

Projektrapport ifrån pilotprojektet i Tidån

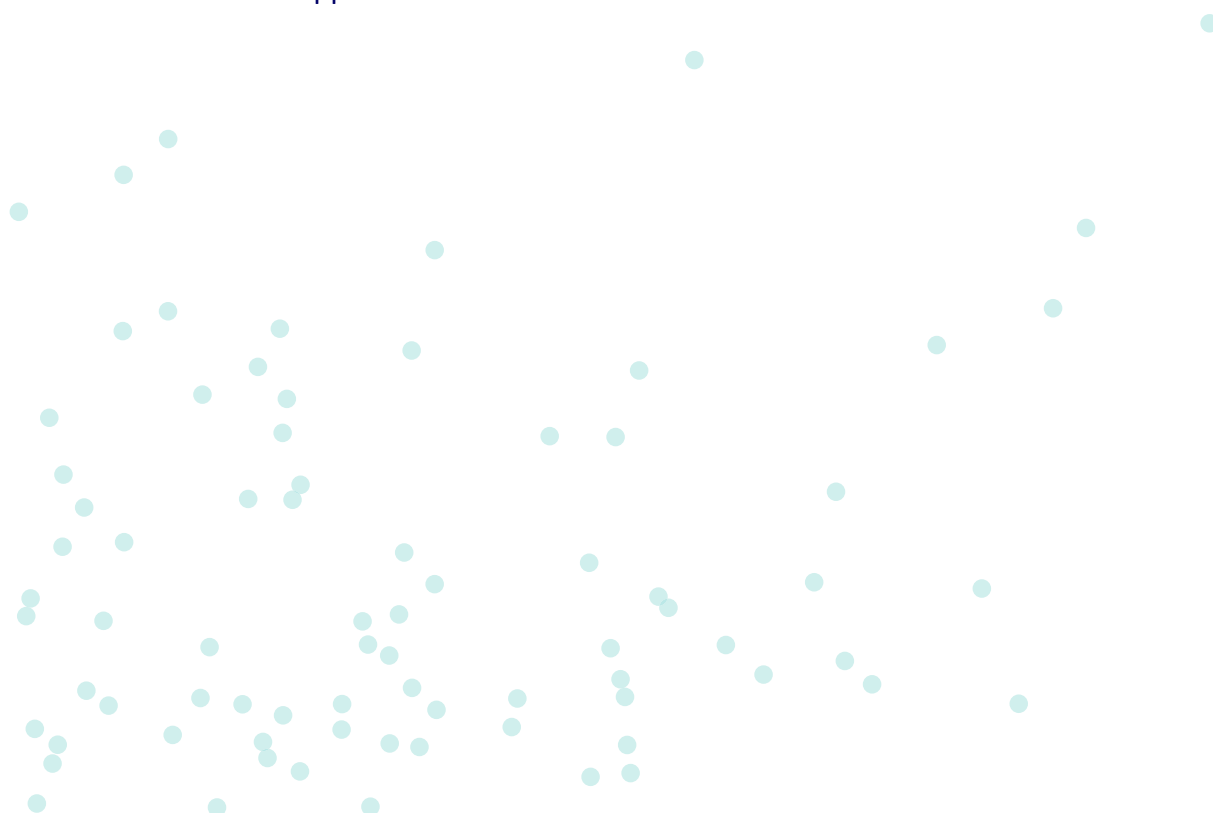
I följande rapport görs en utvärdering av det genomförda pilotprojektet i Tidån. Olika intressenter har deltagit i projektet och i rapporten redovisar var en sina erfarenheter, reflektioner och ev rekommendationer inför framtida samverkansprocesser. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att samverkansprocesser med olika intressenter, med aktuell länsstyrelsen som initiativtagare genomförs inför de omprövningar av vattenkraftsverksamheter för att uppnå moderna miljövillkor som ska genomföras enligt den nationella som beslutades den 25e juni 2020.

Pilotprojektet har varit öppen för olika aktiviteter, analyser, metoder, lösningar mm efter hand som projektet löpt på. Vid projektstarten fanns inte någon vägledning för hur denna typ av samverkan ska gå till och därför har vi tillåtit oss att testa olika aktiviteter.

Rapporten innehåller dels den ursprungliga tanken med pilotprojektet, dels kortfattat vad som genomförts. Huvudfrågan är dock hur olika intressenter uppfattat processen, eventuella lärdomar, vad kan göras bättre eller på ett annat sätt som ett inspel till de kommande samverkansprocesserna då den nationella planen är i drift.

Med denna rapport vill vi samtidigt tacka alla som varit delaktiga och bidragit till pilotprojektet.

Denna rapport är sammanställd av Claes Hedenström



Innehållsförteckning

1.	Den ursprungliga projektbeskrivningen	3
2.	Projektets genomförande i kort	5
3.	Olika intressenters erfarenheter mm av projektet	7
3.1.	Verksamhetsutövarnas synpunkter mm	7
3.2.	Synpunkter från länsstyrelserna	8
3.3.	Synpunkter från Norconsult	13
4.	Miljöfondens erfarenheter mm av projektet	20
4.1.	Miljöfondens miljögrupp	20
4.2.	Miljöfondens erfarenheter	22

1. Den ursprungliga projektbeskrivningen

Syfte

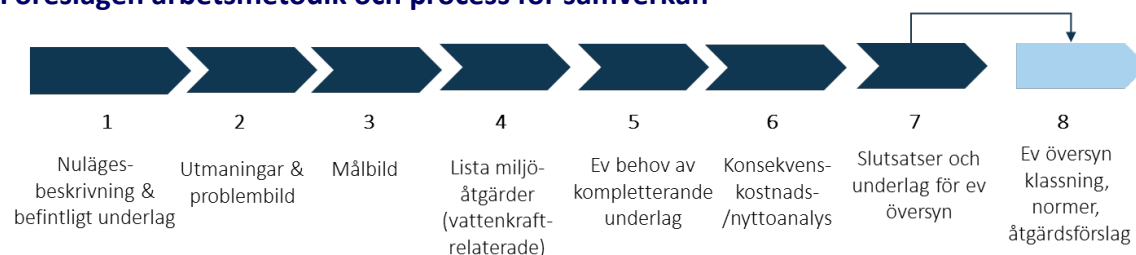
Syftet med projekt är att testa och utvärdera föreslagen arbetsmetodik och process för samverkan beträffandeframtagande av underlag för att kunna bedöma effektiva miljöåtgärder för en del av eller ett helt avrinningsområde motsvarande en provningsgrupp. Metodiken/processen kommer efter genomförd kvalitetssäkring sedan att användas i miljöfondens fortsatta arbete.

Utvärderingen och genomförandet planeras att ske i samverkan med berörda verksamhetsutövare, länsstyrelse och vattenmyndighet samt miljöfonden.

MÅL

1. Test och utvärdering av föreslagen arbetsmetodik och process för samverkan (se nedan)
2. Kvalitetssäkring av metodiken/processen inklusive eventuella förslag på justeringar och kompletteringar.
3. Framtagande och sammanställning av befintligt och kompletterande underlag vad gäller nuläge, utmaningar, målbild, åtgärder och konsekvenser, etc. som kan användas i processen för klassning, normsättning och åtgärdsförslag.
4. Slutsatser och underlag för eventuell översyn (indelning, klassning, normsättning, åtgärdsförslag, m.m.)

Föreslagen arbetsmetodik och process för samverkan



Genomförande och samverkan

Avstämning av arbetsmetodik

Första steget är en diskussion mellan i första hand verksamhetsutövare (VU), länsstyrelsen (LST), vattenmyndigheten (VM) samt miljöfonden (MF) om den föreslagna arbetsmetodiken. Metodiken syftar till att ta fram kompletterande underlag för att kunna bedöma och föreslå effektiva miljöåtgärder inom en provningsgrupp.

Diskussionen mellan de olika intressenterna bör leda till samsyn vad gäller arbetsmetodiken. Metodiken testas och utvärderas.

Generell arbetsmetodik för en prövningsgrupp

Steg 1: Nulägesbeskrivning och befintligt underlag

- Avgränsning och identifiering av relevant underlag
- Geografisk utsträckning, arealer, vattenföring, etc inkl tydlig karta, enhetlig för samtliga prövningsgrupper.
- Vattenkraftsfakta (kraftverk & dammar - lokalisering, antal, produktionsdata, fallhöjder mm)
- VISS data och beslutade åtgärdsplaner
- Biologiska relevanta akvatiska undersökningar/karteringar mm
- Historiska och andra relevanta aspekter (kulturmiljö, rekreation, industri, vattenförsörjning, etc.)

Steg 2: Utmaningar och problembild

- Identifiering och framtagande av gemensam syn beträffande utmaningar och problembild (input från VISS mm).
- Påverkansanalys dvs orsaka verkan samband

Steg 3: Målbild

- Utarbetande av en gemensam syn vad gäller övergripande mål (miljö, energi och övrigt) för prövningsgruppen.
- Synk och avstämning mot befintlig normsättning och dess innebörd enligt VISS

Steg 4: Vattenkraftrelaterade miljöåtgärder

- Framtagande och listning av potentiella vattenkraftrelaterade miljöåtgärder på prövningsgruppsnivå och för enskilda vattenförekomster inom prövningsgruppen

Steg 5: Behov av kompletterande underlag

- Vid behov identifiering och framtagande av kompletterande underlag med fokus på biologiska förutsättningar, tex artinventeringar, biotop- och habitatkarteringar. Underlaget kan dessutom behöva kompletteras ytterligare om fler aspekter, så som påverkan på reglerförmåga, kulturmiljö, föroreningar, påverkan på dammsäkerhet mm behöver belysas.

Steg 6: Konsekvens- och kostnads-/nyttoanalys

- Val av metodik, verktyg mm för analysen

- Genomförandet av analysen ska resultera i en lista med effektiva miljöåtgärder och dess konsekvenser. Åtgärder som i analysen inte har en tillräcklig/väsentlig biologisk nytta sorteras bort. Denna lista kan skiljas sig ifrån målbilden i steg 3.

Steg 7: Slutsatser och underlag för ev översyn av statusklassning, normsättning och åtgärdsförslag.

- En jämförelse görs med befintlig vattenförekomstindelning, den klassning, normer och förslag till åtgärder som finns i VISS för respektive vattenförekomst inom provningsgruppen. Om detta skiljer sig åt kan det framtagna underlaget användas för en översyn av statusklassning, normsättning och förslag till åtgärder.

2. Projektets genomförande i kort

Projektet påbörjades i april 2019. Miljöfonden tog fram en projektbeskrivning som redovisades ovan under avsnitt 1. Norconsult valdes ut som konsult att genomföra de olika stegen med stöd ifrån projektdeltagarna. I projektgruppen deltog en handfull verksamhetsutövare, länsstyrelserna i Västra Götaland och Jönköping, vattenmyndigheten i Västerhavet samt Miljöfonden.

Fyra s k projektmöten genomfördes initialt med samtliga intressenter. Vid de första mötena diskuterades projektets olika steg och accepterades av gruppen. Första steget var att skapa de kontakter som behövdes för att få tag på så mycket existerande underlag som möjligt.

Länsstyrelserna presenterade sin syn var de stora miljövärdena, s k värdekärnor finns i Tidån. Många diskussioner rörde sig också om tillämpning av regelverket och vattenmyndigheternas processer vad gäller klassning och utpekande av KMV. Vid ett flertal möten kom frågan om utpekande av KMV upp och det beslutades att genomföra möten med HaV om deras vägledning. HaV presenterade på separata möten med företrädare för verksamhetsutövarna grundläggande frågor om vägledningar om bland annat KMV. Vi dessa möten förde även HaV fram frågan om möjlighet till undantag.

Under temat prioriteringar diskuterades med länsstyrelserna vilken metod som man skulle kunna använda. Länsstyrelsen i Jönköping presenterade en modell som kallas SÅV (Samlad åtgärdsplan för Vatten Jönköpings län) Vi kom överens om att Norconsult skulle försöka använda den anpassad till förutsättningarna i Tidån. Även modellen ProKliv framtagna inom Energiforsk diskuterades men det konstaterades att all den data som krävs inte finns tillgänglig.

Norconsult samarbetade mycket med såväl länsstyrelserna som verksamhetsutövarna för att få fram dels uppgifter om potentiella strömvattenhabitat som uppgifter om kraftverken och alla dammar.

Separata möten genomfördes mellan Norconsult och verksamhetsutövarna om rimliga åtgärder. Åtgärdsförslaget presenterades för en större grupp av verksamhetsutövare.

Efter det att Norconsult tagit fram förslaget som de betraktade som rimligt med hänsyn tagen till kostnader och produktionspåverkan, presenterades förslaget för länsstyrelserna. Länsstyrelserna ifrågasatte om detta skulle räcka för att nå de existerande normerna. Det beslutades att som komplement ta fram ytterligare 3st scenarier; ett scenario med fiskvägar överallt samt två scenarier som länsstyrelsen bedömde som skulle kunna leda till att uppnå de existerande normerna. De tre senare scenarierna innebär såväl höga kostnader som höga produktionsförluster. Ett antal utrivningar ingick i de två senare scenarierna.

Vi började därmed att utveckla en metod för att utreda frågan om undantaget mindre stränga krav på grund av orimliga kostnader. Detta för att få ett underlag för att kunna diskutera om undantag är tillämpligt. Metoden ska enligt regelverket baseras på en samhällsekonomisk kalkyl. Det beslutades att välja ett av scenarierna med åtgärder som kan anses leda till att normerna uppnås. Detta scenario utgjorde utgångspunkten för analysen av undantag.

Rapporten om undantag har skickats för synpunkter till bland annat HaV och vattenmyndigheterna. Rapporten har uppdaterats ett flertal gånger. I och med rapporten uppstod en diskussion om riktigheten vad gäller åtgärdernas konsekvenser och hur nyttan med de olika åtgärderna skulle kvantifieras. Rapporten har justerats ett antal gånger.

Ett utkast till såväl slutrapport som rapporten om undantag skickades ut till verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna uppfattade slutrapporten som att det nu fanns förslag på utrivningar, detta utan att ha satt sig in i rapporten om undantag. Verksamhetsutövarna beslutade att hoppa av pilotprojektet. I avsnitt 3.1 redovisas verksamhetsutövarnas skäl till avhoppet och synen på pilotprojektet enligt media.

Man kan i efterhand konstatera att alla stegen i den föreslagna processen inte genomfördes som det initialt var tänkt. Innehållet i några steg utvecklades eller förändrades på grund av förutsättningarna i Tidån.

Information om projektet har efterfrågats i lite olika sammanhang och ett antal presentationer har genomförts.

Projektet är slutredovisat och rapporterna finns offentligt tillgängliga.

3. Olika intressenters erfarenheter mm av projektet

I följande avsnitt har de olika deltagande intressenterna själva fått beskriva sin syn på pilotprojektet, erfarenheter mm. Intressenterna har själva fått välja vad man vill kommentera men gärna med kommentarer som kan vara nytta för de som ska driva och delta i samverkansprocesser i framtiden. Nedan ger verksamhetsutövare, länsstyrelserna samt Norconsult sin syn på pilotprojektet.

3.1. Verksamhetsutövarnas synpunkter mm

De verksamhetsutövare som deltagit i pilotprojektet hoppade av projektet då olika scenarier presenterades. Verksamhetsutövarna har blivit ombedda att ange skälen till avhoppet samt ge sin syn på hur pilotprojektet borde ha genomförts. Ett avhopp är också en viktig lärdom för kommande samverkansprocesser. Dessvärre har verksamhetsutövarna inte velat bidra skriftligen till denna rapport. Företrädarna för verksamhetsutövarperspektivet låter hälsa att de hoppade av i protest på grund av att det föreslås utrivning av kraftverk. Företrädarna har skrivit pressmeddelanden samt blivit intervjuade i diverse media. Ett exempel där man kommit till tals är på <https://westsidan.com/vatten/>

Av artikeln framgår att de verksamhetsutövare som deltagit anser att miljöfonden inte tillräckligt lyssnat på verksamhetsutövarna. De verksamhetsutövare som deltagit har tolkat utkast till slutrapporten som att Vattenkraftens Miljöfond, tillsammans med länsstyrelserna, vill riva flera av kraftverken i Tidan. Man anser sig inte haft något inflytande över de scenarier som tagits fram och risken med att vara kvar i projektet är att de medverkande därmed skapar legitimitet för utrivningar.

De medverkande verksamhetsutövarna driver med stöd av branschorganisationen SVAF frågan att klassa alla vattenförekomster som kraftigt modifierade vattenförekomster (KMOV) som tex de i Tidan. Enligt verksamhetsutövarna är såväl myndigheterna som Miljöfonden ovilliga att diskutera detta.

Kommentar: Vi beklagar avhoppet. Miljöfonden är till för att hjälpa verksamhetsutövarna att finansiera genomförandet av moderna miljövillkor. En viktig

del är att innan det är dags för omprövning hjälpa till med att få fram så bra underlag som möjligt och genomföra analyser så att åtgärdsförslagen blir rättvisa och rimliga. Pilotprojektet syftar till att testa metoder för att få fram rimliga åtgärder, dvs åtgärder som ger stor biologisk nytta till rimliga kostnader men också pröva på samverkan mellan olika intressenter. Det ovan beskrivna visar på svårigheten att få till en samverkan som leder till samsyn på något område. Hela idén med samverkan måste vara att omprövningarna ska underlättas och därför krävs så stor samsyn som möjligt. Om det inte sker är i princip samverkan onödig. För att en samsyn ska vara möjlig måste regelverket vara så tydligt att olika parter kan göra samma tolkningar. Så är inte fallet vad gäller till exempel utpekandet av KMV. Detta är dock en fråga för HaV att tydliggöra regelverket och för vattenmyndigheterna att tillämpa. Denna fråga är tydligen helt central för de mindre kraftverksägare men inte en fråga för Miljöfonden. En viktig del i processen är att få länsstyrelserna att bedöma vilka åtgärder som behövs för att nå den rådande miljö kvalitetsnormen. Länsstyrelserna tog i detta avseende fram två olika scenarier med åtgärder. Men processen slutar inte där, utan därefter ska man utreda om undantag är tillämpligt, dvs om kostnaderna är rimliga eller ej. Vi har i pilotprojektet försökt att ta fram en metod för att kunna diskutera lämpliga undantag. En utvecklad metod för utreda om undantag är tillämpligt kommer att behövas framför allt då kostnaderna för att nå de existerande normerna är väldigt höga. Dessvärre har inte verksamhetsutövarna uppskattat denna aktivitet.

3.2. Synpunkter från länsstyrelserna

Nedan följer länsstyrelserna i Västra Götalands och Jönköpings gemensamma syn på genomförandet av pilotprojektet.

För att lyckas med genomförandet av den nationella prövningsplanen och åstadkomma en miljöanpassning av landets dammar och vattenkraftverk inom den tilltänkta prövningstiden krävs ett nytt arbetssätt jämfört med hur vi jobbat fram till idag. Det är en utmaning för alla att inse att det är en ny process som nu startas, inte minst för myndigheter som under många år jobbat med frågorna och är väl inkörda på hittillsvarande arbetsmodell. Det har varit värdefullt att få medverka i pilotprojektet i Tidån och därigenom fått möjlighet öva och pröva lite nya sätt att hantera frågorna. Man kan inte säga att pilotprojektet gått i mål med alla delar men vi tror att de erfarenheter som framkommit i projektet ändå kan komma att vara värdefulla för det fortsatta arbetet. Tidån var ett väl valt vattendrag för pilotprojektet då det har en stor mängd små vattenkraftverk och ändå kvarstående höga naturvärden vilket gjorde att många svåra frågeställningar fick hanteras.

Områdesavgränsning

I pilotprojekt Tidän hanterades inte alla i delavrinningsområdet förekommande provningsgrupper. Inte heller har förhållanden i alla biflöden beaktats. Dessa avgränsningar har ökat möjligheten att gå i mål med projektet, men samtidigt är det uppenbart att den typen av avgränsningar inte bör göras när arbetet blir skarpt. Även om det ställer högre krav på alla delar i arbetet bör man inte redan från början bortse från naturliga delar i berörda områden, inte minst för att man då riskerar att missa viktiga nyttor med miljöanpassningen. Beroende på förhållandena i olika delar av ett avrinningsområde kan arbetet dock behöva styras mot de viktigaste områdena, men man ska ändå alltid ha med sig helheten.

Samverkan

Den kanske största skillnaden mot tidigare arbetsätt är att processen nu måste genomsyras av en fördjupad samverkan mellan alla inblandade i processen, inte minst verksamhetsutövare som företräder det enskilda intresset och myndigheter som företräder det allmänna intresset. En väl genomförd samverkansprocess lägger grunden för genomförandet av den nationella planen. Det är av yttersta vikt att stora ansträngningar görs för att hålla den saklig samt att processen bygger på samförstånd och förtroende. Samtliga parter behöver vara väl förberedda redan när processen inleds och dialogen om vad som pågår och vilka resonemang som förs måste vara kontinuerlig och transparent genom hela processen.

Verksamhetsutövarna är ofta många och med olika syn på behovet av miljöanpassning. Att under samverkansfasen nyttja den kunskap som verksamhetsutövarna besitter och få till en hög delaktighet kommer att bidra till en mer förutsägbar domstolsprocess. En utmaning blir dock den skillnad i åtgärdsbehov som uppstår mellan olika anläggningar. Konsekvensen av ett varierande åtgärdsbehov innebär skillnader i kostnader mellan anläggningsägare. Det är således viktigt att verksamhetsutövare organiserar sig och vid behov utser talespersoner som kan representera dem under samverkans gång. För att upprätthålla transparensen och dialogen bör så många intressentgrupper som möjligt närvarande på förekommande samverkansmöten.

Tyvärr valde verksamhetsutövarna i Tidän att lämna projektgruppen i slutet av arbetet på grund av, vad vi uppfattar det som, ett missförstånd kring de framtagna åtgärdsförslagen. Vi tror att en bättre och mer regelbunden dialog mellan övriga deltagare i projektet och verksamhetsutövarna möjligen kunde lindrat den oro och upprördhet som nu uppkom. Resultatet blev istället upprörda känslor och avhopp samt att deras budskap kommunicerades ut via olika kanaler utan att först samverka

med övriga inblandade. Det är viktigt att förebygga sådana här missförstånd för att främja samverkansprocessen och kommande miljöanpassning. En välplanerad och förutsägbar samverkansprocess med hög grad av delaktighet kan nog bidra till detta.

Att nå konsensus i alla delar blir sannolikt inte möjligt och frågan är när samverkansprocessen ska anses vara avslutad. Möten och diskussioner kan pågå under lång tid, men för att få en effektiv process krävs en borte gräns för när samverkan avrundas och ansökningsförfarandet tar vid. Denna gräns bör vara nådd i god tid innan ansökningarna ska lämnas in. Att utarbeta en gemensam tidsplan för arbetets fortlöpande kommer vara en viktig förutsättning för att processerna ska kunna gå i mål.

En fungerande samverkan är inte bara viktig mellan myndigheter och verksamhetsutövare utan också mellan olika myndigheter. Projektet i Tidån har visat att samverkan mellan Länsstyrelserna fungerar väldigt bra. Det har under projektet i princip aldrig varit några problem om att enas mellan länen och mycket arbete har genomförts gemensamt. Vattenmyndigheten i Västerhavet valde tyvärr att inte medverka under senare delen av projektet. Eftersom det var ett pilotprojekt hade det varit mycket givande om Havs- och vattenmyndigheten också deltagit i projektet. I det fortsatta arbetet är det viktigt att myndigheterna har en väl fungerande extern- och intern samverkan.

Underlag

Tillgång, behov, omfattning och kvalitet på underlag kommer att variera från ett vattensystem till ett annat. Många av de biologiska undersökningar som finns tillgängliga idag har inte haft den nationella planen som syfte. En låg nivå på underlagsmaterial riskerar kvalitén på analysen och sålunda föreligger generellt ett behov av kompletterande utredningar och analyser för att rätt beslut ska kunna fattas och väl underbyggda bedömningar ska kunna göras. Länsstyrelserna tycker att den bild av vilket underlag som är viktigast som förmedlas i projektrapporten är riktigt bra och att den bör kunna användas vid kommande arbeten. Vi vill poängtera att arbetet i Tidån endast hanterat information om kulturmiljöer på en översiktlig nivå. I kommande skarpa arbete måste mer krut läggas på att hantera även dessa värden.

En uppmaning till samtliga berörda är att börja samla in underlag i god tid så att så mycket som möjligt finns på plats när samverkansprocessen börjar. Myndigheterna behöver bland annat förbereda sig genom att samla ihop och organisera allt befintligt material samt se över eventuella brister i statusklassningen inom respektive

vattenförekomst i de berörda provningsgrupperna. Den enskilde verksamhetsutövaren bör förbereda sig genom att dokumentera anläggningen och dess drift, tänka igenom den egna verksamhetens miljöpåverkan och börja fundera över vilka åtgärdsbehov som finns och i vilken omfattning de är genomförbara vid den aktuella anläggningen. Projektet i Tidan har visat att en konsult som anlitas av branschen och som kan jobba med att samla in data och inte minst sammanställa information både från myndigheter och verksamhetsutövare kan vara ett fungerande sätt att gemensamt sammanställa ett tillräckligt kunskapsunderlag.

Målbild

För att kunna ta steget från en beskrivning av förhållandena i en provningsgrupp eller ett avrinningsområde till framtagandet av konkreta åtgärdsförslag behövs en målbild som kan användas för att prioritera olika åtgärdsalternativ. Hur en sådan målbild ska tas fram är idag högst oklart. I pilotprojekt Tidan har försök med olika metoder testats. Testerna har visat att arbetet är svårt, men att olika modeller sannolikt kommer att ge ganska likartade resultat. Oavsett vilken eller vilka modeller man kommer att använda i det framtida arbetet bör underlaget som tagits fram i Tidan kunna vara ett inspel i hur man kan hantera den kniviga frågan om målbild. I Tidan skulle mer insatser behövs för att få målbilden att kännas som en gemensam produkt för myndigheter och verksamhetsutövare.

Åtgärder

Målbilden kommer att ligga till grund för framtagandet av åtgärdsförslag. Väl avvägda och förankrade åtgärdsförslag kräver en konstruktiv dialog där målbilden är tydlig samtidigt som lyhördhet präglar processen. Motsättningar mellan behov av miljöanpassningsåtgärder och konsekvenser för vattenkraften blir en stor utmaning. Allmänna intressen kommer att ställas mot den enskilde verksamhetsutövarens egenintresse där inskränkning i elproduktion tillsammans med investeringskostnader i miljöförbättringar blir väsentliga.

För att starta upp processen med att ta fram åtgärdsförslag kan det krävas bedömningar som bygger på lokalkännedom och erfarenhet. Dessa måste vara transparenta och väl motiverade och behöver backas upp med mer underlag efterhand, men det kommer inte vara möjligt att helt komma bort från så kallade expertbedömningar.

Vidare är det av vikt att förutsättningarna är klara i ett tidigt skede. Frågan om någon verksamhetsutövare istället för att fortsätta driva verksamheten väljer att lägga ner den bör lyftas tidigt så att åtgärdsförslag kan arbetas fram utefter rätt premisser.

Avsänkningar väcker känslor, men en damms vara eller inte vara kan förändra hela spelplanen och är således av betydelse för samtliga inblandade.

För att bedöma givna förutsättningar gällande exempelvis andra motstående intressen, kostnader och teknisk genomförbarhet är det viktigt att lyssna in och så långt som möjligt ta hänsyn till verksamheten vid respektive anläggning när åtgärdsförslagen utformas. Vid utformandet är det viktigt att perspektivet är stort och tänket långsiktigt och dessutom förenligt med fastställda MKN. Nyttan med de föreslagna åtgärderna ska kopplas till andra åtgärder i vattensystemet och beskrivas som en helhet och även sättas i förhållande till hur stor andel av vattenkraften som tas i anspråk.

Vilken metod som ska användas och hur processen ska genomföras kommer helt säkert att behöva variera mellan olika vattendrag då förutsättningarna skiljer sig i många avseenden, både vad det gäller biologin och graden av påverkan från vattenkraften. Det kommer krävas flexibilitet och följsamhet för att arbetet inte ska stanna upp och fastna. I pilotprojektet Tidån användes en modell där fyra olika åtgärdsscenarioer togs fram. Vi tror att detta kan vara ett bra sätt för att åskådliggöra och väga olika nyttor och kostnader emot varandra.

Att prioritera åtgärder där behovet och nyttan är som störst måste vara utgångspunkten för att få så stor biologisk nytta som möjligt och samtidigt minimera intrånget i kraftnyttan. Av de olika scenarier som analyserats i projektet kan dock slutsatsen dras att samtliga, även det minst långtgående, kommer att bli kostsamma både med avseende på investeringar och produktionsbortfall.

Vid en kombination mellan en fastställd MKN och andra miljökrav samt en begränsad budget där hänsyn tas till elproduktionen är utmaningen stor att få tillräcklig miljönytta och god kostnadseffektivitet. Konsensus kommer sannolikt inte att nås, utan kompromisser kommer behöva göras. Ingen kommer bli helt nöjd, vilket ligger i kompromissens natur. Detta är ett faktum som man måste förhålla sig till och acceptera, både som verksamhetsutövare och myndighet.

Projektets slutrapport

Konsulten som anlits av branschen har tagit fram en slutrapport som vi från myndigheterna anser på ett bra sätt speglar de arbetsätt och de ställningstagande som gjorts i projektet, även om vi kanske inte kan säga att vi står bakom riktigt allt. I stora delar bör rapporten kunna användas som ett underlag när man i framtiden strukturerar innehållet i de avrinningsområdesvisa rapporterna som samverkansfasen

ska mynna ut i. Vi tror dock att de skarpa rapporterna bör innefatta en beskrivning av hur myndigheter och verksamhetsutövare ser på olika framtagna målbilder och åtgärdsförslag. Inte minst viktigt torde beskrivningen av myndigheternas bedömningar vara då det rimligen ska vara styrande för hur myndigheterna agerar i domstol.

Detta dokument har tagits fram i samverkan mellan Länsstyrelserna i Västra Götalands och Jönköpings län. I framtagandet har Jan Gustafsson och Pär Blomqvist deltagit från Västra Götaland samt Anton Halldén och Anna Langhelle från Jönköping.

3.3. Synpunkter från Norconsult

Norconsult som anlätades för att genomföra överenskomna aktiviteter har även i sin rapport¹ under rubriken "Diskussion och slutsatser" lämnat synpunkter på genomförandet av pilotprojektet. Nedan följer delar av deras synpunkter.

Som redan påpekats har inte syftet med detta pilotprojekt varit att ta fram ett skarpt åtgärdsförslag för Tidån utan snare att testa en metodik inför det kommande arbetet med den nationella planen. Även om den metodik som använts för Tidåns ska kunna användas på andra vattendrag fungerar den troligtvis bäst på liknande vattendrag med liknade förutsättningar och problematik. Problematiken och krav på metodiken skiljer sig självfallet åt mellan Tidån t.ex. en stor älv i norra Sverige. Eftersom regleringspåverkan i Tidån är relativt liten och i princip regleras från ett enda magasin, Stråken, har det inte funnits något behov av någon samlad optimering av regleringen. I ett större vattendrag med fler magasin skulle detta vara en betydligt viktigare fråga.

Samverkan

En förutsättning för att man ska kunna komma fram till väl avvägda och förankrade åtgärder inom och mellan prövningsgrupper och vattenområden är en bra konstruktiv dialog och samverkan mellan Fonden, verksamhetsutövare, länsstyrelser och eventuella övriga intressenter. Samtidigt kommer det många gånger också visa sig vara den kanske svåraste delen att hantera. Det är inte enkelt att hantera de inbyggda intressekonflikterna i att å ena sidan så långt som möjligt förse vattenkraften med moderna miljövillkor och å andra sidan sträva efter att minimera konsekvenserna för vattenkraften. Särskilt inte när man kommer ner på prövningsgruppsnivå samt enskilda verksamheter och verksamhetsutövare. På den ena sidan finns ett antal miljömål att uppfylla och på den andra sidan ett behov av att producera vattenkraftsel och kanske många gånger även flera andra mer lokala och privata intressen.

¹ Pilotprojekt Tidån, Uppdragsnr: 106 12 76

Det kommer många gånger att bli en utmaning att få alla, eller åtminstone så många som möjligt av berörda verksamhetsutövare, att vara delaktiga i processen och de åtgärdsförslag som man kommer fram till. Särskilt som vissa verksamhetsutövare kan komma att påverkas mer och annorlunda än andra både ekonomiskt och många gånger även privat när målet är att miljöåtgärderna ska utföras där de skapar största möjliga nytta i förhållande till kostnaderna.

Det är mycket viktigt att få med så många som möjligt av verksamhetsutövarna inom prövningsgruppen för att få till stånd en nödvändig samverkan och dialog redan i det inledande arbetet. Erfarenhetsmässigt finns dock ofta en betydande misstänksamhet både mot myndigheter, organisationer och ibland även gentemot andra verksamhetsutövare i samma vattenområde som man måste försöka överbrygga. Här måste man redan från början vara tydlig och ärlig med de möjligheter och förutsättningar som gäller så att man inte riskerar fastna i redan från början givna förutsättningar i ett senare skede.

Kartläggning av förutsättningar och komplettering av underlagsmaterial

Att inventera och sammanställa befintliga data och underlag är sannolikt en av de mer okomplicerade delarna i arbetet. De underlagsdata som finns kan normalt hittas hos verksamhetsutövarna själva, regleringsföretag, vattenmyndigheter, länsstyrelser, kommuner, vatten(vårds)förbund, vattenråd, fiskevårdsområden och i ett antal olika nationella databaser osv. Tillgången och kvalitén på underlagen kommer att variera men många gånger kommer det till stora delar att saknas bra underlag. Här vore det bra att sätta någon sorts miniminivå, både kvantitativt och kvalitativt, för de underlag som man anser minst krävs. Hur nivån ska sättas är en balansgång där en för låg nivå riskerar kvalitén på analysen och ett för högt krav kan göra att resursbehovet blir så stort att det inte är praktiskt genomförbart inom arbetet med den nationella planen.

Som minsta nivå på vilket underlag som krävs bedöms följande krävas:

- Platsbesök.
- Kartmaterial och flygfoton.
- Uppgifter om var det finns strömmande vatten och hur långa sträckor med strömmande vatten som finns.
- Uppgifter från fiskinventeringar och lokala källor om vilka fiskarter som förekommer i systemet och deras ungefärliga utbredning.
- Uppgifter om skyddade områden och arter kopplade till vatten (reservatsföreskrifter, bevarandeplaner osv.)
- Lokalkännedom om befintliga och potentiella höga naturvärden.

- Historiska uppgifter om naturliga vandringshinder.
- Dygnsmedelvattenföring från SMHI:s modellerade värden (S-HYPE).
- Uppgifter om vattenkraftsanläggningar (gällande tillstånd om det finns, fallhöjd, kraftverkets slukförmåga, drivvattenföring, dammhöjd, turbintyp och medelårsproduktion).

Förslag på ytterligare underlag som bedöms krävas för en önskad nivå:

- Uppgifter från Biotopkartering eller liknande med kvantitativa och kvalitativa data om strömvattenhabitat.
- Uppgifter från fiskinventeringar med god täckning i både i tid och rum om vilka fiskarter som förekommer i systemet, deras aktuella status och utbredning.
- Artinventeringar av flodpärlmussla och bottenfauna.
- God kännedom om kulturmiljöer gärna inventeringar och bedömningar av kulturmiljövärden.
- Uppgifter om vattenkraftsanläggningar (gällande tillstånd om det finns, fallhöjd, kraftverkets slukförmåga, drivvattenföring, dammhöjd, turbintyp, löphjulsdiameter, varvtal och medelårsproduktion).
- Bottenkartering av indämda sträckor.

För Tidans har enbart fisk och flodpärlmussla använts som biologiska parametrar dels eftersom fisk är en organismgrupp som tydligt påverkas av vattenkraft genom ökad fragmentering och förändrade habitat, dels därför att det vad det gäller fisk åtminstone ofta finns en del användbara data. Men påverkan i form av försämrade konnektivitet, förändrade morfologiska förhållanden och ändrad flödesregim påverkar även bottenfauna och många andra vattenlevande djur och växter. Ett ytterligare sätt att kvantifiera nyttan med åtgärderna skulle kunna vara att räkna längden lugnvatten som kopplas ihop. Ett annat skulle kunna vara att ta med förekomst av biflöden som tillgängliggörs eftersom många arter även utnyttjar biflöden. Biflödena till ett påverkat vattendrag kan många gånger hysa både värdefulla och mer opåverkade habitat liksom restbestånd av arter som påverkats mer negativt i huvudflödet. Med bra data om habitat och arter även från ett vattendrags biflöden kan höga värden i dessa kopplas ihop med de värden som återstår eller återskapas i huvudflödet för att på så sätt kunna skapa totalt sett större och sammanhängande miljöer för arter både i huvudflödet och biflödet.

Analys av förutsättningar och målbilder

Ofta kommer man antagligen ändå att ha tillräckligt med underlag redan inledningsvis för att åtminstone kunna påbörja sammanställning och analys av data. Det underlättar

arbetet med att göra avgränsningar och till att uppskatta behovet av eventuella kompletteringar men också till att påbörja processen med att ta fram en översiktlig bild över de förutsättningar och möjligheter som finns inom prövningsgruppen. Därför är det viktigt att den metodik som tillämpas tillåter att man börjar med det underlag finns tillgängligt för att sedan komplettera med nya, bättre och mer täckande data. Utifrån vattendragets förutsättningar tas målbilder fram som ligger till grund för åtgärdsförslag för respektive anläggning. Dessa målbilder kan i vissa fall tas fram med stöd av bra och heltäckande dataunderlag men många gånger kommer man få ta stöd av befintlig lokal och regional kunskap och utifrån det peka ut värdekärnor som man sedan kopplar målbilder till. Målbilder och de åtgärder som behövs för att nå målet, den rådande miljö kvalitetsnormen kan komma att behöva revideras efter det att konsekvenserna som påverkan på vattenkraftproduktionen och åtgärds kostnaderna har utretts.

Framtagande av åtgärdsförslag

Efter en analys av förutsättningar och målbilder tas åtgärdsförslag fram för varje anläggning som leder till att de mål som sattes kan uppnås. Nyttan av en åtgärd kan vara kopplad till andra åtgärder som görs i vattensystemet vilket kan göra att vissa åtgärder bör kopplas ihop till åtgärdspaket där de olika åtgärderna är mer eller mindre beroende av varandra. I detta skede behöver inte åtgärderna preciseras utan det räcker med en bedömning av vilket miljöproblem som behöver åtgärdas och vilken typ av åtgärd som i tillräcklig omfattning bedöms undanröja miljöproblemet. Däremot kan det vara bra att redan i detta skede försöka ta hänsyn till om åtgärden är realistisk i förhållande till givna förutsättningar gällande exempelvis andra motstående intressen, kostnader och teknisk genomförbarhet.

I vattendrag med många små kraftverk och en stor del av det ursprungliga strömhabitatet indämt bedöms åtgärder kopplade till att skapa strömhabitat generellt medföra stor miljönytta.

Ett sätt att göra detta är via införande av minimitappning till spillfåror i kombination med biotopvård av dessa. I sådana fall är det av stor vikt att åtgärder vidtas för att säkerställa att ofrivillig torrläggning inte sker eftersom torrläggning på kort tid kan ödelägga de biologiska värden som skapats under lång tid. Exempelvis är temporär avsänkning av dammar i samband med underhållsåtgärder en risk och det är inte alltid självklart hur denna risk ska kunna elimineras.

Den potentiella arealen strömvattenhabitat som kan skapas i spillfåror i ett vattendrag som Tidån är dock relativt liten. Ifall mer betydande arealer strömhabitat ska kunna skapas krävs utrivning av dammar.

Utrivningar är kostnadseffektiva sätt att återskapa större arealer habitat men kräver i princip att verksamhetsutövaren själv önskar att avsluta verksamheten och i och med det även riva ut dammen eller åtminstone avsluta dess dämmande inverkan. Det kan dock finnas både kostnadseffektiva åtgärdsalternativ med mycket stor miljönytta liksom verksamhetsutövare som av olika anledningar vill avsluta sin verksamhet. Det gör att det, trots att det många gånger är en mycket känslig diskussion, ändå är mycket viktigt att frågan om eventuella möjliga utrivningar av kraftverksdammar måste beaktas tidigt i processen. Detta trots att det kanske till slut ändå i många fall inte är en rimlig åtgärd. Men man kan inte blunda för utrivningsalternativet om målet är största möjliga miljönytta i förhållande kostnaderna och med rimliga konsekvenser för vattenkraftsproduktionen totalt sett!

Bedömning av nyttor och kostnader

Nyttan av miljöåtgärder är svåra att värdera och det saknas riktlinjer och direktiv för hur värderingar ska göras. Vad som är nyttan av en miljöåtgärd och storleken av den nyttan är ofta en subjektiv bedömning och varierar mellan olika betraktare. Areal återskapat strömvattenhabitat i ett vattendrag där strömmande vatten har ersatts med lugnflytande vatten och ökad konnektivitet i ett fragmenterat vattendrag är exempel på relativt tydliga miljönyttor. Men hur värderas exempelvis värdet av det återskapade habitat jämfört med värdet av konnektivitet och hur värderas en skyddad fisk i förhållande till en fredad flodpärlmussla? Och vad är värdet av ett ökat habitat i förhållande till redan befintligt habitat och vad är värdet av ökad konnektivitet i förhållande till nuvarande konnektivitet? Nyttan av en viss typ av åtgärd kan även förväntas variera mellan olika vattendrag beroende på lokala förutsättningar. Gemensamma riktlinjer och vägledningar om hur olika miljönyttor kan vägas mot varandra skulle vara mycket värdefullt för det är inte rimligt att tro att det kommer att vara möjligt att enas om detta inom ramen för arbetet inom en prövningsgrupp eller ett avrinningsområde. Dessutom bör kanske samma eller likartade bedömningar göras i alla prövningsgrupper.

Eftersom det idag inte finns någon konsensus kring hur miljönyttor ska värderas valdes i pilotprojektet ett tillvägagångssätt där mätbara värden presenteras separat från bedömningar. En av grundtankarna har varit att expertbedömningar i någon mån kommer att krävas men att de måste vara transparenta och redovisade separat från databaserade beräkningar.

Att beräkna investeringskostnaderna för miljöåtgärderna kommer normalt sett att vara betydligt mer okomplicerat än att bedöma och beräkna nyttorna. Inledningsvis bedöms inte en fullständig projektering av åtgärdsförslagen krävas för att kunna bedöma kostnaderna utan det räcker med att tillämpa grova schablonkostnader. På så

sätt kan man förhållandevis enkelt ta fram grova kostnadsuppskattningar för åtgärderna med hjälp av exempelvis enbart fallhöjden vid anläggningen. Osäkerheterna kopplade till bedömning av nytta bedöms i många fall kunna vara betydligt större än osäkerheterna kopplade till grova schablonkostnader. Längre fram i processen kan schablonberäkningarna ersättas med mer noggranna. Denna stegvisa process bedöms vara en viktig förutsättning för att uppnå ett flexibelt arbetssätt. Produktionsförlusterna vid kraftverken har beräknats med hjälp av produktionsmodellen BEPPE (Hedenström, 2020). Detta bedöms vara ett bra och ändamålsenligt sätt att beräkna produktionsförlusterna på ett enhetligt sätt. Som underlag till beräkningarna krävs att uppgifter om kraftverken tillhandahålls av verksamhetsutövarna.

Syftet med den Nationella planen är som redan nämnts att åtgärder sätts in där de gör som mest nytta sett utifrån vattenkraftens påverkan på vattendragen. Det finns emellertid ofta många potentiella åtgärder som inte är kopplade till vattenkraften men som skulle kunna ge stor miljönytta. I ett vattendrag som Tidån finns det många potentiella åtgärder som inte kan bekostas av Vattenkraftens miljöfond av den anledningen att de inte är kopplade till vattenkraft. Det skulle kunna handla om biotopvård i rensade sträckor, utrivning av dammar som inte används, återskapande av våtmarker, skapande av kontakt med svämplanen etc. I många fall skulle sådana åtgärder troligtvis kunna ge stor nytta i förhållande till kostnaden och borde därför kunna övervägas i sammanhanget.

För att kunna finansiera miljöåtgärder som inte är kopplade till vattenkraften men som ändå är viktiga för helheten behövs ytterligare finansieringsmöjligheter. Detta skulle t.ex. kunna ske via en ytterligare fond. Förslag på hur en sådan finansiering skulle kunna tänkas se ut har sedan tidigare presenterats (Söderqvist, Degerman, Soutukorva Swanberg, & m.fl, 2019).

Prioritering

Den, eller mer sannolikt de olika, prioriteringsmodeller som kommer att användas för att väga nyttor och kostnader måste ha en viss flexibilitet i krav på underlagsdata. För att en prioriteringsmetodik ska vara möjlig att användas för en större del av prövningsgrupperna i den nationella planen får den inte vara så resurskrävande att den inte kan genomföras. Metodiken får inte heller ställa sådana krav på dataunderlag att den i praktiken inte kan tillämpas på grund av att tillräckligt bra och omfattande data saknas eller av olika anledningar inte kommer att kunna inhämtas. Inom ramen för pilotprojektet har ett försök till hopvägning av olika nyttor gjorts men eftersom denna hopvägning kan göras på ett stort antal sätt beskrivs även de tre grundläggande nyttorna var för sig så att de kan utvärderas var för sig.

Enskilda eller hopkopplade åtgärder utvärderas utifrån hur stor nytta de ger i förhållande till kostnaderna. En ingång för denna prioritering är att sätta regler för när en miljöåtgärd är motiverad och ska genomföras men då blir svårigheten att avgöra hur stora kostnader som är rimliga för en miljöåtgärd. Det förutsätter att man har accepterade metoder för att beräkna nyttor och kostnader samt att det finns en enighet om var gränsen för rimliga kostnader går.

Enligt vattendirektivet är det miljönyttan som sätter gränsen för vilka åtgärder som ska utföras. För naturliga vatten innebär det att miljö kvalitetsnorm god ekologisk status ska uppnås. Om statusen är lägre än god ska man utreda om mindre stränga krav ska tillämpas på grund av att de åtgärder som krävs är omöjliga att genomföra eller medför orimliga kostnader. För att komma fram till detta krävs en samhällsekonomisk analys. Så vitt det är oss känt har denna samhällsekonomiska analys ännu inte tillämpats i praktiken i någon nämnvärd omfattning och det är oklart vilka åtgärder som är omöjliga att genomföra och vilka kostnader som är orimliga.

Det är inte självklart att de åtgärder som krävs för att uppnå miljö kvalitetsnormen är de som ger bäst biologisk och ekologisk nytta. Det kan till och med vara så att de bästa åtgärderna även strider mot normen.

Även i dessa fall bör normen ses över då målet bör vara att uppnå så stor biologisk och ekologisk nytta som möjligt, med hänsyn tagen till konsekvenserna för vattenkraftproduktionen (åtgärds kostnad och produktions förluster). I jämförelsen av de olika scenariona som utretts verkar det inte finnas något tydligt samband mellan vilka åtgärder som ger störst miljö nytta och vilka som ger bäst möjligheter att uppnå god ekologisk status

Man kan redan på förhand förutse att det normalt sett är mycket svårt eller till och med omöjligt att kombinera kraven gällande miljö nytta, acceptabla kostnader och tillgång till vattenkraftsel. Här blir frågan hur man i praktiken hanterar dessa många gånger till synes helt oförenliga mål!

En annan strategi vilket är den som tillämpats i pilotprojektet är att utgå från ett givet åtgärdsutrymme där de mest prioriterade miljö åtgärderna som ryms inom åtgärdsutrymmet genomförs. Här blir problemet att det inte finns något angivet åtgärdsutrymme att förhålla sig till mer än det riktvärde på 1,5 TWh som angetts för vad som kan anses utgöra betydande negativ påverkan på kraftproduktion på nationell nivå. Detta riktvärde har även fördelats per huvudavrinningsområde men ska däremot enligt den Nationella planen inte ses som en gräns för vilka miljö villkor som kan åläggas. Det är av stor vikt för samtliga inblandade att förtydliganden görs om hur riktvärdet ska tillämpas på delavrinningsområde respektive provningsgrupp. Hur ska till exempel riktvärdet 4,8% för Göta älv med ca 50 provningsgrupper tillämpas för Tidån med 4 st provningsgrupper?

Urval av slutsatser:

- Metodik måste vara flexibel utifrån dataunderlag.
- Måste gå att börja med ett svagt underlag som allt eftersom kompletteras.
- Expertbedömningar kan inte undvikas, viktigt dock att skilja på vad som är bedömning och fakta och att expertbedömningar dokumenteras och vilka utgångspunkter man haft vid bedömningen.
- Vattensystemets värden och specifika förutsättningar ska ligga till grund för vilka åtgärder som väljs. Värden av en viss typ av åtgärd varierar utifrån vattensystemets förutsättningar.
- Viktigt att komma överens om hur nyttan ska beskrivas och i så stor utsträckning som möjligt kunna kvantifieras.
- För att domstolarna ska mäkta med tillståndsprocesserna i arbetet med den nationella planen behöver verksamhetsutövarna i en prövningsgrupp i princip behöva vara överens. Hur detta ska gå till är en stor utmaning att lösa.
- En stor fördel ifall det i ett tidigt går att skede utse någon som kan representera verksamhetsutövarna i prövningsgruppen så att en tät effektiv dialog kan hållas.
- En förutsättning för hela tanken med att prioritera åtgärder är att krav kan ställas på verksamhetsutövare med kraftverk på nyckelpositioner i vattendragen.
- Samarbetet med verksamhetsutövarna extremt viktigt. En förutsättning för att lyckas i arbetet med den nationella planen är att samverkan fungerar.

4. Miljöfondens erfarenheter mm av projektet

4.1. Miljöfondens miljögrupp

Fonden har stöd ifrån en intern miljögrupp bestående av personer ifrån fondens ägare. Erik Sparrevik (Vattenfall) och Jakob Bergengren (Tekniska Verken i Linköping), som till stor del följt och deltagit i pilotprojektet om Tidan. Nedan följer deras synpunkter på framför allt arbetsmetodiken.

En arbetsmetodik och process för samverkan har testats i Tidan som är ett vattendrag med många vattenkraftverk och ett flertal enskilda vattenkraftägare. Både detta

faktum och avsaknad av biologiska akvatiska undersökningar/karteringar i många delar av Tidan har varit en utmaning.

En samsyn om innehållet i de steg som ska ingå i arbetsmetodiken är viktig mellan olika intressenter. Detta kan vara lätt när man beskriver en övergripande process men svårare när man i ett senare skede ska enas vad som ska göras i de olika stegen.

Steg 1 och 5 -- Nulägesbeskrivning och befintligt underlag samt behov av kompletterande underlag. Vi upplever att steg 1 och 5 har gjorts samtidigt. I Tidan saknades mycket underlag. Biologiska inventeringar fanns bara i vissa områden. Det behöver tänkas över vilket underlag som behövs och vem ansvarar för att det som inte finns tas fram. Verksamhetsutövaren eller myndigheterna eller båda? Oavsett vem/vilka som gör det måste det samordnas i en prövningsgrupp/prövningsgrupper.

Steg 2 Utmaningar och problembild – Upplever inte att detta varit det svåraste. Tidan är förutom vattenkraft påverkat av markavvattning och jordbruk.

Steg 3 Målbild – Upplever att detta varit det svåraste. Vad vill man åstadkomma? En dialog kring gemensam målbild och målarter behöver göras redan från start. Prioritera målarter. Vad gör man när normer och föreslagna åtgärder i VISS inte stämmer överens med olika intressenters målbild? Lösningen i Tidan var att ta fram olika åtgärdsscenarioer.

Steg 4 och 6 Vattenkraftsrelaterade åtgärder samt konsekvens- och kostnads-/nyttoanalys – Upplever att i projektet har steg 4 och 6 gjorts samtidigt. Enhetlig metodik (miljö/produktion/åtgärds-kostnad) behöver användas för att ta fram åtgärder. Det finns ett antal olika metoder som har tillämpats i olika projekt för att prioritera åtgärder. I Tidan har SÅV metodiken, framtagen av länsstyrelsen i Jönköping utvecklats för att ta fram åtgärder. Den metodiken innehåller expertbedömningar i olika steg. Expertbedömningar måste vara transparenta och bygga på fakta och inte känslor. Att tänka mer strategiskt kring bevarande av biologisk mångfald är viktigt. En art kan prioriteras mer där naturliga förutsättningar finns men inte alls på en annan lokal. Visa upp tydliga bra exempel där det fungerar och där man kan behålla både mångfald och produktion (ta med VU på studiebesök). Ett mycket intressant PM om hur undantaget mindre stränga krav skulle kunna tillämpas för vattenförekomster i Tidan har tagits fram.

Steg 7 Slutsatser och underlag för ev översyn av statusklassning, normsättning och åtgärdsförslag – Detta steg har väl inte genomförts?

Erik Sparrevik, Vattenfall och Jakob Bergengren, Tekniska Verken i Linköping

4.2. Miljöfondens erfarenheter

Under projektets gång har vi löpande fått ta ställning till ett flertal aktiviteter som vi inte planerat eller kunnat förutse från början. Detta har vi kunnat tillåta oss eftersom detta varit ett pilotprojekt och det har varit lärorikt. Vi lyckades inte genomföra alla de planerade stegen enligt den ursprungliga planen. Vi trodde att vi skulle kunna komma fram till en samsyn vad gäller rimliga åtgärder och därmed om en översyn av klassning och miljö kvalitetsnormer skulle bli nödvändig. Detta har inte varit möjligt av olika skäl. Regelsystemet är inte tillräckligt tydligt vilket gör att olika intressenter gör sina egna tolkningar utifrån sina intressen. Det finns dessutom inbyggda intresse motsättningar som stötts och blötts under många år vilket gör att den öppenhet och tillit som är nödvändig för att åstadkomma en bra samverkan inte fungerar idag.

Nedan redovisar vi en blandning av lärdomar och rekommendationer för de framtida samverkansprocesserna baserat på våra erfarenheter ifrån pilotprojektet.

1. Samverkan är ett nytt arbetssätt.

Det är helt uppenbart att en samverkansprocess är ett nytt arbetssätt. Tidigare har man oftast enbart processat i domstol, ibland långt utdragna i tiden. Tanken med samverkan måste vara att den ska underlätta en omprövning i domstol. Ju mer överens man är från början desto smidigare kan en omprövning bli. Detta är förmodligen också en förutsättning för att kunna hålla tidplanen för genomförandet av den nationella planen.

En viktig fråga är om man kan skapa ett positivt lösningsinriktat arbetssätt och få deltagarna att ställ upp på det.

2. Uppstarten är viktig.

Tydlighet krävs om samverkans innehåll och vad den ska leda till. Här gäller det att vara så tydlig som möjligt. Det finns förslag på olika steg att ta och som man bör komma överens om. Detta innebär att arbetet kan struktureras och beslut kan tas om vem som gör vad, hur mycket olika intressenter kan bidra mm.

Det är viktigt att skapa en översiktlig helhetsbild innan man beslutar om olika delaktiviteter. Vad kan man utläsa ifrån VISS? Vad finns det för befintligt underlag? Finns det luckor i underlagen?

Det kan vara bra att utgå ifrån en målbild. Länsstyrelsens uppgift är att ta fram en målbild (ekologiska funktioner) för att nå normen. En målbild är bra i avseendet att den kan hjälpa till med prioriteringen av olika aktiviteter för att komma fram till vilka åtgärder som krävs och vilken nytta som uppnås. Frågan är om målbilden är samma sak som det som ska genomföras oavsett om konsekvenserna är kända eller inte. Målbilden borde vara en utgångspunkt för kompletteringar av underlag och vilka analyser som bör genomföras. Detta innebär att då konsekvenserna för genomförandet av åtgärder för att nå målbilden blir kända kan målbilden behöva justeras och därmed ett eventuellt förslag till översyn av såväl klassning, normsättning inklusive undantag

Det finns en diskrepans i uppfattning om vad som ska göras i samverkansprocessen i förhållande till den existerande normen. Normen är bindande och åtgärdsförslagen ska inte äventyra uppfyllande av normen å ena sidan. Å andra sidan är underlagen i många fall undermåliga. Därför bör det i början av processen tydliggöras att ett kompletterande underlag skulle kunna leda till att en norm behöver ses över. Därmed inte sagt att normerna per se är fel.

3. Hur komma vidare

Initialt är det av stort värde om man kan få fram en grov bild av dels nyttan med åtgärder som krävs för att nå normen och konsekvenserna i form av kostnader och påverkan på produktionen.

Första steget blir därmed att komma överens om vad som saknas och vad som är rimligt att undersöka, utreda och analysera. Vem gör vad och vem bekostar? Ambitionsnivån anpassas till värdet för vattendraget.

Vilka kompletterande underlag kan och ska tas fram? Vilka undersökningar behöver genomföras? Vilka analyser och metoder som ska tillämpas. I avsnitt 3.3 och 4.1 har såväl Norconsult som fondens miljögrupp presenterat ett antal exempel.

Alla aktiviteterna som t.ex. framtagande av underlag och metoder måste kopplas till huvudsyftet, dvs ett bra underlag inför omprövningen till moderna miljövillkor, vilket även kan innebära en ev översyn av klassning och normsättning.

Grundtanken med vattendirektivet är att vattnets ekologiska status ska förbättras. Därför är det viktigt att komma överens om hur nyttan med olika åtgärder ska beskrivas och även kvantifieras i möjligaste mån.

Åtgärdernas konsekvenser som beräkning av kostnader, påverkan på vattenkraftsproduktionen mm måste ske utifrån de faktiska förhållandena på ett transparent sätt.

Då detta är på plats bör man i samverkansprocessen kunna ta fram ett förslag till en utredning om undantag är tillämpligt. Viktigt är att det finns en acceptans för den metod som tillämpas för att utreda undantag.

Så många som möjligt bör engageras i stort eller smått

Bra med utvärdering, reflektioner mm löpande ifrån olika intressenter

Nedan följer några erfarenheter ifrån pilotprojektet som man bara måste förhålla sig till. Kan vara bra att förbereda sig på detta redan i ett tidigt stadie:

- Det finns inbyggda intressekonflikter som också har en historia
- Det kan komma att finnas olika syn på syftet med samverkan, dess innehåll mm
- Det kommer finnas olika syn på hur regelverket ska tillämpas som vägledningar, till exempel KMV-utpekandet
- En generell tillämpning och metod för att utreda undantag finns inte på plats än. Frågan är hur man får gehör för en metod, typ den som tillämpats i pilotprojektet och dess tillämpning.
- Det råder oklarheter hur riktvärdet ska tillämpas
- Det kommer inte finnas tillräckligt med underlag vilket föranleder expertbedömningar. Viktigt är att det framgår hur dessa bedömningar görs och hur de ska dokumenteras.
- Det kan vara svårt att få med alla i processen
- Man måste lokalt förhålla sig till nationella prioriteringar som tex:
 - Vad det finns för skyddsvärda arter
 - Ålförordningen