

Tack för att du lämnar synpunkter på vattenmyndigheternas samrådsmaterial!



Nu är det dags att tycka till om de kommande sex årens vattenförvaltning. Synpunkter kan lämnas på förslag till *förvaltningsplan, åtgärdsprogram, föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster och delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka för ett eller flera av Sveriges vattendistrikt.*

Tillsammans värnar vi vattnets värden

Det här Word-dokumentet är framtaget som ett verktyg för dig som arbetar i en kommun eller annan organisation där synpunkter på samrådsmaterialet kan komma från flera personer. Vi ser helst att ni skickar in synpunkterna på samrådsmaterialet via webbenkäten. Genom att du använder webbenkäten underlättar du hanteringen av inkomna samrådssvar och vi kan fokusera på att förbättra innehållet i dokumenten. Webbenkäten hittar du på <https://webropol.com/s/vattensamrad>

Dina synpunkter ska ha kommit in till vattenmyndigheterna senast den 30 april 2021.

Formuläret är uppdelat i flera avsnitt:

- Uppgifter om dig som besvarar frågorna
- Vilket eller vilka vattendistrikt synpunkterna gäller
- 1. Frågor om förslag till förvaltningsplan
- 2. Frågor om förslag till åtgärdsprogram
- 3. Frågor om föreskrift om miljökvalitetsnormer
- 4. Frågor om förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist
- 5. Frågor om tillhörande bilagor till samrådsmaterialet
- 6. Fråga om miljökonsekvensbeskrivning
- 7. Övriga synpunkter

Om du vill lämna synpunkter på bedömningar av enskilda vattenförekomster och åtgärdsförslag för dessa kan du göra det direkt i Vatten Informations System Sverige, [VISS](#).

Instruktioner

Du kan lämna synpunkter på alla delar av materialet men det är inte nödvändigt att svara på alla frågor för att kunna skicka in svar. Välj ut de delar som du eller din organisation är berörda av. Som ett stöd för att underlätta processen med att ta fram synpunkter finns alla frågor samlade i detta Word-dokument. Ett tips är att arbeta i Word-dokumentet och sedan kopiera in svaren i webbenkäten på aktuellt ställe. På www.vattenmyndigheterna.se/samrad hittar ni webbenkäten, adresser samt allt samrådsmaterial.

För kännedom så visar denna Word-enkät samtliga frågor för samtliga vattendistrikt. I webbenkäten kommer endast de frågor visas som hör till det eller de vattendistrikt som du valt att svara för.

Mer information om hur vi hanterar personuppgifter och handlingar som kommer in till vattenmyndigheterna finns på vattenmyndigheternas webbplats ([länk](#)).

Uppgifter om dig som besvarar frågorna

Ange vilken typ av organisation du representerar: *

- Kommun
- Länsstyrelse
- Central myndighet
- Vattenorganisation (vattenråd/vattenvårdsförbund)
- Region
- Intresseorganisation
- **Branschorganisation**
- Företag
- Privatperson
- Övriga

Ange typ av övrig organisation:

Namn på organisation: Svensk Vattenkraftförening

Kontaktperson: Rune Hallgren

E-post: hallgrenrune.mon@gmail.com

Vilket eller vilka vattendistrikt synpunkterna gäller



Sveriges fem vattendistrikt.

Ange vilket/vilka vattendistrikt synpunkterna gäller *

☒ Bottenvikens vattendistrikt

☒ Bottenhavets vattendistrikt

☒ Norra Östersjöns vattendistrikt

☒ Södra Östersjöns vattendistrikt

☒ Västerhavets vattendistrikt

2021-04-30

Vattenmyndigheten i

Bottenvikens vattendistrikt

Bottenhavets vattendistrikt

Norra Östersjöns vattendistrikt

Södra Östersjöns vattendistrikt

Västerhavets vattendistrikt

Synpunkter på vattenmyndigheternas samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer 2021-2027, Delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka 2021—2027 och Förslag till miljökvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft

Sammanfattning

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 miljökvalitetsnormer 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 miljövillkor inledas innan denna totala bakläxa avrapporterats och godkänts.

Det undermåliga samrådsmaterialet och samrådsförfarandet kan bara förstås mot bakgrund av vattenmyndigheternas 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 vattenmyndigheterna är kapabla till den radikala omstart som krävs; mycket talar för att den framkomligaste vägen är den nedläggning av vattenmyndigheterna som Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) föreslog.

De värsta bristerna

Vattenmyndigheterna har *inte* fullgjort sitt uppdrag att utnyttja KMV och MSK fullt ut enligt vad EU-rätten medger. Vattenmyndigheterna 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 om denna sak och fått svaret att det finns inget krav i vattendirektivet på minsta storlek på kraftverk. Vattenmyndigheterna 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.

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

Vattenmyndigheterna 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 Havs- och vattenmyndigheten 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.

Vattenmyndigheterna 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 IIb.

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 vattenmyndigheterna.

I förslagen till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram finns *inte* ett spår av den "hänsyn till kostnadseffektivitet" som vattenmyndigheterna 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 kunna KMV-klassas. Det innebär bl a att

- Kvalitetsfaktorn "konnektivitet" ska ingå i bedömningen av väsentlig fysisk påverkan på vattenförekomsten.
- 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.

Vattenmyndigheternas samrådsmaterial

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

Svensk Vattenkraftförening 2021-04-30

Uppsala

Valdemarsvik

Tidaholm

Thomas Sandberg
Ordf.

Rune Hallgren
sekr.

Mats Haglund
v.ordf.

1. Förslag till förvaltningsplan för vatten 2021–2027

1.1 Synpunkter på kapitel 1 – Inledning

1.1.1 Allas vatten: Vem beslutar om vad?

"Politikens inriktning styr vattenförvaltningsarbetet."

SVAF:s uppfattning är att i den citerade meningen är det mera relevant att lägga in en negation. Vattenmyndigheterna har framför allt i förslag till miljökvalitetsnormer demonstrerat att de politiska riktlinjerna inte följs. Riksdag och regering har vid flera tillfällen beslutat om att möjligheterna till KMV-klassning och undantag i EU-reglerna ska utnyttjas fullt ut och det ska få genomslag i myndigheternas tillämpning i vattenförvaltningen. Denna formulering finns i bl. a. i *propositionen 2017/18:243, Betänkande 2019/20 NU 14 och Regeringens beslut 2020-06-25 Nationell plan för moderna miljövillkor*. Vattendelegationernas ledamöter är utsedda av regeringen för att i sina beslut göra avvägningar som genomför de politiska besluten. Det självklara bör då vara att vattenmyndigheterna levererar underlag till vattendelegationerna som utgår från den svenska riksdagens och regeringens mening. Vattenmyndigheternas samrådsdokument visar på motsatsen.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska ta bort den citerade meningen *"Politikens inriktning styr vattenförvaltningsarbetet."* då den ändå inte efterlevs.

1.1 Synpunkter på kapitel 1 – Inledning

1.2 Hur arbetar vi för bättre vattenmiljö.

Avvägningar i miljökvalitetsnormerna.

"Utgångspunkten är kunskapen om vad människan och naturen tål i ett visst område, till att börja med utan hänsyn till ekonomiska eller tekniska förhållanden. Det måste dock vara möjligt att uppnå normen både tekniskt och ekonomiskt. Därför ingår ett arbete med att väga in samhällsnytta och de praktiska möjligheterna att uppfylla normen. När vi har underlag ser vi till att de åtgärder som föreslås är de mest kostnadseffektiva."

Förbättringar – gjorda och de som behöver göras. *"I våra beräkningar tar vi därför hänsyn till kostnadseffektivitet, både i tid och i rum. I och med detta har vi i det arbete som ligger till grund för denna förvaltningsplan, på så sätt förbättrat våra analyser av vilka åtgärder som ger mest effekt till minst kostnad."*

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

För den enskilde kraftverksägaren är åtgärdskostnaderna den viktigaste frågan. Även för samhället och Vattenkraftens Miljöfond är det en viktig aspekt att pengar används, där de ger mest miljönytta. Hushållningsprincipen i miljöbalken ställer krav på hur resurser används, vilket bör innebära att samhällets resurser inte ska förbrukas i åtgärder med ingen eller tveksam biologisk nytta. Kvalitets- och åtgärdskrav måste avvägas och prioriteras utifrån biologisk nytta vs produktionspåverkan,

kulturvärden, riskerna för översvämning och vattenbrist samt med hänsyn till kostnadseffektivitet och orimliga kostnader. Också den biologiska skada som en åtgärd kan medföra måste bedömas. För att underlätta samverkansprocesserna mellan länsstyrelserna och verksamhetsutövarna och kommande omprövningsprocesser i domstol, är det angeläget att dessa bedömningar är gjorda i vattendelegerationernas beslutade underlag. Vid karaktärisering, statusklassning och normsättning ska möjligheterna att ställa mindre långtgående krav (kraftigt modifierat vatten och mindre strängt kvalitetskrav) utnyttjas fullt ut (proposition 2017/18:243 och regeringen 2020-06-25)

Vid tillämpning av vattendirektivet bör alla bedömningsmomenten - ekonomisk analys, riskbedömning, statusklassning, åtgärdsbehov och övervakning - i praktisk bedömning interagera med varandra. Den ekonomiska analysen kan visa att åtgärdsbehoven för att nå tänkt statusklass inte är kostnadseffektiva eller medför orimliga kostnader. Kostnadsanalysen kan komma in redan vid riskbedömningen. Det är inte gjort av vattenmyndigheterna. Bedömningen av kostnadseffektiva fysiska åtgärder behöver åtminstone övervägas och styras upp i åtgärdsprogrammet. Det är inte heller gjort.

I åtgärdsprogrammen ska enligt Vattenförvaltningsförordningen (VFF) och vattendirektivet (RDV) analyseras och bedömas 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.

VFF 3 kap. Kartläggning och analys. 1 § Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs 3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

RDV bilaga III. (b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

Å ena sidan menar vattenmyndigheterna att "I våra beräkningar tar vi (därför) hänsyn till kostnadseffektivitet, både i tid och i rum. I och med detta har vi i det arbete som ligger till grund för denna förvaltningsplan, på så sätt förbättrat våra analyser av vilka åtgärder som ger mest effekt till minst kostnad." (FVP). Å andra sidan anges att "Vattenmyndigheterna har inför denna vattenförvaltningscykel valt att peka ut de fysiska åtgärderna på en mer övergripande nivå än tidigare. Detta för att det är upp till prövningsprocessen att fastslå vilken den mest effektiva åtgärden är för den specifika platsen". (ÅP) I de remissade förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen finns inte ett spår av den första ansatsen.

Prioritering behöver göras av miljöanpassade åtgärder, som är knutna till jordbruk (särskilt fysisk påverkan) och vattenkraft. Utrivningar/avsänkningar av dammar ska uteslutas. Den ekonomiska analysen kan visa att åtgärdsbehoven för att nå tänkt statusklass inte är kostnadseffektiva eller medför orimliga kostnader. Det bör i så fall medföra förklaringar i åtgärdsprogram och åtgärdsplaner

för avrinningsområden. Åtgärdsprogrammen har liksom miljökvalitetsnormerna en viktig funktion för avvägningar och prioriteringar.

Det är viktigt att skilja på vilka åtgärder, som identifierats för att definiera målet god ekologisk status/potential med eller utan Mindre strängt kvalitetskrav (MSK) och de praktiska och rimliga åtgärder som ska genomföras. Detta är mera uttalat när bedömningarna handlar om åtgärder i KMV-klassade vattenförekomster. Riskanalysen, som ska innehålla en ekonomisk analys, kan leda till att en "naturlig" vattenförekomst omklassas till Kraftigt modifierat vatten (KMV) eller att vattenförekomsten åsätts ett Mindre strängt kvalitetskrav. Besluten ska fattas av vattendelegationerna vid status- och normsättningen för vattenförekomsterna och redovisas i förvaltningsplanen och sammankopplas med besluten om åtgärdsprogram.

EU-kommissionen har i "*Fitness Check of the Water Framework Directive*" presenterat några åsikter om kostnadseffektivitet; vilka det går att instämma i. Kostnads/nytta-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.

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 /-nyttaanalys, som kräver mycket data och en omfattande intäktsgenerering av fördelar (vilket inte är allmänt accepterat), jämför kostnadseffektivitetsanalyser investeringskostnader med åtgärdeffekter, som kan uttryckas i vilken enhet som helst. (Fitness check of WFD)

Det är ett steg på vägen åt rätt håll, att i åtgärdsprogrammen prioriteras jordbruksåtgärder, som syftar till att minska näringsläckage, efter kostnadseffektivitet. Det är i alla fall vad vattenmyndigheterna anger (6.1 Ekonomins roll i kartläggningen av vatten). Men det framgår inte av åtgärdsprogrammen hur det har gått till och vad som blev resultatet. Prioritering behöver göras också av miljöanpassade åtgärder för vattenkraften med restriktionen att utrivningar/avsänkningar av dammar ska uteslutas. Den ekonomiska analysen kan visa att åtgärdsbehoven för att nå tänkt statusklass - eller tänkt biologisk nytta - inte är kostnadseffektiva eller medför orimliga och oproportionellt höga kostnader. Det bör i så fall medföra förklaringar i åtgärdsprogram och åtgärdsplaner för avrinningsområden.

Förslag: Vattenmyndigheterna måste ta seriöst på att föreslagna åtgärdsprogram uppfyller kravet att enligt VFF 3 kap 1 § och RDV bil. III (b) ska bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen ingå som underlag i ett åtgärdsprogram för att normsätta och prioritera åtgärdsbehov. Det gäller i högsta grad för vattenkraftverksamhet.

”Kortsiktigt kan det tyckas att till exempel målet att öppna upp vandringsvägar för fisk står emot vattenkraftsbranschens behov av fallhöjd i vattendragen. Vattenmyndigheterna har regeringens uppdrag att göra en långsiktigt hållbar avvägning mellan dessa olika nyttor. 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. God miljö kvalitet kan i sådana fall uppnås senare eller så behöver miljökraven på verksamheten sänkas.”

Vattenmyndigheten har inte lyckats förklara vad konsekvenserna blir för de enskilda verksamheterna om miljö kvalitetsnormen ska uppnås. Vilket synsätt har då Vattenmyndigheten om vad konsekvensen ska bli? I praktiken säger vattenmyndigheterna att små vattenkraftverk ska rivas ut för att uppnå miljö kvalitetsnormen. Vattenmyndigheterna har regeringens uppdrag att göra avvägningar, men har inte gjort detta. Vattenmyndigheterna har bara ställt kravet att miljö kvalitetsnormer och god ekologisk status ska uppnås i princip över allt. Vad detta innebär för verksamheter i och vid vattenförekomster framgår inte explicit, men formuleringen *”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.”*, ger förståelse. Eftersom vattenmyndigheterna föreslår god ekologisk status överallt så har Vattenmyndigheten uppfattningen att till exempel kraftverk ska rivas ut om de inte har tillräckligt stor samhällsnytta. Samma är det till exempel med markavvattningsföretag. Små verksamhetsutövare hamnar i kläm. Detta synsätt är inget som vattendirektivet kräver.

Vattendirektivet eller EU-rätten ställer inga krav på en viss storlek på kraftverken i vattenförekomsten för att KMV-klassning på grund av vattenkraft ska kunna ske, än mindre stränga krav. Vi har specifikt frågat Havs- och vattenmyndigheten om denna sak och fått svaret att det finns inget krav i vattendirektivet på minsta storlek på kraftverk. Vattenmyndigheten 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. Detta är i stället svenska myndigheters egenkomponerade regler. Vattenmyndigheten har inte fullgjort sitt uppdrag att utnyttja KMV och mindre stränga krav fullt ut enligt vad EU-rätten medger. Vattenmyndigheten har inte ens utrett möjligheten till mindre stränga krav, detta trots att Vattenmyndigheten är skyldig att utreda enligt föreskrift som är juridiskt bindande för Vattenmyndigheten

1.3 Synpunkter på kapitel 3 – Tillstånd och påverkan i vattendistriktet

3.1 Påverkan, status och risk

Påverkan från mänsklig verksamhet

I förvaltningsplanen står ingenting om hur referensförhållanden för biologi och hydromorfologi ska fastställas och inte efter vilka grunder. Referensförhållande har betydelse för påverkansanalysen och avgör statusklassning, kvalitets- och åtgärdskrav. Rätt bedömning av ”liten avvikelse” från naturliga förhållanden grundar för att god ekologisk status/god ekologisk potential översätts till adekvata och ekologiskt- och kostnadseffektiva åtgärder. Grundläggande frågor är: Vilka arter saknas i vattenförekomsten jämfört med ett nästan naturligt tillstånd och beror på vattenkraften? Vilka arters åldersfördelning är onormal? Vilka arter måste ha fria vandringsvägar för att kunna genomföra hela

livscykeln? Vilka arter kan leva hållbart med befintliga brister i konnektivitet? Finns det naturliga vandringshinder? Vilka biologiska behov (exv. mera strömhabitat) är rimliga att tillgodose? Hur har naturen och arter anpassat sig efter mycket gamla vattenanläggningar? Nytt naturtillstånd?

Referensförhållandena för de biologiska bedömningsgrunderna är i flera fall framtagna på en grov skala. Typområdena omfattar stora regioner som hela södra Sverige; ett kiselalgsindex har samma referensvärde för hela Sverige. För vattendrag används samma bedömningsgrunder för stora åar till små bydiken, som råkat bli klassade som vattenförekomster. Referensvärden förutsätter att vandringsbenägna fiskarter förekommer i princip över allt med behov av fria vandringsvägar och "naturliga" livsmiljöer. Det framgår av länsstyrelsernas rapportering i VISS. Det framgår inte om lokala referensvärden över huvud taget har ingått i bedömningarna. Utan platsspecifika bedömningar av vilka biologiska nyttor som kan uppnås riskerar föreslagna normer leda till krav på åtgärder som ger liten faktisk miljönytta. Också den biologiska skada som en åtgärd kan medföra måste bedömas.

Det anges i vattenmyndigheternas manualer att naturliga vandringshinder ska bevisas. I de flesta fall är det inte möjligt för verksamhetsutövare att få fram underlag som visar om ett naturligt vandringshinder varit passerbart för vissa vandringsbenägna fiskar eller varit ett definitivt hinder för fisk. Det är samma sak med konnektivetsbehovet för fiskarter, som kan leva stationärt. Det är svårt att bevisa att de långsiktigt klarar sin livscykel inom befintliga vandringsbarriärer. HaV har tagit fram *Bedömningsgrunder för ytvattenförekomster nr 11 för "Vandringsbenägna fiskarter"*. Bedömningar av referensförhållanden har betydelse för om eller hur en fiskväg ska byggas. Expertbedömningen bör då göras med stöd av sunt förnuft, lokala erfarenheter och kunskaper.

Förslag: Vattenmyndigheterna och beredningssekretariatet ska tillämpa lokalt fastställda referensförhållanden (HVMFS 2019:25 definitioner) för att bedöma om fiskpassage behövs och i så fall för vilka arter. Lokala erfarenheter och kunskaper om fiskförekomst ska tas till vara utan att omfattande bevis behöver läggas fram.

Statusklassificering. Ekologisk status kan sänkas om det saknas mätdata.

"Om beredningssekretariatet bedömer att vattenförekomsten är utsatt för betydande påverkan ska status sättas till sämre än god ekologisk status, även om det saknas mätdata. Det underlag som tas fram i påverkansanalysen räcker. Men tillförlitligheten i bedömningen blir låg och de föreslår inga fysiska åtgärder i miljön förrän påverkan är verifierad med miljöövervakningsdata. Tills dess är statusen sämre än god."

Eftersom direkta data för biologiska indikatorer ofta saknas tillämpar länsstyrelserna expertbedömning enligt HVMFS 2019:25 2 kap 10 §. Detta förfarande används i det stora flertalet av vattenförekomster. Expertbedömningen av fiskstatus baseras på att minst två av kvalitetsfaktorerna Konnektivitet i vattendrag/sjöar, Morfologiskt tillstånd i vattendrag/sjöar och Hydrologisk regim i vattendrag/sjöar har måttlig status eller att en (eller flera) av ovanstående kvalitetsfaktorer har otillfredsställande eller dålig status. Den negativa påverkan på vattendraget/sjön bedöms då vara så stor att förutsättningar saknas för ett varierat och långsiktigt hållbart fisksamhälle. Fiskstatusen sätts till måttlig och den övergripande ekologiska statusen blir också måttlig.

Vattenmyndigheter nämner aldrig att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna bara är stöd till de biologiska faktorerna. HVMFS 2019:25 2 kap 5 § verkar inte vara en paragraf att ta hänsyn till.

Hierarkin mellan biologiska faktorer och hydromorfologiska faktorer är att hydromorfologin bara kan försämrare den ekologiska statusen från hög till god. Sambanden mellan klassgränserna för hydromorfologiska parametrar i HVMFS 2019:25 bilaga 3 har inget verifierat samband med klassgränserna för de biologiska indikatorerna. HaV håller med om att kopplingen mellan klassgränser för hydromorfologiska parametrar och motsvarande klassgränser för biologiska indikatorer inte är tillfredsställande redovisad (*Sammanfattning och bemötande av remiss om revidering av föreskrifter HVMFS 2013:19 och 2017:20*). HaV skriver vidare att avsikten var att under 2020 arbeta vidare med bedömningsgrunder för de biologiska parametrar/index som svarar på hydromorfologisk påverkan. Inget har ännu redovisats. Eftersom det är den biologiska statusen som avgör den ekologiska statusen borde uppdraget var tvärtom. Vilka verifierade samband föreligger mellan den biologiska statusen och den hydromorfologins påverkan? Det är de hydromorfologiska parametergränserna som behöver ifrågasättas. Gränsvärdet mellan god och måttlig status är i 12 av 14 hydromorfologiska parametrar satt till 15 % avvikelse från referensförhållandet. Vilket det nu är? Teoretiskt sett ska denna förenkling av de ekologiska sambanden stämma med klassgränserna för motsvarande biologiska kvalitetskvoter. Frågan är varför det är just 15 % som ger god ekologisk status; varför inte 20 eller 25 %?

Överanvändning av de fastställda gränsvärdena för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar ger liten möjlighet för prövningsmyndigheter att ta hänsyn till lokala referensförhållanden i varje berörd vattenförekomst. Intrycket är att miljöproblemen bara definieras med tillämpning av de hydromorfologiska bedömningsgrunderna. En betydande fysisk påverkan översätts automatiskt till en status sämre än god. Detta gäller för både påverkan från markavvattning och vattenkraft. Tillförlitligheten bedöms av vattenmyndigheterna som låg. Trots det så föreslås fysiska åtgärder i VISS, vilket strider mot den ovan deklarerade utsagan att inga fysiska åtgärder ska föreslås förrän miljöövervakningsdata verifierar påverkan. Uppenbarligen läggs bevisbördan på verksamhetsutövaren.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska vägleda beredningssekretariaten på länsstyrelserna om att överanvändning av fastställda gränsvärden för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar kraftigt reducerar möjligheten att ta hänsyn till en vattenförekomsts specifika referensförhållande för naturlig och historisk förekomst av olika fiskarter. Bevisbördan ska inte läggas på verksamhetsutövaren vid en prövningsprocess.

Alla bedömningsmomenten: påverkansanalys, ekonomisk analys, riskbedömning, åtgärdsbehov, statusklassning och övervakning bör i praktisk bedömning interagera med varandra. Om så blir fallet finns förutsättningar att vattendelegationerna beslutar om väl avvägda kvalitetskrav (normer). HaV har i olika dokument bl. a. i *"Statusklassificering och hantering av osäkerhet"* beskrivit att nuvarande bedömningsprocess för mycket varit inriktad på att klassificera och att enskilda kvalitetsfaktorer fått styra åtgärdsprogram och åtgärdsförslag. Fokus bör enligt HaV i stället ligga på att ringa in det påverkanstryck som behöver åtgärdas. Den identifierade betydande påverkan bestämmer sedan vilka kvalitetsfaktorer som är mest känsliga för påverkan och därmed är relevanta för sammanvägningen av ekologisk status eller potential. I vilken omfattning är de morfologiska parameterbedömningarna relevanta för att beskriva den biologiska effekten av markavvattning? I vilken omfattning är konnektivitetspåverkan från vattenkraft och dammar orsak till bristande biologisk status?

En konsekvent ändring av förfarandet ska leda till att det inte ställs högre krav än nödvändigt. De hydromorfologiska bedömningsgrunderna är till sin karaktär snarare beskrivningar av påverkan än av ekologisk status, menar HaV. Frågan är hur det teoretiska resonemanget - om att hålla isär vad som

är bedömning av påverkan och vad som är bedömning av status – fungerar i praktiken. Påverkansanalysen jämför med ett tillstånd, där den mänskliga påverkan är obetydlig. Statusklassningen ska blicka framåt från nuvarande ekologiska läge och befintliga vattenverksamheter och möjliggöra avvägningar i intresse- och målkonflikter. Det verkar vara svårt för vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten att hålla isär de två perspektiven.

Av förslagen till statusklassificering kan konstateras flera allvarliga brister i vattenmyndigheternas bedömnings- och avvägningssmetoder. De kvalitetsfaktorer som avgjort påverkansanalysen hänger med till statusklassificeringen. De hydromorfologiska bedömningarna översätts till ekologisk status, som utan vidare analys grundar för miljökvalitetsnorm och åtgärdsförslag. Statusbedömningen är helt generell; det är samma bedömningsmall över allt. Ingen hänsyn tas till lokala referensförhållande. Vid normsättningen görs ingen analys och avvägning av hur en biologisk nytta kan nås med kostnadseffektiva åtgärder. Förutom den storskaliga vattenkraftens reglerförmåga görs ingen avvägning mot andra intressen som livsmedelsproduktion, energiförsörjning, rekreation, kulturvärden och risker för översvämning och vattenbrist m.fl. samhällsintressen. Vattenmyndigheterna undviker att utreda om en vattenförekomst borde klassas som kraftigt modifierad och/eller om mindre strängt kvalitetskrav kan tillämpas.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska vägleda länsstyrelsernas beredningssekretariat om att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar som är underlag för påverkansanalysen inte kan överföras direkt till statusklassificeringen utan hänsyn till lokala referensförhållande och i vilken grad en fysisk påverkan har en verifierad negativ effekt på den biologiska statusen.

1.3 Synpunkter på kapitel 3 – Tillstånd och påverkan i vattendistriktet

3.5 Fysiska förändringar.

"Fysisk påverkan är det mest omfattande miljöproblemet i många områden och är ofta det största hindret för att miljökvalitetsnormerna uppnås. Sjösänkningar och flottledsrensningar är exempel på denna påverkan, liksom vattenkraft genom dammar, vattenreglering och torrflöden."

När god ekologisk status föreslås som miljökvalitetsnorm är det ett minimum på anständighetskrav att vattenmyndigheterna också upplyser om vad konsekvenserna blir för de verksamheter som vattenmyndigheterna föreslår ska uppnå god ekologisk status. Detta görs inte. Det är även konflikt drivande att alla som har verksamheter i och vid vattendrag omnämns som problem. Normalt bör alla verksamheter ses som en tillgång och inte som ett problem. Vattenmyndigheterna skulle behövt formulera sig på ett annat sätt. Vattenmyndigheterna har inte heller lyckats nå ut till berörda verksamhetsutövare på ett begripligt sätt så att de kan ta till vara på sin rätt. Det är inte tillräckligt att Vattenmyndigheten kommunicerar med vattenråd. De har inte de resurser som fordras.

Morfologiska förändringar

"Sjösänkningar har bland annat lett till en kraftigt påskyndad igenväxning och ökade problem med övergödning. Rätade och rensade vattendrag får högre vattenhastigheter, vilket bland annat förändrar bottenstruktur och naturliga strukturer samtidigt som utflödet av näringsämnen ökar. Detta ger mer homogena och utarmade livsmiljöer."

”Markanvändning har även påverkat närmiljön vid sjöar och vattendrag. Det rör sig till exempel om bebyggelse, infrastruktur och jord- och skogsbruk. Ett naturligt utformat närområde reglerar oftast avrinningen på ett skonsamt sätt; högflöden bromsas och lågvattenföringen ökar sommartid.”

När vattenmyndigheterna skriver det ovan citerade och föreslår att miljökvalitetsnormen god ekologisk status ska uppnås, är det minimikrav som alla förväntar sig att vattenmyndigheterna också talar om vad det får för konsekvenser för de verksamheter som ska uppnå miljökvalitetsnormen god ekologisk status. Om man läser texten så går inte att förstå annat än att underförstått blir det inte mycket verksamhet kvar. Detta vet vattenmyndigheterna, men har inte upplyst om detta. Vattenmyndigheterna har inte uppfyllt minimikravet på vad som krävs i en konsekvensanalys.

Vattenmyndigheterna är inte konsekvent i sin text ovan. Vattenmyndigheterna ser det som bra att höga flöden bromsas. I andra dokument är det däremot dåligt att höga flöden bromsas; det till och med ska tillföras höga flöden. Detta styrker uppfattningen att vattenmyndigheterna bara letar efter fel för att få ursäkter för att kunna framföra problem. Vattenmyndigheterna vänder kappan efter vinden. Även om ett kraftverk skulle reglera flödet så det är exakt naturligt så ska regleringen ändå framställas som problem. Detta gör vattenmyndigheterna genom metoden att bara för att vattenmyndigheterna inte vet så föreslår de måttlig status. Detta resulterar i att krav ställas på verksamhetsutövaren att göra massor med utredningar för att bevisa sin oskuld, vilket de flesta verksamhetsutövare inte klarar. Vilket i sin tur resulterar i att krav kan ställas på verksamhetsutövaren att åtgärda den redan naturliga regleringen.

Statusklassificering

”Status för konnektivitetsförändringar har försämrats för både sjöar och vattendrag i vattendistriktet sedan föregående klassificering. Att status har ändrats kan ha flera skäl. Bland annat har vägledningen för bedömningsgrunderna uppdaterats sedan perioden 2009–2015 och underlaget har blivit bättre.”

En generell tolkning av hur de fysiska förändringarnas (flöde, morfologi och konnektivitet) status har förändrats sedan 2015 är att ingen förbättring har skett, snarare tvärtom. Antalet vattenförekomster som fått den övergripande normen hög eller god status har minskat inför perioden 2021-2027, i a.f. i Södra Östersjöns vattendistrikt. (7:1 Miljökvalitetsnormer för ekologisk status i naturliga ytvatten). Det kan ifrågasättas om bedömningsgrunderna har ändrats på något påtagligt sätt sedan 2015. Den stora skillnaden kom i o.m. HVMFS 2013:19. Tillämpningen 2015 av denna föreskrift ledde till att jämfört med statusklassningarna 2009 nedklassades c:a 20 % av vattenförekomsterna från god status till måttlig status, bara beroende av att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna enligt föreskriften kunde/skulle tillämpas mera frekvent för att fastställa den övergripande ekologiska statusen. Det är bara att konstatera och instämma i vattenmyndigheternas förklaring att det är restriktivare föreskrifter, bedömningsgrunder och vägledningar som styr utfallet av myndigheternas statusbedömningar. Vattenmyndigheterna behöver redovisa och förklara detta närmare.

Efter snart två decennier med tillämpning med vattendirektivet bör en riksrevision lätt kunna konstatera att vattenförvaltningen har misslyckats. Miljömålet för ”Levande sjöar och vattendrag” om att alla vattenförekomster ska uppnå god ekologisk status/potential ligger oändligt långt borta.

Detta kan givetvis inte vara verksamhetsutövers fel. Orsakerna till att den ekologiska statusen, sett över en 10-årsperiod, blivit sämre är inte resursbrist eller ofullständiga regelverk. Det handlar främst om hur regelverken tolkas av de vattenförvaltande myndigheterna. Målstolpar flyttas och bedömningsgrunder skärps och tolkas allt restriktivare.

LRF redovisar att stora och kvalitativa insatser har gjorts av lantbrukare för att minska näringsförluster till vattenmiljöer. Någon positiv effekt i statusklassificeringarna kan inte noteras. Det gör att lantbrukarnas motivation för att göra förbättrande insatser minskar. Det behövs en bättre uppföljning av åtgärdseffekter, som presenteras som trender och inte bara som om god ekologisk status har uppnåtts. Vidtagna åtgärder behöver också redovisas som en minskad påverkan. Det gäller både för övergödningspåverkan och fysisk påverkan från jordbruk och vattenkraft.

Problemet är att vattenmyndigheterna saknar förmåga att driva en adaptiv vattenförvaltning; en tillämpning av vattendirektivet som anpassas flexibelt till lokala förhållande och den lokala befolkningens erfarenheter och värderingar för att möjliggöra intresseavvägda och ändamålsenliga åtgärder och kvalitetskrav. Mantrat att vattendirektivet ska bygga på samverkan med berörda parter har övergått till en kaotiskt krånglig juridisk tolkning som ska avgöras av miljödomstolar. Uttryckt på ett annat sätt har inte vattenmyndigheterna tagit till sig varken EU:s vägledningar om att medlemsstaterna ska använda sig av subsidiaritetsprincipen eller den svenska regeringens och riksdagens mening, att vattendirektivets möjligheter till undantag och klassning av vattenförekomster som kraftigt modifierat vatten, ska utnyttjas fullt ut. "Politikens inriktning styr vattenförvaltningsarbetet" skriver vattenmyndigheterna i förvaltningsplanen, men bevisligen så obstruerar vattenmyndigheterna mot de politiska riktlinjerna. Här citeras ett konstaterande i EU-kommissionens *"Fitness Check of the Water Framework Directive"*

Det finns en avvägning mellan att möjliggöra platsspecifik vattenhantering och verkställbarhet. Analysen i denna lämplighetskontroll visar att det finns en kompromiss mellan direktivets flexibilitet, vilket krävs för att medlemsstaterna ska kunna genomföra de mest kostnadseffektiva åtgärderna, och den komplexitet som denna flexibilitet skapar, vilket utgör ett hinder för verkställbarhet och uppnå bättre resultat. Många av trycken på vatten och de åtgärder som krävs för att mildra dem är platsspecifika. I enlighet med subsidiaritetsprincipen har därför direktiven som omfattas av denna lämplighetskontroll infört en integrerad vattenförvaltningsstrategi som ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning att identifiera platsspecifika åtgärder för att uppfylla målen, säkerställa tillräcklig harmonisering och lika villkor.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska redovisa varför regelverken (direktiv, förordning, föreskrifter, bedömningsgrunder och vägledningar) inte möjliggör en adaptiv tillämpning av vattenförvaltningen så att realistiska, lokalt och flexibelt avvägda kvalitets- och åtgärdskrav kan beslutas av vattendelegationerna.

1.4 Synpunkter på kapitel 4 – Miljöövervakning:

4.4 Utvecklingsbehov

”Miljöövervakningen för att följa upp jord- och skogsbrukets och vattenkraftens påverkan behöver utvecklas. De deltar generellt inte i den samordnade recipientkontrollen idag men effekterna fångas i viss utsträckning av den befintliga miljöövervakningen och recipientkontrollen. Framtidens riskbaserade övervakningsprogram kommer att ta med effekterna, men för att det ska realiseras behöver finansieringen av denna övervakning lösas.”

Mätdata saknas om de biologiska indikatorerna som utgör de biologiska kvalitetsfaktorerna. Sambanden mellan den hydromorfologiska påverkan och de bestämmande biologiska kvalitetsfaktorerna är bristfälligt klarlagd. Åtgärdseffekter på den biologiska nyttan är många gånger rena gissningar. Bristen på biologiska data och osäkerheterna i expertbedömningarna bör hanteras med stöd av att lyssna på och använda sig av kunskaper och erfarenheter från de lokala verksamhetsutövarna och närboende till de berörda vattenförekomsterna.

SVAF avstyrker att ännu en utredning om vattenavgifter ska tillsättas. Frågan har utretts ur alla aspekter i en mängd utredningar. Övervakningskostnader ska bekostas av samhället, inte enskilda verksamhetsutövare. Egenkontrollens krav är skilt från vattendirektivets övervakningsdata. Ingen regering har velat föreslå att ytterligare datainsamling och avgifter ska ingå i egenkontroll eller villkoras vid tillståndsgivning.

1.6 Synpunkter på kapitel 6 – Ekonomisk analys av vattenanvändning och vattentjänster:

Det redovisas en mängd makroekonomiska data om befolkningsutveckling, sektorsvisa vattenkostnader, hushållens kostnader för vatten och avlopp och en mängd undersökningar för att värdera allmänhetens fiktiva betalningsvilja för renare vatten och fiskemöjligheter. Det framgår inte hur dessa övergripande ekonomiska data har påverkat bedömningen av de föreslagna kvalitetskraven och de fysiska åtgärdsbehoven. Så länge inte någon eller samhället faktiskt betalar för de ekosystemtjänster (fiske och turism), som olika enkätundersökningar om betalningsvilja uppger, måste siffrorna betraktas som mycket fiktiva. Det är orimligt att jämföra värdet av befintlig elproduktion från ett småskaligt vattenkraftverk med ett hypotetiskt värde av framtida fisketurism.

Vattenförvaltningen har en ensidig slagsida till att bara beskriva vattenverksamheters negativa konsekvenser på vattenmiljön. En allsidig beskrivning av samhällsnyttor förutsätts innehålla nyttoanalyser för produktion av skog, livsmedel och energi. Samhällsekonomiska avvägningar på nationell nivå får inte vara det enda underlaget för att avgöra om god ekologisk status är den vattenkvalitet som ska uppnås eller om en anpassning med KMV-klassning och/eller mindre strängt kvalitetskrav ska göras. Nyttorna behöver beskrivas lokalt, regionalt och nationellt.

Den som förorenar står för kostnaden

Texten behöver nyanseras med referens till att ”Eu-domstolen fastslog i september 2014 att det är upp till varje medlemsland att avgöra vilka vattenanvändare som behöver bära kostnaderna för sitt resursutnyttjande. Medlemslandet ska reglera det i åtgärdsprogram eller med andra beslut om miljöskatter, lagstiftning och övriga verktyg (prispolitik).” (Förslag på förvaltningsplan för 2015-2021)

Ibland täcks inte hela kostnaden

"Omprövningarna kommer att ske utifrån en nationell plan, för att möjliggöra att vattenkraftverk i samma avrinningsområde provas samlat. På så sätt kan man uppnå så stor miljönytta till så låg samhällskostnad som möjligt."

Om det vore så enkelt att den nationella planen försäkras om så låg samhällskostnad som möjligt. Det är i högsta grad vattenmyndigheterna och dess delegationer som avgör hur stor samhällskostnaden blir. Det viktigaste och mest kostnadsdrivande underlaget i omprövningsprocesserna för moderna miljövillkor för vattenkraften är vattenmyndigheternas beslut om statusklassning och normsättning av vattenförekomster.

Förslag: Vattenmyndigheterna behöver utveckla enkla och transperenta metoder för hur värdet av ekosystemtjänster ska införas i lokala bedömningar och avvägas mot andra intressen som elproduktion, elberedskap, kultur(miljö)värden, översvänningsrisker, vattenbrist och rekreation.

1.7 Synpunkter på kapitel 7 – Miljökvalitetsnormer för vatten:

7.2 Förklarande av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten

"För att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad krävs en stegvis beslutsprocess där följande bedömningar ingår:

- Är vattenförekomsten väsentligt fysiskt förändrad på grund av mänsklig påverkan och riskerar därför att inte uppnå god ekologisk status?*
- Leder åtgärder för att nå god ekologisk status till betydande negativ påverkan på en samhällsnyttig verksamhet eller på andra värden i miljön?*
- Kan samhällsnyttan som verksamheten ger nås på annat sätt som är bättre för miljön?*
- Leder den fysiska förändringen till att målen i annan gemenskapslagstiftning inte nås (exempelvis art- och habitatdirektivet)?"*

Det första momentet i KMV-bedömningen är att avgöra om vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär, som är orsakad av betydande mänsklig påverkan. Om bedömningen resulterar i att den fysiska påverkan är väsentlig, ska vattenförekomsten preliminärt klassas som KMV och bedömningen kan gå vidare med prövningen om åtgärdsbehov för att nå god ekologisk status har en betydande negativ påverkan på verksamheten. Det är bara i detta bedömningssteg - om väsentligt förändrad fysisk karaktär -, inom hela RDV-tillämpningen, som de hydromorfologiska parametrarna och kvalitetsfaktorerna exklusivt andra faktorer har avgörande betydelse. EU:s vägledningsdokument *CIS Guidance document no. 4 "Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies"* förutsätter att mänskligt påverkade förändringar av konnektivitet, hydrologisk regim och morfologi beaktas. HaV:s vägledningar och föreskrift avviker från CIS-dokumentet i flera avseenden. HaV utesluter exv. i princip konnektivitetsförändringar som grund för KMV-klassning, vilket inte CIS-dokumentet gör

Vattenmyndigheternas bedömning av "väsentligt förändrad fysisk karaktär" (VÄFK) överensstämmer inte med VFF 4 kap 3 §. Enligt SVAF:s tolkning ska bedömningen av väsentligt förändrad fysisk karaktär (VÄFK) enligt vattenförvaltningsförordningen 4 kap 3 §, göras utifrån om någon av de hydromorfologiska förändringarna (konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd) i en

vattenförekomst har väsentligt förändrats på grund av vattenkraft, vilket innebär att alla hydromorfologiska kvalitetsfaktorer ska tillämpas.

VFF 4 kap 3 §. Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka
 - a) miljön i stort
 - b) sjöfart eller hamnanläggning
 - c) rekreationsintressen
 - d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för
 - e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering eller
 - f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och
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 nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad

Ett förklarande av kraftigt modifierade (KMV) eller konstgjorda vatten (KV) innebär att vattenförekomsten inte behöver nå god ekologisk status; i stället är miljömålet inriktat på god ekologisk potential eller lägre. Grunden för detta ställningstagande är bland annat att de åtgärder för att ändra den fysiska miljön som i så fall skulle krävas skulle innebära en betydande negativ påverkan på vissa samhällsnyttiga verksamheter. Det kan vara vattenkraft eller markavvattning.

Det första momentet i bedömningen är att avgöra om vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär (VÄFK), som är orsakad av en betydande mänsklig påverkan. Om bedömningen resulterar i att den mänskliga påverkan orsakar en väsentlig fysisk förändring, ska vattenförekomsten preliminärt klassas som KMV och bedömningen kan gå vidare med prövningen, om åtgärdsbehov för att nå god ekologisk status har en betydande negativ påverkan på verksamheten.

Naturvårdsverket har 2008 översatt CIS Guidance document no. 4 "*Att identifiera och förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord*". Där står:

"Fysiska förändringar innefattar förändringar i vattnets morfologi och hydrologi. Den vanligaste fysiska förändringen - dammar och fördämningar som hindrar en flods naturliga flöde - orsakar exempelvis förändringar i såväl hydrologisk som hydraulisk regim. De fysiska förändringarna ska normalt tjäna ett visst ändamål, exempelvis en uträtning av en farled för sjöfarten. Men även fysiska förändringar som inte längre tjänar ett särskilt ändamål bör identifieras och beskrivas inom ramen för karakteriseringen. Ett exempel på en sådan situation är vattenståndsreglerande fördämningar för kvarnar, som inte längre är i bruk."

EU-dokumentet går inte att tolka på något annat sätt än att en mänskligt påverkad förändring kan avse konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter

(HVMFS 2017:20) avviker i tolkningen av väsentligt förändrad karaktär från vattenförvaltningsförordningen och CIS-dokumentet. Det handlar delvis om språkförbistring. HaV tolkar "hydrology" (CIS) som "hydrologisk regim" och kan därmed utesluta konnektivitetsförändringar som grund för KMV-klassning, vilket inte CIS-dokumentet gör. (Hydrologi avser definitionsmässigt alla processer som har med vattnets rörelse och kretslopp att göra.) HaV tolkar också "hydromorfologiska förändringar" i vattenförvaltningsförordningen som "hydrologisk regim" och "morfologiskt tillstånd" (observera "och"), vilket inte stämmer med HaV:s egna bedömningsgrunder (HVMFS 2019:25 bilaga 3). Där definieras hydromorfologiska förändringar som konnektivitet, hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd. HaV gör dessutom en restriktiv tolkning med ordet "och"; det kan lika gärna vara "eller" enligt CIS-dokument nr 37. Varje medlemsstat i EU bestämmer kriterierna.

HVMFS 2017:20 8b §. Vattenmyndigheten ska bedöma att ytvattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt om

1. både kvalitetsfaktorn hydrologisk regim alternativt hydrografiska villkor och kvalitetsfaktorn morfologiskt tillstånd kan antas vara otillfredsställande eller dålig enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten och
2. ovan nämnda kvalitetsfaktorer är permanent försämrade till följd av mänsklig verksamhet

Avsnittet 3.5 Fysiska förändringar i förvaltningsplanen visar att vattenkraften har stor påverkan på faktorerna konnektivitet och hydrologisk regim. Jordbruket med markavvattningsföretag och rätade vattendrag har påverkan på hydrologisk regim och morfologi. Ingen vattenmyndighet redovisar att vattenkraften har någon påverkan på det morfologiska tillståndet. Av VISS framgår att vattenkraftsdammar är betydande mänsklig påverkan. I VISS beskrivs det som bristande konnektivitet; kvalitetsfaktorn konnektivitet sätts till otillfredsställande eller dålig. Den ekologiska statusklassen (fiskstatus) sätts till måttlig utan att några biologiska data behöver finnas. Eftersom vattenkraften inte har någon morfologisk påverkan enligt förvaltningsplanen kan man fråga sig om det över huvud taget finns någon vattenförekomst med vattenkraft som uppfyller kravet att både hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd klassas som otillfredsställande eller dålig. Av samrådsdokumentet för vattenkraft kan dock förstås att de allra största kraftverken påverkar både hydrologisk regim och morfologi.

Ett mycket absurt och ologiskt förhållande uppkommer, när konnektivitetsfaktorn inte ska ingå i bedömningen av om vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt. Dammar, som huvudsakligen avgjort påverkansanalysen och statusklassningen, blir plötsligt obefintliga, när det kommer till KMV-bedömning. Havs- och vattenmyndigheten menar att konnektiviteten bara är en biologisk parameter för att avgöra statusen på fiskvandringsmöjligheter. Det är bara morfologiska förändringar som möjligen kan leda till konnektivitetsförändringar som är fysiska, menar HaV. Det kan starkt ifrågasättas. Vid normsättning och åtgärdsförslag återuppstår dammarna igen. I och med detta bortfaller redan i det första bedömningsmomentet många vattenförekomster med vattenkraft från att klassas som KMV.

Till skillnad mot undantaget Mindre strängt kvalitetskrav har HaV i föreskriften HVMFS 2017:20 8d § uttryckligen skrivit att den betydande negativa påverkan på en verksamhet ska beaktas på nationell, regional och lokal skala. Det bör betyda att det är det första momentet om VÄFK som har avgörande betydelse för om en vattenförekomst med markavvattning eller vattenkraft kan KMV-klassas.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska med stöd av VFF 4 kap 3 § tillämpa bedömningen av om en vattenförekomst kan klassas som KMV utifrån att endera av de tre hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi) utgör grund för att en vattenförekomst är väsentligt fysiskt förändrad av mänsklig verksamhet.

7.3 Grunder för normsättningen

Mindre stränga krav (MSK) VFF 4 kap 10 §

”Undantag i form av mindre strängt krav innebär att det övergripande målet om god status inte behöver uppnås. Mindre strängt krav gäller när det är omöjligt eller skulle innebära orimliga kostnader att uppnå god status i vattenförekomsten. Ett villkor är att påverkan på vattenkvaliteten beror på mänsklig verksamhet som uppfyller vissa miljömässiga och/eller samhällsekonomiska behov som inte kan uppnås på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön.”

Politisk bedömning saknas av samhällsekonomisk nytta på regional och lokal nivå. Vid tillämpning av undantaget mindre strängt kvalitetskrav sitter vattenmyndigheterna fast i att ”samhällsekonomiskt behov” bara ska gälla energiförsörjning ur ett nationellt perspektiv och särskilt reglerförmågan hos klass 1 - kraftverk. Något stöd för denna avgränsning finns vare sig i EU-rätten, tvärtom, eller i svenska lagar eller förordningar. De samhällsekonomiska behoven/nyttorna måste kunna värderas även på regional och lokal nivå. Vattenmyndigheterna lutar sig i stället mot den s k reglerbidragsrapporten ER 2016:11 Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet från Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten utan att låtsas om att dess avgörande svagheter gör den tämligen otillräcklig.

Den småskaliga vattenkraftens största bidrag till elsystemet är att den på ett förutsägbart och styrbart sätt producerar mest när residuallasten är som störst under vinterns höglasterperiod och att produktionen till stor del sker i södra Sverige där produktions- och överföringsbegränsningarna är stora. Detta beaktas inte i ER 2026:11 eftersom man där valt att vikta säsongslagring över året för lågt i jämförelse med de kortare tidsperspektiven.

I månads-, vecko- och dygnsperspektiven är den småskaliga vattenkraften möjligheter att bidra till regleringen oftast begränsade. Däremot kan den bidra till elsystemets balans i tim-, minut- och sekundperspektiven. De flesta småskaliga kraftverk är från början byggda för ett eget nät och har därför förmåga att bidra till balanseringen av elsystemet. Med alltmer volatil vind- och solkraft blir denna förmåga alltmer viktig och har nu börjat säljas på Svenska kraftnäts stödtjänstmarknad. Även om Svenska kraftnät minskat kraven på minsta volym radikalt till 100 KW behöver många små kraftverk aggregeras till ett större virtuellt för att kunna – via en aggregator – agera på stödtjänstmarknaden. Inte heller detta beaktas i ER 2016:11 trots att den småskaliga vattenkraften på detta sätt kan bidra till systemstabiliteten på lokal, regional och nationell nivå.

Regeringens proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft säger att vattenkraftens utbyggnad främst ska ske genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljötillstånd. Remissunderlaget saknar beskrivningar av hur detta beaktats i framtagandet av underlaget. I stället behandlas den småskaliga vattenkraftens befintliga 1 000 MW med påtaglig nonchalans, detta i ett läge när effektbristen i södra Sverige tar sig alltmer dramatiska uttryck.

De mindre vattenkraftverken är effektmässigt underutbyggda, de utnyttjar bara en liten del av de stora flödena under vinterns högladdtid. Ett tidigare examensarbete vid KTH har visat att 80 procent av den småskaliga vattenkraften kan fördubbla sin effekt. Ett sådant effekttillskott vintertid vore förstås mycket välkommet, särskilt då de flesta vattenkraftverken finns i södra Sverige där behovet är mycket större än elproduktionen. Under timmen med det största elbehovet under vintern 2020/2021 står den mestadels småskaliga vattenkraften för 17 procent av den tillgängliga effekten i Sydsverige (elområde 4). Detta enligt Svenska kraftnäts prognos för kraftbalansen under den gångna vintern. Den redan väsentliga kapaciteten kan alltså ökas betydligt genom utbyggd effekt i vattenkraftverken. Vattenmyndigheternas nonchalans riskerar inte bara de befintliga 1 000 MW utan också de möjliga ytterligare 1 000 MW i befintliga kraftverk. Den lokala och regionala nyttan i främst södra Sverige är påtaglig.

En annan samhällsnytta de mindre kraftverken har är elberedskap i krislägen eftersom de flesta byggdes för egna nät och ödrift redan från början. Denna samhällsnytta är i första hand lokal, för den lilla eller stora orten och dess omland. Vattenmyndigheterna anger att värden för elberedskap främst ligger i de huvudavrinningsområden som är förtecknade i den nationella planens bilaga 2. Men det är felaktigt att tro att främst stora kraftverk passar för krisberedskap. Vem har nytta av Harsprånget när det nationella nätet fallit ifrån av någon anledning? De mindre kraftverken ligger nära kommunala vatten- och avloppsverk, äldreboenden, affärer, kommunikationstekniska system m m av stor betydelse för samhällets krisberedskap.

Möjligheterna att hantera elberedskap i prövningen är goda, menar vattenmyndigheterna. Men den lokala nyttan måste vägas in i normsättningen. Det är bara vattenmyndigheterna som har detta mandat.

Många samhällsintressen är knutna till en befintlig plats och kräver därför liksom elsystemnyttorna ett lokalt perspektiv för att kunna beaktas.

Dammar, som håller kvar vatten för att minska risken för både stora översvämningar nedströms och vattenbrist, är absolut knutna till befintlig plats. Det är patetiskt att se vattenmyndigheternas försök att inte låtsas om att dammar i vattendrag spelar en viktig roll för att hålla kvar vattnet i landskapet, minska höglöden och öka låglöden som det står om andra åtgärder.

Också kulturmiljövärdena är lokala till sin karaktär och av stor betydelse; många både mindre och större orter har under århundraden vuxit fram kring verksamheter som utnyttjat vattnets kraft. På samma sätt bygger många rekreationsintressen på att det finns vatten i ån och sjön, främst under det torra sommarhalvåret, för att man ska kunna utnyttja badplatser, vara ute med båt eller stå på stranden för att fiska.

Inte minst är den småskaliga vattenkraften viktig ur klimatsynpunkt, den minskar utsläppen av växthusgaser med motsvarande 7 % av de svenska. Detta sker genom ökad svensk export till eller minskad import från våra kolkraftproducerande grannländer – och klimatet känner ju inga gränser. Med den utbyggnad av de mindre kraftverken som är möjlig skulle climateffekten kunna bli 14 %.

Framställningen saknar anknytning till skrivningen i regeringsbeslutet 2020-06-25, där det står: "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."

Det är orimligt att det alltid är verksamhetsutövaren som ska (be)visa samhällsnytta, att kostnader är orimliga och att åtgärder är samhällsekonomiskt olönsamma. En politisk bedömning av samhällsekonomisk nytta saknas. Denna politiska avvägning kan inte vattendelegationerna göra. Det bör vara regeringen med stöd av riksdagen som formulerar hur "samhällsnytta" ska definieras.

Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna hänvisar då och då till CIS-dokument (Common Implementation Strategy), vilka är ett slags vägledningar som tagits fram på EU-nivå. Detta citerade budskap från CIS No. 20 återkommer i flera CIS-vägledningar och i EU:s översyn av vattendirektivet.

"Utöver övervägandena i målen (ecological quality objectives, i Sverige miljö kvalitetsnormer) är de socioekonomiska aspekterna och i synnerhet kostnadseffektivitet en central del i utvecklingen av åtgärdsprogrammet. Medlemsstaterna bör försöka se till att kombinationen av åtgärder för att uppnå miljömålen är det lägsta kostnadsalternativet efter att ha gett tillräcklig uppmärksamhet och hänsyn till miljö- och resurskostnader. Sådana tillvägagångssätt bör tillämpas på nationell, avrinningsområdes- eller vattenförekomstnivå med tillräcklig flexibilitet för att kunna ta itu med problem som är oroande."

De absoluta lokala nyttorna kan inte ersättas med något annat eller på någon annan plats. De om något är argument för KMV och/eller MSK. Det kan alltså handla om elberedskapsskäl. I delförvaltningsplanen med åtgärder mot vattenbrist och torka pekas på att sjöregleringar har stor betydelse för att hålla kvar vattnet i landskapet och minska risken för översvämningar. Den funktionen går inte att flytta. Tyvärr har vattenmyndigheterna svårt att beakta nyttan av dammar i ett vattendrag; trots att dessa har möjlighet att hålla kvar och reglera vattentillgången. Många är exemplen på hur utrivning av dammar leder till torrfåror nedströms. Vattenmyndigheterna vill i stället för dammar ha nyanlagda våtmarker i anslutning till vattendragen. Till dessa lokala hänsyn ska läggas hanteringen av kultur(miljö)värden. Vattenmyndigheterna har här den stelbenta och egentolkade ståndpunkten att det är bara sådana fall där kulturmiljön pekats ut som riksintresse som KMV-klassning ska prövas.

Undantag i form av MSK innebär att det övergripande målet om god status i naturliga vatten eller god potential i kraftigt modifierade vatten inte behöver uppnås. MSK gäller när det är omöjligt eller skulle innebära orimliga kostnader att uppnå god status eller god potential i vattenförekomsten. Påverkan på vattenkvaliteten ska bero på mänsklig verksamhet som uppfyller miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som inte kan uppnås på något annat sätt som är väsentligt bättre för

miljön. Vattenmyndigheterna menar att det inte finns underlag som visar att deras åtgärdsförslag (fiskvägar och minimitappningar) innebär orimliga kostnader som motiverar mindre strängt kvalitetskrav. Vattenmyndigheterna skriver att man inte har kriterier eller underlag för att avgöra om åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma, d.v.s. om nyttorna av förbättringsåtgärder överstiger kostnaderna. Det är en politisk bedömning, menar vattenmyndigheterna. Vem ska göra denna bedömning? Vattendelegationerna? Kommunerna? Regeringen? Riksdagen? VM har emellertid utgått från att åtgärder för att skapa naturligt flöde försämrar klass 1-kraftverks reglerförmåga så mycket att det är omöjligt att genomföra dessa åtgärder.

Förslag: Vattenmyndigheterna gör en framställan till regeringen om att en politisk bedömning behövs av hur samhällsekonomiska behov/nyttor på regional och lokal nivå ska värderas vid tillämpning av kraftigt modifierat vatten (VFF 4 kap 3 §) och mindre strängt kvalitetskrav (VFF 4 kap 10 §) och att det förtydligas i vattenförvaltningsförordningen.

1.9 Synpunkter på kapitel 9 – Delaktighet i arbetet med vattenförvaltning:

Kontakterna mellan vattenmyndigheterna och den småskaliga vattenkraftens organisationer har hittills varit mycket begränsade. Trots att vattendirektivet talar om "aktiv medverkan från samtliga berörda parter" har inte vattenmyndigheterna kontaktat SVAF eller de regionala vattenkraftföreningarna. Detta är synnerligen anmärkningsvärt, inte minst för att vattenmyndigheterna när det gäller den småskaliga vattenkraften, driver en linje som inte har stöd i vattendirektivet. Det återstår att se om och hur vattenmyndigheterna kommer att engagera sig i de pågående samverkansprocesserna inför omprövningar av vattenkraftanläggningar.

Den svenska vattenförvaltningen har förlorat insikten om och kraften att driva EU:s rekommenderade arbetssätt om samverkan mellan myndigheter och delaktiga vattenanvändare på lokal nivå. Fokus ligger numera mest på att framtvinga åtgärder med lagregler och utöva tillsyn av verksamhetsutövare så att de följer regelverken. Vattenmyndigheternas föreslagna åtgärdsprogram för 2021–2027 är inget undantag. Vattenmyndigheterna behöver ompröva sitt synsätt att miljönytta endast kan åstadkommas med repressiva och tvingande styrmedel på verksamhetsutövarnas bekostnad.

En satsning på ökad lokal delaktighet är inte bara något som är önskvärt utan en förutsättning för ett lyckat genomförande av vattendirektivet. Begreppet "superlokal nivå" har fallit i glömska och behöver återupplivas. Det motsvarar samverkan på vattenförekomstnivå. I den lilla skalan ska lokal kunskap, erfarenhet och värdering kunna påverka norm- och åtgärdsbesluten. På den lokala nivån måste de som faktiskt berörs och äger frågorna engageras. Lantbrukare, markägare och ägare av vattenanläggningar är självklara parter, eftersom de har rådighet över sina verksamheter och ägda marker. I den mindre skalan är det möjligt att diskutera och planera var åtgärder ska göras och av vem.

Förslag: Vattenmyndigheterna bjuder in SVAF och regionala vattenkraftföreningar till möten om hur den småskaliga vattenkraftens intressen, på ett bättre sätt än nu, ska vägas in i vattenförvaltningen.

9.2 Alla får tycka till

Arbetsprogram med tidplan och översikt av väsentliga frågor

"Under perioden 1 november 2017 till 30 april 2018 genomförde vattenmyndigheterna i Södra Östersjön och Västerhavet samråd om arbetsprogram med tidtabell och översikt över väsentliga frågor (.....) Några slutsatser som särskilt kommer att påverka det fortsatta arbetet är det stöd vi fått i att:

- *Fokusera på att ta fram rätt miljökvalitetsnormer för fysiskt påverkade vatten. I dessa avvägningar ska olika möjliga nyttor från småskalig vattenkraft analyseras. Det kan handla om de små kraftverkens bidrag till systemstabilitet eller möjlighet att agera reservkraft."*

Förslag: Vattenmyndigheterna har en utmaning att visa att den egna slutsatsen, att nyttor från småskalig vattenkraft har analyserats och vägts in i normsättningen.

1.10 Synpunkter på kapitel 10 – Vattenförvaltning 2021–2027

10.2 Viktiga frågor och särskilda utmaningar

Södra Östersjöns vattendistrikt: *"Miljöanpassningen är av stor vikt för den biologiska mångfalden och sportfisket."*

SVAF finner det olämpligt och inte i linje med vattenförvaltningens uppdrag att så tydligt ta ställning för sportfisket.

Förslag: Stryk "sportfisket".

1.11 Sammanfattar förvaltningsplanen vattenförvaltningsarbetet på ett bra sätt?

Inga fler synpunkter än vad som skrivits ovan.

1.12 Övergripande synpunkter på förslag till förvaltningsplan:

Normsättningen är betydelsefull för avvägningar mellan olika intressen, göra rimlighetsbedömningar och avgöra vilka åtgärder som behövs för att nå den beslutade statusen. Dessa avvägningar ska göras vid bedömningar av om vattenförekomsten ska klassificeras som Kraftigt modifierat vatten eller ha ett undantag med Mindre strängt kvalitetskrav. En annan möjlighet är att faktiskt identifiera de lokala förhållandena för vandringsbenägna fiskarter och vilka fiskar som behöver utökade fria vandringsvägar. Dessutom behöver man avgöra vad som är kostnadseffektiva åtgärder i det enskilda fallet. Det är inte fel att först ställa frågan: Vilka åtgärder ger en biologisk nytta och är ekonomiskt och tekniskt rimliga? Därefter kan miljökvalitetsnormen beslutas. Vattenmyndigheterna förutsätter tvärtom; först sätts en norm och sedan ska åtgärderna anpassas till ett normkrav, som i sig är oprecist och måste tolkas utifrån lokala förutsättningar.

SVAF har i diverse samråd framfört att intresseavvägningar och rimlighetsbedömningar saknas i vattenmyndigheternas planer, program och fastställda normer. För vattenkraftens omprövningsprocesser är det dessutom oklart om vattenmyndigheterna vill ta ett ansvar för reella avvägningar i intresse- och målkonflikter eller överlämna avvägningarna till domstolarna.

Domstolarna menar att vid omprövningarna är det främst åtgärdsvillkor i förhållande till miljökrav som ska värderas. Energiproduktion och andra värden spelar mindre roll. Det självklara är att

vattenmyndigheterna lever upp till vad man skrivit, att "det är vid normsättningen som avvägningar och rimlighetsbedömningar görs".

2. Förslag till åtgärdsprogram för vatten 2021–2027

Synpunkter på förslag till åtgärder riktade till myndigheter och kommuner

2.1 Motsvarar åtgärden behovet?

Åtgärderna är

42. Länsstyrelserna 1. Vattenmyndigheternas bedömning av kostnadseffektivitet, höga (KMOV) och orimliga kostnader (MSK) har avgörande betydelse för de särskilda strategier som enligt åtgärdsprogrammen ska tas fram av länsstyrelserna för avrinningsområden, som är påverkade av vattenkraft (Länsstyrelserna åtgärd 1). Strategierna och åtgärdsplaneringen ska ligga till grund för länsstyrelsernas arbete med tillsyn och prövning av vattenkraftverksamhet enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften.

54. Kommunerna 1. Vattenmyndigheternas fastställda normer bestämmer vad och hur kommunerna ska hantera sitt föreslagna uppdrag att genomföra vattenplanering. Dessa planer ska göras inom ordinarie verksamhet utan någon statlig ekonomisk ersättning. Enligt samrådsremissen ska kommunerna ta fram planer för åtgärder som syftar till att miljö kvalitetsnormerna följs, såsom lokala åtgärdsprogram, som utreder miljö tillstånd, påverkansskällor, påverkansbedömning och vilka åtgärder som ska göras, kostnad och förslag på finansiering och ansvar för genomförandet bör ingå. Som förebild för arbetet refereras till en handbok för kommunal vattenplanering som är framtagen i projektet Life IP Rich Waters. Det är ett omfattande arbete som kommunerna förväntas göra. Kommunerna ska också prioritera åtgärdsbehoven och för det behövs bedömningar av hur effektiva åtgärderna är biologiskt och kostnadsmässigt. Intrycket är att kommunerna ska göra om eller göra det som inte länsstyrelser och vattenmyndigheter har gjort. Kommunerna ska göra allt utom att bestämma en vattenförekomst miljö kvalitetsnorm.

Åtgärden 1 för kommuner har ingen princip för finansiering, vilket inte är förenligt med den kommunala finansieringsprincipen. Kommuner ska inte behöva höja skatter eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

2.9 Synpunkter på avsnitt 3.7 – Slutsatser:

"Åtgärdstakten är för långsam inte bara på grund av bristande finansiering av fysiska åtgärder, utan också av för låga resurser inom tillsyn och för långa prövningsprocesser. För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och vattenskyddsområden."

Det bör påpekas att mest beror för långsam åtgärdstakt på vattenmyndigheternas och dåliga förmåga att kommunicera med verksamhetsutövare om mål och krav. Det räcker inte med att göra god reklam för gjorda åtgärder på vattenmyndigheternas webbplats. Vid tidigare samråd är det få

som har förstått vart vattenmyndigheterna vill komma och de flesta förstår inte nu heller. År ut och år in har vattenmyndigheterna tragglat med att erbjuda samma gamla skåpmat till information som ingen har förstått.

3. Föreskrift om miljökvalitetsnormer

3.1 b Fungerar det att använda underlaget för normen som finns i VISS i miljöprovningar?

Vi har beskrivit, analyserat och visat på att statusklassning och normsättning inte är utförd m.h.t faktiska referensförhållande (1.2), biologisk nytta vs. åtgärders kostnadseffektivitet (3.1), möjligheter att tillämpa KMV (7.2) och MSK (7.3). Om underlag finns är de helt otillräckliga för att kunna användas vid omprovningar av vattenkraftsanläggningar.

Det kanske viktigaste underlaget i samverkans- och omprovningsprocesserna för moderna miljövillkor för vattenkraften är vattenmyndigheternas statusklassning och normsättning av vattenförekomsterna. Det förutsätts att vattenmyndigheterna ska ha gjort en avvägning av miljökrav mot andra intressen som livsmedelsproduktion, energiförsörjning, kulturvärden, risker för översvämning och vattenbrist. Inget tyder på att det är gjort eller kommer att göras.

Av förslagen till statusklassificering kan konstateras flera allvarliga brister i vattenmyndigheternas bedömnings- och avvägningsmetoder. De kvalitetsfaktorer som avgjort påverkansanalysen hänger med till statusklassificeringen. De hydromorfologiska bedömningarna översätts till ekologisk status, som utan vidare analys grundar för miljökvalitetsnorm och åtgärdsförslag. Statusbedömningen är helt generell; det är samma bedömningsmall över allt. Ingen hänsyn tas till lokala referensförhållande. Vid normsättningen görs ingen analys och avvägning av hur den biologiska nyttan kan nås med kostnadseffektiva åtgärder. Förutom den storskaliga vattenkraftens reglerförmåga görs ingen avvägning mot andra intressen. Vattenmyndigheterna undviker att utreda om en vattenförekomst borde klassas som kraftigt modifierad och/eller om mindre strängt kvalitetskrav kan tillämpas.

Enligt föreskriften HVMFS 2019:25, 4 kap. 7 § ska vattenmyndigheten utreda mindre stränga krav. Föreskriften är juridiskt bindande för vattenmyndigheten. Vattenmyndigheterna har inte utrett mindre stränga och har därför inte fullgjort sin skyldighet enligt föreskriften. Begreppen KMV och mindre stränga krav finns i vattendirektivet av någon orsak. Meningen är givetvis att det ska kunna användas.

Regeringen gav år 2017 ett uppdrag till Vattenmyndigheten att ta utreda samt besluta om KMV och mindre stränga krav i de vattenförekomster där förutsättningarna uppfylls. Det har således funnits tid att utreda och klargöra frågorna om KMV och mindre stränga krav. KMV och mindre stränga krav var en het fråga redan inför förvaltningscykeln 2016- 2021. Därför borde arbetet ha prioriterats inför den nu kommande förvaltningscykeln.

Det är därför en påtaglig brist att utredningar om undantag och kraftigt modifierade vatten (KMV) fortfarande inte har gjorts eller kunnat redovisas på ett tydligt sätt för berörda vattenförekomster inför samrådet. Dels gör detta att avvägningar mellan olika samhällsintressen inte görs på det sätt det är tänkt. Det kan handla om energi- och livsmedelsproduktion, kulturvärden, bebyggda områden m.m. Verksamhetsutövarna riskerar att få fel förutsättningar. Det skapar också onödigt oro och konflikt, vilket inte gynnar vattenarbetet. Vidare ger bristen en otydlighet om vilka krav som till slut verkligen ska gälla.

I regeringsbeslutet 2020-06-25 om nationell plan för omprövning av vattenkraftsanläggningar (NAP) poängterades särskilt att utredningar om undantag och KMV skulle utgöra del av underlaget. Att detta inte är klart leder till att såväl åtgärdsarbete som NAP-förberedelser försvåras.

Vattendirektivet eller EU-rätten ställer inga krav på en viss storlek på kraftverken i vattenförekomsten för att klassning som KMV p.g.a. grund av vattenkraft och/eller mindre stränga krav ska ske. Detta innebär att det är av svenska myndigheter komponerade regler som begränsar. Vattenmyndigheten har inte fullgjort sitt uppdrag att utnyttja undantag fullt ut enligt vad EU-rätten medger.

I praktiken säger vattenmyndigheterna att små vattenkraftverk ska rivas ut för att uppnå miljö kvalitetsnormen. Vattenmyndigheterna har regeringens uppdrag att göra avvägningar, men har inte gjort detta. Vattenmyndigheterna har bara ställt kravet att miljö kvalitetsnormer och god ekologisk status ska uppnås. Vad detta innebär för verksamheter i och vid vattenförekomster framgår inte explicit, men formuleringen ” 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.”, ger förståelse. Eftersom vattenmyndigheterna nu föreslår god ekologisk status överallt så har vattenmyndigheterna uppfattningen att kraftverk ska rivas ut och inga mindre stränga krav ska utnyttjas. Synsättet kan inte accepteras, det är konflikt drivande.

Förslag: Väsentliga underlag för att fastställa kvalitetskrav för vattendrag och sjöar saknas. Avvägningar mellan miljökrav och andra samhällsintressen har inte gjorts med de verktyg och metoder som vattendirektivet möjliggör. Bristerna är så stora att samrådsmaterialet behöver omarbetas innan uppdaterade miljö kvalitetsnormer fastställs.

3.2 Framgår det tydligt hur miljö kvalitetsnormerna för vatten är satta?

Inte alls (se 3.1 b).

3.3 Övergripande synpunkter på föreskrift om miljö kvalitetsnormer:

”Övergripande kvalitetskrav (miljö kvalitetsnorm) för ekologisk status/potential: den sammanvägda ekologiska kvaliteten som ska uppnås i en vattenförekomst”

Det är tillräckligt många svårtolkade begrepp i vattenförvaltningen. Nu föreslås att begreppet ”sammanvägd ekologisk kvalitet” ska införas i länsstyrelsernas föreskrifter. Ingen förklaring eller definition kan hittas. I HVMFS 2019:25 2 kap 5 § förekommer ordet sammanvägning frekvent. Men där anges bara sammanvägning som ett sätt att komma fram till klassning av ekologisk status/potential. De hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna kan endast försämra den ekologiska statusen från hög till god och den ekologiska potentialen från maximal till god.

Förslag: Stryk ordet ”sammanvägda”

Bilaga 1: Miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster

Det verkar som att där vattenförekomst ligger i ett skyddat område kommer vattenmyndigheterna att schablonmässigt bedöma att Gynnsam bevarandestatus kräver normen God ekologisk status.

SVAF kan inte acceptera den utgångspunkten.

Bilaga 3: Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster

Övergripande kvalitetskrav: Otillfredsställande ekologisk potential Fisk: Förekommande arter kunna röra sig fritt inom vattenförekomsten och till eventuella biflöden och ha tillräcklig tillgång på lek- och uppväxtplatser. Populationer av förekommande arter ska säkerställas.

Mindre strängt kvalitetskrav: Otillfredsställande ekologisk potential 2027 för Fisk, Konnektivitet i sjöar och Hydrologisk regim i sjöar.

Texten kan även användas för vattendrag. Texten har använts i länstyrelsernas föreskrift 2019 för vissa vattenförekomster med stora vattenkraftverk. Tolkningen av beslutet är att ingen fiskpassage är nödvändig. För att komma till detta beslut har behövts både KMV och undantag till Otillfredsställande ekologisk potential. Men varför är vattenmyndigheterna tvungna att använda undantag? Det noteras att vattenförekomsten inte ligger i något skyddat område; Natura 2000-hänsyn är inte aktuella.

En förklaring är att HaV:s vägledning för KMV-kraftverk (*Vägledning för kraftigt modifierat vatten-vattenkraft, 2016*) anser att fiskvandringsspassage måste finnas även om vattenförekomsten klassas som KMV. För att mildra det kravet måste vattenmyndigheterna tillämpa Mindre strängt kvalitetskrav och normen Otillfredsställande ekologisk potential för både fisk, konnektivitet och hydrologisk regim. Men är det från början i bedömningsprocessen självklart att fiskpassage upp- och nedströms är en relevant åtgärd? Nej inte alltid, det avgörs av referensförhållandena. Om förekommande arter inte är vandringsbenägna är konnektivitetsbehovet mindre och fisken kan leva stationärt. Åtgärden ska inte innefattas i varken God ekologisk status eller Maximal ekologisk potential och det är inte nödvändigt att tillämpa undantag.

En annat sätt att resonera är att HaV kan inte vägleda om att vissa minimiåtgärder som fiskvandringsspassage måste ingå när Maximal ekologisk status fastställs i en KMV-klassad vattenförekomst. Den preliminära åtgärdsbedömningen syftar till att lista de åtgärder som behövs för att erhålla en ekologiskt anpassad vattenreglering, men åtgärder som har betydande negativ påverkan på vattenanvändningen eller miljön ska uteslutas. Efter att Maximal ekologisk potential har fastställts ska om möjligt vattenförekomsten klassas som God ekologisk potential för att slippa att tillämpa undantag. Lätta förändringar som inte påverkar det målsatta ekologiska kontinuumet kan slopas. Normen God ekologisk potential innebär att åtgärder som har en betydande negativ påverkan på vattenanvändningen redan är exkluderade.

Förslag: Vattenmyndigheterna behöver förklara varför ett beslut om KMV-klassning måste (i det exemplifierade fallet) landa på Otillfredsställande ekologisk potential för fisk och dessutom kompletteras med ett mindre strängt kvalitetskrav för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer.

4. Delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka

Den i samrådet redovisade planen är inte färdig, men SVAF konstaterar redan nu att planen har blivit väldigt komplicerad och omfattande. Det är svårt att ta till sig innehållet på så sätt att man inte får någon överblick om vilken nytta planen i realiteten kommer att utgöra. Byråkratin kommer att bli

omfattande med nuvarande förslag. Förenkling är redan nu nödvändigt. Planen bör kunna användas av väldigt många i sitt arbete utan att det knäcker var och ens administrativa budget. Risken är överhängande med nuvarande förslag så kommer det att krävas så stora administrativa resurser hos var och en att planen inte används i den utsträckning som behövs.

1 Inledning

1.1 Rättslig grund. Miljökvalitetsnormer

"När det gäller ytvatten i sjöar och vattendrag finns det inte någon miljökvalitetsnorm för kvantitativ status utan bedömningen en tolkning kan utgå från ekologisk status. Möjliga kvalitetskrav att kunna tolka vattenbrist är fisk, bottenfauna och hydrologisk regim."

SVAF avstyrker detta, det måste kunna finnas något enklare sätt. Förslaget kommer att leda till ett omfattande och ständigt utredande. De administrativa kostnaderna kommer att öka lavinartat.

4 Behov av kunskapshöjande åtgärder

4.1 Detaljerad vattenbalans kräver bättre data

"Register över vattenuttag och återfört vatten för samtliga vattenanvändare. Kvantitet och lokalisering."

Det talas inte om kostnaden all administration av registerföring för med sig. Detta bör vägs mot nyttan. Sekretess på uppgifter talas det om, men något resonemang förs inte om när det kan anses att det enskildes integritet kränks. Det bör säkerställas att den enskildes integritet inte kränks.

"Samlad information om vattenkraftens vattenanvändning. Hur stor andel av årsflödet används för elproduktion?"

Detta har ingenting med vattenbrist eller torka att göra. Förslaget måste strykas om planen mot torka inte ska tappa medborgarnas förtroende. I ett kraftverk rinner vattnet in på ena sidan huset och ut på andra sidan huset några sekunder senare.

Förslaget ska strykas

4.3 Påverkan och riskbedömning av vattenförekomster gällande torka och risk för vattenbrist.

"För att kartläggningen ska kunna göras behöver Havs- och vattenmyndigheten ta fram bedömningsgrunder som kan tolka in vattenbrist och torka för ytvatten och hur det kopplar till hydrologisk regim samt biologiska kvalitetsfaktorer."

SVAF delar uppfattningen om att någon form av kartläggning behöver ske. Det framgår inte vem som ska bära de administrativa kostnaderna det för med sig att utreda påverkan enligt bedömningsgrunderna. Kostnaderna kommer att bli mycket stora. Vi förutsätter att det är myndigheter som står för kostnaderna. Dock är risken överhängande att kostnaderna övervältras på verksamhetsutövare. Detta är inte rätt och får inte ske. Därför måste det förtydligas att det är myndigheterna som ska göra arbetet och stå för kostnaderna.

Förslag: Det görs en enklare form av kartläggning; det är inte så svårt att göra för länsstyrelserna som har lokalkännedom. Kartläggningen bör ske i samverkan med de verksamhetsutövare som har dammar och sjöregleringar i området.

4.5 Effekten av ökad sjöreglering

”Att på olika sätt uppehålla vattnet i landskapet under en längre tid kan bidra till att perioden med lågvattenflöden blir kortare. I vissa fall påverkar inte åtgärden flödena i vattendragen men kan ändå bidra till att utnyttja den nederbörd som faller. Vattenuppehållande åtgärder är exempelvis ökad sjöreglering, anlagda eller restaurerade våtmarker och bevattningsdammarna.”

I planen pekas på att sjöregleringar har stor betydelse för att hålla kvar vattnet i landskapet och minska risken för översvämningar. Den funktionen går inte att flytta. Målavvägning måste göras med KMV-klassning eller Mindre strängt kvalitetskrav. Tyvärr noterar vattenmyndigheterna inte nyttan av dammar i ett vattendrag; trots att dessa har möjlighet att hålla kvar och reglera vattentillgången och minska översvämningrisker. Många är exemplen på hur utrivning av dammar leder till torrfåror nedströms. Vattenmyndigheterna vill i stället för dammar ha nyanlagda våtmarker i anslutning till vattendragen. Samhällsnyttan av att riva ut dammar med vattenhållande funktion och ersätta dem med nyanlagda våtmarker kan ifrågasättas.

Den utrivning av dammar (och därmed kraftverk) som vattenmyndigheterna eftersträvar kommer dessutom att ytterligare minska vattenföringen under perioden sommar – höst som många år ändå är problematisk.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska också ta upp och beskriva nyttan av dammar i vattendragen för att kvarhålla vatten i landskapet.

5 Åtgärder som behöver vidtas av centrala myndigheter och länsstyrelse

5.2 Åtgärd: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag

Det förefaller som att man föreslår en plan för generell omprövning av vattenuttag. Vi vill påpeka att det finns väldigt många uttag för bevattning som har tillstånd enligt vattenlagen som fungerar alldeles utmärkt. Det ser ut som att vattenmyndigheterna bara letar efter fel eller ursäkter för att kunna få till omprövning överallt och i syfte att generellt få in allt i MKN-byråkratin. Vi motsätter oss detta synsätt, det finns inget sådant överflöd av resurser att man kan hålla på och ompröva av principiella orsaker utan att det leder till någon biologisk nytta. Det behöver förtydligas i uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten att omprövning inte ska ske generellt, samt att behovsprövning ska ske i ett samråd med berörda verksamhetsutövare där den biologiska nyttan med omprövning utreds och dokumenteras. Om verksamhetsutövare erfar att omprövning ska ske generellt av principiella orsaker är risken för konflikt överhängande. Så är det till exempel med vattenkraften; väldigt många omprövningar kommer att ske av principiella orsaker utan att de leder till någon biologisk nytta.

5.4 Åtgärd: Mer vatten i landskapet.

”Vattenuppehållande åtgärder är exempelvis ökad sjöreglering, anlagda eller restaurerade våtmarker och bevattningsdammarna.”

SVAF håller med om texten i motiveringen, men i uppräkningsdelen fattas kvarndammar och kraftverksdammar.

Förslag: Texten kompletteras och får följande lydelse: Vattenuppehållande åtgärder är exempelvis ökad sjöreglering, anlagda eller restaurerade våtmarker, kvarndammar, kraftverksdammar och bevattningsdammar.

”Även bevattningsdammar inom jordbruket och trädgårdsnäringen kan ingå i våtmarksstrategin.”

I uppräkningsdelen fattas kvarndammar och kraftverksdammar.

Förslag: Texten kompletteras och får följande lydelse: Även bevattningsdammar inom jordbruket, kvarndammar, kraftverksdammar, samt trädgårdsnäringen kan ingå i våtmarksstrategin.

5.6 Förslag på ny åtgärd

Det är inte bara en ökad sjöreglering som är viktig. Först och främst behöver säkerställas att befintliga sjöregleringar får finnas kvar. Detta behöver tydligt framgå. I rapporter från Havs- och vattenmyndigheten framförs att det mer eller mindre ska vara naturlig reglering för sjöar. Om det kravet ska vara gällande finns ingen båtnad i verksamheten, som gör att verksamhetsutövare kan bedriva sjöregleringen. Risken är därför överhängande att många verksamhetsutövare väljer att riva ut sjöregleringar. Detta motverkar ambitionen med ökad sjöreglering för att öka lågvattenföring, som är tänkt i avsnitt 4.5.

Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag att revidera sina vägledningar så man kommer ifrån att det bland annat vägleds till att det ska vara naturlig reglering på sjöar. Även Havs- och vattenmyndighetens undantagsvägledning behöver revideras så den tydligt vägleder till att mindre ställda kvalitetskrav ska ställas så det möjliggör inte bara till ökad sjöreglering utan också så befintlig sjöreglering kan vara kvar.

Det behöver tydliggöras att det är inte bara sjöreglering som gör nytta. Alla dammar bidrar till mer vatten i landskapet, även kvarndammar och kraftverksdammar. I ett sjöfattigt område kan kvarn- eller kraftverksdammen vara den enda lite större vattensamling som finns. Kvarn- eller kraftverksdammen i ett sjöfattigt område kan vara den enda vattensamling som finns för att kunna upprätthålla hållbara lokala bestånd av insekter och fåglar m.m. En uttorkad åfåra eller bara lite vatten som rinner på botten gör inte stor nytta. Alla dammar bidrar också till ökad grundvattenbildning. Det är inte bara nyanlagda våtmarker som bidrar till ökad grundvattentillströmning; befintliga dammar gör det också.

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att revidera de vägledningar som på olika sätt verkar för att förhindra uppnåendet av målet ökad sjöreglering och behållandet av befintlig sjöreglering. Havs- och vattenmyndighetens vägledningar ska vägleda till ökad sjöreglering och till att befintlig behålls. Det behöver tydliggöras att alla dammar bidrar till mer vatten i landskapet, även kvarndammar och kraftverksdammar.

5. Bilagor till samrådsmaterialet

5.1 Synpunkter på Bilaga 1 – Ordlista:

Förslag: Lägg in förklaringen av Hydrologiska processer: processer som har med vattnets rörelse och kretslopp att göra (FVP 2015-2021)

5.4 Bilaga 4 – Riskhanteringsplaner enligt översvämningsskyddsförordningen:

1.4 Naturbaserade åtgärder mot översvämningar

"För befintliga översvämningsskydd kan vattenmyndigheterna tillämpa mindre strängt krav eller kraftigt modifierat vatten, förutsatt att alla kriterier är uppfyllda och lämpligt underlag finns tillgängligt. Detta har dock inte tillämpats hittills då det behöver analyseras ytterligare inom det svenska vattenförvaltningsarbetet."

Förslag: Vattenmyndigheterna behöver snarast analysera och tillämpa Kraftigt modifierat vatten eller Mindre strängt kvalitetskrav för vattenförekomster med dammar som utgör del av en vattenkraftsanläggning och samtidigt utgör ett översvämningsskydd. Många är redan aktuella för omprövning enligt NAP.

5.5a Bilaga 5a – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Bottenvikens vattendistrikt:

5.5b Bilaga 5b – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Bottenhavets vattendistrikt:

5.5c Bilaga 5c – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Norra Östersjöns vattendistrikt:

5.5d Bilaga 5d – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Södra Östersjöns vattendistrikt:

5.5e Bilaga 5e – Krav enligt vattenförvaltningsordningen i Västerhavets vattendistrikt:

Förslag 5.5 a-e: Punkten 8. "En sammanfattning av den ekonomiska analys av vattenanvändningen som har utförts i enlighet med 3 kap. 1 §. " ska också innefatta enligt RDV bilaga III (b) bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen som skall ingå i det åtgärdsprogram som avses i artikel 11, på grundval av uppskattningar av de potentiella kostnaderna för sådana åtgärder.

5. Bilagor till samrådsmaterialet

5.6a Bilaga 6a – Vattenförekomstindelning och typning i Bottenvikens vattendistrikt:

5.6b Bilaga 6b – Vattenförekomstindelning och typning i Bottenhavets vattendistrikt:

5.6c Bilaga 6c – Vattenförekomstindelning och typning i Norra Östersjöns vattendistrikt:

5.6d Bilaga 6d – Vattenförekomstindelning och typning i Södra Östersjöns vattendistrikt:

5.6e Bilaga 6e – Vattenförekomstindelning och typning i Västerhavets vattendistrikt:

1.2 Ytvatten

Beskrivning av referensförhållanden för typer av ytvattenförekomster

”I Sverige har inte referensvärden för bedömning av ekologisk status angetts på nivån vattentyp. I stället baseras bedömningar av status på framtagna bedömningsgrunder (HVMFS 2013:19) där man utgår från andra geografiska, hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska indelningar alternativt att referensvärdena är objektsspecifikt beräknade.”

SVAF:s synpunkter och förslag på bedömning av referensvärden ligger i punkt 1.3

5. Bilagor till samrådsmaterialet

5.12 Synpunkter på föreskrift om miljökvalitetsnormers bilaga 1–3:

Se punkt 3.3

5.13 Synpunkter på föreskrift om miljökvalitetsnormers bilaga 4:

Se punkt 5.4

6. Miljökonsekvensbeskrivning av vattenförvaltningens åtgärdsprogram 2021–2027

6.1 Synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen:

Konsekvenserna på olika samhällsfunktioner och verksamheter behöver specificeras mer och förklaras. Inte bara i form av kostnader utan det bör även finnas med vad det innebär rent praktiskt. För programmets framgång är det viktigt med förståelse hos dem som ska genomföra det.

Kraven på ÅP:s och konsekvensutredningens innehåll framgår av 5 kap. 7 och 9 §§ miljöbalken och av förarbetena i vilket står:

”Åtgärdsprogram kan komma att omfatta påverkan från flera olika samhällssektorer och företeelser och innebära att åtgärder av skiftande slag skall vidtas. Konsekvenserna för de aktörer som berörs kan vara mycket olika och svåra att överblicka. Eftersom åtgärdsprogrammen inte kan överklagas är det viktigt att alla tänkbara konsekvenser av programmen, särskilt för enskilda personer och företag, övervägs noga och görs tillgängliga för dem som berörs”

Det som står ovan i förarbetena till miljöbalken är reglerat i 6 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen. Av detta följer att konsekvenserna för enskilda och det allmänna ska beskrivas och bedömas genom fakta och siffror (kvantifieras) på så konkret geografisk nivå som möjligt.

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska även konsekvenserna av föreskrifterna om MKN utredas, vilket inkluderar undantagsbeslut. Detta ska göras så tidigt som möjligt (4 §) och inkludera konsekvenser av alternativet att inte meddela undantag, vilka som berörs och hur beslutet överensstämmer med EU:s ramdirektiv för vatten (6§) samt hur kommunerna och kostnaderna för kommunal verksamhet påverkas (8 §). Åtgärdsprogrammets konsekvenser speglar MKN:s konsekvenser. Är dessa inte oväsentliga för kommuner, regioner eller staten, exempelvis för att det saknas underlag för att meddela undantag – vilket framgår av förvaltningsplanerna - är vattenmyndigheterna skyldiga att inhämta regeringens medgivande att meddela föreskrifter om MKN.

Analys och utredning av konsekvenser måste fullgöras mer geografiskt avgränsat, exempelvis per avrinningsområde, delområde eller kommun. Fem likalydande åtgärdsprogram (ÅP) innebär att det bara finns ett enda riksåtgärdsprogram från fem avsändare men systemet med MKN och ÅP förutsätter fem distriktsvisa program med åtminstone avrinningsområdesanpassade innehåll, formade efter vattenförekomsternas olikartade problem och varierade orsaker till problemen. Följden har blivit att även konsekvenserna av MKN och ÅP blivit allmänt beskrivna på nationell nivå utan möjlighet till distriktsvis, regional, avrinningsområdesvis eller lokal möjlighet att ta del av hur nyttor, kostnader och konsekvenser fördelas mellan olika aktörer.

Betalningsviljestudierna som presenteras är för osäkra för att tillföra någonting i sak och det är tveksamt om de ska tas med i konsekvensbeskrivningen. Positiva effekter bör i stället beskrivas med biologiska värden och ekosystemtjänster.

7. Övriga synpunkter

7.1 Ger förvaltningsplanen, åtgärdsprogrammet, bilagor och VISS dig den information du behöver för ditt arbete?

Det går inte att yttra sig över samrådsunderlaget utan att också kommentera VISS.

- För det första, systemet är så komplext uppbyggt att det måste ses som uttryck för en ren och skär härskarteknik. Genom att hänvisa till VISS kan myndigheterna hävda att man både är transparent med all information man har och mottaglig för alla(s) synpunkter. Men i realiteten är det ett sätt att i möjligaste mån dölja att man har mycket litet information och att hålla synpunkter borta. Om detta vittnar också de egna handläggarnas bekymmer med att använda systemet.
- För det andra, VISS innehåller nästan inga fakta om de biologiska förhållandena i och i anslutning till de olika vattenförekomsterna. Underlag saknas är det vanligaste uttrycket. Vad har vattenförvaltningen sysslat med de senaste decennierna?
- För det tredje, än mindre innehåller VISS några fakta om andra förhållanden i och i anslutning till de olika vattenförekomsterna. Det gäller rekreationsintressen, vattenförsörjning, torrläggning/översvämning, kulturmiljön, climateffekter m m, alla samhällsintressen av vatten som räknas upp i både vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen.
- För det fjärde, i avsaknad av fakta används schablonantaganden som har mycket liten eller ingen koppling till de faktiska förhållandena. Åtgärdsförslagen är också schabloner utan koppling till förhållandena på platsen. Schablonerna är genomgående starkt vattenkraftfientliga. Vetenskap och beprövad erfarenhet är det sista man kommer att tänka på i samband med VISS.
- För det femte bygger vattenmyndigheternas vattenkraftfientliga schabloner på olika anvisningar från Havs- och vattenmyndigheten, som är lika 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.
- För det sjätte verkar vattenförvaltningen anse att det är verksamhetsutövarns sak att lägga fram det underlag som saknas, och som skulle underminera myndigheternas position.

VISS är det konkreta uttrycket för vattenmyndigheternas, ja hela vattenförvaltningens, försök att inte använda de mycket stora möjligheter till KMV och MSK som EU-rätten ger och där svensk rätt och svenska politiska beslut säger att dessa ska användas "fullt ut". Alla vattenförekomster med eller påverkade av vattenkraft kan KMV-klassas, då hamnar Sverige på genomsnittet inom EU.

7.2 Övriga synpunkter på samrådsmaterialet:

Förslag till miljö kvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft

2. Vattenkraftens påverkan på vattenmiljön

Texten under rubriken känns igen. Det är samma tema i alla samrådsdokumenten. Den verkar vara en tävlan mellan vattenmyndigheternas skribenter att hitta så många problem med vattenkraften som möjligt. Vattenkraftens negativa påverkan på vattenmiljön beskrivs med att vattenförekomster med vattenkraftverk klassa till en ekologisk status sämre än god. Någon konstruktiv beskrivning och analys framkommer inte i VISS. Mål- och intresseavvägningar saknas förutom om det finns storskaliga vattenkraft i vattendraget. Ägare till vattenkraftverk känner inte alls igen sig i den påverkan på vattenmiljön som vattenmyndigheterna framför. Det ankommer på vattenmyndigheterna att lämna en objektiv och rättvisande beskrivning av påverkan. Vattenmyndigheterna behöver arbeta efter en metodik, som uppmuntrar verksamhetsutövare att delta i arbetet med åtgärdsförbättringar, som leder till biologisk nytta.

Den största nyttan med vattenkraften är inte är dess reglerförmåga utan i stället dess förutsägbara produktion av förnybar el – oberoende av tillgång på vind och sol. Även strömkraftverk ger förnybar el i midvintern under vindsvaga dagar med försumbar solinstrålning. All vattenkraft nyttiggör naturens magasinering av nederbörden som snö och is samt genom den fördröjning av vattnets väg till havet som sker i sjöar, marker och grundvattenmagasin.

Enbart nackdelar förknippade med dammar radas upp. I framställningen framställs exempelvis minskade flödesvariationer som problematiskt följt av en skrivning om att ökade flödesvariationer där erosion uppstår. Ett säsongsmagasin kan mildra vårfloden och rädda det akvatiska livet i vattendrag under sommaren med rätt vattenhushållning. Det saknas i framställningen.

Inget nämns heller om hur arter som amfibier, trollsländor och andra insekter samt sjöfåglar gynnas av dammar. Det saknas dessutom skrivningar om att migration av fisk kan leda till oönskad predation av andra skyddsvärda fiskarter.

Förslag: Vattenmyndigheterna ska skriva mera nyanserat om vattenkraftens påverkan på vattenmiljön. Vattenkraftens nytta är inte bara reglerförmåga.

2.1 Bedömning av betydande påverkan

Referensförhållandena för de biologiska bedömningsgrunderna är i flera fall framtagna på en grov skala. Typområdena omfattar stora regioner som hela södra Sverige; ett kiselalgsindex har samma referensvärde för hela Sverige. För vattendrag används samma bedömningsgrunder för stora åar till små bydiken, som råkat bli klassade som vattenförekomster. Referensvärden förutsätter att vandringsbenägna fiskarter förekommer i princip över allt med behov av fria vandringsvägar och "naturliga" livsmiljöer. Det framgår av länsstyrelsernas rapportering i VISS. Det framgår inte om lokala referensvärden över huvud taget har ingått i bedömningarna. Utan platsspecifika bedömningar

av vilka biologiska nyttor som kan uppnås riskerar föreslagna normer leda till krav på åtgärder som ger liten faktisk miljönytta. (Se vidare under 1.3)

Förslag: Vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten ska tillämpa lokalt fastställda referensförhållanden (HVMFS 2019:25 definitioner) för att bedöma om fiskpassage behövs och i så fall för vilka arter. Lokala erfarenheter och kunskaper om fiskförekomst ska tas till vara utan att omfattande bevis behöver läggas fram

”Underlaget som används för att bedöma betydande påverkan används därefter vid statusklassificering, riskanalys och åtgärdsanalys.”

Av förslagen till statusklassificering kan konstateras flera allvarliga brister i vattenmyndigheternas bedömnings- och avvägningsmetoder. De kvalitetsfaktorer som avgjort påverkansanalysen hänger med till statusklassificeringen. De hydromorfologiska bedömningarna översätts till ekologisk status, som utan vidare analys grundar för miljökvalitetsnorm och åtgärdsförslag. Statusbedömningen är helt generell; det är samma bedömningsmall över allt. Ingen hänsyn tas till lokala referensförhållande. Vid normsättningen görs ingen analys och avvägning av hur en biologisk nytta kan nås med kostnadseffektiva åtgärder. Förutom den storskaliga vattenkraftens reglerförmåga görs ingen avvägning mot andra intressen som livsmedelsproduktion, energiförsörjning, kulturvärden och risker för översvämning och vattenbrist. Vattenmyndigheterna undviker att utreda om en vattenförekomst borde klassas som kraftigt modifierad och/eller om mindre strängt kvalitetskrav kan tillämpas. (Se vidare under 1.3)

Förslag: Vattenmyndigheterna ska vägleda länsstyrelsernas beredningssekretariat om att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar som är underlag för påverkansanalysen inte kan överföras direkt till statusklassificeringen utan hänsyn till lokala referensförhållande och i vilken grad en fysisk påverkan har en verifierad negativ effekt på den biologiska statusen.

Överanvändning av de fastställda gränsvärdena för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar ger liten möjlighet för provningsmyndigheter att ta hänsyn till lokala referensförhållanden i varje berörd vattenförekomst. Intrycket är att miljöproblemen bara definieras med tillämpning av de hydromorfologiska bedömningsgrunderna. En betydande fysisk påverkan översätts automatiskt till en status sämre än god. Detta gäller för både påverkan från markavvattning och vattenkraft. Tillförlitligheten bedöms av vattenmyndigheterna som låg. Trots det så föreslås fysiska åtgärder i VISS, vilket strider mot den ovan deklarerade utsagan att inga fysiska åtgärder ska föreslås förrän miljöövervakningsdata verifierar påverkan. Uppenbarligen läggs bevisbördan på verksamhetsutövaren. (Se vidare under 1.3)

Förslag: Vattenmyndigheterna ska vägleda beredningssekretariaten på länsstyrelserna om att överanvändning av fastställda gränsvärden för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer och parametrar kraftigt reducerar möjligheten att ta hänsyn till en vattenförekomsts specifika referensförhållande för naturlig och historisk förekomst av olika fiskarter. Bevisbördan ska inte läggas på verksamhetsutövaren vid en provningsprocess.

3 Åtgärdsanalys

Vid tillämpning av vattendirektivet bör alla bedömningsmomenten - ekonomisk analys, riskbedömning, statusklassning, åtgärdsbehov och övervakning - i praktisk bedömning interagera med varandra. Den ekonomiska analysen kan visa att åtgärdsbehoven för att nå tänkt statusklass inte är kostnadseffektiva eller medför orimliga kostnader. Kostnadsanalysen kan komma in redan vid riskbedömningen. Det är inte gjort av vattenmyndigheterna. Bedömningen av kostnadseffektiva fysiska åtgärder behöver åtminstone övervägas och styras upp i åtgärdsprogrammet. Det är inte heller gjort. (Se vidare under 1.1)

Förslag: Vattenmyndigheterna måste ta seriöst på att föreslagna åtgärdsprogram uppfyller kravet att enligt VFF 3 kap 1 § och RDV bil. III (b) ska bedömningar av den mest kostnadseffektiva kombination av åtgärder när det gäller vattenanvändningen ingå som underlag i ett åtgärdsprogram för att normsätta och prioritera åtgärdsbehov. Det gäller i högsta grad för vattenkraftverksamhet.

Ska miljökvalitetsnormerna för ytvatten bestämma åtgärderna eller ska åtgärdsbehoven styra normsättningen? Denna provocerande fråga behöver ställas. Vattendirektivet bygger på att MKN (med/utan KMV och undantag) fastställs även med hänsyn till möjliga och rimliga åtgärder. Åtgärderna ska bedömas och prioriteras utifrån referensförhållande, den biologiska nyttan, produktionspåverkan, kostnadseffektivitet och orimliga kostnader. För vattenkraft kan tilläggas avrinningsområdesvisa riktvärden för produktionsminskningar, största möjliga reglerförmåga, behov av ökad effekt, elberedskap och kulturmiljövärden. Att bedöma och fastställa en MKN är en iterativ process som förutsätter en adaptiv förvaltning. Det går inte att utgå från en tidsaxel, där först sätts en MKN och sedan ska åtgärderna anpassas till den. Det är mera logiskt att börja med åtgärdsanalys utifrån någon mer eller mindre överenskommen målbild. För vattenkraft är referensförhållanden för vandringsbenägna fiskarter, bedömning av biologisk nytta och kostnadseffektivitet av fiskpassager en av många frågor, som behöver redas ut före MKN-bedömningen.

Det står i samråsdokumentet att MKN ska uppnås. Det går att förstå om det är en MKN, som anger haltgränser för prioriterade kemiska ämnen eller särskilt förorenande ämnen. För ekologisk status i ytvatten är det högst oklart vad god ekologisk status i naturliga vatten betyder. Statusen bestäms och definieras av de biologiska kvalitetsfaktorerna med de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna som stöd. I vattenmyndigheternas beslut för kvalitetskrav i naturliga vatten anges bara god ekologisk status som norm, ofta med tidsundantag. Besluten om GES fattas utan att motivera den biologiska nyttan. Det är i princip omöjligt att veta vilka åtgärder som verkligen behövs och leder till förbättring av den biologiska statusen. Förslag finns i VISS men de är inte bindande. En verksamhetsutövare vet inte om planerade åtgärder räcker för att nå MKN.

Vattenmyndigheterna argumenterar med generella behov och åtgärder. "För att miljökvalitetsnormerna (för dessa vattenförekomster) ska kunna följas behövs det i många fall fysiska förbättringsåtgärder vid de berörda vattenkraftverken och dammarna, i form av till exempel fisk- och faunapassager, miljöanpassade flöden och återställning. Ett stort antal vattenkraftverk och dammar har i dag föråldrade tillstånd som kan behöva omprövas eller eventuellt återkallas för att kunna genomföra de fysiska förbättringsåtgärder som krävs för att följa miljökvalitetsnormerna." (ÅP 2.6)

Vattenmyndigheterna undviker att använda lagtexten (MB 5 kap 4 §) att omprövningar av verksamheter inte ska "äventyra" uppnåendet av en miljökvalitetsnorm. Propositionen 2017/18:243 s. 193 anger att "äventyra" innebär ett ganska stort utrymme för att tillåta åtgärder som i och för sig gör det svårare att uppnå rätt kvalitet.

Vattenmyndigheterna har deklarerat att tågordningen enligt MB 22 kap 13 § ska följas om en verksamhetsutövare och domstolen finner att normen är felaktig och att normen behöver ändras för att kunna ställa rimliga villkor. Propositionen (sid. 211) har som exempel att en damm visar sig ha stor betydelse som översvämningsskydd och detta har inte tagits hänsyn till i den fastställda normen. En mindre krånglig väg är att vattendelegationerna från början ser till att normerna om möjligt är väl åtgärdsanalyserade och avvägda från början. Om inte bör det i samverkansprocesserna för omprövningar av vattenkraftsanläggningar vara möjligt att vattendelegationerna löpande behandlar yrkande om översyn av tidigare beslutade kvalitetskrav.

Förslag: Arbetsgången bör vara att förutsättningslöst identifiera och analysera åtgärder som leder till välgrundade normer. Avvägda åtgärder bestämmer normerna, inte tvärtom.

4 Miljökvalitetsnormer för vatten påverkade av vattenkraft

4.1 Strängaste kravet gäller

Av samrådsdokumenten och HaV:s presentation 8 febr. kan man dra slutsatsen att myndigheternas tolkning av kraven enligt Natura 2000-lagstiftningen och bevarandeplaner kommer att bli föremål för mycket irritation från och konflikter med vattenkraftsägare. Vattenmyndigheterna verkar redan ha intagit positionen att vattenförekomster med koppling till Natura 2000 inte kan KMV-klassas och att God ekologisk status måste nås för att klara Gynnsam bevarandestatus.

SVAF ställer sig bakom följande slutsatser:

1. Lagstiftningen vid införandet av tillståndsplikten för Natura 2000-områden handlade aldrig enbart om frågan om tillståndsplikt. Lagstiftaren vägde in alla upptänkliga frågeställningar såsom genomförande och konsekvenser för pågående verksamheter. Och tanken är då glasklar, tillståndsplikten träffar endast fall där pågående verksamheter ska ändras, nya delverksamheter ska startas eller liknande. Bedrivs verksamheten på exakt samma sätt som innan tillståndsplikten infördes så krävs ingen prövning. I de fallen faller istället ansvaret primärt på myndigheterna att genom tillsyn se till att verksamheter förhåller sig till reglerna om Natura 2000. Detta medför i sin tur ett skydd för dessa verksamheter genom övergångsregeln mot att reglerna används för att negativt påverka att verksamheten kan fortsätta.
2. Lagstiftaren har utgått från att myndigheterna har tillsett att alla pågående verksamheter som ligger nära Natura 2000-områden bedriver sin verksamhet på ett sätt som inte negativt inverkar på området. Detta måste rimligen innebära att lagstiftaren har klargjort att alla eventuella konflikter, både historiskt och i framtiden, som inträffar med pågående verksamheter är myndigheternas ansvar. Det är deras ansvar inom ramen för sin tillsyn att se

till att Natura 2000-områdenas bevarandeplaner inte kolliderar med pågående verksamheter. Kan de inte detta har inte myndigheterna skött sitt jobb.

3. Om man fortsätter det under punkten 2 angivna resonemanget så blir det enda rimliga följden att alla verksamheter som var i drift innan ett särskilt Natura 2000-område skapades och även fortsatt bedriver samma verksamhet inte kan hållas ansvariga för eventuella diskrepanser mellan bevarandeplanerna och pågående verksamheter. Detta är ett statligt problem som beror på att länsstyrelserna inte i tillräcklig grad vid bildandet av Natura 2000-området har beaktat den pågående verksamheten. Detta kan aldrig hållas emot verksamhetsutövaren utan handlar om dåligt baserade beslut vid inrättandet av Natura 2000-området.

Den enda logiska konsekvensen av angivna punkter är att aktuell bakgrund måste få återverkningar i framför allt HaV:s arbete med kommande vägledning och över lag måste det ifrågasättas om det ens är möjligt att sammanföra bevarandeplanerna med MKN för de vattenverksamheter som har pågått längre än den 1 juli 2001 på det sätt som nu verkar övervägas. Det måste med andra ord till en omfattande omvärdering av grundförutsättningarna för Natura 2000 frågan när det gäller vattenverksamheter, något annat är i grunden orimligt.

4.2 Beräkning av miljöåtgärders påverkan på produktion

SVAF noterar särskilt att vattenmyndigheterna nu tagit till sig att "I den beräknade produktionsförlusten per huvudavrinningsområde ingår även åtgärder kopplade till Natura 2000-krav." Det är vad som anges i regeringens beslut 2020-06-25.

4.3 Kraftigt modifierade vatten

Preliminär identifiering av kraftigt modifierade vatten

"I bedömningen av om en vattenförekomst har en väsentligt förändrad fysisk karaktär ingår bedömning av kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd."

Ett mycket absurt och ologiskt förhållande uppkommer, när konnektivitetsfaktorn inte ska ingå i bedömningen av om vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt. Dammar, som huvudsakligen avgjort påverkansanalysen och statusklassningen, blir plötsligt obefintliga, när det kommer till KMV-bedömning. Havs- och vattenmyndigheten menar att konnektiviteten bara är en biologisk parameter för att avgöra statusen på fiskvandringsskillnader. Det är bara morfologiska förändringar som möjligen kan leda till konnektivitetsförändringar som är fysiska, menar HaV. Det kan starkt ifrågasättas. Vid normsättning och åtgärdsförslag återuppstår dammarna igen. I och med detta bortfaller redan i det första bedömningsmomentet många vattenförekomster med vattenkraft från att klassas som KMV.

Till skillnad mot undantaget Mindre strängt kvalitetskrav har HaV i föreskriften HVMFS 2017:20 8d § uttryckligen skrivit att den betydande negativa påverkan på en verksamhet ska beaktas på nationell, regional och lokal skala. Det bör betyda att det är det första momentet om VÄFK som har avgörande betydelse för om en vattenförekomst med markavvattning eller vattenkraft kan KMV-klassas. (se vidare under 1.7.2)

Förslag: Vattenmyndigheterna ska med stöd av VFF 4 kap 3 § tillämpa bedömningen av om en vattenförekomst kan klassa som KMV utifrån att endera av de tre hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna (konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi) utgör grund för att en vattenförekomst är väsentligt fysiskt förändrad av mänsklig verksamhet.

Bedömning av åtgärder för att förbättra den fysiska karaktären för att nå god ekologisk status
Vattenmyndigheterna redogör i avsnittet för sin syn på förhållanden i processen som ska leda fram till KMV-klassning av vattenförekomster. Det går inte att finna annat än att vattenmyndigheterna tolkar allt så maximalt restriktivt som över huvud taget är möjligt, understött av motiveringen att vattenmyndigheterna inte har underlag. Detta resulterar i inga mer KMV-utpekande. Med den extrema tolkning vattenmyndigheterna gör och tänjande på alla gränser till det yttersta i fråga om restriktivitet skulle det egentligen vara lika bra att helt och hållet ta bort instrumentet KMV. Det är ändå ingen vattenförekomst som i framtiden kan bli KMV-klassad. Möjligheten till KMV-klassning är bara teoretisk.

Det bör påpekas att om vattenmyndigheterna fortsätter med sin extremt restriktiva hållning kommer omprövningen av vattenkraften att sluta med kaos. När omprövningarna slutar med kaos är det således inte verksamhetsutövarnas fel utan vattenmyndigheternas fel.

Vattenmyndigheterna hänvisar många gånger till att HaV-vägledning och underlag saknas och därför inte kan göra klassningar. Detta argument håller inte. Vattenmyndigheterna fick år 2017 ett regeringsuppdrag som syftade till att ta fram mer KMV och undantag mindre stränga krav. Vattenmyndigheterna har således haft gott om tid på sig att ta fram underlag. Dock sedan 2017 har vattenmyndigheterna inte gjort någonting, trots regeringsuppdraget. Dessutom kom vattendirektivet år 2000. Vattenmyndigheterna har således haft 20 år på sig att ta fram underlag. Man kan fråga sig, ska vattenmyndigheterna om ytterligare 20 år fortfarande hävda att inget går att göra eftersom det inte finns underlag?

Det har förutskickats att om något år ska vattenmyndigheterna börja se över KMV-klassning på grund av jordbruk och markavvattning. Nu först när vattendirektivet snart är slut år 2027 så börjar vattenmyndigheterna med KMV-klassning. Detta borde varit klart för i vart fall tio år sedan.

Förklarande av vattenförekomster som KMV

"Produktionsförluster till följd av föreslagna miljöåtgärder för att nå god vattenstatus har beräknats för 12 huvudavrinningsområden med ett generellt HARO-värde på 11,7 procent. I detta urval av huvudavrinningsområden finns både områden i norra och södra delen av Sverige representerade, samt huvudavrinningsområden med få respektive många vattenkraftverk. Den sammanlagda produktionsförlusten för dessa huvudavrinningsområden uppgår till cirka 15 GWh, vilket motsvarar drygt 4 procent av produktionen i dessa huvudavrinningsområden, eller 0,1 procent av det nationella riktvärdet på 1,5 TWh (1500 GWh). Vattenmyndigheterna bedömer att detta resultat är representativt för samtliga nu berörda avrinningsområden med ett generellt HARO-värde på 11,7 procent. För dessa avrinningsområden bedömer vi därför att förväntade produktionsförluster på

grund av de miljöåtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status med god marginal kommer att hålla sig inom ramen för det gällande HARO-värdet.”

Ovanstående bedömning rimmar dåligt med vad som står i vattenmyndigheternas rapport 2019 *”Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft”*. Där framgår, att i de stora vattenkraftverken (247 st) med avvägda miljöåtgärder med stöd av KMV och undantag, beräknas en minskning av årsproduktionen av el till cirka 1,0 TWh/år (0,6 TWh med låg minimitappning (5 % av MQ) och 1,8 TWh med hög minimitappning (MLQ)). Förlusten av reglerförmåga beräknas på säsongnivå till 1,3 TWh/år (1,0-2,6). Miljöåtgärder i syfte att nå god ekologisk status vid de kraftverk som är belägna i naturliga vattenförekomster landar på cirka 1 TWh/år vid lågt spill och 3,5 TWh/år vid högt spill, enligt rapporten. Låg minimitappning för kraftverk i både KMV-vatten och naturliga vattenförekomster kan alltså summeras till 1,6 TWh i produktionsminskning. Åtgärder med hänsyn till god bevarandestatus i Natura 2000-områden är inte medräknade. Taket är nått med låg minimitappning i alla kraftverk och extra åtgärder för att nå God bevarandestatus i Natura 2000-områden ryms inte.

Frågan till vattenmyndigheterna är hur de nu i samrådsförslaget kan påstå att åtgärder för att nå god ekologisk status i ”övriga” HARO-områden kan nås inom riktvärdet 11,7 % för produktionsförluster och då även inom det nationella riktvärdet. Vattenmyndigheter förutsätter att generellt ryms vatten till fiskvägar och minimitappningar motsvarande MLQ inom HARO-värdena.

När man läser vattenmyndigheternas text verkar det som att det fortfarande bara finns en vattenkraftverksamhet, nämligen den nationella, vid bedömning av betydande negativ påverkan på en samhällsnyttig verksamhet. Det är HARO-riktvärdena, som avgör om KMV-klassning kan aktualiseras. Visserligen anger vattenmyndigheterna inte längre principen att kraftverk <1,5 MV inte kan KMV-klassas, men det framgår att vattenmyndigheternas uppfattning är att för klass 2- och klass 3- kraftverk ska god ekologisk status gälla, vilket innebär att varken KMV eller mindre strängt kvalitetskrav kan komma i fråga.

SVAF anser att NAP vägleder ”bara” om hur de föreslagna miljöåtgärderna påverkar elproduktion och reglerförmåga på nationell nivå. Vattenmyndigheterna behöver ta till sig att kriterier för KMV-klassning också gäller för regional och lokal nivå. För KMV-bedömning på vattenförekomstnivå ska gälla att vattenverksamheter i och vid vattenförekomsten utgör den lokalt specificerade vattenanvändningen.

I den nya föreskriften HVMFS 2019: 24 har tillkommit en 8d §, som anger att betydande negativ påverkan på vattenanvändningen eller miljön ska beaktas på nationell, regional och lokal skala. En anläggning för produktion av vattenkraft är knuten till en specifik plats. Samhällsnyttan som elberedskap är lokal. De mindre kraftverkens reglerförmåga bidrar på såväl lokal, regional och nationell nivå. Dammar, som håller kvar vatten för att minska risken för både stora översvämningar nedströms och vattenbrist, är absolut knutna till befintlig plats. Det gäller också kulturmiljövärden.

Här följer några citat från HaV:s PM 2021-04-13 *”Översyn av HARO-värdena i den nationella planen för moderna miljövillkor”*. HaV ska komma med en ny vägledning om KMV-tillämpning. Tolkning av

HaV:s PM är att den förespråkar en vidgad syn på vilka kriterier som ska ligga till grund för vad som ska betraktas som samhällsnyttig verksamhet.

”(Men) med en samlad styrning kan både klass 2 och klass 3 kraftverk tillsammans öka sin reglerförmåga och till exempel delta på marknaden för stödtjänster. (.....) Kraftverk kan även genom sina egenskaper bidra till driftsäkerhet på regional eller lokal nivå.”

”HARO-värdena fyller en funktion för att myndigheterna, ska kunna bedöma hur största möjliga hänsyn tas till det nationella riktvärdet om 1,5 terawattimmar. vilket är ett av kriterierna för att även bedöma om vattenförekomsten ska förklaras som kraftigt modifierad på grund av påverkan på andra samhällsnyttiga verksamheter och/eller miljön i stort, exempelvis kulturmiljö.”

Förslag: Vattenmyndigheternas bedömning av kriterier för betydande negativ påverkan på samhällsnyttig verksamhet ska göras på lokal, regional eller nationell nivå. Vattenförekomster med småskaliga och mindre kraftverk ska betraktas som samhällsnyttiga och kunna KMV-klassas. Storleken på kraftverken i en vattenförekomst ska inte avgöra bedömningen

Fastställande av miljökvalitetsnormen ekologisk potential

Vattenmyndigheterna hänvisar till både till CIS Guidance No. 37 och HaV:s vägledning 2016. Båda är tolkningar av vattendirektivet och inte bindande för EU-stater resp. för svenska myndigheter och domstolar. HaV kan inte föreskriva att minst upp- och nedströms fiskvandring och minimitappningen motsvarande MLQ ska finnas även i vattenförekomster som klassats som KMV.

Den rimliga och pragmatiska metoden för att definiera åtgärder i Maximal ekologisk potential innebär kortfattat att utifrån faktiska förhållandena och referensvärden för den specifika vattenförekomsten ska uteslutas: 1. Inte relevanta åtgärder 2. Åtgärder utan ekologisk effekt 3. Åtgärder som har betydande negativ påverkan på vattenanvändningen eller miljön. De två första punkterna är giltiga även för åtgärdsbedömning av God ekologisk status. Tolkningen (eller expertbedömningen) är inte lätt men likväl av stor betydelse för vilka möjliga och relevanta åtgärdsförslag som ska styra upp miljökvalitetsnormen. Strävan ska vara att avvägningen av åtgärdernas intensitet, omfattning och kombination ska uppfylla kraven för GEP. Annars behöver Mindre strängt kvalitetskrav prövas och tillämpas.

Det är otvetydigt att utrivning eller avsänkning av en damm innebär en betydande negativ påverkan på en vattenkraftanläggning. Därför kan inte en utrivning innefattas i en åtgärdsmeny för Maximal ekologisk potential oavsett storleken på kraftverkets elproduktion.

När bedöms en minimitappning och/eller spill i fiskväg ha betydande negativ påverkan på vattenkraften? Ett MLQ-krav kan minska elproduktionen med 20-30 %. Förändringar av villkoren för reglering måste bedömas för hela vattendraget och berörda sjöar. Regleringen av sjöar påverkar även möjligheterna att parera översvämningrisker vid stora nederbörder och möjligheterna att släppa vatten för att undvika torrfårar, när det inte regnar. Vissa år finns inget vatten att reglera i mindre vattendrag.

När det gäller minimitappning utgår vattenmyndigheterna från schablonen medellågvattenföring (MLQ) trots att denna är gravt missvisande. För det första är MLQ just ett medelvärde. Tar vi t ex en tioårsperiod räcker det med en enda blöt sommar för att dra upp medelvärdet till en nivå som de andra nio åren inte kommer i närheten av. För det andra beror MLQ i hög grad på dels förekomsten av sjöar i vattensystemet, dels hur reglerad vattenföringen är. Inget av detta har med de lokala referensförhållandena att göra, som måste vara den självklara utgångspunkten.

Ett bedömt behov av fiskvandringsskillnader upp- och nedströms kan ha en betydande inverkan på produktionen. Hänsyn till kulturmiljövärden kan också motivera KMV-klassning av en vattenförekomst. Avgörande bör vara om det förekommer eller har förekommit fiskarter med vandringsbehov mellan sjö och vattendrag eller mellan vattendrag och kust. Om befintliga arter klarar sig med stationära betingelser behöver krav på fiskpassager ifrågasättas. Vad är den ekologiska nyttan?

Förslag: Vattenmyndigheterna kan inte utesluta att bedömningen av den betydande negativa påverkan på en vattenanvändning är en given restriktion för hur bästa möjliga ekologiska kontinuum kan uppnås vid både bedömning av åtgärdsvillkor för God ekologisk status och God ekologisk potential.

4.4 Undantag

Mindre stränga krav

Beträffande undantag mindre stränga krav så fortsätter vattenmyndigheterna med samma typ av argument som för KMV i syfte att inga mindre stränga krav ska kunna användas.

Vattenmyndigheterna har lagt in effektiva spärrar så att inga vattenförekomster ska få lägre ställda krav. Vattenmyndigheternas agerande leder till bara teoretisk möjlighet till lägre ställda krav.

Återigen menar vattenmyndigheterna att de inte har underlag för att kunna göra sitt arbete. Det måste upprepas, vattenmyndigheterna fick år 2017 ett regeringsuppdrag att ta fram vattenförekomster med mindre stränga krav, men har ingenting gjort. Vattenmyndigheterna har inte fullgjort vad som uppdrogs till dem i regeringsuppdraget.

Vattendirektivet kom för 20 år sedan. Vattenmyndigheterna har haft mycket gott om tid för att ta fram underlag för mindre stränga krav. Med vattenmyndigheternas restriktiva synsätt kan man även lika gärna ta bort begreppet mindre stränga krav eftersom det ändå inte kommer att kunna användas. Det är obegripligt att vattenmyndigheterna inte förstår att en så extremt restriktiv hållning går inte att ha; omprövningen av vattenkraften kommer att sluta med kaos. När omprövningen av vattenkraften slutar med kaos är det inte verksamhetsutövarnas fel utan vattenmyndigheternas fel. Det ankommer på Vattenmyndigheten att klassa rätt.

Begreppen KMV och mindre stränga krav finns i vattendirektivet av någon orsak. Meningen är givetvis att det ska kunna användas. Vattenmyndigheternas agerande går långt utöver vad EU-rätten kräver. Det finns en stor mängd regerings- och riksdagsbeslut på att vattenmyndigheterna ska utnyttja både KMV och mindre stränga krav fullt ut enligt vad EU-rätten medger.

Vattenmyndigheterna trotsar genomgående dessa beslut. I hela samrådsmaterialet omnämns inte med ett enda ord de politiska besluten som styr att vattenmyndigheterna ska utnyttja KMV och

mindre stränga krav fullt ut enligt vad EU-rätten medger. Vattenmyndigheterna har inte gjort någonting för att uppfylla de politiska besluten. Detta är allvarligt. I stället motarbetar vattenmyndigheterna de politiska besluten. Ett grundläggande politiskt beslut var att i vattenförvaltningsförordningen ändra till att vattenmyndigheterna **ska** besluta om mindre stränga krav. Meningen med detta politiska beslut var givetvis att det skulle leda till något förändrat resultat.

I avsnittet omnämner vattenmyndigheterna ett antal domar på sidan 19. Det är oetiskt att göra på detta sätt. Det är en ny lagstiftning beträffande vattenkraft. Vad vattenmyndigheterna gör är att redan nu försöka styra den nya lagens utformning av rättspraxis. Samrådet avser inte specifikt vilka åtgärder som ska utföras vid vattenkraftverk. Det ingår inte i vattenmyndighetens uppdrag att agera på detta sätt.

Vattenmyndigheterna har i Frågor och svar från mötet 18 mars uppgivit att vattenmyndigheterna inte behöver motivera en GES-norm. Det är en "utgångspunkt" att GES ska uppnås. Eftersom vattenmyndigheterna inte behöver redogöra för den biologiska nyttan med en norm med åtgärdsförslag blir det upp till verksamhetsutövare att bevisa att normen är biologiskt felaktig eller kostnadsmässigt orimlig. Enligt vattenmyndigheterna blir osäkra biologiska bedömningar sanna och bekräftade med stöd av det juridiska utfallet. Det kallas möjligen cirkulär bevisföring.

Förslag: All text om domar på sidan 19 tas bort

Orimliga kostnader att uppnå god status

Politisk bedömning saknas av samhällsekonomisk nytta på regional och lokal nivå. Vid tillämpning av undantaget mindre strängt kvalitetskrav sitter vattenmyndigheterna fast i att "samhällsekonomiskt behov" bara ska gälla energiförsörjning ur ett nationellt perspektiv och särskilt reglerförmågan hos klass-1 kraftverk. De småskaliga vattenkraftverken har en underskattad potential för att bidra till balansreglering och ett annat samhällsperspektiv är beredskapsskäl. De samhällsekonomiska behoven/nyttorna måste kunna värderas även på regional och lokal nivå. Exempel är: Elberedskap, sjöregleringar och dammar som håller kvar vatten i landskapet och kulturmiljövärden. Det är orimligt att det alltid är verksamhetsutövaren som ska (be)visa samhällsnytta, att kostnader är orimliga och att åtgärder är samhällsekonomiskt olönsamma. En politisk bedömning av samhällsekonomisk nytta saknas. Denna politiska avvägning kan inte vattendelegationerna göra. Det bör vara regeringen med stöd av riksdagen som formulerar hur "samhällsnytta" ska definieras.

Vattenmyndigheterna menar att det inte finns underlag som visar att deras åtgärdsförslag (fiskvägar och minimitappningar) innebär orimliga kostnader som motiverar mindre strängt kvalitetskrav. Vattenmyndigheterna skriver att man inte har kriterier eller underlag för att avgöra om åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma, d.v.s. om nyttorna av förbättringsåtgärder överstiger kostnaderna. Det är en politisk bedömning, menar vattenmyndigheterna. Vem ska göra denna bedömning? Vattendelegationerna? Kommunerna? Regeringen? Riksdagen? (se vidare under 1.7.3)

Förslag: Vattenmyndigheterna gör en framställan till regeringen om att en politisk bedömning behövs av hur samhällsekonomiska behov/nyttor på regional och lokal nivå ska värderas vid

tillämpning av kraftigt modifierat vatten (VFF 4 kap 3 §) och mindre strängt kvalitetskrav (VFF 4 kap 10 §) och att det förtydligas i vattenförvaltningsförordningen

Ny definition av otillfredsställande och dålig ekologisk potential

Se synpunkter under 3.3 bilaga 3.

Förslag: Vattenmyndigheterna behöver förklara varför ett beslut om KMV-klassning måste (i det exemplifierade fallet) landa på Otillfredsställande ekologisk potential för fisk och dessutom kompletteras med ett mindre strängt kvalitetskrav för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer.

4.5 Hänsyn till kulturmiljöer, dammsäkerhet och elberedskap

Kulturmiljövård.

"Vattenmyndigheternas bedömning är att miljöåtgärder i vattenkraftsverksamheter i de flesta fall går att kombinera med att bevara kulturmiljön genom lämplig teknisk åtgärdsutformning. Det kan dock finnas undantag från detta. Om kulturvärdet i ett sådant fall är utpekade som ett riksintresse för kulturmiljövård behöver den aktuella vattenmyndigheten utvärdera om KMV och/eller undantag ska tillämpas."

Det är givetvis väldigt få som har kraftverk utpekade som riksintresse för kulturmiljövård. Slutsatsen av vattenmyndigheternas resonemang blir att vattenmyndigheterna har lagt in en effektiv spärr så att i princip ingen vattenförekomst ska få lägre ställda krav på grund av vattenkraft och kulturmiljövård. Allt är fritt att rivas för att uppnå miljö kvalitetsnormen, om det inte är utpekade som riksintresse för kulturmiljövård. Så restriktiv inställning kräver inte EU-rätten.

Dammsäkerhet.

"Dammar klassas av länsstyrelsen utifrån dammsäkerhet, det vill säga vilken skada dammarna bedöms kunna orsaka vid ett dammbrott. Vattenmyndighetens bedömning är att miljöåtgärder i vattenkraftsverksamheter i de flesta fall går att kombinera med bibehållen dammsäkerhet genom lämplig teknisk åtgärdsutformning. I vissa fall kan det dock bli aktuellt att utvärdera om undantag ska tillämpas. Vattenmyndigheterna har hittills inte haft tillgång till något underlag som visar att det är aktuellt för nu berörda vattenförekomster. Vi ser dock fram emot samrådssynpunkter från länsstyrelserna med information om den typen av fall."

Vad vattenmyndigheterna exakt menar med den sista meningen framgår inte precis. Såvitt går att förstå menar vattenmyndigheterna att det är storleken på skadorna vid dammbrott som ska ligga till grund för om det kan bli mindre stränga krav utifrån dammsäkerhetssynpunkt. Detta är ett helt oacceptabelt synsätt vattenmyndigheterna har. Åtgärder kan givetvis leda till både orimliga kostnader och konsekvenser i fråga om dammsäkerhet även vid oklassade dammar. Att dammsäkerhetsfrågor vid åtgärder ska avgöras med den enkla metod vattenmyndigheterna har är helt oacceptabelt. Frågorna är alltför viktiga.

Förslag: Vattenmyndigheterna måste ändra arbetsmetod till en metod som tar hänsyn till omöjligt eller orimliga kostnader i varje vattenkraftverk för sig.

Det är givetvis endast dammägaren som har den specifika kunskapen om sin damm och som kan avgöra vilka åtgärder som är acceptabla ur dammsäkerhetssynpunkt. Varje verksamhetsutövare har bestämmanderätt över sin damm och därmed måste ha ett avgörande inflytande om vilka åtgärder som är acceptabla eller inte. Detta betyder att om åtgärder föreslås som dammägaren finner inte är acceptabla ur dammsäkerhetssynpunkt, måste det leda till mindre stränga krav. Saken är ytterst viktig. Vi kommer att följa upp hur vattenmyndigheterna hanterar förslaget.

Elberedskap.

"Vattenmyndigheterna bedömer att det finns goda möjligheter att hantera elberedskapsfrågor i tillståndsprövningen, genom att utforma flexibla miljövillkor för anläggningar som är viktiga för elberedskapen. Då kan miljöåtgärder för att förbättra vattenmiljön justeras vid en eventuell elberedskapssituation. Miljöåtgärder anses därmed rimliga att genomföra."

Vattenkraftverk är viktiga för elberedskapen på olika nivåer, nationell, regional och lokal nivå. Stora så kallade klass-1 kraftverk i norra Sverige har till exempel ingen elberedskapsförmåga alls om kraftledningarna är kapade. I det läget måste man förlita sig på elberedskapen på regional och lokal nivå, men stora störningar är att förvänta och med stor sannolikhet fungerar inte det regionala nätet. I det läget återstår bara den lokala elberedskapsförmågan. Med hänsyn till detta måste vattenmyndigheternas text omformuleras.

Förslag: Vattenmyndigheternas text ovan ska ersättas med följande text:

"Vattenmyndigheterna bedömer att det finns goda möjligheter att hantera elberedskapsfrågor i tillståndsprövningen, genom att utforma flexibla miljövillkor som är anpassade för elberedskapen. Då kan miljöåtgärder för att förbättra vattenmiljön justeras vid en eventuell elberedskapssituation. Miljöåtgärder anses därmed rimliga att genomföra. Särskilt små kraftverk är har en särställning att vara viktiga ur elberedskapsförmåga genom det stora antalet som är utspritt runt om i Sverige. Om det i prövningen kommer krav på utrivning av sådant vattenkraftverk så är det en väsentlig påverkan på elberedskapsförmågan och därför skäl för att mindre stränga krav ska användas."

Bilaga A – Metoder

Med tanke på de stora konsekvenserna för enskilda är hela metodbilagan ett helt uppsving av mängder med helt oacceptabla metoder ur rättssäkerhetssynpunkt. Enligt regeringsbeslut så ankommer det på Vattenmyndigheten att klassa rätt. Någon rätt klassning går inte att göra med ledning av metodbilagan. Att bemöta alla brister i *Bilaga A -Metoder* är en omöjlighet, men någon synpunkt förs fram nedan.

1.4 Kostnader och nyttor av föreslagna åtgärder

Åtgärds-kostnader

Vattenmyndigheterna för fram att den totala åtgärds-kostnaden fram till år 2024 för enbart förbättrad konnektivitet uppgår till i intervallet 0,5 till 7,9 miljarder. Det är helt orimligt att vattenmyndigheterna kräver åtgärder och inte noggrannare kan tala om vad det kostar. Så här stora kostnader som andra ska betala bör inte en myndighet få bolla med på detta lättvindiga sätt. Genom de föreslagna miljö-kvalitetsnormerna satsar vattenmyndigheterna på maximalt med åtgärder överallt; inga mindre stränga krav användas för att överväga orimliga kostnader. Med den inställning vattenmyndigheterna har så kommer den totala kostnaden för miljöåtgärder i vattenkraften radikalt

att överstiga de 10 miljarder Vattenkraftens Miljöfond innehåller. Kostnader på 40 miljarder får ses som en siffra närmare sanningen. Så stor avvikelse bör naturligtvis underställas riksdagens övervägande. I sammanhanget bör förtydligas att Vattenkraftens Miljöfond som till viss del finansierar åtgärder upphör när 10 miljarder förbrukats. Det finns alltså ingen finansiering för de åtgärder Vattenmyndighetens agerande leder till.

Samhällsekonomiska nyttor av vattenvårdande åtgärder

Vi värjer oss bestämt mot de fiktiva betalningsviljestudier som förs fram. Studierna för fram många miljarder i nytta, utan att pengarna finns. Detta är helt orimligt. För den enskilde som ska utföra åtgärder måste pengarna finnas.

Vi har även studerat närmare en av de betalningsviljestudier som förs fram i syfte att få reda på i detalj hur den är gjord. Vi har då funnit att respondenterna inte fått en rättvisande information om några förhållanden. Till exempel frågorna varit ledande i vissa avseenden. Inte heller har respondenterna fått information om bland annat konsekvenserna för enskilda som drabbas av inskränkningar i sin brukanderätt av sin privata egendom. Respondenterna har alltså inte fått en objektiv information inför sina val i studierna.

Det är värt att uppmärksamma vattenmyndigheterna om det stora stöd som finns för vattenkraften bland svenska folket. SOM-institutet vid Göteborgs universitet har undersökt den svenska miljö-, energi- och klimatopinionen. I årets *rapport från SOM-institutet vid Göteborgs universitet* framgår att stödet till vattenkraften är fortsatt hög där 82 procent av respondenterna har en mycket (51 procent) eller ganska (31 procent) positiv inställning till vattenkraften. Hela 41 procent av svenskarna vill dessutom satsa mer på vattenkraft vilket är en stabil nivå sedan flera år.

SVAF avråder på det bestämdaste vattenmyndigheterna att använda sig av betalningsviljestudier. På det sätt vattenmyndigheterna agerar så undergräver det allmänhetens förtroende till undersökningar som görs även i viktiga sammanhang, till exempel inom sjukvård. Vattenmyndigheterna måste sluta använda sig av betalningsviljestudier för att få fram en fiktiv nytta.