deras verksamhet hanteras och hindras till den grad att kvalitetsfaktorerna uppnår rätt status.

Fyra verksamhetsutövare ser omprövningen som ett verktyg för att få fortsätta driften eller riva ut, eller något som måste göras. Miljökvalitetsnormer har därför inte en central roll i ansökan.²⁸² Detta är en inställning som kan liknas med den som ovan redogjorts för att uppnåendet av miljökvalitetsnormer är Sveriges åtaganden och inte verksamhetsutövarens. Det sker oftast ingen referens till kvalitetsfaktorer utan snarare statusklasserna. En av ansökningarna nämner exempelvis att arbetet med uppnåendet av miljökvalitetsnormer *underlättas*.²⁸³ Likt de situationer där verksamhetsutövarens eget ansvar ifrågasätts så riktas fokus bort från verksamhetsutövaren mot myndigheter och svenska staten. Huvudsakligen talar verksamhetsutövaren om rätten att få riva ut sitt vattenkraftverk²⁸⁴ eller att det är domstolens ansvar att utreda och fastställa moderna miljövillkor.²⁸⁵ Tre av dessa fyra ansökningar avser att avveckla sin verksamhet och riva ut vattenkraftverket, vilket i sig är mer positivt för exempelvis konnektivitet och hydrologi. Som redogjorts för ovan är dock inte målsättningen med ramvattendirektivet att all påverkan på vattenförekomster ska försvinna, god status tar snarare höjd för en viss påverkan. God ekologisk status ska ställas mot hög eller maximal ekologisk status, där små förändringar i en vattenförekomsts naturliga tillstånd kan tillåtas. Därav är det något problematiskt, om än i andra riktningen, då utrivning ses som enda möjliga alternativ.

I de ansökningar där verksamhetsutövaren vill avveckla verksamheten och riva ut anläggningen är det i princip samtliga som uttrycker att miljökvalitetsnormer är bindande och att dess krav ska uppfyllas. Två verksamhetsutövare menar att ansvaret är att minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan,²⁸⁶ och tre verksamhetsutövare, som ovan nämnt, ser omprövningen som ett slags verktyg och talar inte särskilt mycket om miljökvalitetsnormer. Den kvarvarande verksamhetsutövaren menar att ansvaret inte åligger verksamhetsutövaren

²⁸² M 299-22, M 495-22, M 405-22 och M 521-22.

²⁸³ M 495-22.

²⁸⁴ M 299-22 och M 505-22.

²⁸⁵ M 521-22. Även ansökning M 506-22 meddelar en liknande bild av sin skyldighet, men är framförallt mer kritisk mot länsstyrelsens arbete än de fyra ansökningar som ser omprövningen som ett verktyg för att få fortsätta driften eller riva ut.

²⁸⁶ M 422-22, M 1957-22.

utan Sverige som medlemsland.²⁸⁷ Om man ser till de ansökningar där verksamhetsutövaren avser att fortsätta driften av anläggningen är det en klar majoritet som uttrycker en syn på miljökvalitetsnormer som bindande. Det blir också tydligt att det är verksamhetsutövarna som avser att fortsätta driften som till en högre grad har en annan syn på miljökvalitetsnormer än att dessa är bindande och ska uppfyllas. Alternativen är fördelade olika på dessa verksamhetsutövare till en högre grad än de som avser att avveckla verksamheten och riva ut anläggningen. Eftersom dessa anläggningar kan innebära en potentiellt sett högre risk att äventyra uppnåendet av god vattenstatus riskerar således verksamhetsutövarnas syn på miljökvalitetsnormer att sänka ambitionsnivån gällande miljöanpassningsåtgärder och på så sätt miljöskyddsnivån.

Fortsatt drift eller avveckling / Verksamhetsutövarens syn på MKN	Fortsatt drift	Avveckling
MKN ska uppfyllas	55	18
Minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan	12	2
Uppfyllandet av MKN åvilar inte verksamhetsutövaren	4	1
Omprovningen ett verktyg för avveckling eller fortsatt drift	1	3
Totalt	72	24

Tabell 4 – Verksamhetsutövarnas syn på MKN vid fortsatt drift respektive avveckling

4.3.2 Avvägning mellan miljökvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta

Över en tredjedel av verksamhetsutövarna väger miljökvalitetsnormer mot vattenkraftens samhällsnytta eller motiverar på annat sätt uteblivna åtgärder med att dessa är orimliga. De flesta av verksamhetsutövarna som gör en sådan avvägning har lämnat in en ansökan om

²⁸⁷ M 302-22.

fortsatt drift, vilket som ovan nämnt får större betydelse för implementeringen av de skyldigheter som följer av ramvattendirektivet. Endast två av dessa ansökningar gäller avveckling samt utrivning av anläggningen.²⁸⁸ Detta relaterar delvis till att verksamhetsutövarna är kritiska mot grunden av klassificering eller normsättning, och dessa två områden överlappar till viss del varandra. Avvägningen mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta sker dock i ett senare skede i ansökan, där man har fastställt vad som utgör *grunden* för åtgärdsförslagen. Detta får stor betydelse för verksamhetsutövarnas bild av de skyldigheter som följer av ramvattendirektivet i allmänhet och begreppet *äventyra* i synnerhet, men även ur aspekten att undantag kräver att vattenkraftverkets betydelse väger tyngre än intresset av en god vattenstatus.²⁸⁹

Ett fåtal av verksamhetsutövarna yrkar på att villkoren inte ska innehålla en viss minimitappning eller att en fiskpassagelösning inte ska anläggas med hänvisning till att det försvårar eller omöjliggör kraftverksdriften. Detta eftersom för mycket vatten kommer passera förbi vattenkraftverket eller krävas för fiskpassagelösningen utan att nyttjas för elproduktion, vilket minskar kraftverksproduktionen.²⁹⁰ Av dessa skiljer sig en ansökning från resterande, där verksamhetsutövaren yrkar på effekthöjande åtgärder och vill minska den minimitappning som utgör en del av villkoren sedan tidigare. Indirekt yrkar man på att en viss mängd vatten ska gå till anläggningen och inte passera förbi, vilket hänför sig direkt till funktionaliteten och effektiviteten av vattenkraftsproduktionen.²⁹¹ Vissa är mer allmänt kritiska mot åtgärder överhuvudtaget med hänvisning till den samhällsnyttan som vattenkraftverket utgör.²⁹² Av dessa är det tre ansökningar som menar att åtgärder endast ska tas inom *ramen för HARO-värdet*, och att åtgärder som leder till en större produktionsförlust inte ska vidtas.²⁹³ Vidare ifrågasätter en stor del av verksamhetsutövarna anläggandet av en fiskpassagelösning, vilket relaterar till främst två anledningar. Några av dessa verksamhetsutövare menar att en fiskpassagelösning är orimlig på grund av orimliga

²⁸⁸ M 302–22 och M 3474–22.

²⁸⁹ Detta utvecklas nedan under 4.4 *Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt?*

²⁹⁰ M 303–22, M 681–22, M 2693-22, M 3421-22, M 3433-22, M 3435-22, M 3460-22, M 3463-22 och M 3466-22.

²⁹¹ M 3463–22.

²⁹² M 302–22, M 303–22, M 305-22, M 506-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 2680-22, M 2682-22, M 4264-22, M 4276-22, M 4280-22, M 4285-22, M 4287-22, M 4289-22. Ansökningarna M 506-22 M 655-22, M 658-22 och M 689-22 menar att det är orimligt att åtgärder vidtas överhuvudtaget, exempelvis med tanke på att vattenkraft kräver uppdämning av vattenförekomster.

²⁹³ M 302–22, M 303–22 och M 305–22.

kostnader eller teknisk genomförbarhet,²⁹⁴ och de flesta av dessa verksamhetsutövare menar att fiskpassagelösningen är orimlig då den inte kommer leda till en tillräcklig miljönytta.²⁹⁵ Detta relaterar oftast till länsstyrelsens åtgärdsförslag, och sammanfaller till stor del med det som ovan diskuterats gällande verksamhetsutövare som är kritiska mot länsstyrelsens bild av att fler fiskarter än ål har kunnat passera historiskt.²⁹⁶ Mot detta kan ställas en ansökning som trots en liten bedömd miljönytta ändå accepterar att någon typ av fiskpassagelösning måste krävas.²⁹⁷

Anledning avvägning MKN och vattenkraft	Åtgärder omöjliggör kraftverksdriften	Vattenkraftens samhällsintresse väger tyngre	Fiskpassagelösning orimligt dyrt eller tekniskt ogenomförbar	Fiskpassagelösning kommer sakna miljönytta
<i>Antal ansökningar</i>	10	15	7	17

Tabell 5 – Anledning avvägning MKN och vattenkraft

Verksamhetsutövare med anläggningar i Mieån är av särskilt intresse ur denna aspekt och samtliga ansökningar är upplagda på i princip samma sätt.²⁹⁸ Det finns åtgärder som kan vidtas men inte kommer vidtas eftersom det resulterar i en negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen. Kraftverksdriften, menar verksamhetsutövarna, kräver en viss tappning för att fungera. Att döma av ansökningshandlingarna var en verksamhetsutövare först i samverkansprocessen med att meddela att man inte kommer anlägga en fiskväg, vilket delvis relaterar till att platsen utgjort ett definitivt vandringshinder utan vattenkraftverket.²⁹⁹ Övriga verksamhetsutövare refererar sedan till detta och övriga verksamhetsutövaras val att inte anlägga en fiskväg, vilket medför en mindre eller nära obefintlig miljönytta. Oavsett om fiskpassagelösningar hade anlagts menar verksamhetsutövarna att detta saknar betydelse

²⁹⁴ M 655-22, M 658-22, M 689-22, M 2680-22, M 2682-22, M 3429-22 och M 3430-22.

²⁹⁵ Detta kan exempelvis relatera till att habitat för havsvandrande fisk som öring eller lax saknas uppströms kraftverket. M 305-22, M 406-22, M 415-22, M 483-22, M 506-22, M 533-22, M 628-22, M 2430-22, M 2431-22, M 2448-22, M 4264-22, M 4276-22, M 4280-22, M 4285-22, M 4287-22, M 4289-22 och M 2693-22.

²⁹⁶ Se 4.2.2 Kritik mot klassificering och normsättning.

²⁹⁷ M 285-22.

²⁹⁸ M 4264-22, M 4276-22, M 4280-22, M 4285-22, M 4287-22 och M 4289-22.

²⁹⁹ M 4280-22.

eftersom fiskarter i behov av vandring ändå saknar lämpliga habitat i vattendraget som helhet. Även om lämpliga habitat hade existerat och fiskarter hade passerat genom en fiskpassagelösning nedströms hade dessa fiskarter hindrats från att passera nästkommande anläggning, som då saknat en fiskpassagelösning. Utöver detta menar verksamhetsutövarna att åtgärder som föreslagits inte kan vidtas utan en kraftigt negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen. Alternativet till uteblivna åtgärder vore utrivning vilket inte ses som motiverat med bakgrund mot HARO-värdet. Detta är problematiskt av samma anledning som ovan diskuterats där en verksamhetsutövare menar att vattenkraftverket har bidragit till att ett nytt naturtillstånd har inrättats. Rent konkret har verksamhetsutövarna inte fel. Om ingen utom en verksamhetsutövare anlägger en fiskpassagelösning, särskilt en anläggning långt nedströms, minskar det miljönyttan. Problematiken ligger snarare i att samtliga vattenkraftverk kan behöva anlägga en fiskpassagelösning med bakgrund mot miljö kvalitetsnormerna, och risken blir att vattenkraftverken i allra högsta grad riskerar att äventyra uppnåendet av en god ytvattenstatus.

Att en avvägning sker mellan miljö kvalitetsnormer och samhällsnyttan som vattenkraft medför eller andra intressen kan ställas mot vilken bild som verksamhetsutövarna har av miljö kvalitetsnormer.³⁰⁰ Ett antal verksamhetsutövarer som väger miljö kvalitetsnormer mot vattenkraft eller andra intressen uttrycker en syn på miljö kvalitetsnormer där ansvaret endast utgörs av att minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan. Detta innefattar alla utom tre av ansökningarna med denna bild av miljö kvalitetsnormer.³⁰¹ Samtliga verksamhetsutövarer som uttrycker att uppnåendet av miljö kvalitetsnormer inte åvilar dem genomför en sådan avvägning. Om man ställer det mot verksamhetsutövare som anger att miljö kvalitetsnormer är bindande och ska uppfyllas är det mer än en tredjedel som gör en avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och andra intressen. Detta innebär att knappt två tredjedelar av verksamhetsutövarerna som uttrycker att miljö kvalitetsnormerna är bindande inte gör en avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och andra intressen. Av de ansökningar som avser att fortsätta driften är det således mer än hälften som antingen inte uttrycker en bild av miljö kvalitetsnormer som bindande eller gör en avvägning mellan intresset av en god status och samhällsintresset som vattenkraften utgör. Då dessa anläggningar i högre grad riskerar att äventyra uppnåendet av god status än de anläggningar som ska avvecklas är detta mer

³⁰⁰ Se 4.3.1 *Verksamhetsutövarernas syn på miljö kvalitetsnormer*.

³⁰¹ M 1957-22, M 285-22 och M 422-22 väger inte miljö kvalitetsnormernas kvalitetskrav mot vattenkraftens samhällsnytta eller andra intressen.

problematiskt. Detta är först och främst fallet då miljö kvalitetsnormers potential att generera bindande åtgärdskrav minskar, men även då ambitionsnivån av miljöanpassande åtgärder sänks. Risken som uppstår är att verksamhetsutövarna inte yrkar på nödvändiga åtgärdskrav då man förlitar sig på en avvägning mellan vattenmiljö och vattenkraft. Om man ser till den nya definitionen av *äventyra* i vattenkraftsreformen så speglar detta till stor del en sådan inställning, att det inte är ett tillräckligt allvarligt chanstagande som erfordrar mer långtgående åtgärder.

Avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraft eller andra intressen / Verksamhetsutövarens syn på MKN	Ja	Nej
MKN ska uppfyllas	20	53
Minimera kraftverkets negativa miljöpåverkan	11	3
Uppfyllandet av MKN åvilar inte verksamhetsutövaren	5	0
Omprovningen ett verktyg för avveckling eller fortsatt drift	0	4

Tabell 6 – Avvägning miljö kvalitetsnormer och vattenkraft / syn på MKN

Att man väger miljö kvalitetsnormerna mot antingen vattenkraften som samhällsintresse eller andra intressen behöver dock inte vara problematiskt. Av de verksamhetsutövare som antingen inte uttrycker en bild av miljö kvalitetsnormerna som bindande eller som genomför en avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraften eller andra intressen är det dock endast de verksamhetsutövare som redogjorts för ovan som hänvisar till ett undantag eller att

klassificeringen behöver förändras.³⁰² Det innebär att en knapp tredjedel av verksamhetsutövarna förlitar sig på att en avvägning mellan miljökvalitetsnormer och andra faktorer är möjlig utan detta. Miljökvalitetsnormer tillåter dock inte en sådan lösning till följd av 2 kap. 7 § 2 st. MB. Det framgår inte om verksamhetsutövarna i dessa fallen försöker tillämpa 2 kap. 7 § 1 st. MB, vilket är en rimlighetsavvägning som ska göras genom att ställa försiktighetsmåttens kostnad och nytta mot verksamhetsutövarens ekonomi. Det skulle kunna vara det verksamhetsutövarna siktar mot, och det kan generellt konstateras att avvägningen ofta utgör en relativt god rimlighetsavvägning och motiveras genom miljöbedömning, teknisk beskrivning och övriga ansökningshandlingar. Om åtgärder krävs för att uppfylla miljökvalitetsnormer ska dock inte rimlighetsavvägningen beaktas om den landar i att det är orimligt för den enskilde verksamhetsutövaren. Exempelvis om ett mindre vattenkraftverk vid etablerandet av en fiskpassagelösning hade drabbats av en stor inkomstförlust till följd av förlorad elproduktion kan det för verksamhetsutövaren vara en orimlig åtgärd att vidta. Detta är vid en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § 1 st. MB en fullt acceptabel lösning. Det kan dock innebära att alla åtgärder nödvändiga för uppnåendet av en god vattenstatus inte vidtas, vilket inte är en acceptabel lösning med bakgrund mot 2 kap. 7 § 2 st. MB. Exempelvis oproportionerligt höga kostnader eller teknisk genomförbarhet kan även inverka på klassificeringen som kraftigt modifierat vatten eller meddelandet av mindre stränga krav. Man kan även undanta verksamheten från skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet i vissa angivna situationer. Om nyttan av en viss åtgärd är mindre och kostnaden för denna stor så existerar möjligheten enligt ramvattendirektivet att modifiera kravet på god status och det måste accepteras undantag i vissa situationer med anledning av samhällsintressen av större vikt. Det krävs dock att det sker på det sätt som ramvattendirektivet etablerar.

³⁰² Se 4.2.1 *Ifrågasättande av klassificering och normsättning.*

Avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraft eller andra intressen / Tillämpade undantag	Ja	Nej
Artikel 4(3) RVD	4	0
Artikel 4(5) RVD	12	0
Artikel 4(7) RVD	4	0
Nej	24	60

Tabell 7 – Avvägning miljö kvalitetsnormer och vattenkraft / tillämpning av undantag

Med samtliga 96 ansökningar som bakgrund blir tydligt att det råder en viss osäkerhet kring hur man ska göra undantag från miljö kvalitetsnormer och resultatet av dessa avvägningar blir att sättet som undantaget och avvägningen genomförs inte är enhetligt med tillvägagångssättet i ramvattendirektivet. Detta leder till att åtgärder nödvändiga för att mildra negativa konsekvenserna av vattenkraft riskerar att utebli. Det råder en uppfattning av att åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att det inte genererar en negativ påverkan på anläggningarna och deras vattenkraftsproduktion trots att uteblivna åtgärder kan resultera i ett äventyrande av god status. Vidare så resulterar avvägningarna i att undantag genomförs som dessutom inte präglas av återhållsamhet. Med tanke på att undantagsregler enligt ramvattendirektivet ska tillämpas med restriktivitet så utgör detta helt klart en risk med ramvattendirektivets implementering. Det blir även synligt att många lutar sig mot definitionen av *äventyra* som etablerades genom vattenkraftsreformen, då det ofta framgår en insikt kring vattenkraftens påverkan, men detta i sig inte är tillräckligt allvarligt. Man är beredd att vidta åtgärder till en viss gräns, men när det påverkar vattenkraften i för hög utsträckning så motiverar man förkastade åtgärdsförslag med detta. Att det är orimligt.

4.4 Samhällsintresse eller samhällsintresse av större vikt?

4.4.1 Effektiv tillgång till vattenkraftsel

Det är många verksamhetsutövarna som resonerar kring produktionsförlust och HARO-värdena. Resonemangen cirkulerar då kring verksamhetens produktionskapacitet, och inte regional eller lokal betydelse ur andra aspekter. Det är dock inte alla verksamhetsutövare som

använder HARO-värdet som grund för sin argumentation. Många beräknar en produktionsförlust som överskrider 11,7%, men accepterar detta sett till vilka miljöanpassande åtgärder som behöver vidtas. Ett antal ansökningar motiverar dock utelämnade åtgärdsförslag med att belysa vattenkraftens samhällsnytta ur denna aspekt.³⁰³ Här genomför verksamhetsutövarna en avvägning mellan miljökvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta eller andra intressen, men endast hälften yrkar på undantag från miljökvalitetsnormer.³⁰⁴ En av verksamhetsutövarna nämner endast regional och lokal nytta av vattenkraft i ansökan tillsammans med tre olika alternativ, där det första bestod av en fiskpassagelösning som kraftigt skulle överskrida HARO-värdet. I komplettering till mark- och miljödomstolen har verksamhetsutövaren nu övergett det första förslaget.³⁰⁵ Efter detta står det klart att den beräknade produktionsförlusten, till viss del, haft betydelse för förkastandet av fiskpassagelösningen som åtgärd. Till detta kan adderas ett antal ansökningar som ställer miljöanpassning mot intresset av kraftverksproduktion i allmänhet.³⁰⁶ Antalet ansökningar som motiverar sina yrkanden med en hänvisning till intresset av en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel är således förhållandevis lågt. Sammanlagt är det dock en relativt stor del av verksamhetsutövarna som förkastar åtgärdsförslag med hänvisning till att dessa genererar för stor produktionsförlust eller att vattenkraften är ett samhällsintresse som måste väga tungt.

Som framgår av *Schwarze Sulm* så förutsätter inte undantag att en viss mängd el måste produceras, men det förutsätts att vattenkraftsanläggningens betydelse överväger intresset av en god status. En av verksamhetsutövarna hänvisar till att vattenkraftsanläggningens placering i ett mindre vattendrag i relation till den stora elproduktion som sker motiverar en utebliven fiskpassagelösning.³⁰⁷ Även om det inte är en förutsättning så bidrar det dock till Sveriges elförsörjning vilket vid avvägningen kan resultera i att vattenkraftsanläggningen bedöms utgöra ett samhällsintresse av större vikt. Exempelvis för vattenkraftsanläggningarna i Rickleån kan en fiskpassagelösning eller krav på minimitappning resultera i mycket större

³⁰³ M 302-22, M 303-22, M 305-22, M 406-22, M 483-22, M 533-22, M 3463-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22.

³⁰⁴ M 303-22, M 655-22, M 658-22, M 689-22.

³⁰⁵ M 406-22. Den beräknade produktionsförlusten uppgår till 23,6% vid anläggandet av den i första alternativet angivna fiskpassagelösningen.

³⁰⁶ Se 4.3.2 *Avvägning mellan miljökvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta*. Av dessa är det M 506-22, M 2680-22, M 2682-22, M 4264-22, M 4276-22, M 4280-22, M 4285-22, M 4287-22, M 4289-22 som inte resonerar kring en produktionsförlust som överskrider HARO-värdet.

³⁰⁷ M 483-22.

produktionsförluster än för vattenkraftsanläggningarna i Rönne å, vilket får större betydelse för Sveriges elförsörjning *som helhet*. Det ska dock nämnas att storleken på inkomstförlusten i förhållande till åtgärdernas nytta inte har lika stor betydelse i ramvattendirektivet. Om man inte tydliggör vilken påverkan en vattenkraftsanläggning genererar och därefter konstaterar att den är acceptabel så visar man inte på att samhällsintresset väger tyngre än intresset av en god status. Miljöanpassande åtgärder kommer med största sannolikhet att orsaka produktionsförluster i många fall, men att endast konstatera detta frigör inte verksamhetsutövare från skyldigheten att inneha moderna miljövillkor.

Ett undantag från miljökvalitetsnormer, mindre stränga krav samt kraftigt modifierat vatten kräver att man fortsatt hanterar negativ påverkan på vattenmiljön till den grad detta är möjligt. Ett exempel på detta är att negativ påverkan från en vattenkraftsanläggning vid undantag från miljökvalitetsnormer enligt artikel 4(7) ramvattendirektivet ska minimeras. Den minimering av vattenkraftens negativa påverkan som krävdes i *Schwarze Sulm* utgjordes av de mekanismer som skulle assistera fiskens vandring förbi kraftverket, alltså en fiskpassagelösning. Även om det inte är ett krav för att den negativa påverkan ska kunna anses hanterad, är det vägledande. Det indikerar att undantag enligt ramvattendirektivet öppnar upp för ett vattenkraftverks fortsatta drift, men att miljöanpassningsåtgärder i allra högsta grad är nödvändiga för detta. Av de verksamhetsutövare som ifrågasätter grunden för klassificeringen eller normsättningen är det endast två som avser att anlägga en fiskpassagelösning, medan resterande anser det som orimligt.³⁰⁸ Av verksamhetsutövarna som hänvisar till intresset av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel är det endast två som antingen har en fiskpassagelösning som ska modifieras eller som tänker anlägga en fiskpassagelösning till viss del. Resterande verksamhetsutövare yrkar inte på en fiskpassagelösning som åtgärd.³⁰⁹ Av de verksamhetsutövare som ställer vattenkraftverkets produktion mot miljöanpassande åtgärder är det fyra som avser att anlägga en fiskpassagelösning.³¹⁰

³⁰⁸ M 3423-22 och M 3429-22.

³⁰⁹ M 305-22 och M 3463-22. I det förstnämnda fallet omfattar ansökan en rad olika vattenkraftverk där fiskpassagelösning föreslås, men inte alla där det krävs. Gällande M 3463-22 så existerar redan en fiskpassagelösning, och hänvisningen till produktionskapaciteten relaterar istället till den minskning av minimitappning som planeras.

³¹⁰ M 2680-22, M 2682-22, M 4287-22, M 4289-22.

Motivering inkluderar vattenkraft som samhällsintresse / fiskpassagelösning anläggs eller modifieras	Ifrågasätter grundklassificering eller normsättning	Nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel	Vattenkraftsproduktion i allmänhet tyngre vägande intresse	Totalt
Ja	2	2	4	8
Nej	9	7	5	21
Totalt	11	9	9	29

Tabell 8 – Antalet fiskpassagelösningar som ska anläggas i förhållande till antalet verksamhetsutövare som i motivering inkluderar vattenkraft som samhällsintresse

Eftersom vattenkraftverken redan existerar så är det oerhört svårt att avgöra hur en tillståndsprovning till dessa hade artat sig, men just kvalitetsfaktorerna konnektivitet eller fisk hade troligen försämrats av anläggandet av ett vattenkraftverk. Att viss negativ påverkan kan tillåtas relaterar snarare till att fiskpassagelösningar aldrig kan motsvara det naturliga förhållandet, men att minskningen i passagemöjlighet för fiskarter är acceptabel med bakgrund mot det samhällsintresse vattenkraften utgör. En sådan tolkning är mer i linje med ramvattendirektivet, dess bestämmelser, syfte, målsättning och bakomliggande kontext. Assisterande åtgärder för fiskvandring kan troligen som huvudregel krävas för säkerställandet av en god status. Undantag ska tillämpas med restriktivitet, och om en vattenkraftsanläggning lämnas helt utan åtgärdskrav kommer detta troligen leda till en avsevärd försämring av vattenstatusen. Äglunds kraftverk, och övriga vattenkraftsanläggningar i Rickleån, skiljer sig dock nämnvärt från resterande vattenkraftsanläggningar till följd av den mängd el som produceras. Med bakgrund mot EU:s mål att säkerställa förnybar elproduktion kan det antas att en annan bedömning ska göras i förhållande till de åtgärder som behöver vidtas. Hur bedömningen slutligen genomförs och vilka åtgärdskrav som anses motiverade att vidta är dock svårt att avgöra. Det som generellt sett kan sägas är dock att den samhällsnytta som vattenkraftsanläggningarna i Rickleån medför utgör ett samhällsintresse av stor vikt. Detta kan inverka på avvägningen mellan vattenmiljö och vattenkraft och vilka åtgärdskrav som slutligen ska riktas mot dessa vattenkraftsanläggningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte är tydligt hur situationer där en god status inte behöver uppnås ska hanteras av verksamhetsutövarna. Detta resulterar i en risk att

undantaget eller klassificeringen som kraftigt modifierat vatten läggs på fel nivå, och ytterligare åtgärder kan krävas som verksamhetsutövarna nu inte yrkar på. Samma svårighet blir även synlig i förhållande till hur *samhällsintresse av större vikt* betraktas av verksamhetsutövarna. Som ovan konstaterat har många av ansökningarna genomfört en mycket god avvägning baserat på 2 kap. 7 § 1 st. MB, vilket indikerar att borttagandet av båtnadsregeln orsakar en försvårad situation.³¹¹ Den tillämpning båtnadsregeln gav upphov till saknar motsvarighet i svensk rätt.

4.4.2 Regional eller lokal nytta

Vattenkraften kan ha en betydelse ur regional eller lokal synpunkt, sett till exempelvis elberedskap eller stabilitet för elnätet. Ett antal verksamhetsutövare motiverar sina yrkanden med att deras kraftverksdrift har regional och lokal nytta,³¹² och ett fåtal av dessa verksamhetsutövare hänvisar även till artikel 4(5) eller artikel 4(7) ramvattendirektivet och att *alla undantag ska nyttjas*.³¹³ Det framstår inte som klart hur de övriga kriterierna för undantag förhåller sig till ansökan, eller om resterande delar av ansökan utgör tillräcklig grund för att kunna lämna ett sådant undantag. Några verksamhetsutövare hänvisar endast till intresset men för ingen argumentation kring att det väger tyngre än en god vattenstatus.³¹⁴ Endast ett fåtal verksamhetsutövare är tydliga med deras bild av att vattenkraften väger tyngre än miljö kvalitetsnormerna.³¹⁵ Det blir dock otydligt även här huruvida det som avses är att vattenkraften är ett samhällsintresse eller att vattenkraftsproduktionen utgör ett samhällsintresse som väger tyngre kravet på en god vattenstatus. Trots detta får det stor betydelse vid utformningen av åtgärdsförslagen. Det som blir problematiskt är hur termen *samhällsnytta* tolkas i ljuset av detta, och hur avvägningen sker mellan ett sådant intresse och uppnåendet av god status. Snarare än *när* ett undantag sker uppstår frågan *hur* det sker.

Det finns en möjlighet till undantag från kraven enligt ramvattendirektivet med hänvisning till lokal eller regional nytta för elproduktionen, så intresset i sig är legitimt. Likt

³¹¹ 4.3.2 Avvägning miljö kvalitetsnormer och vattenkraftens samhällsnytta.

³¹² M 392–22, M 403–22, M 406–22, M 533–22, M 655–22, M 658–22 och 689–22.

³¹³ M 533–22, M 655–22, M 658–22 och 689–22.

³¹⁴ M 392–22, M 403–22, M 406–22 och M 533–22.

³¹⁵ M 655–22, M 658–22 och 689–22.

ovanstående³¹⁶ så kan en fiskpassagelösning troligen krävas för att hantera vattenkraftsanläggningens negativa påverkan. Av dessa ansökningar är det dock endast en ansökning där en fiskpassagelösning för fiskarter som öring och lax avses att anläggas.³¹⁷ Vidare så motiverar inte verksamhetsutövarna med särskilt stor tydlighet hur vattenkraftsanläggningens samhällsnytta ur ett regionalt eller lokalt perspektiv utgör ett samhällsintresse av större vikt. Att endast konstatera en regional och lokal nytta och inte att det väger tyngre än intresset av en god vattenstatus motsvarar inte det som krävs för att ett undantag enligt ramvattendirektivet. Utan en sådan avvägning hamnar man i situationen som kommissionen menade aktualiserades i *Schwarze Sulm*; att Österrike endast gjorde en hänvisning till vattenkraft som ett samhällsintresse. Vidare förutsätter en tillämpning av exempelvis undantaget i artikel 4(7) ramvattendirektivet att andra kriterier uppfylls, inte endast att det är ett samhällsintresse av större vikt som väger tyngre än intresset av en god vattenmiljö. Alla åtgärder som krävs för att minimera den negativa påverkan ska vidtas. Om man ser till artikel 4(5) ramvattendirektivet så är det endast den kvalitetsfaktorn man förser med mindre stränga krav som undantas, övriga kvalitetsfaktorer ska fortfarande uppnå en god status. Om man då stannar vid att det utgör ett samhällsintresse går man miste om miljöskyddande åtgärder som kan behöva vidtas som en följd av tillämpningen av undantag från ramvattendirektivet.

Detta blir även tydligt bland dessa verksamhetsutövarare, då endast en vattenkraftsanläggning avser att anlägga en fiskpassagelösning. Exempelvis kan en naturlig vattenföring fortfarande behöva uppfyllas till den grad det är möjligt, genom exempelvis en villkorad minimitappning, trots att man undantar verksamheten från anläggandet av en fiskpassagelösning med hänsyn till minskningen i produktionskapacitet, eller tvärtom. En större negativ påverkan på vattenmiljön kräver ett samhällsintresse av ännu större vikt, då det senaste måste väga tyngst. Vattenkraftsanläggningar som saknar betydelse ur en nationell kontext behöver därför visa på vilken nytta vattenkraftsanläggningen medför. Det blir dock även nödvändigt vid en avvägning mellan vattenmiljön och en vattenkraftsanläggnings lokala eller regionala samhällsnytta att fastställa vad klassificering som kraftigt modifierat vatten eller undantag från miljö kvalitetsnormer ska innebära för åtgärdskraven som riktas mot vattenkraftsanläggningen. Elproduktionen för dessa vattenkraftsanläggningar är mindre och

³¹⁶ 4.4.1 Effektiv tillgång till vattenkraftsel.

³¹⁷ M 403–22.

det centrala är inte mängden el som produceras på samma sätt som för de vattenkraftsanläggningar med en betydelse för Sveriges elförsörjning som helhet. Att få fortsätta driften av kraftverket kan vara tillräckligt för att uppfylla den regionala eller lokala nytta som verksamhetsutövarna yrkar på. Det är inte säkert att en regional eller lokal nytta i form av exempelvis elberedskap går förlorad vid en minskad produktionskapacitet. Det kan antas att en vattenkraftsanläggning som producerar lite el behöver befinna sig i ett särskilt utsatt område sett till elberedskap för att det ska ses som ett tyngre vägande intresse än intresset av en god vattenstatus på ett sådant sätt att inga åtgärder, eller mycket små, ska vidtas.

5 Vattenkraft, vattenmiljö eller båda två?

5.1 Hur säkerställer vattenkraftsreformen ramvattendirektivets krav på god vattenstatus?

Den första frågeställningen relaterar till de skyldigheter som följer av ramvattendirektivet om att alla vattenförekomster ska uppnå god status samt undantagen från dessa skyldigheter. Mer specifikt så relaterar frågeställningen till hur implementeringen av detta påverkas av vattenkraftsreformen och situationen relaterat till den nationella omprövningen. Till följd av vattenkraftsreformen har implementeringen av ramvattendirektivets krav på god vattenstatus placerats i en bättre situation än tidigare. Vattenkraftsreformen är positiv för ramvattendirektivets implementering då omprövningar av vattenkraften initieras, där miljö kvalitetsnormer aktualiseras. Då det sker en prövning baserat på prövningsgrupper med en geografisk indelning kan mer hänsyn tas till ramvattendirektivets krav om att närliggande vattendrag inte får försämrats. Till följd av förändringen i 5 kap. 4 § MB är tillståndsmyndigheten bunden av försämringsförbudet och skyldigheten att inte äventyra uppnåendet av en god status. Detta leder till att en förutsättning för fortsatt vattenkraftsproduktion är att vattenkraftsanläggningen inte äventyrar uppnåendet av en god vattenstatus. Om en sådan risk föreligger kommer miljöanpassning behöva ske av vattenkraftsanläggningen.

Det finns dock aspekter där ramvattendirektivets skyldigheter och undantag inte säkerställs. Detta relaterar främst till implementeringen av artikel 4(7) ramvattendirektivet, och i kombination med borttagandet av båtnadsregeln är rättsläget oklart gällande undantagsmöjligheterna vid enskilda omprövningar. Den avvägning och de hänsynstaganden som kopplar an till artikel 4(7) ramvattendirektivet riskerar därav att utebli i den nationella omprövningen. Av vattenkraftsreformen framgår att 2 kap. 7 § 1 st. MB motsvarar den bedömning som tidigare aktualiserades genom båtnadsregeln. Detta är dock inte korrekt då större tyngd än ramvattendirektivet tillåter läggs på den enskildes intressen och mindre tyngd på bedömningen av vattenkraftsanläggningens samhällsnytta. Dessutom innebär 2 kap. 7 § 2 st. MB att situationer då miljö kvalitetsnormer inte uppfylls fordrar mer långtgående åtgärder. Detta leder till att möjligheten att nyttja ett undantag inte kan ske av mark- och miljödomstolen, utan denna möjlighet tillfaller fortfarande vattenmyndigheten. Mark- och

miljödömsstolen kan endast be vattenmyndigheten ändra detta, inte på eget bevåg tillämpa undantagsbestämmelsen. Det kan antas att längre gående krav ska ställas enligt ramvattendirektivet än de krav som ställs enligt miljöbalkens hänsynsregler, vilket kan medföra att ytterligare åtgärder som ska vidtas enligt ramvattendirektivet lämnas utan beaktande.

Genom vattenkraftsreformen och den nationella omprövningen har vissa delar av implementeringen dessutom blivit mer fränkopplade från ramvattendirektivets målsättning om god status. Detta relaterar främst till möjligheten att ifrågasätta klassificering och normsättning samt den nya definitionen av *äventyra* som inte är direktivkonform. Till följd av detta riskerar miljö kvalitetsnormers legala status att försvagas. Detta kan leda till att nödvändiga åtgärder för att uppnå god status uteblir. Eftersom en hög miljöskyddsnivå ska etableras och försiktighetsprincipen beaktas kan det antas att motsatsen till vattenkraftsreformens tolkning ska anses som den korrekta; att äventyrande innebär all negativ påverkan på vattenmiljön som resulterar i en försämrad möjlighet att uppnå god status.. Implementeringen av ramvattendirektivets skyldigheter i svensk rätt påverkas av detta vilket leder till ett sämre säkerställande av direktivets skyldigheter. Vidare riskerar avvägningar mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraft att ske vid fel tidpunkt. Även om kraven kan modifieras och undantag meddelas behöver det ske genom tillvägagångssättet som uttrycks i ramvattendirektivet. Verksamhetsutövare som vill bli föremål för mildare krav än ramvattendirektivet tillåter ges således möjligheter till just detta. Utöver detta behandlas kraftigt modifierat vatten som ett undantag, vilket enskilda verksamhetsutövare genom den nationella omprövningen kan yrka på. Detta är problematiskt då klassificering som kraftigt modifierat vatten är en bedömning som ska göras av vattenmyndigheten och inte en möjlighet för modifierade krav på verksamhetsutövarens initiativ. Resultatet blir att svensk rätt öppnar upp för en avvägning mellan miljö kvalitetsnormer och vattenkraft som inte är förenlig med ramvattendirektivet, där åtgärder som riskerar att äventyra uppnåendet av en god status kan tillåtas.

Sammanfattningsvis riskerar för låga krav att ställas. Säkerställandet av ramvattendirektivets skyldighet att uppnå god status är således bristfälligt. Dock är även möjligheten till undantag från kravet på god status otydligt. Detta leder till tillvägagångssättet för att ta hänsyn till samhällsintressen av större vikt riskerar att ske på ett sätt som inte är förenligt med

ramvattendirektivet. Detta är således även problematiskt ur en teleologisk synvinkel, då det försvårar möjligheten för vattenkraftsanläggningar som utgör samhällsintressen av större vikt att tillförsäkra en fortsatt elproduktion.

5.2 Hur reflekteras ramvattendirektivets krav i de enskilda ansökningarna avseende moderna miljövillkor?

Den andra frågeställningen relaterar till hur Sveriges implementering av ramvattendirektivet genom miljökvalitetsnormer påverkar vattenförvaltningen och på detta vis den svenska vattenkraften. Mer specifikt riktas detta mot hur den normativa kritiken förhåller sig till ansökningarna om moderna miljövillkor. Hur väl verksamhetsutövarnas bild stämmer överens med ramvattendirektivets skyldigheter och undantag ur en EU-rättslig synvinkel har troligen stor betydelse för effektiviteten av den nationella omprövningen. En överensstämmelse mellan dessa två aspekter har betydelse för möjligheten att säkerställa ramvattendirektivets krav. Detta då en förutsättning för fortsatt vattenkraftsproduktion är att verksamhetsutövarna presenterar en utredning där det framgår att vattenkraftsanläggningen efter genomförd miljöanpassning inte äventyrar uppnåendet av en god status, och där den negativa påverkan hanterats. Om verksamhetsutövarna inte är medvetna om hur ramvattendirektivets skyldigheter och undantag ska tolkas kan detta antingen förklaras genom deras egen bristande förståelse eller en bristande implementering från Sveriges sida. Det är omöjligt att besvara vilken av dessa två aspekter som är avgörande, men med de brister i implementeringen som framkommit ovan kan det antas att detta utgör en bidragande faktor.

Vid analysen av ansökningarna så framkommer ett antal risker i relation till ramvattendirektivets implementering. Generellt kan frågeställningen besvaras med att verksamhetsutövarna anser att deras åtgärder ska resultera i en vattenstatus som är ”bra nog”. I många av ansökningarna leder denna inställning till att ramvattendirektivets skyldigheter och undantag inte reflekteras på det sätt direktivet avser. Problematiken relaterar till hur skyldigheterna som följer av ramvattendirektivet tolkas och hur avvägning mellan vattenmiljö och vattenkraft sker. Det finns två aspekter som är genomgående bland ett stort antal av verksamhetsutövarna. Många verksamhetsutövare väljer att ifrågasätta grunden för miljökvalitetsnormer eller att väga miljökvalitetsnormerna mot god status vid fel tidpunkt. I

många av fallen sker detta inte med en omfattande motivering, vilket synliggör att verksamhetsutövarna inte ser detta som en nödvändighet. Det blir även synligt att många verksamhetsutövare ser skyldigheten att säkerställa en god vattenstatus som en skyldighet att minimera påverkan från vattenkraftsanläggningen. Detta leder till att viss påverkan anses acceptabel, trots att de troligen fordras för uppnåendet av en god vattenstatus.

Relativt få verksamhetsutövare yrkar på förändring av klassificering eller normsättning men desto fler bedömer att en möjlighet finns till ifrågasättande av klassificering och normsättning. Särskilt relaterat till konnektivitet menar många verksamhetsutövare att de naturliga förhållandena inte motsvarar miljö kvalitetsnormernas eller länsstyrelsens bild, vilket innebär att åtgärdskrav utelämnas från ansökan. Miljö kvalitetsnormerna ifrågasätts utan att bemötas. Detta leder till att miljö kvalitetsnormernas legala status försvagas, vilket även kan inverka negativt på möjligheterna att genomföra en konsekvent vattenförvaltning. Frekvensen av ansökningar som yrkar på att deras utredning utvisar en annan situation än grunden för klassificering eller normsättning är således förhållandevis hög. Det är dock inte relaterat till den nytillkomna möjligheten att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten, däremot kan utredningen i dessa mål mycket väl generera ett inhämtat yttrande från vattenmyndigheten. Risker blir således att grunden för normsättning och klassificering kan ändras ändå.

Det framkommer dock även verksamhetsutövare som accepterar den bedömning som ligger till grund för klassificeringen eller normsättningen men därefter väger miljö kvalitetsnormer mot intresset av vattenkraft. Situationen beskrivs troligen bäst genom att citera en av ansökningar om moderna miljö villkor; *åtgärder ska ske inom ramen för HARO-värdet*. Med bakgrund mot en EU-rättslig metod är situationen troligen den omvända, vattenkraftens samhällsnytta behöver beaktas inom ramen för kraven ramvattendirektivet ställer. Detta riskerar att sänka ambitionsnivån avseende nödvändiga åtgärder för att uppnå en god vattenstatus och även miljö kvalitetsnormers potential att generera bindande åtgärdskrav försvagas. Det blir mest tydligt i prövningsgruppen Mieån, men resonemanget är genomgående bland en stor del av ansökningarna. Antingen kommer åtgärder inte resultera i en tillräckligt stor nytta, eller så är det för kostsamt eller komplext att vidta dessa. Nivån som behöver mötas för att ramvattendirektivet ska efterlevas uppnås därför inte. Detta motsvarar således den normativa kritik som relaterade till den nya definitionen av *äventyra*.

Samma situation föreligger även vid tolkningen av vilken vikt ett samhällsintresse har. Många av verksamhetsutövarna menar att modifiering av miljökvalitetsnormerna måste ske för att erforderlig hänsyn ska tas till vattenkraftens samhällsintresse. Många av de verksamhetsutövare som motiverar uteblivna åtgärder med detta genomför inte en särskilt omfattande motivering till detta och avvägning mellan samhällsnytta och miljönytta sker då inte heller med ramvattendirektivet som bakgrund. Det föreslås minimalt med åtgärder för att i övrigt uppnå en god status, och få yrkar på en fiskpassagelösning. Om man ser till *Schwarze Sulm* så förutsätter ett undantag en noggrann redogörelse för att dessa kriterier är uppfyllda. Om man ser till hur klassificering som kraftigt modifierat vatten ska etableras eller hur ett undantag från ramvattendirektivets krav ska genomföras så motsvarar detta inte bilden verksamhetsutövarna har av processen. Man etablerar då endast en åsikt av vattenkraft som ett samhällsintresse, inte ett samhällsintresse av större vikt.

Sammanfattningsvis så reflekteras den normativa kritiken till stor del. Det som reflekteras till högsta grad är risken för att avvägning sker mellan att uppnå miljömålet i sig och det samhällsintresse som vattenkraften medför. Det har skapats en situation där verksamhetsutövare ges många möjligheter att undvika ramvattendirektivets krav vilket kan få en betydelse för uppnåendet av en god status. Detta reflekteras även i ansökningarna, där verksamhetsutövarna som vill fortsätta sin vattenkraftsproduktion till en högre grad än de som avser att avveckla verksamheten försöker undvika åtgärdskraven som uppställs. Det reflekteras även i ansökningarna att en viss osäkerhet råder kring hur nyttjandet av ramvattendirektivets möjligheter till undantag ska ske. Risken att miljökvalitetsnormers legala status riskerar att försvagas reflekteras minst, men även denna aspekt är synlig i ansökningarna.

5.3 Vilka utmaningar aktualiseras inom den nationella omprövningen av vattenkraft?

Den tredje och sista frågeställningen relaterar till vattenkraftsreformens målsättning om *största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till produktion av vattenkraftsel*, och vilka utmaningar som aktualiseras inom den nationella omprövningen av vattenkraft relaterat till dessa två intressen.

Gällande största möjliga nytta för vattenmiljön kan konstateras att stora utmaningar kommer aktualiseras i den nationella omprövningen. Med bakgrund mot första och andra frågeställningen blir det tydligt att åtgärdskrav riskerar att hamna på fel nivå och nödvändiga åtgärder för att hantera vattenkraftens negativa påverkan riskerar därav att inte vidtas. Om mark- och miljödomstolen använder sig av vattenkraftsreformens tolkning av *äventyra* riskerar det även av ovan nämnda anledningar att tillåta påverkan på vattenmiljön som kan äventyra uppnåendet av en god status. Med tanke på risken för miljö kvalitetsnormers legala status som etablerats ovan aktualiseras även en stor utmaning med att säkerställa en konsekvent vattenförvaltning.

En stor utmaning är verksamhetsutövarnas tolkning av miljö kvalitetsnormerna. Oavsett om verksamhetsutövarna är benägna att miljöanpassa sin vattenkraftsanläggning eller inte så lever man nu med en bild av ramvattendirektivets skyldigheter och undantag som till viss del inte överensstämmer med ramvattendirektivets målsättning och syfte. Samtidigt har etablerandet av den nationella omprövningen resulterat i att efterlevnad av miljö kvalitetsnormer är en förutsättning för vattenkraftsproduktion. Med tanke på att vattenkraftsreformen och svensk rätt i övrigt inte säkerställer ramvattendirektivet fullt ut och att detta reflekteras i ansökningarna är en stor utmaning hur skyldigheterna ska tolkas och vilka åtgärder som behöver vidtas. För att uppnå största möjliga nytta för vattenmiljön så krävs troligen ett förtydligande av ramvattendirektivets implementering, men även ur aspekten effektiv tillgång till vattenkraftsel får detta betydelse. Den största utmaningen som aktualiseras inom den nationella omprövningen sett till intresset av en effektiv tillgång till vattenkraftsel utgörs av svårigheten att tillämpa ramvattendirektivets undantag. Detta speglas även till stor del i ansökningarna. En svårighet att tillämpa ramvattendirektivets undantag får betydelse för både vattenmiljön och vattenkraften, då möjligheten att förena dessa två aspekter minskar. Vid tillämpningen av undantag på det sätt ramvattendirektivet föreskriver säkerställs att vattenkraftens samhällsnytta kan tillgodoses på samma gång som alla åtgärder vidtas för att motverka äventyrandet av en god vattenstatus.

5.4 Avslutande diskussion och reflektioner

Det övergripande syftet med examensarbetet är att undersöka konflikten mellan vattenkraft och vattenmiljö. Känslan jag får av att läsa ansökningarna och sätta mig in i situationen är att i princip samtliga verksamhetsutövare har en förståelse för att *något* måste göras. Det som blir oklart är förstås vad detta innefattar. Hanteringen av konflikten försvåras av att ramvattendirektivet delvis har implementerats felaktigt. Om svensk rätt inte på ett tydligt sätt implementerar ramvattendirektivet är det omöjligt att bedöma vilken konsekvens miljö kvalitetsnormer medför på intresset av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Även ytterligare undersökning av miljö kvalitetsnormers påverkan på vattenkraftsproduktionen och den nationella omprövningens potential att leda till en god vattenstatus är av intresse i framtiden. Detta särskilt när de nationella omprövningarna börjar resultera i utdömda villkor och genomförda miljöanpassningsåtgärder. Ett tydliggörande av Sveriges implementering är önskvärt för att bättre kunna hantera vattenkraftens negativa inverkan på vattenmiljön samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel tillförsäkras. Detta främst kopplat till hur ett undantag ska genomföras, samt ett förtydligande av miljö kvalitetsnormers bindande verkan så dessa svarar mot ramvattendirektivets skyldighet på god vattenstatus.

Under hösten har den nationella omprövningen fortsatt befunnit sig i blåsväder. Regeringen har meddelat att nästkommande prövningsgrupp med inlämningsdatum 1 februari 2023 får sin tid för inlämning framflyttad 12 månader. Det är troligen positivt att den nationella omprövningen pausas så otydligheterna kring ramvattendirektivets implementering kan rätas ut. Troligen kommer dock pausen inte innebära att bättre hänsyn tas till ramvattendirektivets skyldigheter på god status. Samtidigt så tickar klockan och påverkan på vattenmiljön kommer inte pausas under 2023. Effektiv tillgång till vattenkraftsel är ett intresse, medan god status är ett krav. Med det sagt så blir det riksdagens och regeringens ansvar att säkerställa detta intresse inom ramen för ramvattendirektivet. Ramvattendirektivet ger stort utrymme för beaktandet av vattenkraften som samhällsintresse, dock inte på egna premisser. Det krävs troligen en förhöjd ambitionsnivå gällande ramvattendirektivets implementering för att vattenmiljö och vattenkraft ska kunna förenas på ett sätt som effektivt uppfyller ramvattendirektivets målsättning om god vattenstatus. Jag tror att denna avvägning är fullt möjlig, och det ska inte krävas att man väljer mellan vattenmiljö och vattenkraft.

Källförteckning

EU:s rättsakter och publikationer

Fördrag

Fördraget om Europeiska unionen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Direktiv

Europaparlamentet och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

Rättsfall från Europeiska unionens domstol

Mål C-48/75 Jean Noël Royer, ECLI:EU:C:1976:57 [Cit. C-48/75 Royer]

Mål C-283/81 Srl CILFIT och Lanificio di Gavardo SpA mot Ministero della sanità, ECLI:EU:C:1982:335 [Cit. C-283/81 CILFIT]

Mål C-294/83 Parti écologiste "Les Verts" mot Europaparlamentet, ECLI:EU:C:1986:166 [Cit. C-294/83 Les Verts]

Mål C-60/01 *Europeiska kommissionen mot Franska republiken*, ECLI:EU:C:2002:383 [Cit. C-60/01 *Europeiska kommissionen mot Frankrike*]

Mål C-6/04 *Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, ECLI:EU:C:2005:626 [Cit. C-6/04 *Europeiska kommissionen mot Storbritannien och Nordirland*]

Mål C-32/05 *Europeiska kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg*, ECLI:EU:C:2006:749 [Cit. C-32/05 *Europeiska kommissionen mot Luxemburg*]

Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. mot Förbundsrepubliken Tyskland*, ECLI:EU:C:2015:433 [Cit. C-461/13 *Weser*]

Mål C-346/14 *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, ECLI:EU:C:2016:322 [Cit. C-346/14 *Schwarze Sulm*]

Generaladvokaternas förslag till avgörande

Förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen den 23 oktober 2014 i mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. mot Förbundsrepubliken Tyskland*, ECLI:EU:C:2014:2324 [Cit. Förslag till avgörande av generaladvokat Jääskinen i C-461/13 *Weser*]

Förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott den 25 september 2015 i mål C-346/14 *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, ECLI:EU:C:2015:532 [Cit. Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i mål C-346/14 *Schwarze Sulm*]

Övriga publikationer

Europeiska kommissionen, kompletterande formell underrättelse, den 27 november 2014, Överträdelse 2007/2239 [Cit. Överträdelse 2007/2239, Europeiska kommissionen]

Offentligt tryck

Författningar

Lag (1998:811) om införande av miljöbalken

Miljöbalk (1998:808)

Förordningar

Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter

Vattenförvaltningsförordning (2004:660)

Propositioner

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*

Prop. 2003/04:2, *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*

Prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*

Prop. 2017/18:243, *Vattenmiljö och vattenkraft*

Statens offentliga utredningar

SOU 2013:69, *En ny tid för prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler,*

Delbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen, 2013

SOU 2014:35, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler,* slutbetänkande av

Vattenverksamhetsutredningen, 2014

Regeringsbeslut och betänkande från riksdagens utskott

Regeringsbeslut M2019/01769/Nm m.fl, Miljödepartementet, 25 juni 2020, *Nationell plan för moderna miljövillkor* [Cit. Regeringsbeslut M2019/01769, *Nationell plan för moderna miljövillkor*]

Betänkande 2021/22:CU33, Civilutskottet, 17 mars 2022, *Den nationella planen för omprövning av vattenkraft* [Cit. Civilutskottets betänkande 2021/22:CU33, *Den nationella planen för omprövning av vattenkraft*]

Rapporter och publikationer

Vattenkraftens påverkan på de akvatiska ekosystemen – en litteratursammanställning, Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten, publicerad 4 september 2013 [Cit. Rapport 2013:10, Havs- och vattenmyndigheten]

Fiskvandring – arter, drivkrafter och omfattning i tid och rum, underlag till vägledning om lämpliga försiktighetsmått och bästa möjliga teknik för vattenkraft, Rapport 2013:11, Havs- och vattenmyndigheten, publicerad 25 oktober 2013 [Cit. Rapport 2013:11, Havs- och vattenmyndigheten]

Strategi för åtgärder i vattenkraften – avvägning mellan energimål och miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag, Rapport 2014:14, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten [Cit. Rapport 2014:14, Statens energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten]

Miljöåtgärder i vattenkraftverk – Sammanställning av åtgärder för att nå god ekologisk status och god ekologisk potential, Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten, publicerad 18 december 2015 [Cit. Rapport 2015:26, Havs- och vattenmyndigheten]

Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet, ER 2016:11, Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten, publicerad 2016 [Cit. ER 2016:11]

Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem – delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar, ER 2018:16, Statens energimyndighet, publicerad juni 2018 [Cit. ER 2018:16, Statens energimyndighet]

100 procent förnybar el, Delrapport 2 – Scenarier, vägval och utmaningar, ER 2019:06, Statens energimyndighet, publicerad april 2018 [Cit. ER 2019:06, Statens energimyndighet]

Energiläget – en översikt, ET 2021:10, Statens energimyndighet, publicerad 2021 [Cit. *Energiläget – en översikt*, Statens energimyndighet]

Tidöavtalet - överenskommelse för Sverige, Liberalerna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna, publicerad 14 oktober 2022, tillgänglig online via <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf> [Cit. *Tidöavtalet - överenskommelse för Sverige*]

Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft – med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete, Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät, tillgänglig online via <https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d64881cc1/1593175482312/bilaga-2-nationell-plan-moderna-miljovillkor.pdf> [Cit. *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*]

Litteratur

Alvesson, M. och Sköldberg, K., *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2017), tredje upplagan, Studentlitteratur AB, Lund

Ekelund Entson, M. och Gipperth, L., *Mot samma mål? – Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien* (2010), Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Juridiska institutionens skriftserie; skrift 6, Chalmers tekniska högskola, Reproservice, Göteborg

Hettne, J. och Otken Eriksson, I., (2011) EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning, upplaga 2:6, Nordsteds Juridik, Visby

Josefsson, H., “*Ecological Status as a Legal Construct—Determining its Legal and Ecological Meaning*,” (2015), *Journal of environmental law*, 27(2), s.231–258

Lindblom, E. och Holmgren, K., *Den småskaliga vattenkraftens påverkan och samhällsnytta – en syntesstudie* (2016), IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm

Lundström, F., *Elen eller ålen? – En analys av förhållandet mellan omprövning och biologisk mångfald* (2018) [Examensarbete], Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Juridiska institutionen, Göteborg

Michanek, G. et al, *Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer – Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS* (2016), Göteborgs universitet, Forskningsprogrammet SPEQS, Göteborg

Michanek, G., *Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras – analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13* (2015), JP Infonet, tillgänglig online via <https://www.svensktvatten.se/globalassets/avlopp-och-miljo/reningsverk-och-reningsprocesser/rapportweserdomen2015-12-15.pdf>.

Olsen-Lundh, C., *Miljö kvalitetskrav eller miljö kvalitetsnormer? Reflektioner med anledning av en rapport om Sveriges implementering av ramvattendirektivet* (2014), Nordisk miljö rättslig tidskrift, Vol. 2014:2, s.61–94.

Olsen Lundh, C., och Havsmiljö institutet, *Panta rei: Om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer* (2016), Exakta, Malmö

Olsen Lundh, C., *Tvenne gånger tvenne ruttna gärdesgårdar – Om urminnes hävd och vattenkraft* (2013), Nordisk miljö rättslig tidskrift, volym 2013:2, sid 85-108.

Reichel, J., *EU-rättslig metod*, i: Nääv, M., och Zamboni, M., (red.), *Juridisk metodlära*, (2018), Upplaga 2.3, Studentlitteratur AB, Lund

Strömberg, R., *Urminnes hävd och vattenrätten – några synpunkter* (2014), Nordisk miljö rättslig tidskrift, volym 2014:2, s.95-99.

Söderasp, J., *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive* (2018), Luleå University of Technology, Luleå

van Kempen, J.J.H., (2012) “*Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law*,” *Journal of environmental law*, 24(3), s.499–533.

Webley, L., (2010) *Qualitative Approaches to Empirical Legal Research*, i Cane, P. och M. Kritzer, M., *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford University Press (Oxford Handbooks in Law)

Elektroniska källor

Begränsad klimatpåverkan, Naturvårdsverket (18/12 2022),,
<https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>

Ett rikt växt- och djurliv, Naturvårdsverket (18/12 2022),
<https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-vaxt--och-djurliv/>

Han fruktar att miljöanpassningen kommer bli en flopp, SVT Nyheter 13/7 2021 (19/9 2022),
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/han-fruktar-att-miljoanpassningen-blir-en-flopp>.

Han påverkas när vattenkraften miljöomprövas: ”Övertolkat EU-direktivet”, SVT Nyheter 24/11 2021 (19/9 2022), <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sormland/han-paverkas-nar-vattenkraften-miljoomprovas-overtolkat-eu-direktivet>.

Globala målen för hållbar utveckling, FN-förbundet (14/9 2022), <https://fn.se/globala-malen-for-hallbar-utveckling/>.

Levande sjöar och vattendrag, Havs- och vattenmyndigheten (18/12 2022),
<https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/>

Miljökonflikter kan uppstå när Sveriges vattenkraftverk ska omprövas, Dagens Nyheter 6/11 2021 (19/9 2022) <https://www.dn.se/ekonomi/miljokonflikter-kan-uppsta-nar-sveriges-vattenkraftverk-ska-omprovas/>.

Ny strid om vattenkraften - här läggs småkraftverken ner, SVT Nyheter 29/5 2022 (19/9 2022), <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ny-strid-om-vattenkraften-har-laggs-smakraftverken-ner>.

Nya hårda miljökrav hot mot små vattenkraftverk, SVT Nyheter 10/5 2022 (19/9 2022), <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/sma-vattenkraftverk-hotas-av-miljoprovnigar>.

Sveriges miljömål, Naturvårdsverket (14/9 2022), <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>.

“Sverige riskerar att förlora stora mängder vattenkraft”, DN Debatt 12/7 2022 (19/9 2022), <https://www.dn.se/debatt/sverige-riskerar-att-forlora-stora-mangder-vattenkraft/>.

Svensk vattenkraftsförening blundar för artkrisen, World Wide Fund for Nature (WWF) 26/8 2022 (19/9 2022), <https://www.wwf.se/nyheter/svensk-vattenkraftsforening-blundar-for-artkrisen/>.

Vattenkraft, Statens energimyndighet (12/12 2022), <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vattenkraft/>.

Vattenkraftverk och dammar, Havs- och vattenmyndigheten (12/12 2022) <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/miljo--och-skyddsatgarder/vagledning-for-fisk--och-faunapassager/generellt-om-passagelosningar.html>.

Bilagor

Bilaga 1 – Ansökningarna

	Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
	Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen
	Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
	Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
	Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen

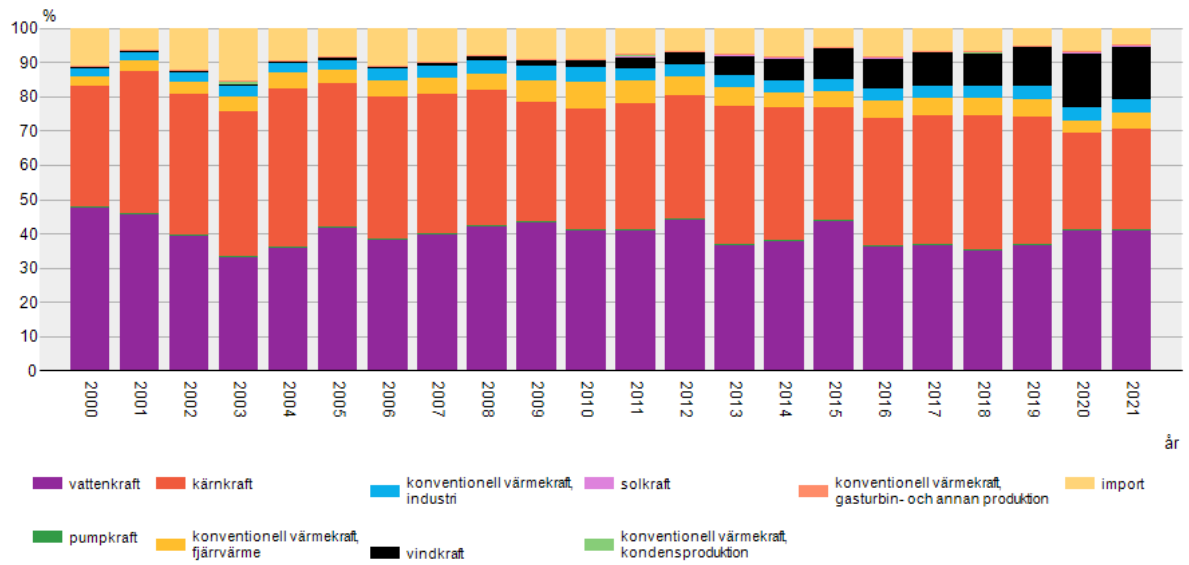
Målnummer	Inlämningsdatum	Prövningsgrupp
M 16-22	01-feb-22	112_1 Enningdalsälven
M 275-22	01-feb-22	50_1 Hamrådeån
M 284-22	01-feb-22	37/38_1 Mellan Nätraån och Ångermanälven
M 285-22	01-feb-22	37/38_1 Mellan Nätraån och Ångermanälven
M 286-22	01-feb-22	38/39_1 Mellan Ångermanälven och Gädeån
M 287-22	01-feb-22	38/39_1 Mellan Ångermanälven och Gädeån
M 299-22	01-feb-22	24_1 Rickleån
M 302-22	01-feb-22	24_1 Rickleån
M 303-22	01-feb-22	24_1 Rickleån
M 305-22	01-feb-22	50_1 Hamrådeån
M 332-22	01-feb-22	97_1 Stensån
M 382-22	01-feb-22	108/109_1 Från Götaälv till Bäveån
M 389-22	01-feb-22	103/104_1 Tvååkersån m.fl.
M 390-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 391-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 392-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 393-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 395-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 396-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 400-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 403-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 406-22	01-feb-22	103/104_1 Tvååkersån m.fl.
M 415-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 422-22	01-feb-22	110_1 Örekilsälven
M 483-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 484-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 485-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 486-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 488-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 491-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å

M 495-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 505-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 506-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 509-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 515-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 516-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 520-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 521-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 530-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 533-22	01-feb-22	96_1 Rönne Å
M 582-22	01-feb-22	108/109_1 Från Götaälv till Bäveån
M 593-22	01-feb-22	54_1 Tämnrån
M 611-22	01-feb-22	54_1 Tämnrån
M 628-22	01-feb-22	66_1 Kilaån
M 629-22	01-feb-22	63_1 Trosaån
M 630-22	01-feb-22	63_1 Trosaån
M 655-22	01-feb-22	66_1 Kilaån
M 658-22	01-feb-22	66_1 Kilaån
M 681-22	01-feb-22	62_1 Tyrisöån
M 689-22	01-feb-22	66_1 Kilaån
M 1957-22	01-sep-22	19_1 Kågeälven
M 2430-22	01-sep-22	1_1 Torneälv
M 2431-22	01-sep-22	1_1 Torneälv
M 2448-22	01-sep-22	1_1 Torneälv
M 2680-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2682-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2693-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2694-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2695-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2697-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2699-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2702-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 2703-22	01-sep-22	51_1 Testeboån
M 3404-22	01-sep-22	99_1 Genevadsån
M 3407-22	01-sep-22	99_1 Genevadsån
M 3408-22	01-sep-22	99_1 Genevadsån
M 3411-22	01-sep-22	99_1 Genevadsån
M 3412-22	01-sep-22	99_1 Genevadsån
M 3413-22	01-sep-22	100_1 Fylleån
M 3414-22	01-sep-22	100_1 Fylleån
M 3415-22	01-sep-22	100_1 Fylleån
M 3416-22	01-sep-22	102_1 Suseån
M 3418-22	01-sep-22	102_1 Suseån
M 3419-22	01-sep-22	100_1 Fylleån
M 3420-22	01-sep-22	102_1 Suseån
M 3421-22	01-sep-22	102_1 Suseån

M 3423-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3425-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3429-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3430-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3433-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3435-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3460-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3462-22	01-sep-22	102_1 Suseån
M 3463-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3466-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3467-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3472-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3474-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 3476-22	01-sep-22	106_1 Rolfsån
M 4264-22	01-sep-22	85_1 Mieån
M 4276-22	01-sep-22	85_1 Mieån
M 4280-22	01-sep-22	85_1 Mieån
M 4285-22	01-sep-22	85_1 Mieån
M 4287-22	01-sep-22	85_1 Mieån
M 4289-22	01-sep-22	85_1 Mieån

Bilaga 2 – Elproduktion 2000 – 2021

Bruttotillförsel av el-energi, GWh efter produktionsslag och år.



Källa: Statens energimyndighet

Hämtad från SCB: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>