

Policy brief

Statsvetenskapliga institutionen
2023:2

En preliminär studie av samverkan kring den pågående miljöprövningen av vattenkraft – lärdomar inför de fortsatta processerna



Fotograf: Magnus Bjärstig

Bakgrund

Energiöverenskommelsen från 2016 slår fast att alla Sveriges vattenkraftverk ska föras med moderna miljövillkor. I dagsläget bedrivs många anläggningar med gamla tillstånd med lägre satta miljökrav än vad som behövs för att uppfylla nationella miljö kvalitetsmål och EU:s vattendirektiv (Prop. 2017/18:228; Prop. 2017/18:243). För att uppfylla dagens miljökrav kan det i vissa fall komma att kräva att kraftverken minskar sin produktion. Samtidigt har vattenkraften en central roll i det svenska elsystemet – en roll som förstärks i och med samhällets elektrifiering och det ökade behovet av fossilfri el. Ambitionen är att moderna miljövillkor ska säkerställa både största möjliga nytta för vattenmiljön samtidigt som en effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls. Hela miljöomprövningen väntas ta omkring 20 år. För att effektivisera och göra den komplexa processen mer legitim

Vad innebär samverkan?

Samverkan, eller kollaborativ styrning (från engelskans collaborative governance), innebär att aktörer från olika delar av samhället bjuds in att delta i offentliga styrningsprocesser (Emerson & Nabatchi 2015). Detta har blivit allt vanligare under de senaste tre decennierna, inte minst inom vattenförvaltning.

Bredare inkludering i beslutsprocesser förknippas ofta med ökad representation och förbättrad demokrati. Inkludering av aktörer utanför staten kan generera resurser och kunskap som myndigheterna inte själva besitter, vilket anses förbättra förutsättningarna att lösa komplexa problem.

Samarbete mellan intressenter har i ett stort antal studier visat sig bidra till exempelvis ömsesidigt lärande, effektivitet, ökad tillit, konfliktlösning och hanteringen av osäkerhet. Det finns dock även utmaningar med samarbete - att motivera deltagare, hantera konflikter, skapa förtroende och hindra att processen tar alltför mycket tid och resurser. Vattenförvaltning ses ofta som särskilt lämpat för samverkan eftersom det finns ett ömsesidigt beroende av vattenresurser i samhället. Detta skapar motivation för samverkan, men det finns också starka motsättningar mellan intressen.

I denna studie kommer det till uttryck i avvägningen mellan energiproduktionsintresset och intresset för att skydda den lokala vattenmiljön. Den modell som analysen till största del utgått ifrån är Emerson och Nabatchis (2015) Integrative Framework for Collaborative Governance (IFCG).



UMEÅ
UNIVERSITET



GÖTEBORGS UNIVERSITET

har kollaborativ styrning i form av samverkan mellan olika intressenter introducerats.

Som en konsekvens av den då pågående energikrisen och de kraftigt höjda elpriserna beslutade regeringen i december 2022 att omprövningsprocessen skulle pausas. Det innebär i praktiken att alla slutdatum för när vattenkraftsägare i olika delar av landet ska ha lämnat in sina ansökningar om omprövning till domstolarna har skjutits upp med ett år. Under den här perioden ska effekterna av och eventuella behov av ändringar i omprövningssystemet analyseras av berörda myndigheter (Miljödepartementet 2022). Analysen har nyligen slutförts och presenterats i en rapport (Svenska kraftnät 2023).



Syfte

Sedan 2020 har svenska länsstyrelser lett regionala samverkansprocesser där kunskap och synpunkter samlats in från kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och intresseorganisationer. I denna policy brief sammanfattas slutsatserna från en pilotstudie som undersökt möjligheter och utmaningar i hittills genomförda samverkansprocesser. Att förstå hur samverkan har fungerat i de tidiga prövningsgrupperna är viktigt för att länsstyrelserna ska ha möjlighet att lära sig av tidigare erfarenheter och potentiellt kunna förbättra kommande processer när omprövningarna återupptas 2024.

Studiens upplägg

Studien har dels undersökt hur kontext och praktiskt genomförande av samverkan har skiljt sig åt mellan prövningsgrupperna, dels hur olika typer av möjligheter och utmaningar med samverkan har hanterats. Baserat på lär-

domarna från de studerade fallen har tre rekommendationer för länsstyrelserna i kommande samverkansprocesser tagits fram. Den fjärde rekommendationen är att fortsatt och fördjupad forskning behövs.

Fakta om miljöomprövningen

Framtagandet av moderna miljövillkor regleras av den nationella plan som tagits fram av Havs- och Vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och Svenska Kraftnät (2019). Planen delar in Sveriges vattendrag i över hundra prövningsgrupper, och samverkan sker gemensamt för alla vattenkraftsanläggningar inom respektive område.

Länsstyrelsen ansvarar för att bjuda in samtliga verksamhetsutövare och de kommuner, myndigheter och intresseorganisationer som de anser berörda. I samverkan ska frågor som rör exempelvis skyddad natur, kulturmiljö, elberedskap och friluftsliv diskuteras. Med hjälp av information och synpunkter från intressenterna tar länsstyrelsen fram nulägesbeskrivning, analys, åtgärdsförslag och en samverkansredogörelse.

Det samlade materialet utgör sedan underlag i efterföljande domstolsprocesser, där de nya miljövillkoren för respektive anläggning fastslås.

Material och metod

Studien bygger på en analys av dokument som tagits fram inom varje samverkansgrupp. Dokument från samtliga avslutade samverkansom hade publicerat en samverkansredogörelse i april 2023 har studerats. Totalt omfattar studien 27 samverkansprocesser som genomfördes under 2020–2022 i elva län. De flesta dokumenten har författats av länsstyrelserna, men även remissvar med synpunkter från intressenter har funnits tillgängligt för 18 av fallen. Det totala materialet på omkring 3000 sidor hämtades från länsstyrelsernas hemsidor, kodades manuellt och blev sedan föremål för en kvalitativ tematisk analys.



Fotograf: Johnér Bildbyrå AB/Fredrik Ludvigsson

Resultat

Förutsättningar och genomförande av samverkan

För att ge en överblick av likheter och skillnader mellan de 27 fallen av samverkan undersöktes faktorer kopplat till kontext och genomförande. Resultatet visar att likheterna mellan dessa tidiga samverkansprocesser varit större än skillnaderna. Antalet vattenkraftsanläggningar inom de olika provningsområdena varierade mycket, från bara en anläggning i en tredjedel av fallen till 30+ för den största provningsgruppen (Ljungan Gimån). Skalan på elproduktionen varierade däremot mindre. Majoriteten (23 av 27 fall) berörde enbart småskaliga anläggningar vilket tydligt avspeglade sig i remissvar där intressenter ofta argumenterade för värdet av lokal, småskalig elproduktion.

Den typiska samverkansprocessen inleddes med ett informationsmöte med antingen alla intressenter eller alla verksamhetsutövare. Mötet avslutades vanligen med en möjlighet att ställa frågor och ge kommentarer. Detta följdes av en serie av individuella möten med verksamhetsutövare tills länsstyrelsen ansåg att de viktigaste frågorna var utredda, eller att de av någon anledning inte kom vidare. Utifrån forskning om samverkan är det intressant att notera att det i endast hälften av fallen hölls ett möte med samtliga intressenter inbjudna – och bara i sju fall hölls ett sådant möte med det uttalade syftet att samverka.

Tre huvudsakliga utmaningar

Studien identifierade tre huvudteman som kan sägas utgöra både utmaningar och möjligheter med samverkan. Dessa var att i) organisera samverkansprocessen, ii) balansera intressen och iii) hantera behov av kunskap. Temana delades också in i åtta underkategorier, se figur 1.



Figur 1. Illustration av de tre huvudtemana och de åtta underkategorier som identifierats.

I princip alla provningsgrupper behövde förhålla sig till områden med höga naturvärden. Vad gäller det praktiska genomförande av samverkan visar studien att länsstyrelserna i hög grad följde vägledningen från HaV (2021) och därmed också lagstiftningens krav. I princip alla grupper bjöd in samtliga deltagarkategorier vilket ledde till en bred representation av myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och intresseorganisationer. I genomsnitt bjöds 26 deltagare in, men antalet varierade mellan 7 (Kågeälven, Västerbotten) och 78 (Rönne å, Skåne).

Intresseorganisationerna, exempelvis fiskeföreningar, vattenråd och hembygdsföreningar, var numeriskt mest representerade. De bjöds dock in till betydligt färre möten än andra aktörer. I 21 av 27 fall deltog intresseorganisationer endast genom skriftligt remissförfarande. Vattenkraftsägarna stod däremot i fokus för samverkan och bjöds in till flera möten i samtliga fall. I mötena deltog vanligen endast länsstyrelsen och verksamhetsutövaren, och de hölls ofta ute vid anläggningen – delvis på grund av den dåvarande pandemin. Verksamhetsutövare hade ofta möjlighet att påverka antalet möten och deras innehåll i dialog med länsstyrelsen.

Organisera samverkan – konsultation snarare än samverkan

Flera externa osäkerhetsfaktorer förefaller ha påverkat samverkansprocesserna. Inte minst pandemin, som under stora delar av tidsperioden hindrade fysiska möten med många deltagare. Intressant nog påpekade flera länsstyrelser att de ändå föredrog individuella möten eftersom de upplever det som mer effektivt. En annan pressande osäkerhetsfaktor var den (mer eller mindre beroende på fall) snäva tidsramen för samverkan. Många länsstyrelser rapporterade att de inte haft möjlighet att utreda alla frågor så noggrant som man önskat. I vissa fall såg de sig tvungna att göra remisstiden ovanligt kort, vilket ledde till kritik från intressenter i remissvaren. Som tidigare nämnts bestod de flesta samverkansprocesser huvudsakligen av enskilda möten med verksamhetsutövare, och inget eller enstaka möten med alla intressenter samlade. På det hela taget liknar de därför en "minimal" form av samverkan, som snarare kan benämnas som en serie av konsultationer. Det är sannolikt att länsstyrelsernas begränsade tid och resurser har spelat in i valet av denna strategi.

Balansera intressen – skilda förväntningar som bidragit till missnöje

En annan utmaning låg i att balansera olika intressen, och här diskuterades framför allt värdena av småskalig elproduktion och hur man ska förhålla sig till produktionsförluster. Sammantaget kan sägas att länsstyrelserna, uppbackade av lagstiftning och myndighetsdirektiv, framstod som representanter för miljöintresset i samverkansprocessen. Detta kan vara orsaken till att inbjudna miljöorganisationer var överraskande inaktiva. Länsstyrelsernas fokus på åtgärder för vattenmiljön fick däremot stark kritik från många verksamhetsutövare, vattenkraftsföreningar och vissa hembygdsföreningar. Medan alla aktörer var överens om att intressen ska balanseras för att skapa legitima beslut så var det tydligt att det fanns skilda förväntningar på vad detta innebär i praktiken. De ovannämnda deltagarna kritiserade vad de ser som avsaknad av tydlig avvägning och förhandling mellan de olika intressena. Länsstyrelserna svarade å sin sida med att återkommande hänvisa till det snäva (och ibland oklara) handlingsutrymmet i rådande regelverk. Det sammanlagda intrycket från majoriteten av fallen är att det har rått en viss oenighet kring syftet med samverkan vad gäller behandling av produktionsintresset – något som uppenbarligen minskat vattenkraftsrepresentanters förtroende för processen.

Hantera behov av kunskap – olika uppfattningar om ansvar

Alla provningsgrupper ställdes inför kunskapsluckor av olika slag, exempelvis otillräcklig information om miljöförhållanden och om vattenkraftsanläggningarnas påverkan. Att ta fram mer kunskap, och vem som bär ansvaret för detta, var ett frekvent förekommande ämne. Den grundläggande

inställningen är att länsstyrelserna ska stå för generell kunskap om avrinningsområdet medan verksamhetsutövarna bidrar med anläggningsspecifika uppgifter (HaV, 2021). En del verksamhetsutövare menade dock att kraven på de utredningar de förväntades genomföra var för högt ställda. Samtidigt ifrågasatte verksamhetsutövare ofta länsstyrelsens underlag och miljöbedömningar i olika omfattning. Vissa verksamhetsutövare anlidade till och med tekniska konsulter för att kunna presentera alternativa bedömningar. Länsstyrelsernas användning av standardiserade rekommendationer från databasen VISS (Vatteninformationssystem Sverige) fick motta hård kritik från vattenkraftsföreningar. De menade att länsstyrelsen borde använda sina resurser och sin expertis på att göra lokala analyser istället för att hänvisa till databasens "onödiga" åtgärdsförslag.

"Tydliga exempel på användningen av "schabloner" är när lst utifrån någon hydromorfologisk faktor (oftast bristande konnektivitet) genom en sk expertbedömning drar slutsatsen att fisk har måttlig status. (...) Lst borde ha använt sin kunskap om den lokala vattenmiljön och inte fastnat i ett tveksamt regelverk." (Remissvar från vattenkraftsförening i Stensåns provningsgrupp.)

Studien visar att tillgången till accepterad kunskap och en gemensam tolkning av rådande regelverk är oerhört centralt som en grund för framgångsrik samverkan. Oenighet kring kunskap framstod som den viktigaste förklaringen till oenighet kring balansen mellan miljö- och energiproduktionsintresset. Vidare identifierade studien en problematisk diskrepans mellan länsstyrelsernas och vattenkraftsrepresentanternas förväntningar på tydliga och fall-specifika avvägningar mellan intressen – något som tycks ha skadat processernas interna legitimitet.

Fotograf: Åsa Widén



Rekommendationer

1. Lägg resurser på lokala bedömningar.

Det är viktigt att öka intressenternas förtroende för analysen genom att länsstyrelserna lägger mer resurser på lokala miljöbedömningar istället för att förlita sig alltför mycket på VISS och standardiserade åtgärdsrekommendationer.

2. Tydliggör förväntningar och roller.

Vattenkraftsrepresentanter tycks ha gått in i samverkan med förväntningar på en förhandling mellan miljö- och elproduktionsintresset, något som inte förverkligats i de studerade fallen. Länsstyrelserna på sin sida har fokuserat på att samla in kunskap och ser sitt arbete som styrt av lagstiftning och myndighetsdirektiv. Dessa skilda ingångar till samverkan har lett till missnöje bland vattenkraftsrepresentanter och visar på ett behov av större tydlighet i kommande samverkansprocesser om dess syfte, samt vilken roll och mandat de olika aktörerna har.

3. Var rustade att hantera motsättningar.

Många vattenkraftsföreträdare, inte minst intresseföreningarna, uppfattar inte miljöanpassning som en vinn-vinn lösning. Sådana situationer gör samverkan mer utmanande, och tidigare forskning har visat att åsiktsmotsättningar i vattenförvaltningsfrågor ofta är starkt rotade. Länsstyrelserna bör därför vara medvetna om att det i många fall är osannolikt att nå samsyn med alla parter, utan snarare eftersträva förståelse för varandras ståndpunkter. Eventuellt kan de behöva vara förberedda på att medla för att inte underblåsa konflikter.

4. Fortsatt forskning.

På grund av sin begränsade omfattning har denna pilotstudie inte kunnat ge svar på alla frågor om vad som ökar effektivitet av samverkan och acceptansen för dess resultat. Det går exempelvis inte att svara på om fler möten mellan olika deltagare ökar acceptansen för resultatet – utifrån den tidigare forskningen bör det vara så men här behövs en närmare undersökning. De första studerade fallen har även varit relativt sett "enkla" med främst småskaliga vattenkraftsanläggningar, medan framtida samverkansprocesser kommer att vara mer omfattande och komplexa till sin karaktär. Den fortsatta forskningen bör därför innehålla fördjupade undersökningar av enskilda processer, men även följa upp och utökas till fler samverkansprocesser så att effekten av ytterligare variabler kan undersökas. Det finns också ett behov av intervjuer och fokusgrupper för att kunna fånga upp aspekter som inte kommer i uttryck i den skriftliga dokumentationen av processerna som främst länsstyrelserna ansvarat för.

För fördjupad läsning se:

Bergsten, K. (2023). Collaborating for knowledge: Environmental re-trial of Swedish hydropower in a collaborative governance perspective. Masteruppsats, Umeå universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1798518/FULLTEXT01.pdf>

Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). Collaborative Governance Regimes. Georgetown University Press.

Havs- och vattenmyndigheten (2021). Vägledning om samverkan inför prövning enligt nationella planen. <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/vagledning-om-samverkan-infor-provning-enligt-nationella-planen.html>

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten & Svenska kraftnät (2019). Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft. <https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d64881cc1/1684753165617/bilaga-2-nationell-plan-moderna-miljovillkor.pdf>

Miljödepartementet (2022). Paus av omprövning för moderna miljövillkor. Promemoria M2022/02251. <https://www.regeringen.se/contentassets/127bcf929f1c4a2d-b0e22b7104742260/promemoria-paus-av-omprovning-for-moderna-miljovillkor.pdf>

Proposition 2017/18:228. Energipolitikens inriktning. <https://www.regeringen.se/contentassets/5fe7ecde-e2b440eb81348fc722324c91/energipolitikens-inriktning-prop.-201718228>

Proposition 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft. <https://data.riksdagen.se/fil/FC5D5C9C-440D-459B-A15E-7610DEE5C910>

Svenska kraftnät (2023). Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m. <https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2023/slutrapport-20230926-nap-vattenkraft.pdf>

Författare

Klara Bergsten, Therese Bjärstig, Simon Larsson och Annelie Sjölander-Lindqvist

Ansvarig utgivare

Magnus Blomgren

Kontakt

Malin Eklund Wimelius