

## Svensk Vattenkraftförening: Vattenförvaltningen måste göras om i grunden

*I Tidö-avtalet står att "Omprövningen av miljö tillstånd för vattenkraften pausas tills det är kartlagt vilka konsekvenser omprövningen får för elproduktionen. 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." (Sista ordet ska nog vara omprövning.)*

*Svensk Vattenkraftförening (SVAF) välkomnar en sådan paus och lägger här fram förslag på vilka förändringar som behöver genomföras innan omprövningarna återupptas. Att förslagen är många och långtgående beror på att vattenförvaltningen<sup>1</sup> så flagrant avviker från de beslut riksdag och regering fattat.*

*SVAF bejaktar miljöåtgärder där sådana är biologisk motiverade men vi avvisar åtgärder som omöjliggör eller allvarligt hotar fortsatt verksamhet. En minskad elproduktion i Sverige leder till ökad kolkraftproduktion i våra grannländer och alltså negativa klimatkonsekvenser. En utrivning av dammar ger återkommande torrläggning och därmed stora biologiska skador. Det skadar dessutom en rad andra samhällsintressen som månghundraåriga natur- och kulturmiljöer, människors livsmiljöer, rekreation, vattenförsörjning och bevattning m m.*

*Vattenförvaltningen måste omstöpas i grunden, såväl regelverk som myndigheter. Först då blir det möjligt att förbättra vattenmiljön utan att skada elförsörjning, natur- och kulturmiljö, vattenförsörjning och en rad andra samhällsintressen av hur vatten används.*

*Vattenförvaltningens hantering av omprövningen av vattenkraftens miljö tillstånd hotar ett stort antal vitala samhällsintressen. För att vända denna i alla avseenden negativa utveckling föreslås här en reformering inom ramen för EU-rätten. För att komma till rätta med att myndigheterna driver en egen agenda krävs radikala förändringar av såväl regelverk som myndighetsstruktur. Först med en sådan genomgripande omläggning av vattenförvaltningen tryggas elförsörjning och andra samhällsintressen.*

*För att äntligen få genomslag för de politiska besluten och avsikterna måste riksdagen och regeringen gå mycket längre i sin styrning av vattenförvaltningen. Regelverket måste i allt väsentligt finnas i lagar (riksdagen) och förordningar (regeringen) och inte överlämnas till*

---

<sup>1</sup> Havs- och vattenmyndigheten, de fem regionala vattenmyndigheterna och de 21 länsstyrelserna. Även Kammarkollegiet kan räknas hit.

*myndigheternas föreskrifter och vägledningar. Förändringarna av regelverket kan med fördel införas i ett nytt kapitel i miljöbalken, vilket kan ta upp till två år. Alternativt måste de två förordningarna om vattenförvaltning och vattenverksamheter delvis skrivas om. Omdaning av vattenförvaltningens myndigheter, till stor del en nedläggning, både kan och måste göras inom ett år. Riksdagens och regeringens ökande roll i styrningen av vattenförvaltningen kan ta ett par år.*

*Politiken måste bestämma sig för de förändringar man vill genomföra. Politiken måste ha modet att inte lyssna för mycket på vad tjänstemän inom regeringskansliet och myndigheterna säger om hur rättstraditionen utvecklats, vad EU-kommissionen kräver m m. Detta har ofta visat sig felaktigt vid en närmare granskning. Även om förändringarna av regelverk och myndighetsstruktur skulle ta två år kommer de därefter återupptagna omprövningarna att gå mycket fortare än de annars skulle ha gjort och förbättringarna av vattenmiljö, elsystem och andra samhällsintressen att genomföras snabbare.*

## **Sammanfattning**

- Vattenkraften är ryggraden i elsystemet och därmed elförsörjningen: elproduktion, effekttillgång, reglerförmåga och krisberedskap. Detta gäller i högsta grad också den småskaliga vattenkraften, som dessutom till största delen är belägen i södra Sverige (SE3 och SE4) och producerar främst under den kalla delen av året.
- Trots de akuta energi-, säkerhets- och klimatkriserna fortsätter vattenförvaltningen sitt arbete på att få så många vattenkraftverk och dammar som möjligt utrivna.
- Det grundläggande felet med omprövningen av vattenkraftens miljötillstånd är att frågan hantearas som enbart en lokal miljöfråga trots att den berör ett stort antal vitala samhällsintressen inklusive den globala klimateffekten.
- Vattenförvaltningens alla delar är inriktade på att ställa högsta möjliga miljökrav oavsett vilka konsekvenser detta får för befintliga vattenkraftverk och dammar (eller andra vattenverksamheter).
- Vattenförvaltningens strategi är att i strid med EU:s vattendirektiv utesluta möjligheten att klassificera vattenförekomster som Kraftigt Modifierat Vatten. Detta innebär att man inte anser sig behöva göra någon avvägning av miljöintresset mot de andra samhällsintressena av vatten utan kan ställa krav på God Ekologisk Status (GES).
- Under pausen, förmodligen minst två år, krävs någon form av vilandeförklaring av hela omprövningsprocessen.
- Politiken måste omgående och radikalt strama upp det regelverk som myndigheterna har att följa för att myndigheterna inte ska kunna fortsätta att driva sina egna agendor i strid med riksdagens och regeringens beslut och avsikter.
- Regelverket måste i allt väsentligt finnas i lagar (riksdagen) och förordningar (regeringen) och inte överlämnas till myndigheternas föreskrifter och vägledningar. Bäst görs detta i ett nytt kapitel i miljöbalken, ett sämre alternativ är att enbart utveckla och precisera de båda förordningarna om vattenförvaltning och vattenverksamheter.
- Avgörande är de mekanismer som EU-rätten ger: Kraftigt modifierat vatten (KMV) och undantaget Mindre strängt kvalitetskrav (MSK). Med KMV och därmed God Ekologisk Potential (GEP) respektive MSK får domstolen inte besluta om åtgärder som hotar befintliga vattenverksamheter.

- Kärnpunkten är att fastslå, att endera av kvalitetsfaktorerna konnektivitet, hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd ska vara grund för KMV-klassning, och ett en damm innebär en Väsentlig Ändring av Fysisk Karaktär.
- Rättskraften hos äldre rättigheter måste preciseras i det nya miljöbalkskapitlet (alternativt lagen om införande av miljöbalken eller förordningen om vattenverksamheter).
- Reglerna för samverkan måste utvecklas och preciseras så att länsstyrelserna fullgör sina uppdrag och samverkan lever upp till namnet. Förslag på ändringar av statusklassificering och miljö-kvalitetsnorm måste kunna behandlas i samverkansprocessen.
- Den nationella planen skrivs om med det ursprungligen föreslagna riktvärdet 6,5 % för vart och ett av de mindre vattendragen (med några undantag på 7 - 8 %). Individuella värden är nödvändiga för att inte myndigheterna ska kunna driva orimliga krav i ett enskilt vattendrag och för att säkerställa att den totala årliga produktionsminskningen inte hamnar över de av riksdag och regering beslutade 1,5 TWh.
- I stället för riktvärden som anger största tillåtna produktionsminskningar borde det vara riktvärden för hur mycket produktionen ska öka i varje vattendrag i samband med omprövningen. Dagens 65 TWh skulle kunna öka med 5 TWh i mindre och 10 TWh i större befintliga kraftverk.
- Kostnadseffektivitet i åtgärderna för att nå en biologisk nytta ska alltid vägas in oavsett om vattenförekomsten har klassats som naturligt vatten eller kraftigt modifierat vatten med eller utan mindre strängt kvalitetskrav.
- Myndighetsstrukturen inom vattenförvaltningen görs om i grunden. Vatten kan inte hanteras enbart av miljömyndigheter.
- De fem regionala vattenmyndigheterna läggs ner omgående. För att uppfylla EU-rätten blir varje länsstyrelse vattenmyndighet inom sitt län.
- Berörda delar av Havs- och vattenmyndigheten läggs ner, kvarstående uppgifter för inlandsvattnet fördelas på Jordbruks- och Naturvårdsverken.
- För att länsstyrelserna ska uppfylla sitt tvärsektorieella uppdrag ska vattenfrågor hanteras av en vattenanvändningsenhet där alla intressen av/kompetenser att använda vatten i länsstyrelsernas olika enheter finns med, en slags matrisorganisation.
- Riksdagens och regeringens politiska styrning av vattenförvaltningen ökas radikalt; förslag till detta finns inte minst i vattenförvaltningsutredningen från 2019.

## **Vattenkraften är ryggraden i elsystemet och därmed elförsörjningen**

Med 65 av totalt 160 TWh är vattenkraften den största elproducenten. Dess 16 000 MW är hälften av tillgänglig effekt. Rotationsenergin (svängmassan) bidrar till elsystemets stabilitet. Vattenkraftens unika egenskaper är planerbarhet och reglerförmåga, som gör det möjligt att hålla elsystemet i balans i alla tidsperspektiv från år över vecka och dag till minut och sekund. Detta blir allt viktigare i takt med att ny vind- och solkraft fasas in. Allt detta gäller såväl små- som storskalig vattenkraft.

Småskalig vattenkraft producerar knappt 5 TWh, till största delen i södra Sverige och främst under den kalla delen av året. Med 1 000 MW effekt motsvarar de mindre vattenkraftverken en kärnkraftreaktor. I SE4 utgör de 17 % av tillgänglig effekt vid förbrukningstoppar. Även den småskaliga vattenkraftens rotationsenergi bidrar till elsystemets stabilitet. I de flesta fall har den också reglerförmåga som nu har börjat utnyttjas igen. I krislägen kan den elförsörja kritiska samhällsfunktioner på tusentals större och mindre orter.

Den energikris vi nu har gör den småskaliga vattenkraften ännu viktigare. Varje kilowattimme räknas, som Energimyndigheten säger. I en aktuell studie från Energiforsk (2022:886) framgår också hur åtgärder i södra Sverige kan minska elpriset där. Om man i stället skulle lägga ner elproduktion där kommer det på motsvarande sätt att innebära högre elpriser.

## Vattenförvaltningen hotar en rad vitala samhällsintressen

Men trots de akuta energi-, säkerhets- och klimatkriserna fortsätter vattenförvaltningen sitt arbete på att få så många vattenkraftverk och dammar som möjligt utrivna. Att detta ytterligare försämrar elförsörjningen, främst i södra Sverige, bryr man sig inte om. Inte heller att en minskad svensk vattenkraftproduktion ökar Europas beroende av fossil energi från länder som Ryssland och Saudiarabien med negativa följder för både säkerhet och klimat.

Får vattenförvaltningen fortsätta som hittills kommer det att leda till en minskad storskalig produktion om minst 10 TWh per år och en utrivning av 5 TWh småskalig vattenkraft, den senare i den särskilt drabbade södra delen av landet. Vattenkraftens reglerförmåga, avgörande för hela elsystemets stabilitet, kommer att påverkas negativt. Det självklara borde vara att i stället utnyttja möjligheten att i *befintliga kraftverk* öka produktionen med ca 10 TWh storskalig och 5 TWh småskalig vattenkraft. På sikt handlar det alltså om 30 TWh (15 i utebliven minskning och 15 i ökad produktion). 10 TWh av detta är småskalig vattenkraft. I dag producerar vattenkraften 65 TWh årligen.

Vattenförvaltningens vattenkraftfientliga linje hotar inte bara elförsörjningen. Utrivning av den småskaliga vattenkraftens månghundraåriga dammar hotar en rad samhällsintressen. Många somrar och höstar skulle vattendrag och sjöar torrläggas så att bad, båtliv och fiske omintetgörs. Vattenförsörjning och bevattning försvåras. Gamla natur- och kulturmiljöer få obotliga skador. Människors livsmiljöer påverkas negativt. Torrläggning och översvämning öka. Minskad svensk elproduktion leder till ökad kolkraft i andra länder, koldioxidutsläppen kan öka med 20 % i stället för att minska med 20 % (i relation till de svenska utsläppen).

Och som om inte detta vore nog – utrivning av dammar och kraftverk kommer många gånger att leda till större biologisk skada än nytta genom torrläggning av vattendrag och sjöar somrar och höstar. SVAF har en positiv inställning till förbättringar av vattenmiljön där detta är biologiskt motiverat, t ex där det finns havsvandrande fisk. Men vattenmiljön är inte det enda samhällsintresset av att använda vatten, det måste i enlighet med EU-rätten ske en avvägning mellan alla dessa intressen. Begreppet avvägning ingår dock inte i vattenförvaltningens vokabulär, man beaktar enbart vattenmiljön.

Hela omprövningsprocessen är ett så kapitalt misslyckande att den nya regeringen måste genomföra radikala förändringar. Regelverket måste styra myndigheterna på ett helt annat sätt än i dag. Stora delar av vattenförvaltningen kan läggas ner, resten måste organiseras om i grunden. Den politiska styrningen måste öka kraftigt.

## Vattenförvaltningen sätter sig över de politiska besluten

Vattenkraften som bransch kan leva med EU:s vattendirektiv. Att implementeringen av regeringens proposition 2017/18:243 "Vattenmiljö och vattenkraft", antagen av riksdagen 13 juni 2018, misslyckats fullständigt beror på att vattenförvaltningens olika myndigheter enbart fokuserar på den *lokala* vattenmiljön medan elproduktionen behandlas enbart i ett *nationellt* perspektiv. I strid med både EU- och svensk rätt och upprepade politiska beslut bryr man sig inte om alla de andra samhällsintressena av att använda vatten.

Redan miljöbalken borde tala om avvägningen mellan olika samhällsintressen. När det gäller vattenfrågor finns de grundläggande reglerna i vattenförvaltningsförordningen (VFF) och förordningen om vattenverksamheter (FVV). De är på några avgörande punkter alldeles för vagt formulerade, vilket öppnar för myndigheternas egna tolkningar och tillämpningar. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) utnyttjar detta i sina föreskrifter och vägledningar, som alla är starkt vattenkraftfientliga. Mest flagrant är föreskriften 2017:20 där HaV hittat på en tolkning av EU-rätten som utesluter användningen av vattendirektivets främsta avvägningsmekanism, att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten. HaV:s andra föreskrifter och vägledningar verkar ha som främsta syfte att försvara denna tolkning för att ge andra delar av vattenförvaltningen möjlighet att driva så långtgående krav som möjligt

De fem regionala vattenmyndigheterna (liksom HaV bara inriktade på vattenmiljön) utnyttjar detta fullt ut genom att enbart se till vattenmiljön i klassificeringen av och normsättningen (=kravnivå) för vattenförekomster och inte göra någon som helst avvägning mellan olika samhällsintressen av att använda vatten. Resultatet blir krav på God Ekologisk Status (GES), för att uppnå detta krävs så långtgående åtgärder att befintliga dammar och kraftverk måste rivras ut eller kringskäras så kraftigt att verksamheten blir ekonomiskt omöjlig att driva vidare. HaV:s vägledning för normsättning i Natura 2000-områden anvisar att Hög Ekologisk Status är nödvändig för gynnsam bevarandestatus för vissa arter. Det medför ett absolut krav på utrivning, eftersom vattenförekomstens status ska vara helt utan mänsklig påverkan. Av Sveriges ca 25 000 vattenförekomster har inte mer än ca 650 klassats som Kraftigt Modifierade Vatten (KMV), samtliga med eller berörda av storskaliga kraftverk. Det är 3 % som kan jämföras med genomsnittet 14 % inom EU.

Länsstyrelserna spelar med, skyller ibland på att de måste följa föreskrifter (sant) och vägledningar (inte sant) som kommer uppifrån. Trots länsstyrelsernas tvärsektorieella uppdrag är det bara vattenvårdarna som arbetar med dessa frågor; ibland får kulturvårdarna vara med på ett hörn. Länsledningarna är oftast oförmögna att genomskåda vattenvårdarnas felaktiga hänvisningar till EU-rätten.

Länsstyrelserna vägrar att diskutera både den uteblivna statusklassificeringen som KMV och normsättningen GES trots att de själv medverkat till den genom det underlag de försett vattenmyndigheterna med. Den samverkan som länsstyrelserna är ålagda att genomföra före kraftverksägarnas ansökan om omprövning handlar i stort sett enbart om vattenmiljön. Vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna får för elproduktionen bryr man sig inte om, än mindre lever man upp till riksdagens beslut om att möjligheterna till effektökning ska tillvaratas.

Under de senaste två mandatperioderna har MP utnyttjat sin plats i regeringen och inte minst i miljödepartementet till att driva en politik, som gett de olika delarna av vattenförvaltningen

möjlighet att i sin tur driva en linje som syftar till utrivning av mesta möjliga dammar och kraftverk. Regeringen har nonchalerat att berörda myndigheter inte följt de beslut om förenklad omprövning, klassning som kraftigt modifierat vatten och undantaget mindre strängt kvalitetskrav som riksdagen fattat.

S/MP- och S-regeringens uppdrag till HaV har varit fullständigt onödiga, svaren på de frågor som ställts har funnits sedan länge. Uppdragen har bara varit ett sätt att skjuta obekväma frågor framför sig.

Sammantaget innebär detta att kraftverksägarna ställs inför största möjliga miljökrav utan någon som helst avvägning mot elförsörjning eller annat samhällsintresse av att använda vatten. Som en följd av detta har i första ansökningsomgången (1.2 2022) 17 av 56 kraftverksägare själva ansökt om tillstånd för att få riva ut sina anläggningar. Till det ska sedan läggas alla de fall där domstolen finner en utrivning nödvändig för att normen God Ekologisk Status ska uppnås eller där sådana åtgärder krävs att fortsatt verksamhet inte är ekonomiskt (ibland inte heller tekniskt) möjlig. Långtgående åtgärder är oftast mycket kostsamma, även om Vattenkraftens Miljöfond står för 85 % kommer ofta de resterande 15 % att i kronor bli så mycket att det är oöverkomligt för kraftverksägaren. Denna utveckling står i direkt strid med både EU:s vattendirektiv och de beslut som riksdag och regering fattat. Närmare ett fullständigt misslyckande än så kan man inte komma.

## **Radikala förändringar krävs och är möjliga**

För att stoppa vattenförvaltningens självsvåldiga agerande och hoten mot ett stort antal vitala samhällsintressen krävs radikala förändringar. Inom ramen för EU-rätten måste svenska lagar och förordningar styra vattenförvaltningen mycket striktare och inte tillåta myndigheters och handläggares egna tolkningar och tillämpningar av vattendirektivet. Vattenförvaltningens arbete är kontraproduktivt, en stor del av den kan läggas ner medan resten måste organiseras om i grunden.

### **Omprövningarna pausas**

- Även om förändringarna nedan till stor del kan genomföras snabbt tar det förmodligen minst två år. Under tiden krävs någon form av *vilandeförklaring* av hela omprövningsprocessen. Samtidigt måste kraftverksägare som redan ansökt om omprövning 1 februari respektive 1 september 2022 få möjlighet att göra om sin ansökan utifrån de nya förutsättningarna.

- Vid omstarten av den nationella planen (NAP) ske ges möjlighet för de kraftverksägare som på olika grunder inte fick sin anmälan godtagen 2019, att på nytt ansöka till NAP. 2019 sökte en del länsstyrelser utesluta så många som möjligt, nu ska ambitionen vara den motsatta.

- Detta måste sannolikt anmälas till EU-kommissionen, samtidigt kan Sverige behöva ansöka om ett (förlängt?) s k tidsundantag. Eventuell kritik från EU-kommissionen kan Sverige leva med.

### **Det nya regelverket samlas i ett nytt kapitel i miljöbalken**

- För att undvika den katastrof som vattenförvaltningen är på väg att försätta Sverige i måste politiken *omgående och radikalt strama upp det regelverk* som myndigheterna har att följa. *Regelverket måste i allt väsentligt finnas i lagar (riksdagen) och förordningar (regeringen)* och inte överlämnas till myndigheternas föreskrifter och vägledningar. För att motverka den nuvaran-

de splittringen i regelverket föreslås att detta samlas i ett *nytt kapitel i miljöbalken*. VFF kan finnas kvar, då i på flera punkter i omarbetad form. Den gamla delen av FVV kan också finnas kvar medan den nya delen (§§ 24 - 47) i omarbetad form läggs in i det nya miljöbalkskapitlet.

- Avgörande är de mekanismer som EU-rätten ger: Kraftigt modifierat vatten (KMV) och undantaget Mindre strängt kvalitetskrav (MSK). Med KMV och därmed God Ekologisk Potential (GEP) respektive MSK får domstolen inte besluta om åtgärder som hotar vattenverksamheten.

Kriterier för KMV och MSK, som är i linje med EU-rätten, måste beslutas av politiken, inte av myndigheterna vars tolkningar och tillämpningar strider mot EU-rätten. Kärnpunkten är att fastslå, att endera av kvalitetsfaktorerna konnektivitet, hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd ska vara grund för KMV-klassning, och att en damm innebär en Väsentlig Ändring av Fysisk Karaktär. SVAF har i flera år föreslagit att regeringen skulle sätta in detta i VFF 4 kap 3 och 10 §§. SVAF har t o m föreslagit formulering av författningstext.

Det viktigaste i det nya miljöbalkskapitlet (alternativt i VFF) blir att *precisera kriterierna för KMV och MSK* så att befintliga vattenverksamheter (som ju inte bara är vattenkraftverk utan även en rad andra samhällsviktiga funktioner) inte hotas av åtgärder för att förbättra vattenmiljön. Alternativt kan förändringarna föras in i VFF, det ger dock ett fortsatt rätt splittrat regelverk.

På detta sätt blir de av HaV:s föreskrifter och vägledningar som rör vattenkraften onödiga och myndigheten och dess handläggare kan inte längre driva sina egna agendor (nedan föreslås dessutom nedläggning av berörda delar av HaV). Detta innebär också en nödvändig utrensning av den godtyckliga "formelexercis" som HaV ägnar sig åt i sina styrdokument. Även den gravt vilseledande sk reglerbidragsrapport från Energimyndigheten (ER 2016:11) utmönstras samtidigt.

Det måste klart framgå att det ska finnas ett biologiskt behov av en åtgärd, att den verkligen är kostnadseffektiv för den prognostiserade biologiska nyttan. Kostnadseffektiva åtgärder ska bedömas på lokal nivå utifrån aktuellt referensförhållande och bedömningen ska kunna leda till ändring av klassning och miljökvalitetsnorm. HaV: "En bedömning av orimliga kostnader är bara meningsfull efter att en kombination av de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att nå god status eller potential har identifierats." Det är alltså inte alltid så att det är de åtgärder som identifierats för att nå normen som är de mest praktiska och kostnadseffektiva att genomföra.

Det måste bli slut med dagens fokusering på juridiken, i stället måste vi inrikta oss på hur vi med hänsyn till kostnaderna kan förbättra vattenmiljön, vattenkraften och alla de andra samhällsintressen som beror av vattnet.

- Begreppet miljökvalitetsnorm utmönstras. Genom att som i EU:s vattendirektiv använda *miljömål* blir statusklassificering, målsättning m m vanliga administrativa beslut som kan hanteras som sådana med rätt att överklaga.

- *Rättskraften hos äldre rättigheter måste preciseras* i det nya miljöbalkskapitlet (alternativt lagen om införande av miljöbalken). Riksdagens beslut att anta propositionen "Vattenmiljö och vattenkraft" innebar att man ställde sig bakom civilutskottets betänkande med dess mycket tydliga formuleringar om rättskraften hos äldre rättigheter. Ändå har myndigheterna, och nu även mark- och miljööverdomstolen, fortsatt att problematisera rättskraften hos urminnes hävd. Man verkar leva kvar i idéer från vattenverksamhetsutredningens båda betänkanden trots att dessa aldrig ledde till lagstiftning.

- I det nya miljöbalkskapitlet (alternativt FVV) måste länsstyrelsernas ansvar för samverkan med kraftverksägarna utvecklas och preciseras. För att man ska kunna tala om samverkan måste *kraftverksägarna ha helt andra möjligheter att föra fram sina intressen*, själva eller med hjälp av kollegor, sina föreningar eller konsulter. Vidare måste också aktörer med andra samhällsintressen av att bruka vatten finnas med.

En samverkan värd namnet kräver även att kraftverksägarna i en prövningsgrupp kan delta i de i nästa stycke föreslagna arbetsgrupperna själva, med hjälp av konsulter eller företrädare för sina föreningar.

I det nya miljöbalkskapitlet utvecklas § 42 i FVV, som nu är alldeles för vag. Det är den främsta förklaringen till att samverkan inte levt upp till namnet, bristande tid i de första omgångarna har också spelat in. För att det ska bli en samverkan krävs att länsstyrelsens olika enheter och kraftverksägarna arbetar tillsammans i flera arbetsgrupper. En förebild är Dalälvsprojektet där parterna i flera arbetsgrupper arbetade sig fram till gemensamma uppfattningar om vilka förbättringar av vattenmiljö och elsystem som var angelägna och som rymdes inom den ram man satt för produktionsminskningar. I Ljunganprojektet fungerade inte denna ansats eftersom myndigheterna flera gånger om ville överskrida den ram som satts i den nationella planen.

Oavsett hur långt samverkan kan drivas i det enskilda fallet krävs i det nya miljöbalkskapitlet (eller FVV) formuleringar om att *länsstyrelserna ska beakta alla samhällsintressen* av att använda vatten och i samverkan delta med kompetens inom alla dessa områden. Så här långt i samverkan är erfarenheterna att vattenvårdarna dominerar helt, ibland får kulturvårdarna spela en blygsam roll. Andra aspekter på vattnets användning beaktas inte alls, allra minst elsystemnyttorna trots att dessa ägnas en egen paragraf 27 i FVV. Denna ensidighet kommer igen i nulägesbeskrivningar, analys och förslag. Länsstyrelserna hävdar ofta att alla andra aspekter än vattenmiljö (och möjligen kulturmiljö) får kraftverksägarna utreda själva.

Det finns också erfarenheter från andra länder, främst Tyskland, om hur man samverkar ute på fältet för att gemensamt identifiera förbättringsbehov och möjligheter inom främst vattenmiljö och elsystem men också andra samhällsområden som berörs.

I FVV måste tidsplanen för när olika prövningsgrupper senast ska komma in med ansökan om omprövning ändras, flyttas fram de år som behövs för att genomföra här föreslagna ändringar.

Med den föreslagna utvecklingen och preciseringen av samverkan blir HaV:s vägledning för samverkan överflödig.

- Den nationella planen för omprövning av vattenkraft (*NAP*) *måste skrivas om* för att följa riksdagens beslut att i enlighet med civilutskottets betänkande anta regeringens proposition 2017/18:243 "Vattenmiljö och vattenkraft" och för att överensstämna med ovan föreslagna författningsändringar.

I en första, rätt balanserad version av NAP-en deltog utöver HaV också Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Den slutliga versionen domineras helt av HaV. Med ovan föreslagna preciseringar av FVV och VFF behövs egentligen inte någon "textdel" i NAP, den kan i alla fall göras mycket kort. Viktigast är det som i nämnda proposition och utskottsbetänkande och inte minst i regeringens beslut 25 juni 2020 om NAP handlar om avvägningen mellan olika samhällsintres-



sen och att i den enskilda prövningen tas en seriös hänsyn till anläggningens betydelse för det lokala och regionala elsystemet, inte bara till den nationella elproduktionen och reglerförmågan.

Det viktiga i NAP är riktvärdena för maximala produktionsförluster. Att som nu sammanföra alla mindre vattendrag till en enda grupp och sätta riktvärdet 11,7 % för denna grupp är en konstruktion tillkommen enbart för att ge vattenförvaltningen fritt spelrum. Där krävs att man går tillbaka till det ursprungliga förslaget med 6,5 % som värde för vart och ett av de mindre vattendragen (med några undantag på 7 - 8 %). Individuella värden är nödvändiga, dels för att inte myndigheterna ska kunna driva orimliga krav i ett enskilt vattendrag, dels för att från början säkerställa att den totala produktionsminskningen inte hamnar över de av riksdag och regering beslutade 1,5 TWh. Av verksamhetsutövarna eller Svenska kraftnät framtagna riktvärden för specifika avrinningsområden är betydelsefulla underlag också för att säkerställa att de lokala och regionala elsystemnyttorna kan uppnås.

Med tanke på hur viktig vattenkraftelen är för elsystemet och elförsörjningen, vilket också riksdagen framhållit, vore det rimligt att ha riktvärden för hur mycket produktionen ska öka i varje vattendrag i samband med omprövningen. Dagens 65 TWh skulle kunna öka med 5 TWh i mindre och 10 TWh i större befintliga kraftverk.

På denna punkt kan det komma frågor från EU-kommissionen, det kan därför vara klokt att ha kvar NAP och kunna svara att den bara skrivits om.

### **Mycket av vattenförvaltningen läggs ner, resten organiseras om i grunden**

- Myndighetsstrukturen inom *vattenförvaltningen måste göras om i grunden*. Vatten kan inte hanteras enbart av miljömyndigheter; alla intressen av/kompetenser att använda vatten måste finnas med. Sverige kan inte längre ha miljömyndigheter som inom olika områden uppträder som vår tids fräse och negligerar alla andra samhällsintressen.

- Den enkla åtgärden är att omgående *lägga ner de fem regionala vattenmyndigheterna*. De behövs inte, det mesta av det arbete de utför är inte bara onödigt utan direkt kontraproduktivt för både vattenmiljön och alla andra samhällsintressen av vatten. Samma arbete utförs till största delen av länsstyrelserna och den nationella myndigheten. Vattenmyndigheterna är konstitutivt stötande, bara en sådan sak som att deras beslut inte kan överklagas hur illa underbyggda de än är. De har på 15 år inte fått något gjort, genom sin utrivningsagenda har de i realiteten kommit att bli en bromskloss för förbättringar av vattenmiljön. De kostar några 100 mnkr årligen.

För att uppfylla EU-rätten kan varje länsstyrelse bli vattenmyndighet i sitt eget län. För de vattendrag som går genom två eller flera län får länsstyrelserna samarbeta på ett sätt som görs redan i dag. Med de föreslagna preciseringarna av VFF och FVV kommer svensk rätt att överensstämma med EU-rätten och därmed borde statusklassificering, miljömålsättning m m i stort sett bli okontroversiellt. Vattendelegationerna avskaffas, de behövs inte och deras ensidiga sammansättning och att deras beslut inte kan överklagas är stötande för det allmänna rättsmedvetandet.

Nedläggning av vattenmyndigheterna föreslogs redan av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66), den enda avvikande rösten kom från vattenmyndigheternas representant.

- Också *berörda delar av HaV kan läggas ner*, även där gäller att det mesta av det arbete som utförs är inte bara onödigt utan också kontraproduktivt för både vattenmiljön och alla andra samhällsintressen av vatten. Mycket tid läggs på att ta fram föreskrifter och vägledningar, vars

syfte tycks vara att "avskärma" Sverige från den mycket mer balanserade EU-rätten och på det sättet möjliggöra den fientliga linje vattenförvaltningen driver mot vattenkraften och andra samhällsintressen av att använda vatten.

De mindre delar av HaV:s arbete med inlandsvatten som behövs framöver kan, liksom andra uppgifter, fördelas på Jordbruks- och Naturvårdsverken.

- Länsstyrelserna har ett tvärsektorielt uppdrag vilket inte hindrar att deras vattenmiljöenheter fullständigt dominerar vattenfrågorna. Kulturvårdarna spelar en marginell roll medan beredskaps- och landsbygdsenheterna m fl lyser med sin frånvaro. När det gäller energifrågor verkar länsstyrelserna sakna såväl resurser som kompetens. Här krävs en radikal neddragning av vattenenheterna (som ändå får mycket litet konstruktivt arbete utträttat) och en ökning av bl a energispecialister.

Länsstyrelserna måste få en organisation där alla aspekter på att använda vatten beaktas och där alla intressen av/kompetenser att bruka vatten i länsstyrelsernas olika enheter finns med. Givet den sakfråge- och därmed kompetensbaserade organisation de flesta länsstyrelser verkar ha skulle man kunna tänka sig en *matrixorganisation* där det i den andra dimensionen skapas en *vattenanvändningsenhet* med handläggare som har sin bas i den första dimensionens sakfråge- och kompetensbaserade enheter.

### **Öka den politiska styrningen av vattenförvaltningen radikalt**

- Riksdag och regering måste *radikalt öka den politiska styrningen* av vattenförvaltningen. En rad genomarbetade förslag på hur detta kan ske finns i vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66). Denna till stora delar utmärkta utredning har nu samlat damm i miljödepartementets hyllor i nästan tre år, "den bereds" har svaret varit på frågor om vad som händer. Det är svårt att befria sig från slutsatsen, att utredningen på ett sätt som inte passade MP satte fingret på många svaga punkter i vattenförvaltningen.

\*

Efter dessa genomgripande förändringar kan omprövningarna återupptas. Vi kommer då att ha KMV-klassning av alla vattenförekomster med eller berörda av vattenkraften. God Ekologisk Potential (GEP) blir miljömålet, vilket innebär att det inte får tillgripas åtgärder som hotar befintliga verksamheter. Det konkreta arbetet kan utföras så att kraftverksägare, myndigheter m fl tillsammans identifierar åtgärder som krävs för att en vattenförekomst ska uppnå GEP samtidigt som elsystemnyttorna ökar och andra samhällsintressen tillvaratas bättre än i dag. De samhälls-ekonomiska vinsterna av kraftigt bantad vattenförvaltning, enklare handläggning i domstolarna, minskat behov av juridiska m fl konsulter torde överstiga en halv miljard kronor årligen.

Thomas Sandberg, ordförande SVAF

Besök vår hemsida [www.svenskvattenkraft.se](http://www.svenskvattenkraft.se). Där finns bl a tidigare nummer av vår tidning Svensk Vattenkraft med artiklar som ingående vittnar om att vattenförvaltningen länge varit på fel väg och hur politikerna måste styra upp verksamheten.