

Till
Regeringskansliet, Klimat- och näringsdepartementet

Detta remissvar skickas endast som e-postmeddelande till kn.remissvar@regeringskansliet.se samt till kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian ”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning”

Diarienummer KN2024/01642

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) är en organisation för den småskaliga vattenkraften under 10 MW. Småskalig vattenkraft kan sägas bestå av ca 1900 kraftverk, som tillsammans producerar närmare 5 TWh/år, 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. SVAF:s medlemmars anläggningar minskar klimatutsläppen, motverkar extremflöden, är viktiga för vattenförsörjningen, skapar förutsättningar för bad, båtford, fiske och annan rekreation, vidmakthåller månghundraåriga landskapsbilder och kulturmiljöer. SVAF har sex regionala systerföreningar och företräder små kraftverksägare från norr till söder i landet.

1. Regeringens promemoria leder till utrivning av de mindre kraftverken

Promemorian redogör för att det har framkommit betydande brister i processen för omprövningen. SVAF anser att det bland annat beror på bristfällig kvalitet hos satta miljö kvalitetsnormer, icke fungerande samverkan samt för höga krav på bakgrunds information som inte finns att uppbringa. Oavsett vad man har för förväntningar på omprövningen kan konstateras att den inte är genomförbar med nuvarande processen. Med den takt som omprövningarna vunnit laga kraft hitintills kommer omprövningen ta långt mer än 100 år. Ett stort behov av reformering av reglerna kopplade till omprövningarna föreligger således.

SVAF kan konstatera att regelverket för omprövningen av vattenkraften till en övervägande del har missat att ta med människans roll. Detta gäller i synnerhet den promemoria som detta yttrande

avser. I promemorian beaktas över huvud taget inte samhällsnyttor som kultur, livsmiljö, motverkande av översvämning och torka trots att det tydligt framgår av vattendirektivet att så ska göras. Den småskaliga vattenkraften finns till en övervägande del i vattendrag som varit uppdämda i flera hundra år. Kulturlandskapet har därigenom växt upp och formats kring dessa vattendrag. Detta ser SVAF som en central utgångspunkt som aktuellt pm inte verkar ha beaktat.

Ser man sedan till själva förslagen i pm:et så bedömer SVAF, att de föreslagna ändringarna i lag och förordning otvetydigt riskerar att medföra att den småskaliga vattenkraften avvecklas. Ändringarna som föreslås i pm:et kan måhända inte avsiktligt ha skapats utifrån detta syfte men kommer att bli den faktiska konsekvensen. Orsaken till denna slutsats står att finna i att förslagen till ändringar helt verkar vara skapade utifrån den storskaliga vattenkraftens förutsättningar och att tillse att negativ påverkan inte drabbar dessa kraftverk. Detta är i sig inte fel, den storskaliga vattenkraften är oerhört viktig för landet som helhet. Men med de skrivningar som finns med i förslagen till ändringar i lag och förordning så sker ett klart och tydligt exkluderande av lejonparten av landets småskaliga vattenkraftverk.

Regeringens förslag missgynnar tydligt den småskaliga vattenkraften och medför i praktiken ett regelverk som med all säkerhet kommer att leda till att antalet utrivningar ökar. Att regeringen agerar på detta sätt kan på inget vis anses vara i enlighet med det som överenskommit i Tidöavtalet. Syftet med pausen i omprövningarna var ju, såsom det tidigare har presenterats av regeringen, att skapa bättre förutsättningar för omprövningarna överlag för alla landets kraftverk oavsett storlek. När den lösning som nu presenteras av regeringen tydligt och klart inte leder till dessa förbättringar så anser SVAF att det inte är en acceptabel lösning att gå vidare med de förslag som pm:et omfattar. Förslaget är i dess nuvarande form inte tillräckligt genomarbetat och det saknas en konsekvensanalys av vilken påverkan omprövningarna skulle få på samhället i stort. Det är lätt att förutse en rad negativa konsekvenser, som till exempel förstörda livs- och kulturmiljöer, ökad risk för översvämningar, minskade elsystemnyttor mm. Dessa konsekvenser finns inte med i pm:et vilket medför att det föreligger uppenbara brister i konsekvensanalyserna.

Regeringen bör alltså inte gå vidare med aktuellt förslag anser SVAF utan istället återremittera frågan för fortsatt arbete inom Klimat- och näringsdepartementet. För att säkerställa att ytterligare tid ges för detta arbete anser SVAF även att regeringen bör besluta om en ytterligare paus i omprövningarna och denna gång bör pausen sträcka sig till dess att det säkerställts att tillräckliga regler i lag och förordning finns på plats för att kunna genomföra omprövningarna på ett rättssäkert sätt. Under denna paus behöver stort fokus ligga på att totalt reformera svensk vattenförvaltning. En total översyn av vattenförvaltningen är i grunden en förutsättning för fungerande omprövningar för moderna miljövillkor. De små förändringar som kan göras inom ramen för nu aktuell pm är inte tillräckliga för att skapa fungerande omprövningar och det bevisas av de magra förslag pm:et innehåller.

2. Nio grundläggande punkter som måste ändras radikalt

Om det är regeringens faktiska vilja att tillse att den småskaliga vattenkraften finns kvar, så kräver det genomförande av ett stort antal genomgripande åtgärder. Dessa kan enligt SVAF sammanfattas till följande punkter:

2.1 Alla väsentliga regler måste stå i lag eller förordning, myndigheterna får inte fortsätta missbruka tolkningsutrymmet

Regelverket måste i allt väsentligt ligga i lag och förordning och där vara så utvecklat och precist att myndigheterna inte kan fortsätta tolka och tillämpa det utifrån en egen agenda som påtagligt avviker från vad riksdag och regering beslutat. Den helt dominerande orsaken till att omprövningsprocessen har havererat är just att myndigheter (inklusive vissa domstolar) och enskilda handläggare sätter sig över t ex riksdagens beslut om propositionen 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft respektive regeringsbeslutet 2020-06-25 om den nationella planen. Regeringens beslut avfärdas ogenerat som ”förvaltningsbeslut”, vilket både myndigheter och handläggare tar till intäkt för att fatta beslut i strid med vad regeringen uttalat.

2.2 Alla samhällsnyttor av vatten i vattendirektivet måste beaktas på lokal, regional och nationell nivå

Det vanligaste uttrycket i samband med omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor är, att de ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. I detta uttryck finns två stora begränsningar. Den första är begränsningen till två parametrar; vattenmiljö och vattenkraftsel. Genom att utelämna alla andra väsentliga samhällsvärden som förutsätter dammarna tror man sig uppenbarligen lättare kunna få dammarna utrivna (och därmed kraftverken nedlagda). Att vattendirektivet räknar upp ett tiotal samhällsvärden som ska beaktas bryr man sig inte om: miljön i stort som inkluderar kulturmiljön och klimatet, dricksvattenförsörjning, bevattning, rekreation, motverka torrläggning och översvämning.

Det andra är begränsningen till den nationella nivån. Det gäller vattenkraftselen, om vattenmiljön står det inget men i alla sammanhang är det den lokala vattenmiljön som gäller. Till en början är det halsbrytande att ställa en lokal parameter mot en nationell. Än värre är att utesluta både behov och produktion av alla elsystemnyttor på lokal och regional nivå. Man verkar inte ens inse att aggregerat har de lokala och regionala förhållandena en påtaglig betydelse för den nationella nivån. Se främst elområde SE4 där myndigheternas utrivningsagenda skulle förvärra produktions- och överföringsunderskotten ytterligare.

I regelverket ska därför framgå alla de samhällsnyttor av vatten som vattendirektivet tar upp och att deras betydelse ska beaktas på lokal, regional och nationell nivå.

2.3 Kraftigt modifierat vatten ska användas fullt ut

Det behövs en enklare och tydligare process för framtagande av kraftigt modifierat vatten (KMV). För att en vattenförekomst ska klassificeras som KMV föreskriver Ramvattendirektivet att vattenförekomsten ska bedömas i tre steg. I nuvarande process saknas ofta det underlag som krävs för att passera första steget för KMV (väsentligt ändrad fysisk karaktär). I nuvarande regelverk krävs att två av tre kvalitetsfaktorer är sämre än måttlig för KMV-klassning. Hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd behöver bli enklare att klassificera med tillgängligt underlag. Småskalig vattenkraft har sällan kontinuerliga mätserier på nivåer och flöden under tio år. HaV:s vägledning om KMV och ekologisk potential är ett steg i rätt riktning, men mycket återstår för att klassificeringen ska vara genomförbar på ett rättssäkert sätt. Enklare och bäst vore det om det räckte med att en kvalitetsfaktor (t.ex. konnektivitet) är otillfredsställande eller sämre för att passera första steget till KMV.

För det andra steget gäller att åtgärderna, som följer av normsättningen, bör vara ändamålsenliga, rimliga (jfr. MB 22 kap 13 §) och kostnadseffektiva (jfr. VFF 3 kap 1 § samt bilaga III till Ramvattendirektivet). Denna bedömning underlåter Vattenmyndigheterna att göra i dag. Därmed blir domstolarna tvingade att göra nödvändiga avvägningar. Detta blir väldigt resurskrävande för alla parter. Skrivningen i regelverken är helt i linje med skrivningen i Tidöavtalet. Problemet är de svenska myndigheternas agerande.

Enligt regeringens pm beaktas bara elsystemnyttor och elberedskap för det tredje steget. Det är inte i enlighet med Ramvattendirektivet. Där framgår tydligt att samhällsnyttor som kultur, rekreation och att motverka översvämning och torka ska vägas in. För småskalig vattenkraft som ofta sedan lång tid tillbaka är en integrerad del av kulturlandskapet är dessa samhällsnyttor vitala. Dessutom ska framhållas att Förnybarhetsdirektivet anger att all förnybar elproduktion har ett övergripande allmänt intresse och ska prioriteras framför miljöåtgärder, undantaget naturskyddade områden. Det behöver även slås fast i författningstext att planerbar elproduktion inte kan ersättas med icke planerbar elproduktion. En KMV-klassning betyder inte att det inte kan bli aktuellt med miljöanpassning. KMV-klassningen medför dock att värdet av miljöanpassningen ska vägas mot andra samhällsnyttor. Även om alla vattenförekomster som är kopplade till vattenkraft i Sverige klassas som KMV, skulle Sverige hamna under medelvärdet i EU. Medelvärdet för EU är 13 %, medan i Sverige 2,7 % av vattendragsförekomsterna är klassade som KMV. Detta kan tyckas märkligt då Sverige är den största vattenkraftsproducenten inom EU.

2.4 Äldre rättigheter ska gälla

Frågan om vattenverksamheter som bedrivs med stöd av s.k. äldre rättigheter, d.v.s. verksamheter som har ett tillståndslignande läge där grunden för verksamheten baseras exempelvis på urminnes hävd, har blivit en enormt svårforcerad juridisk nöt. Detta helt i onödan med tanke på att införandet av reglerna om omprövningarna för moderna miljövillkor föregicks av ett gediget arbete som ledde till lösningen i form av införandet av 5 a § lagen om införande av miljöbalken. Denna regel är specifikt utformad för att tillse att omprövning för moderna miljövillkor ska vara möjlig att genomföra även för de många vattenkraftverk i landet som bedrivs med stöd av äldre rättigheter. Klara uttalanden om att detta är den politiska viljan finns i såväl förarbetena till 2019 års lagändringar som i Civilutskottets betänkande 2017/18 CU31. Trots detta har utfallet hittills blivit det rakt motsatta på så sätt att domstolarna, länsstyrelserna och Kammarkollegiet anser att det föreligger en skillnad i rätten att reglera vattnet vid en damm och att avleda vatten för produktion av vattenkraftsel i en turbin. Endast den första formen av vattenverksamhet anses omfattas av en äldre rättighet medan den andra inte kan göra det. Därmed uppstår ett läge som många omprövningar för närvarande befinner sig i där mark- och miljödomstolarna avvisar ansökningar om omprövning för moderna miljövillkor och ofta sker detta efter yrkanden om avvísning från såväl länsstyrelsen som Kammarkollegiet. Hela tanken med omprövningarna, att genom omprövningen förse vattenkraften med moderna miljövillkor och på så sätt minska dess påverkan på miljön, går alltså om intet på grund av att det anses föreligga den skillnad som anges ovan.

Det nu aktuella läget medför tidsödande och rättsosäkra processer som uppenbarligen endast kan lösas via lagstiftning. SVAF har i denna fråga kommit med ett flertal förslag till lösningar under de senaste två åren och på liknande sätt har andra aktörer agerat. Trots detta så har inget hänt och i den aktuella pm:et finns inga förslag som gäller de äldre rättigheterna. Detta är helt enkelt för dåligt av regeringen, frågan har varit känd och påtalad i över tre års tid d.v.s. under hela den nuvarande regeringens mandatperiod. Att då inte kunna komma vidare från regeringens sida och lösa den aktuella frågan är direkt svagt och något som skyndsamt måste lösas.

SVAF har tidigare ställt sig bakom förslag på lösningar som innebär ändringar skulle göras av dels 5 a § lagen om införande av miljöbalken och dels med införande av en ny regel i 24 kap. miljöbalken. Dessa förslag ser ut i enlighet med följande.

När det gäller 5 a § lagen om införande av miljöbalken så bör den förse med en ny mening, nedan markerad med kursiverad stil:

En verksamhet som bedrivs i enlighet med en urminnes hävd, ett privilegiebrev eller en annan sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523) ska anses bedrivas med stöd av en rättighet som har tillkommit enligt motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna. *Den rätt som följer av urminnes hävd,*

privilegiebrev eller annan sådan rätt att förfoga över vatten som avses i 2 kap 41 § vattenlagen (1918:523) ska omfatta alla vattenverksamheter som bedrivs eller har bedrivits efter miljöbalkens införande.

När det gäller införandet av en ny regel i 24 kap. miljöbalken så föreslås den få en skrivning i enlighet med följande:

Möjligheten att genomföra en sådan omprövning som omfattas av 24 kap. 10 § miljöbalken gäller alla äldre rättigheter som omfattas av 5 a § i lagen om införande av miljöbalken. Domstolen ska för avgörande av möjligheten att meddela moderna miljövillkor endast beakta huruvida verksamhetsutövaren kan göra det antagligt att en äldre rättighet föreligger.

SVAF vidhåller fortsatt att de nu aktuella förslagen behöver utgöra grund för en konkret diskussion om hur problematiken kopplat till de äldre rättigheterna ska lösas. Vidare behöver detta arbete inledas per omgående med tanke på de rättsosäkerheter som nu råder.

2.5 Miljökvalitetsnormer ska ses över i samverkan

Kvaliteten på MKN är i dagsläget genomgående för låg. Framför allt saknas förankring till regionala och lokala förhållanden i vattendraget, samt avvägning mellan olika samhällsnyttor. Bedömning av den betydande negativa påverkan på en verksamhet ska beakta och avväga nyttor och värden på lokal, regional och nationell nivå. Bedömningen ska enligt vattendirektivet börja på den lokala nivån. Regeringen behöver, i den nya förordningsparagrafen om KMV-kriterier, följa upp vad som skrivs i Vattenverksamhetsförordningen 27 §, HVMFS 2019:24 8 d § och regeringens NAP- beslut från 2020-06-25. Vid normsättning behöver även ofta olika miljönyttor vägas mot varandra. Erfarenheten från påbörjade omprövningar är att Vattenmyndigheterna är högst ovilliga att diskutera MKN under samverkan. För att komma fram till en rättssäker normsättning krävs att Vattenmyndigheterna i större utsträckning lägger fram konkreta underlag som styrker deras bedömning. SVAF har tidigare framfört att det ska finnas en nationell nämnd som hanterar de fall där man under samverkan inte kan enas om vilken MKN som ska gälla för en vattenförekomst. För att få till en fungerande omprövningsprocess föreslår SVAF att processen för framtagande av MKN görs om i grunden. Genom att redan från början involvera aktörer som till exempel verksamhetsutövare, vattenkraftsbransch, naturskyddsföreningar, vattenråd, LRF, hembygdsförbund och byalag säkerhetsställs att alla aspekter beaktas. Därmed finns förutsättning för att erhålla en bred förankring av framtagna MKN.

2.6 Natura 2000 ska inte påverka normsättningen

Sverige behöver slå fast i författningstext att verksamhet som var i drift i sin nuvarande omfattning när Natura 2000 området bildades inte ska få hårdare krav vid denna omprövning. SVAF ser även ett problem att bevarandeplaner för Natura 2000 tas fram och fastställs av länsstyrelserna utan att berörda verksamhetsutövare kan ifrågasätta de behov av åtgärder som tas upp i bevarandeplanerna. Åtgärderna är ofta allmänt skrivna, men de kan få stor påverkan på omprövningen av vattenkraften. Åtgärd kan till exempel framställas som att naturliga flöden ska eftersträvas. Sociala och ekonomiska aspekter beaktas inte. Detta kan vid omprövning resultera i att kraftverksdammar måste rivas ut eller att korttidsreglering blir förbjuden. Under samverkan behöver dessa frågor diskuteras för att komma fram till en väl avvägd kravställning för det specifika vattendraget. Detta kräver naturligtvis att bevarandeplanen finns framtagen när samverkan genomförs. Det har inte alltid varit fallet vilket har visat sig vara ett stort problem i omprövningarna.

2.7 HARO-värden också för varje mindre vattendrag

Det är orimligt att alla mindre HARO-områden slagits samman till ett värde för produktionsförlust. Sammanslagningen gör det omöjligt att förutse vilken produktionsförlust det blir sammantaget, innan hela omprövningen är genomförd. Ett tak i form av en procentsats av MQ för produktionsförluster behövs i enskilda delavrinningsområden tillhörande gruppen övriga avrinningsområden. Med hänsyn till EU:s Förnybarhetsdirektiv ska produktionsförlust komma i fråga endast undantagsvis. De 1,5 TWh ska därför ses som ett takvärde.

Vidare är det rättsosäkert att lyfta upp HARO-värdena i förordning när faktaunderlaget till bestämningen av de mycket precist angivna värdena inte gjorts tillgängligt. Havs- och Vattenmyndigheten har efter begäran nekat tillgång till de data som ligger till grund för HARO-värdena. Vår demokrati bygger på öppenhet och transparens.

2.8 Även mindre kraftverk bidrar med reglerförmåga

Klassningen för relativ reglerförmåga är gjord på historiska uppgifter. I takt med de alltmer volatila elpriserna har många – även mindre – vattenkraftverk numera en produktion som mer aktivt anpassas till spotpriserna på elmarknaden. Det syns inte i de historiska uppgifterna som ligger till grund för klassningen. Klassningen behöver därför utgå från den nuvarande och framtida mer flexibla vattenkraften. Och liksom HARO-värdena är det centralt att underlaget till beräkningarna blir föremål för granskning. I fallet med HARO-värden hamnar exempelvis missade kraftverk automatiskt i klass 3. Klass 3-kraftverken måste behandlas som ett kollektiv med den effekt och

produktion som nämnts ovan. Att jämföra varje litet verk med landets totala behov är orimligt. HARO-värdena kan inte ingå i förordningen.

2.9 Samverkan måste fås att fungera

En fungerade samverkan är en förutsättning för att omprövningen ska gå att genomföra inom fastställda ramar (tid, ekonomi och resurser). En förutsättning för samverkan är att miljö kvalitetsnormerna avspeglar de lokala förhållanden som råder vid vattenförekomsten och de relevanta och kostnadseffektiva förbättringsåtgärder som framkommit under samverkansprocessen. Värdet av faunapassager behöver vägas mot andra miljövärden och andra samhällsnyttor. Genom att komma fram till väl avvägda och rimliga krav på miljöåtgärder under samverkan, underlättas den efterföljande juridiska processen. Detta ökar möjligheten att Vattenkraftens miljöfonds medel används till miljöåtgärder i stället för, som idag, primärt användas till omfattande och tidskrävande domstolsprocesser.

Det nu aktuella läget medför tidsödande och rättsosäkra processer som uppenbarligen endast kan lösas via lagstiftning. SVAF har i denna fråga kommit med ett flertal förslag till lösningar under de senaste två åren och på liknande sätt har andra aktörer agerat. Trots detta så har inget hänt.

2.10 Sammanfattning av de grundläggande förändringar som krävs

De nu aktuella punkterna är identifierade av SVAF utifrån den praktiska erfarenhet som har skapats bland föreningens medlemmar i de pågående omprövningarna. SVAF är den enda organisation som har medlemmar som har genomgått samverkan och omprövning i domstol vilket gör att SVAF har en unik inblick i vilka problem som faktiskt finns i omprövningsprocesserna. Identifieringen som har gjorts av de problem som finns i omprövningarna är således gjord utifrån den småskaliga vattenkraftens specifika behov vilket gör att de nu aktuella punkterna har en direkt koppling till möjligheten att behålla den småskaliga vattenkraften.

SVAF:s sammantagna bedömning av förslaget till ändringar av reglerna kopplade till omprövningarna för moderna miljövillkor som presenteras i aktuell pm, är således att merparten av förslaget är för den småskaliga vattenkraften mycket problematiskt och riskerar att leda till att många kraftverksägare tvingas riva ut sina anläggningar. Av de 28 ansökningar om moderna miljövillkor som vunnit laga kraft har 18 landat i utrivning. Det finns delar av förslaget som är bra, det ska framhållas. Men överlag medför förslagen till ändringar att den storskaliga vattenkraften gynnas på direkt bekostnad av den småskaliga. Detta kommer ofrånkomligen att leda till att långt fler kraftverksägare, än vad som redan är fallet idag, ser sig tvingade att riva ut sina

anläggningar. Det är alltså överlag frågan om en pm som SVAF inte kan tillstyrka annat än i vissa mindre delar.

Detaljerade synpunkter, kopplade till respektive förslagen förändring, framgår nedan i detta yttrande. Inledningsvis ges dock en bakgrund till SVAF:s inställning om pm:et för att ytterligare klargöra de bakomliggande orsakerna till föreningens yttrande, men även ge kontext till de detaljerade synpunkterna.

3. Vattenförvaltningen är det underliggande problemet

Omprövningarna för moderna miljövillkor förlöper inte på det sätt som från politiskt håll var avsett. Beslutet om paus i omprövningarna har fattats vid flera tillfällen under de senaste två åren, men även innan det första beslutet, december 2022, framkom klara indikationer på att omprövningarna inte dittills hade kunnat genomföras på avsett sätt. Skälen är flera, såsom att samverkan inte fungerar på avsett sätt, hanteringen av anläggningar med äldre rättigheter har visat sig klart mera komplex och omfattande än någon trott, samt att domstolarnas hantering av ansökningarna av omprövningar har tagit klart mera tid än vad många på förhand kunde gissa.

Sedan det första beslutet om paus i omprövningarna fattades har det framförts olika förslag kring vad som bör göras åt omprövningarna, vilka regler som bör införas och/eller ändras för att kunna genomföra omprövningarna utifrån den grundläggande föresatsen som enligt SVAF innebär följande. En omprövning ska medföra ett modernt miljötillstånd som baseras på en avvägning mellan å ena sidan tillgången till vattenkraftsel och effekt och å andra sidan behovet av miljöfrämjande åtgärder i de svenska vattendragen. Den nu aktuella utgångspunkten är omprövningarnas själva essens och något som SVAF helt och fullt ställer sig bakom.

Men omprövningarna förlöper ju inte på avsett sätt och det stora problemet är att den aktuella avvägningen inte görs i samverkan. Det sker ingen viktning på avsett sätt utan istället handlar samverkan idag enbart om att länsstyrelserna driver tesen att en omprövning medför att miljövärdande intressen, och till viss del kulturmiljöintressen, alltid har överhanden framför tillgången till vattenkraftsel och effekt. Det har från det att omprövningarna inleddes och fram till idag varit ett grundläggande problem att den avvägning som avses inte görs i praktiken. Och som SVAF återkommer till nedan bedömer föreningen att inte heller de nu aviserade ändringarna i lag och förordning kommer att ändra något i sak för merparten av landets kraftverksägare i allmänhet.

Varför ändras inte förutsättningarna för omprövningarna trots en politisk vilja till förbättringar? Såsom SVAF ser det finns det flera problem med valet av formuleringar i de förslag till ändringar som omfattas av regeringens pm och dessa återkommer SVAF till nedan. Förutom dessa problem

måste dock SVAF åter peka på att det största problemet för omprövningarna inte är vad som nu föreslås i pm:et eller ens reglerna om omprövning för moderna miljövillkor i sig. Det är istället den svenska vattenförvaltningen, Vattenmyndigheternas klassificering av de svenska vattendragen, och överlag hur Sverige har valt att införliva Ramvattendirektivet i svensk rätt under de 20 år som gått sedan Vattenförvaltningsförordningen infördes i Sverige. Hela systemet med omprövningar för moderna miljövillkor förutsätter till stor del att normer har satts för de vattendrag som påverkas av vattenkraften på ett korrekt sätt och som återspeglar de faktiska förutsättningarna i aktuell vattenförekomst. Så är dock inte fallet utan dagens normsättning sker i form av rena skrivbordsprodukter som tas fram utan att man vid beslutet tar någon egentlig hänsyn till verkligheten. Vidare sker inte den form av avvägning mellan samhällsnyttor som är en av de mest centrala grundpremisserna i Ramvattendirektivet. Slutligen så nyttjas inom vattenförvaltningen inte heller de undantag, KMV och MSK, som Ramvattendirektivet ger möjlighet till.

Det verkar som att man från lagstiftarens håll har trott, och fortsatt verkar tro, att det på något sätt går att göra avvägningar mot den påverkan som kommer att ske för ett kraftverk vid en omprövning, så att inte kraftverkets fortsatta verksamhet hotas. Så som den svenska vattenförvaltningen är uppbyggd idag innebär den att Vattenmyndigheterna, via Vattendelegationerna, fattar beslut om normsättningen i alla svenska vattendrag. Detta beslut går inte att överklaga utan fattas helt och hållet av myndigheten utifrån en bedömning som baseras på de föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram. De sistnämnda föreskrifterna är skapade utifrån en rad antaganden som inte är korrekta, som att Ramvattendirektivet skulle hindra att vi i Sverige väger in och fullt ut beaktar det faktiska utseendet och historiken i de svenska vattendragen när normsättningen görs. Vattendrag som idag klassas som naturliga är egentligen i de allra flesta fall själva definitionen av onaturliga på så sätt att de har ett utseende idag som beror på hundratals år av mänskliga åtgärder såsom dämning, rensning, rätning m.m. Kort sagt, dagens normsättning skapar en bild av de svenska vattendragen, som inte stämmer överens med verkligheten.

Normsättningen ger en utgångspunkt som alltså inte är korrekt och ger en form av grund för varför länsstyrelsen agerar som man gör i omprövningarna. Och det är väl värt att notera i denna del, länsstyrelsens agerande när man enbart tar sin utgångspunkt i normen, är inte fel. Följer man Vattenförvaltningsförordningen och normsättningen slaviskt är det inte fel att säga att normen sätter hela utgångspunkten för vad en omprövning ska kunna göra. Ytterligare stöd för detta synsätt finns även i 5 kap. 4 § miljöbalken som ju anger att tillståndsmyndigheten inte får meddela tillstånd som riskerar att äventyra uppnåendet av satt status. Lagstiftning och förordningar talar alltså i grunden entydigt mot ett och samma håll; normer för de svenska vattendragen ska sättas utifrån premisen att alla ska anses som naturliga och därmed gäller god ekologisk status som mål. Det finns undantag till denna huvudregel men de är i sammanhanget ytterst få och endast tillämpliga

då det är frågan om mycket stora vattenkraftverk eller anläggningar av mycket stor samhällelig betydelse på ett nationellt plan.

De nu angivna problemen har alltså byggts in i den svenska vattenförvaltningen och skapar enorma problem inte bara för omprövningarna för moderna miljövillkor utan för gruvindustrin, basindustrin, kommunala reningsverk m.m. För omprövningarna för moderna miljövillkor medför läget att det för merparten av landets kraftverk föreligger en normsättning som på alla sätt och vis motverkar alla andra åtgärder än en utrivning. Ska kraftverket behållas så måste mycket omfattande åtgärder genomföras som ligger på gränsen till vad som är görligt och samtidigt behålla någon form av lönsamhet i kraftverket. Inget av de förslag till ändringar som nu omfattas av regeringens pm adresserar dessa problem överhuvudtaget vilket gör att grundproblemet med omprövningarna finns kvar. Utan radikala ändringar av svensk vattenförvaltning, likt de som föreslogs i den nu snart fem år gamla utredningen ”En utvecklad vattenförvaltning” (SOU 2019:66), så kommer omprövningarna att leda till omfattande utrivningar av vattenkraftverk och dammar i Sverige. Och detta kommer primärt att ske inom den småskaliga vattenkraften. Det är i och med de förslag som nu lämnats av regeringen synnerligen klart, att det är den småskaliga vattenkraften som kommer att få ta smällen som den svenska vattenförvaltningen och omprövningarna medför.

4. Föreslagna ändringar i miljöbalken

4.1 Ändring av 5 kap. 6 § miljöbalken

Den ändring som föreslås av aktuell paragraf är, enligt SVAF:s bedömning, att se som en form klargörande som innebär att den sedan tidigare angivna möjligheten för regeringen att föreskriva undantag från regeln i 5 kap. 4 § miljöbalken preciseras ytterligare. Det klargörs genom den nya skrivningen att möjligheten föreligger även vid omprövningar. Det benämns i kommentaren till lagrummet som att det är frågan om en utvidgning som är erforderlig för omprövningarna.

SVAF har ingen egentlig synpunkt på denna justering av 5 kap. 6 §, den är som sagt enligt SVAF:s bedömning mera av ett klargörande eller en nödvändig justering med anledning av övriga regeländringar som föreslås.

4.2 Ändring av 21 kap. 7 § miljöbalken

Inte heller denna ändring föranleder någon egentlig kommentar från SVAF:s sida, det är frågan om en ren följdändring med anledning av de ändringar som föreslås i och med införandet av 24 kap. 10 a-b §§.

4.3 Införandet av de nya reglerna i 24 kap. 10 a-b § miljöbalken

De ändringar som föreslås i de två nya paragraferna innehåller regeringens förslag på hur man i omprövningarna ska hantera förekomsten av Natura 2000-områden. Detta har varit en av de stora frågorna som lagstiftaren hittills inte har adresserat i omprövningarna så att regeringen överhuvudtaget har uppmärksammat frågan inom ramen för nu aktuell pm är i sig inte fel. SVAF och dess medlemmar har ända sedan omprövningarna inletts kunna konstatera att bristen på klargöranden kring hur det är tänkt att omprövningarna ska förhålla sig till de förhållandevis vanligt förekommande Natura 2000-områdena i de svenska vattendragen är ett stort problem. Nu saknas helt vägledning i frågan vilket leder till stor osäkerhet för de verksamhetsutövare som har anläggningar som berörs av Natura 2000-områden.

Det kan dock konstateras att det förslag till lösning som framgår av de föreslagna två nya paragraferna i miljöbalken, uppenbart helt misslyckas med att såväl hantera som adressera de problem som är förknippade med Natura 2000 och omprövningarna. Om man analyserar de föreslagna reglerna enbart ur den småskaliga vattenkraftens perspektiv att det är än värre och att den nu aktuella regeln mycket väl kan komma att bli ett hinder för den småskaliga vattenkraftens fortsatta bestånd i en sådan omfattning att många kraftverksägare kommer att se sig tvingade till utrivning.

Skälen till de nu, kan tyckas, mycket drastiska slutsatserna är flera och behandlas nedan först ur ett mera övergripande perspektiv men sedan även utifrån den småskaliga vattenkraftens förutsättningar. Initialt ska dock klargöras att det får anses tydligt att det arbete som föregått framtagandet av de nu aktuella förslagen synes ha utgått från en bild av de grundläggande förutsättningarna i omprövningarna som helt enkelt inte är korrekt. Med detta avses följande förutsättningar som framträder i pm:et och dess olika delar.

4.3.1 Grundläggande felaktigheter i pm:et

De regler som hanterar Natura 2000, kravet på tillstånd och områdenas status, återfinns i 7 kap. 27-29 b §§ vilka infördes i svensk rätt den 1 juli 2001 (SFS 2001:437). Justeringar av delar av reglerna har därefter gjorts men i grund och botten är det samma regler som föreligger idag som infördes 1 juli 2001. De nu aktuella reglerna föregicks av kritik från EU-kommissionen om hur Sverige hanterat frågan om Natura 2000 och detta samt tanken bakom de nya reglerna klargörs i prop. 2000/01:111 som även citeras i nu aktuell pm. Det som dock helt verkar ha glömts bort i pm:et och som borde vara en utgångspunkt när frågan om att hantera Natura 2000 ska övervägas är de utgångspunkter som lagstiftaren hade vid införandet av reglerna som trädde i kraft den 1 juli 2001. Det är uppenbart att lagstiftaren vid införandet av Natura 2000-reglerna på ett synnerligen tydligt sätt utgått från att alla verksamheter som pågick vid införandet av reglerna inte skulle träffas

av kravet på Natura 2000-tillstånd. På annat sätt går det inte att tolka skrivningarna på sid. 50 i aktuell proposition:

”Det är viktigt att det arbete som redan har utförts för att få fram ett fungerande Natura 2000-nätverk kan fortsätta i ett bra samarbete mellan myndigheter och berörda markägare. Detta intresse kan tillgodoses utan att direktivets krav åsidosätts. En övergångsbestämmelse bör utgå från att pågående verksamheter normalt redan har bedömts i enlighet med direktivets krav, eller att en sådan bedömning pågår. För verksamheter som påbörjats innan lagändringarna trätt i kraft bör därför inte krävas att tillstånd söks enligt 7 kap. 28 a §”.

Den nu aktuella skrivningen ska även läsas ihop med konsekvensanalysen i samma proposition (sid. 62-63), som också ger uttryck för att det inte avsetts att negativt påverka pågående verksamheter till fortsatt verksamhet.

De nu aktuella delarna av propositionen som ledde till införandet av reglerna i miljöbalken och som styr frågan om Natura 2000 går endast att tolka som att det aldrig var lagstiftarens avsikt att negativt påverka möjligheten för verksamheter som pågick innan den 1 juli 2001 att fortsätta sin verksamhet. Lagstiftaren har helt utgått från att reglerna får sin praktiska tillämpning enbart då nya verksamheter ska påbörjas eller förändras, på annat sätt går inte propositionen att tolka. Lagstiftaren synes vidare ha utgått från att om negativ påverkan på pågående verksamheter mot förmodan skulle uppstå så finns möjlighet att kräva ersättning från staten. Den nu aktuella pm:et synes dock helt ha bortsett från Natura 2000-reglernas grundläggande förutsättningar vilka måste ingå innan det ens går att överväga regler för hur Natura 2000 ska hanteras i omprövningarna för moderna miljövillkor. När så inte är fallet föreligger en allvarlig brist, som gör att den lösning som nu presenteras i aktuell pm är svår att förhålla sig till då den så uppenbart utgår från felaktiga premisser.

När det gäller Natura 2000 så måste även framhållas det faktum att de bevarandeplaner som finns för respektive Natura 2000-område inte går att överklaga. Detta då dessa rent juridiskt ses som förvaltningsbeslut som inte påverkar någon enskild förrän i ett senare läge, d.v.s. vid en tillståndsansökan. Den nu aktuella lösningen innebär att för den enskilde kraftverksägaren går det inte att överklaga en uppdaterad bevarandeplan även om denna uppdatering på ett uppenbart sätt påverkar kraftverkets kommande omprövning. Det finns flera praktiska exempel på dessa situationer från de pågående omprövningarna där länsstyrelserna har ändrat bevarandeplanerna på ett sådant sätt att den nya versionen medför att en fortsatt produktion av vattenkraftsel står i direkt kollision med bevarandemålen. När det sedan är dags för samverkan så används de nya bevarandeplanerna i många fall som ett argument för att det inte ens räcker med god ekologisk status utan ska kraftverket behållas så måste en lösning skapas som medför att hög ekologisk status

uppnås i vattenförekomsten. Att det i praktiken inte är möjligt att bedriva produktion av vattenkraftsel och samtidigt uppnå hög ekologisk status saknar enligt länsstyrelserna betydelse.

Utöver de bakomliggande förutsättningarna i Natura 2000-reglerna och att dessa inte verkar ha beaktats vid konstruktionen av förslaget i pm:et så synes inte pm:et heller ha beaktat omprövningens faktiska grundpremissar och vad som skiljer dessa från andra typer av prövningar i miljöbalken. Med detta avses att pm:et verkar utgå från att omprövningarna medför samma typ av prövning som tillståndsmyndigheten ska göra i andra typer av prövningar enligt miljöbalken, d.v.s. sedvanlig tillståndsprövning. SVAF menar dock att hela grundpremisen för omprövningarna för moderna miljövillkor har varit tydligt från första början från lagstiftarens sida och det är att omprövningen inte är att jämföra med en tillståndsprövning enligt miljöbalken utan att det är just en omprövning som handlar om att förse verksamheter som redan har tillstånd med nya villkor. Detta är hela grundpremisen för omprövningarna och det kommer till uttryck i aktuell proposition (prop. 2017/18:243, sid. 114) där det anges att omprövning istället för nyprövning valdes som lösning för att kunna tillse att den svenska vattenkraften erhåller moderna miljövillkor. Valet att genomföra miljöanpassningen av svensk vattenkraft medför således, att lagstiftaren har utgått från att alla sedan tidigare meddelade tillstånd fortsatt ska gälla, de ska bara föras med nya villkor och det är det som omprövningarna syftar till.

Detta medför att en omprövning för moderna miljövillkor inte är detsamma som den form av prövning som Natura 2000-reglerna utformades för att vara tillämpliga på. Detta är således ytterligare en omständighet av stor betydelse som aktuell pm inte har ens berört vilket gör att det enligt SVAF går att säga att pm:et inte på ett korrekt sätt har analyserat och bedömt de grundläggande förutsättningarna när frågan om Natura 2000 och omprövningarna ska hanteras.

4.3.2 Konsekvenserna av införandet av reglerna för vattenkraften i allmänhet

När man ser till den mera allmänna bilden kring hur ett införande av de i pm:et föreslagna paragraferna om Natura 2000 skulle påverka ett mål som gäller omprövning för moderna miljövillkor så kan till att börja med konstateras att regeringen gravt verkar ha underskattat hur många mål som faktiskt kommer att påverkas av de nya reglerna. Det som anges på sid. 43 i pm:et tyder på att regeringen utgår från att de fall där aktuella regler aktualiseras är förhållandevis få:

”Intressekonflikter kan främst uppkomma när det är fråga om åtgärder som påverkar reglerförmågan vid storskaliga kraftverk, till exempel Gullspångsälven och Nedre Dalälven. I den nationella planen, avsnitt 2.3, anges att det finns 27 Natura 2000-områden med akvatiska miljöer som idag innehåller vattenkraftverk. Totalt rör det sig om 40 kraftverk som är belägna inom dessa områden. Vidare finns det ett antal kraftverk som är belägna utanför Natura 2000-områden men som påverkar miljön inom sådana områden. I de flesta fall bedöms natur- och energiintressena

kunna hanteras i omprövningen utan att det blir aktuellt att tillämpa något undantag från de krav som följer av art- och habitatdirektivet. Den föreslagna undantagsbestämmelsen bedöms därför endast aktualiseras ett begränsat antal fall”.

De slutsatser som anges i aktuell skrivning är enligt SVAF:s bedömning inte korrekta då den inte tar hänsyn till det faktum att landets länsstyrelser i många fall anser att påverkan på ett Natura 2000 område är klart mera omfattande än vad aktuell skrivning ger uttryck för. Det är korrekt att det idag ligger ca 40 kraftverk inom registrerade Natura 2000-områden men ska man även räkna in de kraftverk och dammar som av länsstyrelserna bedöms påverka Natura 2000-områden och dessas bevarandeplaner så är det frågan om långt flera än de nämnda 40 kraftverken. Det uttrycks ofta från länsstyrelsernas sida att tappningar av vatten högre upp i ett vattensystem måste ske på ett sådant sätt att vattenföringen i Natura 2000-området gynnas. Så kort sagt, påverkan av Natur 2000 på de pågående och kommande omprövningarna är långt mycket större än de 40 kraftverken som finns inom de geografiskt avgränsade områdena.

Med tanke på vad som nu anförts så är det kanske inte så konstigt att den lösning som föreslås av regeringen, i form av 24 kap. 10 a §, är en lösning som på ett mycket komplext sätt försöker att adressera frågan om Natura 2000 och omprövningar. Som nämnts ovan så medför den aktuella lösningen dock ingen egentlig förbättring, förenkling eller ens en enligt SVAF fungerande juridisk lösning. Tanken med aktuell lösning från lagstiftaren är ju att skapa en lösning som innebär att tillståndsmyndigheten, d.v.s. domstolen, ska kunna meddela villkor som medför ett avsteg från den för aktuellt Natura 2000-område beslutade bevarandeplanen. Vägen fram till att en domstol ska kunna meddela dessa villkor är dock lång, krånglig och rent allmänt mycket komplex. Vidare så gäller att de villkor som uppställs i förslaget till regel i miljöbalken som enbart kan komma att vara tillämplig vid ett fåtal fall och då enbart vid storskaliga vattenkraftverk. Att så är fallet beror på de villkor som är uppställda i förslaget till regel där de tre punkter som anges i paragrafens tredje stycke inte är alternativa utan alla måste uppfyllas. Detta i och med att det står ”och” mellan punkten 2 och 3 istället för ”eller” vilket istället borde vara det enda rimliga. SVAF:s uppfattning är att det krävs ett klagörande i frågan och att det självklart måste vara så att det ska stå ”eller” istället för ”och”.

Ser man sedan till var och en av de tre punkterna är de till sina skrivningar mycket oklara vad som faktiskt menas och vilka typer av förutsättningar som kan sägas medföra möjlighet att använda regeln. Till exempel så anges ju i punkten 1 att ett krav är att det krävs att det saknas alternativa lösningar. Att säga att det saknas alternativa lösningar blir, som SVAF ser det, närmast en filosofisk fråga, det går alltid att hitta alternativa lösningar men det svarar egentligen inte på den aktuella frågan som borde ställas. Vilket är vad som är en rimlig nivå för villkorssättningen vid en omprövning då Natura 2000 föreligger. På samma sätt är det även med punkt 2 som ju anger att det ska vara frågan om ett väsentligt allmänintresse. Detta indikerar att det handlar om storskaliga

vattenkraftverk men i grunden skulle man också kunna säga, att själva omprövningarna i sig ju är själva definitionen av ett väsentligt allmänintresse. Avvägningen mellan tillgången på vattenkraftsel och miljöhänsyn är ett mycket stort samhällsintresse, så att få någon egentlig ledning av aktuell punkt är svårt. Slutligen kan även anmärkas att punkten 3 verkar indikera att kompensatoriska åtgärder ska vidtas. Hur detta ska kunna gå att hantera och ens överväga för en domstol är extremt svårt att se och pm:et ger i denna del ingen som helst ledning.

Överlag menar SVAF att förslaget till lösning för Natura 2000 är på ett uppseendeväckande sätt en direkt ofärdig lösning som inte på ett korrekt och rättssäkert sätt adresserar frågan. Om nu aktuell regel införs så kommer den att medföra att omprövningarna tyngs av mycket stora juridiska problem som ytterligare kommer att öka kostnaderna för genomförandet av omprövningarna. Vidare kommer med en mycket hög sannolikhet aktuell regel vara så pass svår att tillämpa att den i praktiken kommer att, för merparten av landets kraftverksägare, sakna faktisk betydelse. Det är alltså frågan om en direkt ofärdig lösning, som regeringen måste se över klart mycket mera noggrant och söka en bättre lösning för att kunna hantera Natura 2000 och omprövningarna för moderna miljövillkor.

Skulle regeringen trots allt gå vidare med lagförslaget så anser SVAF att det är frågan om en lösning som står i strid med de uttalanden som gjordes i samband med införandet av reglerna i miljöbalken om Natura 2000 och vid inrättandet av landets Natura 2000-områden. Staten har helt enkelt, genom sitt agerande, vilselett landets alla kraftverksägare om konsekvenserna av inrättandet av Natura 2000-områdena om de nu föreslagna ändringarna införs. Detta vilseledande får enorma konsekvenser för enskilda privatpersoner vilket enbart kan läkas genom att staten åtar sig att stå för samtliga kostnader som drabbar den enskilde. Så kort sagt, införs de aktuella reglerna så förutsätter SVAF att regeringen snarast återkommer med ett förslag på hur man avser kompensera alla landets kraftverksägare som negativt påverkas av Natura 2000 områden i omprövningarna.

5. Föreslagna ändringar i vattenförvaltningsförordningen

5.1 Införandet av den nya regeln i 4 kap. 3 a §

En av de mest avgörande frågorna för omprövningarna för moderna miljövillkor och möjligheterna att genomföra dessa omprövningar utan att för mycket kraftproduktion, effekt, reglerförmåga och andra elsystemnyttor försvinner vid miljöanpassningen är utpekandet av kraftigt modifierade vatten (KMV). Ett utpekande av en vattenförekomst till KMV istället för naturligt vatten (NV) medför inte på något sätt att en miljöanpassning inte kommer att göras. För vattenförekomster som är utpekade som KMV gäller fortsatt stora krav på åtgärder men den förändring som i praktiken sker, att kravnivån sätts till god ekologisk potential (GEP) istället för god ekologisk status (GES), skulle generellt medföra att det är görligt att genomföra miljöanpassningar vid merparten av landets kraftverk och dammar. I korta ordalag gäller att GEP går att hantera med en fortsatt produktion vid merparten av landets kraftverk medan GES kommer att leda till att många kraftverksägare kommer att tvingas till utrivning. Detta eftersom kravnivån vid GES kommer att bli så pass hög att det på många platser antingen kommer att bli oerhört dyrt att genomföra miljöanpassning eller att det överhuvudtaget inte är görligt att göra en miljöanpassning och ha kvar produktion i kraftverket. Så pass allvarig är frågan om KMV, det är en ödesfråga för vattenkraften på alla sätt och vis och därför är det oerhört viktigt att alla de vattenförekomster där kraftproduktion nu pågår erhåller klassning som KMV.

Vikten av KMV för vattenkraften blir än större om man väger in det faktum att indelningen i vattenförekomster i Sverige är gjord på ett sådant sätt att de svenska vattendragen är uppdelade i flera vattenförekomster. Det är alltså inte så att ett vattendrag ses som en vattenförekomst utan det normala är att detta vattendrag är uppdelat i ett flertal vattenförekomster. Beroende på längd på vattendraget så kan det alltså handla om många vattenförekomster som ryms inom samma prövningsgrupp. I praktiken medför den nu aktuella ordningen att merparten av landets kraftverk ligger i en egen vattenförekomst. D.v.s. när utpekandet av KMV görs sker detta för en väldigt liten del av ett vattendrag som normalt sett bara innehåller ett eller möjligen få kraftverk. Den övergripande bedömningen av hur ett vattendrag som helhet ser ut och avvägningen mot alla de kraftverk som finns i vattendrag görs således inte i den svenska vattenförvaltningen. Denna fråga faller helt utanför dagens klassning vilket gör att utpekandet av KMV utgår från en väldigt inzoomad bild av ett vattendrag vilket omöjliggör att beakta en prövningsgrupp som en enhet. Systemet, som finns idag, är helt enkelt inte skapat för den typ av översiktliga överväganden som ligger till grund för den nationella planen.

Såsom nuvarande regel i Vattenförvaltningsförordningen är uppbyggd, d.v.s. 4 kap. 3 §, så gäller att en första förutsättning för att en vattenförekomst ska utpekas som kraftigt modifierad, så krävs att vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt (VÄFK). Bedömningen

av om det föreligger VÄFK är således viktig och central för frågan om KMV. Den har vidare påtalats, som en av de viktigaste frågorna för regeringen att hantera under pausen vid ett flertal tillfällen under de senaste åren. I det nu aktuella förslaget till förordningsändringar så föreslås att en ny regel införs som adresserar frågan om VÄFK. Skrivningens syfte är, av vad som framgår av pm:ets sid. 25, att säkerställa att alla vattenförekomster som är väsentligt fysiskt ändrade till följd av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel genomgår de bedömningar som behövs för att avgöra om de kan förklaras som kraftigt modifierade före det att tillstånden till verksamheterna omprövas för bestämmande av moderna miljövillkor. Detta syfte har sedan kommit till uttryck i det aktuella förslaget.

SVAF anser att det nu aktuella förslaget har en grundläggande brist, som måste adresseras, och det är att skrivningen innehåller en begränsning som på ett tydligt sätt kommer att medföra att möjligheten att se vattenförekomster där småskalig vattenkraft förekommer kraftigt minskar. Det som avses med detta är att förslaget innehåller en skrivning som medför införande av ett nytt juridiskt begrepp – ”en ytvattenförekomst vars fysiska karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt till följd av att vatten lagras för att användas för kraftproduktion”. Det nu understruken är det centrala i skrivningen, det som ger den juridiska effekten att vattenförekomsten ses som väsentligt ändrad fysisk karaktär. SVAF ser stora problem med det faktum att vad som avses med lagring för kraftproduktion i grunden inte förklaras i pm:et utan ser en stor risk att denna skrivning kommer att tolkas som att den bara avser vattenförekomster där det finns regleringsdammar som lagrar vatten för användande vid kraftproduktion. Så ser inte förutsättningarna ut för merparten av landets småskaliga vattenkraftverk, de har i många fall små dammar där liten lagringsförmåga finns och i vissa fall är det rena strömkraftverk. Skrivningen som nu föreligger är således gjord på ett sätt som riskerar att kraftigt missgynna den småskaliga vattenkraften.

Utöver frågan om lagring av vatten för kraftproduktion så kan SVAF konstatera att förslaget i Regeringens pm måste tolkas som att regeringen anser att bristande konnektivitet kan vara en av två kvalitetsfaktorer som ska leda till bedömningen att VÄFK föreligger. Detta anser SVAF vara bra men inte tillräckligt för att på ett korrekt sätt adressera frågan. Hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd behöver bli enklare att klassificera med tillgängligt underlag för att dessa parametrerar över huvud taget ska kunna användas för bedömning av VÄFK anser SVAF. HaV:s rapport 2022:1 ”*Statusklassificering av hydrologisk regim*” ska vägleda hur beräkningar ska göras av specifik flödeseffekt, volymavvikelse och flödets förändringstakt i vattendrag. SMHI har dock svårt att modellera fram hur det naturliga flödet utan regleringar skulle ha sett ut dygnsvis de senaste 10 - 12 åren. Verksamhetsutövare för småskalig vattenkraft har sällan kontinuerliga mätserier på nivåer och flöden under 10 år. Det är därför näst intill omöjligt att klassa parametrarna för hydrologisk regim med någon övertygande säkerhet. Märkligt nog menar HaV att konnektivitet inte räknas som kvalitetsfaktor för bedömning av VÄFK, men för specifik

flödeseffekt ska en damms höjd- och längdpåverkan vara data för att beräkna nuvarande reglerings relativa avvikelse från ett naturligt referensförhållande.

Enklast och bäst vore såsom SVAF ser det om det räcker med att en kvalitetsfaktor (t.ex. konnektivitet) är god/måttlig eller sämre för att passera första steget till KMV. Konnektiviteten är den enda parametern som generellt är klassad i VISS. En damm är fysiskt befintlig och medför att vattenförekomstens konnektivitet är otillfredsställande eller dålig. Expertbedömningen ger då att fiskstatusen och ekologisk status är måttlig. Trots detta konstaterande räknas inte konnektivitet som en hydromorfologisk kvalitetsfaktor i bedömningen av VÄFK. Däremot blir en damm högst påtaglig när förbättringsåtgärder ska villkoras. Bristande konnektivitet kräver enligt länsstyrelserna att fiskvandringvägar ska skapas för alla förekommande arter. I verkligheten blir valet för en verksamhetsutövare att trots att en befintlig damm faktiskt medför sämre än måttlig status för konnektiviteten måste verksamhetsutövaren acceptera villkor med kostsamma fiskpassager och stort vattenspill för att uppnå god ekologisk status eller gå med på ”frivillig” utrivning.

Nuvarande förordningstext säger en sak och HaV en annan om ”väsentligt ändrad fysisk karaktär” (VÄFK). Energiföretagen har kommit med förslag 2024-02-28, i vilket framförs ”att en eller flera kvalitetsfaktorer kan antas ha sämre status än god”. Regeringen föreslår dock minst två. Det förutsätts att kvalitetsfaktorn ”konnektivitet” ska räknas in. Det är lite anmärkningsvärt med Regeringens förslag, att gränsen sätts vid ”sämre än god” jämfört med HaV:s ”sämre än måttlig”. Med ordvärdering av Ramvattendirektivets namngivna fem statusklasser ligger HaV:s gränsdragning närmare hur VÄFK ska beskrivas och definieras anser SVAF.

Kontentan av vad som nu anförts är att SVAF anser att paragraferna i vattenförvaltningsförordningen bör ha rekvisit som gäller olika typer av vattenverksamheter och vattenanvändningar. Regeringens förslag begränsar 4 kap 3 a § till att bara avse vattenlagring för kraftproduktion. Frågan blir om KMV-bestämmelserna i VFF senare ska utökas med paragrafer för kulturmiljö, dammar utan kraftproduktion, markavvattning, översvämningsskydd med mera. En förordning för KMV och undantag måste vara generell och innefatta olika slags vattenanvändningar och vattenverksamheter. SVAF anser därför att följande bör göras av regeringen.

SVAF:s förslag till den nya regeln 4 kap 3 a §:

En ytvattenförekomsts fysiska karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt när,

- 1. minst en av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan antas ha sämre status än god,*
- 2. den sammantagna påverkan på ytvattenförekomsten innebär att ändringen är väsentlig eller*

3. minst hälften av en vattenförekomst omfattas av ett tillståndsgivet markavvattningsföretag eller ett sjöliknande dämningssområde.

5.2 Om 4 kap. 3 § punkten 1

Detta moment behandlar om de hydromorfologiska förändringar som krävs för att uppnå god ekologisk status har en betydande negativ påverkan på den mänskliga verksamheten. Sammantaget kan alla typer av dammar sorteras in under någon kategori i VFF 4 kap 3 §1 och därmed ska alla dammar kunna förklaras som KMV om rekvisit enligt VFF 4 kap 3 § är uppfyllda. För lagring av vatten för kraftproduktion är betydande negativ påverkan på verksamheten enligt Miljöbalken 11 kap 28 § begränsad till nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel, vilket också framgår övertydligt i regeringens pm.

SVAF anser att samhällsnyttor av vattenanvändning och vattenverksamheter alltid ska beaktas och främja lokala intressen. Om nationella intressen som fri fiskvandring för alla fiskarter över allt kommer i motsättning till lokala intressen som bibehållen vattennivå i en sjö eller förutsättningar för lokal elberedskap ska den lokala nyttan väga tungt vid vattenmyndigheternas normsättning och åtgärdsförslag. Det erinras om de förutsättningar som föreskrivs i inledningen av Ramvattendirektivet för ett framgångsrikt genomförande av direktivet:

”(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 ska 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”.

SVAF:s förslag till formuleringar i 4 kap 3 § 1:

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt lokalt, regionalt eller nationellt negativt påverka

- a) miljön i stort,*
- b) sjöfart eller hamnanläggning,*
- c) rekreationsintressen,*
- d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten*

lagras/används för,

e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller

f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

5.3 Införandet av den nya regeln i 4 kap. 3 b §

Denna paragraf innehåller den mest kritiska delen när det gäller omprövningarna och normsättningen d.v.s. förutsättningarna för utpekande av en vattenförekomst som kraftigt modifierad (KMV). Som nämnts ovan så är det viktigt att det faktiska utpekandet av KMV ökar i stor omfattning så att alla de vattenförekomster där det finns vattenkraftverk klassas som KMV. SVAF uppfattar det även som att detta har varit syftet med den nationella planen då det i beslutet om antagande av planen uttryckligen anges att utpekande av KMV ska öka och att det inte finns något hinder för att utpeka vattenförekomster där det finns småskaliga vattenkraft som KMV. Även införandet om reglerna om omprövning för moderna miljövillkor behandlar frågan om KMV och även i propositionen menar SVAF att det inte finns några skrivningar som indikerar annat än att utpekande av KMV i mycket ökad omfattning är en förutsättning för att kunna genomföra omprövningarna för moderna miljövillkor. Vidare framgår tydligt att frågan om storleken på kraftverket som berör en viss vattenförekomst inte ensamt är styrande för frågan om KMV.

Det är gemensamt för både skrivningarna i propositionen och antagandet av den nationella planen är att det inte finns några skrivningar som indikerar att KMV endast kan göras vid anläggningar av nationell betydelse. Tvärtom pekas i både propositionen och antagandet av den nationella planen på att även anläggningar av regional och lokal betydelse kan vara utgångspunkt för utpekande av en vattenförekomst som KMV. Det är även på alla sätt och vis tydligt att den lokala och regionala produktionen av kraft, effekt, reglerförmåga och andra elsystemnyttor är av mycket stor betydelse för det svenska elnätet. Det finns enorma mängder bevis för att det förhåller sig på detta sätt så att i detta läge tala om behoven för det svenska elnätet enbart utifrån ett nationellt perspektiv får, enligt SVAF, anses vara direkt fel. Ändå är det enbart från ett nationellt perspektiv som man från regeringen och dess myndigheter har arbetat med frågan. Förra årets rapport från Svenska kraftnät (Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m.) anger uttryckligen att analyser inte har gjorts på annat än nationellt plan, eftersom det är så uppdraget ser ut. Dock klargörs att det regionala och lokala planet är viktigt för elsystemet som helhet:

”Det här uppdraget omfattar endast analyser som påverkar transmissionsnätet. Svenska kraftnät vill påtala att även påverkan på lokala och regionala nät behöver beaktas vid normsättning. Detta bör göras i samverkan med lokala och regionala elnätsbolag”.

Frågan om vattenkraftverk som medför lokal eller regional nytta är således något som ingen myndighet eller aktör tar ansvar för. Det faller i dagsläget helt utanför alla former av beaktande och senast i raden av dessa steg mot att helt negligera allt annat än anläggningar som ger avtryck på ett nationellt plan är regeringens nu föreslagna ändringar i aktuell paragraf. För det är uppenbart, dels när man läser själva regeln och dels motiveringen i avsnitt 6 i pm:et, att något annat än nationellt perspektiv på produktion av el och effekt inte verkar existera för regeringen. SVAFF vill även hävda att de nu föreslagna ändringarna är en effektiv väg mot att cementera att det enbart ska råda ett nationellt perspektiv på produktion av kraft, effekt, reglerförmåga och andra elsystemnyttor. De som hamnar utanför det nationella perspektivet, vilket primärt är den småskaliga vattenkraften, visar regeringen med nu aktuell skrivning att staten på ett uppenbart och direkt sätt inte bryr sig om. Dessa anläggningar är, såsom aktuell regel får förstås, försumbara och det saknar i grunden betydelse för Sverige om de alla rivs ut.

De nu angivna slutsatserna kan synas drastiska men det går inte att tolka aktuell regel på annat sätt såsom SVAFF ser det. För ser man till den i pm:et föreslagna regelns struktur och uppbyggnad så kommer den att fungera som ett effektivt hjälpmedel för att tillse att det aldrig kan bli tal om KMV i annat än klass 1 eller möjligen klass 2 anläggningar. Överallt annars kommer inte KMV beslutas vilket betyder god ekologisk status för alla landets småskaliga vattenkraft att försöka nå upp till.

Den regel i pm:et som föreslås införas anger ju att det första steget för att en ytvattenförekomst ska kunna utpekade som KMV när det är frågan om NAP-anläggningar är att ytvattenförekomsten har ändrats på ett väsentligt sätt, d.v.s. först uppfyllt förutsättningarna i 4 kap. 3 a §. I denna del av paragrafen finns samma skrivning som i 4 kap. 3 a § som anger att det ska vara frågan om att vatten lagras för att användas för kraftproduktion. Även här ska såklart ändring ske utifrån de premisser som angetts ovan, d.v.s. att begränsningen som skrivningen innebär och som missgynnar småskalig vattenkraft, måste ändras.

Nästa steg i prövningen, som ska göras, är att det ska vara ett krav för att en vattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad att de åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status (GES) medför en sådan betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel som avse i 4 kap. 3 § 1 d. Den nu aktuella skrivningen anger alltså att enbart att det dels måste vara frågan om en betydande negativ påverkan och att denna ska ses utifrån ett nationellt perspektiv. Redan i och med denna skrivning så indikeras klart och tydligt att det enda som kan ge ett utpekande som KMV är anläggningar som har en påverkan på produktion på ett nationellt plan vilket i praktiken enbart är klass 1 och till viss del klass 2 anläggningar. Klass 3, d.v.s. den småskaliga vattenkraften, kan inte nå upp till en nationell påverkan, det är omöjligt med tanke på storlek för dessa kraftverk. Så redan i den första delen av aktuell regel står det tydligt att förslaget till förordning enbart inriktar sig emot klass 1 och 2 anläggningar och klass 3 lämnas utanför.

Att denna slutsats är korrekt blir sedan extremt tydligt när det i andra stycket av aktuell paragraf anges kriterier för vad som avses med betydande negativ påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Om möjligt än värre är att såsom förslaget till skrivning nu föreligger så får troligen även många klass 2 och kanske även vissa klass 1 anläggningar svårt att nå upp till kraven. För såsom förslaget ser ut nu så måste alla de tre nummerade punkterna vara uppfyllda för att KMV ska beslutas. Detta i och med att det står ”och” mellan punkten 2 och 3. Hade det istället stått ”eller”, vilket är det enda rimliga, så hade det varit frågan om alternativa punkter som enskilt skulle kunna vara skäl för KMV. Men så är alltså inte fallet nu utan nu anger regeln att alla tre punkterna måste vara uppfyllda för att KMV ska beslutas. En sammanlagd bedömning ska alltså göras där alla de tre punkterna är en förutsättning för KMV.

Ser man först till punkten 1 så kan konstateras att denna punkt relaterar till den nya bilagan till förordningen, benämnd bilaga 2. Denna bilaga kommenteras särskilt nedan i denna pm men i detta sammanhang kan nämnas att bilagan utgörs av att ett värde för hur stora förluster i respektive huvudavrinningsområde som ryms för att inte planeringsmålet om 1,5 TWh ska äventyras. Detta är, såsom SVAF ser det, regeringens svar på den kritik som har funnits mot att planeringsmålet inte får någon direkt återverkan i omprövningarna. SVAF ser dock omfattande problem med att göra på det sätt som nu har gjorts på så sätt att till att börja med så utgår det aktuella värdet från nivån huvudavrinningsområde. D.v.s. ett helt vattendrag som i sig kan innehålla flera prövningsgrupper och vidare vara uppdelat i en rad olika vattenförekomster. Detta gör att det satta värdet i bilagan utgår från en övergripande nivå medan normsättningen görs på detaljnivå. Detta gör i sin tur att annat än i rena undantagsfall så kommer inte det satta riktvärdet att kunna gå att överblicka på ett vettigt sätt när man ska se till produktionsförlusten i den enskilda vattenförekomsten. Det är frågan om en reglering som grovt missar att tillse att planeringsmålet får någon egentlig begränsande effekt annat än i vattendrag med få och mycket stora kraftverk som enskilt kan nå upp till det satta gränsvärdet. I alla andra huvudavrinningsområden så kommer den nu aktuella skrivningen i punkten 1 inte vara möjlig att nå upp till i den enskilda vattenförekomsten. Vidare gäller att i de grupper där det finns stora anläggningar, exempelvis i Göta älv, så kommer dessa stora anläggningar att ”äta upp” allt utrymme som finns när det gäller riktvärdet så när det kommer till mindre anläggningar så saknas utrymmet helt.

I den nu aktuella frågan är det viktigt att påminna om att uppdelningen i huvudavrinningsområdena, betecknade HARO, bygger på den förstudie som genomfördes inför antagandet av den nationella planen (Havs- och vattenmyndighetens dnr. 496-2018). Fördelning i de i grupperna bygger på föresatsen att fördela ut planeringsmålet om 1,5 TWh i alla de vattendrag som innehåller minst en klass 1 anläggning. Detta eftersom dessa vattendrag ansågs vara som mest viktiga för reglerkraften. Med dessa premisser finns det totalt 22 avrinningsområden med minst ett klass 1 anläggning. För grupp nr 23, alla de avrinningsområden där det inte finns en klass 1

anläggning, så finns gruppen ”Övriga avrinningsområden”. Den absoluta merparten av landets alla småskaliga vattenkraftverk finns i den sistnämnda gruppen. Såsom HARO-värdet är uppbyggt så kommer det i denna grupp av kraftverk och prövningsgrupper tillåtas en påverkan som är mycket hög, gränsvärdet är satt till 0,167 TWh. Detta är det fjärde högsta totalvärdet som finns angivet och är högre än i Luleälven.

Den praktiska effekten av vad som nu angetts, är således att den nya bilaga 2 kommer att tillse att alla landets småskaliga vattenkraftverk helt saknar möjlighet till KMV klassning. Vidare kommer bilagan tillse att det uppstår en konkurrens inom respektive HARO där endast klass 1 och klass 2 anläggningar får nytta av riktvärdet. Så även i dessa grupper missgynnas klass 3 anläggningar kraftigt och effektivt. Kontentan blir att redan genom första punkten i 4 kap. 3 b § så skapas ett nålsöga, för att erhålla klassning som KMV, som inte den småskaliga vattenkraften klarar av att komma igenom.

På samma sätt förhåller det sig med punkten 2 i aktuell paragraf, som anger att det ska vara frågan om en nationellt försämrad elberedskap, men här uppstår även klara problem med att veta vad regeringen egentligen menar med ”nationellt försämrad elberedskap”. Detta förklaras inte närmare i pm:et utan där anges endast, på sid. 26, ett kortare stycke som i praktiken inte säger något alls om vad man avsett med begreppet. Såsom SVAF ser det så kan benämningen nationellt försämrad elberedskap rimligen endast syfta på det uppdrag som Svk har att tillse att det föreligger en nationell elberedskap på det sätt som förskrivs i elberedskapslagen. I denna lag är en av de grundläggande förutsättningarna, för att lagen ska vara tillämplig, att det är frågan om en anläggning som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige i enlighet med 6 §. Vad som avses med detta begrepp framgår dock inte i lagen utan endast i 8 § i Svk:s föreskrift Svkfs 2023:1. Den sistnämnda paragrafen ställer upp ett antal villkor som innebär att endast klass 1 och möjligen vissa klass 2 anläggningar kan komma på fråga. Så även i denna punkt blir alltså det faktiska utfallet att alla landets småskaliga vattenkraftverk exkluderas.

Det sistnämnda, att småskaliga vattenkraftverk exkluderas från möjligheten till KMV, blir sedan på gränsen till övertydligt i och med punkten 3 i 4 kap. 2 b §. Detta då det i aktuell punkt görs en skrivning som anger att det krävs ett reglerbidrag som är minst 0,01 % av vattenkraftens totalt reglerförmåga i landet. Detta kan endast klass 1 och 2 anläggningar uppfylla då skrivningen bygger på den s.k. reglerbidragsrapporten (ER 2016:11).

SVAF anser att regeringens förslag i praktiken fastställer vattenmyndigheternas ståndpunkt att generella åtgärdskrav som fiskvägar och basflöde på MLQ för vattenförekomster med vattenkraftverk mindre än 10 MW inte har någon påverkan på den nationella tillgången på elproduktion, reglerförmåga och elberedskap. Enligt de föreslagna kriterierna kan därför inte

vattenförekomster med småskalig vattenkraft förklaras som KMV och som följd inte heller kunna normsättas med mindre strängt kvalitetskrav (MSK).

SVAF anser att detta synsätt är fel och framhåller att framförallt måste den lokala nivån komma in i bedömningen av "betydande negativ påverkan på verksamheten." Eller som vägledningarna (CIS och HaV) anger att bedömningen börjar på lokal nivå. Att avvägningar ska göras även på lokal och regional nivå framgår av Vattenförvaltningsförordningens 27 §, Regeringens NAP-beslut 2020-06-25 och HVMFS 2017:20 8 d §. Regeringen måste skapa en förordning i överensstämmelse med egna och HaV:s föreskrifter, det får anses vara ett grundläggande krav anser SVAF. Det som skrivs i Regeringens pm under avsnitt 14.6 "Konsekvenser för enskilda och företag" (kommenteras även särskilt nedan i detta yttrande) är inte genomtänkt och analyserat. Det skrivs att den småskaliga vattenkraften har betydelse för lokal och regional elproduktion. Men inga spår av denna beskrivning kan noteras i förordningsförslagen. SVAF anser att det är tydligt att regeringen inte har en aning om vad den menar med "Förtydligade förutsättningar och bedömningsgrunder för normsättningen och omprövningen bör också leda till enklare och därmed mindre kostsamma processer för dessa aktörer." SVAF har heller ingen aning men befarar att det handlar om ett nytt regeringsuppdrag till HaV.

#

Regeringens förslag begränsar även elberedskapen till den nationella nivån. Propositionen "*Energipolitikens långsiktiga inriktning*", s. 61 har en annan syn. "Elsystemets försörjningstrygghet bör även omfatta tillräcklig regional förmåga till ö-drift samt kapacitet för att snabbt återställa systemet efter störning." På Svenska kraftnäts hemsida kan läsas att Svenska kraftnät arbetar med lokala och regionala ö-drifter som en elberedskapsåtgärd. SVAF menar att elberedskap innebär möjligheter till ö-drift på lokal och regional nivå. Detta måste beaktas vid bedömning om åtgärdsförbättringar har en betydande negativ påverkan på vattenkraftverksamheter. Att den nödvändiga utrustningen för att kunna köra ö-drift inte är installerad ska inte vara avgörande för bedömningen.

Som nämnts har dammar många varierande funktioner och skapar betydande nyttor för både människor och vattenmiljön. *EU:s naturrestaureringsförordning* är nu beslutad av Rådet. Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna göra en inventering av artificiella hinder för konnektivitet i ytvatten och då beakta de artificiella hindrens socioekonomiska funktioner. När medlemsstaterna avlägsnar artificiella hinder ska de i första hand ta itu med obsoleta hinder, det vill säga sådana som inte längre behövs för produktion av förnybar energi, inlandssjöfart, vattenförsörjning, översvämningsskydd, eller annan användning. SVAF noterar att utrivning av dammar måste föregås av damminventeringar, där berörda verksamhetsutövare och boende ska få all information om konsekvenser av utrivningar och i ett tidigt skede ha möjligheter att framföra lokala socioekonomiska förhållanden, som är knutna till en damm. Samverkan med alla berörda parter kan inte vänta tills Regeringen har bestämt hur förordningen ska implementeras i Sverige. Enligt 4 kap

3 § 1 ovan är alla punkterna a – f utom b aktuella för bedömning om en utrivning av en damm har en betydande negativ påverkan på vattenanvändningen.

Sammantaget så kan alltså SVAF konstatera att nu aktuell paragrafs verkliga återverkan kommer att bli att det helt kommer saknas möjligheter att erhålla KMV-klassning av alla landets vattenförekomster där det finns småskalig vattenkraft. Detta betyder i sin tur att för den småskaliga vattenkraften kommer inget annat än uppnående av god ekologisk status att gälla vilket i sin tur kommer att leda till att allt annat än mycket omfattande och kostsamma miljöanpassningar är uteslutna. Villkoren kommer att för den småskaliga vattenkraften att skruvas åt så pass hårt att det i praktiken kommer att pressa varje kraftverksägare till bristningsgränsen vad gäller om det överhuvudtaget är möjligt att fortsätta driften. Detta kommer i sin tur leda till att många tvingas till utrivning, på annat sätt kan inte SVAF bedöma läget. KMV-klassning är en fråga om överlevnad för all form av vattenkraft men i synnerhet för den småskaliga vattenkraften som har mycket mindre marginaler i alla delar av verksamheten. Så kort sagt, om inte regeringen gör något åt aktuell paragraf så beseglar man med stor sannolikhet ett scenario där merparten av landets småskaliga vattenkraftverk tvingas till utrivning. SVAF föreslår därför följande lösning istället för regeringens förslag i pm:et

SVAF:s förslag 4 kap 3 b §:

En ytvattenförekomst vars fysiska karaktär har ändrats på ett väsentligt sätt till följd av att vatten används för intressen och/eller verksamheter som avses i 4 kap 3 § 1 ska förklaras som kraftigt modifierad om de åtgärder för förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppnå god ekologisk status medför en betydande negativ påverkan på en verksamhet lokalt, regionalt eller nationellt.

Påverkan som avses i första stycket är

- 1. en kraftproduktionsförlust som överskrider riktvärdet för huvud-/delavrinningsområden enligt bilaga 2,*
- 2. en försämrad elberedskap,*
- 3. en försämring av reglerförmågan i en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel eller,*
- 4. en försämring av kulturmiljö, rekreation, infrastruktur, bostäder, markdränering, vattentäkter, översvännings- och uttorkningskydd och andra allmänna intressen.*

5.4 Förslaget om den nya bilaga 2 kopplat till 4 kap. 3 b §

Regeringen föreslår att HARO-värden ska biläggas förordningen. HARO-värdena får möjligen en högre och tvingande betydelse vid bedömning av möjliga förbättringsåtgärder i förhållande till "betydande negativ påverkan på verksamheten". Nu noteras riktvärden för produktionsförlust av medelårsproduktion per HARO i TWh-värden. Pedagogiskt vore det bra att även beskriva riktvärdet för produktionsförlust som procentförluster. Det sammanlagda riktvärdet för övriga ARO är totalt meningslöst. Det kan utvärderas först när alla vattenkraftsanläggningar har omprövats efter 20 år och riktvärdet är inget faktiskt riktvärde för betydande negativ påverkan på verksamheten i en vattenförekomst och hur stora produktionsförluster en verksamhetsutövare ska tåla i form av åtgärdsvillkor.

Flödesförhållandena mellan olika vattendrag varierar. Ibland föreligger miljöbehov för stort vattenspill, i andra fall är det inte relevant att alls diskutera faunapassager med ett visst vattenflöde. Referensförhållandena ska avgöra. Anpassade förbättringsåtgärder som med någon säkerhet kan förutse förbättrad biologisk status ska inte förkastas. Schabloniserade åtgärdsvillkor ska inte heller accepteras. HaV:s HARO-värden är uträknade utifrån MLQ-värden. Det är lätt att se i *SMHI:s Vattenwebb* att på del-AROnivå varierar MLQ stort relativt MQ.

Minimitappning i fiskvägar har stor betydelse för beräkning av produktionsförlust. Regeringen utgår från att produktionsförlust bara ska fastställas på nationell nivå. SVAF hävdar att produktionsförluster måste beaktas också på lokal nivå, vilket kan motsvara minskningar av produktionen för vattenkraftverk i ett del-ARO enligt Vattenwebben.

Regeringens NAP-beslut 2020-06-25 anger att riktvärdet om att begränsa produktionsförlusten till högst 1,5 TWh inkluderar vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel, som ligger inom ett Natura 2000-område och vattenkraftverk som ligger utanför ett Natura 2000-område, men som ändå kan påverka bevarandemål inom området. I regeringens pm framgår inte om bilaga 2 innefattar produktionsförluster för att uppnå bevarandemål i Natura 2000-områden. Det måste rättas till.

SVAF:s förslag bilaga 2:

1. För "Övriga HARO" anges ett riktvärde för produktionsförlust med högst 5 % av medelårsproduktionen för respektive kraftverk.
2. Riktvärdena för förlust av medelårsproduktion inkluderar produktionsförluster för vattenkraftverksamheter inom ett Natura 2000-område eller utanför ett Natura 2000-område och har påverkan på bevarandemålen inom området.

5.5 VFF 4 kap 3 § 2 om nyttan som miljön i stort eller verksamheten fyller kan ersättas på något annat sätt?

Det är inte rimligt att jämföra kostnaderna (= produktionsförluster) för att lägga ned ett lokalt småskaligt vattenkraftverk med alternativet att bygga intermittent vindkraft eller att öka effekten i andra vattenkraftverk. Den politiska principen bör vara att värna om den förnybara elproduktionen som redan finns oavsett hur många kWh som den bidrar med. Vattenmyndigheternas perspektiv är att den lokala vattenmiljön bara bedöms lokalt men den lokala småskaliga elproduktionen bedöms i ett nationellt perspektiv. Synsättet omöjliggör att avvägningen mellan miljö och vattenkraft kan resultera i ändamålsenliga och rimliga förbättringsåtgärder.

Det får förutsättas att vattenmyndigheterna med stöd av Svenska kraftnät och Energimyndigheten har en tolkning av "annat sätt", som är till fördel för småskalig vattenkraft och inte hänvisar till vind- och solkraft, batterier och vätgas eller vattenkraft från andra verk. Den småskaliga vattenkraften bör betraktas som ett kollektiv, där den kumulativa elproduktionen, reglerförmågan och elsystemnyttan beaktas.

Det behöver slås fast i författningstext att planerbar elproduktion inte kan ersättas med icke planerbar elproduktion. En KMV-klassning betyder inte att det inte kan bli aktuellt med miljöanpassning. KMV-klassningen medför dock att värdet av miljöanpassningen ska vägas mot andra samhällsnyttor.

SVAF:s förslag 4 kap 3 § 2: *Det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den lokala, regionala eller nationella nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad. Platsbundna nyttor kan inte ersättas på något annat sätt och planerbar förnybar elproduktion kan inte ersättas med icke-planerbar förnybar elproduktion.*

5.6 Införandet av den nya regeln i 4 kap. 4 b §

När det gäller denna paragraf så kan SVAF konstatera att, liksom för övriga ändringar i vattenförvaltningsförordningen, är frågan om en precisering i förordning som i sig är bra. Det är viktigt att precisera hur maximal ekologisk potential ska bestämmas så att den idag redan befintliga regeln i 4 kap. 4 a § preciseras när det kommer till vattenkraften. Så kort sagt, det är bra att förordningen i aktuell del kompletteras med en tillkommande paragraf men liksom i övriga delar

när det gäller KMV och vattenkraft så skapas i nu aktuell regel en reglering som enbart kommer de riktigt stora anläggningarna till nytta. Detta eftersom 4 b paragrafen relaterar den avvägning av påverkan som ska göras till skrivningarna i 3 b §. Detta, i enlighet med vad som angetts ovan, medför att endast en påverkansnivå som omfattar klass 1 och vissa klass 2-anläggningar är styrande. Kort sagt, även i denna del medför regeringens förslag att man effektivt har tillsett att KMV-klassning och dess konsekvenser för omprövningen aldrig kan komma på fråga för småskalig vattenkraft.

För att kunna definiera MaxEP behöver vattenmyndigheten börja med att identifiera åtgärder enligt följande tre delar:

- Identifiera åtgärder som är relevanta för de hydromorfologiska förändringarna och som är ekologiskt effektiva utifrån den specifika ytvattenförekomstens VÄFK,
- uteslut eller ändra utformning på åtgärder med betydande negativ påverkan på miljön i stort eller den samhällsnyttiga verksamheten och
- välj den ekologiskt mest gynnsamma kombinationen av åtgärder som riktar sig mot alla hydromorfologiska förändringar med beaktande av behovet av att säkerställa förhållanden som i praktiken ligger närmast ett oförändrat tillstånd, det vill säga bästa approximation av ekologiskt kontinuum. (*HaV:s rapport 2023:12*).

Det kan konstateras från både CIS-vägledningar och HaV:s rapport att utesluta åtgärder eller ändra utformning av åtgärder är en avvägning mellan den negativa påverkan på verksamheten och att uppnå bästa möjliga approximation av ekologiskt kontinuum. Det handlar främst om fria fiskvägar eller inte och hur stort basflödet ska vara. *CIS Guidance Document No. 37* är tydlig med att åtgärder som har betydande negativ påverkan på verksamheten är bestämmande för hur långt approximationen till ekologiskt kontinuum kan drivas. Åtgärder som har definierats som uteslutna i bedömningen av MaxEP ska inte – som vattenmyndigheterna nu gör – återkomma för att också klä på normen med ett mindre strängt kvalitetskrav. Texten i regeringens förslag behöver ha en mera generell skrivning och SVAF föreslår därför följande.

SVAF:s förslag 4 kap 4 b §:

När maximal ekologisk potential bestäms för en ytvattenförekomst som förklarats kraftigt modifierad ska de åtgärder eller kombinationer av åtgärder väljas som

1. *effektivt förbättrar vattenmiljön, med beaktande av att ytvattenförekomstens fysiska karaktär är väsentligt ändrad, och*

2. *inte påverkar miljön i stort eller den samhällsnyttiga verksamheten lokalt, regionalt eller nationellt på ett betydande negativt sätt i den mening som avses i 3 b §.*

När god ekologisk potential fastställs för en kraftigt modifierad ytvattenförekomst som avses i första stycket ska, i fråga om de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna, väljas de åtgärder eller kombinationer av åtgärder som har visats vara effektiva för att uppnå ett tillstånd som motsvarar lätta förändringar jämfört med de ekologiska förhållanden som föreligger i ytvattenförekomsten vid maximal ekologisk potential.

5.7 Ändring av 4 kap. 6 §, införandet av den nya regeln i 4 kap. 12 a § , införandet av den nya regeln i 4 kap. 13 a § samt ändring av 4 kap. 14 §

Ändring av 4 kap. 6 § i förordningen, införandet av den nya regeln i 4 kap. 12 a § i förordningen, införandet av den nya regeln i 4 kap. 13 a § i förordningen samt ändring av 4 kap. 14 § förordningen

Alla de fyra ändringarna/tilläggen som föreslås i aktuella paragrafer är att se som följdändringar med anledning av förslaget till hantering av Natura 2000-områden i 24 kap. 10 a-b §§. Något skäl att kommentera de aktuella ändringarna särskilt finns således inte, utan SVAF får hänvisa till vad som angetts ovan i kommentaren om 24 kap. 10 a-b §§.

6. Föreslagna ändringar i vattenverksamhetsförordningen

6.1 Införandet av 42 a-b §§

De ändringar som föreslås av aktuella paragrafer omfattar att det införs ett nytt andra stycke i den redan befintliga 42 a § och att ytterligare en punkt, nummer 3, tillförs 42 b §. Det nya stycket i 42 a § anger i korthet att Vattenmyndigheterna under samverkan ska se över klassificeringen av miljökvalitetsnormerna och att översynen särskilt ska omfatta förutsättningarna för KMV och beslut om MSK. Vad gäller ändringen i 42 b § medför den nya punkten att det anges att Vattenmyndigheterna ska bedriva arbetet med klassificering och kvalitetskrav som behövs för att genomföra den nationella planen.

De aktuella skrivningarna är, sedda för sig, enligt SVAF, inte på något sätt negativa eller felaktiga. Att samverkan idag inte fungerar på avsett sätt och att en av de stora bristerna i samverkan är dess koppling till normsättningen är något som får anses vara synnerligen klarlagt. Att regeringen har identifierat detta och söker adressera frågan är således bra och något som SVAF i grunden inte motsätter sig.

Problemet med aktuella skrivningar är dock att de på intet sätt garanterar ett utfall som är i paritet med vad som anges i pm:et vara syftet med ändringen (sid. 37 i pm:et):

”Sammanfattningsvis innebär förslagen om en förbättrad samverkan att förutsättningarna att fullt ut tillämpa de undantag och avvikelser från miljömålet god ekologisk status som EU-rätten medger ytterligare förbättras. Det övergripande syftet med förslagen är att bidra till att effektivisera omprövningsprocesserna och minska behovet av att under pågående omprövningar initiera en översyn av klassificering och normer”.

SVAF kan konstatera att den målsättning som regeringen uppställer i det citerade stycket inte motsvarar den faktiska skrivningen i aktuella paragrafer. Formuleringarna i paragraferna är vagt hållna och ger ett stort mått av möjlighet till tolkning vilket är negativt för den faktiska återverkan. En skrivning, som i detta fall, som anger att en Vattenmyndighet ska ”se över klassificeringen” betyder i praktiken väldigt lite. Liknande formuleringar har ju redan använts, helt utan resultat. Vid införandet av reglerna om omprövning för moderna miljövillkor (prop. 2017/18:243 sid. 148 ff) angavs ju att Ramvattendirektivets möjligheter till undantag och lägre ställda krav skulle utnyttjas fullt ut. Att det nu angivna skulle vara en styrande faktor vid omprövningarna för moderna miljövillkor befastes sedan även i Civilutskottets betänkande (2017/18:CU31 sid. 30) och i beslutet om antagande av den nationella planen (M2019/01769/Nm sid. 3). Trots dessa förhållandevis tydliga klargöranden av den politiska viljan så har några effekter inte kunnat ses i samverkan överhuvudtaget. Något som tyder på att de vaga formuleringarna som nu förslås i aktuella skrivningar skulle dramatiskt ändra förutsättningarna finns inte utan SVAF är övertygad om att de föreslagna ändringarna inte kommer att leda till någon förändring överhuvudtaget.

För att det ska kunna ske en förändring av hur samverkan genomförs för att på så sätt tillse att omprövningarna genomförs på ett förenklat och kostnadseffektivt sätt, vilket är en av hörnstenarna i reglerna som gäller omprövningarna för moderna miljövillkor, måste genomgripande och tydliga ändringar av reglerna genomföras. SVAF har tidigare, i inspel riktat till regeringen, klarlagt hur en skrivning skulle kunna utformas så att samverkan har en möjlighet att faktiskt kunna fungera. Denna lösning presenterades i ett underlag som gick in till regeringen den 7 mars 2024. Förslaget bygger i sin tur på de förslag som Energiföretagen översände till regeringen i slutet av februari 2024. Tanken i förslaget är att göra en justering enbart i regeln i 42 b § så att denna skulle få följande utformning:

”42 b § Syftet med samverkan enligt 42 a § är att säkerställa att det samlade åtgärdsbehovet inom en prövningsgrupp prioriteras på ett sätt som, i enlighet med 11 kap. 28 § miljöbalken, innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Inför de individuella prövningarna av berörda verksamheter ska det underlag sammanställas som behövs för att

- 1. alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna förSES med moderna miljövillkor som uppfyller syftet i första stycket, och*
- 2. tillgodose krav på en ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § 4 miljöbalken.*

Under samverkan ska länsstyrelsen och verksamhetsutövare gemensamt identifiera de åtgärder som förväntas ge största möjliga nytta för vattenmiljön och med beaktande av en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Om verksamhetsutövaren under samverkansprocessen påtalar att klassificeringen och/eller normsättningen av en vattenförekomst är felaktig ska detta anmälas av länsstyrelsen till Vattenmyndigheten. Anmälan ska innehålla på vilka grunder som verksamhetsutövaren anser att klassning och normsättning är fel.

Vattenmyndigheten ska skyndsamt behandla inkommen anmälan och i sitt svar sakligt redogöra på vilka grunder klassning/normsättning skett.

Om det, efter erhållandet av Vattenmyndighetens svar, inte kan nås enighet i samverkan om klassificering och normsättning av vattenförekomsten ska frågan hänskjutas till en nationell nämnd. Nämnden ska vid beslutande i varje enskilt fall bestå av en representant från Havs- och vattenmyndigheten (sammankallande och ordförande), en oberoende jurist, en representant för Vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, en representant från branschorganisation i form av Energiföretagen eller SVAF samt en representant för miljöorganisationer (NGO, såsom Svenska Naturskyddsföreningen)

Om enighet inte kan nås i nationella nämnden hänskjuts ärendet till regeringen”.

Den nu av SVAF föreslagna ändringen av 42 b § krävs för att få till den förändring av samverkansprocesserna som regeringen ger uttryck för i pm:et. Görs inte en ändring i enlighet med aktuell skrivning eller en liknande lösning så kommer inte heller samverkansprocesserna att ändras enligt SVAF:s bedömning. De kommer att fortsätta på precis samma sätt som idag vilket i sin tur medför att omprövningarna kommer ta längre tid och bli mycket mer kostsamma eftersom alla frågeställningar måste lösas i domstolsprocessen.

7. Föreslagna ändringar i instruktionerna för Affärsverket svenska kraftnät och Statens energimyndighet respektive förordningen om vattendelegationer

När det kommer till ändringarna i instruktionerna för Svk och STEM så kan SVAF konstatera att det i och för sig är bra att det införs en skrivning för de två myndigheterna som medför att dessa får ett ansvar kopplat till normsättningen. Det finns idag en stor och uppenbar svaghet i att ingen som helst hänsyn tas till påverkan på produktion av el och effekt när normerna sätts. Vattenmyndigheterna anser sig sakna kompetens att bedöma detta själva och då ingen myndighet idag anser sig ha ansvar för frågan, så faller det helt utanför normsättningen. Detta är ett gigantiskt problem som är en av orsakerna till att normsättningen har skett på ett så genomgående dåligt sätt i Sverige. Återigen, det behöver bli en förbättring och det är bra att regeringen har insett detta. Dock gäller även i denna fråga att regeringens lösning på ett uppenbart sätt inte är tillräckligt enligt SVAF:s bedömning.

Skrivningen som nu införs anger endast att myndigheterna ska bistå Vattenmyndigheten i deras arbete med normsättningen och ingenting mera. Det är en enligt SVAF mycket tandlös skrivning och det föreligger en uppenbar risk att den inte kommer att leda till några egentliga förändringar av normsättningen. För skrivningen adresserar ju inte grundproblemet, som är att hela lösningen med hur MKN beslutas i Sverige, är djupt dysfunktionell och lider av total avsaknad av möjlighet till att kunna påverka normsättningen som beslutas. Vattenmyndigheterna har ett mycket stort mått av eget bestämmande när det gäller normsättningen och hur detta ska kunna påverkas av en skrivning som bara anger att Svk och STEM ska bistå vid normsättning är enligt SVAF:s bedömning omöjligt att se. Snarare vittnar aktuell skrivning och dess motivering i pm:et om att regeringen fortsatt inte fullt ut förstår vidden av problematiken kring normsättningen i svensk vattenförvaltning. Endast om vattenförvaltningen fullständigt reformeras så kommer den form av återverkan ske som regeringen verkar tro att de aktuella ändringarna leder till. Så kort sagt, den aktuella ändringen kommer inte leda till några egentliga förändringar i normsättningen, enligt SVAF:s bedömning, utan detta kommer att fortsätta på exakt samma grundläggande sätt som idag.

Även denna förändring är såsom SVAF ser det en ändring endast på pappret och inget som ger en effekt i praktiken. Det är i sig inte fel att försöka reformera det beslutande organet för normsättningen men att tro att detta kan göras bara genom att addera ytterligare en ledamot vittnar, enligt SVAF:s bedömning, om ren okunnighet i hur vattenförvaltningen fungerar i Sverige. Någon praktisk effekt av att utöka antalet ledamöter kommer inte att uppstå eftersom de beslut som fattas i vattendelegationerna helt och hållet bygger på det underlag som Vattenmyndigheterna tar fram. Fram till dess att denna del av vattenförvaltningen reformeras kommer det inte spela någon roll om antalet ledamöter utökas eller inte. Besluten om normer kommer att bli desamma vilket gör att den nu aktuella justeringen av antalet ledamöter kan ses som kosmetika, för att det ska ge intryck av att regeringen gör något som får betydelse.

8. Konsekvensanalysen måste göras om

Med hänsyn till vad som går att utläsa från regeringens förslag till skrivningar i de olika paragraferna och dess motiveringar så är det enligt SVAF uppenbart att man från regeringens sida inte verkar ha förstått konsekvenserna av de förslag som nu presenteras för Sveriges alla småskaliga vattenkraftverk. Regeringen verkar helt ha lagt sitt fokus på de förutsättningar som råder för klass 1 och klass 2 anläggningar. För alla landets klass 3 anläggningar så gäller att de nu aktuella förslagen inte kommer att kunna användas och det kommer i sin tur leda till att många kraftverksägare kommer att se sig tvingade att riva ut sina anläggningar. Detta är som sagts ovan den praktiska effekten av de skrivningar som anges från regeringens sida och med tanke på detta så torde en självklar del i bedömningen av konsekvenserna av förslaget omfatta hur den enorma påverkan på den småskaliga vattenkraften som uppstår ska hanteras.

Det är mot denna bakgrund som SVAF kan konstatera att inte nog med att regeringen inte har gjort en korrekt konsekvensanalys i avsnitt 14 i pm:et utan de skrivningar som finns i avsnittet ger en felaktig bild av konsekvenserna. Med detta avses att det i avsnitt 14.6 finns en skrivning om småskalig vattenkraft i enlighet med följande:

”Majoriteten av alla vattenkraftverk i Sverige utgör så kallad småskalig vattenkraft som ägs av enskilda personer eller små företag eller föreningar med begränsad ekonomisk kapacitet. Även om dessa endast i mycket liten utsträckning bidrar med reglermöjlighet och balansering i systemet är deras bidrag till elproduktion lokalt och regionalt av betydelse. En ökad hänsyn i omprövningen till bland annat produktion bör medföra ett minskat produktionsbortfall för vissa aktörer. Förtydligade förutsättningar och bedömningsgrunder för normsättningen och omprövningen bör också leda till enklare, och därmed mindre kostsamma, processer för dessa aktörer. Det bedöms även leda till bättre förutsättningar för att bedriva kulturhistorisk verksamhet, t.ex. vid arbetslivsmuseer som ofta drivs med ideella krafter”.

Den nu aktuella skrivningen är enligt SVAF missvisande och ger sken av att småskalig vattenkraft på något sätt skulle kunna sägas främjas av de ändringar som föreslås i pm:et. Som kunnat konstateras så är detta inte korrekt, utan tvärtom har regeringen valt formuleringar som aktivt missgynnar småskalig vattenkraft. Så kort sagt, konsekvensanalysen i aktuell del av pm:et är uppenbarligen inte gjord på ett korrekt sätt.

På samma sätt förhåller det sig med avsnitt 14.7, även här är det frågan om missvisande beskrivningar av påverkan. I slutet av aktuellt stycke anges följande:

”Exempelvis innebär förslagen att förutsättningarna förbättras för att förklara vattenförekomster som påverkas av vattenkraften som kraftigt modifierade vilket medför att lägre krav kan ställas på

miljöåtgärder. Bättre förutsättningar för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade kan även bidra till att fler kulturmiljövärden vid vatten kan värnas. Det är dock svårt att i det här skedet bedöma omfattningen av konsekvenserna, eftersom de konkreta åtgärderna i varje enskilt fall fastställs först genom en prövning i mark- och miljödomstolen”.

Detta stycke är felaktigt i och med att regeländringarna som föreslås i pm:et enbart kommer den storskaliga vattenkraften till gagn. Vid sistnämnda typer av anläggningar finns generellt sett sällan några värdefulla kulturmiljöer, de är allt som oftast borta i och med uppförandet av kraftverk och/eller damm. De anläggningar som generellt sett har höga kulturmiljövärden är istället den småskaliga vattenkraften. När nu regeringens förslag till ändringar i lag och förordning riskerar att leda till ökad utrivning för den småskaliga vattenkraftens utrivning så kommer det, i och med hur utrivningsreglerna i 11 kap. 19 § miljöbalken är skapade, att leda till att enorma mängder med kulturhistoriskt värdefulla anläggningar och miljöer riskerar att rivas ut och permanent förstöras. Så återigen, en missvisande formulering som vittnar om att någon faktisk konsekvensanalys aldrig har gjorts av regeringen.

Sammantaget så menar SVAF att skrivningarna i avsnitt 14 i pm:et tydligt visar att det finns omfattande och genomgripande brist av analys av vad de ändringar som nu föreslås kommer att leda till. Denna brist är så pass omfattande enligt SVAF att det går att säga att regeringen i praktiken inför regler utan att man på ett korrekt sätt har analyserat vilka konsekvenser reglerna får för alla de kraftverk som omfattas av den nationella planen. Om det vore så att reglerna om moderna miljövillkor enbart gällde för klass 1 och 2 anläggningar så hade det så klart inte varit ett problem men nu ger ju föreslagna ändringar effekter även för klass 3 anläggningar på ett för de sistnämnda troligen förödande sätt. Att detta inte ens verkar ha förespeglat regeringen ser SVAF som direkt uppseendeväckande och djupt oroande med tanke på de enorma konsekvenser för Sverige som riskerar att uppstå. Hela konsekvensanalysen måste enligt SVAF:s synsätt göras om och beakta det faktiska utfallet som kommer att uppstå för landets alla klass 3 anläggningar.

9. Om kostnadseffektiva åtgärder

Ett av de stora problemen med dagens omprövningar för moderna miljövillkor är att de är alltför kostsamma. De juridiska prövningarna har i de ansökningar som lämnats in visat sig bli långt mera omfattande och tidskrävande än vad någon trott. Vidare så kommer de krav på åtgärder som länsstyrelserna driver i omprövningarna att medföra mycket omfattande och kostsamma miljöanpassningar. Detta är, såvitt SVAF kan bedöma det, skälet till varför Vattenkraftens miljöfond har pausat utbetalningarna av medel och överlag aviserat att man ser över hela ersättningsmodellen för omprövningarna. Kort sagt, omprövningarna är för kostsamma och SVAF anser därför att detta är något som regeringen måste adressera i arbetet med nya regler för

omprövningarna men som idag inte finns med i pm:et. SVAF menar dock att regeringen i sitt arbete med frågan behöver beakta följande.

I åtgärdsprogrammen ska enligt Vattenförvaltningsförordningen och Ramvattendirektivet analyser och bedömningar göras av den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder med hänsyn till olika åtgärders kostnader. Med kostnadseffektivitet avses kostnaden per nyttoenhet. Det kan exv. vara kr/kg P-retention eller kr/m² frigjort strömhabitat. För att ta fram de mest kostnadseffektiva åtgärderna på rätt plats är det en stor fördel att planera utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Åtgärdernas kostnadseffektivitet kan användas som kriterier för att statusklassificera, normsätta, jämföra, gränssätta och prioritera. En vedertagen definition av kostnadseffektivitet saknas dock. HaV har börjat använda begreppet utan att definiera det vilket är ett stort problem.

CIS Guidelines Doc. No. 1 "Economics and the environment" definierar begreppet på ett svagt sätt: "An analysis of the costs of alternative programmes designed to meet a single objective. The programme which costs least will be the most cost effective."

Ett bättre försök att definiera kostnadseffektivitet är detta:

"Kostnadseffektivitet, är en central del i utvecklingen av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, vilka bör säkerställa att kombinationen av åtgärder för att miljömålen resulterar i det billigaste alternativet efter att ha gett tillräcklig uppmärksamhet och hänsyn till miljö- och resurskostnader. Tillvägagångssättet bör tillämpas på nationell-, avrinningsområdes- eller vattenförekomstnivå och lämna tillräckligt med flexibilitet för att fastställa kvalitetskrav i vattendistriktets vattenförekomster".

Man måste således enligt SVAF skilja på breda samhällsekonomiska kostnds/nytto-analyser (CBA) och kostnadseffektivitetsanalyser (CEA). EU-Kommissionen har i "Fitness Check of the Water Framework Directive," presenterat några åsikter om kostnadseffektivitet; vilka det går att instämma i enligt SVAF.

Kostnadseffektivitetsanalys är ett beslutsstödverktyg som bedömer kostnaden och effektiviteten för alternativa politiska alternativ för att förverkliga ett förutbestämt mål. Det fick en avgörande roll i WFD eftersom det gör det möjligt för medlemsstaterna att identifiera en kombination av mildrande åtgärder för att uppnå ett visst miljömål till lägsta ekonomiska kostnad. I motsats till kostnads /-nyttoanalys, som kräver mycket data och en omfattande intäktsgenerering av fördelar (vilket inte är allmänt accepterat). Kostnadseffektivitetsanalyser_jämför investeringskostnader med åtgärdseffekter, som kan uttryckas i vilken enhet som helst. (Fitness check of WFD s. 67) Kostnads/nytto-analyser kräver mera indata. Icke-monetära nyttor åsätts kronor, index eller poäng, som sällan är transparenta. Nyttovärden av exv. fria vattenvägar är inte objektiva och ifrågasätts

ofta. Något moment i bedömningarna behöver vara att avgöra om åtgärdskostnaderna är proportionella i det enskilda fallet; där inte eventuella ersättningar från Vattenkraftens Miljöfond ska påverka beslutet.

SVAF:s förslag som adresserar frågan om kostnadseffektivitet:

- Skriv in i VFF 1 kap definitionen av kostnadseffektivitet enligt CIS Guidelines Document No. 20 s. 34.
- Texten i RDV bilaga III. (b) skrivs in i VFF 3 kap 1 §. Bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som ska ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

Svensk Vattenkraftförening

Ålberga 2024-11-21

Gustaf Hellström (ordf.)