

Sara Nilsson (tf ansvarig vattenkraft)  
[sara.nilsson@energiforetagen.se](mailto:sara.nilsson@energiforetagen.se)  
Tfn 070-841 13 13

Vattenmyndigheterna  
[vattenmyndigheten.norrboten@lansstyrelsen.se](mailto:vattenmyndigheten.norrboten@lansstyrelsen.se)  
[vattenmyndigheten.vasternorrland@lansstyrelsen.se](mailto:vattenmyndigheten.vasternorrland@lansstyrelsen.se)  
[vattenmyndigheten.i.norra.ostersjon.vastmanland@lansstyrelsen.se](mailto:vattenmyndigheten.i.norra.ostersjon.vastmanland@lansstyrelsen.se)  
[vattenmyndigheten.kalmar@lansstyrelsen.se](mailto:vattenmyndigheten.kalmar@lansstyrelsen.se)  
[vattenmyndigheten.vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vattenmyndigheten.vastragotaland@lansstyrelsen.se)

## Yttrande avseende vattenmyndigheternas samråd ”Förslag till miljö- kvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft”

*Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.*

Energiföretagen Sverige och våra medlemmar (Energiföretagen) sammanfattar och redogör nedan för våra synpunkter avseende rubricerat samråd.

### Sammanfattning

- En väl fungerande vattenförvaltning är en central förutsättning för att vattenkraftens viktiga roll i energisystemet långsiktigt ska kunna värnas och utvecklas. Vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer kommer efter fastställande utgöra grund för den rättsliga omprövningen av vattenkraftens miljövillkor.
- För att säkerställa effektiva och rättssäkra prövningsprocesser behöver hantering av målkonflikter, samhällskritiska avvägningar och prioritering av åtgärder ske inom ramen för vattenförvaltningens normsättning. Ändamålsenliga verktyg och metodik som säkerställer både ”största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel” behövs för att på ett transparent, rättssäkert och kostnadseffektivt sätt styra åtgärder dit de gör mest miljönytta.
- Energiföretagen anser att ovanstående verktyg och metodik fortfarande saknas och att befintligt samrådsmaterial inte är tillräckligt genomarbetat. Kombinerat med brister och osäkerheter kopplade till underlags- och referensdata, regelverkstillämpning och myndighetsutövning samt kvalitetsbrister i utförande av beräkningar och analyser anser vi inte att regeringens grundläggande krav på ”tillförlitliga klassificeringar och väl avvägda miljökvalitetsnormer” är tillgodosedda.
- Energiföretagen anser således att samrådsmaterialet så väl som samrådsgenomförandet innehåller sådana brister att det behöver omarbetas och göras om innan beslut om uppdaterade miljökvalitetsnormer fattas. Med hänsyn till de stora värden som står på spel för energisystemet, samt för enskilda och verksamhetsutövare, bör inte heller omprövningen med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor inledas innan denna kvalitetssäkring är genomförd.

- Verktyg och metoder, för att kunna göra samhällsekonomiska analyser och bedömningar av om och när betydande påverkan på vattenkraftens reglerförmåga riskerar att uppstå, behöver vidareutvecklas. Processen med att se över och uppdatera vägledningsdokument behöver påskyndas. Den nationella planen samt politiska beslut och prioriteringar bör vara styrande för detta arbete. Nuvarande brister fritar dock inte vattenmyndigheterna från ansvaret att ta fram tillräckligt beslutsunderlag och att säkerställa att gällande lagstiftning efterlevs.
- Tillgänglig kunskap behöver fångas upp och där det finns kunskapsluckor och bristfälligt underlag behövs riktade insatser. Energiföretagen Sverige och våra medlemmar bidrar gärna, det är vår uppfattning att endast ett sektorsövergripande samarbete leder till väl underbyggda, avvägda och rätt prioriterade miljöåtgärder.

### **NAP förutsätter väl avvägda miljö kvalitetsnormer**

Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning, dels som enskild produktionskraft, dels som regler- och balanskraft. Vattenkraften bidrar dessutom till ett stabilt och konkurrenskraftigt energisystem. En omfattande elektrifiering av samhället tillsammans med fortsatt utbyggnad av icke-planerbar produktion gör att vattenkraftens betydelse framöver kommer öka.

Att i ett samlat grepp och under en begränsad tid förse hela den svenska vattenkraften med moderna miljövillkor är ett historiskt och omfattande arbete. För att lyckas med detta krävs gemensamma ansträngningar och samsyn kring prioriteringar och avvägningar i syfte att säkerställa så väl största möjliga nytta för vattenmiljön som nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Från vattenkraftbranschens sida finns både vilja och beredskap att investera i åtgärder med tydlig miljöeffekt.

Föreslagna miljö kvalitetsnormer kommer efter fastställande att utgöra grund för den rättsliga omprövningen av vattenkraftens miljövillkor. Av regeringens beslut om nationell plan för moderna miljövillkor (NAP) framgår att "tillförlitliga klassificeringar och väl avvägda miljö kvalitetsnormer ska vara beslutade när moderna miljövillkor för en enskild verksamhet prövas och bestäms". Vidare ska de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter utnyttjas fullt ut. För att begränsa produktionsförlusterna och undvika betydande påverkan på vattenkraftens centrala funktioner för energisystemet fastställs i planen även ett nationellt, så väl som huvudavrinningsområdesspecifika riktvärden (HARO-värden), som ej bör överskridas.

Vattenförvaltningen, det vill säga så väl vägledande myndigheter som tillämpande vattenmyndigheter, behöver förhålla sig till ovanstående och säkerställa metodik och arbetssätt som både gynnar och leder till förbättrad vattenmiljö samtidigt som samhällsviktiga funktioner, så som vattenkraftens roll för elförsörjningen, kan bibehållas och utvecklas. Vad som är önskvärt och teoretiskt möjligt inom vattenförvaltningens begreppsvärld behöver bättre harmonisera med vad som är realistiskt och praktiskt möjligt att uppnå. Med normsättningsrätten kommer också en skyldighet att ta ansvar för normernas praktiska innebörd och konsekvenser.

---

## **Risk för betydande påverkan på både produktion och reglerförmåga**

Vattenmyndigheterna har, för vattenförekomster som påverkas av vattenkraft och som ska omprövas åren 2022-2024 enligt den nationella planen, under perioden 1 mars till 30 april genomfört ett samråd. Den tid som avsatts för samråd, två månader, är enligt Energiföretagens uppfattning allt för kort i förhållande till både frågornas komplexitet och de värden som står på spel.

Av samrådsmaterialet framgår att endast 56 vattenförekomster utpekats som kraftigt modifierade (KMV). Detta ska ses mot bakgrund av att 1 309 vattenförekomster, alla direkt påverkade av vattenkraft, ingår i samrådsunderlaget. Undantag i form av mindre strängt krav (MSK) tillämpas för 47 vattenförekomster, varav 30 för KMV-utpekade förekomster. Mindre stränga krav kan under vissa omständigheter kombineras med KMV. Normen god ekologisk potential ska dock redan i sig ha exkluderat åtgärder som anses ha en betydande påverkan på vattenkraften och åtgärder som inte förväntas ge någon större ekologisk effekt. Det kan därför ifrågasättas om vattenmyndigheterna har tillämpat regelverket korrekt i förekommande fall.

Samrådet inkluderar 26 stycken så kallade klass-1 kraftverk fördelade på de fem huvudavrinningsområdena: Rickleån, Moälven, Ljungan-Gimån, Dalälven och Gullspångsälven (Göta älv). Dessa anläggningar och avrinningsområden bedöms vara särskilt viktiga ur ett energisystemperspektiv. I två av dessa prioriterade områden överskrids HARO-värdet och för så väl Dalälven som Gullspångsälven saknas helt uppgifter om bedömd påverkan avseende produktionsförluster. Detta är anmärkningsvärt.

I Ljungan överskrids exempelvis HARO-värdet med en faktor tre och både Dalälven och Gullspångsälven är klassade som naturliga vatten med normen god ekologisk status (GES). En norm som enligt samlad expertis är ytterst svår att överhuvudtaget förena med omfattande reglering och storskalig vattenkraft. Risken att HARO-värdena kraftigt överskrids även i dessa områden är således påtaglig.

Som komplement till HARO-värdena, som primärt uppskattar gränsen för betydande påverkan avseende produktionsförluster på årsbasis, behövs också bättre metoder och verktyg för att hantera, bedöma och begränsa påverkan på reglerförmåga samt andra kritiska stödtjänster som vattenkraften bidrar med. Även när uppskattade bedömningar kan påvisa att HARO-värdet inte överskrids så kan reglerförmågan påverkas avsevärt om produktion tvingas att flytta i tid. Huruvida och i vilken omfattning detta sker framgår inte av samrådsmaterialet. Vidare har inte heller frågor rörande elberedskap och dammsäkerhet beaktats i samrådsmaterialet.

Då samrådsmaterialet innehåller bristfälligt underlag, beräkningsfel och enbart selektiv och generaliserad information har Energiföretagen Sverige och våra medlemmar haft stora svårigheter att bedöma och kvalitetsgranska vattenmyndigheternas beräkningar och presenterade resultat. Att det dessutom är svårt att direkt kunna omsätta en miljökvalitetsnorm till konkreta krav, det vill säga förstå vilka

---

åtgärder och flöden etcetera som krävs för en specifik vattenförekomst och anläggning, försvårar arbetet ytterligare.

Av samrådsmaterialet framgår också att vattenmyndigheterna inte tagit hänsyn till anlockningsproblematik vid beräkningarna. För att säkerställa funktion i föreslagna konnektivitetlösningar krävs, i synnerhet för de större kraftverken, ofta betydande mängder lockvatten. Dessa tillkommande flöden innebär således även ökade produktionsförluster.

Energiföretagen bedömer således att det finns flera skäl att ifrågasätta presenterade resultat och gjorda antaganden. Vår bedömning är att påverkan både avseende produktionsförluster och vattenkraftens reglerförmåga är betydligt mer omfattande än vad som framgår av samrådsmaterialet.

### **Underskattade samhällsekonomiska kostnader och oklar miljönytta**

I många vattenförekomster med vattenkraft kommer det vara relevant och givet att genomföra miljöåtgärder då dessa tydligt kan påvisa positiva ekologiska effekter. Vilka miljöåtgärder som är relevanta och effektfulla behöver dock bedömas plats-specifikt. Att kategoriskt och schablonmässigt sätta en norm eller ställa krav på åtgärder utan platsspecifik bedömning och värdering av ekologiska effekter är inte förenligt med vattenmyndigheternas regelverk.

Då dessa platsspecifika bedömningar och analyser till stora delar saknas i samrådsmaterialet ser Energiföretagen risker med att nu föreslagna miljö kvalitetsnormer leder till krav på åtgärder med liten faktisk miljönytta. Vattenmyndigheterna tycks göra bedömningen att genomförandet av en åtgärd i sig har ett värde. Detta är felaktigt och vilseledande då det måste vara åtgärdens ekologiska effekt som ska bedömas och värderas. Den biologiska nyttan av till exempel konnektivetsåtgärder är starkt beroende av vilka habitat som tillgängliggörs eller återskapas till följd av åtgärden. Behovet av att vandra varierar dessutom mellan olika fiskarter och populationer.

Föreslagna åtgärder och deras miljöeffekter ska också sättas i relation till påverkan på befintlig verksamhet och konsekvenser och kostnader för samhället. En samhälls-ekonomisk analys behöver genomföras för att bedöma om kostnaderna i relation till nyttorna är rimliga. Även här konstaterar Energiföretagen stora brister vad gäller vattenmyndigheternas hantering.

Vissa kostnader har enbart schablonmässigt uppskattats (lösningar för upp- och nedströmspassage) medan andra helt förbisetts, till exempel produktionsförluster. Kostnaderna som det refereras till är dessutom ytterst osäkra och inte heller direkt representativa eller applicerbara för den storskaliga vattenkraften. Uppskattat kostnadsintervall, avseende enbart konnektivitetlösningar för i samrådet ingående vattenkraftverk, är 0,5-7,9 miljarder. Detta är ett oacceptabelt spann att förhålla sig till. Dessvärre är det vår bedömning att även 7,9 miljarder är ett för lågt antagande om hänsyn tas till genomförande av åtgärder i den storskaliga vattenkraften.

---

En samhällsekonomisk analys ska ta hänsyn till samtliga kostnader vilket inte gjorts då endast investeringskostnaderna för konnektivetsåtgärder beaktats. En korrekt samhällsekonomisk analys måste även inkludera kostnader för att ersätta förlorad produktion och andra systemnyttor som vattenkraften bidrar med så som reglerbarhet, energilagring och nätstabilitet. Huruvida ersättningsalternativen är likvärdiga ur klimat- och miljöperspektiv måste också beaktas. De samhällsekonomiska kostnaderna är totalt sett betydligt högre än vad som framgår av samrådsmaterialet.

Vattenmyndigheternas nyttoanalys baseras på tidigare genomförda generella studier om betalningsvilja. Att förhålla sig och referera till denna typ av studier på det sätt som vattenmyndigheterna gör är tveksamt med tanke på de stora samhällsvärden som står på spel. Vattenmyndigheterna drar också själva slutsatsen att kostnadsberäkningarna och nyttoanalysen inte är direkt jämförbara, men landar trots detta anmärkningsvärt nog i ställningstagandet att det i nuläget inte finns underlag som påvisar att kostnaderna är orimliga i förhållande till nyttorna. Saknas väsentligt underlag samt verktyg och metodik för bedömning och analys saknas även grund för att kunna dra denna slutsats.

### **Brister i vattenmyndigheternas tillämpning av gällande regelverk**

För att ge legitimitet till vattenmyndigheternas arbete måste föreslagna miljö kvalitetsnormer vara väl underbyggda och tydligt motiverade. Verksamhetsutövare och andra berörda måste kunna förstå innebörd och konsekvenser av juridiskt bindande normer. Tyvärr konstaterar Energiföretagen att så inte är fallet, vattenmyndigheternas regelverksefterlevnad och myndighetsutövning har stora brister.

Påverkansanalys och statusklassificering baseras i hög grad på expertbedömningar i avsaknad av ändamålsenlig miljöövervakning och tillgång till mätdata. Gjorda expertbedömningar behöver också bättre motiveras och dokumenteras. Tydligt definierade och fastställda referensförhållanden saknas till stora delar och tillämpas dessutom felaktigt för kraftigt modifierade vattenförekomster.

Trots tydliga politiska intentioner och direktiv tillämpas både KMV och undantag ytterst sparsamt med motiveringen att kraven för att tillämpa dessa inte är uppfyllda. Att vattenmyndigheterna landar i den bedömningen beror till stora delar på att de dels hänvisar till gamla föreskrifter, dels gör egna regelverkstolkningar kopplade till exempelvis begreppen "väsentligt ändrad fysisk karaktär" och "strängaste kravet gäller", samt att de till stora delar saknar både underlag och metodik för att göra samhällsekonomiska analyser.

Vattenmyndigheterna underlåter också till stora delar att, som regelverket kräver, göra platsspecifika nytto-/och kostnadsbedömningar. Istället görs svepande och generella antaganden om så väl miljönyttor som kostnader. Antaganden som sedan anses kunna motivera att inga undantag ska beviljas för vattenförekomster i huvudavrinningsområden med enbart så kallade klass-2 och klass-3 kraftverk.

Som tidigare belysts finns frågetecken och tveksamheter kopplade till vattenmyndigheternas beräkningar av produktionsförluster. Enbart vissa generella beräkningsantaganden framgår av samrådsmaterialet och beräkningar har endast utförts på ett urval av ingående huvudavrinningsområden. Samrådsmaterialet har dessutom, i de delar som Energiföretagen kunnat kontrollera, visat sig innehålla ett antal beräkningsfel.

För att kunna förstå och kvalitetsgranska samrådsmaterialets innehåll har Energiföretagen redan i december 2020 meddelat vattenmyndigheterna att vi och våra medlemsföretag kommer vilja ta del av vattenmyndigheternas underlag gällande statusklassificering, beräkningar av produktionspåverkan och kostnads-/nyttobedömningar. Branschen har tyvärr upplevt svårigheter att få tillgång till efterfrågat material.

Ofta sker hänvisning till vattenmyndigheternas informationssystem VISS. Tillgänglig information i VISS är ofta svår att överblicka samt förstå. Motivtexter avseende bedömningsgrunder och förslag till åtgärder är ofta otydliga och dåligt underbyggda. Att möjlighet till kvalitetsgranskning och kontroll försvåras är problematiskt ur både ett demokrati- som rättssäkerhetsperspektiv. Hur vattenmyndigheterna hanterar eventuell sekretess och säkerhetsklassad information har i sammanhanget också blivit en fråga som aktualiserats.

Huruvida vattenmyndigheterna i realiteten har genomfört ett samråd kan också ifrågasättas, då möjligheten till dialog och samverkan har varit ytterst begränsad. Under genomförda samrådsmöten har vattenmyndigheterna i praktiken endast erbjudit enkelriktad information om hur de bedrivit sitt arbete.

När vattenmyndigheterna i sina åtgärdsprogram, och analys om samhällsekonomiska nyttor, ställer vattenkraft mot andra ekonomiska intressen kan detta leda till felaktiga avvägningar och slutsatser. Vattenmyndigheternas uppdrag är först och främst att värna en god vattenmiljö, inte att gynna och ta ställning för ett ekonomiskt intresse och påverkanstryck till förmån för ett annat. Det finns dessutom inget självklart samband mellan nu föreslagna åtgärder för vattenkraften och påstådda positiva effekter kopplade till turism och fritidsfiske.

### **Slutsatser och rekommendationer**

Energiföretagen konstaterar att vattenmyndigheternas förslag till miljökvalitetsnormer riskerar att leda till mycket kostsamma generella åtgärder med potentiellt stor negativ påverkan på så väl vattenkraftens produktions- som reglerförmåga, samtidigt som föreslagna åtgärders miljönytta är oklar.

Energiföretagen konstaterar vidare påtagliga brister i så väl samrådsunderlaget som samrådsgenomförandet. Det handlar bland annat om bristfälligt beslutsunderlag, avsaknad av erforderliga verktyg och metodik, otillräcklig konsekvensanalys och felaktig tillämpning av gällande regelverk.

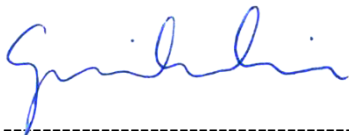
---

Energiföretagens samlade bedömning är att så väl produktionsförluster som påverkan på vattenkraftens reglerförmåga är betydligt mer omfattande än vad som framgår av samrådsmaterialet. Likaså bedöms kostnaderna för att genomföra föreslagna åtgärder och samhällets totala kostnader för att ersätta vattenkraftens undanträngda produktions- och reglerförmåga vara avsevärt större än vad som framgår. Bedömningarna baseras på tidigare erfarenheter samt ett antal pågående studier som branschen initierat för att bättre kunna analysera och kvantifiera kostnader, miljönyttor, påverkan på vattenkraften samt systemeffekter.

Energiföretagens slutsats är att juridiskt bindande miljö kvalitetsnormer inte kan fastställas med föreliggande brister. Vattenmyndigheternas samrådsmaterial är ofullständigt och kräver omarbetning. Bättre verktyg och metoder för att göra samhällsekonomiska analyser och bedömningar av om och när betydande påverkan på vattenkraftens reglerförmåga riskerar att uppstå behöver utvecklas. Processen med att se över och uppdatera vägledningsdokument behöver påskyndas och även inkludera att harmonisering med politiska beslut och prioriteringar säkerställs. Regelverk och legala aspekter avseende vattenförvaltningens koppling till art- och habitatdirektivet behöver förtydligas.

Tillgänglig kunskap, även utanför vattenmyndigheternas egna organisationer, behöver bättre tillgodogöras och för de områden där kunskap eller underlag saknas behövs riktade insatser. Energiföretagen Sverige och våra medlemmar bidrar gärna. För dessa komplexa och komplicerade frågor krävs sektorsövergripande samarbete för att säkerställa väl underbyggda, avvägda och rätt prioriterade miljöåtgärder.

Stockholm som ovan



-----  
Gunilla Andréé, enhetschef Stab och medlemsdialog