

CENTRUM FÖR
MÅNGVETENSKAPLIG FORSKNING OM

RELIGION & SAMHÄLLE



UPPSALA
UNIVERSITET

CRS RAPPORTER Nr. 3

Samarbete och samsyn i samverkan inom nationell plan för omprövning av vattenkraftverk

Peter M. Rudberg

15 januari 2025

Finansiär: Naturvårdsverket
www.crs.uu.se

Rapporten är del av det tvärvetenskapliga forskningsprojektet ACDChydro (www.acdhydro.org). Projektet använder sig av, och kombinerar, juridiska, statsvetenskapliga och sociologiska angreppssätt för att utforska hanteringen av komplexitet trots intressekonflikt i miljöprövningsprocesserna kring den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraftverk.

Sammanfattning

Samverkan inom nationell plan för omprövning av vattenkraftverk syftar till att säkerställa en effektiv prövning och att sammanställa det underlag som behövs för att alla verksamheter i en prövningsgrupp ska kunna föras med moderna miljövillkor. Rapportens övergripande fokus är att utforska till vilken grad och under vilka förhållanden samverkan uppfyller, och kan uppfylla, dessa syften. Den gör det genom en systematisk analys av samverkansdokumentation från totalt 23 genomförda processer som har analyserats för att uttyda graden av samarbete och samsyn som uppnåtts. Åtgärdsförslag och länsstyrelsernas uppfattning av dessa har vidare identifierats vid 182 berörda anläggningar. Med ett kollaborativt angreppssätt har referensgruppen, som består av samordnare från 15 länsstyrelser, löpande bidragit med insikter och validerat grundläggande delar av analysen.

Analysen visar att syftet med samverkan uppfylls till viss del. Länsstyrelsen har sammanställt nulägesbeskrivningar för avrinningsområdena med relevant information. Vid två tredjedelar av anläggningarna har specifika åtgärdsförslag presenterats och diskuterats. Åtgärdsförslag saknades dock vid en tredjedel av anläggningarna och det är endast i strax över en femtedel av anläggningarna som huvudaktörerna uppnått hög samsyn.

Begränsat med utredningar har genomförts för att hantera komplexitet. Intressekonflikter hanteras till stor del genom förtydligande av ställningstaganden, argument och åtgärdsförslag inför domstolsprocessen. Vissa frågor, där samsyn inte nås, exempelvis gällande urminnes hävd, börjar klargöras i domstol vilket rimligen kan öka möjligheterna att nå samsyn i framtida samverkansprocesser.

I gällande förslag på lagändringar föreslås ett nytt syfte med samverkan: att bedöma om det finns förutsättningar för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad och besluta om mindre stränga kvalitetskrav. Lagförslaget är ett förtydligande i intressekonflikten mellan åtgärder som ger nytta för vattenmiljön och de som ger en effektiv tillgång till vattenkraftsel. Samtidigt ökar lagförslaget komplexiteten i samverkansprocesserna. Processerna, från att endast fokusera på vilka åtgärder som krävs för att ej äventyra satta miljö kvalitetsnormer, föreslås bli ett forum där möjligheterna att sänka kravnivån också ska undersökas. Det är osäkert om gällande syfte med samverkan främjas av en sådan förändring.

Innehåll

1.	Inledning	6
2.	Komplexitet, intressekonflikt och samverkan	9
3.	Metod	11
4.	Resultat	14
	a. Till vilken grad samarbetar aktörer och finner samsyn?.....	14
	b. Åtgärdsförslag på objektnivå och länsstyrelsernas bedömning	18
	c. På vilket sätt framgår och hanteras komplexitet?	19
	d. På vilket sätt framgår och hanteras intressekonflikt?	21
5.	Diskussion	24
	Syftet uppfylls till viss del, men samsyn och åtgärdsförslag saknas ofta	24
	Avvägningar krävs för att sammanställa relevant underlag.....	26
	Skilda åsikter om utredningsbördan	28
	Urminnes hävd, en stöttesten som börjar få klarare konturer	29
6.	Reflektion om pauser och fortsatt forskning	31
	Paus och förslag på nytt syfte med samverkan.....	31
	Pausade ersättningsutbetalningar	32
	Möjliga spår för fortsatt forskning	34
7.	Slutsatser	36
	Efterord	37
8.	Referenser	38
9.	Bilaga 1: Bedömningsgrund samarbete och samsyn	42
10.	Bilaga 2: Bedömning av individuella samverkansprocesser	48
	112_1 Enningsdalsälven, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg	48
	19_1 Kågeälven, LST Västerbotten, MMD Umeå	48
	63_1 Trosaån (Skeppstaån och Mölnboån), LST Södermanland och Stockholm, MMD Nacka	49
	66_1 Kilaån (Fada), LST Södermanland, MMD Nacka	50
	97_1 Stensaån, LST Halland, MMD Vänersborg.....	50
	85_1 Mieån, LST Blekinge, MMD Växjö	51
	108/109_1 Götaälv till Bäveån, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg	51

62_1 Tyresån, LST Stockholm, MMD Nacka	52
102_1 Suseån, LST Halland, MMD Vänersborg	53
110_1 Örekilsälven, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg	53
96_1 Rönne å, LST Skåne, MMD Växjö	54
99_1 Genevadsån, LST Halland, MMD Vänersborg	55
100_1 Fylleån, LST Halland, MMD Vänersborg	56
1_1 Torneälv, LST Norrbotten, MMD Umeå	56
24_1 Rickleån, LST Västerbotten, MMD Umeå	57
103/104_1 Tvååkersån, LST Halland, MMD Vänersborg	58
51_1 Testeboån, LST Gävleborg, MMD Östersund	58
106_1 Rolfsån, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg	59
108_E_1 Gullspångsälven nedre, LST Örebro, MMD Vänersborg	60
42_1 Ljungan, LST Västernorrland, MMD Östersund	60
50_1 Hamrådeån, LST Gävleborg, MMD Östersund	61
54_1 Tämnrån, LST Uppsala, MMD Nacka	62
66_1 Kilaån (Ålberga/Virån), LST Södermanland, MMD Nacka	63
Samverkansprocesser som ej bedömts	63

Förkortningar

FVV – Förordning om vattenverksamhet (SFS 1998:1388)

Fonden - Vattenkraftens miljöfond

HARO - Huvudavrinningsområdesnivå

HaV – Havs- och vattenmyndigheten

KMV – Kraftigt modifierade vatten

LST – Länsstyrelse

MB – Miljöbalken (SFS 1998:808)

MKN - Miljökvalitetsnorm

MMD – Mark- och miljödomstol

MÖD – Mark- och miljööverdomstolen

NAP – Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraftverk

VFF – Vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660)

VU – Verksamhetsutövare

ÖI – Övriga intressenter

1. Inledning

Samverkan kan förstås som en metod av kollektivt beslutsfattande där offentliga och privata intressenter engagerar sig i en deliberativ och konsensusökande process och beslutsfattande, som kombinerar perspektiv, resurser och färdigheter för att lösa gemensamma dilemma (Gash 2022). Genom införandet av EU:s Ramvattendirektiv, och dess krav på ett bredare deltagande i vattenförvaltning, har samverkan blivit en framstående del av svensk vattenförvaltning. 2006 släppte Naturvårdsverket en handbok om samverkan inom vattenförvaltning som förklarar att "samverkan är både ett mål i sig och viktig för informationsinhämtning och kommunikation och därmed ett medel för att uppnå angivna miljömål och miljökvalitetsnormer" (NV 2006, 9). Handboken förklarar vidare att den kunskap som finns hos människor som länge har bott och verkat inom delavrinningsområdet är värdefull och tillvaratas lämpligen genom samverkan, som i sin tur, kan ge ett förbättrat underlag för arbetet med miljökvalitetsnormer och därmed underlätta åtgärdsarbetet. Med stöd i vattenförvaltningsförordningen (VFF) (SFS 2004:660) förtydligar handboken att samverkan kan avse: formellt samråd med kungörelse, tillhandahållande av information, möjliggörande och uppmuntrande till deltagande och kommunikation (NV 2006). Skapandet och samarbetet med vattenråd, föreningar som samverkar för att förbättra vattenmiljöerna inom ett avrinningsområde, är ett sätt som samverkan möjliggjorts inom vattenförvaltningen i Sverige (VM 2024).

Med regeringens lansering av nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraftverk (NAP) (MD 2020) samt tillägg i förordning om vattenverksamhet (FVV) (SFS 1998:1388) fick samverkan en delvis ny innebörd. Riksdagsbeslutet om vattenmiljö och vattenkraft 2018 (CU 2018) införde kravet på verksamhetsutövare till vattenkraftsprojekt att inneha moderna miljövillkor. Med NAP sattes det upp en tidsplan på 20 år under vilken tid existerande tillstånd för vattenkraft ska omprövas i mark- och miljödomstol (MMD) för att säkerställa att de innehar moderna miljövillkor. Det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram det slutgiltiga underlag som krävs för domstolsprövningen (22 kap. 1–2 §§ miljöbalken (MB) (SFS 1998:808). Länsstyrelserna åläggs dock ansvaret att, före domstolsprövningen, leda samverkan med verksamhetsutövare och representanter för allmänna intressen kring det underlag som behövs för att

säkerställa en effektiv prövning (42 b § FVV). Den nya samverkansprocessen skiljer sig därmed från den etablerade samrådsprocessen enligt 6 kap. MB. I den etablerade samrådsprocessen är utgångspunkten för både undersöknings- och avgränsningssamrådet för den specifika miljöbedömningen att verksamhetsutövaren ansvarar för att ta fram ett samrådsunderlag och samråda med bl.a. myndigheter och enskilda som antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden (6 kap. 24 och 29–32 §§ MB). Omprövningar enligt NAP har undantagits från bestämmelserna om specifik miljöbedömning (6 kap. 20 § andra stycket MB).

Det är höga krav och förhoppningar som ställs på samverkan. Syftet med samverkan är att säkerställa en effektiv prövning genom att sammanställa det underlag som behövs för att i domstol kunna förse vattenkraftsanläggningarna med miljövillkor som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel (42 § FVV). Havs- och vattenmyndigheten (HaV) menar vidare att samverkan bör kunna bidra till en ökad samsyn mellan olika intressenter om vilka miljöanpassningar som behöver vidtas (HaV 2024). Bland många forskare finns också en förhoppning om att samverkansprocesser leder till lärande, tilltro och skapande av nätverk som ökar möjligheterna att hantera komplexitet (Baird et al. 2019). Miljöåtgärder vid vattenkraftanläggningar är omgärdade av betydande komplexitet, inkluderat identifiering av vattenmiljöns behov, hur miljö kvalitetsnormerna bäst kan uppnås samt hur olika åtgärder påverkar tillgången till vattenkraftsel. Samtidigt uppstår det ofta starka intressekonflikter eftersom miljöåtgärder för att främja biodiversitet i rinnande vatten tenderar att negativt påverka möjligheten att uppnå en så hög och flexibel vattenkraftsproduktion som möjligt (Rudberg and Karpouzoglou 2022). I samverkansprocesser med starka intressekonflikter är det inte självklart att de deltagande aktörerna ökar tilltron till, skapar nätverk med, och konstruktivt lär sig av varandra (Scharpf 2018). Det är därför en öppen fråga till vilken grad och under vilka förhållanden samverkan inom NAP uppfyller, och kan uppfylla, dess syfte.

Givet ovan beskrivna bakgrund, och med fokus på att utforska samverkans roll och potential inom NAP, undersöker rapporten följande frågor:

- a) Till vilken grad samarbetar aktörer och finner samsyn i samverkansprocesserna?
- b) Vilka åtgärdsförslag förs fram av verksamhetsutövarna på objektsnivå och vad är länsstyrelsernas bedömning av åtgärdsförslagen?
- c) På vilka sätt framgår och hanteras komplexitet i samverkansprocesserna?

d) På vilka sätt framgår och hanteras intressekonflikt i samverkansprocesserna?

Frågorna utforskas genom en analys av samverkansdokumentation från totalt 23 genomförda samverkansprocesser. 21 har, enligt tidsplanen för NAP, skickat in ansökningar för omprövning av sina villkor till MMD under 2022. Analysen inkluderar också två genomförda samverkansprocesser som berör storskaliga anläggningar i Gullspångsälven och Ljusnan. Samverkansprocesserna analyseras och diskuteras i rapporten med ett fokus på samarbete och samsyn. Baserat på indikatorer (se Bilaga 1) har alla processer analyserats och tilldelats två numerära omdömen, ett för samarbete och ett för samsyn, åtföljt av ett individuellt skriftligt omdöme som förtydligar skälen till de numerära omdömena (se Bilaga 2). Åtgärdsförslag för de berörda NAP-anläggningarna, totalt 182, har vidare sammanställts och i de fall verksamhetsutövaren föreslagit fortsatt drift med miljöåtgärder har även länsstyrelsernas bedömning av åtgärdsförslagen sammanställts.

Det kommande avsnittet beskriver och definierar koncepten komplexitet, intressekonflikt och samverkan. Sektion 3 ger en beskrivning av metodiken som använts i arbetet. Sektion 4 presenterar resultat och analys och är uppdelad i fyra undersektioner där varje fråga, a-d, utforskas i tur och ordning. I sektion 5 diskuteras rapportens resultat i ljuset av rapportens övergripande fråga: till vilken grad och under vilka förhållanden samverkan uppfyller – och kan uppfylla – dess syfte inom NAP? Sektion 6 för fram reflektioner om aktuella NAP-pauser och möjliga spår för fortsatt forskning medan sektion 7 innehåller rapportens slutsatser. De sista sektionerna består av referenser samt Bilaga 1 och 2.

2. Komplexitet, intressekonflikt och samverkan

Forskning om komplexitet sträcker sig från rent naturvetenskapliga ämnesområden till samhällsvetenskapliga frågeställningar och kan, till del, ses som en motreaktion till reduktionistiska forskningsmetoder (Erdi 2008; Byrne and Callaghan 2023). Inom naturresursförvaltning läggs stor vikt på den ökande komplexitet som förvaltare och andra aktörer möter. Argumentet är att traditionellt hierarkiskt agerande inte längre passar de nya utmaningar som ökad komplexitet skapar (Emerson and Nabatchi 2015). Det finns en mängd skäl och processer bakom svårigheterna att förstå och förutsäga utvecklingen av komplexa fenomen, inkluderat icke-linjär utveckling, återkoppling, uppkomst och självorganisation (Cairney 2012). Rapporten fokuserar främst på komplexitet i relation till följande system: flodsystem (Schumm 2005), ekosystem (Carpenter 2003), elsystem (M. Rosas-Casals 2010) och effekter av klimatförändringar (Ficklin et al. 2022). Lagstiftning och dess implementering kan också vara mer eller mindre komplext (Cairney 2012; Baratta 2014). I rapporten används följande funktionella definition av komplexitet: betydande osäkerhet i att förstå ett fenomen i dess helhet samt förutsäga dess utveckling. Komplexiteten gör det därför svårt att diagnostisera dagens situation, förutsäga framtida behov och vilka åtgärder som krävs för att nå behoven.

Intressekonflikt är en dynamisk process mellan individer och/eller grupper som är i en ömsesidig beroendesituation. Oenighet och ömsesidig påverkan är huvudaspekter i en intressekonflikt. Oenighet kommer från en upplevd skillnad i värderingar, behov, intressen, åsikter och målsättningar. Det är dock endast om en aktörs handlingar påverkar eller motarbetar en annan aktörs förverkligande av dennes intressen och målsättningar som en intressekonflikt existerar (Barki and Hartwick 2004). I relation till förvaltningen av vattendrag finns det en mängd potentiella intressekonflikter som inkluderar kulturmiljö, rennäring, fornlämningar, jordbruk, vattenmiljö och energiproduktion. Rapporten fokuserar dock på vattenmiljö och energiproduktion där en intressekonflikt kan anses finnas i relation till hur våra vattendrag ska förvaltas och vilka värden som ska skyddas eller förverkligas. Vattenkraftproduktion leder till att vattendrag och dess relaterade ekosystem påverkas negativt

(Vörösmarty et al. 2010). Aktörer med intresse av att öka eller bevara vattenkraftproduktion i svenska vattendrag är därmed i en ömsesidig beroendesituation med aktörer med intresse av att öka eller bevara svenska vattendrags integritet och ekologiska värde. Handlingar med störst potential att öka eller bevara svenska vattendrags integritet och ekologiska värde – inkluderat avsaknad av vattenkraftsdrift, skapandet av ekologiska flöden och byggandet av passagelösningar – motarbetar i regel förutsättningarna för en så hög och flexibel vattenkraftsproduktion som möjligt (Rudberg and Karpouzoglou 2022).

Samverkan behandlas i den akademiska litteraturen kring naturresursförvaltning under koncept som collaborative governance (Douglas et al. 2020) och adaptive co-management (Armitage et al. 2009). I rapportens inledning förs några av dessa litteraturers huvudidéer fram. I relation till NAP-samverkan är ett övergripande syfte att säkerställa en effektiv prövning (42 a § FVV). Det övergripande syftet med samverkan har ytterligare specificerats till att samverkan ska sammanställa det underlag som behövs för att alla verksamheter i 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 ska också sammanställa nödvändigt underlag inför domstolsprövningen för att tillgodose att ansökan till domstol innehåller förslag till skyddsåtgärder, försiktighetsmått och de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB följs (42 b § FVV).

3. Metod

Forskningen utgår ifrån ett kollaborativt angreppssätt där referensgruppen, som består av NAP-samordnare från 15 länsstyrelser (LST), löpande har involverats och erbjudits möjlighet att återkoppla, informera och bidra till forskningsprojektet i den grad de kan och vill. Referensgruppen skapades i ett så tidigt skede att dess deltagare kunde kommentera och reagera på projektets övergripande fokusområde. Som del av arbetet med rapporten fick deltagare i referensgruppen ta del av initiala förslag på forskningsinriktning, metod och analys både skriftligt och muntligt. Beslutet att utforma bedömningsgrunden så att samverkan värderas utifrån samarbete och samsyn separat, togs efter entydig återkoppling från flera deltagare i referensgruppen att det var ett relevant angreppssätt att särskilja koncepten. Det gör det möjligt att utläsa till vilken grad aktörerna samarbetar genom att gemensamt presentera och sammanställa det väsentliga underlag som domstolen behöver, samt utarbeta de åtgärdsförslag som ingår i ansökan till domstol. En separat analys av samsyn ger en bild av till vilken grad aktörerna är överens om referensförhållanden, övergripande åtgärdsbehov och förslag. Analysen ger vidare en möjlighet att uttyda hur samarbete och samsyn relaterar till varandra i de olika samverkansprocesserna.

På avrinningsnivå har de olika samverkansprocesserna identifierats i Bilaga 1B till NAP där prövningsgruppernas ID-nummer, namn och tidpunkt när ansökan ska lämnas in till miljödomstol framgår. Prövningsgruppens namn och ID-nummer har sökts på de 21 LST individuella NAP-hemsidor, för att hitta den relevanta dokumentationen för varje individuell samverkansprocess. I de flesta fall har dokumentation publicerats på hemsidan och i annat fall togs kontakt per e-post för att få tillgång till följande dokumentation: 1) Nulägesbeskrivning, 2) Analys av miljöanpassningsåtgärder samt 3) Sammanfattande redovisning av samverkan. LST sammanställningar av synpunkter och remissvar till dokumenten har också laddats ner från hemsidan eller efterfrågats om de inte ingår i den tillgängliga dokumentationen. Har LST inte skrivit en sammanställning av inkomna remissvar har de enskilda remissvaren från verksamhetsutövarna (VU) efterfrågats. Genomgång och analys av den ovan nämnda dokumentationen är den främsta empiriska basen för sektion 4 av rapporten.

Den empiriska basen har analyserats systematiskt utifrån en generell bedömningsgrund av samverkan som presenteras i Bilaga 1. Indikatorerna på samarbete och samsyn utarbetades induktivt genom att gå igenom samverkansdokumentationen för processerna i sin helhet och uttyda gemensamma drag som utmärkte samverkansprocesser med högt eller begränsat samarbete och samsyn. Det numerära omdömet sträcker sig från 5 (högt) till 1 (begränsat) och är relativt, baserat på de analyserade samverkansprocesserna i sin helhet. Omdömena är därmed inte baserade på ett normativt ideal om hur samverkansprocessen "borde" se ut. Eftersom det relativa numerära omdömet baseras på alla genomgångna processer betyder det att ett omdöme på 5 indikerar att processen i fråga är en av de som visar på mest samarbete/samsyn bland de studerade processerna, medan ett omdöme på 1 indikerar det motsatta. Bilaga 2 presenterar tilldelade omdömen för samarbete och samsyn för varje individuell samverkansprocess, åtföljt av ett skrivet omdöme som ger kortfattad information om skälen till varje numerärt omdöme. Den systematiska analysen inkluderar också identifikation av enskilda NAP-anläggningar i alla samverkansprocesser samt de övergripande åtgärdsförslag som presenterats av VU (se vidare i sektion 4 b).

De individuella omdömena för varje samverkansprocess (se Bilaga 2) samt även sammanställning av åtgärdsförslag för individuella objekt, och LST bedömning av åtgärdsförslagen (sammanställt i sektion 4 b), har skickats till varje ansvarig NAP-samordnare för att säkerställa att analysen inte innefattar missförstånd eller feltolkningar. I alla fall utom ett (Ljungan) har de ansvariga NAP-samordnarna för alla samverkansprocesser gett skriftlig återkoppling på de individuella omdömena samt åtgärdsförslag för individuella NAP-objekt. Återkopplingen har i vissa fall lett till smärre justeringar av omdömen och åtgärdsförslag för individuella objekt.

Det nära samarbetet med referensgruppen samt användandet av dokumentation som skrivits av representanter från LST, medför en risk att analysen och slutsatserna baseras på ett ensidigt empiriskt underlag, vilket skulle kunna påverka, eller uppfattas som att det påverkar, dess giltighet. Ett bredare empiriskt underlag skulle stärka rapportens analys och slutsatser, men skulle kräva ett angreppssätt som inkluderar analys av ett väsentligt större skriftligt material och intervjuer med deltagare i de individuella samverkansprocesserna. Beslutet att fokusera på ett mer begränsat empiriskt material togs därför, givet projektets tidsbegränsningar, för att kunna inkludera ett så stort antal samverkansprocesser som möjligt i analysen. Genom att alltid analysera sammanställning av inkomna remissvar, eller minst VU:s individuella remissvar, är det empiriska materialet tillräckligt för att genomföra en analys och dra giltiga slutsatser. Vidare stärkts forskningens validitet av att LST har som sitt

uppdrag att representera det allmänna intresset i samverkansprocesserna och att de slutgiltiga besluten om forskningsinriktning, analys och slutsatser uteslutande tagits av rapportförfattaren.

I övrigt har rapporter, utredningar, remissvar och propositioner från regeringen, myndigheter och intresseorganisationer i relation till NAP lästs och använts, när de framgår som referens, i rapporten.

4. Resultat

Resultatdelen består av fyra sektioner, a-d, som speglar de fyra specifika frågor om samverkansprocesserna som rapporten analyserar. Sektionerna är: a) till vilken grad aktörerna samarbetar och finner samsyn; b) vilka åtgärdsförslag som förs fram av VU och LST bedömning av åtgärdsförslagen; på vilka sätt c) komplexitet och d) intressekonflikt framgår och hanteras.

a. Till vilken grad samarbetar aktörer och finner samsyn?

I samverkansprocesser med högt samarbete presenterar VU övergripande åtgärdsförslag för sina anläggningar som kunnat diskuteras med och värderas av LST. Utredningar genomförs och underlag sammanställs och presenteras i tid för alla intressenter att ta till sig. VU och övriga intressenter (ÖI) – exempelvis vattenvårdsförbund, branschorganisationer och naturvårdsorganisationer – bidrar i hög grad till arbetet och för fram relevant information som inkluderas för att justera samverkansdokumentationen. Begränsat med väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning och om det saknas finns det indikationer på att nödvändiga undersökningar avses genomföras före domstolsprövning. I en samverkansprocess med hög samsyn är VU och LST överens om övergripande åtgärdsbehov, åtgärdsförslag och nulägesbeskrivning. Det artikuleras inte heller skilda meningar om principiella frågor såsom referensförhållandet i avrinningsområdet – till exempel förekomst av naturliga vandringshinder – samt rättslig och tillståndsmässig situation – exempelvis satta miljökvalitetsnormer.

Om samverkansprocesserna har visat prov på färre övergripande åtgärdsförslag som presenterats och mindre bidrag av VU och ÖI i arbetet, har samsynsbedömningen sänkts till "visst högt" (4), "visst" (3), "visst begränsat" (2) och "begränsat" (1). Detsamma har gjorts för samsynsbedömningen i de processer där deltagande aktörer inte varit överens om åtgärds-

behov och åtgärdsförslag eller referensförhållanden, rättslig och tillståndsmässig situation. I bilaga 1 återfinns den kompletta bedömningsgrunden för samtliga numerära omdömen.

De samverkansprocesser som får högst betyg på både samarbete och samsyn – Enningdalsälven och Kågeälven – är samverkansprocesser som berör endast en NAP-anläggning och där VU avser avveckla verksamheten. Resterande processerna med högst betyg för samarbete – Trosaån, Kilaån (Fada), Stensån och Mieån – berör mellan en och sex anläggningar som, i princip alla fall, avser fortsätta drift med miljöåtgärder. I alla fall, förutom Mieån, har LST bedömt att åtgärdsförslagen har god potential att säkerställa att MKN inte äventyras. Det har dock varit vissa skilda åsikter i processerna mellan VU, LST och ibland ÖI, gällande behov av funktionskrav, referensförhållanden och den tillståndsmässiga situationen. Mieån är en av samverkansprocesserna med mest utvecklat samarbete, men där det råder viss begränsad samsyn både gällande åtgärdsbehov vid anläggningarna, påverkan på Natura 2000-områden, referensförhållanden och den tillståndsmässiga situationen.

Samverkansprocesserna som visar på visst högt samarbete och viss hög samsyn – Götaälv till Bäveån, Tyresån och Suseån – hanterar mellan en och sex NAP-anläggningar som i totalt fem fall berör nedmontering av anläggningar som ej är i bruk och i övriga fall fortsatt drift med miljöåtgärder. LST bedömer att visst väsentligt underlag saknas i alla processer och åtgärdsförslagen för fortsatt drift bedöms generellt behöva justeras för att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras. Det råder till viss del skilda meningar mellan VU, LST och ÖI om referensförhållanden och gällande MKN.

Samverkansprocesserna som visar på visst högt samarbete och viss samsyn – Örekilsälven, Rönne å, Genevadsån och Fylleån – hanterar mellan fem och 18 NAP-anläggningar. Flertalet åtgärdsförslag avser fortsatt drift med miljöåtgärder som LST bedömer behöver justeras för att säkerställa att uppfyllande av MKN inte äventyras. Vissa anläggningar med pågående verksamhet föreslås avvecklas och ett antal VU redovisade inte åtgärdsförslag. Även om en del väsentligt underlag saknas har LST genomfört utredningar av kulturmiljö och olika fiskarters livsförutsättningar. VU har diskuterat hur tillgängliga data från elfiske ska tolkas. En del VU och ÖI ifrågasätter referensförhållanden, behov av Natura 2000-prövning, behov att ta hänsyn till kumulativa effekter, krav på att uppfylla passageeffektivitet, bedömning av urminnes hävd och ansvar för existerande fiskpassagestrukturer.

Samverkansprocesserna som visar på visst samarbete och viss eller viss hög samsyn – Torneälv och Rickleån – hanterar tre till 11 NAP-anläggningar, varav en är klass 1 anläggning. Majoriteten av åtgärdsförslagen avser antingen avveckling av pågående verksamhet eller fortsatt drift med åtgärder som LST bedömer saknar möjlighet att säkerställa att MKN

inte äventyras. Torneälv är ett unikt avrinningsområde eftersom vattenförekomster och utpekade arter och habitat har god status, både VU och LST är därför osäkra på behovet av ytterligare åtgärder. I Rickleån är VU och LST främst oense om vilka åtgärderna som behövs för att inte äventyra uppnåendet av MKN.

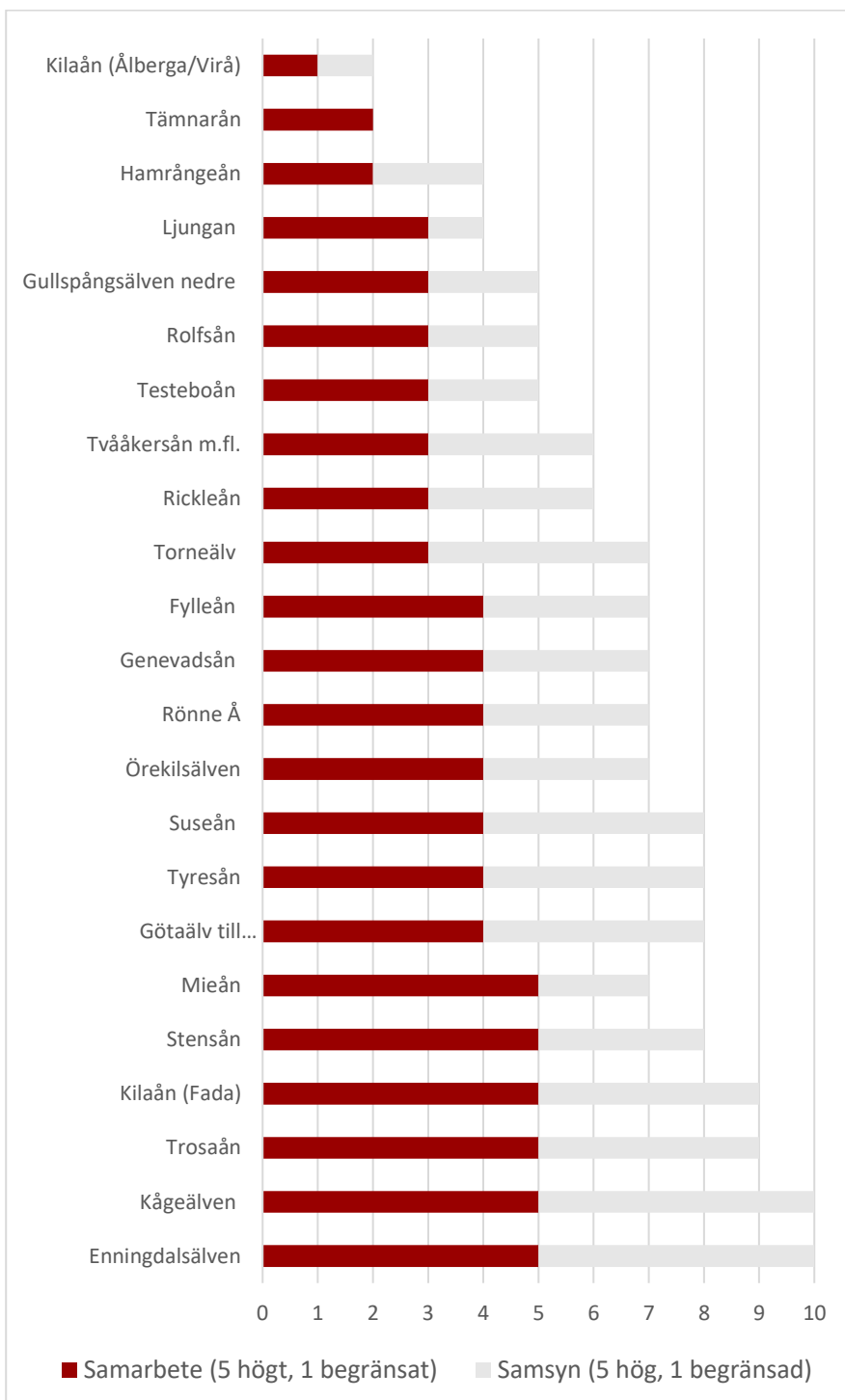
Samverkansprocesserna som visar på visst samarbete och viss begränsad samsyn – Tvååkersån, Testeboån, Rolfsån och Gullspångsälven nedre – hanterar två till 23 NAP-anläggningar, varav sju är klass 1 och fyra är klass 2 anläggningar. Majoriteten av åtgärdsförslagen avser fortsatt drift med åtgärder som LST bedömer saknar möjlighet att säkerställa att MKN inte äventyras, även om ett antal åtgärdsförslag med justering bedöms kunna uppnå kraven. Ett stort antal VU redovisade inte åtgärdsförslag. Bristen på samsyn återspeglas främst i stora skillnader gällande uppfattningen av åtgärdsbehov för att ej äventyra uppfyllandet av MKN, men även till del möjligheten att ställa krav baserat på kumulativa effekter och behov av Natura 2000-prövning.

Den samverkansprocess som visar på visst samarbete men begränsad samsyn – Ljungan – hanterar 34 NAP-anläggningar, varav 17 är klass 1 och 17 klass 3 anläggningar. Vid majoriteten av anläggningarna saknas åtgärdsförslag och där det finns åtgärdsförslag bedöms förslagen, av LST, oftast sakna möjlighet att säkerställa att MKN inte äventyras. Tack vare pilotprojektet Ljungan, ett samarbetsprojekt före den formella samverkansprocessen, uppnås visst samarbete, men storskaliga VU ställer sig inte bakom den slutgiltiga samverkansrapporten vilket visar på den begränsade samsyn som uppnåtts under samverkan.

De samverkansprocesser som visar på visst begränsat samarbete – Hamrångeån och Tämnrån – hanterar två till fem NAP-anläggningar och har haft begränsad diskussion om åtgärdsförslag. Det har antingen varit en mycket begränsad respons eller avsaknad av skriftliga reaktioner från VU på åtgärdsförslag framförda av LST, vilket indikerar en viss begränsad samsyn i det ena fallet och skapar en avsaknad av material för att bedöma samsyn i det andra fallet.

Den samverkansprocess som visar på begränsat samarbete och begränsad samsyn – Kilaån (Ålberga/Virå) – hanterar 11 NAP-anläggningar. I denna process har VU:s bidrag till diskussionen och det kunskapsunderlag som lämnas in främst ämnat styrka att MKN är felsatta. En fråga som LST undanbett sig synpunkter på i enlighet med att samverkansprocessen inte är tänkt att omfatta denna fråga. Samsynen är begränsad eftersom VU framför sin åsikt om oförändrad drift och att det är orimligt att genomföra miljöåtgärder vid anläggningarna.

De numerära omdömena för samtliga samverkansprocesser presenteras i Figur 1 nedan och återfinns, tillsammans med ett kortfattat skriftligt omdöme för samtliga analyserade samverkansprocesser, i bilaga 2.



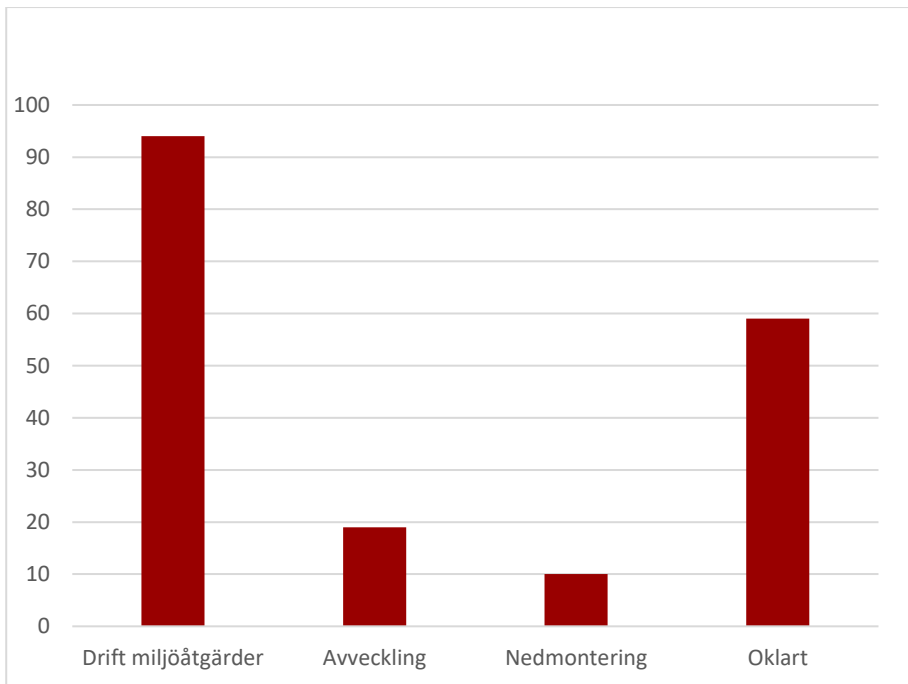
Figur 1: Samarbete och samsyn i 23 samverkansprocesser

b. Åtgärdsförslag på objektnivå och länsstyrelsernas bedömning

I de 23 analyserade samverkansprocesserna finns det totalt 182 NAP-anläggningar – vattenkraftverk och dämningar. I de fall VU kommit med åtgärdsförslag för objekten under samverkansprocessen har förslagen kategoriserats som antingen ”drift miljöåtgärder”, ”avveckling” eller ”nedmontering”. Kategorin drift med miljöåtgärder har satts i de fall VU föreslagit en fortsatt vattenkraftdrift i anläggningen med olika typer av miljöåtgärder – exempelvis passagelösningar och minivattenföring i naturfåran. I de fall VU föreslagit avveckling av ett objekt med pågående vattenkraftsproduktion har fallen kategoriserats som avveckling. Nedmontering av strukturer som tidigare, men ej längre, använts till vattenkraftproduktion kategoriserats som nedmontering.

I de fall verksamhetsutövaren inte inkommit med åtgärdsförslag för sina NAP-anläggningar, eller förslagen inkommit för sent i samverkansprocessen för att analyseras och diskuteras av övriga parter, har fallen kategoriserats som ”oklart”.

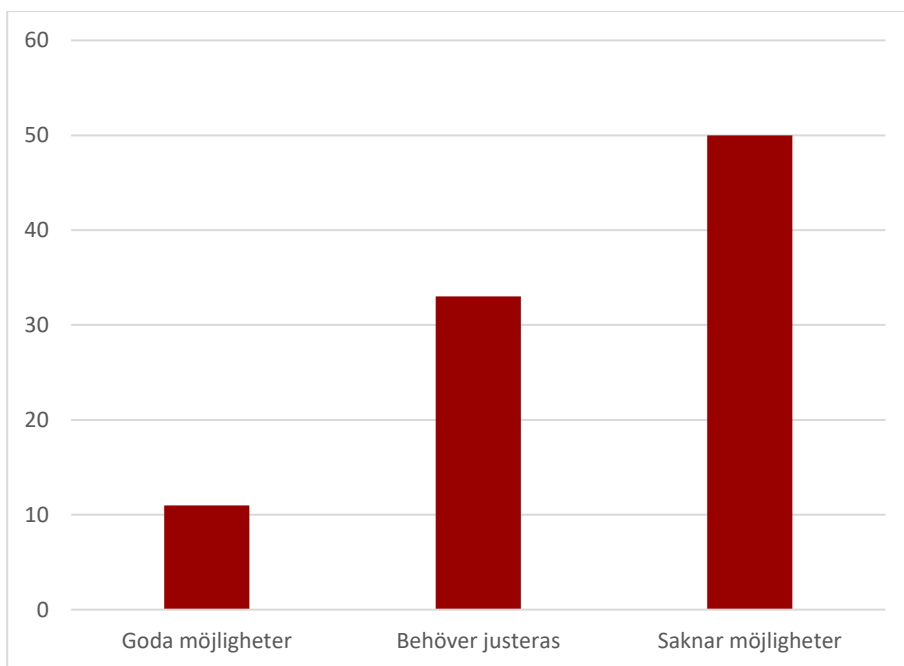
Figur 2 visar samtliga åtgärdsförslag från verksamhetsutövarna, indelade i de fyra ovan förklarade kategorierna.



Figur 2: Åtgärdsförslag verksamhetsutövare (totalt 182 NAP-anläggningar)

I de fall åtgärdsförslaget från VU varit fortsatt drift med miljöåtgärder har LST bedömning av åtgärdsförslagen analyserats. Bedömningen grundar sig på LST skriftliga uppfattning av åtgärdernas potential att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras. Fallen har kategoriserats som "goda möjligheter" när LST anser att miljöåtgärder har goda möjligheter att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras. Kategorin "behöver justeras" har använts för de fall där LST anser att de föreslagna miljöåtgärderna – exempelvis nivån på minitappning i naturfåran eller i passagelösningarna – behöver ökas för att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras. I de fall som LST bedömer att föreslagna miljöåtgärder är otillräckliga för att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras, har åtgärdsförslagen kategoriserats som "saknar möjlighet".

Figur 3 visar LST bedömning av samtliga åtgärdsförslag fortsatt drift med miljöåtgärder.



Figur 3: LST bedömning om föreslagna miljöåtgärder vid fortsatt drift ej äventyrar uppfyllandet av MKN (totalt 94 NAP-anläggningar)

c. På vilket sätt framgår och hanteras komplexitet?

Definitionen av komplexitet som används i rapporten är att den består av betydande osäkerhet i att förstå ett fenomen i dess helhet samt förutsäga

dess utveckling. Osäkerheten gör det svårt att diagnostisera dagens situation, förutsäga framtida behov och vilka åtgärder som krävs för att nå behoven. Analysen av sättet komplexitet framgår och hanteras i samverkansprocesserna struktureras därmed med fokus på osäkerhet gällande 1) dagens situation, 2) framtida behov och 3) åtgärder som krävs för att nå behoven.

Osäkerhet kring dagens situation framgår främst genom att referensförhållanden i vattendragen och tillståndssituationen för vattenkraftsanläggningarna diskuteras och ifrågasätts. Under samverkansprocessen så argumenterar exempelvis VU i Kilaån, Rönne å, Genevadsån, Örekilsälven, Mieån och Fylleån att det finns en högre förekomst av naturliga vandringshinder i anslutning till vattenkraftsanläggningar än vad som framgår i referensförhållandena för vattendragen.

Det framtida behovet definieras främst genom de satta miljö kvalitetsnormerna, som ställer krav på vilken status vattenförekomster i anslutning till vattenkraftanläggningar ska uppnå, och vars uppfyllande vattenkraftsverksamheten inte ska äventyra. I samverkansredovisningarna framgår det tydligt att MKN är satta av Vattenmyndigheterna (VM) i en separat process och att LST uppmanar VU och ÖI att avstå från att ifrågasätta normerna under samverkansprocessen. Det är dock en del VU som ifrågasätter de satta MKN:a i samverkansprocesserna, exempelvis i Kilaån (Ålberga/Virå), Suseån och Rönne å.

I frågan om åtgärderna som krävs för att nå de uppsatta behoven – att säkerställa att vattenkraftproduktionen inte äventyrar möjligheten att uppnå MKN – framträder en omfattande diskussion mellan deltagande aktörer i flertalet samverkansprocesser, vilket framgår i figur 3. Vid 50 anläggningar, där VU föreslagit fortsatt drift med miljöåtgärder bedömer LST att de föreslagna åtgärderna saknar möjlighet att ej äventyra uppfyllande av MKN. Vid ytterligare 32 anläggningar bedömer LST att åtgärderna behöver justeras. Vid 40 anläggningar bedömer LST att åtgärdsförslagen har goda möjligheter att ej äventyra uppfyllandet av MKN. Åtgärdsförslagen i den sista kategorin handlar om fortsatt drift med miljöåtgärder i 11 fall, avveckling av 19 anläggningar, samt nedmontering av 10 objekt som ej är i drift (se Figur 2 och Figur 3).

Komplexitet gällande dagens situation hanteras till viss del i samverkansprocesserna genom arbetet med nulägesbeskrivning av avrinningsområdet. I princip alla VU har bidragit till nulägesbeskrivningen genom att inkomma med grundläggande information om sin verksamhet under samrådsprocessen.

Det finns exempel på utredningar som genomförts på initiativ av VU som kan bidra till att hantera komplexitet i relation till vilka åtgärder som behövs för att uppnå MKN. I Rickleån genomfördes modellering av reglering, medan provtappning genomfördes vid vissa anläggningar i Hamrångeån, Testeboån och Gullspång nedre. I Kilaån (Fada) genomfördes

visst elfiske medan utredningar av hydrologiska förhållanden samt förutsättningar, behov och kostnad för att bygga fiskvägar genomfördes i Mieån. I Ljungan drog samverkansprocessen nytta av den lutningsanalys och dykinventering som genomförts i vissa lokaler, samt provtappning i vissa anläggningar, som genomfördes före den formella samverkansprocessens genomförande.

Även om LST:s uppgift är att sammanställa befintligt underlag i samverkansprocessen, har även vissa LST tagit initiativ till utredningar. Utredningarna inkluderar fiskepassageutredningar vid Kilaån (Fada) och Fylleån; analys av olika fiskarters livsförutsättningar (metasamhällesanalyser) vid Genevadsån, Fylleån och Suseån; kartläggning av strömsträckor och kumulativa effekter vid Rolfsån. Vid Rönne å och Götaälv till Bäveån genomfördes också inventering- och värderingsarbete av kulturmiljön.

LST bedömer att begränsat med väsentligt underlag saknas inför prövning av anläggningarna i ett antal avrinningsområden, inkluderat Rickleån, Trosaån, Kilaån (Fada), Enningsdalsävlan, Kågeälven, Mieån och Fylleån. I ett antal avrinningsområden påtalar dock LST, även efter att samverkansprocessen genomförts, att nödvändiga utredningar saknas. Exempel inkluderar Göta älv till Bäveån där det saknas utredning om vilket flöde som ger fiskpassagemöjligheter. I Örekilsälven saknas utredning om kumulativa effekter, Natura 2000-tillstånd, naturliga vandringshinder och reglering. I Suseån saknas hydrologisk utredning och provsänkning för att utvärdera effekterna på Natura 2000-område. I Ljungan lyfter LST behovet av utredning av fornlämningar, samiska kulturmiljöer, erosionsskador och i Rolfsån behovet av en hydrologisk utredning.

I relation till 59 NAP-anläggningar så har det varit oklart under samverkansprocessen vilka miljöåtgärder som VU avser att ansöka om. Avsaknad av åtgärdsförslag leder till begränsad diskussion om vad som krävs för att inte äventyra MKN vid anläggningarna. Avsaknaden av åtgärdsförslag kan därmed ses som något som leder till en begränsad hantering av komplexitet under samverkansprocessen.

d. På vilket sätt framgår och hanteras intressekonflikt?

Ju mer genomgripande miljöåtgärder som behövs, desto större kostnader och förlust av vattenkraftsproduktion och/eller reglerkapacitet behöver VU i regel acceptera. Oenighet om omfattningen på miljöåtgärder som krävs för att ej äventyra MKN kan därför analyseras som både ett resultat av komplexitet (se sektion c ovan) och intressekonflikt.

Det är främst i relation till förlust av vattenkraftproduktion som intressekonflikt framträder. I Rickleån, Gullspång nedre, Ljungan och Örekilsälven framgår betydande diskussion om åtgärdsförslagets relation till de satta huvudavrinningsnivå (HARO) värdena (MD 2020, Bilaga 2, Tabell 1). HARO-värdena specificerar riktmärken på avrinningsnivå om hur mycket vattenkraftförlust som miljöåtgärderna bör tillåtas leda till. I Örekilsälven är frågeställningen på vilket sätt en VU:s beslut att avveckla det största vattenkraftverket, vilket leder till en förlust av vattenkraftsproduktion över HARO-värdet, påverkar de andra anläggningarnas möjlighet att genomföra miljöåtgärder som minskar vattenkraftsproduktion. I Rickleån för VU fram argumentet att miljöåtgärder vid Äglunds klass 1 kraftverk (en av de största anläggningarna nationellt) har för stor negativ påverkan på energiproduktionen och inte heller behövs för att inte äventyra uppnåendet av MKN. I Ljungan för VU fram ett begränsat åtgärdsförslag som ryms inom HARO-värdet: en förlust av högst 0,5 % av energiproduktionen. LST argumenterar att HARO-värdet ingår i en bredare bedömning av rimliga åtgärder som också utgår ifrån krav från miljöbalken, Natura 2000-krav, möjligheter till effektiviseringar och ökad produktion från klimatförändringar. LST för vidare fram en behovsanalys som inkluderar åtgärdsförslag vid huvuddelen av anläggningarna, där den slutgiltiga utformningen kräver en avvägning mellan ekologiska behov och påverkan på elsystemet.

I Gullspång nedre förklarar LST att bevarandeplaner för Natura 2000-områden har varit styrande för MKN och att värdefulla vattenmiljöer som är beslutade som Natura 2000 ska vägas mot samhällsnyttan med elproduktionen. LST:s behovsanalys och åtgärdsförslag i Gullspång nedre överstiger därmed HARO-värdet, 4,8 % produktionsförlust, med en produktionsförlust på närmare det dubbla. VU argumenterar att omprövning av kraftverk inte kommer att påverka Natura 2000-områden på sådant sätt att påverkan på Natura 2000 bör hanteras inom omprövningen.

Intressekonflikter uppstår också kring frågan om vilken aktör som har utredningsbördan och hur omfattande den är. Det kan krävas betydande utredningskostnader för att få fram underlag för att kunna göra avvägningar mellan olika allmänna nyttor, såsom miljönytta och elproduktion. I Ljungan för LST fram argumentet att VU behöver fylla ett betydande utredningsbehov vad gäller fornlämningar, samiska kulturmiljöer och erosionsskador för att få nödvändigt väsentligt underlag för bedömningen. Vissa VU i Rönne å argumenterar att det är LST som har bevisbördan, och ska visa vilka åtgärder som inte äventyrar uppfyllandet av MKN. I Gullspång nedre påtalar LST att VU bör utreda befintlig verksamhets påverkan på bevarandemålen och överväga om en Natura 2000-prövning är aktuell. I Hamrångeån framför VU ståndpunkten att samverkan borde kommit längre och resulterat i konkret underlag, och påpekar att det är LST:s ansvar att driva samverkansprocessen.

Oenighet om möjligheten att ställa funktionskrav med hög passageeffektivitet och uppföljning framgår också i ett antal samverkansprocesser, inkluderat Trosaån, Genevadsån, Fylleån och Rolfsån. Möjligheten att ta hänsyn till, och ställa krav baserat på, kumulativa effekter i avrinningsområdet är vidare en fråga som diskuteras i exempelvis Rolfsån och Rönne å.

I de fall VU bedriver sin verksamhet utan ett tillstånd utfärdat i domstol, är det möjligt att ompröva verksamheten om den bedrivs enligt äldre särskild rättighet såsom urminnes hävd (CU 2018). VU som visar sig bedriva sin verksamhet utan äldre särskild rättighet behöver söka om tillstånd till vattenverksamhet, vilket kräver en delvis annorlunda process än omprövning, inkluderat en samrådsprocess och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning, om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 26–28 §§ MB). Kraven och kostnaderna vid en tillståndsprövning är därmed högre jämfört med vid en omprövning. Det kan därmed i oklara fall finnas en intressekonflikt i frågan om att avgöra om en verksamhet har urminnes hävd till sin verksamhet eller ej. I ett antal samverkansprocesser hävdar vissa VU i Rönne å, Stensån, Mieån, Genevadsån, Rolfsån och Gullspångsälven nedre att de har tillstånd enligt urminnes hävd, vilket ifrågasätts av LST och i vissa fall även ÖI.

I samverkansprocesserna har intressekonflikter till stor del hanterats genom att aktörerna förtydligat sina ställningstaganden, argument och åtgärdsförslag inför domstolsprocessen. Det finns dock ett antal exempel på samverkansprocesser, totalt relaterat till 59 NAP-anläggningar, där det varit oklart vilka åtgärdsförslag som VU avser genomföra. Avsaknaden av åtgärdsförslag vid flertalet anläggningar kan bedömas som en begränsad hantering av intressekonflikt under samverkansprocessen.

5. Diskussion

Detta avsnitt lyfter huvudfrågor och preliminära slutsatser som dras av tillgängligt material och analys av samverkansprocesserna. Diskussionen belyser till vilken grad och under vilka förhållanden samverkan uppfyller och kan uppfylla dess syfte inom den nationella planen för omprövning av vattenkraft. Huvudspåren i diskussionen är att syftet med samverkan uppfylls till viss del men att samsyn och även åtgärdsförslag saknas i många fall. De efterföljande sektionerna lyfter tre utmaningar som möjliga delförklaringar till de observerade utmaningarna i samverkansprocesserna: behovet av avvägningar, skilda åsikter om utredningsbördan och urminnes hävd.

Allteftersom forskning om samverkansprocesserna och de efterföljande domstolsprocesserna fortgår kan empiriskt material framkomma som pekar på ytterligare huvudfrågor som behöver belysas, eller som skapar ett behov att justera och utveckla de slutsatser som dras.

Syftet uppfylls till viss del, men samsyn och åtgärdsförslag saknas ofta

Som redovisas i sektion 2 av rapporten är ett uttalat syfte med samverkan att sammanställa relevant underlag inför domstolsprövningen. I huvuddelen av samverkansprocesserna har en nulägesbeskrivning sammanställts av avrinningsområdet, vilket utgör ett viktigt underlag inför domstolsprövningen. I princip alla VU har bidragit med grundläggande uppgifter om sin verksamhet till nulägesbeskrivningen. I de olika samverkansprocesserna har det också diskuterats specifika åtgärdsförslag mellan LST, VU och ÖI i relation till 123 NAP-anläggningar av totalt 182. Åtgärdsförslagen ger underlag inför domstolsprövningen eftersom det förtydligar de ställningstaganden och argument som de olika aktörerna för med sig till domstolsprocessen. Delar av syftet med samverkan kan därför anses uppfyllda i de analyserade samverkansprocesserna.

Ett övergripande syfte med underlaget som sammanställs under samverkansprocessen är dock även att det ska säkerställa en effektiv prövning. I propositionen som sjösatte NAP, bedömer regeringen att en effektiv prövning är att "omprövningarna kan genomföras snabbt och resurseffektivt" (Proposition 2018, 87). För att kunna genomföra omprövningar snabbt och resurseffektivt är det önskvärt att parterna i domstolsförhandlingarna har samsyn om vilka åtgärder som behöver genomföras. Som kan utläsas från figur 2 och 3, är det endast i relation till 40 NAP-anläggningar som det råder hög samsyn mellan LST och VU om åtgärdsförslagen inför domstolsförhandlingar. VU och LST har uppnått samsyn i de 19 fall där åtgärdsförslaget är avveckling, 10 fall där det är nedmontering av anläggning som ej är i drift och 11 åtgärdsförslag för fortsatt drift där LST bedömer att miljöåtgärderna har goda möjligheter att ej äventyra uppfyllande av MKN. I relation till 82 NAP-anläggningar, där VU har föreslagit fortsatt drift med miljöåtgärder, råder det inte full samsyn mellan VU och LST inför domstolsförhandlingar. Vid 50 anläggningar är bristen på samsyn stor eftersom LST anser att de föreslagna åtgärderna saknar möjlighet att ej äventyra uppfyllande av MKN.

Även om bristen på samsyn vad gäller åtgärdsförslag kan vara stor, är avsaknad av konkreta åtgärdsförslag vid 59 anläggningar en större utmaning. Utan åtgärdsförslag har aktörerna knappt ens börjat hantera den komplexitet och intressekonflikt som finns i relation till nödvändiga miljöåtgärder och det saknas tydliga ställningstaganden och argument från VU och LST till konkreta åtgärdsförslag. En sådan situation ökar risken för behov av kompletteringar under domstolsprocessen vilket minskar domstolsprocessens effektivitet.

Det finns en mängd möjliga skäl till att syftet med samverkan endast till viss del uppfylldes i de första samverkansomgångarna. I sin genomgång lyfter HaV flera sådana utmaningar (HaV 2023a). Skälen inbegriper att det är första gången samverkansprocesser genomförs, att det har funnits en stark tidspress på inblandade parter, att COVID pandemin inträffade under samverkansprocesserna och att översyn av nödvändigt underlagsmaterial (främst MKN och bevarandeplaner för Natura 2000-områden) till del genomfördes parallellt med samverkansprocesserna. Med mer erfarenhet från, och tid för, samverkan är det rimligt att räkna med att syftet med samverkan till en högre grad uppfylls i kommande samverkansprocesser. I sin sammanfattning av erfarenheter, från både LST och utvalda VU som deltagit i samverkansprocesser, lyfter HaV dock också att: "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." (HaV 2023b, 29). HaV:s genomgång tydliggör därmed att det finns mer grundläggande frågor som

påverkar möjligheterna att nå samsyn, som troligen inte kommer att lösas med endast mer tid för och erfarenhet av samverkansprocesser. Den följande sektionen utforskar hur behovet, och ifrågasättande, av avvägningar på avrinningsnivå och nationell nivå påverkar möjligheten till samsyn.

Avvägningar krävs för att sammanställa relevant underlag

För att sammanställa relevant kunskapsunderlag för beslutsfattande krävs det avvägningar, som kan ifrågasättas (Zhang, Kørnøv, and Christensen 2018; Gronow 2024; Mehdic, Gunton, and Rutherford 2020). För att besluta om vilket underlag som behövs inför domstolsprocessen, krävs det att avvägningar, mellan nyttan för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel, görs redan i samverkansstadiet. Vidare är det, till en inte obetydlig del, en avvägning som behöver göras redan i samverkansstadiet för att tillgodose att ansökan innehåller förslag på skyddsåtgärder, försiktighetsmått och övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB följs.

I vattenmyndigheternas arbete med att besluta om MKN för vattenförekomster påverkade av vattenkraft görs en avvägning mellan nyttan för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel (VM 2020; 2022). Avvägningen återspeglas i den beslutade MKN, som sätter kravnivån på vilken status vattenförekomster i anslutning till vattenkraftanläggningar ska uppnå, och vars uppfyllande vattenkraftsverksamheten inte ska äventyra. Vattenmyndigheternas beslutade MKN minskar därmed komplexiteten i samverkansprocessen eftersom de sätter ramen för samverkan och tydliggör vad de framtida behoven är, i form av kravnivån. Det är först i domstolsprocessen som det, i linje med 22 kap. 13 § MB, är tänkt att ändringar av MKN kan göras, om utredningar i målet ger anledning att anta att de är felsatta. En sådan ändring kan i linje med regeringens delegation endast beslutas av vattendelegationerna som utgångspunkt eller av regeringen i vissa särskilda situationer (4 kap. 14 § VFF och 14, 16 §§ förordningen om vattendelegationer). De analyserade samverkansprocesserna har därmed främst behövt hantera och göra avvägningar gällande vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att uppfyllandet av MKN inte äventyras.

Vattenmyndigheternas avvägningar för att sätta MKN har dock ifrågasatts på nationell nivå, parallellt med samverkansprocesserna. De nationella myndigheterna HaV, Svenska kraftnät och Statens energimyndighet

har ifrågasatt både tidpunkten för normsättning av MKN samt de avvägningar som besluten grundar sig på: "HaV [Svenska kraftnät och Statens energimyndighet] rekommenderar att vattenmyndigheterna **inte** [fetstil i originaldokument] beslutar de miljö kvalitetsnormer som är föremål för samrådet och avvaktar med vidare normsättning och revidering kopplat till vattenkraft och KMV till dess att en samordning kan ske med arbetet med den nationella planen...Myndigheten [HaV, Svenska kraftnät och Statens energimyndighet] har utifrån samrådsmaterialet [gällande kraftigt modifierade vatten på grund av vattenkraft] svårt att bedöma huruvida presenterade åtgärder, miljö kvalitetsnormer och produktionsförluster är rimliga och korrekt bedömda. Dessutom noteras att miljöanpassning enligt gällande förslag skulle innebära en betydande påverkan på vattenkraftens elproduktion och reglerförmåga ur ett nationellt perspektiv." (HaV 2018, 1-2).

Diskussionen handlar om de avvägningarna som Vattenmyndigheten gjort när de satt MKN. Specifikt om de utnyttjat alla möjligheter till undantag och lägre ställda krav som Ramvattendirektivet ger – ett krav som infördes i svensk lagstiftning när NAP sjösattes (CU 2018). Kravet är till hög grad tänkt att säkerställa att påverkan på elproduktion håller sig under det nationella riktmärket på en maximal produktionsförlust på 1.5 TWh genom att MKN sätts så att HARO-värdena kan upprätthållas i de olika avrinningsområdena. I sin redovisning av uppföljningen av NAP drar HaV slutsatsen: "Redovisningen från vattenmyndigheterna visar att HARO-värdena, för de prövningsgrupper som ska lämna in sina ansökningar 2022-2024, inte följts av vattenmyndigheterna vid förklarande av KMV respektive normsättning." (HaV 2023a, 8).

I resultatsektion d, framgår intressekonflikten i avvägningen mellan satta MKN och HARO-värdena tydligt i ett antal samverkansprocesser, inkluderat Rickleån, Gullspång nedre, Ljungan och Örekilsälven. I Ljungan, med ett stort antal klass-1 anläggningar och höga miljö värden, framgår det tydligast hur skilda meningar gällande det övergripande ramverket försvårar möjligheterna till samarbete och kraftigt begränsar möjligheten till samsyn. I Ljungan så anser storskaliga VU att HARO-värdet måste respekteras i utformningen av miljöåtgärder och lämnar därmed mycket begränsade åtgärdsförslag som tillsammans inte överskrider Ljungans HARO-värdet på 0,5 % produktionsförlust. LST, å sin sida, för fram argumentet att HARO-värdena ingår i en bredare bedömning av rimliga åtgärder. Den bredare bedömningen utgår även ifrån krav från miljöbalken och Natura 2000, som återspeglas i de satta MKN, samt möjligheter till effektivisering och förändrade flödesförutsättningar från klimatförändringar. Eftersom Ljungan var den första av de stora vattenkraftsälvarna med en samverkansprocess kan de avvägningar som görs där komma att bli styrande för kommande samverkansprocesser med storskalig vattenkraft. Givet kontexten och de kraftigt skilda meningarna

om den övergripande ramen för samverkan slutade samverkansprocessen i totalt brist på samsyn. Vid samverkansprocessens slut kommunicerade de storskaliga VU att de inte står bakom underlaget som LST tagit fram.

Skilda åsikter om utredningsbördan

Utredningsbördan kan vara betydande för att ta fram underlag som möjliggör avvägningar mellan olika allmänna nyttor, såsom miljönytta och elproduktion. Även om det är VU:s ansvar att inkomma med en komplett ansökan med allt nödvändigt underlag till domstol (22 kap. 1–2 §§ MB) så lägger förordningen om vattenverksamhet ansvaret på LST att leda samverkan för att sammanställa nödvändigt underlag inför domstolsprövningen (42 b § FVV). HaV:s genomgång av samverkansprocesserna inkluderar enkätsvar från både LST, och ett urval av VU, där svaren reflekterar hur den upplevda oklara utredningsbördan påverkar samverkansprocessen. Tillfrågade VU anser i vissa fall att de får genomföra utredningar som man anser borde vila på LST att genomföra, samt att LST ställer krav på utredningar som inte är relevanta för deras anläggning. LST upplever i flera fall att det varit svårt att få in uppgifter från VU, att underlaget som VU gett in återkommande bedömts som bristfälligt samt att VU borde ta ett större ansvar i att tillföra viktig information, exempelvis de förmågor till elsystemet som den enskilda verksamheten bidrar med (HaV 2023b).

I de analyserade samverkansprocesserna syns den upplevda oklarheten i exempelvis Rönne å där vissa VU argumenterade att det är LST som har bevisbördan att visa på vilka åtgärder som inte äventyrar uppfyllandet av MKN. VU i Hamrångeån framför åsikten att samverkan borde kommit längre och resulterat i konkret underlag, och påpekar att det är LST:s ansvar att driva samverkansprocessen. Det finns också flera analyserade samverkansprocesser där LST lyfter att nödvändiga utredningar saknas även efter samverkansprocessen genomförts, exempelvis Suseån, Rolfsån och Örekilsälven.

De analyserade samverkansprocesserna pekar därmed på hur upplevda oklarheter i fördelningen av utredningsbördan påverkar samarbetet negativt. Rent juridiskt är frågan om utredningsbördan tydlig eftersom det är VU som har ansvar att tillgodose att underlaget är tillräckligt för domstolsprövning, annars måste VU komplettera ansökan (2 kap. 1–2 §§ och 22 kap. 2 § MB). Tydligare klagörande om detta från regering och nationella myndigheter kan förhoppningsvis minska de skilda åsikterna om utredningsbördan, även om avvägningarna gällande omfattningen av nödvändiga utredningar fortfarande kan komma att ifrågasättas.

Urminnes hävd, en stötesten som börjar få klarare konturer

I ett antal av de analyserade samverkansprocesserna råder det ej samsyn mellan VU och LST om existerande verksamhet bedrivs enligt äldre särskild rättighet eller ej. I sin uppföljning noterar HaV att VU vid flera tillfällen behövt komplettera sin ansökan efter att den lämnats in till domstol (HaV 2023b). Det berör bland annat bevisning för med vilka rättigheter en verksamhet bedrivs och vad som således ligger till grund för att omprövning är tillämpligt. Flertalet VU har vid en osäker tillståndssituation vidare valt att endast ansöka om omprövning och har således inte genomfört något samråd för eventuell tillståndsprövning för en del av sin verksamhet (HaV 2023b). Finner domstolen att delar eller hela verksamheten inte besitter äldre särskilda rättigheter vid en omprövning behöver därmed VU genomföra en specifik miljöbedömningsprocess och upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. De specifika stegen behövs för att antingen komplettera ansökan eller skicka in en tillståndsansökan för nyprövning till domstol. En sådan situation kan leda till stora förseningar i domstolsprocessen för att förse anläggningarna med moderna miljövillkor.

I domslut från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) börjar det klargöras vad som krävs för att en verksamhet ska omfattas av den äldre särskilda rättigheten urminnes hävd. ”I enlighet med praxis och förarbeten ska en verksamhet, för att omfattas av urminnes hävd, ha funnits sedan 1882 och ha varit väsentligen oförändrad sedan dess...anläggningens funktion samt dess inverkan på vattenförhållandena [ska inte] ha ändrats i något betydande avseende.” (M 1328-19 samt M 637-23 MÖD). Samtidigt visar domslut från MÖD att omprövningsansökningar endast ska avvisas om det är uppenbart att VU inte besitter särskilda äldre rättigheter och att frågan, vid oklarheter, bör vara en del av prövningen (M 13530-22, M 637-23 samt M 13531-22 MÖD). I två av fallen argumenterade LST att en omprövningsansökan enligt NAP som avvisas, behöver hanteras inom ramen för ordinarie miljöbalkstillsyn. Vidare pekade LST på att en nyprövning av verksamheten sannolikt försvårar möjligheterna att uppnå MKN i uppsatt tid och att det är väsentligt mer kostsam och tidskrävande än en omprövning.

Även i relation till möjligheten att ta del av ersättning från Vattenkraftens miljöfond (fonden) är skillnaden stor mellan en avvisning av hela ansökan och konstaterande, i domstolsprocessen, att endast delar av verksamheten besitter äldre särskild rättighet. Vid en fullständig nyprövning av verksamheten, utanför den nationella planen för moderna miljövillkor, kan en VU ej ansöka om ersättning från fonden. Om det däremot, vid en omprövning, visar sig att "den prövade verksamheten till någon del bedrivs med en anläggning som det är oklart huruvida den har tillstånd eller är laglig, kommer det att vara möjligt att i samband med omprövningen också ansöka om det tillstånd som behövs för den verksamhet som bedrivs med anläggningen." (Proposition 2018, 166).

Om det vid en omprövning enligt den nationella planen, framkommer att delar av verksamheten ej besitter särskild äldre rättighet och behöver nyprövas, ersätter fonden, enligt de regler som gällde under de analyserade samverkansprocesserna, kostnaderna på samma villkor som för en omprövning med endast några få skillnader. Vid en ansökan för fortsatt drift var det endast processkostnader som direkt relaterar till nyprövningen, exempelvis samrådsmöten och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning, som inte ersätts av fonden (Fonden 2024e). Vid en omprövning för avveckling av verksamheten, var skillnaderna ännu mindre eftersom det endast var eventuella kostnader för utredningar om rådighet och äldre rättigheter som ej ersattes av fonden (Fonden 2024f).

LST Västra Götaland lyfter i sammanhanget Kärramölla i Stensån (M 332-22 MMD Vänersborg) som ett relevant exempel på hur urminnes hävd kan hanteras (LST 2024). I det fallet gick VU in med en förstahandsansökan om omprövning där man åberopar urminnes hävd och ett andrahandsyrkande där man ansöker om nyprövning av vissa delar av verksamheten och där man genomfört samråd och upprättat miljökonsekvensbeskrivning för nyprövningen. Domstolen fann att dämningen har urminnes hävd men att vattenavledningen för elproduktion ej har det och beslutade om moderna miljövillkor enligt andrahandsyrkandet, ett beslut som vunnit laga kraft.

6. Reflektion om pauser och fortsatt forskning

Paus och förslag på nytt syfte med samverkan

Den 30 januari 2023 pausade regeringen tidsschemat för inlämning av NAP-ansökningar till domstol med ett år. Pausen beslutades dagarna före VU för Ljunga, Gullspång nedre, och övriga avrinningsområden i den tredje vändan av samverkansprocesser, skulle inkomma med ansökningar till domstol. I skrivande stund har pausen förlängts återkommande och det senaste beslutade datumet då inlämning av NAP-ansökningar till domstol är tänkta att återupptas är den 1 juli 2025 (Bilaga FVV).

En motivering för pausen var att medge tid för att kartlägga effekterna på elsystemet av dittills genomförda omprövningar och att se över och genomföra eventuella ändringar av NAP-systemet. Under pausen gav regeringen HaV i uppdrag att se över vattenmyndigheternas normsättning av ytvatten samt följa upp och analysera arbetet med NAP. HaV kom, i sin uppföljning av NAP, fram till att det ännu inte går att dra några säkra slutsatser om påverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel (HaV 2023a, 5). Svenska kraftnät fick uppdraget att utreda vilka konsekvenser NAP kan få för elsystemet. I sin utredning kom Svenska kraftnät fram till att: "Utifrån befintligt underlag går det inte med säkerhet att klarlägga konsekvenserna på elsystemet eller magnituden av dessa till följd av kommande omprövningar av vattenkraften." (SvK 2023, 71). Svenska kraftnäts modellering indikerade dock en risk för att troliga miljöåtgärder kunde leda till en produktionsförlust som hamnade över det nationella riktvärdet på 1,5 TWh. Regeringen drog slutsatsen från Svenska kraftnäts rapport att "deras analyser visar på att omprövningen som den är utformad idag får en oacceptabel påverkan på elsystemet." (RK 2024b). Svenska kraftnäts modellering led dock av modelltekniska fel och den korrigerade modelleringen visar, med reservation för möjliga åtgärdskrav från Natura 2000-områden, på en acceptabel påverkan på elproduktion från tilltänkta miljöåtgärder vid vattenkraftverk (SvK 2024).

Till hög grad baserat på redovisningarna av regeringsuppdragen (RK 2024a, 21), utarbetade regeringen en remissutgåva av promemorian

”Bättre förutsättningar för vattenkraftens omprövning” som utgavs i Augusti 2024 (RK 2024a). Tanken är att lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2025. Promemorian inbegriper ett förslag på tillägg till syftet med samverkan: att vattenmyndigheterna ska kunna bedöma om det finns förutsättningar för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad och besluta om mindre stränga kvalitetskrav. Förslaget är att vattenmyndigheterna, parallellt med samverkansprocessen, ska se över klassificeringen av, och miljökvalitetsnormerna för, de ytvattenförekomster som påverkas av vattenkraft. Promemorian är tydlig med målsättningen med översynen är att maximera möjligheterna att sänka kravnivån: ”Ju bättre underlag som tas fram i samverkan, desto större förutsättningar har vattenmyndigheten att bedöma om förutsättningarna för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller besluta om mindre stränga krav är uppfyllda.” (RK 2024a, 37).

Promemorians förslag kan, om de genomförs, tolkas som ett förtydligande i intressekonflikten mellan åtgärder som ger nytta för vattenmiljön och de som ger en effektiv tillgång till vattenkraftsel. Genom att uttryckligen lyfta behovet av underlag för att sänka kravnivån, föreslår regeringen lagändringar som främjar en effektiv tillgång till vattenkraftsel på bekostnad av åtgärder som ger nytta för vattenmiljön. Samtidigt ökar lagförslaget komplexiteten i samverkansprocesserna eftersom processerna, från att endast fokuserat på vilka åtgärder som krävs för att ej äventyra satta MKN, föreslås bli ett forum där möjligheterna att sänka kravnivån genom att ändra MKN också ska undersökas.

I relation till utredningsbördan under samverkansprocessen lyfter promemorian att myndigheterna kan behöva underlag från VU för att genomföra sitt uppdrag, exempelvis hur potentiella miljöåtgärder kan förändra driftmönster, men förtydligar att ”Förslaget innebär dock inte att berörda myndigheter ges möjlighet att ställa fler krav på verksamhetsutövaren att ta fram underlag än vad som gäller i dag.” (RK 2024a, 37). Promemorian följer därmed inte HaV:s rekommendation om att skapa ett generellt krav på VU att rapportera viss flödes- och vattenståndsdatabas vilket är något de ser att Vattenmyndigheterna behöver för att korrekt kunna statusklassificera vattenförekomster och besluta om normer (HaV 2023b). Om lagförslaget går igenom oförändrat, kommer det därmed fortfarande vara frivilligt för VU att genomföra utredningar och inkomma med relevant underlag i samverkansprocessen, även om kravet på fullgott underlag vid domstolsprövning ligger hos VU (2 kap. 1–2 §§ och 22 kap. 2 § MB).

Pausade ersättningsutbetalningar

Fonden är ett privat aktiebolag som formellt endast bistår VU och ersätter del av kostnaderna som orsakas av miljöåtgärder som krävs för att förena produktion med moderna miljövillkor (Fonden 2024a). Fonden, med de villkor som gällde under de analyserade samverkansprocesserna, ersatte 85 % av processkostnaderna och upp till 95 % av produktionsförlusterna vid miljöåtgärder. Den kan därmed antas spela en avgörande roll i graden av samsyn som kan uppnås mellan de ansvariga aktörerna inom samverkansprocessen och domstolsprocessen. Exempelvis är ett av kraven för att erhålla ersättning från fonden att VU bidrar med information om sin anläggning i samverkansprocessen (Fonden 2024a, 2.2.3). I princip alla VU, i de genomgångna samverkansprocesserna, har bidragit med grundläggande information om sin verksamhet, trots att det inte finns något lagkrav på att bidra. De samverkansprocesser som visar på högst samarbete och samsyn – Enningsdalsälven och Kågeälven – är vidare processer där VU frivilligt beslutat om avveckling av verksamheten. Beslut om avveckling är fördelaktigt att ta givet att 95 % av produktionsförlusten ersätts och processkostnaderna, som ersätts till 85 %, generellt sätt är mindre än vid fortsatt drift med miljöåtgärder.

Den 1 maj 2024 pausade fonden nya anmälningar och den 1 november 2024 pausade fonden handläggning av utbetalningar till befintliga projekt (Fonden 2024d). Pausen är tänkt att pågå till den 1 juli 2025 och endast anläggningar, som senast den 31 oktober 2024, erhållit dom med moderna miljövillkor berörs inte. Under pausen genomförs en större översyn av de allmänna villkoren för att ”värna fondens förutsättningar att finansiera miljöåtgärder” eftersom det i fondägarnas mening ”Idag saknas förutsättningar att genomföra miljöprovningar enligt den ram som förelåg när fonden bildades; effektiva provningar, max 1,5 TWh produktionsbegränsning samt en total kostnad för Fonden på 10 miljarder SEK (2018 års värde)” (Fonden 2024c).

Fondens påstående att den totala ramen för ersättning för miljöåtgärder begränsats till 10 miljarder SEK, enligt 2018 års värde har inte stöd i förarbetet till lagstiftningen som sjösatte NAP-processen. Där står det uttryckligen: ”Om det uppstår brist på medel i fonden förutsätts att finansierarna kommer att tillskjuta ytterligare medel” (Proposition 2018, 131). Relevant i sammanhanget är också att energiöverenskommelsen, som politiskt sjösatte NAP-processen, innehöll en skattesänkning av vattenkraftsfastigheter, som vid tiden för överenskommelsen, värderades till 1,92 miljarder SEK/år (Finansdepartementet 2017). Det totala värdet av skattesänkningen är kopplat till elpriset, som varierar, men uppskattat på den initiala värderingen så handlar det om knappt 40 miljarder SEK över 20 år. Inräknat NAP-pauserna, samt åren som krävs för att få domslut för moderna miljövillkor och genomföra åtgärderna, ökar värdet av skattesänkningen ytterligare.

Den 3 september 2024 var det 25 av totalt 123 ansökningar, främst från de två första samverkansprocesserna som analyseras i rapporten, som vunnit laga kraft (Fonden 2024b). Även om ytterligare en handfull anläggningar fått domar till den 1 november, betyder det att den absoluta majoriteten av VU från de två första samverkansprocesserna påverkas av pausen. Givet att översynen avser att ”värna fondens förutsättningar att finansiera miljöåtgärder” så är det rimligt att anta att förändringarna riskerar att leda till att VU får mindre ersättning än den som gällde under samverkansprocessen och vid tidpunkten när omprövningsansökningarna ingavs till domstolen. Ytterligare konsekvens av fondens paus är att VU måste ligga ute med löpande processkostnader – exempelvis utrednings- och advokatkostnader – så länge pausen fortgår. Pausen signalerar vidare att de allmänna villkoren för ersättning potentiellt kan försämrats, nu och i framtiden, med mycket kort varsel. Den finansiella osäkerheten ökar därmed för VU eftersom hen inte, med säkerhet, kan räkna med löpande ersättning från fonden enligt initial tidsplan och inte heller den slutgiltiga ersättningsnivån från fonden.

Möjliga spår för fortsatt forskning

I vägledningen om syftet med samverkan, framhåller HaV att samverkan bör kunna bidra till en ökad samsyn mellan de inblandade aktörerna (HaV 2024). Genom att dela upp analysen av samverkan i beståndsdelarna samarbete och samsyn är det möjligt att empiriskt börja söka belägg för när, och under vilka förutsättningar, aktörers samarbete påverkar graden av samsyn inom samverkan.

I rapporten är det två av de analyserade samverkansprocesserna som sticker ut – Stensån och Mieån – eftersom de präglades av högt samarbete men endast viss eller viss begränsad samsyn. Aktörerna samarbetade till en hög grad utan att särskild hög samsyn utvecklades, vilket är intressant eftersom det ifrågasätter antagandet att samsyn utvecklas om aktörerna får tillfälle att samarbeta.

Genomgången av samverkansdokumentationen indikerar att endast viss samsyn utvecklades i Stensån på grund av frågan om urminnes hävd, där VU ansåg sig besitta urminnes hävd för sin verksamhet, något LST ifrågasatte. Analysen av domslut från MÖD, i föregående sektion, visar att klargöranden och praxis till del saknades när samverkansprocesserna genomfördes och att praxis är under utveckling. Genomgången indikerar därmed att ett spår som det är motiverat att utforska vidare är hur en utvecklad domstolspraxis, gällande äldre särskilda rättigheter, påverkar möjligheterna till att samsyn utvecklas i samverkansprocesserna.

I Mieån har åtgärdsförslag diskuterats, utredningar genomförts och presenterats av VU, och LST bedömer att begränsat med väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning. Trots det höga samarbetet delar parterna endast viss begränsad samsyn. VU och LST är inte överens om referensförhållanden, påverkan på Natura 2000-område, nödvändiga åtgärder för att inte äventyra MKN samt även tillståndssituationen vid ett par anläggningar. Samverkansprocessen behandlade sex NAP-anläggningar vilket gör den förhållandevis komplex och inbjuder till en mer djuplodad fallstudieanalys av fallet för att urskilja skälen till den begränsade samsynen, trots att kunskapsunderlaget var utvecklat och gemensamt.

Att NAP-processen, under de senaste fem åren sjösatts, pausats upprepade gånger och nu senast varit föremål för förslag på författningsändringar, skapar stora osäkerheter i det övergripande ramverket för NAP-processen. Fondens paus av handläggning av utbetalning till befintliga projekt skapar ytterligare osäkerhet för VU gällande vilken ersättning de kommer få och när. En hypotes som skulle kunna utforskas är hur graden av klargöranden och avvägningar – eller brist på klargöranden och ifrågasättande av avvägningar – från politiskt håll, nationella myndigheter och domstolar påverkar graden och möjligheterna till samsyn i samverkansprocesserna.

Rättsvetenskapligt lämpar sig den nyinstallerade samverkansprocessen för ytterligare undersökningar, bland annat gällande utredningsbördan för beslutsunderlag till domstol. I en specifik miljöbedömningsprocess är det VU som ensamt ansvarar för att driva processen och utarbeta nödvändigt underlag för samråden och domstolsförhandlingarna. I en samverkansprocess har LST ansvar för att driva processen och ska samverka för att sammanställa underlag, men det är frivilligt för VU att delta och lämna information. I en miljöbedömningsprocess ges exempelvis enskilda som är särskilt berörda möjlighet att delta både i undersökningssom avgränsningssamrådet, och allmänheten i det senare, före domstolsprövningen medan de inte inkluderas i en samverkansprocess. Det är en öppen fråga till vilken grad och på vilket sätt samverkansprocessens skillnader förbättrar effektiviteten och genomförandet av omprövningar jämfört med det etablerade miljöbedömningsförfarandet.

7. Slutsatser

I NAP-sammanhang används samverkan i situationer med stora intressekonflikter och där kravnivån kontinuerligt ifrågasatts av nationella myndigheter. I en sådan situation är det inte förvånande att de analyserade samverkansprocesserna endast till del visat sig uppfylla det uttalade syftet med samverkan. LST har sammanställt nulägesbeskrivningar för avrinningsområden med grundläggande information om existerande NAP-anläggningar. Vid två tredjedelar av NAP-anläggningarna har specifika åtgärdsförslag presenterats och diskuterats. Åtgärdsförslag saknades dock vid en tredjedel av anläggningarna och det är endast i strax över en femtedel av de berörda NAP-anläggningarna som huvudaktörerna visat på hög samsyn.

De samverkansprocesser som visat på högst samarbete och samsyn är samverkansprocesser som berör en NAP-anläggning där VU avser avveckla verksamheten. Processerna med högst betyg för samarbete berör mellan en och sex anläggningar som, i princip alla fall, avser fortsatt drift med miljöåtgärder. I samverkansprocessen med minst samarbete och samsyn fokuserade VU på att argumentera för att sätta MKN är felaktiga och kom inte med några åtgärdsförslag för anläggningarna.

De analyserade samverkansprocesserna visar att begränsat med utredningar har genomförts på initiativ av VU för att hantera komplexitet. Intressekonflikter hanteras till stor del genom att aktörerna förtydligt sina ställningstaganden, argument och åtgärdsförslag inför domstolsprocessen. Vid en tredjedel av anläggningarna har åtgärdsförslag inte presenterats under samverkansprocessen vilket speglar en begränsad hantering av både komplexitet och intressekonflikter för dessa anläggningar.

Analysen pekar på att vissa frågor där samsyn inte nås, exempelvis vad som krävs för att en verksamhet ska anses bedrivas enligt urminnes hävd, börjar klargöras i domstol. Med tydligare kriterier och klargörande från domstol är det troligt att möjligheterna för samarbete och samsyn ökar i samverkansprocessen – en fråga som med behållning kan utforskas vidare.

I de analyserade samverkansprocesserna, i linje med samverkansprocessens avgränsning, är det främst åtgärderna som krävs för att ej äventyra uppfyllandet av MKN som varit föremål för diskussion och brist på samsyn. Beslutade MKN har dock ifrågasatts av VU i ett antal samverkans-

processer, trots att detta formellt inte är del av de frågor som ska hanteras. Invändningarna mot de satta MKN i samverkansprocesserna återspeglar ett ifrågasättande, på nationell nivå, av de avvägningar som vattenmyndigheterna gjort när de beslutat om MKN.

Om regeringens förslag till lagändringar genomförs, blir omvärdering av de satta MKN, för att maximera möjligheterna att sänka kravnivån, formellt en del av samverkansprocessens syfte. Genom att uttryckligen lyfta behovet av underlag för att sänka kravnivån är lagförslaget ett förtydligande i intressekonflikten mellan effektiv tillgång till vattenkraftsel och åtgärder som ger nytta för vattenmiljön, där vattenkraftsel främjas på bekostnad av vattenmiljön.

Lagförslaget ökar dock komplexiteten i samverkansprocesserna eftersom processerna, från att endast fokuserat på vilka åtgärder som krävs för att ej äventyra MKN, föreslås bli ett forum där möjligheterna att sänka kravnivån också ska utforskas. På grund av den ökade komplexiteten med en sådan eventuell förändring är det osäkert om det skulle leda till att övriga syften med samverkan – sammanställa nödvändigt underlag inför domstolsprövningen och säkerställa en effektiv prövning – främjas.

Efterord

Stort tack till alla deltagare i referensgruppen som bidragit med mycket värdefulla insikter till, och validering av, rapportarbetet. Tina Buckland från Länsstyrelsen Västerbotten, Nils Hedberg från Länsstyrelsen i Kalmar län, Matilda Pahtajärvi från Länsstyrelsen Gävleborg och alla andra NAP-samordnare i referensgruppen har givit en oersättlig hjälp i arbetet.

Tack till Annika Nilsson, Henrik Josefsson, Martha Middlemiss Lé Mon och Jan Darpö som granskat rapporten. Annika och Henrik bidrog vidare med förslag på språkliga och juridiska justeringar. Sven Rudberg har bidragit med förslag på språkliga justeringar.

Alla misstag är författarens egna.

8. Referenser

- Armitage, Derek R., Ryan Plummer, Fikret Berkes, Robert I. Arthur, Anthony T. Charles, Iain J. Davidson-Hunt, Alan P. Diduck, et al. 2009. "Adaptive Co-Management for Social-Ecological Complexity." *Frontiers in Ecology and the Environment* 7 (2): 95–102. <https://doi.org/10.1890/070089>.
- Baird, Julia, Lisen Schultz, Ryan Plummer, Derek Armitage, and Örjan Bodin. 2019. "Emergence of Collaborative Environmental Governance: What Are the Causal Mechanisms?" *Environmental Management* 63:16–31.
- Baratta, Roberto. 2014. "Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process." *Theory and Practice of Legislation (Oxford, England)* 2 (3): 293–308. <https://doi.org/10.5235/12050-8840.2.3.293>.
- Barki, Henri, and Jon Hartwick. 2004. "Conceptualizing the Construct of Interpersonal Conflict." *International Journal of Conflict Management* 15 (3): 216–44. <https://doi.org/10.1108/eb022913>.
- Byrne, D. S. (David S.), and Gill Callaghan. 2023. *Complexity Theory and the Social Sciences : The State of the Art*. Second edition. Abingdon, Oxon, England ; Routledge.
- Cairney, Paul. 2012. "Complexity Theory in Political Science and Public Policy." *Political Studies Review* 10 (3): 346–58. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>.
- Carpenter, Stephen R. 2003. *Regime Shifts in Lake Ecosystems : Pattern and Variation*. Excellence in Ecology, 15. Oldendorf/Luhe: International Ecology Institute.
- CU. 2018. "Civilutskottets Betänkande 2017/18:CU31 Vattenmiljö Och Vattenkraft m.m." Civilutskottet Sveriges Riksdag.
- Douglas, Scott, Chris Ansell, Charles F Parker, Eva Sørensen, Paul "T Hart, and Jacob Torfing. 2020. "Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank." *Policy and Society* 39 (4): 495–509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>.
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.

- Erdi, Peter. 2008. *Complexity Explained*. 1st ed. 2008. Springer Complexity. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
<https://doi.org/10.1007/978-3-540-35778-0>.
- Ficklin, Darren L., Sarah E. Null, John T. Abatzoglou, Kimberly A. Novick, and Daniel T. Myers. 2022. "Hydrological Intensification Will Increase the Complexity of Water Resource Management." *Earth's Future* 10 (3): e2021EF002487.
<https://doi.org/10.1029/2021EF002487>.
- Finansdepartementet. 2017. "Lagrådsremiss, Skatteförslag Med Anledning Av Energiöverenskommelsen." Finansdepartementet. Fonden. 2024a. "ALLMÄNNA VILLKOR För Finansiering via Vattenkraftens Miljöfond Sverige AB Reviderade 2024-03-27." Vattenkraftens miljöfond.
- . 2024b. "Erfarenheter Kring Omprövningar Och Vad Händer Framåt." Presented at the Miljöforskning för hållbar vattenkraft, Linköping, September 3.
- . 2024c. "Frågor Och Svar Om Fondens Paus." October 22, 2024. <https://vattenkraftensmiljofond.se/fragor-och-svar-om-fondens-paus/>.
- . 2024d. "Vattenkraftens Miljöfond Pausar Handläggning Av Utbetalningar till Projekt." October 30, 2024. <https://vattenkraftensmiljofond.se/aktuellt/vattenkraftens-miljofond-pausar-handlaggning-av-utbetalningar-till-projekt/>.
- . 2024e. "Vid Tillståndsprövning För Fortsatt Drift När Befintligt Tillstånd Saknas." October 11, 2024. <https://vattenkraftensmiljofond.se/sa-funkar-det/finansiering-och-utbetalning/ersattningssgilla-kostnader/godkanda-kostnader-processplan/vid-tillstandsprovning-for-fortsatt-drift-nar-befintligt-tillstand-saknas/>.
- . 2024f. "Vid Tillståndsprövning För Utrivning När Befintligt Tillstånd Saknas." October 16, 2024. <https://vattenkraftensmiljofond.se/sa-funkar-det/finansiering-och-utbetalning/ersattningssgilla-kostnader/godkanda-kostnader-processplan/vid-tillstandsprovning-for-utrivning-nar-befintligt-tillstand-saknas/>.
- Gash, Alison. 2022. "Collaborative Governance." In *Handbook on Theories of Governance*, edited by Christopher Ansell and Jacob Torfing. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gronow, Claire. 2024. "The Role of Alternatives Analysis in Proponent Decision-Making about Hydropower." *Environmental Impact Assessment Review* 105 (March):107451.
<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2024.107451>.

- HaV. 2018. "Yttrande Över Vattenmyndigheternas Samråd 2018 Gällande Kraftigt Modifierade Vatten På Grund Av Vattenkraft. Dnr 1794-2018." Havs- och Vattenmyndigheten.
- . 2023a. "Delredovisning. Uppdrag Om Att Följa Upp Och Analysera Arbetet Med Att Förse Vattenkraften Med Moderna Miljövillkor." Havs- och Vattenmyndigheten.
- . 2023b. "Slutredovisning. Uppdrag Om Att Följa Upp Och Analysera Arbetet Med Att Förse Vattenkraften Med Moderna Miljövillkor." Havs- och Vattenmyndigheten.
- . 2024. "Vägledning Om Samverkan Inför Prövning Enligt Nationella Planen." June 10, 2024. <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/vagledning-om-samverkan-infor-provning-enligt-nationella-planen.html>.
- LST. 2024. "Nationell Plan För Moderna Miljövillkor För Vattenkraftverk Länsstyrelsen Västra Götaland." October 16, 2024. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/miljo-och-vatten/atgarder-och-verksamheter-i-vatten/dammar-och-vattenkraftverk/nationell-plan-for-moderna-miljovillkor-for-vattenkraftverk.html>.
- M. Rosas-Casals. 2010. "Power Grids as Complex Networks: Topology and Fragility." In *2010 Complexity in Engineering*, 21–26. <https://doi.org/10.1109/COMPENG.2010.23>.
- MD. 2020. "Regeringsbeslut Nationell Plan För Moderna Miljövillkor M2019/01769/Nm m.Fl." Miljödepartementet Sveriges Regering.
- Mehdic, Anur, Thomas Gunton, and Murray Rutherford. 2020. "Assessing the Role of Subjective Judgment and Science in Environmental Impact Assessment: Implications and Options for Reform." *Journal of Environmental Planning and Management* 63 (10): 1771–90. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1688650>.
- NV. 2006. "Samverkan Om Vattenförvaltning - Information, Kommunikation Och Samråd Handbok För Tillämpningen Av 2 Kap. 4 §, Förordning (2004:660) Om Förvaltning Av Kvaliteten På Vattenmiljön." Stockholm: Naturvårdsverket, numera HaV.
- Proposition. 2018. *Regeringens Proposition 2017/18:243 Vattenmiljö Och Vattenkraft*.
- KK. 2024a. "Promemoria Klimat- Och Näringslivsdepartementet Bättre Förutsättningar För Vattenkraftens Omprövning KN2024/01642 Augusti 2024." Klimat- och näringslivsdepartementet.

- . 2024b. "Regeringen Förlänger Pausen Av Vattenkraftens Omprövning till 1 Juli 2025." <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/regeringen-forlanger-pausen-av-vattenkraftens-omprovning-till-1-juli-2025/>.
- Rudberg, Peter M., and Timos Karpouzoglou. 2022. "Using Adaptive Capacity to Shift Absorptive Capacity: A Framework of Water Reallocation in Highly Modified Rivers." *Water* 14 (2): 193.
- Scharpf, Fritz W. 2018. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Routledge.
- Schumm, Stanley A. 2005. *River Variability and Complexity*. New York: Cambridge University Press.
- SvK. 2023. "Att Kartlägga de Konsekvenser För Elsystemet Som Omprövning Av Vattenkraften Medför m.m SvK 2023/610." Svenska Kraftnät.
- . 2024. "PM: Uppdateringar Och Rättelser Avseende Återrappor- tering Av Regeringsuppdrag Att Kartlägga de Konsekvenser För Elsystemet Som Omprövning Av Vattenkraft Medför m.m. SvK 2023/610." Svenska Kraftnät.
- VM. 2020. "Vattenmyndigheternas Riktlinjer För Vattenkraft Åtgärder Och Undantag." Vattenmyndigheterna.
- . 2022. "Kompletterande Riktlinjer För Miljö kvalitetsnormer Och Undantag 2021-2027." Vattenmyndigheterna.
- . 2024. "Vattenorganisationernas Roll." November 5, 2024. <https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/vattenforvaltning-i-sverige/vattenorganisationernas-roll.html>.
- Vörösmarty, C. J., P. B. McIntyre, M. O. Gessner, D. Dudgeon, A. Prusevich, P. Green, S. Glidden, et al. 2010. "Global Threats to Human Water Security and River Biodiversity." *Nature* 467 (7315): 555–61. <https://doi.org/10.1038/nature09440>.
- Zhang, Jie, Lone Kørnøv, and Per Christensen. 2018. "The Discretionary Power of the Environmental Assessment Practitioner." *Environmental Impact Assessment Review* 72 (September):25–32. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.04.008>.

9. Bilaga 1: Bedömningsgrund samarbete och samsyn

Varje studerad samverkansprocess inkluderats med information om den identifieringskod som den tilldelats inom NAP, namn på avrinningsområdet, den länsstyrelse som ansvarar för samverkansprocessen samt den miljödomstol med ansvar för handläggning och beslut om moderna miljövillkor. För varje samverkansprocess ges sedan grundläggande information om antalet NAP-anläggningar och deras energiklass samt information om minst en NAP-anläggning i avrinningsområdet bedöms påverka Natura 2000-område, nationellt värdefullt vatten, naturreservat eller inneha högt kulturhistoriskt värde. Informationen presenteras på följande sätt:

XX_X avrinningsområde, Länsstyrelse, Miljödomstol

Antal NAP-anläggningar:

Energiklass NAP-anläggningar:

Minst en NAP anläggning i avrinningsområdet bedöms påverka: Natura 2000-område (ja/nej), Nationellt värdefullt vatten (ja/nej), Naturreservat (ja/nej)

Minst en NAP anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde (ja/nej)

Varje samverkansprocess ges sedan ett numerärt och kort skrivet omdöme gällande graden av samarbete och samsyn i samverkansprocessen. Det numerära omdömet sträcker sig from 5 (högt) till 1 (begränsat) och är relativt, baserat på de analyserade samverkansprocesserna i sin helhet. Ett numerärt omdöme på 5 betyder därför att samverkansprocessen visar på ett högt samarbete eller hög samsyn i jämförelse med övriga samverkansprocesser som ingår i analysen. Ett numerärt omdöme på 1 betyder att samverkansprocessen visar på ett begränsat samarbete eller

begränsad samsyn i jämförelse med övriga samverkansprocesser som ingår i analysen. Det skrivna omdömet ger sedan kortfattat information om skälen till det givna numerära omdömet.

Nedan beskrivna indikatorer på samarbete och samsyn har genomgående använts i analysen av samverkansprocesserna för att ta fram ett numerärt och skriftligt omdöme av graden av samarbete och samsyn i samverkansprocesserna.

Indikatorer på samarbete (skala 5-1):

5 - Högt samarbete

I princip alla verksamhetsutövare (VU) har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av länsstyrelsen (LST).

VU genomför utredningar och presenterar relevant underlag som ligger till grund för avvägningar i åtgärdsförslagen.

LST sammanställer nödvändigt befintligt underlag* inom sitt ansvarsområde som presenteras i tid för VU att ta till sig och reagera på dess innehåll.

Främst VU, men även övriga intressenter (ÖI), bidrar i hög grad till arbetet och inkommer med ny och relevant information om avrinningsområdet i fråga som LST i hög grad tar till sig och använder för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag.

Begränsat med väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning, eller har identifierats och det finns klara indikationer på att i princip alla VU avser åtgärda bristen på underlag före domstolsprövning.

4 - Visst högt samarbete

Majoriteten av VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST.

VU genomför utredningar men delar inte med sig av underlag som ligger till grund för avvägningar i åtgärdsförslagen.

LST sammanställer nödvändigt befintligt underlag* inom sitt ansvarsområde som presenteras i tid för VU att ta till sig och reagera på dess innehåll.

Främst VU, men även ÖI, bidrar till arbetet och inkommer med ny och relevant information om avrinningsområdet i fråga som LST i viss grad tar till sig och använder för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag.

Begränsat med väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning, eller har identifierats och det finns indikationer på att majoriteten av VU avser åtgärda bristen på underlag före domstolsprövning.

3 - Visst samarbete

Övergripande åtgärdsförslag har diskuterats mellan LST och majoriteten av VU. Det är dock LST som fört fram åtgärdsförslagen eller så har de presenterats av VU så sent i processen, eller haft så stora oklarheter, att diskussionen varit begränsad.

VU genomför begränsat med utredningar och delar inte med sig av underlag som ligger till grund för avvägningar i åtgärdsförslagen.

LST sammanställer nödvändigt befintligt underlag* inom sitt ansvarsområde som presenteras så sent i processen att VU har begränsat med tid till att ta till sig och reagera på dess innehåll.

Främst VU, men även ÖI, bidrar till arbetet och inkommer med viss ny och relevant information om avrinningsområdet i fråga som LST i begränsad grad tar till sig och använder för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag.

Visst väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning och det är oklart om VU avser åtgärda bristen på underlag före domstolsprövning.

2 - Visst begränsat samarbete

Övergripande åtgärdsförslag har i begränsad omfattning diskuterats mellan majoriteten av VU och LST.

VU genomför begränsade eller inga utredningar och delar inte med sig av underlag som ligger till grund för avvägningar i åtgärdsförslagen.

Det finns brister i LST sammanställning av nödvändigt befintligt underlag inom sitt ansvarsområde som presenteras så sent i processen att VU har begränsat med tid till att ta till sig och reagera på dess innehåll.

VU bidrar begränsat till arbetet och inkommer främst med grundläggande information om sin verksamhet eller information som LST anser ovidkommande och i mycket begränsad grad tar till sig för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag. ÖI bidrar till arbetet och inkommer med ny och relevant information om avrinningsområdet i fråga som LST i begränsad grad tar till sig för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag.

Väsentligt underlag saknas för domstolsprövning och det är oklart om VU avser åtgärda bristen på underlag inför domstolsprövning

1 - Begränsat samarbete

Övergripande åtgärdsförslag har i princip inte diskuterats mellan majoriteten av VU och LST.

Begränsade eller inga utredningar har genomförts av VU.

Det finns brister i LST sammanställning av nödvändigt befintligt underlag inom sitt ansvarsområde som presenteras så sent i processen att VU har begränsat med tid till att ta till sig och reagera på dess innehåll.

VU, men även ÖI, bidrar mycket begränsat till arbetet och inkommer med i princip ingen information eller information som LST anser ovidkommande och i mycket begränsad grad, om alls, tar till sig för att justera nulägesbeskrivning och åtgärdsförslag.

Väsentligt underlag saknas för domstolsprövning och det verkar introligt att VU åtgärda bristen på underlag inför domstolsprövning.

** sammanställningen kan inkludera nytt underlag*

Indikatorer på samsyn (skala 5-1):

5 - Hög samsyn

Samsyn mellan i princip alla VU och LST om övergripande åtgärdsbehov och förslag. Med nödvändig dimensionering bedöms föreslagna åtgärder ha god potential att säkerställa att miljökvalitetsnormerna (MKN) inte äventyras. Eventuell oenighet från ÖI är av generell karaktär.

Samsyn mellan i princip alla VU, LST och ÖI om nulägesbeskrivning och principiella frågor såsom **historiska och nutida referensförhållanden samt ***rättslig och tillståndsmässig situation.

4 - Viss hög samsyn

Samsyn mellan majoriteten av VU och LST om övergripande åtgärdsbehov och förslag men med skillnader vad gäller dess dimensionering för att säkerställa att MKN inte äventyras. Eventuell oenighet från ÖI är av generell karaktär.

Samsyn mellan majoriteten av VU, LST och ÖI om nulägesbeskrivning och principiella frågor såsom historiska och nutida referensförhållanden** samt rättslig och tillståndsmässig situation***. Eventuell oenighet från ÖI är av generell karaktär.

3 - Viss samsyn

Viss samsyn om åtgärdsbehov och förslag mellan majoriteten av VU och LST men stora skillnader i dimensionering av desamma för att säkerställa att MKN inte äventyras.

Viss samsyn, men även skilda åsikter, mellan VU, LST och ÖI om nulägesbeskrivning och principiella frågor såsom historiska och nutida referensförhållanden** samt rättslig och tillståndsmässig situation***.

2 - Viss begränsad samsyn

Begränsad samsyn om åtgärdsbehov och förslag för att säkerställa att MKN inte äventyras.

Viss samsyn, men även skilda åsikter, mellan VU, LST och ÖI om nulägesbeskrivning och principiella frågor såsom historiska och nutida referensförhållanden** samt rättslig och tillståndsmässig situation***.

1 - Begränsad samsyn

Begränsad samsyn om åtgärdsbehov och förslag för att säkerställa att MKN inte äventyras.

Begränsad samsyn mellan VU, LST och ÖI om nulägesbeskrivning och principiella frågor såsom historiska och nutida referensförhållanden** samt rättslig och tillståndsmässig situation***.

***Historiska och nutida referensförhållanden: vattendragets hydrologiska regim, passerbarhet och eventuella naturliga vandringshinder, förekomst och sammansättning populationer i vattendragen, lek och uppväxtområden, påverkanskällor, existerande elproduktion och dess värde för elsystemet, övriga allmänna intressen som behöver beaktas (kulturmiljö, rennäring, friluftsliv,...)*

****Rättslig och tillståndsmässig situation: statusklassning vattenförekomster, miljö kvalitetsnormer, existerande tillstånd för vattenverksamhet och dess omfattning.*

10. Bilaga 2: Bedömning av individuella samverkansprocesser

I följande sektion presenteras samverkansprocesserna med högst samarbete och samsyn först och därefter i sjunkande ordning enligt graden av samarbete primärt och samsyn sekundärt.

112_1 Enningsdalsälven, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 1

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (5): VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som har diskuterats med och värderats av LST. VU har bidragit med uppgifter om sin verksamhet, exempelvis elproduktion och driftsförhållanden. Tillräckligt med underlag bedöms finnas för åtgärd, uppföljning av kulturmiljövården behövs. ÖI saknar beskrivning dammsäkerhet, påverkan lokala nyttor el samt HARO-beräkning.

Samsyn (5): VU och LST är eniga om förslag på avveckling som miljö-åtgärd. ÖI har synpunkter av generell karaktär gällande omhändertagande och avvägning elnyttor samt övriga allmänna intressen.

19_1 Kågeälven, LST Västerbotten, MMD Umeå

Antal NAP-anläggningar: 1

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (nej), Naturreservat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (nej)

Samarbete (5): VU presenterar tidigt åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST och ÖI. LST anser att inget väsentligt underlag saknas.

Samsyn (5): Samsyn mellan VU och LST om övergripande målbild och åtgärdsförslag. Främsta skilda uppfattningen mellan VU och LST i relation till ansvar för åtgärdande av stenkistor vid anläggningen.

63_1 Trosaån (Skeppstaån och Mölnboån), LST Södermanland och Stockholm, MMD Nacka

Antal NAP-anläggningar: 3

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (5): Övergripande åtgärdsförslag har presenterats av VU och diskuterats och värderats av LST. VU bidrar med information till nulägesbeskrivning som LST inkluderar i dokumentationen. LST bedömer att inget väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning.

Samsyn (4): LST bedömer att VU:s åtgärdsförslag har god potential att säkerställa att MKN inte äventyras. VU framför önskemål om att inkludera statusklassning av vattenförekomster som del av samverkansprocessen samt att vattendrag ska klassas som KMV. LST bedömer att det behöver ställas funktionskrav för passageeffektivitet och uppföljning.

66_1 Kilaån (Fada), LST Södermanland, MMD Nacka

Antal NAP-anläggningar: 1

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (nej), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (5): VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST, dock ej av ÖI på grund av tidsbrist. VU har bidragit med information till nulägesbeskrivning som inkluderas av LST. LST bedömer att inget väsentligt underlag saknas och har genomfört en fiskeutredning som del av samverkan.

Samsyn (4): Samsyn VU och LST om övergripande åtgärdsbehov och förslag. LST bedömer initialt att anläggningen ligger vid naturligt vandringshinder som endast kan passeras av ål. ÖI anser att även öring kan passera och utredning från Fiskeutredningsgruppen pekar på att även öring kan passera vid medelvattenföring och att det därmed endast är partiellt vandringshinder. LST gör bedömningen att det är rimligt med endast åtgärder för uppvandring av ål.

97_1 Stensån, LST Halland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 1

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (nej)

Samarbete (5): VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU har efter att ha tagit del av LST synpunkter gjort några förändringar, främst gällande flyktöppning. VU har bidragit till nulägesbeskrivningen med uppgifter om egna verksamheten. Ingen indikation på att väsentligt underlag saknas.

Samsyn (3): Samsyn LST och VU om övergripande åtgärdsbehov och förslag. LST bedömer att förslaget på miljöanpassningar leder till att konnektiviteten får god status och att förutsättningarna att bibehålla miljö-kvalitetsnormen är god. VU planerar återopåminnes hävd som basis för omprövning av verksamheten. LST anser att det är tveksamt om verksamheten idag kan anses utgöra samma verksamhet och ha samma utformning och inverkan på vattenförhållandena idag som innan 1882. LST anser därmed att verksamheten troligen bör tillståndsprövas.

85_1 Mieån, LST Blekinge, MMD Växjö

Antal NAP-anläggningar: 6

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (5): Alla VU har presenterat åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU har beställt utredning - om Mieåns hydrologiska förhållanden, förutsättningarna för att bygga fiskvägar, värderat behovet av fiskvägar samt uppskattat kostnader för fiskvägar vid alla NAP anläggningar - som delges deltagare och inkluderas i samverkansdokumentationen. LST refererar till och använder sig av resultaten av VU utredningar. Begränsat med väsentligt underlag saknas.

Samsyn (2): LST bedömer att upp- och nedströms passage för samtliga målarter behövs vid alla anläggningar. VU föreslår endast ålyngelledare och nedströmspassage vid 4 anläggningar och fiskväg för starksimmande arter vid 2 anläggningar. LST bedömer att samtliga anläggningar har en påverkan på vattenanknutna Natura 2000-områden, en bedömning VU inte delar. VU och LST har olika bild av referensförhållanden gällande naturliga passerbarheten för fisk vid olika vandringshinder. Två VU anser att de har urminnes hävd till verksamheten vilket LST inte instämmer i.

108/109_1 Götaälv till Bäveån, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 6

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Alla VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU bidrar med information om anläggningar i nulägesbeskrivning. ÖI har inkommit med synpunkter som LST till del tar till sig. LST har genomfört kulturmiljöinventering men saknar utredning från VU som visar vid vilket flöde i naturfåra och drivvattenföring i kraftverket som ger fiskpassagemöjlighet förbi anläggningen.

Samsyn (4): Åtgärdsförslag har tagits fram i samarbete mellan LST och VU. VU har inte uppgett några skilda uppfattningar till åtgärdsförslagen. VU som avser fortsätta drift planerar att komma in med ansökan om omprövning av del av verksamheten och nyprövning av annan. En del generella kommentarer från ÖI om MKN, kulturmiljö och elberedskap.

62_1 Tyresån, LST Stockholm, MMD Nacka

Antal NAP-anläggningar: 1

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (nej), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): VU presenterar övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU och ÖI bidrar i hög grad till nulägesbeskrivningen och kommenterar åtgärdsförslag. Indikationer på att LST tar till sig och justerar dokumentation enligt VU och ÖI argumentation. En del väsentligt underlag saknas men det finns indikationer på att VU avser åtgärda bristen på underlag.

Samsyn (4): Hög samsyn mellan VU och LST om åtgärdsförslag även om dimensioneringen av densamma inte är klarlagd av VU. Även samsyn mellan VU och LST om naturligt vandringshinder för alla arter utom ål

och eventuellt öring. Låg samsyn med ÖI som efterfrågar en avveckling och ifrågasätter till vilken grad det finns naturligt vandringshinder.

102_1 Suseån, LST Halland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 5

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Alla VU presenterar övergripliga åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU inkom med information om deras anläggningar och drift och tre VU tackade ja till att diskutera åtgärdsförslag med LST innan ansökan skickades in. En utredning utförda av LST (metasamhälle) inkom för sent för VU att reagera på inom samverkan. LST anser att visst väsentligt underlag saknas i form av hydrologisk utredning och provsänkning för att undersöka effekt på Natura 2000-områden.

Samsyn (4): LST redovisar begränsat med skiljande åsikter gällande VU åtgärdsförslag vilket indikerar samsyn. Modellerade åtgärder i metasamhällestudien överensstämmer till viss del med VU föreslagna åtgärder. VU bedömer att nulägesbeskrivningen i huvudsak utgör en bra sammanställning av befintlig kunskap men ifrågasätter en del MKN och framför önskemål om att kunna justera MKN i samverkansprocessen. Behov av Natura 2000-prövning lyfts av LST.

110_1 Örekilsälven, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 11

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Övergripande åtgärdsförslag har föreslagits och diskuterats mellan VU och LST i majoriteten av fallen. VU och ÖI inkommer i hög grad med synpunkter och information till nulägesbeskrivningen som LST i viss grad tar till sig. Det finns en del behov av ytterligare utredningar gällande kumulativa effekter, behovet av Natura 2000 tillstånd, förekomst av naturliga vandringshinder samt den reglering vid två sjöar som inte äventyrar uppnåendet av MKN.

Samsyn (3): Viss samsyn mellan majoriteten av VU och LST om övergripande åtgärdsbehov och förslag men skillnader vad gäller dess dimensionering i flera fall. En del skilda åsikter vad gäller förekomsten av naturliga vandringshinder, passerbarhet och källor till påverkan på ål i remissvar till nulägesbeskrivning. ÖI ifrågasätter referensförhållanden, behov provning Natura 2000, behov fiskvägar, schablonsåtgärder och omhändertagande av övriga allmänna intressen. Diskussion om VU:s beslut om avveckling av den största anläggningen (Torp), ska begränsa utrymme för åtgärder vid andra anläggningar för att hålla sig inom HARO-värde.

96_1 Rönne å, LST Skåne, MMD Växjö

Antal NAP-anläggningar: 18

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreseptat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Majoriteten av VU har presenterat övergripande åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. Flertalet åtgärdsförslag skickades in skriftligen vilket bidrog till en god dialog och konkretisering av miljöanpassningarna och detaljerat underlag till åtgärdsförslagen. VU bidrog med uppgifter om anläggningarna till nulägesbeskrivningen. LST har genomfört omfattande inventerings- och värderingsarbete av kulturmiljö. Begränsat med väsentligt underlag saknas för provningen, främst utredning av kumulativa effekter.

Samsyn (3): Viss samsyn mellan majoritet av VU och LST om övergripande åtgärdsbehov och förslag men i många fall stora skillnader i dimensionering av desamma för att säkerställa att MKN inte äventyras. Skilda åsikter mellan vissa VU och LST om att ta hänsyn till kumulativa effekter och att ställa funktionskrav för passageeffektivitet och uppföljning för att säkerställa att MKN inte äventyras. VU och ÖI för fram argument att LST misstolkar praxis kring urminnes hävd och behovet av omprövning eller nyprövning. Några VU för fram argument om att statusklassningen är felaktig, att bevisbördan för att visa vilka åtgärder som krävs för att inte äventyra uppnåendet av MKN ligger på LST samt att ansvar för existerande fiskvägar som byggts med statliga medel ligger på LST.

99_1 Genevadsån, LST Halland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 5

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Alla VU presenterar och diskuterar övergripande åtgärdsförslag som kommenteras av LST. VU genomför ej egna utredningar men diskuterar hur existerande mätningar (elfiske och VattendragsIndex/VIX-värde) ska tolkas för att ändra klassning avseende ekologisk status. LST tar till sig VU:s argument att uppföljning med telemetri troligen inte är aktuellt och även att lax inte är en mållart vid en av anläggningarna. LST genomför metasamhällesanalys och produktionsmodell av fisk som VU har begränsat med tid att ta till sig och analysera.

Samsyn (3): Det råder samsyn om att det finns ett åtgärdsbehov men VU ifrågasätter den passageeffektivitet (95 %) som LST efterfrågar i upp- och nedströmsriktning vid flertalet anläggningar. Flera existerande fiskvägar har byggts med statliga medel, VU anser att LST och kommun är ägare till fiskvägarna. LST finner inga stöd för att de är ägare. VU anser att man har urminnes hävd för sin verksamhet, LST råder VU att förtydliga och strukturera det material man använder för att styrka sin rätt, samt föra in andrahandsyrkande om ansökan för tillstånd till domstol.

100_1 Fylleån, LST Halland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 6

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (4): Alla VU har presenterat övergripliga åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU och ÖI har inkommit med relevant information i remissvar. VU genomför ej egna utredningar men diskuterar hur existerande mätningar (elfiske och VattendragsIndex/VIX-värde) ska tolkas för att ändra statusklassning avseende konnektivitet (VU hävdar att Tolarpsfallet är ett partiellt vandringshinder) och bottenfauna (enstaka flodpärlmusslor hittade som inte reproducerar sig). LST instämmer i att klassningen av bottenfauna bör ändras från måttlig till hög status. Begränsat med väsentligt underlag saknas inför domstolsprövningen. Vissa utredningar utförda av LST (Fiskeutredningsgruppen och metasamhälle) inkom för sent för VU att reagera på inom samverkan.

Samsyn (3): LST bedömer att VU:s åtgärdsförslag vid anläggningarna i huvudfåran närmast havet inte har tillräcklig hög passageeffektivitet (95 % i uppströms och nedströms riktning) för att inte äventyra uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna. Fylleån är Natura 2000-område som utpekats bland annat för genuin laxstam och naturtypen mindre vattendrag. Viss samsyn VU och LST, men även en del skilda åsikter, vad gäller korrekt existerande statusklassificering – samsyn vad gäller bottenfauna men ej samsyn avseende konnektivitet.

1_1 Torneälv, LST Norrbotten, MMD Umeå

Antal NAP-anläggningar: 3

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (nej), Naturreservat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (nej)

Samarbete (3): Övergripande åtgärdsförslag har diskuterats mellan VU och LST men osäkerheter gällande åtgärdsbehov vid en anläggning och vid de andra två oklart om VU avser gå vidare med miljöanpassning eller avveckling. VU bidrar till arbetet med nulägesbeskrivning. VU och LST samt ÖI för fram relevant argumentation och LST justerar dokumentation enligt kommentarer. Inga uppgifter om att väsentligt underlag saknas inför domstolsprövningen.

Samsyn (4): Samsyn mellan VU och LST om att anläggningarna är speciella i ett nationellt perspektiv eftersom vattenförekomster vid en anläggning redan har god status. Delad osäkerhet om Natura 2000 prövning ska ske vid de andra anläggningarna eftersom påverkan är begränsad och utpekade arter och habitat som kan påverkas av vattenkraft har god bevarandestatus i dagsläget. Samsyn om nulägesbeskrivning och tillståndsmässig situation mellan VU och LST.

24_1 Rickleån, LST Västerbotten, MMD Umeå

Antal NAP-anläggningar: 11

Energiklass anläggningar: 1 klass 1, 10 klass 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (3): Övergripande åtgärdsförslag har diskuterats mellan LST och VU men de fördes fram av LST i processen. VU presenterade egna åtgärdsförslag i slutet av samverkansprocessen utan tid för diskussion. VU har genomfört och presenterat modellering av reglering för att uppnå god status för hydrologisk regim. VU, LST och även berörda kommuner har i hög grad bidragit till arbetet genom ett högt deltagande i samverkansmöten. Begränsat med väsentligt underlag saknas, exempelvis vintertorrläggning av reglerade sjöar och hur vattendrag nedströms påverkas.

Samsyn (3): LST för fram behov av konnektivitetsåtgärder vid alla anläggningar för att inte äventyra uppnåendet av MKN. VU anser åtgärder ovan Älgglunds kraftverk har begränsad positiv effekt och att åtgärder vid Älgglunds kraftverk och regleringsdammar (ökad minitappning och ändrad reglering) har för stor påverkan på energiproduktion och inte behövs

för att inte äventyra uppnåendet av MKN. VU vill avveckla tre kraftverk med höga kulturvärden där LST bedömer att deras bevarande är nödvändigt för kulturlandskapets läsbarhet. Inga redovisade skilda åsikter vad gäller referensförhållanden, rättslig och tillståndsmässig situation.

103/104_1 Tvååkersån, LST Halland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 2

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (nej), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (nej)

Samarbete (3): En VU presenterar inte åtgärdsförslag och den andra VU presenterar övergripligt åtgärdsförslag som kunnat diskuteras med och värderas av LST. VU har bidragit med information om deras anläggningar till nulägesbeskrivningen.

Samsyn (3): Samsyn om det övergripande åtgärdsförslag som presenterats för en anläggning även om det finns vissa viktiga frågor som är kvar att lösa i det fortsatta arbetet. VU för anläggningen har också meddelat att urminnes hävd inte föreligger och har inlett samråd för tillståndsprövning. Avsaknad av åtgärdsförslag från VU vid den andra anläggningen gör det svårt att bedöma samsyn i det fallet.

51_1 Testeboån, LST Gävleborg, MMD Östersund

Antal NAP-anläggningar: 9

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (3): Övergripande åtgärdsförslag presenterades av VU sent i processen vilket gav begränsat möjlighet för LST och ÖI att diskutera

förslagen. Resultat, underlag och slutsatser från genomförda undersökningar (provtagningar) av VU har ej presenterats tydligt. LST presenterade egen bruttolista på möjliga miljöåtgärder för att uppnå MKN. ÖI har bidragit i mycket hög grad till både nulägesbeskrivning och LST bruttolista på åtgärdsförslag, som föranlett justeringar från LST. VU bidrog med grundläggande information till nulägesbeskrivningen.

Samsyn (2): VU har inte bemött LST åtgärdsförslag vilket gör det oklart i vilken mån VU bedömer att andra skyddsåtgärder är tillräckliga och mer lämpliga. ÖI har inkommit med synpunkter på åtgärdslistan och ställer sig bakom LST förslag eller framför åsikter om mer genomgripande miljöåtgärder. LST bedömer att det finns samsyn om reviderade nulägesbeskrivning.

106_1 Rolfsån, LST Västra Götaland, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 23

Energiklass anläggningar: 1 klass 2, 22 klass 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturreservat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (3): Övergripande åtgärdsförslag har diskuterats mellan VU och LST men består främst av VU reaktioner på LST åtgärdsförslag. VU och ÖI inkommer med relevant information till nulägesbeskrivningen som LST till hög grad tar till sig. VU för fram relevant argumentation som LST tar till sig och justerar åtgärdsförslag i vissa anläggningar. LST genomför utredningar som presenteras för alla deltagare, inkluderat kartläggning av strömsträckor och kumulativa effekter. Hydrologisk utredning saknas men ska kompletteras inför prövning.

Samsyn (2): Flera VU delar inte LST uppfattning om åtgärdsbehov och anser att existerande skyddsåtgärder är tillräckliga för att inte äventyra MKN. LST:s utredning av kumulativa effekter ifrågasätts av vissa VU och även möjligheten att ställa krav på skyddsåtgärder utifrån kumulativa effekter på hela vattensystemet. Vissa skilda åsikter om normsättning och ifrågasättande av existerande tillstånd för vattenverksamhet vid ett antal anläggningar av ÖI och LST.

108_E_1 Gullspångsälven nedre, LST Örebro, MMD Vänersborg

Antal NAP-anläggningar: 16

Energiklass anläggningar: 7 klass 1, 3 klass 2, 6 klass 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (3): Åtgärdsförslag har presenterats av LST och diskuterats och värderats av VU. I många fall har VU inte kommit med egna åtgärdsförslag. Ett antal VU har genomfört provtappningar för att föreslå tappning till naturfåra. Utredningar genomförda av LST finns tillgängliga i tid för VU att ta till sig och reagera på dess innehåll, uppdateringar av Natura 2000 bevarandeplaner färdigställdes dock sent i processen. VU och ÖI har inkommit med synpunkter på nulägesbeskrivningen som till del beaktats av LST. Inga specifika kommentarer om att väsentligt underlag saknas inför domstolsprövning även om flera frågor behöver utredas vidare.

Samsyn (2): Stora skillnader mellan VU och LST i uppfattat åtgärdsbehov för att ej äventyra uppfyllandet av MKN vid huvuddelen av anläggningarna. VU ifrågasätter att det skulle krävas en Natura 2000-prövning och anser att det nationella HARO-riktvärdet inkluderar miljöåtgärder av betydelse för Natura 2000-områden. Viss samsyn om nulägesbeskrivningen och att Gullspångslaxen är akut hotad, i vissa fall oklart om åberopade tillstånd gäller för den verksamhet som bedrivs.

42_1 Ljungan, LST Västernorrland, MMD Östersund

Antal NAP-anläggningar: 34

Energiklass anläggningar: 17 klass 1, 17 klass 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (3): Övergripande åtgärdsförslag för hela älven har diskuterats mellan LST och majoriteten av VU som del av pilotprojekt Ljungan.

Under själva samverkansprocessen har storskaliga VU inte redovisat åtgärdsförslag på anläggningsnivå utan presenterat en övergripande prioritering av åtgärder inom HARO-värdet. I de flesta fall har inga utredningar eller beskrivningar av anläggningarnas miljöpåverkan presenterats. Under pilotprojekt Ljungan sammanställdes och utvecklades underlagsmaterial för älven som helhet samt genomfördes vissa begränsade utredningar, inkl. lutningsanalys och dykinventering av fisk vid vissa lokaler. LST refererar till och använder sig av material från pilotprojekt Ljungan i nulägesbeskrivningen. VU har inkommit med grundläggande teknisk och tillståndsmässig information om sina verksamheter för nulägesbeskrivningen. LST lyfter betydande avsaknad av väsentligt underlag – inkluderat fornlämningar, samiska kulturmiljöer, erosionsskador – som det inte finns indikationer på att VU avser utreda före domstolsprövning.

Samsyn (1): Storskaliga VU har framfört synpunkt på att samverkansrapporten har arbetats fram av LST och inte i samverkan och därmed inte är ett underlag som de står bakom. Skilda uppfattningar om omprövningens avgränsning och omfattning. LST argumenterar för att verksamheterna som är del av NAP i princip blir föremål för en fullständig prövning med undantag för lokaliseringsbedömning. VU anser att omprövningen endast berör befintliga villkor samt möjlighet för tillkommande villkor till skydd för människors hälsa och miljö. Skilda uppfattningar om graden av kunskapsinhämtning och utredning som VU är ansvarig för. VU anser att LST har en omfattande skyldighet att bidra med utredningar och data för de funktioner som LST ansvarar för. LST tolkar befintlig vägledning som att ansvaret för att ta fram nytt kunskapsunderlag till största delen ligger på VU som behöver bidra med specifik kunskap om sin verksamhet, inkluderat dess miljöpåverkan och utreda vilka miljöåtgärder som är rimliga för att uppfylla miljöbalkens och vattendirektivets krav. Skilda uppfattningar om möjliga och nödvändiga omfattningen av miljöåtgärder. VU anser att HARO värdet måste respekteras i utformningen av miljöåtgärder. LST anser att HARO värdena ingår i en bredare bedömning av rimliga åtgärder som även utgår ifrån krav från miljöbalken, Natura 2000 krav, möjligheter till effektivisering och förändrade flödesförutsättningar från klimatförändringar.

50_1 Hamrångeån, LST Gävleborg, MMD Östersund

Antal NAP-anläggningar: 5

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (nej)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (2): Övergripande åtgärdsförslag har i begränsad omfattning diskuterats mellan VU och LST. VU har inte gett respons på LST åtgärdsförslag medan ÖI har inkommit med synpunkter på LST förslag som till del tagits upp i åtgärdsförslagen. VU har genomfört provtappning men redovisat begränsat med resultat och slutsatser.

Samsyn (2): VU framför i skrivelse att samverkan borde kommit längre och resulterat i konkret underlag, samt påpekar att det är LST ansvar att driva samverkan på ett effektivt sätt. I övrigt ger VU ingen respons på LST redovisade förslag på åtgärdsbehov. LST lyfter å sin sida bristande förmåga/intresse av att redovisa resultat av utredningar och förslag till åtgärder från VU sida. ÖI redovisar i stort positiva reaktioner på LST åtgärdsförslag.

54_1 Tämnrån, LST Uppsala, MMD Nacka

Antal NAP-anläggningar: 2

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (ja), Naturresevat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (2): Övergripande åtgärdsförslag har i begränsad omfattning diskuterats mellan VU och LST. LST och ÖI har på grund av tidsbrist inte kunnat se och kommentera VU åtgärdsförslag innan de skickades in till MMD. VU har inkommit med grundläggande information om sin verksamhet till nulägesbeskrivningen.

Samsyn (-): Tillgänglig samverkansdokumentation innehåller ingen redovisning av olika uppfattningar som framkommit i samverkansprocessen. VU har inte inkommit med remissvar och yttranden till samverkansdokumentationen.

66_1 Kilaån (Ålberga/Virån), LST Södermanland, MMD Nacka

Antal NAP-anläggningar: 11

Energiklass anläggningar: 3

Minst en anläggning bedöms påverka: Natura 2000-område (ja), Nationellt värdefullt vatten (nej), Naturreservat (ja)

Minst en anläggning bedöms inneha högt kulturhistoriskt värde: (ja)

Samarbete (1): Övergripande åtgärdsförslag har ej inkommit från VU och i princip ej diskuterats. Underlag som lämnades in av VU inkluderar viss elfiskeundersökning men är främst ämnat att styrka att MKN är fel-satta, vilket LST anser ovidkommande eftersom de tydligt undanbett sig synpunkter på MKN i samverkansprocessen. LST bedömer att de grundläggande förutsättningarna ej funnits för att kunna föra en dialog om de möjliga effekterna av miljöanpassning av vattenkraftsverksamheten.

Samsyn (1): VU har kommunicerat sin avsikt av oförändrad drift och framfört sin åsikt att det är orimligt att genomföra miljöåtgärder vid anläggningarna. VU har vidare framfört argument att statusklassning och MKN är felaktiga, att verksamheter som fanns före utpekande av Natura 2000-område inte omfattas av reglerna samt att utpekande av Natura 2000-områden kan ifrågasättas. LST delar inte de framförda synpunkterna.

Samverkansprocesser som ej bedömts

Fem prövningsgrupper som framgår i NAP med 2022 som tidpunkt då ansökan ska lämnas in har ej bedömts:

006 Avrinning till Östersjön inom Nacka MD

38-39_1 Mellan Ångermanälven och Gädeån

37-38_1 Mellan Nätraån och Ångermanälven

118-117_1 Gotland nordost

007 Avrinning till Västerhavet inom Vänersborg MD

Information om prövningsgrupperna har inte framkommit på någon av länsstyrelsernas NAP-hemsidor. I två av fallen, 118-117_1 Gotland nordost samt 007 Avrinning till Västerhavet inom Vänersborg MD, har det konfirmerats att områdena inte har några NAP-anläggningar och att det därför inte genomförts någon samverkansprocess för grupperna. I de andra tre fallen har det antagits att avsaknaden av information på länsstyrelsernas NAP-hemsidor betyder att prövningsgrupperna inte haft NAP anläggningar att pröva.

CRS RAPPORTER Nr. 3

Samarbete och samsyn i samverkan inom nationell plan för omprövning av vattenkraft

Finansiär: Naturvårdsverket, Miljöforskningsanslag 2022-00080

www.crs.uu.se



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

