

Till
Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten, Svenska kraftnät

Yttrande över Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) är en organisation för den småskaliga vattenkraften under 10 MW. Här återfinns 1900 kraftverk, som tillsammans producerar knappt 5 TWh, tillför 1000 MW effekt, har stor potential att ytterligare öka bidraget till nätstabiliteten och kan öka säkerheten i elförsörjningen genom ö-drift. De flesta av kraftverken ligger i södra Sverige, där både produktions- och överföringskapacitet är begränsade. Större delen av produktionen sker under höglastperioden november – april. De minskar klimatutsläppen med 7 % (vilket kan bli 14 % i *befintliga* kraftverk), motverkar extremflöden, är viktiga för vattenförsörjningen, skapar förutsättningar för bad, båtfart, fiske och annan rekreation, vidmakthåller månghundraåriga landskapsbilder och kulturmiljöer. SVAF har fem regionala föreningar och fler planeras.

Sammanfattning

- "Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft" (NAP) är en stor besvikelse, inte bara för den småskaliga vattenkraften. Förslaget söker skapa största möjliga förutsättningar för länsstyrelser och vattenmyndigheter att i de kommande omprövningarna driva krav på så långtgående åtgärder som möjligt. Konsekvensen blir utrivning av kraftverk och dammar, vilket inte bara drabbar vattenkraften utan också en rad andra samhällsviktiga intressen.
- Den samlade effekten av planerade miljöförbättrande åtgärder får inte leda till produktionsförluster över 2,3 % eller 1,5 TWh av den nationella årliga produktionen i enlighet med avsikterna i riksdagens beslut. Nu finns i realiteten ingen gräns alls.
- För att undvika omfattande utrivningar av mindre kraftverk får ramen för produktionsminskningar i mindre vattendrag inte överstiga 6,5 %; 1 - 2 % mer enligt tabell 6 kan tillåtas i ett fåtal vattendrag där särskilt stora naturvärden kräver stora åtgärder. De 11,7 respektive ca 20 % som återfinns i tabell 5 skulle ge just omfattande utrivningar. Dessutom är siffrorna i tabell 5 i realiteten heller inga gränser.
- Förslaget att kravet för KVM-klassificering kopplas till det s k riktvärdet för produktionsminskningar tas bort, det strider mot både EU- och svensk rätt. NAP-förslaget skulle annars bekräfta vattenmyndigheternas ensidiga syn, att det bara är elproduktion i det nationella perspektivet som är samhällsnyttig. I stället ska EU-rättens möjligheter till klassificering som *kraftigt modifierat vatten* (KVM) och mindre stränga krav utnyttjas fullt ut.
- Förhållandena på lokal nivå ska i alla sammanhang vara utgångspunkten, detta för att leva upp till EU- och svensk rätt. Därefter kan även den regionala och nationella nivån beaktas.
- Alla hänvisningar till reglerbidragsrapporten ER 2016:11 tas bort eftersom den är gravt vilseledande. I stället infogas formuleringar om den småskaliga vattenkraftens betydelse för energi, effekt och reglerförmåga lokalt, regionalt och nationellt.

- Natura 2000-områden spelar en mycket stor roll i NAP-förslaget. De produktionsminskningar detta kan leda till ska ligga inom ramen 1,5 TWh.
- I NAP-förslaget redovisas en rad omständigheter, som var för sig och än mer tillsammans gör det orimligt att starta omprövningarna redan 2021. Den enda rimliga slutsatsen är att starten måste flyttas fram två år till 1 januari 2023.
- Positivt att NAP-förslaget förespråkar samverkan där alla slags verksamhetsutövare och myndigheter deltar. Men man måste ägna mycket mer uppmärksamhet åt hur det jätteprojekt, som omprövningarna är, kan organiseras i praktiken.

Inledning

"Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft" från Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten (EM) och Svenska kraftnät (Svk) kan inte ses som annat än en stor besvikelse, och det inte bara för den småskaliga vattenkraften. Det grundläggande intrycket är att förslaget på en rad olika sätt försöker skapa största möjliga förutsättningar för länsstyrelser och vattenmyndigheter att i de kommande omprövningarna driva krav på så långtgående åtgärder som möjligt. Detta leder till utrivning av kraftverk och dammar, vilket inte bara drabbar vattenkraften utan också alla aktörer med andra samhällsviktiga intressen som kräver att dammarna håller kvar vattnet i landskapet.

Första steget för att möjliggöra omfattande utrivningar är att det s k riktvärdet för produktionsminskningar nationellt på 2,3 % eller 1,5 TWh överskrids flera gånger om. Andra steget är att i de avrinningsområdena, där lejonparten av de mindre kraftverken finns, har det s k riktvärdet för produktionsminskningar satts till 11, 7 %, i många vattendrag ligger siffran runt 20 % (tabell 5 s 39). Skulle myndigheterna kräva mindre långtgående åtgärder för de större vattenkraftverken i dessa mindre vattendrag kan man i stället kräva utrivning av åtminstone hälften av de övriga kraftverken.

För att ytterligare underlätta utrivningar används tabell 5 (s 39) också som riktvärde för betydande negativ påverkan, dvs som kriterium för när KMV-klassificering kan komma i fråga. Detta saknar helt stöd i EU- eller svensk rätt. Tabell 5 med sitt dubbla syfte - maxgräns för produktionsminskningar och mingräns för KMV-klassificering - är helt ny i NAP-förslaget, något sådant fanns inte i förstudien och presenterades inte heller på samrådsmötena i slutet av mars.

Utifrån NAP-förslaget är det omöjligt att förstå hur omprövningarna ska fungera i praktiken. I den slutliga NAP måste konkret beskrivas hur KMV-bedömningen på lokal nivå (vattenförekomst) ska gå till, eftersom den nivån är avgörande vid omprövningen. Den rimliga lösningen är att tillämpa vattendirektivets regler om KMV-klassificering och mindre stränga krav fullt ut och bedöma betydande negativ påverkan på verksamheten på lokal, regional och nationell nivå. Hittills är det bara den nationella nivån och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel som har använts av myndigheterna. De lokala förutsättningarna och konsekvenserna är den naturliga startpunkten, helt i enlighet med EU-rätten.

NAP-förslaget karaktäriseras dessutom av en tvetydighet och vaghet, som gör att myndigheternas vattenkraftfientliga tolkningar och tillämpningar kan gå över de s k riktvärdena både nationellt och i vattendragen. Förslaget saknar totalt någon mekanism för att säkerställa att produktionsminskningarna håller sig inom den politiskt satta ramen 1,5 TWh eller 2,3 %.

Produktionsminskningar långt över 1,5 TWh

Förstudien höll sig strikt inom den ram på 1,5 TWh (2,3 %) som riksdagen beslutat. Så inte NAP-förslaget, som i stället på en rad sätt försöker möjliggöra produktionsminskningar långt över ramen. Vart och ett av dessa försök måste förkastas och NAP-förslaget kan på denna punkt inte betecknas som annat än en obstruktion av de politiska intentionerna och besluten.

- För det första använder NAP-förslaget det i sammanhanget nya begreppet riktvärde, som är vagt och kan överskridas. De 1,5 TWh eller 2,3 % är en ram eller ett tak och ska framställas på det sättet. Detta slås otvetydigt fast i propositionen på flera ställen. Inte heller vid fördelningen på huvudavrinningsområden/prövningsgrupper kan riktvärde användas, också på denna nivå måste anges en ram som inte får överskridas. Annars kommer myndigheterna att agera så att den nationella ramen 1,5 TWh inte hålls.
- För det andra söker man skapa "nationellt utrymme" för utrivningar genom att kraftigt överskrida det tak för produktionsminskningar på 1,5 TWh (2,3 %), som riksdagsbeslutet innebär. Redan i sammanfattningen (upprepat på bl a s 41) sägs att "Riktvärdet kan påverkas av krav enligt bland annat Natura 2000-lagstiftningen." Någon siffra nämns inte men det finns kopplingar till de 3,5 - 6 TWh som vattenmyndigheterna angivit.

Vattenmyndigheterna landade i mars i 1 TWh (med intervallet 0,6-1,8 TWh beroende på minimi-tappningens storlek) för KMV-klassade vattenförekomster (de som berörs av storskalig vattenkraft). Vattenmyndigheternas rapport till KMV-samrådet 2018 anger 1 - 3,5 TWh för de ej KMV-klassade (efter ett svårbegripligt resonemang) och 1,5 för Natura 2000-områden. Summa 3,5 - 6 TWh, långt över de 1,5 TWh som är planeringsmålet.

Med vattenmyndigheternas beslut i mars 2019 återstår bara 0,5 TWh till produktionsminskande åtgärder i naturliga vatten om den nationella ramen ska hållas. Det är denna siffra som NAP-en borde utgå från.

NAP-förslagets vaghet skulle ge vattenmyndigheterna och länsstyrelserna möjlighet att driva krav som skulle ge utrivningar och andra produktionsminskningar långt över det beslutade taket 1,5 TWh. Vattenmyndigheternas planer visar vad det handlar om. I NAP-förslaget saknas fullständigt resonemang eller riskanalys av hur det nationella planeringsmålet ska klaras. Det blir som det blir eller "Vad som blir den slutliga konsekvensen av att genomföra miljöförbättrande åtgärder i vattenförekomster påverkade av vattenkraft återstår att se." (Vattenmyndigheternas KMV-rapport)

- För det tredje vill man skapa "regionalt utrymme" för utrivningar genom att föreslå produktionsminskningar på upp till 11,7 % i de vattendrag där de mindre vattenkraftverken finns, i ett stort antal vattendrag rör det sig om runt 20 % (tabell 5 s 39). Så vida ramar kommer att leda till dels utrivningar av kraftverk och dels en försämrad ekonomi som hotar verksamheten i andra.

Redan att fördela 11,7 % jämnt på alla kraftverk i ett vattendrag skulle hota flera av dem. Om myndigheterna skulle lämna de större med mindre åtgärder skulle de i stället kunna kräva utrivning av desto flera av de mindre. Det finns heller inte någon spärr mot att myndigheterna söker tänja riktvärdet 11,7 %. Allra värst skulle det bli för alla vattendrag där riktvärdet redan i förslaget ligger runt 20 %.

På s 41 - 43 talas om att tabell 5 och 6 stämms av mot varandra. Eftersom den framtagna metoden inte redovisas kan detta resonemang inte följas. Inte heller är innebörden av formuleringen "förslaget från strategin som utgör underlagsdata till vattenmyndigheternas bedömningar" klar.

Till saken hör att enligt vad en av de ansvariga sagt är 11,7 % framtaget som ett medelvärde av medellågvattenföringen (MLQ) i de mindre vattendragen. MLQ varierar kraftigt mellan vattendragen, den beror i hög grad på hur många sjöar som finns och i vilken utsträckning vattendraget regleras. MLQ har en svag koppling till vattenmiljön.

Förstudiens förslag om produktionsminskningar upp till 6,5 % av medelvattenföringen (MQ) i de mindre vattendragen kan SVAF acceptera (tabell 6, s 43). Det innebär en ökning mot de 5 % av MQ som tidigare använts. MQ är dessutom en mycket relevantare mått. 11,7 % av MQ är en krigsförklaring mot den småskaliga vattenkraften och kan aldrig accepteras.

Också lokala och regionala förhållanden måste lyftas fram i NAP-en

En avgörande brist i NAP-förslaget är att det i stort sett enbart uppehåller sig på den nationella nivån medan de regionala och lokala förhållandena utelämnas. Det finns inget i EU-rätten som stöder en sådan begränsning, tvärtom står det i CIS-dokument nr 4 s 40 att "Effects can be determined at the level of a water body, a group of water bodies, a region, a RBD or at national scale ... The starting point will usually be the assessment of local effects." De verksamheter som räknas upp i vattendirektivets artikel 4.3 har alla lokal karaktär.

Inte heller svensk rätt begränsar sig till den nationella nivån. Vattenförvaltningsförordningens 4 kap 3 § återger samma verksamheter som vattendirektivets artikel 4.3. Den nya 27 § i förordningen om vattenverksamhet m m anger att NAP ska främja elberedskap och nationell, regional och lokal stabilitet i elsystemet. Kopplingen till vattenanvändningen i den lokala skalan anges också i HaV:s förslag till förändringar i föreskriften 2017:20 8 d §.

Varje kraftverk (vattenförekomst) ska alltså bedömas för sig och utifrån de lokala förutsättningarna och konsekvenserna, tvärtom hur myndigheterna agerar i sin iver att riva ut småskalig vattenkraft. Den ensidiga fokuseringen på den nationella nivån måste arbetas bort, de lokala och regionala nivåerna lyftas fram på ett helt annat sätt. Detta är nödvändigt för att NAP-en ska bli ett av de många sätt som krävs för att få länsstyrelser och vattenmyndigheter att lägga om sin kurs så radikalt som riksdagsbeslutet kräver.

*

Med undantag av Natura 2000-områden behandlas vattenmiljövärden inte närmare, alltså finns det inte någon diskussion av dem uppdelad på nationell, regional och lokal nivå. Därmed saknas också en diskussion av hur avvägning mellan vattenmiljö- och energivärden skulle kunna göras på nationell, regional och lokal nivå. Det räcker inte att upprepa propositionens mantra om "största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel" ett otal gånger, en nationell plan måste säga något om hur avvägningen mellan dessa värden kan ske.

NAP-förslagets desperata fastklamrande vid den nationella nivån skiner igenom på flera ställen men sällan så tydligt som i formuleringen "Elenergin och reglerkraften *uppstår* primärt på nationell skala ..." (vår kursivering).

Mycket av den småskaliga vattenkraftens energivärden negligeras

Trots att de mindre vattenkraftverken tillhandahåller väsentliga energivärden, inte minst genom att den stora majoriteten ligger i södra Sverige och producerar det mesta under vinterns höglastperiod, nämns de nästan inte vare sig i avsnitt 3. Effektiv tillgång till vattenkraftsel eller i avsnitt 5. Förslag till nationell plan. Bara det faktum att de utgör 1900 av de 2100 kraftverken motiverar en mycket utförligare behandling. Denna underlåtenhet är en mycket stor brist i NAP-förslaget.

Just begränsningen till det nationella perspektivet är det grundläggande misstaget i två av de myndighetsrapporter som hänvisas till i NAP-förslaget, den sk nationella strategin (HaV & EM i HaV 2014:14) och reglerbidragsrapporten (EM, HaV & SvK i ER 2016:11). Trots att EU-rätten trycker på det lokala perspektivet, som finns även i svensk rätt, saknas detta fullständigt i de båda rapporterna (som har en svag juridisk ställning, vilket inte hindrar att de används som om de vore lag).

Men även i ett nationellt perspektiv är behandlingen av den småskaliga vattenkraften otillåtet svag i de båda rapporterna och därmed i NAP-förslaget. Man låtsas inte om att de mindre kraftverken står för nära 5 TWh eller 7 % av energin och för 1000 MW eller 7 % av effekten inom vattenkraften. De producerar på rätt plats under rätt tid, dvs i södra Sverige och under vintersäsongen. Energittillförseln och effektutgången kan dessutom fördubblas i *befintliga* kraftverk.

Fokus i de två rapporterna ligger på vattenkraftens reglerförmåga, som ju blir allt viktigare i takt med att allt mer intermittent kraft ansluts till elsystemet. Reglerförmågan är viktig i alla tidsperspektiv, från sekund till år. Denna insikt finns dock inte i den nationella strategin (HaV 2014:14), som enbart bygger på årsregleringsförmågan, en ansats man använder för att kunna döma ut den småskaliga vattenkraften. Man har då inte förstått (eller möjligen inte velat ta upp) att den småskaliga vattenkraftens produktion huvudsakligen ligger under vinterns höglasttid november till april. I motsats till den storskaliga vattenkraften i norr behöver den småskaliga i söder inte i någon större utsträckning magasinera vatten från en säsong till en annan.

Trots att rapporten Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (ER 2016:11) är bättre underbyggd har den flera grava begränsningar, som alla av en tillfällighet (?) är negativa för den småskaliga vattenkraften. På felaktiga grunder drar man slutsatsen att den småskaliga vattenkraften inte betyder något för den nationella elförsörjningen. Det går inte att acceptera att NAP-förslaget på s 44 rekommenderar vattenmyndigheterna att använda reglerbidragsrapporten som stöd för att (inte) förklara en vattenförekomst som KMV.

- Grundbulten i rapporten är i vilken utsträckning ett vattenkraftverks produktion samvarierar med residuallasten (den förbrukning som inte täcks av intermittent produktion). Det är en viktig faktor men missar att ett vattenkraftverk kan bidra till att balansera residuallasten utan att för den skull samvariera med den i någon större utsträckning. Rapportens första misstag är alltså att den missar att småskalig vattenkraft bidrar till att balansera residuallasten och det främst under vinterns höglasttid och i södra Sverige.
- För det andra tar man ett genomsnitt av de tre tidsavsnitten dygn, månad och säsong och döljer på så sätt den småskaliga vattenkraftens bidrag till säsongsregleringen genom att den producerar

främst under vinterns högladdtid och i södra Sverige (med de produktions- och överföringsbegränsningar som finns där).

- För det tredje nöjer man sig med dygns-, månads- och säsongreglering trots att vattenkraftens unika fördel ligger i sekund-, minut- och timregleringen. Trots de ofta begränsade magasinsvolymerna kan den småskaliga vattenkraften bidra till frekvenshållningen i de kortaste och viktigaste tidsperspektiven utan att orsaka de problem som ofta förknippas med korttidsreglering.
- För det fjärde tittar rapporten bara bakåt och inte på den potential som finns framåt. Under några decennier har den småskaliga vattenkraftens reglerförmåga inte efterfrågats men den finns där (de flesta kraftverken byggdes för egna nät) och kan med rätt enkla tekniska och institutionella kompletteringar bidra till att balansera nätet. Små aggregat, även med asynkrongenerator, kan hjälpa till med att stabilisera nätet om de förses med ett förenklat reglersystem som känner av frekvensen och ökar och minskar effekten efter behov. Redan i dag bidrar den småskaliga vattenkraften till nätstabiliteten genom sin svängmassa.

I ett läge där behovet av energi, effekt och reglerförmåga ökar är den småskaliga vattenkraften viktig också i det nationella perspektivet. Att det mesta av produktionen sker under vinterns högladdtid och i södra Sverige har mycket stor betydelse i ett regionalt perspektiv genom de begränsningar i produktion och överföring som finns där. Slutligen spelar de mindre kraftverken ofta en viktig roll ute i de lokala näten.

*

SVAF noterar med tillfredsställelse att de tre myndigheterna insett att "Även mindre kraftverk kan utnyttjas i ö-driftområden." (s 28) Men i avsnitt 5.6 Elberedskap och bilaga 2 är NAP-förslaget fast i ett nationellt perspektiv. SVAF har inga invändningar mot det som sägs i avsnittet men kan inte acceptera att det helt utelämnat den roll mindre vattenkraftverk kan spela vid kris-situationer i kanske 1000 orter av olika storlek. "Normala kriser" i elförsörjningen har på senare år huvudsakligen varit att överföringen brutit samman. Då har man lokalt ingen glädje av de stora vattenkraftverken långt borta.

På sidan 28 nämns att en särskild metodik har tagits fram för att identifiera avrinningsområden där elberedskap behöver beaktas. Det får antas att det är den metodiken, som ligger bakom bilaga 2. Denna särskilda metodik behöver redovisas närmare med ett källdokument.

I krislägen kan många mindre kraftverk köras i ö-drift och förse vitala samhällsfunktioner i närheten med el när de stora näten är utslagna. Småskalig vattenkraft ligger ofta i eller i närheten av orter av olika storlek. Med en förhållandevis enkel sektionering av elnätet kan ett mindre vattenkraftverk hålla i gång avgörande samhällsfunktioner på lokal nivå.

NAP-en måste kräva KMV-klassificering och mindre stränga krav

NAP-förslaget söker underlätta utrivning av kraftverk genom att kringgå den möjlighet att klassificera en vattenförekomst som *kraftigt modifierat vatten* (KMV) som finns i EU-rätten (vattendirektivet artikel 4.3) och även i svensk rätt (vattenförvaltningsförordningen 4 kap 3 §). KMV är vattendirektivets mekanism för att avväga de olika intressena mot varandra, det innebär hårda krav på miljöanpassning men hotar inte det enskilda kraftverket.

NAP-förslaget kringgår också propositionen (s 156) om att regeringen ska "ålägga de berörda myndigheterna att fullt ut utnyttja det utrymme som EU-rätten ger i fråga om att klassa vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade och i fråga om undantag från den generella kravnivån." "Fullt ut" kan bara innebära att samtliga vattenförekomster med vattenkraft (2100 kraftverk och 1400 regleringsdammar) ska KMV-klassificeras så att kravnivån sätts till GEP. Den nationella planen ska ju vara vägledande för vattenförvaltningen i dessa frågor.

KMV-klassificering sänker kravet på vattenmiljön från God Ekologisk Status (GES) till God Ekologisk Potential (GEP) för att utesluta åtgärder som "skulle få en betydande negativ inverkan". Vattenförvaltningsförordningen (4 kap 3 §) skriver samma sak, från årsskiftet gäller dessutom att vattenmyndigheterna ska KMV-klassificera en vattenförekomst om en åtgärd "kan antas på ett betydande sätt negativt påverka" ett annat intresse.

Hittills har vattenmyndigheterna KMV-klassificerat 658 av ca 23 000 vattenförekomster, 3 %. Inget tyder heller på att vattenmyndigheterna tänker ändra sig trots regeringens uppdrag 2016-10-06 och att vattenförvaltningsförordningen nu ändrats till *ska*. En KMV-klassificering av de 2 100 kraftverken och de 1 400 regleringsdammarna skulle ge 15 %, nära genomsnittet för EU där några stater ligger runt 50 %.

I stället för att KMV-klassificering ska göras under den inledande statusklassificeringen av vattenförekomsterna innebär NAP-förslaget att KMV-klassificering kan bli aktuell först om de av myndigheterna krävda åtgärderna skulle innebära produktionsminskningar på mer än 11,7 % (eller vad nu myndigheterna anser att vattenmiljön kräver i det aktuella vattendraget). Detta strider mot både EU-rätt och svensk rätt och skapar en oförutsägbarhet och rättsosäkerhet. Som framhållits tidigare skulle det leda till utrivning av ett stort antal dammar och därmed nedläggning av mindre kraftverk liksom stora ingrepp i en rad andra samhällsviktiga verksamheter.

KMV-klassificering ska som sagt göras under den inledande statusklassificeringen av vattenförekomsterna. Vattenförekomster med eller påverkade av kraftverk/dammar ska självklart KMV-klassificeras för att undvika åtgärder som "kan antas på ett betydande sätt negativt påverka" en eller flera av de många verksamheterna i eller i anslutning till vattenförekomsten, som räknas upp i vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen.

Att koppla kravet för KMV-klassificering till taket för produktionsminskningar blir dessutom en logisk kullerbytta. Ju större naturvärden, desto större ram för produktionsminskningar och därmed anses kraftverken (och andra vattenverksamheter) tåla mer innan betydande negativ påverkan uppstår och kräver KMV-klassificering.

KMV-klassificering ska enligt både EU- och svensk rätt ske oavsett vilket tak för produktionsminskningar som gäller i ett visst avrinningsområde. Ingenstans finns något stöd för den hopkoppling av KMV-klassificering och tak för produktionsminskning som NAP-förslaget innebär. Det är en absolut nödvändighet att NAP-förslagets skrivningar om vad som krävs för KMV-klassificering tas bort.

I stället måste NAP-en vägleda "berörda myndigheterna att fullt ut utnyttja det utrymme som EU-rätten ger i fråga om att klassa vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade och i fråga om undantag från den generella kravnivån." Då ska varje enskild vattenförekomst klassificeras utifrån sina lokala förutsättningar och konsekvenserna för vattenkraftverken och

andra vattenverksamheter. Det innebär tuffa krav på vattenkraften men hotar inte de enskilda verksamheterna.

Natura 2000-områden ska rymmas inom de 1,5 TWh

Enligt NAP-förslaget har Sverige drygt 4000 Natura 2000-områden. I 27 finns vattenkraftverk inne i området, 63 har det i anslutning till områdets gränser. 90 Natura 2000-områden (som berörs av ca 150 kraftverk) låter inte så mycket men där rymms många mycket stora områden där det också finns betydande storskalig vattenkraftproduktion. Här finns svåra avvägningar.

Om den småskaliga vattenkraften i eller i anslutning till Natura 2000-områden sägs ingenting. Som utvecklas nedan har vattenkraftverken funnits långt innan Natura 2000-områdena kom till, när det gäller de mindre kraftverken handlar det ofta om hundratals år. Något rättsligt stöd för särskilda åtgärder som berör vattenkraften inom Natura 2000-områden finns inte. Åtgärderna ska hålla sig inom ramen för respektive prövningsgrupp och får inte leda till att den nationella ramen på 1,5 TWh överskrids.

Vad SVAF känner till finns inte ett enda Natura 2000-område som bildats före det att ett vattenkraftverk har anlagts, samtliga områden har bildats efter att kraftverken byggdes. Och när det gäller merparten av den småskaliga vattenkraften som befinner sig inom eller nära ett Natura 2000-område är det frågan om anläggningar som i sig är mycket äldre än produktionen av el. Många av dessa anläggningar vilar på äldre rättigheter såsom urminnes hävd eller privilegiebrev. Dessa anläggningar har alltså en historik som sträcker sig bak till 1600-talet, i många fall ännu äldre än så. Vattenregleringen på platsen är således flera hundra år äldre än bildandet av Natura 2000-området.

Trots detta är det enligt SVAF:s uppfattning extremt ovanligt att länsstyrelsen vid bildandet av Natura 2000-området har utgått från de historiska omständigheterna, att vattenreglering har pågått sedan flertalet hundra år tillbaka i tiden. Det är således en brist i merparten av Natura 2000-områdena, att en bedömning inte har gjorts utifrån korrekta omständigheter på platsen. Detta är egentligen det stora grundproblemet med de nu aktuella områdena och som medför att redan från början uppstår en grundproblematik hur man ska förhålla sig till Natura 2000 vid omprövning enligt NAP.

Kravet på tillstånd för verksamheter som påverkar Natura 2000-områden infördes genom regeln i 7 kap. 28 a § som tillkom genom SFS 2001:437. Vid införandet av denna lag anges tydligt i dess övergångsbestämmelser följande:

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.
2. För verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

Konsekvenserna av detta måste enligt SVAF bli att det aldrig vid de kommande omprövningarna kan bli tal om att det erfordras tillstånd enligt Natura 2000. Detta då det ju inte är frågan om en nyprövning utan en omprövning av en verksamhet som har pågått långt innan den 1 juli 2001. Regeln i 7 kap. 28 a § är således inte tillämplig vid de kommande omprövningarna enligt SVAF. Detta behöver klargöras i NAP, att det aldrig kan vara frågan om att Natura 2000-tillstånd erfordras i de kommande omprövningarna.

Och detta leder i sin tur till att det är frågan om befintliga verksamheter som ska utsättas för en prövning, inte nya på det sätt som reglerna om Natura 2000 egentligen är tänkta att appliceras på.

Mot bakgrund av vad som angetts anser SVAF att behandlingen Natura 2000 i de kommande omprövningarna måste ta som sin absoluta utgångspunkt, att det vid alla de aktuella områdena gäller att de då bildades så beaktades den pågående vattenverksamheten. Vattenverksamheten i form av vattenkraften är en grundförutsättning i själva Natura 2000-området som gör att förändringar i negativ riktning för möjligheten att bedriva produktion vid vattenkraftverken är en förändring av förutsättningarna i vattendraget. Hela grunden för beslutet om bildandet av Natura 2000-området skulle i sådant fall påverkas på ett sätt som gör att man kan ifrågasätta om beslutet om bildandet ens är juridiskt bindande längre. I ett sådant läge så anser SVAF att det aldrig kan komma i fråga för domstolarna att ställa krav på villkor, bestämmelser eller om avslutande av verksamheten med stöd av reglerna om Natura 2000 som på ett negativt sätt påverkar möjligheten att bedriva vattenkraftsproduktion. Detta måste också klargöras i den kommande NAP-en.

Vattenförekomster inom Natura 2000-områden med vattenkraftverk ska alltså behandlas som vilka vattenförekomster som helst. Om myndigheterna vill prioritera åtgärder i sådana vattenförekomster ska det då ske inom ramen för respektive prövningsgrupp och får inte leda till att den nationella ramen på 1,5 TWh överskrids.

*

Ensidigheten i NAP-förslaget kommer fram på många ställen. Ett sådant är att medan EU-regler om Natura 2000 och artskydd behandlas mycket ingående nämns överhuvudtaget inte EU-direktiven om förnybar energi respektive översvämningar. Inte heller den svenska klimatlagen tas upp trots att förslagets konsekvenser hotar att bli en ökning av CO₂-utsläppen med 7 % (när de i stället skulle kunna minska med 7 %). Men det skulle kräva att man erkände den småskaliga vattenkraftens ekosystemtjänster.

Andra intressen och aktörer

Enligt riksdagsbeslutet ska inte bara vattenmiljö och vattenkraft utan också kulturmiljö och andra intressen av att använda vattnet behandlas vid omprövningen av det enskilda kraftverket i domstol. Med tanke på hur många dessa intressen är och vilka komplexa samband som finns mellan dem respektive hur många aktörer som berörs är det välkommet att avsnitt 6 om än mycket ytligt tar upp den samverkan som måste ske innan omprövningarna kan starta. Det är en stor brist att man inte utvecklar detta och också diskuterar hur avvägningen mellan olika intressen skulle kunna göras. Propositionen (s 93) anger ju tydligt att "Verksamheter som påverkar en och samma vattenförekomst, vattendrag eller avrinningsområde behöver ... prövas i ett sammanhang ...".

EU:s vattendirektiv och den svenska vattenförvaltningsförordningen listar runt tio intressen av att använda vattnet: rekreation som bad, båt och fiske, vattenförsörjning, bevattning, skydd mot översvämning och torrläggning, markdränering, miljön i stort som inkluderar kulturmiljö, landskapsbild, klimatet m fl. Även den nya 27 § i förordningen om vattenverksamhet m m räknar upp en lång rad samhällsintressen.

Prövningsgrupper och tidsplan

När det gäller själva indelningen i prövningsgrupper har SVAF inga synpunkter. Däremot är inte acceptabelt att det inte förs något resonemang kring hur ramen för produktionsminskning inom ett större huvudavrinningsområde kan fördelas på dess olika prövningsgrupper. Den här underlåtenhetssynden är desto allvarligare eftersom det rör sig om ett stort antal prövningsgrupper.

Att områden med höga naturvärden omprövas tidigt ser SVAF som rimligt liksom att börja med "enklare" prövningsgrupper. Hur detta tillämpats i praktiken är dock omöjligt att följa eftersom förslaget inte redovisar vare sig naturvärden eller komplexitet för prövningsgrupperna. Inte heller sägs något om hur avvägningen mellan höga naturvärden och komplexitet gjorts. Denna bristande transparens är en brist hos NAP-förslaget.

Det stora bekymret med tidsplanen är den alltför korta tiden fram till att de första ansökningarna ska ha lämnats under 2021 och även 2022. Till en början kommer den slutliga tidsplanen inte att föreligga förrän i slutet av 2019, ett (drygt?) år innan de första ansökningarna ska lämnas in. De föreskrifter, vägledningar m m som ska revideras kommer inte heller att vara klara förrän i bästa fall i slutet av 2019.

Till detta kommer att vattenmyndigheternas översyn av statusklassificering och normsättning inte är planerad att vara klar förrän i december 2021, vilket innebär att åtminstone två års ansökningar ska göras innan vattenmyndigheterna behagat meddela vad man kommit fram till. I NAP-förslaget talas också om att denna översyn ska ske efter de regionala samverkansprocesserna (s 38). Vidare talas om allt underlag som måste fram till omprövningarna och att alla aktörer (inte minst myndigheter utgår SVAF ifrån) ska ges möjlighet att ta fram detta (s 12). I förslaget (s 52) talas också om att en påverkansanalys bör genomföras innan en prövningsgrupp ska lämna in sina ansökningar. Figur 5 över samverkansprocessen och dess olika komponenter (s 51) visar närmast övertydligt allt som ska göras innan det är dags för omprövningen.

Samtidigt kan man fråga sig om inte allt tal om översyn av statusklassificering och normsättning är ett spel för galleriet med tanke på vad som skrivits in i den nya 24 § 2 st i förordning om vattenverksamheter, att det är "miljö kvalitetsnormer som är meddelade när förslagen lämnas till regeringen" som ska gälla. Eller är meningen att 24 § 1 st om att "ta fram förslag till ändringar i planen" ska användas för att få denna till synes olösliga ekvation att gå ut? Eller är det 25 § om att det är planen som ska vägleda de myndigheter, som fattar beslut om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön?

Avsnitt 5.8 diskuterar på ett konstruktivt sätt möjligheten att öka effekt och reglerförmåga, något som är mycket relevant för de mindre kraftverken som i de flesta fall är påtagligt underutbyggda. I genomsnitt kan energitillförsel och effektillgång fördubblas i *befintliga* kraftverk samtidigt som den latent reglerförmågan kan börja användas aktivt. Här skriver förslaget att intresserade verksamhetsutövare bör utreda detta "i god tid" före ansökan om omprövning. För den som enligt tidsplanen ska lämna in ansökan 2021 eller 2022 känns detta som ett hån.

Slutsatsen av var och en av dessa punkter är att det är nödvändigt att skjuta startdatum åtminstone ett år framåt i tiden, när man lägger samman dem ser man att två år är nödvändigt och alltså 1 januari 2023. Vidare måste NAP-en kräva av vattenmyndigheterna att de sett över statusklassificering och normsättning åtminstone ett år innan en prövningsgrupp ska lämna in ansökningarna.

Svensk Vattenkraftförening

Alsterbro, Tidaholm, Valdemarsvik, Karlstad 2019-06-28

Thomas Sandberg
Ordförande

Mats Haglund
Vice ordförande

Rune Hallgren
Sekreterare

Viktor Falkenström
Styrelseledamot