

Handläggare

Anders Skarstedt
Miljöprövningsenheten
anders.skarstedt@havochvatten.se

Datum 2023-12-01

Dnr 2135–22

Regeringen
Klimat- och näringsdepartementet

Uppdrag om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor

Redovisning av regeringsuppdrag (M2019/01769) om att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har tillsammans med Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och Statens energimyndighet (Energimyndigheten) utfört uppdraget.

Syftet med uppdraget är att kunna bedöma huruvida genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor och utfallet av de enskilda prövningarna leder till att syftet med den nationella planen nås, det vill säga att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraft i enlighet med propositionen Vattenmiljö och vattenkraft (prop. 2017/18:243). Det finns också tillkännagivanden från riksdagen. Andra berörda myndigheter, regioner samt bransch- och intresseorganisationer ska ges möjlighet att bidra i arbetet. HaV ska samordna arbetet med uppdraget

Uppdraget inkom till myndigheten den 15 juni 2022.

HaV lämnade in en delredovisning den 1 februari 2023.

I kapitel 1 och 2 finns en sammanfattning av regeringsuppdraget tillsammans med bakgrunden till regeringsuppdraget. Kapitel 3 "När vi syftet med nationella planen" är en slags utvecklad sammanfattning av övriga kapitel samt myndigheternas eventuella förslag på fortsatt arbete. Efterkommande kapitel innehåller mer bakgrundsinformation. För vissa frågeställningar har det inte tillkommit mer information sedan delredovisningen (2023-02-01) varför HaV hänvisar till denna för ytterligare information.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektören Eva-Britt Eklöf Petrusson efter föredragning av utredaren Anders Skarstedt. I den slutliga handläggningen av ärendet har även verksjuristen Jenny Liökel medverkat.



Eva-Britt Eklöf Petrusson



Anders Skarstedt

Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
2	Uppdraget och dess beredning	6
2.1	Uppdragsbeskrivning	6
2.2	Dialog med berörda intressenter	6
2.3	Angränsande regeringsuppdrag	6
3	När vi syftet med nationella planen?	7
3.1	Leder arbetet till att planens syfte nås eller behövs några förändringar?.....	7
3.1.1	Vad visar samverkan?	7
3.1.2	Vad visar arbetet med vattenförvaltningen och den fördjupade normöversynen?	9
3.1.3	Vilken påverkan blir det på elsystemet?	10
3.1.4	Vad visar prövningarna i domstol	12
3.2	Hur ser uppföljningen av NAP efter slutredovisning den 1 december 2023 ut?	13
3.2.1	Data från mark- och miljödomstolarna	13
3.2.2	Data från länsstyrelserna	14
4	Data från genomförd samverkan samt påbörjad prövning	14
4.1	Pågående och genomförd samverkan	15
4.2	Ansökningar under 2023.....	15
4.3	Beslut under 2022-2023	18
5	Kraftigt modifierade vatten och mindre stränga krav	18
6	Effekter på miljömålet Levande sjöar och vattendrag.....	19
7	Utrivning av småskalig kraftproduktion.....	20
8	Kostnader.....	21
9	Uppföljning av samverkan	22
9.1	Samverkan mellan länsstyrelserna och verksamhetsutövarna	23
9.1.1	Synpunkter från länsstyrelserna	24
9.1.2	Synpunkter från verksamhetsutövarna	25
9.2	Samverkan internt och mellan länsstyrelser respektive mellan verksamhetsutövare	26
9.2.1	Internt på länsstyrelserna	26
9.2.2	Mellan länsstyrelserna	26
9.2.3	Mellan verksamhetsutövare.....	27
9.3	Samverkan med andra aktörer	27
9.3.1	Dialog med andra myndigheter under samverkan	27
9.3.2	Konsulter	28
9.3.3	Andra aktörer.....	28
9.4	Samverkan och kopplingen till vattenförvaltningens bedömningar	29
9.5	Havs- och vattenmyndighetens vägledning för samverkan.....	30

1 Sammanfattning

Regeringen beslutade den 25 juni 2020 om den nationella planen för moderna miljövillkor samt tillhörande ändringar i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, bland annat en bilaga med tidsplan för omprövningarna. Den 12 januari 2023 beslutade regeringen om en ändring i bilagan. Ändringen innebar att den tid då en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor senast ska ha getts in till domstol senarelades med ett år, för de prövningsgrupper där tiden för att ge in en ansökan ännu inte hade passerat¹. Det innebar till exempel att verksamhetsutövare som skulle ha lämnat in sina ansökningar till domstol 2023-2024 istället ska inkomma med sin ansökan 2024-2025, och så vidare. Förordningsändringen trädde i kraft den 30 januari 2023.

Länsstyrelsernas skyldighet att genomföra samverkan innan verksamhetsutövarna lämnar in sin ansökan till domstol har inneburit ett helt nytt arbetssätt för alla inblandade parter. En väl genomförd samverkan skapar förutsättningar för samordning och tillämpning av den nationella helhetssynen, vilket leder till att syftet med den nationella planen kan nås.

De första prövningsgrupperna lämnade in sina ansökningar den 1 februari respektive den 1 september 2022. Det innebar att länsstyrelserna, inklusive de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, och verksamhetsutövarna endast hade 1,5 – 2 år på sig att genomföra samverkan, ta fram nödvändigt underlag och lämna in ansökan till domstolen. Under denna period pågick även en pandemi vilket innebar begränsningar för arbetet. Dessutom fick länsstyrelserna i regeringsuppdrag att se över befintliga bevarandeplaner för Natura 2000-områden som berörs av den nationella planen.

Sammantaget har ovanstående omständigheter inneburit en stark tidspress på inblandade parter i de första prövningsgrupperna. Slutsatser och bedömningar av hur arbetet hittills fungerat måste därför tolkas med viss försiktighet. Med utgångspunkt från de fåtal prövningar som genomförts går det ännu inte att dra några säkra slutsatser varken när det gäller påverkan på vattenmiljön eller på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Av de samverkansprocesser som hittills genomförts kan noteras brister när det gäller samordningen mellan samverkan och den fördjupade normöversynen. Myndigheterna föreslår därför att länsstyrelsernas arbete med samverkan inför omprövningarna bör samordnas ytterligare med den fördjupade normöversynen.

För att det samlade resultatet av omprövningarna ska kunna leda till att syftet med planen uppnås, behöver bland annat vattenkraftens alla förmågor beaktas av vattenmyndigheterna i normsättningen. Det finns behov av att ta fram underlag som stödjer vattenmyndigheterna i dessa bedömningar. I redovisningen av regeringsuppdrag *Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra m.m.*² beskrivs hur Energimyndigheten och Svenska kraftnät kan bidra för att vattenkraftens alla förmågor bättre ska kunna beaktas i normsättningen.

¹ [M2022/02251 Paus av omprövning för moderna miljövillkor](#)

² Svenska kraftnät 2023/610.

Uppföljningen visar att flera verksamhetsutövare med småskalig vattenkraft i de första prövningsgrupperna väljer att avveckla sin verksamhet. Det är små anläggningar i små avrinningsområden. I de fall anläggningar tas bort kommer strömsträckor att återskapas, vilka är en bristvara i vattendragen. I ansökningarna för fortsatt drift ansöker flertalet verksamhetsutövare om att anlägga någon form av faunapassage, vilket också är positivt för vattenmiljön. Fler faunapassager och återskapade strömsträckor kan även leda till förbättringar i Natura 2000-områden. Däremot har HaV noterat att sökanden i flera fall har behövt komplettera sin ansökan efter att ansökan lämnats in till domstol, bland annat avseende bevisning för med vilka rättigheter en verksamhet bedrivs och vad som således ligger till grund för att omprövning är tillämpligt.

HaV har för avsikt att löpande publicera information om samverkan samt utfall av omprövningarna på myndighetens webbplats. HaV kommer också att göra en enklare årlig sammanställning av arbetet med omprövningarna. Vart 3:e år tänker myndigheterna göra en mer omfattande uppföljning av arbetet som även inkluderar en analys av påverkan på elsystemet. HaV kommer fortsätta arbetet med att ta fram analyser som visar på miljöeffekterna av genomförda samt planerade miljöanpassningar.

För att underlätta arbetet med uppföljningen hade det varit önskvärt att Domstolsverket och/eller mark- och miljödomstolarna samt länsstyrelserna fick särskilda uppdrag om att utreda möjligheterna att, med HaV, dela viss information från deras ärendehanteringssystem.

För att kunna genomföra analyser och sammanställningar av hur arbetet med omprövningarna fortskrider behöver HaV samla in, lagra och bearbeta information som är kopplad till vattenkraftverk och dammanläggningar. HaV menar att uppföljningen av den nationella planen skulle kunna underlättas med ett tydligare mandat i lagstiftningen om att samla in och lagra uppgifter om dessa verksamheter.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har uppdragit (M2022/01242, 2022-06-09) åt Havs- och vattenmyndigheten (HaV) att tillsammans med Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och Statens energimyndighet (Energimyndigheten) följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor.

Syftet är att kunna bedöma huruvida genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor (M2019/01769) och utfallet av de enskilda prövningarna leder till att syftet med planen nås, det vill säga att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraft i enlighet med propositionen Vattenmiljö och vattenkraft (prop. 2017/18:243). Det finns också tillkännagivanden från riksdagen.

Andra berörda myndigheter, regioner samt bransch- och intresseorganisationer ska ges möjlighet att bidra i arbetet. Havs- och vattenmyndigheten ska samordna arbetet med uppdraget.

Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa resultatet av uppföljningen och en analys av resultatet första gången senast den 1 februari 2023 och andra gången senast den 1 december 2023. Därefter tar regeringen förnyad ställning till tidpunkter för redovisningen.

2.2 Dialog med berörda intressenter

Under 2023 har myndigheterna skickat ut en enkät till länsstyrelserna för att få in synpunkter på hur samverkan fungerar samt genomfört fem möten i mindre grupper med länsstyrelser för att diskutera utskickad enkät och arbetet med samverkan.

Under 2023 har mötena med vattenmyndigheterna genomförts för att diskutera slutsatserna från delredovisningen den 1 februari 2023.

Under 2023 har HaV skickat ut en enkät till ett urval av verksamhetsutövare för att få in synpunkter på hur samverkan fungerar.

De synpunkter som inkommit till myndigheterna (under regeringsuppdragstiden) kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med uppföljningen av den nationella planen.

2.3 Angränsande regeringsuppdrag

Svenska kraftnät har tillsammans med Energimyndigheten och HaV genomfört och redovisat (2023-09-27) ett regeringsuppdrag gällande omprövningarnas påverkan på elsystemet.

HaV har genomfört ett regeringsuppdrag "Översyn av förutsättningar för normsättning i ytvatten". Det regeringsuppdraget redovisas den 1 december 2023.

3 När vi syftet med nationella planen?

Myndigheterna ska analysera resultatet av uppföljningen i förhållande till den nationella planens syfte att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Syftet med den nationella planen är att ange en nationell helhetssyn så att vattenkraften kan förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt. Den nationella helhetssynen ska vara vägledande inför och samordna prövningarna så att det samlade resultatet av omprövningarna leder till bästa möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Huvudfokus när det gäller vattenmiljönytta är att uppnå det bästa resultatet i fråga om kvaliteten på vattenmiljön samt Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna. I fråga om inverkan på en effektiv tillgång till vattenkraftsel ska planen främja bland annat största möjliga reglerförmåga.

Den samordnade prövningen sker främst genom att verksamheter som har ett samband har delats in i prövningsgrupper där det har tagits fram en tidsplan för när ansökningarna inom respektive prövningsgrupp senast ska vara inlämnade. Samordning åstadkoms även genom att det, under länsstyrelsens ledning, sker en samverkansprocess inför att de enskilda ansökningarna färdigställs och lämnas in till domstol.

HaV har ett ansvar enligt vattenverksamhetsförordningen (1998:1388) att fortlöpande följa genomförandet av planen. Vid behov ska HaV, tillsammans med Svenska kraftnät och Energimyndigheten, ta fram förslag på de ändringar i planen som behövs för att hålla planen uppdaterad och aktuell.

I nu aktuella regeringsuppdrag preciseras närmre vad som ska följas upp, i syfte att bedöma om genomförandet av den nationella planen och utfallet av de enskilda prövningarna leder till att syftet med planen nås.

3.1 Leder arbetet till att planens syfte nås eller behövs några förändringar?

Till följd av den paus av omprövningarna som regeringen beslutade om den 12 januari 2023 har inga nya ansökningar lämnats in till domstolarna, förutom i de fall verksamhetsutövaren på eget initiativ föregått tidsplanen. Länsstyrelsernas arbete med samverkan och domstolarnas hantering av redan inlämnade ansökningar har dock fortgått.

3.1.1 Vad visar samverkan?

Att genomföra samverkan för en hel grupp av en viss verksamhetstyp inom ett geografiskt område inför domstolsprövning har inte gjorts förut. För *vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel* har denna länsstyrelseinitierade samverkan inneburit en förändring jämfört med hur prövningsprocesserna tidigare gått till.

Ett av syftena med samverkan är att sammanställa underlag för att tillgodose krav på ansökans innehåll. Tanken är att den regionala samverkansprocessen ska skapa en möjlighet till förståelse för avrinningsområdets förutsättningar, de miljö- och reglermässiga sambanden och hur olika åtgärder inom det aktuella avrinningsområdet påverkar varandra. Samverkan bör även kunna bidra till en ökad samsyn mellan olika aktörer om vilka miljöanpassningar som behöver vidtas och dess påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samverkan bör bidra till att relevant information för vattenmyndighetens normsättning och klassificering av berörda vattenförekomster tillvaratas samt säkerställa en effektiv prövning i mark- och miljödomstolen.

Samverkansprocessen är tänkt att fungera som ett stöd för verksamhetsutövarna att möjliggöra en effektiv prövning och samordning inom och mellan prövningsgrupperna. Medverkan i samverkansprocessen kan underlätta för en verksamhetsutövare att ta fram underlag till sin ansökan och möjliggör även en samordning med andra verksamhetsutövare. I dagsläget finns inget krav i lagstiftningen på verksamhetsutövarna att delta och bidra med uppgifter i samverkan. Vattenkraftens miljöfond har i sina villkor för fonden beslutat att en verksamhetsutövare inte kan beviljas medel från Vattenkraftens miljöfond i de fall de inte deltar i samverkan.

Av de synpunkter som HaV hämtat in från länsstyrelserna och de verksamhetsutövare som medverkat i en eller flera samverkansprocesser framgår att samverkan inte levt upp till förväntningarna från respektive part (se kapitel 9 *Uppföljning av samverkan*). Länsstyrelserna anser bland annat att det saknas engagemang från verksamhetsutövarnas sida och att det finns en negativ inställning till den nationella planen generellt. Verksamhetsutövarna upplever att det är oklart vilka förväntningar länsstyrelsen har på kraftverksägarna samt att det är svårt att föra diskussioner med länsstyrelserna.

Verksamhetsutövarna beskriver även att de har svårt att lämna uppgifter om vilken påverkan som åtgärderna får på kraftproduktionen eftersom de inte vet vilka miljöåtgärder som länsstyrelsen anser är lämpliga. Dessutom menar verksamhetsutövare att länsstyrelsen ställer krav på utredningar som enligt dem inte är relevanta för deras verksamhet.

Utöver dammanläggningar som används för vattenkraft finns det många så kallade "övriga dammar" i vattendragen där tillsynsåtgärder eller omprövningar kan behöva initieras parallellt. Detta arbete är resurskrävande för länsstyrelserna. Miljöanpassningar vid övriga dammar skulle ytterligare förstärka de positiva effekterna av åtgärder vid anläggningar som ingår i den nationella planen.

Vilka förändringar behövs?

HaV behöver se över vägledningen om samverkan³ för att se hur denna behöver justeras utifrån de inkomna synpunkterna. Det behöver bland annat förtydligas vad de olika aktörerna bör bidra med och vad som är syftet med samverkan.

Givet att verksamhetsutövarnas deltagande i samverkan är frivillig finns det begränsningar i resultatet av samverkan. Det kan försvåra myndigheternas arbete med att ta fram underlag som

³ [Vägledning om samverkan inför prövning enligt nationella planen](#)

är relevant för kommande prövningar, där bland annat Svenska kraftnät och Energimyndigheten är beroende av uppgifter från verksamhetsutövarna för att kunna utföra sina analyser.

Myndigheterna anser även att regeringen borde utreda möjligheterna att ta fram generella föreskrifter som exempelvis reglerar att det för övriga dammanläggningar *ska* finnas passagemöjligheter för fisk, såvida det inte har varit ett naturligt hinder för fisk.

3.1.2 Vad visar arbetet med vattenförvaltningen och den fördjupade normöversynen?

Både länsstyrelser och verksamhetsutövare uppger att arbetet med den fördjupade normöversynen skapar problem i samverkan. De länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter har uttalat att de anser att en fördjupad normöversyn ska vara färdig *innan* samverkan påbörjas. Detta har verksamhetsutövarna kritiserat och menar att underlaget som vattenmyndigheterna baserar miljö kvalitetsnormerna på i sådana fall blir bristfälligt och att normerna riskerar att bli felaktiga. Verksamhetsutövarna anser att arbetet med normöversynen bör vara en mer integrerad del av samverkansprocessen inför omprövningarna.

Data som är nödvändig för att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska kunna statusklassificera vattenförekomster och besluta om normer är bland annat flödesdata och vattenståndsdata. Inom miljöövervakningen finns inte dessa data i tillräcklig omfattning. Inte heller SMHI har data i tillräcklig omfattning. Dessa data finns däremot bland annat hos de som bedriver vattenkraftverksamhet. Det finns dock idag inget krav på exempelvis miljörapport för verksamhetsutövare som bedriver vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel, och därför har myndigheterna inte tillgång till denna information.

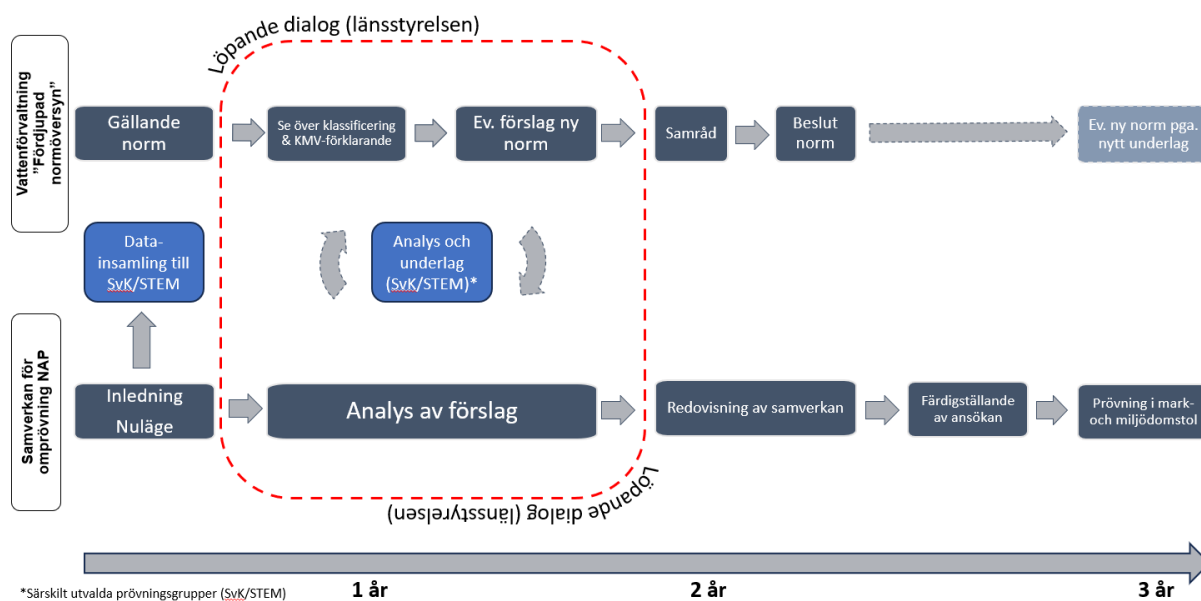
Vilka förändringar behövs?

HaV anser att det vore rimligt med ett generellt krav för alla som bedriver *vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel* att rapportera viss flödes- och vattenståndsdata till antingen länsstyrelsen eller SMHI. HaV anser att denna typ av rapporteringskrav inte ska behöva beslutas i individuella tillstånd. Istället kan detta lösas genom exempelvis krav på miljörapport och/eller krav i föreskrift på rapportering av flödesdata direkt till exempelvis SMHI.

Utöver att nödvändiga uppgifter behöver finnas tillgängliga behöver arbetet med samverkan och den fördjupade normöversynen samordnas bättre. Både normöversyn och samverkan är processer som länsstyrelserna ansvarar för. Det borde därmed vara möjligt att samordna dessa och genomföra dem parallellt (Figur 1).

Enligt gällande lagstiftning⁴ ska den nationella planen främja att vattenmyndigheternas arbete med klassificering och kvalitetskrav (det vill säga miljö kvalitetsnormer) bedrivs med den prioriteringsordning som behövs för att genomföra planen. Av regeringens beslut om den nationella planen framgår att de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, i den utsträckning och i den prioriteringsordning som behövs för att genomföra planen, bör se över klassificering och normsättning i god tid inför varje prövning. HaV menar att skrivningarna i regeringens beslut inte innebär att normöversynen behöver vara klar före samverkan startar. HaV har även i sin

⁴ Vattenverksamhetsförordningen samt HVMFS 2019:25



Figur 1. Flödesschema för hur de tänkta processerna för samverkan och fördjupad normöversyn är tänkta att gå till samt hur olika delar av processerna kan genomföras parallellt. I *Löpande dialog* avser länsstyrelsen de delar av länsstyrelserna som arbetar eller involveras i arbetet med samverkan/den nationella planen, länsstyrelsernas beredningssekretariat samt de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter, det vill säga länsstyrelsen i sin helhet.

vägledning angett att samverkan bland annat ska bidra till att relevant information för normsättning tillvaratas.

Eftersom det under samverkan inför omprövningarna kan framkomma nytt underlag, som föranleder behov av att se över gällande normer, anser myndigheterna att det är mest tidseffektivt att en normöversyn så långt möjligt sker parallellt med samverkan. Då kan Svenska kraftnät och Energimyndigheten, framförallt i de prövningsgrupper som är särskilt viktiga för elsystemet, ta en mer aktiv roll och få mer detaljerad information om olika förslag på miljöanpassningar och få verksamhetsutövarens hjälp med att bedöma hur olika miljöanpassningsförslag eventuellt påverkar vattenkraftens driftmönster. Detta för att bättre kunna bistå de länsstyrelser som är vattenmyndigheter i att bedöma påverkan på vattenkraftens alla förmågor.

HaV har väglett om att samverkan inför omprövningarna bör starta tre år innan verksamhetsutövarna ska lämna in sin ansökan. Det samråd som vattenmyndigheterna behöver genomföra för att alla berörda parter ska få lämna synpunkter på förslag på nya miljö kvalitetsnormer bör kunna genomföras inom denna tid. En parallell process medför även att berörda verksamhetsutövare inte behöver lämna information flera gånger.

3.1.3 Vilken påverkan blir det på elsystemet?

I simuleringar som har gjorts inom det regeringsuppdrag som Svenska kraftnät tillsammans med Energimyndigheten och HaV fick avseende att utreda miljöanpassningars påverkan på elsystemet⁵ framgår att de simulerade miljöanpassningsscenarierna har olika negativ påverkan

⁵ Regeringsbeslut KN2023/02319 2023-02-16.

på vattenkraftens förmågor. Det bör poängteras att det låga antalet omprövningar för moderna miljövillkor som hittills har avgjorts har inneburit svårigheter att ta fram realistiska simuleringar och miljöalternativ i regeringsuppdraget.

Myndigheterna lyfter i sin redovisning av uppdraget att påverkan på vattenkraftens alla förmågor behöver beaktas bättre i normsättningen. För att det samlade resultatet av efterföljande omprövningar ska leda till en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och att påverkan på vattenkraften därmed blir acceptabel ur ett elsystemperspektiv föreslår myndigheterna att miljöåtgärder som medför en försämring av reglerförmågan vid klass-1 kraftverk fortsatt⁶ bör innebära betydande negativ påverkan på reglerförmågan vid förklarande av kraftigt modifierade vatten. Myndigheterna anser även att det nationella riktvärdet på 1,5 TWh med HARO-värden⁷ fortsatt kan bibehållas som vägledning om vad som innebär betydande negativ påverkan på kraftproduktionen vid förklarande av kraftigt modifierade vatten. Dessutom bör beslut om undantag i normsättningen tillämpas så långt som möjligt för att påverkan på elsystemet ska bli acceptabel.

Svenska kraftnät och Energimyndigheten har i ett pågående samarbete med den länsstyrelse som utgör vattenmyndighet simulerat åtgärdsalternativ i Gullspångs avrinningsområde. Preliminära slutsatser är att det behövs mer underlag som beskriver konsekvenser för vattenkraftens förmågor och elsystemet inför den fördjupade normöversynen.

För Ljungans avrinningsområde har Svenska kraftnät och Energimyndigheten inkommit med synpunkter både på berörda bevarandeplaner, i den fördjupade normöversynen och i samverkan där det framförts att det är viktigt att påverkan på vattenkraftens alla förmågor beskrivs.

Vilka förändringar behövs?

Det finns behov av ytterligare underlag som stöd till bedömningarna av påverkan på vattenkraftens olika förmågor utöver påverkan på produktion och reglerförmåga. Vidare behövs underlag för att kunna beskriva alternativen till vattenkraften och hur påverkan på vattenkraftens olika förmågor kan värderas. I redovisningen av regeringsuppdrag *Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra m.m.*⁸ beskrivs hur Energimyndigheten och Svenska kraftnät kan bidra för att alla vattenkraftens förmågor ska kunna beaktas i normsättningen.

Det kvarstår frågetecken om betydelsen av särskilda miljöanpassningar till följd av bevarandemål i prövningsgrupperna Gullspång, Ljungan samt Gimån (biflöde till Ljungan), eftersom det saknas underlag som visar konsekvenser på vattenkraftens alla förmågor och elsystemet till följd av miljöåtgärder. I dessa områden finns kraftverk som bidrar särskilt till viktiga förmågor för ett driftsäkert elsystem. Myndigheterna bedömer att tidpunkten för inlämning av ansökningar för dessa tre prövningsgrupper skulle kunna behöva flyttas fram så att erforderligt underlag till en fördjupad normöversyn kan tas fram. Att en fördjupad normöversyn genomförs innan omprövningarna startar är att föredra, då det annars finns risk att omprövningarna drar ut ännu mer på tiden på grund av begäran från domstolen om så kallade "22:13-yttranden" till

⁶ Regeringsbeslut, M2019/01769/Nm, 2020-06-25

⁷ Regeringsbeslut M2019/01769/Nm, 2020-06-25 samt regeringsbeslut, M2020/01473, 2020-11-05.

⁸ Svenska kraftnät 2023/610.

vattenmyndigheten. Samtidigt finns det höga naturvärden i dessa avrinningsområden som behöver beaktas vid ett eventuellt beslut om en framflyttad tidpunkt.

3.1.4 Vad visar prövningarna i domstol

Ett av syftena med att genomföra omprövningar enligt en nationell plan är att det ska kunna ske en samordning. Främst sker denna samordning genom att verksamheter med ett samband delats in i prövningsgrupper och att ansökningarna till domstol lämnas in enligt en beslutad tidsplan. På så sätt ska prövningarna kunna ske i ett sammanhang.

När ansökningarna kommer in till domstolarna "lottas" (fördelas) målen till respektive domare/rotel utan hänsyn till eventuella samband. Av tingsrättsinstruktionen⁹ framgår att kriterierna för fördelning av mål ska framgå av respektive domstols arbetsordning. Av exempelvis Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts arbetsordning framgår att mål som har samband med varandra bör handläggas gemensamt, då det är lämpligt. Domstolarna kan alltså omfördela mål mellan domare/rotlar, men då behöver verksamhetsutövare och länsstyrelser uppmärksamma domstolen på vilka mål som kan vara lämpliga att handlägga gemensamt. Det är sedan upp till domstolen att avgöra om det är lämpligt, bland annat med hänsyn till arbetsbelastningen för respektive domare/rotel. Att "NAP-målen" hittills inte alltid handlagts gemensamt kan bero på att domstolarna inte fått kännedom om eventuella samband.

Sedan delredovisningen av regeringsuppdraget har få nya domar tillkommit. Utifrån de ansökningshandlingar som HaV hittills remitterats från domstolarna, konstaterar myndigheten att det i flera mål har behövts komplettering i något avseende. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att ta fram sin ansökan med förslag på villkor. Sedan är det upp till mark- och miljödomstolarna att bedöma om ansökan innehåller tillräcklig information för att kunna ligga till grund för prövning. Ett återkommande kompletteringsbehov har varit underlag som stödjer att verksamhetsutövaren har ett äldre tillstånd eller en så kallad äldre rättighet att ompröva. Tiden för komplettering, det vill säga tiden mellan då ansökan kommer in till domstolen och när den kungörs, är fortsatt lång. Dessutom är tiden mellan kungjord ansökan och då målet avgörs förhållandevis lång i flera mål. Den långa handläggningstiden och behovet av komplettering kan tolkas som att ansökningarna i många fall inte innehåller tillräckligt med underlag för att domstolen ska kunna avgöra målet.

I vissa mål har gällande miljökvalitetsnorm ifrågasatts av någon part. Det har lett till att domstolen i några fall behövt bedöma om ett yttrande från vattenmyndigheten ska inhämtas enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, vilket också bidrar till en förlängd handläggningstid av målen.

Det har fortfarande kommit för få antal domar som resulterat i moderna miljövillkor för att kunna dra några slutsatser om omprövningarna leder till att syftet med planen uppnås, avseende största möjliga vattenmiljönytta och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Vilka förändringar behövs?

HaV konstaterar att om handläggningen i domstolarna fortsätter enligt ovan, det vill säga med långa kompletteringsrundor och behov av inhämtande av yttrande från vattenmyndigheterna,

⁹ 9 § Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion

finns risk att tidsplanen inte kommer kunna hållas. Eftersom det är tidigt i arbetet med omprövningarna är det svårt att exakt peka ut vad som ligger bakom kompletteringsbehoven.

Det går inte att utesluta att det är något i själva samverkan som behöver förtydligas för att undvika att ansökningarna behöver kompletteras i så stor utsträckning. HaV har för avsikt att se över och eventuellt justera sin vägledning för samverkan utifrån inkomna synpunkter.

3.2 Hur ser uppföljningen av NAP efter slutredovisning den 1 december 2023 ut?

HaV har ett ansvar att fortlöpande följa genomförandet av planen och vid behov se till att de förslag tas fram som behövs för att hålla planen aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider. HaV har även en skyldighet att hålla regeringen informerad om genomförandet av planen.

HaV planerar att varje år göra en enklare uppföljning av ansökningar och beslut från mark- och miljödomstolarna samt praxis. Vart 3:e år planerar HaV, att göra en större uppföljning tillsammans med Svenska kraftnät och Energimyndigheten som även innebär en nationell uppföljning av påverkan på elsystemet.

Den av HaV insamlade datan från samverkan och domar i mark- och miljödomstol kommer, löpande, att tillgängliggöras på HaV:s webbplats så att de olika aktörerna i omprövningarna har samma grundläggande data att utgå ifrån vid diskussioner och analyser. Data kommer att redovisas som tabeller, diagram och kartor både på HaV:s webbplats samt i särskilda rapporter.

För att kunna genomföra analyser och sammanställningar av hur arbetet med omprövningarna fortskrider behöver HaV samla in, lagra och bearbeta information som är kopplade till vattenkraftverk och dammanläggningar. HaV menar att detta arbete skulle kunna underlättas med ett tydligare mandat i lagstiftningen om att samla in och lagra uppgifter om dessa verksamheter.

3.2.1 Data från mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna har ingen digital tjänst där inlämnade ansökningar är publika. HaV och andra myndigheter har inte heller direktåtkomst till domstolarnas ärendesystem. HaV samlar manuellt in data för uppföljningen av den nationella planen när domstolen skickar ut en kompletteringsförfrågan, när ansökan kungörs och mål avgörs. HaV har skickat ut en begäran till mark- och miljödomstolarna om att snarast möjligt efter att en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor kommit in, skicka en kopia till HaV.

På längre sikt vore det önskvärt att vissa delar av domstolarnas beslut digitaliserades på så sätt att vissa specifika uppgifter (exempelvis villkoren) registrerades i ett datasystem, och att dessa uppgifter skulle kunna delas med andra myndigheter. I dagsläget finns uppgifter om tillstånd med villkor endast i form av PDF-dokument. Andra myndigheter behöver då avsätta resurser för att läsa igenom PDF-dokument och dokumentera uppgifterna i egna datasystem. Den information som är tänkt att kunna delas är inte personuppgifter eller sekretess- eller säkerhetsklassad information.

Myndigheterna anser att Domstolsverket och/eller mark- och miljödomstolarna bör få i uppdrag att utreda hur vissa specifika uppgifter, exempelvis fortsatt drift, utrivning samt villkor, skulle

kunna tillgängliggöras digitalt. Denna frågeställning berör fler måltyper än enbart omprövning av vattenkraft.

3.2.2 Data från länsstyrelserna

Såsom tillsynsmyndighet över vattenverksamheter registrerar länsstyrelserna uppgifter om beslut, tillstånd och villkor, för exempelvis vattenkraftverk, i sitt handläggarsystem Älvan. I dagsläget finns inget krav på att länsstyrelserna ska använda Älvan eller bidra med information från Älvan till HaV:s uppföljning av den nationella planen.

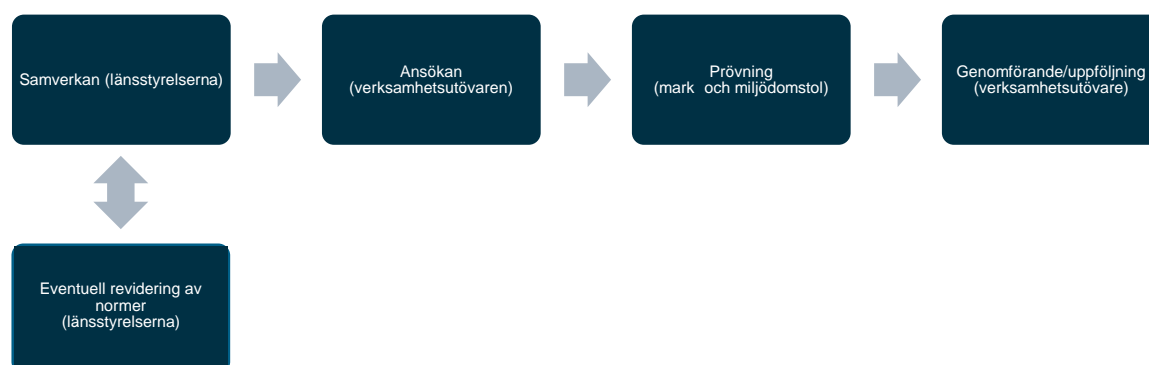
Myndigheterna anser att länsstyrelserna bör få i uppdrag att utveckla Älvan för att kunna dela viss data med HaV. Den information som behöver delas är inte personuppgifter eller sekretess- eller säkerhetsklassad information. Arbetet med uppföljningen skulle bli mer effektivt om det regleras att länsstyrelsen ska bistå med underlag.

4 Data från genomförd samverkan samt påbörjad prövning

Arbetet med omprövningarna av vattenkraftverken enligt den nationella planen består av flera olika steg (Figur 2). HaV bevakar både samverkansprocesserna samt prövningarna i domstol för sin uppföljning.

I redovisningen av genomförda och påbörjade samverkansprocesser samt inlämnade ansökningar respektive avgjorda mål i mark- och miljödomstolarna har HaV valt att ta med data fram till den 31 oktober 2023. Den beslutade pausen har inneburit att det inte inkommit några nya ansökningar till domstolarna sedan delredovisningen av uppdraget i februari, förutom i fall där verksamhetsutövaren har valt att föregå tidsplanen enligt NAP.

Data som redovisas under denna rubrik kommer från domstolarnas kompletteringsrunda, kungörelse samt beslut i de mål som remitterats eller delgetts till HaV, och omfattar således inte samtliga inlämnade ansökningar. Utöver data från domstolarna har HaV fått del av data från Vattenkraftens Miljöfond och länsstyrelserna som också redovisas i följande avsnitt.



Figur 2. Bilden visar de olika stegen i arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor.

4.1 Pågående och genomförd samverkan

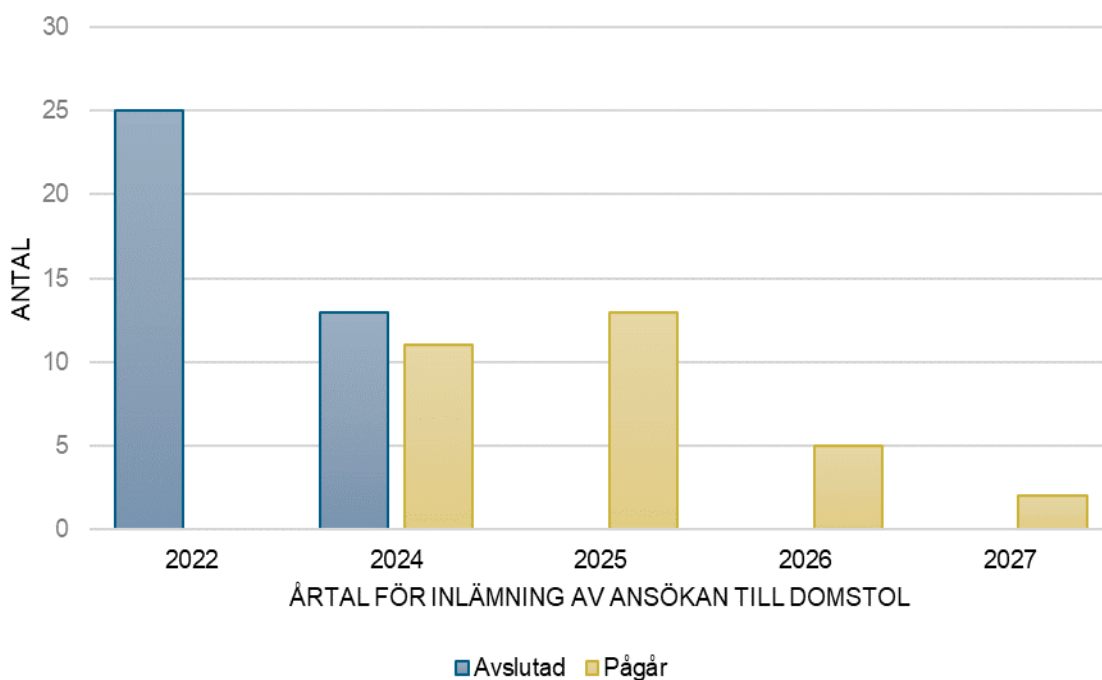
Samverkan har bedrivits i totalt 69 prövningsgrupper varvid den har avslutats i 38 av prövningsgrupperna (Figur 3). Samverkan har påbörjats i 24 av de 29 prövningsgrupper som ska lämna in sina ansökningar under år 2024 varav 13 har avslutats enligt HaV:s uppgifter. Majoriteten av samverkan berör mindre vattendrag förutom några enstaka större så som Ljungan, Piteälven, Gullspångsälven. I dessa prövningsgrupper finns ett flertal större vattenkraftverk som har betydelse för en nationell, effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Samverkan pågår i 20 prövningsgrupper där verksamhetsutövarna ska lämna in sin ansökan från år 2025 och framåt. Även för dessa prövningsgrupper handlar det till största delen om mindre vattendrag, undantaget Gimån (biflöde till Ljungan) och nedre Dalälven. I Gimån och nedre Dalälven finns ett flertal större kraftverk som har betydelse för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

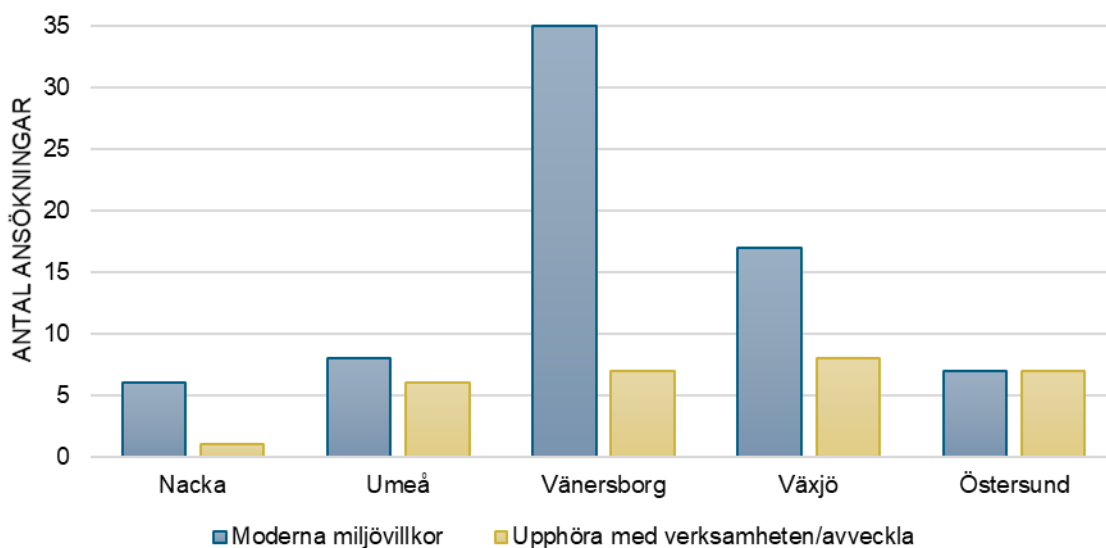
4.2 Ansökningar under 2023

Fram till den 31 oktober 2023 har HaV registrerat 102 remitterade ansökningar inom ramen för NAP från domstolarna (Figur 4). Siffran kan jämföras med uppgifter från Vattenkraftens miljöfond, som till dags dato finansierat 113 inlämnade ansökningar inom NAP. Flest antal ansökningar har lämnats in till mark- och miljödomstolen i Vänersborg (42 ansökningar).

Av ansökningarna avser totalt 73 stycken omprövning för moderna miljövillkor medan 29 ansökningar avser avveckling av verksamheten som förstahandsyrkande.



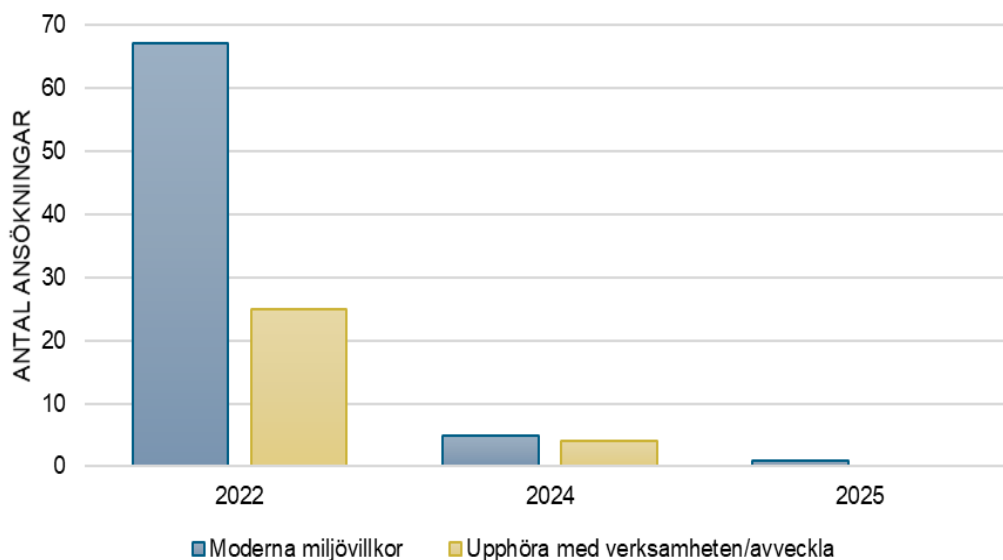
Figur 3. Antalet samverkansprocesser som pågår eller avslutats samt året för när verksamhetsutövare i prövningsgruppen senast ska lämna in sin ansökan till mark- och miljödomstolen.



Figur 4. Antal ansökningar per domstol som remitterats till Havs- och vattenmyndigheten fram till 31 oktober 2023, där blå staplar visar antalet ansökningar för moderna miljövillkor och gula staplar antalet ansökningar för utrivning.

HaV har valt att även räkna in ansökningar om så kallad partiell utrivning (där endast vissa delar av anläggningen tas bort) som en form av utrivning.

Majoriteten av ansökningarna som inkommit är från verksamhetsutövare som skulle ha lämnat in sin ansökan år 2022 (Figur 5). Enligt HaV:s uppgifter har 92 ansökningar där verksamhetsutövarna skulle lämna in sin ansökan senast någon gång under 2022 lämnat in sin ansökan, nio för verksamhetsutövare som senast ska lämna in sina ansökningar 2024 och en verksamhetsutövare där ansökan ska lämnas in till domstol senast 2025. Siffrorna skiljer sig något jämfört med siffrorna från Vattenkraftens miljöfond, som har 103 projekt för verksamheter som senast skulle lämna in 2022 och 10 för verksamheter som senast ska lämna in 2024.



Figur 5. Antal ansökningar för moderna miljövillkor (fortsatt drift) samt avveckling som lämnats in till domstolarna i förhållande till när ansökan senast ska lämnas in enligt tidsplanen för NAP. Data avser perioden 2022-02-01 till 2023-10-31.

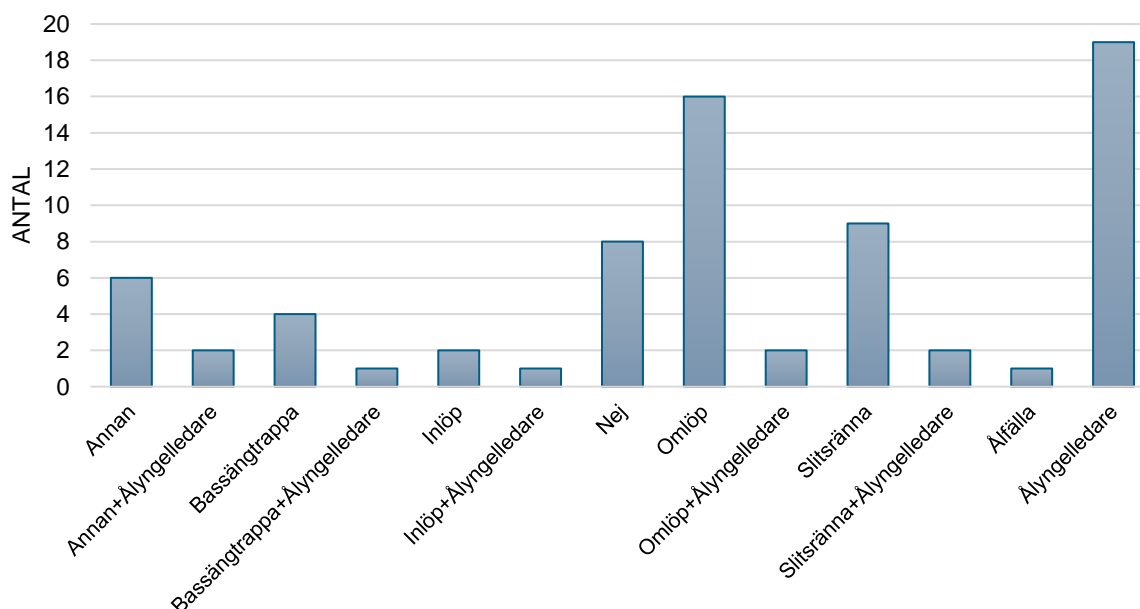
Det finns verksamhetsutövare som väljer att föregå tidsplanen och lämna in sin ansökan i förtid. En konsekvens av att verksamhetsutövare väljer att frånga tidsplanen är att det blir svårare att få en samlad prövning.

Det finns fortsatt skillnader i ansökningarnas utformning, beroende på hur verksamhetsutövarna valt att avgränsa sin verksamhet. Några verksamhetsutövare har skickat in en ansökan för varje anläggningsdel som ingår i en och samma verksamhet, medan det i andra fall lämnats in en ansökan för hela verksamheten med samtliga tillhörande anläggningar. I majoriteten av ansökningarna har verksamhetsutövarna avgränsat sin ansökan så att den avser kraftverket med eventuella tillhörande anläggningsdelar som exempelvis reglerdammar.

Av de 29 ansökningar där verksamhetsutövarna i första hand har yrkat avveckling av sin verksamhet, bedriver 14 inte någon elproduktion enligt HaV:s uppgifter om anläggningarna. Samtliga verksamheter där ansökan avser avveckling har en installerad effekt som inte överstiger 1500 kW.

Av de 73 ansökningar där verksamhetsutövarna i första hand ansökt om moderna miljövillkor har totalt 60 nya fiskpassager för uppströms vandring föreslagits som villkor, där 39 avser tekniska lösningar och 21 naturlika passager i form av inlöp och omlöp (Figur 6). Vidare innehåller 27 ansökningar yrkanden om villkor avseende ålyngelledare, där sökanden i åtta av ansökningarna kombinerar ålyngelledare med passagelösningar som kan användas av andra arter än ål. Vidare har även ålfälla angetts som lösning för uppströmspassage i en av ansökningarna.

För 24 verksamheter finns redan befintliga lösningar för uppströmsvandring. Lösningarna avser såväl konstruerade faunapassager som naturfåror som går förbi anläggningarna.



Figur 6. Antal ansökningar som innehåller olika typer av förslag på åtgärder för förbättrad konnektivitet. Observera att en ansökan kan innehålla flera förslag på olika villkor. Data avser perioden 2022-02-01 till 2023-10-31.

I flera fall görs den befintliga lösningen för uppströmsvandring om till följd av att den nuvarande passagen inte uppfyller erforderlig funktion. Av de verksamheter där man inte yrkar villkor om passagelösning för uppströms vandring saknar fem verksamheter passagelösningar sedan tidigare.

Majoriteten av ansökningarna innehåller yrkanden om någon form av minimitappning. Främst ansöker verksamhetsutövarna om att släppa ett visst flöde genom tänkt fiskväg. Det kan sannolikt härledas till att majoriteten av verksamheterna som prövas i domstol just nu är mindre kraftverk med begränsad eller ingen reglerförmåga.

Utformningen av villkorsförslagen varierar mellan ansökningarna. Det finns därför en viss svårighet i att sammanställa antalet sökta åtgärder, då det kan röra sig om kvalitativa snarare än kvantitativa uppgifter. Det kan bland annat röra sig om fall där verksamhetsutövaren ansöker om partiell utrivning av en anläggning, eller anläggningar där kraftverket ligger i en sidofåra till vattendraget och till exempel åtgärder konnektivitet inte är nödvändiga att vidta. Vid framtida uppföljning behöver det beaktas för att inte uppgifter om de åtgärder som vidtas inom ramen för den nationella planen blir missvisande.

4.3 Beslut under 2022-2023

Enligt HaV:s uppgifter har, av de ansökningar som lämnats in sedan den 1 februari 2022, domar beslutats i 19 mål, beslut om avvísningar är ej inräknade (Tabell 1). I de 15 målen där utfallet av prövningen blev avveckling av verksamheten har verksamhetsutövaren själv ansökt om avveckling.

Tabell 1. Antal beslutade domar per domstol år 2022–2023. Data avser perioden 2022-01-01 till 2023-10-31.

Domstol	Avvisning	Moderna miljövillkor	Återkallande (utrivning)
Nacka		3	
Umeå			1
Vänersborg	2	1	5
Växjö	6		7
Östersund	1		2
Totalt	9	4	15

5 Kraftigt modifierade vatten och mindre stränga krav

Myndigheterna ska följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har klassificerat vattenförekomster som kraftigt modifierade vatten. Myndigheterna ska också följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har beslutat om mindre stränga krav i enlighet med de undantag som EU-rätten medger. Av redovisningen ska det framgå i vilken omfattning hänsyn har tagits till andra viktiga samhällsintressen vid klassificering och beslut om undantag.

Den 8 september 2022 beslutade regeringen (M2022/01804) om ett regeringsuppdrag till HaV gällande översyn av förutsättningarna för normsättning av ytvatten samt färdigställande av pågående vägledningar. Det regeringsuppdraget är inriktat på mer detaljerade uppföljningar av antalet förklarade KMV samt beslutade undantag samt översyn av gällande föreskrifter. HaV hänvisar till detta regeringsuppdrag för mer information kring KMV och mindre stränga krav.

6 Effekter på miljömålet Levande sjöar och vattendrag

Myndigheterna ska följa upp effekten på miljön av de åtgärder som genomförs till följd av omprövningarna för att se om åtgärderna leder till förbättringar i vattenmiljön och att miljö kvalitetsnormerna för vatten nås. Uppföljningen ska göras i relation till miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och med utgångspunkt i relevanta preciseringar av målet.

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag syftar till att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Fysisk påverkan på vattenmiljöerna är fortfarande ett mycket stort problem i hela landet, där påverkan från vattenkraftverk och dammar idag utgör ett av de främsta hoten mot den biologiska mångfalden. Vattenkraftverk med tillhörande dammanläggningar skapar fysiska barriärer och vandringshinder som innebär att uppströms förflyttning av exempelvis fisk och nedströms transport av exempelvis fisk, sediment och växtröer begränsas eller förhindras. Vidare påverkar vattenkraftverk med tillhörande dammanläggningar även hydrologin genom bland annat torrfårar, minskade flöden, korttidsreglering och omvänd vattenföring.

Genomförandet av den nationella planen förväntas bidra positivt till att miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag kan nås på sikt då dess bidrag till restaurering av vattenmiljöerna, anordnande av faunapassager upp- och nedströms och miljöanpassade flöden är helt grundläggande för uppfyllandet av målet. Effekterna av de åtgärder som vidtas till följd av omprövningarna bedöms bland annat kunna bli synliga i flera av miljö målets preciseringar, bland annat Strukturer och vattenflöden, God ekologisk och kemisk status samt Hotade arter och återställda livsmiljöer.

Eftersom endast ett fåtal omprövningar avslutats går det ännu inte att dra några säkra slutsatser om de beslutade åtgärderna kommer att bidra till att miljö kvalitetsmålet kan uppnås. Däremot förväntas den sammanvägda effekten av de åtgärder som genomförs till följd av omprövningarna enligt den nationella planen kunna ha en positiv påverkan på möjligheten att på sikt nå målet. Samtidigt måste det alltid ske en avvägning gentemot andra intressen, exempelvis kulturmiljö värden för att inte målets precisering som omfattar kulturmiljö värden ska påverkas negativt.

I det fortsatta arbetet med uppföljningen av de miljö åtgärder som vidtas till följd av omprövningarna kommer de att sättas i relation till nuvarande miljö förhållanden, för att jämförande bedömningar ska kunna genomföras.

Förutom eventuella avvecklingar kommer även installation av fingaller framför turbin och anläggande av fiskpassager sannolikt bidra till stärkta fiskbestånd och minskade skador på fisk.

Som komplement till den långsiktiga uppföljningen av effekterna i vattenmiljön planerar HaV att även ta fram mer direkta mått för uppföljning. Exempel på den typen av mått skulle till exempel kunna vara följande:

- Antal kilometer strömvattenbiotoper som återskapats genom avveckling av dammanläggningar
- Antalet kilometer vattenbiotoper som gjorts tillgängliga genom anläggande av faunapassager.

Utöver dammanläggningar som används för vattenkraft så finns det många tusen fler dammanläggningar i vattendragen, så kallade "övriga dammar". Det betyder att även om det genomförs välbehövliga miljöanpassningar vid vattenkraftverken och tillhörande dammanläggningar kommer det fortfarande finnas områden där det finns en fortsatt negativ påverkan på vattenmiljön i form av vandringshinder för akvatisk flora och fauna. För att åstadkomma miljöanpassningar även vid övriga dammanläggningar måste länsstyrelserna aktivt jobba med tillsynsinsatser och med att initiera omprövningar. Detta arbete är resurskrävande och behöver utföras parallellt med omprövningarna enligt den nationella planen.

Myndigheterna anser att regeringen borde utreda möjligheterna att ta fram generella föreskrifter som exempelvis reglerar att det för övriga dammanläggningar ska finnas passagemöjligheter för fisk, såvida det inte har varit ett naturligt hinder för fisk.

7 Utrivning av småskalig kraftproduktion

Myndigheterna ska följa upp utfallet av den nationella planen och de enskilda prövningarna i förhållande till skrivningarna i konsekvensanalysen i propositionen Vattenmiljö och vattenkraft, bland annat om att syftet med lagstiftningen inte är att anläggningar som används för småskalig kraftproduktion ska rivas ut i stor skala.

Flera av svårigheterna med att miljöanpassa de småskaliga vattenkraftanläggningarna beaktades i och med nya lagstiftningen 1 januari 2019. Den nationella planen innebär att en samordnad, avrinningsområdesvis omprövning sker enligt en angiven tidsordning. Dessutom finns möjlighet till delfinansiering av prövningen och miljöanpassningen genom Vattenkraftens Miljöfond. Den nya lagstiftningen innebär även en ökad möjlighet för verksamhetsutövarna att behålla en anläggning, även om omprövningen för moderna miljövillkor resulterar i villkor som avsevärt försvårar verksamheten. Tidigare var detta inte möjligt, eftersom så långtgående villkor istället medförde krav på att riva ut verksamheten.

Uppföljningen av inlämnade ansökningar till domstol visar att ett antal vattenkraftsägare har ansökt om att avveckla. Det är småskaliga vattenkraftverk som väljer att avveckla och vissa har ingen elproduktion idag.

I delredovisningen från den 1 februari 2023 finns ytterligare information angående utrivning av småskalig kraftproduktion.

8 Kostnader

Myndigheterna ska i den mån det är möjligt i analysen redovisa kostnaderna för prövningen samt för de miljöförbättrande åtgärderna (inklusive eventuella utrivningskostnader) och produktionsbortfallskostnader.

Verksamhetsutövare har ingen lagstadgad skyldighet att redovisa sina kostnader för exempelvis samverkan, ansökan, prövning eller de miljöförbättrande åtgärderna till någon myndighet. I ansökan till domstolen brukar vanligtvis en beräknad kostnad för miljöförbättrande åtgärder redovisas, men övriga kostnader som verksamhetsutövaren har haft redovisas inte. Det betyder att denna typ av information inte finns tillgänglig för myndigheterna att sammanställa.

Myndigheterna har bedömt att det skulle vara ett alltför omfattande arbete att samla in kostnadsuppgifter via exempelvis enkäter till verksamhetsutövare.

För uppföljningen har Vattenkraftens Miljöfond bistått med information avseende omprövningarnas kostnader för verksamhetsutövarna (Tabell 2). De redovisade beloppen avser budgeterade kostnader inför och under omprövning i domstol som fonden godkänt finansiering för, och anges efter avdrag för självrisk om 15%. Den budgeterade kostnaden baseras på offerter/avtal med de leverantörer som verksamhetsutövaren valt. I redovisade belopp ingår inte kostnader för genomförande av de miljöförbättrande åtgärder och produktionsbortfallskostnader eftersom det ännu inte genomförts några åtgärder till följd av omprövningarna.

Tabell 2. Kostnader (i miljoner kronor) inför och under omprövning i domstol för vilka verksamhetsutövare har beviljats finansiering från Vattenkraftens Miljöfond fram till och med oktober år 2023. Uppgifterna har inhämtats från Vattenkraftens Miljöfond den 25 oktober 2023.

	Fortsatt drift med Moderna miljövillkor	Avveckling av verksamheten
Minsta belopp	0,1 mkr	0,1 mkr
Högsta belopp	1,8 mkr	1,2 mkr

Ytterligare kostnader hänförliga till omprövningarna (exempelvis kostnad för huvudförhandling, ytterligare skriftväxling, tillkommande utredningar, motpartens rättegångskostnader) kan tillkomma för samtliga projekt fram tills tre månader efter datum för när domstolens beslut vunnit laga kraft. De budgeterade kostnaderna som beloppen baseras på får således anses vara preliminära och kommer att justeras innan samtliga projekt i underlaget har fått en lagakraftvunnen dom.

Verksamhetsutövarna kan vidare ha haft ytterligare kostnader som Vattenkraftens Miljöfond inte ersätter, exempelvis för egen tid och utredningar kopplat till kulturmiljöintressen, rådighet och urminnes hävd. Detsamma gäller för kostnader som inte uppfyller kraven för att erhålla finansiering, till exempel om leverantörer inte konkurrensutsatts eller om arbete utförts utan att finansiering har sökts från Vattenkraftens Miljöfond.

Med i underlaget är projekt (verksamheter) som lämnat in ansökan till domstol i februari eller september år 2022, med undantag för projekt där Vattenkraftens Miljöfond endast finansierat enstaka kostnader, till exempel så kallat uppstartsbidrag (8 500 SEK), prövningsavgift eller kungörelse då dessa inte anses vara representativa. Inga storskaliga kraftverk (med installerad effekt över 10 MW) lämnade in ansökan om omprövning till domstol under år 2022. Projekten som ingår i underlaget fördelar sig per storlekskategori enligt följande:

- 2 medelstora kraftverk med en installerad effekt mellan 1,5 MW och 10 MW
- 90 småskaliga kraftverk med en installerad effekt mindre än 1,5 MW
- 11 fristående dammar

9 Uppföljning av samverkan

Myndigheterna ska utvärdera den samverkansprocess som Havs- och vattenmyndigheten väglett om, för att säkerställa att den fungerar tillfredsställande.

Enligt 42 b § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet är syftet med samverkan att, inför de individuella prövningarna, sammanställa det underlag som behövs för att alla verksamheter inom en prövningsgrupp ska kunna föras med moderna miljövillkor på ett sätt som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samverkan syftar även till att sammanställa det underlag som behövs för att tillgodose kraven på vad en verksamhetsutövers ansökan till mark- och miljödomstolen, ska innehålla.

Under hösten 2020 inledde länsstyrelserna samverkan för de första prövningsgrupperna, det vill säga de prövningsgrupper som skulle lämna in sin ansökan under 2022. Parallellt tog HaV fram ett förslag till vägledning för samverkan. Vägledningen remitterades, beslutades och publicerades sedan som webbvägledning i maj 2021. HaV har därefter väglett länsstyrelserna genom samtal och diskussioner, men även mer formellt genom yttranden i en handfull utvalda prövningsgrupper. Syftet har varit att vägleda främst om samverkans genomförande och innehåll.

Även Kammarkollegiet och Naturvårdsverket har deltagit i samverkan för vissa prövningsgrupper. Vidare har länsstyrelserna samverkat med varandra för att enas kring gemensamma riktlinjer gällande samverkans utformning och innehåll. Länsstyrelserna har även upprättat en nationell grupp av handläggare som tillsammans löst ut gemensamma ställningstaganden, delat goda exempel mellan länsstyrelserna, och även bidragit till återkommande digitala temamöten kring bland annat samverkansarbetet.

Under 2023 har HaV, i dialog med länsstyrelser och ett urval av verksamhetsutövare, följt upp hur arbetet med samverkan har fungerat. Uppföljningen är dels en del i förevarande regeringsuppdrag, dels en insats i arbetet med att utveckla myndighetens vägledning för samverkan.

Inledningsvis skickades frågor om hur samverkan fungerar/fungerat till samtliga länsstyrelser¹⁰. Därefter skickades även frågor till verksamhetsutövare¹¹ i ett urval av provningsgrupper som deltar eller deltagit i någon samverkan. Frågorna bestod av både fritextfrågor samt kryssfrågor där länsstyrelserna och verksamhetsutövarna kunde gradera hur de bedömde att samverkan fungerat i olika avseenden på en skala 1–5.

Av länsstyrelserna har 19 stycken svarat. Från verksamhetsutövarna har totalt 14 olika svar inkommit. Värt att notera är att samtliga svarande från båda parterna inte har svarat på alla frågor, samt att det för verksamhetsutövarna skiljer sig åt huruvida det är ett provningsgruppsgemensamt svar eller svar från enskilda verksamhetsutövare. I majoriteten av de provningsgrupper för vilka samverkan hittills genomförts finns mest småskaliga vattenkraftverk.

Redogörelsen i följande avsnitt är en övergripande sammanställning av inkomna svar.

9.1 Samverkan mellan länsstyrelserna och verksamhetsutövarna

Överlag anser både länsstyrelser och verksamhetsutövare att samverkan sinsemellan inte fungerar som förväntat. Båda parterna har uppgett att det skiljer sig åt vad man anser kan räknas som samverkan samt vad målet och syftet med samverkan är. Därutöver nämns det att samverkan tagit mycket resurser i anspråk i förhållande till hur värdeskapande samverkan har varit.

Även om flertalet länsstyrelser och verksamhetsutövare anser att samverkan generellt inte levt upp till förväntningarna finns det exempel där såväl länsstyrelser som verksamhetsutövare bedömer att samverkan fungerat bra. Länsstyrelserna har då upplevt en förhållandevis friktionsfri dialog, framförallt under individuella möten med verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna har bland annat lyft att samverkan och dialogen med länsstyrelsen varit god om än långsam i vissa fall, och att länsstyrelsen skött det formella i samverkan, till exempel kallelser, kommunikation via e-post och genomförande av möten, på ett bra sätt. I något fall när det rörde delade uppfattningar om historiska förutsättningar och vilka åtgärder som behöver vidtas har det varit positivt att länsstyrelsen förlitat sig på utredningar och fakta från konsulter och länsstyrelsernas Fiskeutredningsgrupp (FUG).

Fysiska besök på plats vid de enskilda anläggningarna har båda parterna lyft som positiva eftersom det skapar en ökad förståelse för vilka förutsättningar som råder på platsen och det underlättar efterkommande diskussioner. Länsstyrelsen har även uppgett att verksamhetsutövarna öppnat sig mer i diskussionerna vid och efter platsbesöken. Till viss del ska även digitala möten ha fungerat bra. Vidare anges att arbetet med samverkan förbättras allteftersom länsstyrelserna lär sig mer om hur de ska arbeta, samt att det är bra att verksamhetsutövarna har kollegor som gått igenom processen och som således kan stötta och bidra till att processen blir mindre skrämmande.

Några länsstyrelser uppger att det skiljer sig mellan provningsgrupperna hur bra diskussionerna fungerar, där verksamhetsutövarna i vissa provningsgrupper är samarbetsvilliga och aktiva

¹⁰ Undantaget Länsstyrelsen Gotland som inte har några anläggningar anmälda till NAP

¹¹ Vattenkraftens Miljöfond bistod med kontaktuppgifter till verksamhetsutövare i respektive provningsgrupp

medan det i andra fall finns en avig inställning gentemot konceptet med miljöprövningar och samverkan. På samma sätt anger verksamhetsutövare som har verksamheter i olika prövningsgrupper att de upplever en skillnad mellan länsstyrelsernas arbete med samverkan, där det fungerar bättre med vissa länsstyrelser än andra.

9.1.1 Synpunkter från länsstyrelserna

Flera länsstyrelser har upplevt en tids- och resursbrist, framförallt i samverkan i de tidiga prövningsgrupperna ¹², och uttrycker att det är svårt att vägleda verksamhetsutövarna kring nyprövning/omprövning utan praxis.

Länsstyrelserna lyfter vidare att engagemanget från verksamhetsutövarna generellt är lågt och att det sannolikt beror på att det saknas krav eller incitament för aktivt deltagande. Flera länsstyrelser upplever att det har varit svårt att få in uppgifter från verksamhetsutövarna under samverkan, där verksamhetsutövarna i vissa fall avvaktar till prövningen i domstol med att presentera vilka miljöanpassningar de tycker är rimliga. Länsstyrelserna anser att verksamhetsutövarna borde ta ett större ansvar i att tillföra viktig information till nulägesbeskrivningen, så som information om vilka förmågor till elsystemet som den enskilda verksamheten bidrar med. Länsstyrelsen påpekar att det krävs tydligare information och vägledning om vilka uppgifter som behövs och hur det ska hanteras inom ramen för samverkan. Det finns även fall där det enligt länsstyrelsens mening har förts bra diskussioner i samverkan, men där verksamhetsutövaren efter att ansökan lämnats in till domstol ifrågasätter det som framkommit och diskuterats under samverkan.

De underlag som inkommit från verksamhetsutövarna under samverkan har länsstyrelserna återkommande bedömt som bristfälliga. Det lyfts även att verksamhetsutövarna verkar ha en förväntan på länsstyrelserna att ta fram uppgifter som egentligen är verksamhetsutövarnas ansvar. Verksamhetsutövarna förväntar sig ibland konkreta förslag från länsstyrelsen medan länsstyrelsen anser att ansvaret för avgränsning och utformning av ansökan borde vila på verksamhetsutövaren. Avsaknaden av underlag avseende äldre rättigheter förekommer för flera verksamheter, vilket försvårar samverkan enligt länsstyrelserna. Vid sådana fall har länsstyrelserna rekommenderat verksamhetsutövaren att även genomföra samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Om domstolen bedömer att det inte finns något äldre tillstånd/rättighet att ompröva, och att det stället behövs en tillståndsprövning av verksamheten, kan ansökan riskera att avvisas och processen fördröjas. Verksamhetsutövarna har dock vid flera tillfällen valt att endast ansöka om omprövning och således inte genomfört något samråd för eventuell tillståndsprövning.

Vidare menar länsstyrelserna att det tar tid för verksamhetsutövare att komma igång eller bidra i diskussioner till följd av till exempel okunskap eller negativ inställning till NAP. Länsstyrelserna uppmärksammar även skillnader mellan erfarna och oerfarna verksamhetsutövare samt storskaliga och småskaliga vattenkraftsägare där det inom samma prövningsgrupp kan variera. Det har varit svårt att få mindre verksamhetsutövare att se sin roll och sitt ansvar, och mycket tid får läggas på att förklara processen i sin helhet. Det lyfts att det i ibland tar tid innan verksamhetsutövarna anlitar sakkunniga konsulter eller ombud, vilket innebär att samverkan förskjuts. I samverkan med storskaliga vattenkraftsägare uppges å andra sidan att det har varit svårt att få verksamhetsutövarna att ta fram förslag på åtgärder som länsstyrelsen bedömer kan

¹² Bilaga 1 förordning (1998:1388) om vattenverksamheter

lösa miljöproblemen i tillräcklig omfattning. Bland svaren noteras även att misstro gentemot myndigheter kan vara en bidragande faktor till att samverkan inte fungerar såsom tänkt.

Förskjutningen av tidplanen för när ansökningar senast ska lämnas in till domstol resulterade i att samverkan i vissa prövningsgrupper stannade av och återupptogs först efter påtryckningar från Vattenkraftens Miljöfond.

9.1.2 Synpunkter från verksamhetsutövarna

Verksamhetsutövarna upplever framförallt att länsstyrelserna saknar en helhetssyn och inte beaktar effektiv tillgång till vattenkraftsel i samverkan, samt att kompetensen om elfrågorna hos länsstyrelserna brister. Bland svaren lyfts det att det möjligen har sin förklaring i att länsstyrelserna inte anpassat sig genom rekrytering och upphandling.

Verksamhetsutövarna bedömer även att andra intressen, som till exempel påverkan på kultur- och boendemiljö, beredskapsfrågor, översvämningsskydd och tillgång till släckvatten samt estetik och fastighetsvärden, inte har beaktats i tillräcklig utsträckning under samverkan. Flera verksamhetsutövare verkar uppleva att det är svårt att föra diskussioner med länsstyrelserna, och att länsstyrelserna har en dålig attityd. Man anser att delade åsikter om vad som krävs, orimliga och/eller otydliga förväntningar från länsstyrelsernas sida samt låg mottaglighet för synpunkter bidrar till en dåligt fungerande samverkan. Verksamhetsutövarna har i sina svar lyft att man upplevt arbetet som tids- och resurskrävande, med bland annat fördröjda remissvar, vilket medför högre kostnader för verksamhetsutövarna att ta fram sina ansökningar.

I vissa fall upplever verksamhetsutövarna att länsstyrelsen i samverkan inte har arbetat för att främja en prioritering av tänkbara miljöåtgärder, utan istället drivit samverkan med målsättningen att maximera miljöanpassningarna vid varje enskild anläggning. Verksamhetsutövarna beskriver även att de har svårt att lämna uppgifter om vilken påverkan som åtgärderna får på kraftproduktionen eftersom de inte vet vilka åtgärder som länsstyrelsen vill ha, samt att länsstyrelsen ställer krav på utredningar som enligt verksamhetsutövarens mening inte är relevanta för deras anläggning. Länsstyrelserna anses även bedöma enskilda anläggningar utifrån ett nationellt perspektiv utan hänsyn till bland annat lokala eller regionala förutsättningar. Vidare uppges att uppgifter som lämnas in från verksamhetsutövarna inte beaktas av länsstyrelserna, och att verksamhetsutövarna i vissa fall får genomföra utredningar som man egentligen anser borde vila på länsstyrelserna att genomföra.

I några fall har verksamhetsutövarna angett att det inte skett någon egentlig samverkan, utan att det snarare upplevts som en formalitet från länsstyrelsernas sida. Bland svaren framgår att det från verksamhetsutövarnas perspektiv är svårt att se att en så pass påtvingad process kan fungera över huvud taget, och man anser att det finns andra typer av verksamheter som har en större påverkan på miljön än den egna verksamheten och som således borde prioriteras före omprövningar av vattenkraftverken.

Det lyfts i en prövningsgrupp att samverkansprocessen till stor del präglas av konflikt och endast genomförs för att verksamhetsutövarna ska kunna bli berättigade medel från Vattenkraftens Miljöfond. Samma prövningsgrupp anser, med anledning av att hänsyn ska tas till andra frågor än bara vattenmiljön, att frågan bör drivas av länsledningen snarare än en särskild sakenhet (oftast är det enheter som arbetar med vattenfrågor och prövning som ansvarar för det övergripande arbetet med NAP och samverkan på länsstyrelserna). Det finns fall där det råder en stark skepsis

mot handläggare som jobbar på ansvarig sakenhet, där avsaknaden av förtroende medför att samverkan inte fungerar som avsett.

9.2 Samverkan internt och mellan länsstyrelser respektive mellan verksamhetsutövare

9.2.1 Internt på länsstyrelserna

Överlag har arbetet inom den egna länsstyrelsen fungerat väl, trots tidspress i början. Olika kompetensområden inom länsstyrelsen involveras i arbetet. Flera län beskriver att de har väl fungerande arbetsgrupper där representanter från berörda sakenheter involveras och arbetar tillsammans.

I några fall har det varit svårt att enas internt om målbilder och ambitionsnivå, exempelvis avseende vilka åtgärder som krävs av verksamhetsutövarna eller vilket lagstöd länsstyrelsen har att luta sig mot. Här är avsaknaden av praxis en bidragande faktor. Länsstyrelserna anger att det varit svårt när flera olika intressen ska vägas samman i länsstyrelsens gemensamma inställning, där de olika sakenheternas åsikter kan skilja sig. Ett exempel är avvägningen mellan kulturmiljö och vattenmiljö.

Det har tagit ett tag för alla medarbetare att bli insatta i NAP-arbetet och förstå sin roll. Flera har även andra konkurrerande arbetsuppgifter som tar tid i anspråk.

9.2.2 Mellan länsstyrelserna

Flera län anger att samverkan över länsgränsen har fungerat väl trots lite tid att göra en gemensam plan för samverkan. Det har främst varit svårt i början av processen men samarbetet har förbättrats allteftersom, även om det finns utmaningar i att samarbeta över länsgränserna. Organisationerna skiljer sig åt, både i resurser men också vilka roller som finns, där motsvarande roll på andra länsstyrelser kan saknas och det kan vara svårt att veta vem som ska kontaktas för vilka frågor. Det finns även en viss skillnad i arbetssätt mellan större och mindre länsstyrelser.

Länsstyrelserna har kommit olika långt i samverkan och samverkan kan se olika ut, baserat på förutsättningarna för de olika kraftverken och prövningsgruppernas geografi. I något fall där länsstyrelsen har samverkan med fler än bara en annan länsstyrelse uppger man att det fungerar olika beroende på hur drivande den länsstyrelse som är ansvarig för samverkan i den aktuella prövningsgruppen har varit. Det poängteras att en samsyn i hur länsstyrelserna ska hantera gränsöverskridande frågor är viktig för dialogen mellan länen och för tydligheten mot verksamhetsutövarna.

Det kan vara svårt att få en effektiv och tydlig process när det är många personer inblandade. Det kräver således mycket tid för projektledning. Det har initialt varit oklart avseende roller utanför samordnande länets gränser men där det efter tydligare rollsättning har fungerat bättre. Bland vissa län har det etablerats en samverkansgrupp för diskussion kring frågor som är gemensamma för länen. I andra fall har länsstyrelserna i ett tidigt skede gjort ett upplägg för

arbetsfördelningen mellan länen. Stödet som länsstyrelsernas nationella NAP-grupp bidrar med uppskattas.

9.2.3 *Mellan verksamhetsutövare*

Verksamhetsutövarna anger att det i vissa fall finns en kontinuerlig dialog med andra verksamhetsutövare och att den överlag är gynnsam. I vissa prövningsgrupper har man samordnat konsultuppdrag för att hålla ned kostnader och öka effektiviteten. Det framgår även att det både hålls möten för prövningsgrupperna och stormöten där samtliga verksamheter inom samma avrinningsområde träffas. I en prövningsgrupp har de större verksamhetsutövarna sammankallats för att på ett konkurrensneutralt sätt diskutera samverkansfrågor, dock har dessa dialoger varit på eget initiativ och inte som en del i samverkansprocessen. Även dialog genom konsulterna lyfts som en positiv faktor inom verksamhetsutövarnas interna dialog.

I några svar anges att ingen dialog har skett med andra verksamhetsutövare eller att den har varit begränsad. Vissa önskar mer inbördes samverkan. Bland svaren framgår även att det finns fall där småskaliga verksamhetsutövare upplever att större verksamhetsutövare saknar förståelse för de småskaligas förutsättningar, och där länsstyrelsen och den storskaliga aktören arbetar tillsammans medan svaranden hamnar utanför diskussionerna. Samtidigt lyfts det bland svaren att större och mindre verksamhetsutövare inte har mötts inom ramen för samverkan, vilken man från verksamhetsutövaren sida tycker är anmärkningsvärt då prövningsgruppen behöver ses som en helhet med samordning genom hela prövningsgruppen.

9.3 **Samverkan med andra aktörer**

9.3.1 *Dialog med andra myndigheter under samverkan*

Enligt länsstyrelserna varierar det i vilken utsträckning dialog med andra myndigheter har förts. Några uppger att de inte haft någon dialog alls med andra myndigheter. I andra fall uppges att det funnits en begränsad dialog där andra myndigheter gett lite eller ingen respons överhuvudtaget vid till exempel yttrandetillfällen. I vissa fall har länsstyrelserna haft svårt att få svar på sina frågor och det har krävts ihärdighet och påtryckningar för att få till möten med berörda myndigheter. Generellt upplevs det svårt att få svar från de nationella NAP-myndigheterna

Hur dialogen med andra myndigheter har fungerat och sett ut skiljer sig åt beroende på myndighet. Några länsstyrelser uppger att Kammarkollegiet är aktiv i samverkan och prövningsförfaranden. Även HaV, SMHI och MSB har lämnat konkreta synpunkter för vissa specifika prövningsgrupper.

En återkommande synpunkt från länsstyrelserna är avsaknaden på engagemang från Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Eftersom länsstyrelserna saknar kompetens inom elsystem eller energiområdet känner de behov av mer specifika svar från expertmyndigheterna. Det blir annars svårt att värdera vilken påverkan olika åtgärder har på vattenkraftens olika förmågor. Den bitvis förekommande bristen på kunskap hos verksamhetsutövare innebär att det

inte heller inkommer tillförlitlig information om påverkan på elsystemet från dem. Det blir således svårt att väga in påverkan på elsystemet på ett bra sätt i bedömningarna om krav på miljöanpassningar. Länsstyrelserna hade gärna sett att Svenska kraftnät bidrog med uppgifter rörande elnyttan.

Vad gäller HaV:s medverkan i samverkan uppger länsstyrelserna att det i vissa fall finns en god, kontinuerlig dialog medan det i andra fall krävts påtryckningar för att få stöd i samverkan för specifika prövningsgrupper. I vissa fall meddelar HaV att myndigheten inte deltar i samverkan efter att ha stämt av med länsstyrelsen. Länsstyrelserna lyfter vidare att man önskar att HaV tar en större vägledande roll samt ansvar för dialog kring så kallade knepigare frågor.

I verksamhetsutövarnas svar framgår att majoriteten inte har haft någon dialog med andra myndigheter utöver länsstyrelsen. I de fall det har förts dialog med andra myndigheter har det varit med berörd kommun eller Svenska kraftnät och HaV. Några av de verksamhetsutövare som varit i kontakt med andra myndigheter upplever att dialogen fungerat förhållandevis problemfritt. Verksamhetsutövarna lyfter även att man hade önskat dialog med HaV och/eller vattenmyndigheten med anledning av tillämpningen av KMV och MSK, vilka de bedömer inte tillämpas fullt ut.

9.3.2 *Konsulter*

HaV frågade verksamhetsutövarna hur enkelt det varit att anlita sakkunniga konsulter/ombud, och om de varit nöjda med det som konsulterna levererat. Verksamhetsutövarna uppger att man i vissa prövningsgrupper har genomfört gemensamma upphandlingar av konsulter. Det framgår att verksamhetsutövarna i flera fall är nöjda och har en god dialog med sina konsulter, men upplever att det kompetenta konsultutbudet är begränsat. Man har också känt av att det finns en tidsbrist hos konsulterna som sitter med många uppdrag samtidigt. Det begränsade antalet erfarna konsulter innebär en risk att det blir svårare att få tag på rätt kompetens framgent. I något fall har även anlitate konsulter bytt arbetsgivare, vilket resulterat i att verksamhetsutövaren fått byta konsultbyrå eftersom rätt kompetens inte längre fanns hos det tidigare.

Även om bra konsulter finns är det svårt för verksamhetsutövarna att specificera omfattningen av uppdragen i upphandlingen till följd av att de inte känner till förväntningarna från länsstyrelsen. Vissa upplever att det är lätt för konsulterna att utnyttja tillfället och göra mer än vad som krävs. Det uppges även att vissa konsulter är mer professionella än andra, som inte är lika pålästa. Vissa konsulter sätter egenintresset före verksamhetsutövarnas intresse och agerar mer som säljare än experter

Av svaren framgår att konsulterna innebär höga kostnader för verksamhetsutövarna, även om de får viss ersättning från Vattenkraftens miljöfond. Som skäl anges att det inom ramen för samverkan behövs många utredningar för åtgärder, där vissa bedömts som orealistiska både av verksamhetsutövare och myndighet.

9.3.3 *Andra aktörer*

Verksamhetsutövarna tillfrågades vilka andra aktörer i samverkan man har haft en dialog med och hur dialogen upplevts. Som svar uppgavs de regionala nätägarna, branschorganisationer, intresseföreningar, grannverksamheter, privatpersoner, vattenråd samt fiskeområdesföreningar.

Även Sportfiskarna och LRF uppgavs. Vissa verksamhetsutövare uppgav att de inte fört någon dialog alls med andra aktörer.

Baserat på verksamhetsutövarnas svar verkar dialogen med andra aktörer överlag fungera bra även om det kan skilja sig till viss del. Det råder dock oklarhet kring om det är länsstyrelserna eller verksamhetsutövarna som ska föra dialogen med övriga aktörer.

9.4 Samverkan och kopplingen till vattenförvaltningens bedömningar

Både länsstyrelserna och verksamhetsutövarna uppger att kopplingen till vattenförvaltningen är en försvårande del i samverkan. Gällande statusklassning av vattenförekomster är en återkommande fråga där länsstyrelserna ofta upplever verksamhetsutövarna som oroliga.

Länsstyrelserna bedömer att verksamhetsutövarna enbart fokuserar på miljökvalitetsnormerna (MKN) och inte ser till biologin i sin helhet eller tar hänsyn till miljöbalkens övriga bestämmelser. Det går tid till att skapa förståelse för MKN hos verksamhetsutövarna och förklara hur normerna är uppbyggda och framtagna, både för små- och storskaliga verksamhetsutövare.

Verksamhetsutövarna har enligt svaren svårt att acceptera när och hur HARO-värdena ska tillämpas, och enligt länsstyrelserna tror verksamhetsutövarna ofta att miljöanpassningar ska diskuteras utifrån HARO-värdet. Länsstyrelserna å sin sida tror att diskussionerna i samverkan enbart ska utgå från nu gällande MKN.

Det finns även skillnader mellan länsstyrelserna i hur man hanterar statusklassningar och gällande MKN, vilket leder till olika bedömningar och förslag på åtgärder i analysfasen.

Länsstyrelserna anger också att det finns återkommande synpunkter om att tillämpningen av kraftigt modifierade vatten (KMV) och undantag i form av mindre stränga krav inte är tillräcklig, både från storskaliga och småskaliga vattenkraftsägare. Vidare upplevs att verksamhetsutövarna har svårt att redovisa dels sin egna verksamhets påverkan på MKN, dels föreslagna miljöanpassningars påverkan på elproduktionen. En länsstyrelse anger att otydliga bedömningsgrunder och vägledning för statusklassning, främst vad gäller *Konnektivitet i uppströms och nedströms riktning i vattendrag och Fisk*, gör det svårt att i samverkan bedöma och motivera vilka åtgärder som är nödvändiga för att verksamheterna inte ska äventyra MKN.

Länsstyrelserna har också svårt att se hur den fördjupade normöversynen och samverkansprocessen ska gå ihop i praktiken. Tidsplanen för samverkan stämmer enligt länsstyrelserna inte överens med den av vattenmyndigheterna framtagna tidsplanen för normöversyn.

Verksamhetsutövarna anser å andra sidan att länsstyrelsen inte velat lyfta normerna alls för diskussion under samverkan. Till exempel saknas ingångsvärden från länsstyrelsen gällande nyttan av en fiskväg som en del i en kostnads-/nyttoanalys. Det lyfts också att de avvägningar som har gjorts mellan olika intressen är snäv med fokus främst på vattenmiljön och att KMV och MSK inte tillämpas i tillräckligt hög utsträckning.

9.5 Havs- och vattenmyndighetens vägledning för samverkan

Överlag anser länsstyrelserna att HaV:s vägledning för samverkan fungerar bra. Vägledningen bedöms vara en bra språngbräda för att komma på rätt väg och för att samverkan ska få rätt upplägg. Det lyfts dock att vägledningen inte leder till en snabbare domstolsprocess. Dessutom utgör frivilligheten att delta i samverkansprocessen för verksamhetsutövarna ibland ett problem.

Länsstyrelserna efterfrågar återkommande mer ingående vägledning kring hur vissa delar rent praktiskt ska genomföras. Det saknas konkreta anvisningar för hur länsstyrelserna ska hantera samverkan när verksamhetsutövare inte vill delta, tillhandahålla tillräckliga uppgifter samt hur länsstyrelsen ska hantera enskilda intressen. Det skulle möjligen behövas förtydliganden kring verksamhetsutövarnas roll och förväntat bidrag från verksamhetsutövarna. Dessutom efterfrågas det snabbare och tydligare vägledning om hantering av Natura 2000 avseende när det krävs en separat tillståndsansökan enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Bland svaren uppges även att vissa delar är tydligare än andra, där vägledningen bitvis lämnar ett tolkningsutrymme som försvårar processen. Ett önskemål är att det borde finnas mallar för de olika delarna i samverkan för att ensa länsstyrelsernas arbete. Önskemålet har enligt länsstyrelsen även lyfts från verksamhetsutövare som deltar i fler än en samverkansprocess. Utöver mallar lyfts vidare önskemål om att HaV ska redovisa eventuella synpunkter som myndigheten har lämnat på samverkansprocessen i de fall HaV har deltagit i samverkan.

För avsnittet om nulägesbeskrivningen lyfter länsstyrelsen att det är ett viktigt dokument för kommande omprövningar men även för framtida arbeten. En utmaning som dock påtalas är att det är otydligt vem det är som faktiskt äger dokumentet och vad som är syftet med dokumentet. Man vill hitta en gemensam plattform med verksamhetsutövaren och därmed ge dem möjlighet att inkomma med material. Samtidigt finns en risk att dokumentet blir inkonsekvent när man blandar material från länsstyrelsen med verksamhetsutövarens uppgifter, där uppgifterna kan vara av varierad kvalitet och leverans. Länsstyrelserna bedömer även att vissa delar som HaV har angett som relevanta inte är det eller att det är otydligt varför de delarna anses vara relevanta.

Vägledningen upplevs vidare som tunn i de delar som ligger senare i samverkansprocessen. Länsstyrelserna det är svårt att särskilja analys och förslag som separata processer, eftersom det inte går att analysera konsekvenser innan man har förslag, och att dessa delar av samverkan således borde kunna slås ihop till en och samma del (det kan tilläggas att en annan länsstyrelse uppges att dessa delar av samverkan redan har slagits ihop till en gemensam del i deras samverkan). Det finns fall där verksamhetsutövarna vill ha konkreta förslag på lösningar från länsstyrelserna medan länsstyrelserna menar att ansvaret för att avgränsa och utforma ansökan med specifika förslag vilar på verksamhetsutövarna. Det anses vara problematiskt om länsstyrelsen riktar verksamhetsutövaren mot en specifik åtgärd som sedan inte håller måttet.

För verksamhetsutövarna som har svarat hur de upplever att vägledningen fungerar uppges några att de inte känner till vägledningen eller att de inte varit i kontakt med den. Andra har uppgett att de tycker att den överlag fungerat till viss del eller utgjort ett bra stöd i arbetet, men att tillämpligheten beror lite på hur de lokala förutsättningarna ser ut baserat på exempelvis större eller små verksamhetsutövare. Bland svaren anges även att vägledningen i sig uppges fungera bra, men att det blir problem när den väl ska tillämpas, då det i praktiken mer blir ett samråd snarare än en samverkan.

Bland de mer utvecklade svaren uppger verksamhetsutövarna bland annat att vägledningens praktiska roll blir begränsad då länsstyrelsen tolkar den för att så mycket som möjligt kunna ensidigt framhäva de traditionella vattenmiljöfrågorna och bortse från samverkandirektivet att också trygga en fungerande elförsörjning där vattenkraftens särskilda förmågor beaktas. Man menar också att avsnittet om KMV kan tas bort från vägledningen eftersom länsstyrelsen enligt verksamhetsutövarna inte anser sig ha mandat att ta ställning i den frågan och därmed inte kunnat samråda.

I ett av svaren lyfts att man önskat en vägledning med tydliga utgångspunkter som ger en förutsägbar process med ett konkret resultat. Bland annat önskat det att det ska framgå hur riktvärdet ska beaktas i processen. Vidare när det faller tidsplanen som rör samverkan ser verksamhetsutövarna att nulägesbeskrivningarna behöver vara färdiga tidigt för att verksamhetsutövarna ska kunna ha en gemensam bild av nuläget. När nulägesbeskrivningen är färdig föreslår man i svaret att det kan vara lämpligt med en samverkanspaus med tid för verksamhetsutövarna att inhämta kompletterande underlag och utredningar innan analysfasen tar vid.