

Politiken måste styra upp vattenförvaltningen – och det nu

Elsystemnyttor av mindre dammar och kraftverk

- 1900 mindre kraftverk (< 10 MW), 5 TWh/år och 1000 MW effekt, som kan fördubblas i *befintliga* kraftverk.
- De flesta i södra Sverige, där kapaciteten för produktion och överföring är begränsad.
- Mesta produktionen under höglast november – april. Vid förbrukningstoppar 17 % av tillgänglig effekt i SE4.
- Bidrar till systemstabiliteten genom rotationsenergi och har stor potential att bidra med reglering till Svenska kraftnäts marknad för stödtjänster.
- Kan öka beredskapen genom att i krislägen med ö-drift elförsörja kritiska samhällsfunktioner på tusentals större och mindre orter.

Andra samhällsnyttor av mindre dammar och kraftverk

- Minskar klimatutsläppen motsvarande 7 % av de svenska (minskningen kan bli 14 % i *befintliga* kraftverk).
- Viktiga för vattenförsörjning, bevattning, brandförsvär.
- Motverkar torrläggning, översvämning, grundvattensänkning.
- Skapar förutsättningar för bad, båtfart, fiske och annan rekreation.
- Vidmakthåller månghundraåriga landskapsbilder liksom natur- och kulturmiljöer.

Mindre dammar och kraftverk vs vattenmiljön

De mindre kraftverkens inverkan på vattenmiljön handlar till största delen om *dammen*, som är ett hinder för havs/långvandrande fisk. Finns sådana arter behövs en fiskväg, om det inte finns ett naturligt vandringshinder eller kostnaden skulle bli orimligt hög i förhållande till nyttan.

De flesta fiskarters vandringsbehov inskränker sig dock till ett par hundra meter, och i de allra flesta fall har de tillräckligt stora habitat för att kunna fullborda sin livscykel både upp- och nedströms dammen utan att det behövs en fiskväg.

Själva kraftverkets inverkan på vattenmiljön är marginell. Genom att de mindre kraftverken har så låg vattenhastighet vid intaget fastnar mycket få fiskar på gallret; de flesta av dessa brukar dessutom vara skadade tidigare. En flyktväg är ändå rimligt att ha, däremot finns det inget skäl för att gallret ska vara låglutande vid de låga vattenhastigheter det rör sig om.

Genom att de mindre kraftverkens dammar oftast funnits i flera hundra år, ibland ända ner i medeltiden, har också ett nytt naturtillstånd inträtt sedan länge, från vilket den mänskliga påverkan bör bedömas. ”Vid bedömning av negativ påverkan måste också beaktas att vissa av

dessa anläggningar är mycket gamla och att den omgivande naturen har anpassats efter hur vattnet har runnit, vilket gett förutsättningar för andra arter och dagens biologiska mångfald.” (Regeringen 2020-06-26). Den biologiska skada dammarna orsakar är således liten eller ingen. Mot det ska ställas bl a den biologiska nytta de ger upphov till genom att de håller vattnet kvar i landskapet. Utan dammar skulle många vattendrag drabbas av betydligt allvarligare torrläggning under torrår, något som kommer att öka genom klimatförändringarna.

Att dammarna håller kvar vattnet i landskapet är positivt inte bara för vattenmiljön utan än mer för i stort sett alla andra samhällsintressen av att bruka vatten. För kraftproduktion är dammarna ju en förutsättning, kraftproduktionen har i sin tur en positiv klimateffekt genom att kolkraftproduktionen minskar i motsvarande mån i våra grannländer (och klimatet känner ju inga gränser). För vattenförsörjning, bevattning, att dämpa översvämningar liksom för rekreationsintressen som bad-, båt- och fiskeliv spelar dammarna en avgörande roll. De bevarar landskapsbilden liksom månghundraåriga natur- och kulturmiljöer.

EU-rätten kräver inte utrivning av dammar och kraftverk

EU-rätten kräver *inte* utrivning av dammar och kraftverk av miljöskäl. Ramvattendirektivet (RDV) syftar till att ”främja en hållbar vattenanvändning (artikel 1 b). RDV (liksom vattenförvaltningsförordningen, VFF) listar ett tiotal samhällsintressen av att bruka vatten (artikel 4.3), där den småskaliga vattenkraften bidrar till många.

RDV tillhandahåller två mekanismer för att *avväga* de många samhällsintressena av att bruka vatten, att statusklassa en vattenförekomst som *Kraftigt modifierat vatten (KMV)*, artikel 4.3) respektive undantaget *Mindre strängt kvalitetskrav (MSK)*, artikel 4.7).

Knutna till RDV finns ett antal Common Implementation Strategies-dokument (CIS), där medlemsstaterna gemensamt formulerat den närmare tolkningen och tillämpningen av RDV. Inte heller CIS-dokumenterna kräver utrivning av dammar och kraftverk av miljöskäl.

EU-rätten innehåller alltså inte något som kan motivera svenska myndigheters extremt fientliga politik mot dammar och kraftverk. Det hjälper inte att de söker rättfärdiga sina medvetna och uttalade utrivningsagendor genom att på felaktiga grunder hänvisa till EU-rätten.

Svenska myndigheter gör sin egen tolkning och tillämpning av EU-rätten

Inte heller svensk rätt kräver utrivning av dammar och kraftverk av miljöskäl, den räknar upp samma tiotal samhällsintressen av att bruka vatten och tillhandahåller samma mekanismer för att *avväga* dessa som EU-rätten. Svagheten i svensk rätt är att den är för vag och inte tvingar myndigheterna att följa EU-rättens formuleringar om olika intressen av att bruka vatten och tillämpa mekanismerna för att *avväga* dessa. Denna svaghet utnyttjas fullt ut av svenska myndigheter.

Sveriges tolknings- och tillämpningsutrymme av EU-rätten har helt enkelt kapats av myndigheterna eftersom det *saknas tydlig och distinkt politisk styrning*. Att riksdagens beslut är till synes tydliga hjälper inte, regeringens (=miljödepartementets) medvetet vaga och ofta motsägelsefulla formuleringar i förordningar, regleringsbrev och regeringsuppdrag gör det lätt för myndigheterna att göra sin egen tolkning av vad riksdagen velat nå. Till detta kommer att miljödepartementet inte bryr sig om att myndigheterna inte fullgör vad som åläggs dem.

Avsaknaden av tydlig och distinkt politisk styrning tar sig uttryck i att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) fortfarande har ett stort antal föreskrifter, vägledningar och andra anvisningar som i strid med både EU- och svensk rätt syftar till att möjliggöra utrivning av så många dammar och kraftverk som möjligt. De "anpassningar" som hittills gjorts är helt otillräckliga och flera av myndighetens justeringar gör det ännu svårare att uppnå det politiska beslutet att Sverige ska utnyttja KMV och MSK fullt ut enligt vad EU-rätten medger. Sammanfattningsvis utnyttjar myndigheterna avsaknaden av tydlig och distinkt politisk styrning för att omöjliggöra uppnåendet av det politiska målet att utnyttja KMV och MSK fullt ut.

Att myndigheterna driver sin egen linje oavsett vad EU- och svensk rätt säger är övertydligt i Vattenmyndigheternas (VM) förslag 2021-03-01 till förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer. VM lever inte alls upp till riksdagens och regeringens beslut om KMV fullt ut. Som väntat sågades det samrådet totalt av de flesta remissinstanserna. Även HaV riktade allvarlig kritik och denna kritik bör nog läsas av alla.

VM konstaterar i "Förslag till miljö kvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft" att i Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavets vattendistrikt har inga nya vattenförekomster bedömts uppfylla kriterierna för att pekas ut som KMV. Enligt VM har miljöåtgärder för vattenkraftverk i dessa avrinningsområden inte någon negativ påverkan på vattenkraftens reglerförmåga, ett fullständigt felaktigt påstående.

I VM:s förslag är det fortfarande bara 3 % av vattenförekomsterna som KMV-klassats pga vattenkraft trots riksdagens och regeringens beslut att EU-rättens möjligheter ska utnyttjas fullt ut. I Norge är det 10 %. VM har inte på långt när uppfyllt det politiska kravet att KMV-klassa vattenförekomster på grund av vattenkraft fullt ut enligt vad EU-rätten medger. Den nationella planens riktvärde för att produktionsförlusterna totalt inte får överskrida 1,5 TWh nonchaleras. Samma sak gäller riktvärdena för produktionsförluster i enskilda vattendrag. Det sätt på vilket VM driver statusklassningen och föreslår miljö kvalitetsnormer kommer att resultera i utrivning av en mycket stor andel av dammarna och kraftverken, oftast med ingen eller liten biologisk nytta och stor skada på vattenmiljön och andra samhällsintressen.

VM skriver också i ovan nämnda samrådsdokument att undantaget MSK bara har tillämpats i Bottenhavets vattendistrikt. För övriga distrikt finns inget underlag. Det finns enligt VM inte underlag för att visa om föreslagna miljöåtgärder innebär orimliga kostnader som motiverar MSK. Det saknas politisk bedömning av vad som är gränsen för hur mycket kostnaderna måste överstiga nyttorna för att anses som orimliga. VM sitter fast i synsättet att det bara finns en vattenverksamhet för elproduktion och att det är det nationella elsystemet. Därför hamnar VM i slutsatsen att fiskvägar och minimitappningar motsvarande MLQ (Medellågvattenföring) generellt är rimliga åtgärder i klass 2- och 3-kraftverk (<10 MW). De anses inte medföra orimliga kostnader.

SVAF menar att kostnads/nyttanalyserna måste göras på lokal nivå. Regler- och produktionsförmåga för el från vattenkraft måste värderas utifrån att all vattenkraftsbunden elproduktion har betydelse för lokal såväl som regional och nationell elförsörjning. Det är också det som vattenverksamhetsförordningen 27 § förutsätter. Det är även orimligt att VM anser att det bara är kulturmiljövärden av riksintresse som ska avvägas i en status- eller normsättning.

Också de flesta länsstyrelsernas agerande kännetecknas av att man vill riva ut så många dammar och kraftverk som möjligt. Det förekommer fortfarande att man ifrågasätter rättskraften hos äldre rättigheter trots riksdagens och vattenverksamhetsförordningens explicita formuleringar.

ringar på den punkten. I samverkansprocesserna – som ännu inte kommit så långt – får andra samhällsintressena av att bruka vatten en mycket styvmoderlig behandling om ens någon, detta trots länsstyrelsernas tvärsektorieella uppdrag. Med VMs nuvarande inställning blir det bara miljö kvalitetsnormen God Ekologisk Status (GES) som ska uppnås utan relevant beaktande av andra samhällsintressen. Särskilt saknas konsekvenserna för den enskilda verksamheten, den lokala vatten- och kulturmiljön, liksom konsekvenserna för den enskilda verksamhetsutövaren.

Utan KMV-klassning blir det GES och utrivning

Genom sin skruvade tolkning och tillämpning av EU- och svensk rätt skapar myndigheterna en situation där domstolarna inte kan bevilja fortsatt tillstånd för dammar och kraftverk genom att miljö kvalitetsnormen GES inte kan uppnås på annat sätt än att riva damm och kraftverk. I alla andra sammanhang ser myndigheterna dammen som det onda som måste bekämpas, dvs rivas ut. Men när det gäller att statusklassa en vattenförekomst beaktar myndigheterna inte dammens existens.

I strid med EU:s riktlinjer anser inte HaV och därmed inte heller VM otillfredsställande eller dålig konnektivitet vara ett hydromorfologiskt kriterium för mänsklig fysisk påverkan på en vattenförekomst. ”I bedömningen av om en vattenförekomst har en väsentlig förändrad fysisk karaktär ingår bedömning av kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd” (Förslag till miljö kvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft, VM 2021) Detta är förevändningen för att inte statusklassa vattenförekomster med vattenkraftsanläggningar som kraftigt modifierade.

Orsaken är mycket enkel, myndigheterna vill till varje pris undvika en KMV-klassning eftersom det innebär att miljö kvalitetsnormen (MKN) då sänks från God Ekologisk Status (GES) till God Ekologisk Potential (GEP)

Utan KMV blir MKN GES och därmed utrivning av dammar och kraftverk eftersom vid GES ska åtgärder beslutas *utan hänsyn* till pågående verksamhet.

Med KMV sänks MKN från GES till GEP, också då kan det bli långtgående åtgärder men de ska anpassas för att *inte hota* (inte medföra betydande negativ påverkan på) den pågående verksamhet som ligger bakom KMV-beslutet.

Alla samhällsnyttor RDV (och VFF) räknar upp ska avvägas vid normsättningen, vilket VM inte gjort. Att få en norm ändrad kan vara svårt även om HaV i sin samverkansvägledning skriver att normsättningen ska ses över innan omprövningen. Verksamhetsutövaren kan dock begära att mark- och miljödomstolen enligt MB 22 kap 13 § beslutar att berörd VM omprövar normen för en vattenförekomst om den inte bedöms vara rimlig eller ändamålsenlig. Om inte VM bifaller en omprövning ska ärendet anmälas till regeringen enligt VFF 4 kap 14 §. Processen är inte prövad men torde behöva ett omfattande underlag, som ska framtas av verksamhetsutövaren.

Domstolsprövningen handlar inte ens om den eventuella biologiska nyttan eller skadan. Detta har myndigheterna i mycket liten utsträckning intresserat sig för. I VISS (Vatteninformations-System Sverige) står det oftast för de s k biologiska kvalitetsfaktorerna "klassning saknas", dvs att handläggaren suttit vid sitt skrivbord och tillämpat en schablon. Det blir en förvrängd

juridik som bara handlar om den norm GES som VM fullständigt godtyckligt beslutat (och som i strid med det allmänna rättsmedvetandet inte kan överklagas).

Så här uttryckte sig Göran Stenman, erfaren vattenrättsdomare i en 30 minuter lång intervju på Energiföretagens vattenkraftdag 2020-11-05:

"För att kunna ta hänsyn till målet om högst 1,5 TWh förlust av vattenkraftsel så gäller det för vattenmyndigheten att klassa vattenförekomster som KMV (God Ekologisk Potential) annars kommer detta mål att väga väldigt lätt när det kommer till domstolen eftersom det inte står i lagen. I lagen står det att miljö kvalitetsnormerna är skarpa."

Detta måste politiken göra – omgående och de närmaste åren

- För det första, för att snabbt och effektivt undvika den katastrof som vattenförvaltningen är på väg att försätta Sverige i måste politiken **omgående och radikalt strama upp det regelverk** som myndigheterna har att följa. Avgörande är de mekanismer som EU-rätten ger: Kraftigt modifierat vatten (KMV) och undantaget Mindre strängt kvalitetskrav (MSK). Med KMV och därmed God Ekologisk Potential (GEP) respektive MSK får domstolen inte besluta om åtgärder som hotar vattenverksamheten.

Kriterier för KMV och MSK, som är i linje med EU-rätten, måste beslutas av politiken, inte av myndigheterna vars tolkningar och tillämpningar strider mot EU-rätten. SVAF har i flera år föreslagit att regeringen skulle sätta in detta i VFF 4 kap 3 och 10 §§ men i nuvarande politiska läge har MP kunnat blockera detta. Alternativet är då att riksdagen beslutar att i miljöbalkens 5 kap 4 § lägga till kriterierna för KMV och MSK.

I bilaga 1 finns en utförligare diskussion av detta och förslag till formulering av författningstext i VFF respektive miljöbalken.

- För det andra, som ett mycket stort antal remissinstanser begärt, måste regeringen överpröva VM:s förslag till förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och framför allt MKN. VM har ogenerat fullständigt nonchalerat EU- och svensk rätt liksom anvisningar från HaV, uppdrag från regeringen m m. Syftet är att undvika KMV-klassning av fler vattenförekomster, vilket skulle minska myndigheternas möjligheter att kräva utrivning av dammar och kraftverk. Det avgörande är att **regeringen beslutar, att i enlighet med EU-rätten möjliggöra att alla vattenförekomster med dammar oavsett storlek klassas som kraftigt modifierade vatten** och därmed får MKN GEP och utesluter åtgärder som har betydande negativ påverkan på vattenverksamheten.

I bilaga 2 finns en (utförlig) sammanfattning av hur VM söker slingra sig undan EU- och svensk rätt liksom uppdrag från regeringen, anvisningar från HaV m m. Där finns också förslag på vilka beslut regeringen måste fatta. Sammanfattningen kommer från SVAF:s remissvar på VM:s förslag, som bifogas som ett separat dokument (SVAF VM samråd 2021-04-30.pdf).

- För det tredje måste den nationella planen för omprövning av vattenkraft (**NAP**) **skrivas om** på ett antal väsentliga punkter för att överensstämna med de ovan föreslagna författningsändringarna respektive regeringsbesluten om VM:s förslag till MKN m m.

I bilaga 3 redovisas de väsentligaste bristerna i NAP och föreslås hur de kan rättas till.

- För det fjärde måste **starten på omprövningarna skjutas framåt två år** så att ovanstående förslag hinner genomföras. Som tidsplanen nu ser ut ska de första ansökningarna om omprövning inges till domstolen en dryg månad efter att vattendelegationerna fattat de slutliga besluten om MKN m m. När regeringens överprövning kan vara klar står skrivet i stjärnorna.

- För det femte måste vattenförvaltningen göras om i grunden. Vatten kan inte hanteras enbart av miljömyndigheter; alla intressen av/kompetenser om att bruka vatten måste finnas med.

Den enkla åtgärden är att direkt **lägga ner de fem regionala vattenmyndigheterna**. De behövs inte, arbetet utförs redan till största delen av länsstyrelserna och den nationella myndigheten. De är konstitutionellt stötande, bara en sådan sak som att deras beslut inte kan överklagas hur illa underbyggda de än är. De har på 15 år inte fått något gjort, genom att driva en utrivningsagenda har de i realiteten kommit att bli en bromskloss för förbättringar av vattenmiljön. De kostar några 100 mnkr årligen. Detta föreslog också vattenförvaltningsutredningen (VFU, SOU 2019:66), den enda avvikande rösten kom från VM:s representant.

Länsstyrelserna har ett tvärsektorielt uppdrag vilket inte hindrar att deras vattenenheter fullständigt dominerar vattenförvaltningen. De måste få en **matrisorganisation**, där alla intressen av/kompetenser om att bruka vatten i länsstyrelsernas olika enheter finns med.

- För det sjätte måste riksdag och regering **radikalt öka den politiska styrningen** av vattenförvaltningen. I VFU (SOU 2019:66) finns en rad genomarbetade förslag på hur detta kan ske.

Alsterbro, Tidaholm och Valdemarsvik 2021-08-18

Thomas Sandberg
Ordförande

Mats Haglund
Vice ordförande

Rune Hallgren
Sekreterare

Bilaga 1. Förslag till författningsförändringar

Eftersom främst vattenmyndigheterna men också Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna slingrar sig som ålar för att komma undan de beslut som riksdag och regering fattat är den uppenbara slutsatsen, att den politiska styrningen av vattenförvaltningen måste ske genom mer detaljerade formuleringar i lagar och förordningar. Nedan ges förslag till tillägg i Vattenförvaltningsförordningen (VFF) för att värna och utveckla den småskaliga vattenkraften i enlighet med fattade politiska beslut. Förslagen är *preciseringar av de förutsättningar under vilka Kraftigt Modifierat Vatten (KMV) och Mindre Stränga Kvalitetskrav (MSK) kan användas enligt EU-rätten* och är i form av författningstext som direkt kan sättas in i VFF eller miljöbalken.

Dessa förslag har utarbetats i samråd med jurister specialiserade på vattenrätt och gått till både regeringskansliet och riksdagsledamöter i omgångar. Några sakliga invändningar mot dem har vi inte fått, det är den politiska viljan det hänger på.

Det bästa är naturligtvis att göra preciseringarna i VFF. Men eftersom regeringen inte visat något intresse för detta har vi också ett alternativt förslag där preciseringarna sker i form av två nya paragrafer i miljöbalken, 5 kap 4 a och b §§.

Kraftigt Modifierat Vatten, KMV

KMV-klassning innebär att kravnivån sänks till god ekologisk potential (GEP), vilket också ställer krav på långtgående åtgärder för att förbättra vattenmiljön. Dock får dessa åtgärder inte hota den verksamheten (t ex kraftverk), som ligger bakom att vattenförekomsten är kraftigt modifierad. Därmed kan inte myndigheterna driva kravet på utrivning av vattenkraftverk genom att hävda att miljökvalitetsnormerna inte uppnås. I stället ska åtgärderna anpassas så att verksamheten kan vara kvar. *Den precisering av förutsättningarna för KMV som krävs* kan enklast ske i form av ett nytt stycke sist i VFF 4 kap 3 § punkt 1:

En ytvattenförekomst har på ett väsentligt sätt ändrat sin fysiska karaktär om endera av konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi ändrats väsentligt och det får en betydelse för möjligheten att uppnå god status.
Bedömningen av betydande sätt negativt påverka ska utgå ifrån de verksamheter oavsett storlek som ligger i eller vid vattenförekomsten.

Genom att *endera* av de tre kvalitetsfaktorerna ska ha ändrats väsentligt, kan man lyfta fram konnektivitet, som finns i EU-rätten. Därigenom blir det enkelt och entydigt att konstatera att förutsättningen för att KMV-klassa vattenförekomster med dammar och kraftverk är uppfylld.

Bedömning av hydrologisk regim saknas i de flesta vattenförekomster. Bedömning av morfologisk påverkan är slumpartad beroende på vilka av dess åtta parametrar som tas med. Båda dessa kvalitetsfaktorer kräver mycket omfattande utredningar. Risken är att verksamhetsutövarna tvingas göra dessa utredningar för att kunna argumentera mot myndigheterna, vilket innebär en påtaglig rättsosäkerhet.

Genom att bedömningen av den negativa påverkan ska avse den verksamhet = kraftverk som finns i den aktuella vattenförekomsten undanröjs möjligheten för myndigheterna att hävda att förutsättningen för KMV-klassning är påverkan på den nationella elförsörjningen. Just detta är den linje man drivit i allehanda vägledning och andra dokument utan att ha något stöd för

saken i EU-rätten eller i svensk rätt. Avvägningen mellan olika samhällsintressen ska ske i den enskilda vattenförekomsten, på den lokala och regionala nivån.

Genom att dessutom lägga in formuleringen "oavsett storlek" ges en tydlig politisk styrning av myndigheterna att även vattenförekomster med småskaliga vattenkraftverk under 1,5 MW ska KMV-klassas. Detta "oavsett storlek" är absolut nödvändigt för att "fullt ut" utnyttja EU-rättens möjligheter till KMV. I annat fall blir det som hittills bara vattenförekomster med storskalig vattenkraft som KMV-klassas.

*

Utöver den precisering av förutsättningarna för KMV, som vi beskrivit ovan, måste det ske en precisering av vad som skulle kunna vara ett "väsentligt bättre alternativ för miljön". Det görs genom att i VFF 4 kap 3 § punkt 2 göra preciseringen "inom samma vattenförekomst" så att punkten får lydelsen:

2. det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att inom samma vattenförekomst på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Nuvarande lydelse tolkar myndigheterna så att det kan vara ett väsentligt bättre alternativ för miljön att ersätta små vattenkraftverk med till exempel bioenergi eller vindkraft. HaV vägleder redan i dag till att små vattenkraftverk kan ersättas med vindkraft eller genom effekt-höjande åtgärder i storskaliga vattenkraftverk. Om annat alternativ ska föreslås måste det vara jämbördigt om det inte ska leda till orimliga konsekvenser, så som utrivning av småskaliga vattenkraftverk. Det är även en överhängande risk att det framöver kommer att tolkas som att det är bättre för miljön att öka effekten i storskalig vattenkraft. Då blir det omöjligt med KMV i vattenförekomster med småskalig vattenkraft; därför måste en politisk precisering ske.

Undantaget mindre stränga kvalitetskrav, MSK

Trots att en vattenförekomst KMV-klassats så att kravnivån är GEP, kommer det i vissa fall att vara nödvändigt att ytterligare sänka kraven för att verksamheter ska kunna förses med rimliga krav så att de ska kunna vara kvar. Det görs genom att använda undantaget MSK. Även här måste preciseringen "inom samma vattenförekomst" läggas in. Det görs i VFF 4 kap 10 § punkt 2 så att lydelsen blir:

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses inom samma vattenförekomst på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön.

Också här kan den nuvarande lydelsen av myndigheterna tolkas så att det kan vara ett väsentligt bättre alternativ för miljön att ersätta små vattenkraftverk med till exempel bioenergi eller vindkraft. I sådant läge blir det omöjligt med undantaget MSK för småskalig vattenkraft, varför en politisk precisering måste ske. Annars är risken för utrivning av småskaliga vattenkraftverk överhängande.

*

Om den nuvarande regeringen inte heller framdeles kan tänka sig att göra de nödvändiga preciseringarna i VFF kan i stället riksdagen besluta att föra in dem i miljöbalken i form av två nya paragrafer, förslagsvis 5 kap 4 a och b §§.

5 kap 4 a § En ytvattenförekomst ska förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad om den har på ett väsentligt sätt ändrat sin fysiska karaktär genom att endera av konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi ändrats väsentligt och det får en betydelse för möjligheten att uppnå god status.

Bedömningen av betydande sätt negativt påverka ska utgå ifrån de verksamheter oavsett storlek som ligger i eller vid vattenförekomsten.

5 kap 4 b § För att ett alternativ ska anses vara väsentligt bättre miljömässigt eller samhällsekonomiskt ska det ligga inom samma vattenförekomst och inte orsaka orimliga kostnader.

Bilaga 2. Vattenmyndigheternas samrådsunderlag; de värsta bristerna och förslag till förändringar

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) anser att såväl samrådsmaterialet som samrådsförfarandet innehåller sådana brister att det måste omarbetas från grunden respektive göras om på ett helt annat sätt innan beslut om uppdaterade miljö kvalitetsnormer fattas. Med hänsyn till de stora värden som står på spel för energisystemet och dess aktörer liksom för andra samhällsintressen och dessas aktörer bör inte heller omprövningen med att förse vattenkraften med moderna miljö villkor inledas innan denna totala bakläxa avrapporterats och godkänts.

Det undermåliga samrådsmaterialet och samrådsförfarandet kan bara förstås mot bakgrund av vattenmyndigheternas (VM) strävan att till varje pris undvika vattendirektivets mekanismer för mindre långtgående krav, dvs klassificeringen kraftigt modifierat vatten (KMV) och undantaget mindre strängt kvalitetskrav (MSK). Det finns all anledning att ifrågasätta om VM är kapabla till den radikala omstart som krävs; mycket talar för att den framkomligaste vägen är den nedläggning av VM som Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) föreslog.

De värsta bristerna

VM har *inte* fullgjort sitt uppdrag att utnyttja KMV och MSK fullt ut enligt vad EU-rätten medger. VM har *inte* ens utrett möjligheten till MSK, detta trots att man är skyldig att utreda enligt föreskrift som är juridiskt bindande för vattenmyndigheterna. EU-rätten ställer inga krav på en viss storlek på kraftverken i vattenförekomsten för att KMV-klassning på grund av vattenkraft ska kunna ske, inte heller för MSK. SVAF har explicit frågat Havs- och vattenmyndigheten (HaV) om denna sak och fått svaret att det finns inget krav i vattendirektivet på minsta storlek på kraftverk. VM har därför fel med sin formulering: ”*Det kan därför handla om att identifiera verksamheter som ger så stor samhällsnytta att det är viktigare att behålla en verksamhet än att uppnå god miljö kvalitet i vattnet*”. Detta synsätt är inget som vattendirektivet kräver. Det är i stället svenska myndigheters egenkomponerade regler.

VM har regeringens uppdrag att göra avvägningar, men har *inte* gjort detta. Man har bara ställt kravet att miljö kvalitetsnormer och god ekologisk status ska uppnås i princip överallt. Att innebörden av detta är utrivning av dammar och kraftverk framgår på många ställen.

VM har *inte* inhämtat kunskap och underlag trots att man haft många år på sig. Man försöker i stället vältra över utredningsbördan på verksamhetsutövaren. Den närmast totala avsaknaden av underlag leder till att frågorna om den biologiska nyttan av olika åtgärder respektive den biologiska skadan av dessa åtgärder inte ställs. Inte heller inverkan på andra vitala samhällsintressen diskuteras.

I stället för ett underlag om de faktiska förhållandena används schabloner om status och åtgärder, oftast rena godtycket. Schablonerna är till stor del hämtade från olika anvisningar från HaV och är genomgående starkt vattenkraftfientliga. Det främsta syftet med HaV:s anvisningar verkar vara att lägga en dimridå för EU:s vattendirektiv och CIS-dokument, som inte är vattenkraftfientliga utan tvärtom innehåller mekanismer för att balansera olika samhällsintressen mot varandra.

VM har *inte* uppfyllt vad som står i vattenförvaltningsförordningen 2 kap. 4 §. Avsaknaden av realistiska väl avvägda mål och krav kan blockera åtgärdsarbetet.

Konsekvensanalysen tar *inte* upp konsekvenserna för enskilda verksamhetsutövare som träffas av de föreslagna normerna.

Bedömningar av de mest kostnadseffektiva fysiska åtgärderna är *inte* gjorda. Detta gäller särskilt åtgärder som berör vattenkraftsanläggningar och dammar utan vattenkraft. SVAF anser därför att åtgärdsprogrammet *inte* uppfyller kraven i vattenförvaltningsförordningen 3 kap 1 § och vattendirektivets bilaga IIIb.

Vid tillämpning av vattendirektivet bör alla bedömningsmomenten - ekonomisk analys, riskbedömning, statusklassning, åtgärdsbehov och övervakning - i praktisk bedömning interagera med varandra. Det är *inte* gjort av VM.

I förslagen till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram finns *inte* ett spår av den "hänsyn till kostnadseffektivitet" som VM hävdar. I stället skjuter man över till "prövningsprocessen att fastslå vilken den mest effektiva åtgärden är för den specifika platsen".

De viktigaste förändringarna

Vattendirektivets möjligheter till KMV och MSK ska enligt svensk rätt och svenska politiska beslut tillämpas "full ut". Det innebär att alla vattenförekomster med eller påverkade av vattenkraft ska KMV-klassas. Andelen KMV blir då 15 %, vilket är lågt jämfört med många andra medlemsstater.

Det innebär bl a att kvalitetsfaktorn "konnektivitet" ska ingå i bedömningen av väsentlig fysisk påverkan på vattenförekomsten.

Det innebär också att betydande negativ påverkan på vattenanvändningen ska avgöras även på lokal nivå.

Referensförhållanden ska fastställas efter lokala erfarenheter och kunskaper om fiskarters förekomst och behov för att fullborda livscykeln.

Åtgärder ska bedömas utifrån deras biologiska nytta respektive skada liksom deras inverkan på alla andra vitala samhällsintressen av vatten.

Elsystemnyttor som systemstabilisering och elberedskap ska bedömas också på lokal och regional nivå.

Dammarnas betydelse för att hålla kvar vattnet i landskapet måste lyftas fram; VM måste komma över sin beröringsskräck när det gäller dammar som inte ligger i våtmarker utan i vattendrag.

I första hand är det VM som ska göra intresseavvägningar, inte domstolarna.

Kostnadseffektiva åtgärder ska bedömas på lokal nivå och påverka normbesluten.

Den småskaliga vattenkraften ska betraktas som samhällsnyttig verksamhet.

Arbetsgången bör vara att avvägda och kostnadseffektiva åtgärder bestämmer normerna.

Ett enkelt sätt att underlätta dessa förändringar är att rensa ut alla HaV:s föreskrifter, vägledningar och andra anvisningar som till stor del är skrivna i strid med EU-rätten och med syfte att underlätta utrivning av dammar och kraftverk.

Se också SVAF:s fullständiga yttrande över VM:s förslag, som bifogas som ett separat dokument (SVAF VM samråd 2021-04-30.pdf). Där visas i detalj hur VM systematiskt undviker alla regler i EU- och svensk rätt som skulle minska möjligheten att riva ut dammar och kraftverk.

Bilaga 3. NAP; brister och förslag till förändringar

Den nationella plan (NAP), som regeringen beslutat om på förslag av Havs- och vattenmyndigheten (också undertecknat av Energimyndigheten och Svenska kraftnät), skapar förutsättningar för myndigheterna att kunna riva ut så många dammar och (mindre) kraftverk som möjligt. Här är de största bristerna, det finns många fler.

- NAP säkerställer inte att en åtgärd ska göra biologisk nytta.
- Det saknas en mekanism som garanterar att produktionsminskningarna håller sig inom 1,5 TWh.
- För mindre vattendrag och därmed för mindre kraftverk kan det bli produktionsminskningar som innebär utrivning av de flesta kraftverken.
- NAP klamrar sig fast vid ett nationellt perspektiv trots att vattendirektivet mycket tydligt talar om alla tre nivåerna lokal, regional och nationell.
- NAP försöker göra det omöjligt att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV) trots att detta är den mekanism som vattendirektivet erbjuder för att avväga olika samhällsintressen av att bruka vatten mot varandra.

För att myndigheterna ska handla i enlighet med de politiska besluten och avsikterna måste ytterligare preciseringar göras i NAP (alternativt i ett nytt regeringsbeslut om NAP).

- Produktionsminskningarna totalt får inte överstiga 1,5 TWh eller 2,3 %.
- Produktionsminskningen i ett mindre vattendrag (= övriga avrinningsområden) får inte överstiga 6,5 % (med enstaka undantag pga särskilt höga naturvärden).
- Vattenförekomster med vattenkraftverk eller regleringsdamm ska KMV-klassas och, om God ekologisk potential inte kan nås utan betydande negativ påverkan på verksamheten ska Mindre strängt kvalitetskrav (MSK) användas. Alla vattenkraftverk ska betraktas som samhällsnyttiga oavsett storlek.
- Lika väl som miljöpåverkan bedöms i varje enskild vattenförekomst, ska även bedömningen av betydande negativ påverkan avse den enskilda verksamheten i samma vattenförekomst.
- Kravet på att minimivattenföring ska uppgå till medellågvattenföringen (MLQ) i de mindre vattendragen tas bort. MLQ varierar kraftigt mellan vattendragen, den beror i hög grad på hur många sjöar som finns och i vilken utsträckning vattendraget regleras. MLQ har en mycket svag koppling till vattenmiljön.