

Till
Regeringskansliet, Klimat- och näringsdepartementet

Förändringar av regelverk och myndigheter inom vattenförvaltningen. Sammanfattning av förslag från Svensk Vattenkraftförening¹

Grundläggande om småskalig vattenkraft

Småskalig och storskalig vattenkraft är två skilda världar. Storlek spelar in på många sätt, inte bara när det gäller elsystemnyttorna (nästa avsnitt). Ingrepp i miljön: 10 km vs 100 m långa dammar; långa torrfåror vs inga eller korta. Ålder: 50 vs 500 år. Antal: 208 stora vs ca 1900 mindre (< 10MW). De flesta mindre i södra hälften av landet där produktionen är mycket mindre än konsumtionen och överföringskapaciteten begränsad, de flesta stora i norr.

Så fungerar vattenkraften: Fallhöjd x vattenföring x $g(\approx 10)$ x verkningsgrad. De flesta fallhöjder i Sverige rätt låga; jmf Norges höga. Småskalig vattenkraft har oftast låga fallhöjder eftersom dammarna byggdes för flera hundra år sedan då man inte behövde eller kunde satsa på höga fallhöjder. I många samhällen finns det därför en "trappa" med dammar och kraftverk.

Vattenföringen: De mindre i söder har mest vatten november - maj, när konsumtionen är som störst, står oftast stilla sommar - höst. De stora har mest vatten maj - oktober, vilket kräver magasin för att kunna producera när det behövs. Detta syns tydligt i diagram med flödets säsongvariation i olika delar av landet. Varaktighetsdiagram visar utbyggnadsmöjligheterna genom att använda mer av de stora flödena, som de mindre kraftverken nu till stor del släpper förbi.

Vad den småskaliga vattenkraften bidrar med

- Energi: De mindre kraftverken producerar knappt 5 TWh, 7 % av vattenkraftens 65 TWh. Genom att de är underutbyggda kan produktionen ökas till 10 TWh genom att ta mer av de stora flödena.
- Effekt: De mindre är tillsammans 1000 MW, 7 % av vattenkraftens 16000 MW, vilket motsvarar en kärnkraftsreaktor. I SE4, det sydligaste elområdet, svarar den småskaliga vattenkraften för 17 % av effektutgången när efterfrågan är som störst.
- Reglerförmåga: De mindre kraftverken bidrar till systemstabiliteten genom sin rotationsenergi. De flesta är byggda för att kunna reglera ett eget nät, en förmåga som nu håller på att återupplivas. De har en stor potential att bidra med reglering till Svenska kraftnäts marknad för stödtjänster. Påverkan på vattennivån rör sig om decimeter och inte meter som i de stora kraftverken.
- Elberedskap: De mindre kraftverken kan öka beredskapen genom att i krislägen elförsörja kritiska samhällsfunktioner på tusentals större och mindre orter. Det kan gälla vatten- och reningsverk, bensinpumpar, mobilmaster, vårdcentraler, ledningscentraler m m.

¹ Mycket av det följande finns utförligare diskuterat i skrivelsen till departementet 2023-01-09. Där finns också förslag till författningstexter.

- Klimatet: De mindre kraftverken minskar klimatutsläppen motsvarande 7 % av de svenska utsläppen; kan bli 14 % genom utbyggnad av befintliga kraftverk.
- Andra samhällsnyttor: De mindre kraftverken motverkar torrläggning och översvämning, är viktiga för vattenförsörjning och bevattning, skapar förutsättningar för bad, båtfart, fiske och annan rekreation, vidmakthåller hundraåriga natur- och kulturmiljöer liksom hela livsmiljöer.

Den småskaliga vattenkraften och naturmiljön

Eftersom den småskaliga vattenkraften funnits i hundratals år (som kvarnar, stångjärnshammare, etc) har naturmiljön både i och omkring vattnet anpassat sig. Det finns för de mesta livskraftiga populationer av de arter som man kan förvänta sig att finna. De flesta fiskar har ett vandringsbehov på några hundra meter, oftast har de tillgång till mycket större habitat än så med plats för lek, skydd, jakt m m. De har sällan eller aldrig något behov av att vandra just där det finns en damm.

Undantaget är havsvandrande fiskar som lax, havsöring, havsnejonöga, ål. Dessa arter ska ha möjlighet att vandra upp i vattendragen i enlighet med sina biologiska behov. Så småningom stöter de på naturliga vandringshinder som de aldrig kommit förbi. Undantaget här är ålen som inte känner några hinder.

Till skydd för alla fiskar finns det galler vid vattenintaget till turbinen. Eftersom de mindre kraftverken har låga vattenhastigheter vid intaget fastnar fisken sällan på gallret, gallren behöver därför inte vara låglutande. Det ska finnas en flyktväg för den fisk, inte minst ålen, som tar sig fram till gallret. Det ska också finnas ett minimiflöde i naturfåran, som ska bestämmas för varje enskilt fall och inte utifrån någon oftast missvisande schablon som medellågvattenföring (MLQ). Många somrar och höstar kommer vattenflödet inte att räcka till för de olika "miljöflödena".

Regelverket

Grunden är EU:s vattendirektiv, där finns i artikel 4.3 ett tiotal samhällsintressen som kan avvägas mot vattenmiljön genom att klassificera en vattenförekomst som Kraftigt Modifierat Vatten (KMV). Utöver kraftproduktion är det rekreation (bad, båtfart, fiske och annat), vattenförsörjning, bevattning, kulturmiljö, climateffekter, skydd mot torrläggning och översvämning m m. Utöver KMV finns undantaget Mindre Strängt Kvalitetskrav (MSK), som sänker kravnivån ytterligare.

Även om EU:s krav är tuffa är det möjligt att leva upp till dem. Det förutsätter dock att vattenförvaltningen använder de båda avvägningsmekanismerna KMV och MSK "fullt ut" i enlighet med vattendirektivet och riksdagens och regeringens beslut. Både miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen är alltför generellt skrivna. Det ger Havs- och vattenmyndigheten (HaV) frihet att utfärda föreskrifter och vägledningar som resulterar i att EU-rättens möjlighet till att klassificera en vattenförekomst som KMV och att tillämpa undantaget MSK inte utnyttjas fullt ut på det sätt politiken avser.

Att omprövningsprocessen havererat beror på att vattenförvaltningen tolkar och tillämpar regelverket alltför ensidigt inriktat på vattenmiljön. Det börjar med att HaV i sina föreskrifter och vägledningar inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn till andra samhällsintressen, trots vattendirektivets möjligheter till avvägningar och politiska uttalanden från riksdag och regeringar. Avgörande är HaV:s tolkning av Vattenförvaltningsförordningen i föreskrift 2017:20 § 8. Denna leder till att vattenmyndigheterna och länsstyrelserna agerar så att en betydande del av verksamhetsutövarna väljer att riva ut.

Vattenmyndigheterna menar att fiskvägar och minimitappningar generellt sett är rimliga att genomföra i kraftverk <10MW och att sådana åtgärder vare sig är omöjliga att genomföra eller medför orimliga kostnader. Någon analys av kostnadseffektiviteten enligt VFF 3 kap 1 § och RDV bilaga III (b) görs inte. Bedömningar av intresseavvägningar och rimliga åtgärds-kostnader överlämnas till domstolarna. Någon hänsyn till FVV 27 § tas inte. Det är bara det nationella perspektivet som gäller för vattenmyndigheterna, inte de lokala och regionala elsystemnyttorna.

Ett stort problem med nuvarande process är också kvaliteten på de beslutade miljökvalitetsnormerna (MKN). Bland annat saknar de i stor utsträckning ingångsvärden och faktiska referensförhållanden för de lokala förutsättningar som råder för varje enskilt vattendrag. De av vattenmyndigheterna fastställda normerna kan inte överklagas och de kan heller inte ifrågasättas under samverkansprocessen. De fel som görs i den initiala bedömningen förs därmed vidare till domstolsförhandlingarna, vilket markant fördyrar handläggningen för alla parter. Här finns exempel bl a från Tyskland på hur samverkan kan förankras lokalt så att det växer fram en samsyn mellan myndigheter och verksamhetsutövare om vad som är angelägna och möjliga åtgärder inom rimliga ekonomiska gränser. HaV har ånyo framfört att en översyn av miljökvalitetsnormerna bör ske parallellt med samverkan i NAP-processen, men kan inte beordra vattenmyndigheterna att göra detta.

SVAF:s utgångspunkter för de nödvändiga förändringarna

- Omprövningsprocessen fungerar inte som det var avsett. Vattenförvaltningen agerar enbart utifrån vattenmiljön och använder inget av vattendirektivets möjligheter till avvägning mot andra samhällsintressen trots att riksdag och regering bestämt att så skall ske. Konsekvenserna för elförsörjning och andra samhällsintressen som vattenförsörjning, bevattning, rekreation, kulturmiljö, klimat är förödande. Många kraftverksägare far illa av hur omprövningen genomförs och väljer därför att riva ut.
- Får vattenförvaltningen fortsätta som hittills kommer produktionsminskningarna att landa på upp till 5 TWh för de mindre och 7 - 8 TWh för de större kraftverken. Samtidigt nonchalerar man den möjliga produktionsökningen i *befintliga* kraftverk som rör sig om 5 TWh för de mindre och 7 - 8 TWh för de större. Vattenförvaltningen offerar alltså ca 25 TWh vattenkraft och skapar dessutom sämre effekttillgänglighet, reglerförmåga och elberedskap.
- SVAF:s förslag till förändringar utgår från EU:s vattendirektiv och kan till största delen genomföras under den ettåriga pausen i omprövningarna.
- Där det finns biologiska behov av miljöåtgärder ska dessa genomföras, dock utan att hota befintliga vattenverksamheter.

Förslag 1: Vattendirektivets två avvägningar KMV och MSK används fullt ut

I EU:s vattendirektiv finns två mekanismer för att avväga vattenmiljön mot det tiotal andra samhällsintressen som vattendirektivet räknar upp: att klassificera en vattenförekomst som Kraftigt Modifierat Vatten (KMV) och att använda undantaget Mindre Strängt Kvalitetskrav (MSK). KMV sänker kravnivån till God Ekologisk Potential så att miljöåtgärderna inte får hota befintliga vattenverksamheter, MSK mildrar kraven ytterligare; fortfarande kan det dock vara långtgående åtgärder. Trots upprepade beslut från riksdag och regering struntar vattenförvaltningen i detta, Sverige har 3 % KMV mot genomsnittet 14 % inom EU.

1. Kriterierna för KMV och MSK *måste* beslutas av riksdag eller enklare av regeringen genom att precisera ett par paragrafer i Vattenförvaltningsförordningen (VFF). Detta får under inga omständigheter lämnas till myndigheterna.

2. I VFF slås fast att det räcker med att endera av de tre kvalitetsfaktorerna konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd "har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt" osv för att vattenförekomsten ska klassas som KMV.
3. I VFF slås fast att en damm innebär en väsentlig förändring av fysisk karaktär av konnektiviteten och är därmed grund för att vattenförekomsten ska klassas som KMV.
4. Vattenförvaltningens beslut om statusklassificering, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsförslag ska kunna överklagas.
5. Det krävs en politisk definition av vad som är kostnadseffektivt och rimliga kostnader i förhållande till den biologiska nyttan. Både myndigheter och verksamhetsutövare förväntar sig att regeringen preciserar detta, oavsett om vattenförekomsten är klassificerad som naturligt vatten eller KMV.

Förslag 2: Den nationella planen för omprövningarna (NAP) skrivs om

NAP i sin nuvarande form har HaV skrivit. Den syftar entydigt till att underlätta så många utrivningar av dammar och kraftverk som möjligt, detta i strid med både riksdagens beslut att anta proposition 2017/18:243 och regeringens beslut om Förordningen om vattenverksamheter (FVV), särskilt § 27.

1. Den nya NAP-en kan göras mycket kortare och inriktas på både möjliga produktionsökningar och oundvikliga (?) produktionsminskningar. De mindre kraftverkens reglerförmåga måste tas med (reglerbidragsrapporten ER 2016:11 en gång för alla rensas ut). Bevarandeplaner för N2000-områden ska tas fram i lokal samverkan.
2. Den nya NAP-en måste skrivas i regeringskansliet under medverkan från energi-, miljö-, kultur-, landsbygds- och beredskapsenheterna. Det är viktigt att hålla vattenförvaltningen utanför detta arbete.
3. I enlighet med FVV § 27 åläggs länsstyrelserna att inför omprövningen i ett vattendrag identifiera den möjliga produktionsökningen i befintliga kraftverk. Det kan röra sig om 5 TWh i de mindre och 7-8 TWh i de större kraftverken.
4. Produktionsminskningen relaterad till miljö villkor får inte överskrida de 1,5 TWh riksdagen satt upp. De individuella riktvärdena för de större vattendragen får heller inte överskridas. Så här långt pekar vattenförvaltningens agerande på produktionsminskningar på upp till 5 TWh för de mindre kraftverken och 7-8 för de större. Hur säkerställs att de 1,5 TWh inte överskrids och är målet fortfarande relevant med hänsyn till omvärldsläget?
5. Även de mer än 150 mindre vattendragen (prövningsgrupperna) måste få individuella riktvärden (förslagsvis de ursprungligen föreslagna 6,5 %). Detta gäller även biflöden till större vattendrag och de enstaka mindre kraftverken i de större vattendragen. Utan individuella riktvärden finns ingen spärr för vad vattenförvaltningen kan kräva, det skulle heller inte gå att utvärdera förrän runt 2040 när misstagen väl är gjorda.
6. Samverkan fungerar inte alls som avsett. Någon avvägning mellan miljönytta, vattenkraftsel och andra samhällsintressen sker inte. Länsstyrelserna ägnar sig enbart åt vattenmiljön (ibland också kulturmiljön) men tar inte alls upp elförsörjningen. SVAF föreslår ett antal nya paragrafer i FVV där länsstyrelserna åläggs att ta fram nulägesbeskrivningar och åtgärdsförslag för alla de samhällsintressen som är kopplade till vatten. *Verksamhetsutövaren får rätt att avvisa en åtgärd som kan antas negativt påverka en befintlig verksamhet, inte är biologiskt motiverad eller där nyttan inte står i proportion till kostnaden.* Samverkan ska ha lett till förenklingar när målet når domstol.

Förslag 3: Äldre rättigheter och äldre tillstånd ska gälla

Trots ändringen i Lag om införande av miljöbalken (MP) 5a § och civilutskottets entydiga formuleringar har såväl myndigheter som nu en del domstolar avvisat kraftverk med antingen äldre

rättigheter (privilegiebrev, urminnes hävd m m) eller äldre tillstånd (tillkomna mellan 1880 och 1919). Alla dessa juridiska konflikter syftar bara till att försvåra, fördyra och omintetgöra omprövningar. De är ett hot mot äganderätten.

1. Släpp kopplingen till kraftverkens juridiska status. Rätt till omprövning och att omfattas av NAP ska alla kraftverk ha som efter 1.1 1999 varit i drift minst ett år.
2. Detta ska gälla även kraftverk som genom förelägganden från myndigheter, domstolsbeslut m m efter 1.1 1999 tvingats till nerläggning och nu uteslutits från omprövningen och därmed NAP.
3. Som ett sämre alternativ skulle MP 5 a § kunna preciseras med dels att också äldre tillstånd från 1880 - 1919 ska omfattas och dels att äldre rättigheter och äldre tillstånd ska anses ha komplett rättskraft enligt 24 kap 1 § miljöbalken.

Förslag 4: Vattenförvaltningen måste reformeras

1. Lagg omgående ner vattenmyndigheterna, länsstyrelserna gör ändå samma arbete. Detta föreslog Vattenförvaltningsutredningen redan 2019.
2. Länsstyrelsernas roll ökas, de "balanseras om", färre vattenvårdare och fler energihandläggare m fl. Länsstyrelserna måste leva upp till sitt tvärspektoriella uppdrag.
3. Kammarkollegiets befrias från alla uppdrag som gäller vattenverksamheter, det är en historisk relik. Detta har flera utredningar föreslagit, senast Vattenförvaltningsutredningen.

Förslag 5: Den politiska styrningen av vattenförvaltningen måste öka radikalt

Hur vi använder vårt vatten är redan i dag en av de viktigaste frågor vi har att ta ställning till; klimatutmaningen och de omställningar den tvingar fram kommer att göra vatten till en ännu större utmaning. Nu ligger den till största delen i händerna på myndigheter som domineras av miljöaktivister med en egen agenda. Riksdag och regering måste därför öka den politiska styrningen av vattenförvaltningen radikalt. En rad genomarbetade förslag på hur detta kan ske finns i Vattenförvaltningsutredningen.

Ålberga 12 maj 2023

Uppsala 12 maj 2023

Gustaf Hellström
Ordförande

Thomas Sandberg
Styrelseledamot