

Vattenmyndigheten i Södra Östersjön
Dnr 537-7891-2017
Länsstyrelsen Kalmar län
391 38 Kalmar
vattenmyndigheten.kalmar@lansstyrelsen.se

Vattenmyndigheten i Västerhavet
Dnr 537-35073-2017
Länsstyrelsen Västra Götalands län
403 40 Göteborg
Vattenmyndigheten.vastragotaland@lansstyrelsen.se

Remissvar på samrådsdokumentet Arbetsprogram med tidtabell och Översikt över väsentliga frågor

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 %, 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

Dokumentet avspeglar den allt extremare linje Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och vattenmyndigheterna (VM) slagit in på och den ensidiga inriktningen på vattenmiljön bryter flagrant mot EU:s ramvattendirektiv (RDV), som i artikel 4.3 räknar upp en lång rad samhällsintressen som ska beaktas, ett av dem är kraftproduktion.

Till yttermera visso har det mycket litet stöd i EU-rättens RDV och CIS-dokument (Common Implementation Strategy). Desto tyngre lutar man sig mot föreskrifter och vägledningar från HaV, som tagits fram av aktivistiska handläggare.

Energiöverenskommelsen 2016-06-10 och den politiska uppgörelsen bakom propositionen Vattenmiljö och vattenkraft 2018-04-12 gör samrådsdokumentet fullständigt obsolet. Ska VM ha något existensberättigande gäller det att omgående

- klassificera om alla vattenförekomster med vattenkraft (och andra vattenverksamheter) som Kraftigt Modifierade Vatten (KMV). Alla vattenförekomster med vattenkraftproduktion ska

förklaras som KMV, om åtgärder för att nå god status har betydande negativ påverkan på den enskilda verksamheten (Vattenförvaltningsförordningen, VFF, 4:3);

- i samråd med verksamhetsutövarna utifrån RDV och CIS-dokument ta fram ett förslag till tillämpning av God Ekologisk Potential och God Ekologisk Status;
- i samråd med verksamhetsutövarna utifrån RDV och CIS-dokument revidera de nu gällande förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen så att dessa anpassas till de nya politiska riktlinjerna för att sedan anhålla om att regeringen fastställer de nya versionerna;
- lägga det första samrådet vad gäller vattenkraften på hyllan eftersom det dels uppenbart bryter mot EU-rätten och dels är fullständigt överspelat av den politiska uppgörelsen och regeringens proposition Vattenmiljö och vattenkraft;
- skjuta på den planerade andra samrådsomgången och låta den bli en genomgång vattendrag för vattendrag av hur vattenmiljön kan förbättras när alla vattenförekomster med vattenverksamhet har KMV-klassats.

1. Inledning

I samrådsunderlagets första avsnitt finns en rad honnörsord om lokal kunskap, samverkan mellan många olika aktörer o d. Samtidigt säger VM att man i första hand vänder sig till länsstyrelser, kommuner och vattenråd. Det är också till dessa aktörer man skickat ut underlaget, inte till en enda verksamhetsutövare eller ens till deras organisationer. Detta gäller inte bara vattenkraften utan jord- och skogsbruk, industri m m.

I fortsättningen kräver SVAF att få all information direkt till oss. Detta är ett demokratiskt anständighetskrav. Det är också långt ifrån alla vattenråd som vidarebefordrar den information de får från VM. När dessutom VM:s beslut (ännu) inte går att överklaga är det än nödvändigare att kunna påverka innan besluten fattas.

I protokoll från Södra Östersjöns vattendelegation 2017-12-12 kan läsas att: ”Branschen har även deltagit i arbetet med KMV vattenkraft via samverkan”. Det är en sanning med stor modifiering. Det kan möjligtvis stämma att den storskaliga vattenkraften har samverkat. Den småskaliga vattenkraften (SVAF) deltog i dialogprojektet, men har aldrig godkänt kriteriet för KMV-klassning: Att ”Betydande negativ påverkan på verksamheten” ska avse den sammanlagda elproduktionen i Sverige. Detta har dessutom inget stöd i EU-rätten.

1.1 Vatten är viktigt för hela samhället

VM räknar inte elproduktionen från vattenkraft som en ekosystemtjänst; men fiskproduktion är det. Det är en högst märklig prioritering, när vattenkraften står för hälften av Sveriges elkraftsproduktion.

SVAF kommer att i denna samrådsomgång och i kommande KMV-samråd utveckla vilka förändringar i VM:s arbete, som är nödvändiga, men vill redan nu peka på några avgörande brister. VM:s nuvarande inriktning är ett direkt hot mot de 1900 mindre kraftverken, där större delen riskerar att rivas ut. Detta kan inte skyllas på RDV, utan är ett resultat av svenska myndigheters och enskilda handläggares extremt negativa tolkningar och tillämpningar av RDV och de därtill knutna CIS-dokumenterna. Tolkningarna och tillämpningarna är uppenbarligen gjorda för att legitimera utrivning av så många dammar och kraftverk som möjligt.

1.2 Vattenfrågorna behöver större uppmärksamhet

SVAF stöder tanken att vattenfrågorna skall lösas utifrån ett helhetsperspektiv och att vattenmiljöproblem integreras med annan samhällsplanering. SVAF kan dock inte acceptera att den småskaliga vattenkraften hela tiden och inom nuvarande vattenförvaltning bara blir fulstämplad.

Här är ett annat protokollcitrat från Södra Östersjöns vattendelegation 2018-03-15: ”Finns det en risk att det blir andra kriterier för bedömning av småskalig vattenkraft. Svar: Nej, de vattenkraftverk som uppfyller kraven kommer att klassas som KMV. Många småskaliga vattenkraftverk fyller dock inte kriterierna för KMV.” En vecka innan har genomförandegruppen för energiöverenskommelsen kommit överens om att KMV och undantag enligt RDV ska tillämpas fullt ut. Överenskommelsen är presenterad som en lagrådsremiss 2018-03-08 och senare som en proposition 2018-04-12. VM:erna kan inte stoppa huvudet i sanden och bortse från vad en politisk majoritet i riksdagen har kommit överens om och med stor sannolikhet kommer att befästa med ett riksdagsbeslut under innevarande riksdagsperiod. VM anser att det är en ”risk” att vattenförekomster med småskalig vattenkraft klassas som KMV. SVAF tvingas tyvärr konstatera att VM i Södra Östersjön inte klarar av att se objektivet på den småskaliga vattenkraftens förutsättningar.

Propositionen förutsätter att omprövningar av vattenförekomsternas klassificering görs före den obligatoriska omprövningen av vattenkraftsanläggningar startar. VM:erna planerar inte in någon generell översyn av KMV-bedömningarna i samband med KMV-samrådet, som börjar 1 maj i år. I detta samråd presenteras bara åtgärder för de vattenförekomster som KMV-klassades 2015, vilket betyder att det endast är vattenförekomster med stora vattenkraftverk som är inkluderade i samrådet. Det tolkas som att nya KMV-klassningar tas upp till förslag och samråd först under det ordinarie samrådet för vattenförvaltningen under 2021. Propositionens förutsättning kan då inte uppfyllas förrän 2022. VM:erna behöver beakta att de kommer att fördröja starten för vattenkraftsverksamhetens omprövning till moderna miljövillkor till 2022. Det kan inte vara alltför svårt att utlysa KMV-samrådet i år som ett övergripande omtag av KMV-bedömningar för alla vattenförekomster och använda CIS-dokument nr 4 som direkt vägledning.

1.3 Bra kunskapsunderlag är en förutsättning

Vad menas med ”lokal kunskap”? Det syftar förmodligen på data om vattenmiljön, som inhämtas via miljöövervakning, naturinventeringar och biotopkarteringar. Dessa underlag speglar bara ett intresse, nämligen hållbar ekologisk utveckling. För att komma åt de två andra hållbarhetsmålen, social och ekonomisk utveckling, krävs annat underlag, som också är resurskrävande att ta fram. Den enkla vägen är att lyssna på vad verksamhetsutövare och närboende, som berörs av en specifik vattenförekomst, faktiskt tycker. Att ”samverkan sker i form av myndighetsbeslut” förefaller som en top-down slutsats. Innebörden av orden dialog och samverkan måste tas på allvar i en fungerande vattenförvaltning. Utmaningen för länsstyrelser och VM är att få berörda lokala aktörer att komma fram till ett gemensamt fokus, vilket betyder en gemensam uppfattning om möjliga mål och åtgärder (ett engelskt ord för detta är ”concertation”). Sedan är det ofrånkomligt att formella beslut om miljö kvalitetsnormer (MKN) och åtgärder fattas av myndigheter och domstolar. Önskvärt är att förhandlingsmöjligheter också föreligger på lägre instanser än miljödomstolarna. Eller som samrådsdokumentet menar: ”Det är vid normsättning som avvägningar och rimlighetsbedömningar görs”.

Ett påpekande om vem som har uppdraget att fatta beslut om MKN. Formellt är det vattendelegationen, som har uppdraget och inte VM. En annan, sedan länge upprepad fråga, är hur

lämpliga vattendelegationerna är att göra de politiska avvägningar och prioriteringar, som krävs för att fastställa statusklassificering, MKN och åtgärdsprogram. Delegationernas tid och resurser är begränsade. Det innebär att många principiellt viktiga beslut i praktiken fattas av enskilda tjänstemän utan möjlighet till insyn och påverkan.

1.4 Allt underlag är öppet redovisat i VISS

I VISS redovisas åtgärder, som enligt VM:s analyser är kostnadseffektiva, menar samrådsdokumentet. Det vore mycket intressant att få insyn i dessa analyser. Det redovisas åtgärdskostnader i VISS, men i vilken mån de är kostnadseffektiva kan ifrågasättas. Alla möjliga åtgärder - som utrivning av dammar- är listade. Kostnaderna läggs utan reservation på verksamhetsutövaren. I en samhällsekonomisk kostnads/nytt-analys måste *alla* åtgärdskostnader, också de för pågående verksamheter, läggas in i bedömningen av vad som är kostnadseffektivt.

3.5 Var med och påverka!

- *Saknas någon information för att du eller din organisation ska kunna föra fram synpunkter?*

Begriplig information för enskilda verksamhetsutövare saknas. För en verksamhetsutövare är det omöjligt att veta och förutse vilka villkor och åtgärder en MKN medför. För denna information hänvisas till VISS. För att förstå varför en vattenverksamhetsanläggning noteras med åtgärden ”möjlig rivning” måste man läsa igenom HaV: s föreskrift 2013:19 och diverse vägledningar. Det kräver tid och kompetens och utestänger vanliga verksamhetsutövare från en nödvändig förståelse av åsatt MKN i den specifika vattenförekomsten. Måluppfyllelsen är mycket oklar; vilka åtgärder krävs för att uppnå god ekologisk status/god ekologisk potential? Dessutom har målrribban höjts p.g.a. de svenska myndigheternas överimplementering av RDV.

Information om avvägningar och rimlighetsbedömningar saknas. På sidan 5 anges att ”det är vid normsättning som avvägningar och rimlighetsbedömningar görs”. De enda spår av avvägningar mellan vattenmiljön och andra intressen - utöver kulturvärden - som kan hittas i material från vattenförvaltningen, är att hänsyn till vattenkraftproduktion bara ska tas i ett nationellt perspektiv, men vattenmiljön ska bedömas lokalt. I övrigt saknas information som styrker att intressekonflikter har beaktats. I den lokala skalan är avvägningen mellan naturligt vatten och KMV den avvägning som Ramdirektivet för vatten förutsätter för att ta hänsyn till pågående vattenverksamheter och befintliga kulturvärden. Men eftersom Sverige (läs myndigheterna) bestämt sig för en restriktiv tillämpning av KMV föreligger den klassningen bara ytterst marginellt i södra Sverige. Var har rimlighetsbedömningar gjorts? Inte heller de möjligheter till undantag, som RDV medger, utnyttjas. Tidsundantagen är bara till för att skjuta på nödvändiga intresseavvägningarna och löser inte faktiska miljömåls- och intressekonflikter.

Information om andra samhällsnyttor än vattnets värde saknas. Vattenmyndigheterna har möjlighet och ett politiskt ansvar för att vid tillämpning av klassnings- och undantagsregler väga in konsekvenser och kostnader för livsmedels-, skogs- och energiproduktion. Vattnet ska inte bara betraktas som ett naturvärde utan även som en ekonomisk resurs för livsmedelsproduktion och andra intressen. Produktionsnyttorna måste beaktas både nationellt, regionalt och lokalt. Lika väl som miljö- och kulturvärden ska kostnader och konsekvenser för vattenberoende produktioner värderas. Det går inte att se, att vattenmyndigheterna har gjort några sådana överväganden. I stället för att diskutera de produktionsrelaterade konsekvenserna och behovet av bördefördelning väljer vattenmyndigheten att göra jämförelser med andra investeringar och olika konsulter uppskattningar av värdet av vatten.

- *Vilka samhällssektorer och vilka målgrupper tycker du eller din organisation är viktigast för vattenmyndigheterna att möta?*

Viktigast är att träffa dem som ska genomföra åtgärder. Det betyder markägare, lant- och skogsbrukare, ägare av vattenkraft och dammar. Kommunerna är också viktiga mötespartners. De har ansvar för planläggningar, vattenskyddsområden och hantering av översvänningsrisker.

- *Hur kan vi utveckla samverkansformerna ytterligare?*

Vattenråd kan vara ett forum för att möjliggöra avvägningar mellan produktion, vattenvård, vattentillgång och översvänningsrisker. Vattenråden har viss generell betydelse, men deras geografiska område är oftast för stort för att engagera enskilda verksamhetsutövare. Dessutom fungerar vattenråden mycket olika och kunskapen om hur myndigheterna arbetar är oftast mycket begränsad. Att åtgärdsprogrammen skulle leda till utrivning av kraftverk och dammar i ett mycket stort antal stora och små samhällen har man sällan förstått.

Begreppet ”superlokal nivå” har fallit i glömska och behöver återupplivas. Det motsvarar samverkan på vattenförekomstnivå. I den lilla skalan ska lokal kunskap, erfarenhet och värdering kunna påverka besluten. På den lokala nivån måste de som faktiskt berörs och äger frågorna engageras. Lantbrukare, markägare och ägare av vattenanläggningar är självklara parter, eftersom de har rådighet över sina verksamheter och ägda marker. Utmaningen är att skapa en helhetssyn och en helhetslösning i sammanhang, där olika intressen från början är i konflikt med varandra. I den mindre skalan är det möjligt att diskutera och planera var åtgärder ska göras och av vem. Processledning är oftast en förutsättning för att planering och beslut kommer till stånd.

Kontakterna mellan VM och den småskaliga vattenkraftens organisationer har hittills varit mycket begränsade. Trots att RDV talar om "aktiv medverkan från samtliga berörda parter" har inte VM kontaktat SVAF eller de regionala föreningarna; inte i det nu pågående samrådet heller. Detta är synnerligen anmärkningsvärt, inte minst för att VM när det gäller den mindre vattenkraften driver en linje som inte har något stöd i RDV.

Två stora brister kan identifieras i traditionella dialogfora om miljöfrågor. 1) I en hållbar utveckling innefattas ekologisk, social och ekonomisk utveckling, men fokus hamnar mest på miljöaspekterna och de areella näringarnas och vattenkraftens produktionsförutsättningar kommer långt ned på agendan eller blir helt bortglömda. 2) Tillräcklig hänsyn tas inte till att de juridiska regelverken begränsar handlingsutrymmet för flexibla och adaptiva åtgärder. Tillstånd och dispenser behandlar ärenden plats- eller åtgärdsvis. Vid lagtillämpning är förutsättningarna för helhetsbedömningar små. En formaliserad förhandlingsprocess förekommer först i mark- och miljödomstolarnas ärendehantering.

Propositionen 2018-04-12 menar att verksamheter som påverkar ett och samma vatten kan prövas samordnat och processekonomiskt. Det kommer att bli en ny och intressant utmaning för mark- och miljödomstolarna. Berörda verksamhetsutövare vid en vattenförekomst kommer att behöva prata i hop sig inför den formella förhandlingen i domstolen.

4.2 Prioriteringar för vattenarbetet

- *Vilka vattenförekomster tycker du eller din organisation att vi ska prioritera för att uppnå god status eller potential till 2027?*

Pragmatiska prioriteringar och avvägningar måste först börja med att myndigheterna fullt ut tillämpar KMV-klassning och utnyttjar alla undantagsmöjligheter som mindre strängt kvalitets-

krav och försämringsförbudet medger. I propositionen 2018-04-12 kan läsas: ”Regeringen avser att 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.” (s 156).

EU:s vattendirektiv innehåller möjligheter till avvägningar för att förbättringen av vattenmiljön inte ska hota befintliga vattenverksamheter som vattenkraftverk, jord- och skogsbruk, vatten- och reningsverk, skogsindustrier m m. Det avgörande steget, inte minst för den småskaliga vattenkraften, är att vattenförekomsterna klassificeras som KMV. Därigenom sänks kravnivån till god ekologisk potential och inga åtgärder får genomföras som ger "en betydande negativ påverkan på verksamheten".

Samrådsdokumentet tar kortfattat upp redovisningen av uppdrag nr 25 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2017. ”Översyn av förutsättningarna för en ökad tillämpning av undantag inom vattenförvaltningen”. Rapporten publicerades efter att samrådsdokumentet tryckts. Mycket kan sägas om de förutsättningar för uppdraget, som vattenmyndigheterna har tolkat in. Definitionen av samhällsnyttig vattenkraft för elproduktion, bara ur ett nationellt perspektiv, är hämtad från HaV:s vägledningar och är en svensk myndighetstolkning utan politisk förankring. Rapporten visar, att förutsättningarna för undantag resp. KMV-klassning blandas ihop. Livsmedelsstrategin för ökad tillväxt av jordbrukssektorn nämns inte. Länsstyrelsernas prioritering av påverkanstyper aktuella för tillämpning av ytterligare undantag eller KMV/KV (Tabell 3) sätter påverkan av vattenkraft på lägsta prioritet (6), vilket är direkt provocerande för den småskaliga vattenkraften.

Skrivningarna om KMV-kriterier är minst sagt motsägelsefulla och otydliga. ”När de nödvändiga åtgärderna för att förbättra den fysiska karaktären för att uppnå god ekologisk status har identifierats ska det göras en bedömning av om åtgärderna har en betydande negativ påverkan på den berörda verksamheten eller på miljön i stort. Här bör man även se till den ackumulerade effekten av åtgärder” (bilaga 1). ”Den verksamhet/anläggning som leder till att en vattenförekomst förklaras som KMV eller får ett mindre strängt krav enligt ovan ska vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, d.v.s. väsentlig betydelse ur ett nationellt perspektiv..... Vattenmyndigheterna har inventerat utpekanden av samhällsviktiga behov som har genomgått remiss och samråd med nationella myndigheter samt har ett visst juridiskt stöd för utpekande” (bilaga 4).

En första kommentar är att rapporter och vägledningar från HaV och Energimyndigheten (EM) inte alls är juridiskt bindande. De speglar myndigheternas (över)tolkningar av RDV. En andra kommentar till ovanstående är med hänvisning till RDV: Artikel 4.3 om KMV definierar verksamheten i singularis och kriteriet är betydande negativ påverkan på verksamheten. Att bara titta på den nationella produktionen är en felaktig svensk myndighetstolkning. Artikel 4.5 om mindre strängt miljömål avser verksamheter för samhällsekonomiska behov. Artikel 4.7 om undantag från försämringsförbudet gäller verksamheter med ett allmänintresse av större vikt. Dessa nyanser måste beaktas vid omarbetning av svenska vägledningar. Ett observandum är att ribban för klassning som KMV ligger på en lägre nivå än att utnyttja undantaget om mindre strängt miljömål. Det är därför inte sannolikt att KMV kan kombineras med undantag för mindre strängt kvalitetskrav. Det bör i alla fall inte vara möjligt att använda samma motivering, om påverkan på kraftproduktionen, två gånger på samma vattenförekomst.

De vattenförvaltande myndigheterna förväntas få ett regeringsuppdrag att utforma ny bedömningsföreskrift och KMV-vägledningar för areella näringar och elkraftproduktion, som överensstämmer med RDV och CIS-dokument nr 4-

Det första momentet i KMV-bedömningen är att avgöra om vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär, som är orsakad av mänsklig påverkan. Det är bara i detta bedömningssteg inom hela RDV-tillämpningen, som de hydromorfologiska parametrarna och kvalitetsfaktorerna exklusivt andra faktorer avgör bedömningen. Även här divergerar HaV:s vägledning från CIS-dokumentet. HaV utesluter i princip konnektivitetsförändringar som grund för KMV-klassning, vilket inte CIS-dokumentet gör.

HaV:s KMV-vägledning förhindrar inte att alla vattenförekomster, där någon av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna i VISS har bedömts som otillfredsställande eller dålig, preliminärt klassas som kraftigt modifierat vatten, även om den sammantagna statusbedömningen är måttlig. Därefter ska i första hand bedömas om berörda verksamheter på lokal - /vattenförekomstnivå riskerar betydande negativ påverkan av erforderliga åtgärder för att nå god ekologisk status i vattenförekomsten.

En liten antydning om hur stor antalet och andelen KMV skulle bli om ovanstående riktlinjer tillämpas fås från tabellerna 2.16 och 2.17 i Södra Östersjöns förvaltningsplan. Ett okänt antal vattenförekomster har både konnektivitets- och morfologisk påverkan. Bedömningen av hydrologisk regim är mycket bristfällig i VISS. Tabellerna visar att ca 30 % av vattendragen har en konnektivitetsklassning som är otillfredsställande eller dålig och för den morfologiska påverkan är andelen också ca 30 %. KMV-klassning av samtliga 3500 vattenförekomster med kraftverk och regleringsdammar skulle innebära ca 15 %, en mycket låg siffra jämfört med de flesta andra EU-stater.

- *Vilken prioriteringsgrund är allra viktigast för dig eller din organisation?*

Vattenförekomster med verksamheter för elproduktion bör prioriteras, eftersom de måste omprövas under en 20-årsperiod enligt liggande lagförslag. Berörda verksamhetsutövare, som är ense om tagen och frivilligt vill få nya miljöanpassade villkor fastställda, bör först av alla få samverkansstöd från länsstyrelserna. En prioriteringsgrund kan gärna vara att i första läget hantera vattenförekomster, vilka ligger nära att uppnå god ekologisk status/ god ekologisk potential. Där är åtgärdsbehovet minst.

HaV, EM och Svenska kraftnät (Svk) (i samråd med fler nationella myndigheter) ska enligt propositionen ta fram en nationell plan för prioritering av omprövningar av verksamheter med elproduktion. Det förutsätts att den nationella planen sprider prövningarna över hela landet. Därmed blir anläggningar oavsett storlek föremål för omprövningar. Varje enskild verksamhet ska bedömas både utifrån ett lokalt perspektiv och ett nationellt perspektiv. Det ena utesluter inte det andra. På den lokala nivån behöver dessutom mer eller mindre hänsyn tas till vattenmiljö, kulturvärden, grundvattenpåverkan, översvämningsrisker, fosforretention m.m.

4.3 Det är nu nästa åtgärdsprogram förbereds!

- *Hur vill du eller din organisation att nästa åtgärdsprogram ska vara när det gäller åtgärder riktade till länsstyrelser respektive kommuner?*

Åtgärdsprogrammen ska vara mera regionalt och lokalt anpassade. Här behöver vattenmyndigheterna påminnas om de skäl vilka uppräknas i inledningen till RDV. Beslut om vattenåtgärder bör fattas så nära de platser, där vattnet påverkas som möjligt, med nära samarbete med användarna på lokal nivå och ytterligare integration med andra politikområden för att direktivet ska bli framgångsrikt.

(13) Olika omständigheter och behov inom gemenskapen kräver särskilda lösningar. Dessa olikheter bör beaktas vid planering och genomförande av åtgärder som syftar till att säkerställa skydd för och en hållbar användning av vatten inom avrinningsområdets ram. Beslut bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder som ligger inom medlemsstaternas ansvarsområde bör prioriteras genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden

(14) Om detta direktiv skall bli framgångsrikt krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå. Det krävs också information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.

(16) Det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport, jordbruk, fiskeri, regional politik och turism. Detta direktiv bör ligga till grund för en fortsatt dialog och för utvecklingen av strategier för ytterligare integration av olika politikområden.

Den svenska vattenförvaltningen har förlorat insikten om och kraften att driva EU:s rekommenderade arbetssätt om samverkan mellan myndigheter och vattenanvändare på lokal nivå. Fokus ligger numera mest på att framtvunga åtgärder med lagregler och utöva tillsyn av verksamhetsutövare så att de följer regelverken. VM:s åtgärdsprogram är inget undantag. VM behöver ompröva sitt synsätt att miljönytta endast kan åstadkommas med repressiva och tvingande styrmedel på verksamhetsutövarnas bekostnad.

Ofta är redovisat att statusklassningarna behäftas med mer eller mindre stora osäkerheter. Standardsvaret brukar vara att det behövs mera forskning för att reducera osäkerheterna. En rekommendation, av sociologiskt inriktade forskare, är att ta till vara på de kunskaper som verksamhetsutövare och boende kring en vattenförekomst, har om vattenkvalitet och vattenpåverkan.

VM behöver konkretisera och lyfta fram andemeningen i regeringens beslut 2016-10-06 till vattenmyndigheterna, ”Prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram 2015–21”. Slutet i skrivelsen tolkas som en uppmaning till alla berörda myndigheter att planera utifrån: ”Samverkan mellan samtliga berörda parter är centralt för en väl fungerande vattenförvaltning och ska genomsyra och vara en integrerad del av vattenmyndighetens arbete.” Hur tydliggörs de vackra orden? Andra länder, t. ex. Danmark har tagit allvarligt på att möjliggöra ett kommunalt och lokalt inkluderande. Det går även i Sverige, att hitta goda exempel på hur samverkan och ett lokalt engagemang leder till ett framgångsrikt vattenarbete.

- *Hur vill du eller din organisation att underlaget till nästa åtgärdsprogram ska vara när det gäller åtgärdsförslag i VISS?*

VISS ska vara verktyget för att kunna bygga upp åtgärdsprogrammet baserat på åtgärdsbehov och åtgärdseffekt per vattenförekomst (samrådsdokumentet s 18). Vidare skrivs i dokumentet, att enskilda åtgärder är förslag på möjliga åtgärder och ingår inte i besluten om åtgärdsförslag till kommuner och myndigheter. Det är inte sant. Åtgärdsförslagen i VISS kom till efter en okritisk tillämpning av åtgärdsbiblioteket. Alla tänkbara åtgärder föreslogs, ibland med förbehållet att de ska vara möjliga, exv. utrivning av dammar. Om och hur behov och effekt kopplas till de biologiska kvalitetsfaktorerna framgår inte. Det gick så långt att åtgärdsprogrammet för jordbruk underställdes regeringen för överprövning. Regeringen plockade bort åtgärdsförslaget om ekologiskt funktionella kantzoner.

Slutsatsen blir att även förslag på möjliga åtgärder blir styrande för både övergripande åtgärdsprogram och för enskilda prövningsärenden. Med de rådande vetenskapliga osäkerheterna för orsakssambanden mellan hydromorfologiska förändringar och de biologiska kvalitetsfaktorerna bör inte VM satsa mera resurser på att utveckla kvaliteten i åtgärdsförslagen i VISS. Det räcker med att använda schablonmässiga beräkningar och mindre specifika förslag på fysiska åtgärder. Dessutom behöver former utvecklas för förankring av förslagen med berörda verksamhetsutövare; dessa har kompletterande kunskaper och erfarenheter till ”expertbedömningarna”.

Vad betyder egentligen villkorskravet att verksamheten inte får medföra åtgärder, som har så stor betydelse att de äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnets kvalitet ska ha (MB 5 kap 4 och 5 §§)? I allt väsentligt är det svenska myndigheters tolkningar som avgör det faktiska innehållet i en MKN. Statusklassningen anses bygga på naturvetenskaplig grund men kan lika väl beskrivas som politik. Vattendirektivet startade med den politiskt satta förutsättningen att referensvärden ska hämtas från vatten, som är opåverkad av människan. Målet skulle vara ”God status”, som verbalt definieras som att vattenkvalitén bara obetydligt avviker från ett naturligt vatten. För att något minska effekterna av den ambitiösa målsättningen infördes begrepp som ”Kraftigt modifierade vatten” och tids- och kvalitetsundantag. RDV har övergått från naturvetenskap till en juridisk hantering. I den adaptiva vattenförvaltningen behöver det finnas en växelverkan mellan politik och vetenskap, mellan fixa mål och funktionella mål, mellan ekologisk kunskap och ekonomi/juridik. Åtgärderna är inte enda verktyget att uppnå MKN; även regelverket behöver anpassas. I ett prövningsärende är det fortfarande en bedömning med många osäkra faktorer, vilka åtgärder som behövs för att uppnå MKN.

Det svenska genomförandet av RDV innebär en uppenbar överimplementering när det gäller bedömningar och åtgärdskrav avseende fysiska förändringar. Överanvändningen av de på förhand fastställda statusklassgränserna för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar ger liten möjlighet för prövningsmyndigheter att ta hänsyn till individuella förhållanden i varje berörd vattenförekomst. Bilaga V i RDV klargör att de fysisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (konnektivitet, hydrologisk regim och morfologi) är stödjande till de biologiska. EU:s vägledning har det tydliga bedömningsförfarandet att ”De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan försämra den ekologiska statusen endast från hög till god”.

Resultaten av bedömningarna är att problem med konnektivitets- och morfologiska förändringar föreligger i en övervägande andel av vattendragen i Sverige. Att dammar och fellagda vägtrummor försvårar/förhindrar fiskvandring går lätt att förstå. Men att möjlig fiskvandring ska vara enda kriteriet för konnektivitetsbedömning och åtgärdsförslag leder fel. Möjlig rivning av damm är ett vanligt och stuprörsligt åtgärdsförslag. VM och länsstyrelserna borde ha bemödat sig om att åtminstone ta hänsyn till andra miljöaspekter och översvämningsrisker. I vissa sjöar ska vattenståndet höjas och i andra kommer det att sänkas p.g.a. dammrivningar. Våtmarker ska skapas i lämpliga lägen, men samtidigt ska dämnda sjöar, som också har betydelse för fosforretentionen, tas bort eller sänkas. Att vandringsbenägna fiskarter saknas i ett vattendrag kan bero på konnektivitetsstörningar men det kan också vara så att de aldrig har funnits där. Lämpliga lekbottnar finns inte i alla vattendrag. Flodkraftor kan finnas kvar därför att ett dämme hindrar signalkräftans utbredning i vattendraget.

Mera kunskap behövs för att de hydromorfologiska parametrarna ska få en trovärdig vetenskaplig koppling till de biologiska kvalitetsfaktorerna. I bedömningsgrunderna förutsätts ett generellt orsakssamband mellan andelen aktivt brukad mark i närområdet inkl. svämplanet och den ekologiska statusen. Samma gäller för hur stor del av vattendragets sträcka, som omfattas av återkommande underhåll för att upprätthålla den markavvattande funktionen. Något

vetenskapligt underlag finns inte för att som i bedömningsföreskriften förutsätta ett linjärt samband mellan omfattningen av vattenanknutna aktiviteter och vattendragets biologiska tillstånd. Inte heller finns något underlag, som visar att statusklassgränserna för de hydromorfologiska parametrarna överensstämmer med motsvarande klassgränser för de biologiska indikatorerna.

- *Har du eller din organisation förslag på nya typer av åtgärder och vilka som behöver genomföra dem?*

En enkel finansieringsform behöver skapas för miljöanpassade åtgärder vid dammar, som inte är eller från början har varit anläggningar för elproduktion. Verksamhetsutövare med anläggningar och verksamheter för elproduktion kan få villkorade miljöanpassningar ersätta av Vattenkraftens miljöfond med 85 %. Ägare av dammar utan elproduktion har inga inkomster av anläggningen, men kan föreläggas om omprövning. Det kan ske i samband med att vattenkraftverk för elproduktion omprövas i aktuell vattenförekomst. Något samhällsansvar för att finansiera miljöanpassade åtgärder vid anläggningar, utan samband med elproduktion, existerar inte. Det är angeläget att samhället deltar i finansieringen av miljöåtgärder vid dessa dammar. De har en gång i tiden tillkommit för att tjäna lokalsamhället med vattenkraft till kvarnar, sågar m.m. Staten har uppmuntrat verksamheterna och även utnyttjat anläggningarna som skatteobjekt.

4.4 Effektiva åtgärder inom jordbruket

- *Vilka ytterligare incitament och styrmedel anser du eller din organisation behövs för att nödvändiga åtgärder inom jordbrukssektorn ska kunna genomföras i tid?*
- *Vilka synergier och andra effektiviseringsmöjligheter anser du eller din organisation finns inom befintlig finansiering av åtgärder inom jordbrukssektorn?*
- *Hur tycker du eller din organisation att åtgärdsinsatser i jordbruket ska prioriteras om finansiering är begränsad?*
- *I vilka samverkanssammanhang tycker du eller din organisation att vattenmyndigheternas insats gör störst skillnad?*

4.5 Vandringshinder i distrikten

- *Hur ska vattenmyndigheterna prioritera vilka vattendrag som behöver åtgärdas först, dvs. hur lyfter vi fram "rätt" vattendrag i både miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram?ⁱ*

Den nationella prövningsplanen ska leverera en prioriteringsordning för omprövning av alla verksamheter med elkraftsproduktion. Förväntningarna på en ny KMV-vägledning och ny bedömningsföreskrift är att de ska följa RDV:s och CIS-dokumentens riktlinjer. I första skedet måste alla vattenförekomster karaktäriseras på nytt om de är naturliga eller KMV-vatten. Varje förslag om utrivning av en vattenanläggning måste föregås av en KMV-prövning. Per definition är en utrivning en betydande negativ påverkan på verksamheten och skulle alltså bryta mot EU-rätten. Denna prövning gäller även för dammar utan elproduktion, sjöregleringsföretag och dikningsföretag. Se vidare på svaret under pkt 4.2.

- *Hur kan vattenmyndigheterna göra underlag och kunskaper tillgängliga på ett bättre sätt för de som berörs? Vilket underlag och vilken kunskap finns i samhället i övrigt som behöver tas in i vattenförvaltningen?*

VM har fått fritt fram att tillämpa de styrdokument som HaV tagit fram de senaste åren och som är skrivna för att riva ut så mycket vattenkraft som möjligt. Det åskådliggörs med följande text i samrådsdokumentet s 27.

Den absoluta majoriteten av vattenkraftverken i distrikten är små och helt utan eller med bara marginell betydelse för Sveriges energisystem. Vattenförekomster med denna typ av vattenkraftverk är naturliga vatten och kan inte pekats ut som kraftigt modifierade vatten (Hav 2016) på grund av vattenkraft. De kan därmed inte undantas från målet att nå god ekologisk status.

Till detta ska läggas att HaV:s krav för god ekologisk status bara kan uppnås genom utrivning. Utvägen är klassificering som KMV som sänker kravnivån till god ekologisk potential, vilket är möjligt att uppnå. Men HaV:s vägledningar utesluter alltså detta och därmed återstår bara utrivning. På så sätt skulle den småskaliga vattenkraftens öde vara beseglat. VM:s nuvarande inriktning är ett direkt hot mot de 1900 mindre kraftverken, där större delen riskerar att rivas ut. Detta kan inte skyllas på RDV utan är ett resultat av svenska myndigheters och enskilda handläggares extremt negativa tolkningar och tillämpningar av RDV och de därtill knutna CIS-dokumenterna. Tolkningarna och tillämpningarna är uppenbarligen gjorda för att legitimera utrivning av så många dammar och kraftverk som möjligt.

Vattenkraften behandlas främst i 4.5 (s 23 - 27). Hela avsnittet är ett försök att motivera att de små kraftverken ska rivas ut. De punkter som tas upp i nulägesbeskrivningen vänds upp och ner när det påstås, att åtgärder för att öppna vandringsvägar kommer att ha positiva effekter för flödesreglering, erosionsskydd, närsaltreduktion och friluftsliv. Inte ens bad, båt fart eller fiske påverkas positivt av utrivningar. De negativa konsekvenserna för elförsörjningen, klimatet, torrläggning och översvämning, månghundraåriga landskapsbilder och livsmiljöer nämns inte.

Den myndighetsrapport (ER 2016:11), som VM stödjer sig på har två avgörande misstag. Den begränsar sig till dygnsreglering och utesluter därmed sekunderna-minuterna-timmarna där den småskaliga vattenkraften främst kan bidra. Den använder historiska data och dömer ut den småskaliga vattenkraften utifrån en period när dess reglerförmåga inte efterfrågats – samtidigt som man på andra ställen i förslaget framhåller att nätstabiliteten blir en allt större utmaning.

Det finns inget i EU-rätten som begränsar KMV-kriterierna till den nationella nivån. 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." Varje kraftverk ska bedömas för sig och utifrån de lokala förutsättningarna och konsekvenserna.

Det finns inget i EU-rätten som begränsar samhällsnyttan till enbart kraftverkets reglerbidrag. Tvärtom finns i RDV:s artikel 4.3 en uppräkningslista av en rad olika områden, samma områden räknas upp i den svenska Vattenförvaltningsförordningens 4 kap 3 §: Miljön i stort; sjöfart eller hamnanläggning; kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras; verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering; annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Till detta måste läggas klimateffekten; de mindre kraftverken minskar CO₂-utsläppen med motsvarande 7 % av de svenska. Det rör sig också om månghundraåriga landskapsbilder och livsmiljöer som flera miljoner människor bor vid eller i närheten av.

När det gäller kraftproduktionen står kraftverken <10 MW för nära 5 TWh eller 7 % av vattenkraften och för 1000 MW eller 7 % av effekten. De producerar på rätt plats under rätt tid, dvs i södra Sverige och under vintersäsongen. Energitillförseln och effektutgången kan dessutom

fördubblas i befintliga kraftverk. De bidrar redan till nätstabiliteten genom svängmassa, och har en reglerförmåga, eftersom kraftverken de flesta fall byggdes för ett eget nät. Reglerförmågan har inte behövts de senaste 50 åren men nu börjar den bli allt viktigare genom all intermittent vind- och solkraft som fasas in på nätet. I krislägen kan många av kraftverken köras i ö-drift, dvs förse vitala samhällsfunktioner i närheten med el när de stora näten är utslagna.

Små aggregat, även med asynkrongenerator, kan hjälpa till med att stabilisera nätet om de förses med ett förenklat reglerystem som känner av frekvensen och ökar och minskar effekten efter behov. Reglerbehovet gäller från sekunder över minuter till timmar och längre. Trots de ofta begränsade magasinvolymerna kan de bidra till frekvenshållningen i de kortaste och viktigaste tidsperspektiven.

Rapporten Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet från EM (2016:11), HaV och Svk är helt fel ute när man drar slutsatsen att den småskaliga vattenkraften inte betyder något för den nationella elförsörjningen. Rapporten gör dubbelfel, först tittar man bara bakåt och inte på den potential som finns framåt och sedan nöjer man sig med dygnsreglering trots att vattenkraftens unika fördel ligger i sekund-, minut- och timregleringen. Här är även den småskaliga vattenkraften viktig för omställningen till en hållbar elförsörjning. Energittillförsel och effekttillgång har redovisats ovan, särskilt viktigt är detta i södra Sverige och under vintersäsongen.

4.6 Vattenbrist hanteras i kommande åtgärdsprogram

- *Vilka åtgärder anser du eller din organisation krävs för framtida hushållning och återbruk av vatten?*
- *Var behövs särskilda insatser för att hålla kvar vatten på land som infiltrerar ner till grundvattnet?*

Den enklaste och första åtgärden är att behålla de befintliga dammarna och sjöregleringarna.

4.7 Vattnets värde behöver tydliggöras

- *Vilket fokus anser du eller din organisation är mest betydelsefullt för att beskriva vattnets värde inför arbetet med åtgärdsprogram 2021–2027?*

”God vattenstatus skall avvägas mot andra samhällsintressen” stod det i förslag till förvaltningsplan 2009 under rubriken Syfte och mål med vattenförvaltningen. I det slutgiltiga dokumentet är denna mening borttagen. I förvaltningsplan 2015–2021 finns inte heller detta syfte med. Det måste uppfattas som en strategisk ändring från VM:s sida. I samrådsdokumentet antyds inte ens att livsmedels-, skogs- eller energiproduktion har något samhällsintresse, som behöver analyseras eller åtminstone beaktas. En allsidig beskrivning av samhällsnyttor förutsätts innehålla kostnads/nyttoanalyser för produktionen av skog, livsmedel och energi. Nyttorna kan behöva beskrivas både lokalt och nationellt. Samhällsekonomiska avvägningar ska inte vara det enda underlaget för att avgöra om god ekologisk status är den vattenkvalitet som ska uppnås eller om en anpassning ska ske. Som citerats på s 7 i detta yttrande ska vattenförvaltningen enligt RDV ytterligare integreras i andra politikområden.

- *Vilka analyser behöver vattenmyndigheterna göra för att motivera både miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram?*

Samrådsdokumentet refererar till en studie över Emåns avrinningsområde. Det är svårt att förstå på vilket sätt den kan vara ett underlag för att prioritera och genomföra åtgärder. Studien kan inte

accepteras okritiskt. Så länge inte någon eller samhället vill betala 740 miljoner kronor om året för ekosystemtjänster är värdena högst fiktiva. För pågående vattenanknutna verksamheter är kostnader och intäkter reella. Det är inte rimligt att ställa dessa olika sätt att värdeberäkna mot varandra. Det är orimligt att jämföra värdet av elproduktion från ett litet befintligt vattenkraftverk med ett fiktivt och hypotetiskt värde av fiskvandring. Stor hänsyn måste tas till befintliga verksamheter. VM behöver utveckla hur värdeberäkningarna av ekosystemtjänster är tänkt att komma in i den operativa vattenförvaltningen.

- *Vilken information behöver vattenmyndigheterna ta fram eller sammanställa för att bättre kunna beskriva samhällets nytta av rent vatten och vatten av tillräcklig mängd?*

Enligt svaret på föregående fråga, är SVAF:s tillit till fiktiva värdeberäkningar av vattenyttor inte särskilt stor. Miljömåls- och intressekonflikter måste kunna lösas trots och med hänsyn till de oftast osäkra underlag som finns till hands. Ingen kan säkert svara på vilka åtgärder som leder till att de biologiska kvalitetsfaktorerna når GES/GEP. Beslutsfattande under osäkerhet är också ett beslutsfattande.

4.8 Mer kunskap behövs om nya miljögifter

- *Vad tycker du eller din organisation borde göras för att öka kunskapen om miljögifter och dess effekter?*
- *Vilken typ av åtgärder för att förebygga effekter av miljögifter skulle du eller din organisation vilja föreslå till nästa åtgärdsprogram?*

I fråga om ”giftiga ämnen” i yt- och grundvatten har SVAF bara en synpunkt. Vattenmyndigheternas (VM) strävan att riva ut så många kraftverk och dammar som möjligt kommer att på den punkten ha åtminstone två oönskade konsekvenser. För det första leder det till att de ämnen som finns på botten i dammarna till betydande del kommer att frigöras, för det andra kommer utsläppen av fosfor och andra näringsämnen till haven att öka påtagligt.

Alsterbro och Långrådna 30 april 2018

Thomas Sandberg
Ordförande Svensk Vattenkraftförening

Rune Hallgren
Sekreterare Svensk Vattenkraftförening