

Gun Åhrling-Rundström
08-677 28 12
gun.ahrting-rundstrom@energiforetagen.se
Lennart Sandebjer
08-677 26 53
lennart.sandebjer@energiforetagen.se

Havs- och vattenmyndigheten

havochvatten@havochvatten.se

HaVs Dnr 1308–17

Remiss gällande revidering av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19 om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende yt-vatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Energiföretagen Sverige ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Energibranschen investerar omkring 30–35 miljarder kronor årligen. Med rätt förutsättningar kan vi fortsätta trygga energileveranserna till hushåll, företag och samhälle - varje sekund, året om - samtidigt som vi driver på den förändring som möjliggör framtidens energisystem. Vårt mål är att; utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Energiföretagen Sverige (föreningen) har givits möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat förslag och redovisar följande synpunkter.

Sammanfattning

- Föreningen anser att en väl fungerande vattenförvaltning är den viktigaste förutsättningen för att Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål kan uppfyllas.
- Föreningen är allvarligt oroad över att den nödvändiga översynen av föreskrifterna inte hinner genomföras och implementeras innan omprövningar i enlighet med en kommande nationell plan påbörjas.
- Föreningen anser att det aviserade steg 2 i HaVs översyn måste få karaktären av ett omtag, som syftar till att ge en tydlig och framför allt transparent bakgrund till det fortsatta arbetet med statusklassning. Vi ser ett stort behov av en vetenskaplig översyn av de enskilda bedömningsgrunderna i föreskriften.
- Föreningen pekar på behovet av att fler vattenförekomster kan utpekade som kraftigt modifierade, vilket måste beaktas vid en översyn av föreskriften.
- Föreningen förutsätter att en omarbetning av relevanta vägledningarna sker parallellt med föreskriftsöversynen samt att vägledningarna blir tydliga och inte ger utrymme för olika tolkningar.
- Föreningen konstaterar att enligt ramdirektivet för vatten är de biologiska kvalitetsfaktorerna styrande medan hydromorfologin endast är stödjande. I den svenska tillämpningen är tyvärr hydromorfologin i hög utsträckning styrande, vilket innebär att åtgärdstrycket på vattenkraften ökat.
- Föreningen pekar på behovet av och fördelarna med att HaV utökar sin samverkan med branschen vid föreskriftsöversynen.

45

Inledande synpunkter kopplat till Energiöverenskommelsen

Enligt föreningen är en väl fungerande vattenförvaltning den viktigaste förutsättningen för att Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål kan uppfyllas. Den aktuella föreskriften (HVMFS 2013:19) är av central betydelse för hur ramdirektivet för vatten (RDV) implementeras och tillämpas. Vi har därför stora förväntningar på det aviserade steg 2 av Havs- och vattenmyndighetens (HaV) pågående översyn. Föreningen konstaterar att regeringens, i proposition "Vattenmiljö och vattenkraft", aviserade uppdrag till HaV bl a rörande översyn av den nu aktuella föreskriften, blir styrande för inriktning, omfattning och tidplan för steg 2 i pågående översyn.

Vi vill i detta sammanhang lyfta fram följande uttalanden av regeringen i propositionen "Vattenmiljö och vattenkraft" (sid. 75-76):

- *"Tillförlitliga klassificeringar och väl avvägda miljökvalitetsnormer ska vara beslutade när miljövillkoren för den enskilda verksamheten bestäms"*
- *"Rätt kvalitet på vattenmiljön ska uppnås"*.

Enligt propositionen ska samtliga vattenkraftanläggningar ha moderna miljövillkor, vilket ska uppnås genom omprövningar i enlighet med en kommande nationell plan.

Föreningen är allvarligt oroad över hur den nödvändiga översynen av föreskrifterna ska hinna genomföras och kunna beaktas av vattenmyndigheterna vid normsättning samt den revidering av åtgärdsplaner med förslag till konkreta åtgärder på anläggningsnivå, som redovisas av vattenmyndigheternas databas VISS. Med hänsyn till att åtgärdsförslagen i VISS i praktiken får styrande effekt är det nödvändigt att åtgärdsförslagen hinner revideras för att syftet med Energiöverenskommelsen kan tillgodoses i kommande enskilda omprövningar. Mot denna bakgrund är det olyckligt att steg 1 av HaVs föreskriftsöversyn är begränsad till att endast avse uppdatering av vissa bedömningsgrunder. Nedan redovisar vi vår syn på vad den fortsatta föreskriftsöversynen behöver omfatta för att kunna tillgodose behovet av att inför kommande omprövningar ha tillförlitliga klassificeringar samt väl avvägda miljökvalitetsnormer och rimliga åtgärdsförslag på plats.

Synpunkter avseende inriktning och omfattning av föreskriftsöversynen

Föreningen delar HaVs erfarenhet att det finns ett behov av en genomgripande översyn av föreskrifter och vägledningar avseende pedagogik, struktur och innehåll. HaV planerar dock inte att genomföra en vetenskaplig översyn av de enskilda bedömningsgrunderna. Som motiv anges att gränsvärdena är interkalibrerade eller harmoniserade inom EU och att de bygger på tillgängligt vetenskapligt underlag. Dessutom anges att det skulle krävas en mångårig process med osäker utgång. Därutöver hävdar HaV *"att problemen kring bedömningsgrunderna främst kopplar till hur de tillämpas och inte hur de är utformade"*. Föreningen anser att behovet av en vetenskaplig översyn måste bli föremål för en grundligare analys. Vi anser att problemen med bedömningsgrundernas inte kan lösas endast genom de av HaV aviserade förenklings- och förbättringarna av pedagogiken. Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma nedan redovisade konkreta förslag bl a från konsultföretaget WSP.

När det gäller aviserad omfattning av steg 2 i HaVs översyn anser föreningen att den måste få karaktären av ett omtag, som syftar till att ge en tydlig och framför allt transparent bakgrund till det fortsatta arbetet med statusklassning, som verksamhetsutövarna kan förstå och stå bakom. Våra medlemsföretag ser ett stort behov av en vetenskaplig översyn av de enskilda bedömningsgrunderna med därpå följande revideringar. I enlighet med vad som framförs ovan är regeringens aviserade uppdrag till HaV styrande för inriktning, omfattning och tidplan för steg 2 i pågående översyn.

Vattenförvaltningen är verktyget för den svenska implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten. I ramdirektivet finns utrymme för nationella avvägningar och prioriteringar. Energiöverenskommelsen och därpå följande proposition "Vattenmiljö och vattenkraft" ger tydliga

politiska signaler om att en avvägning mellan vattenkraft och vattenmiljö skall göras på nationell nivå. Vidare anges att *"de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter ska utnyttjas fullt ut vid t.ex. meddelande av miljökvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster"*.

Mot denna bakgrund drar föreningen slutsatsen att en översyn av föreskrifterna inte kan inskränkas till justering av några enskilda formler eller parametrar. Bedömningsgrunder för de biologiska kvalitetsfaktorerna bygger på att ett referensförhållande för vattenförekomsten kan fastslås och att det genom att mäta aktuellt tillstånd för alger, plankton eller faunan går att bestämma om avvikelserna är så stora att de måste åtgärdas. En stor begränsning med detta angreppssätt är att det är svårt att med någon säkerhet bestämma referensförhållandena.

En nyckel till att kunna göra nationella politiska prioriteringar mellan bl a vattenkraft och vattenmiljö är att peka ut betydligt fler vattenförekomster än idag som kraftigt modifierade (KMV). Detta bör ges en hög prioritet vid en översyn av föreskrifterna. Genom ett KMV-utpekande kan man komma ifrån den mycket svåra uppgiften att på ett transparent och rättssäkert sätt fastställa status och behov av åtgärder med hjälp av antingen biologiska eller hydromorfologiska index och parametervärden. Ett KMV-utpekande skapar utrymme att beakta påverkan på verksamheten då åtgärder ska föreslås.

Föreningen förutsätter att en omarbetning av relevanta vägledningarna sker parallellt med föreskriftsöversynen. Det är viktigt att vägledningarna är tydliga och inte ger utrymme för olika tolkningar. Vår erfarenhet är att nuvarande vägledningarna tyvärr ger för stort utrymme för olika tolkningar, vilket är olyckligt bl a med hänsyn till att vägledningarna åberopas i domstol.

Det vore en fördel om arbetet med revidering av föreskrifterna i högre utsträckning än tidigare görs i samverkan med branschen och där föreningen kan utgöra en part att samverka med. Möjligheten att erhålla en föreskrift som stödjer en väl fungerande vattenförvaltning ökar med samverkan.

Konkreta synpunkter på revideringsförslag och på gällande bedömningsgrunder

Föreningen har översiktligt granskat förslagen till revideringar. Beträffande befintliga bedömningsgrunder redovisar föreningen med hjälp av experter från medlemsföretagen erfarenheter från den praktiska tillämpningen. Därutöver redovisas en analys genomförd av konsultbolaget WSP rörande tillämpningen av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer.

1. Synpunkter på föreslagna revideringar

Föreskriftens detaljeringsgrad med ett stort antal parametrar gör att den är svår att förstå och framför allt förstå konsekvenserna av. Detta har blivit tydligt i vattenförvaltningen där vattenmyndigheterna haft uppenbara problem med att tillämpa bedömningsgrunderna. Föreskrifterna borgar inte för en transparent process för alla inblandade parter. De föreslagna revideringarna innebär tyvärr inte att HaV förenklar eller tydliggör arbetet med klassificeringen

Bilaga 1: Bedömningsgrunder för biologiska kvalitetsfaktorer i sjöar och vattendrag:

Växtp plankton

Föreningen vill i detta sammanhang påpeka att bedömningsgrunderna för växt- och djurplankton inte återspeglar den hydromorfologiska påverkan utan i stor utsträckning snarare kopplar till försurning och övergödning.

Bottenfauna

Provtagningsmetodikerna har stora begränsningar vad gäller tillämpbarhet i stora vattendrag. De index som finns i denna bedömningsgrund är endast tillämpbara för att mäta effekter av försurning och eutrofiering. För hydromorfologisk påverkan är de index som finns i bedömningsgrunden inte användbara.

45

Fisk

Ett generellt problem med att använda den biologiska bedömningsgrunden som är framtagen för fisk är att den bygger på elfiske och därför inte är tillämpbar i stora vattendrag. Hur dessa bedömningsgrunder ska tillämpas i större vattendrag är oklart.

För index VIX bestäms t ex referensförhållandet för ingående indikatorer genom regressionsmodeller med relativt låg förklaringsgrad. Det resulterar då i att för det föreslagna sidoindeket VIX morf klassas hela 60% av opåverkade lokaler i referensmaterialet till måttlig, otillfredsställande eller dålig status. I praktiken innebär det då förmodligen att klassning snarare kommer att baseras på om det bedöms finnas påverkan på lokaler eller inte. Givet den stora svårighet som finns i att skatta avvikelser från referensförhållanden för biologiska kvalitetsfaktorer kan man ifrågasätta om detta är ett ändamålsenligt sätt att bestämma åtgärder (se även konsultföretaget WSPs förslag till under punkt 2 nedan).

Det är därför mycket tveksamt om detta nya fiskindex går att använda på det sätt som är avsett, ens i mindre vattendrag. I föreskriftsförslaget anges dessutom en rad omständigheter (7.2) där föreslaget sidoindeks inte går att använda. Vad som ska användas istället framgår ej.

Bilaga 3: Bedömningsgrunder för hydromorfologiska kvalitetsfaktorer i sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszon:

Det är positivt att HaV öppnar för användande av timvärden i föreskriften. Detta kommer att leda till fler KMV-utpekanden vilket har visats inom pilotprojektet "Hållbar vattenkraft i Dalälven". Vidare är det positivt att felaktigheter i formler korrigeras.

Föreningen vill dock påpeka att formlerna för sjöar också måste korrigeras. Exempelvis saknas absolutvärden – annars blir avvikelserna alltid noll.

Vi föreslår att det i föreskriften skrivs in att bilaga 3 hydromorfologiska parametrar, inte skall användas för miljö kvalitetsnormer som definierar GEP för KMV-utpekade vattenförekomster och inte heller användas för bedömning av ickeförsämringskravet, utan att en bedömning av osäkerhet och upplösning på använda parametrar dokumenterats.

2. Synpunkter på nu gällande bedömningsgrunder

Föreskriftens avsnitt om hydromorfologi är idag inte tillämpbart för att få fram miljö kvalitetsnormer på KMV-utpekade vattenförekomster. Däremot går den använda till att se när hydromorfologisk avvikelse är av sådan storlek att KMV-utpekande kan vara berättigat.

Det vetenskapliga stödet för att gå från hydromorfologisk avvikelse till status är lågt. Grunden för klassning av den ekologiska statusen utifrån hydromorfologiska parametrar i föreskriften är inte dokumenterad. Förändringen som föreslås avseende värdering av det hydromorfologiska tryck korttidsreglering kan innebära är en förbättring. Men fortfarande skall det noteras att ett hydromorfologiskt tryck inte direkt kan översättas till en statusnivå. Det måste ingå hur känsligt ett vattendrag är för en beskriven parameterförändring (exempelvis ett vattendrag med flacka stränder är känsligare än ett med branta stränder för samma procentuella flödesförändring) och hur allvarliga de biologiska konsekvenserna blir. Det är en felaktig formulering överst på sid 17 i missivbrevet att "konsekvenserna av korttidsreglering fångas in" av den föreslagna förändringen.

Föreningen konstaterar att hydromorfologin är stödjande i ramvattendirektivet och att det är biologin som ska uppnås. Det är alltså biologin som ska stå i fokus vid klassificeringen av en vattenförekomst ekologiska status, vilket hittills tyvärr inte präglat den svenska tillämpningen. Ett system som bygger på att hydromorfologi är styrande i hög utsträckning riskerar att påverka vattenkraften i högre utsträckning än vad intentionen i Sverige är. Hydromorfologin kan peka på en påverkan som ofta orsakas av vattenkraft och som kan utgöra underlag i

45

utpekande av KMV. Att fokusera på hydromorfologin innebär att man förleds att tro att det är detta man ska komma till rätta med, vilket ger resultatet stor påverkan på vattenkraft.

Det är alltså de biologiska kvalitetsfaktorerna som ska vara styrande och de hydromorfologiska ska endast vara stödjande. Inom ECOSTAT har man konstaterat att koppling mellan hydromorfologiska och biologiska kvalitetsfaktorerna är bristfällig.

I dagsläget har vi varken metodik eller tillräckligt med underlag för att bedöma de relevanta biologiska kvalitetsfaktorerna fisk, bottenfauna och makrofyter som har koppling till påverkan från vattenkraft. Då är expertbedömningar bättre att använda än att låta hydromorfologiska kvalitetsfaktorer vara styrande. Vi vill påpeka att expertbedömningar måste göras efter en väl definierad struktur med en tydlig och vetenskapligt baserad metodik som är transparent och möjlig att granska/ifrågasätta. I det samrådsunderlag för KMV som Vattenmyndigheterna just nu har ute på remiss har det gjorts expertbedömningar av biologiska kvalitetsfaktorer avseende främst fisk. Tyvärr är dessa bedömningar inte genomförda på ett transparent sett som är möjligt att förstå för verksamhetsutövarna. Vi kan konstatera att åtgärdsförslagen i samrådsunderlaget är generella och att det saknas en redovisning av hur dessa åtgärder påverkar biologin, dvs den ekologiska nyttan av föreslagna åtgärder är oklar.

Föreningen anser vidare att bedömningsgrunderna för de biologiska kvalitetsfaktorerna när det gäller metodik och användning måste vara tillämpbara i olika typer av vattendrag, dvs såväl stora som små. I nuläget är metodiken för t ex bottenfauna och fisk inte tillämpbar för stora vattendrag. Vi anser att den omständigheten att processen för interkalibrering inom EU är flerårig, är inte ett hållbart argument för att inte utveckla ny metodik som exempelvis eDNA.

WSPs analys av den praktiska tillämpningen av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer

Föreningen har uppdragit åt konsultföretaget WSP att beskriva och analysera den praktiska tillämpningen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna inom vattenförvaltningen för sjöar och vattendrag, se bifogad rapport från WSP daterad 2018-03-09. Rapporten utgår till stora delar från HaVs föreskrift om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19). Nedan redovisas i punktform WSPs viktigaste slutsatser och förslag till förbättringar (de tre sista punkterna):

- Oklarheter i hur hydromorfologiska parametrar arbetats fram. **Dokumentation saknas.**
- Vetenskaplig koppling mellan hydrologi och ekologisk status saknas.
- Många parametrar är "hemsnickrade" och inte generellt vedertagna av hydrologiskt sakkunniga. **Utvärdering av oberoende expertis saknas** rörande användbarhet mm.
- Ett flertal parametrar är mycket svåra att beräkna då **dataunderlag saknas**. Att ta fram det dataunderlag som behövs bedöms mycket svårt.
- Hydromorfologiska data har i praktiken fått ett mycket stort genomslag, främst eftersom bristen på kompletta biologiska data är monumental.
- Av de hydromorfologiska parametrarna är det bara knappt hälften som klassats i någon större utsträckning. Flera av dessa klassas nästan uteslutande med expertbedömningar, dvs. metodiken i föreskrifterna används inte.
- Undantagsregeln (2 kap. § 12) tillåter myndigheter att statusklassa utifrån enbart hydromorfologiska data. Eftersom sämst parameter styr får det fåtal parametrar som är relativt sett lätta att klassa stor vikt.
- En viktig fråga är om det ens är möjligt att göra bedömningar utan något vetenskapligt underlag som stöd. Det kan övervägas om det inte skulle vara mer ändamålsenligt med ett system med en tydligare koppling till ekosystem och hållbarhet, istället för nuvarande kalkyler för jämförelser med referenstillstånd (bl.a. genom matematiska formler baserade

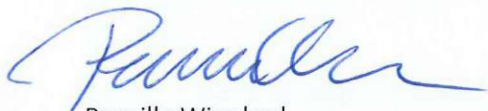
45

på dygnsdata). Ett hållbart ekosystem behöver inte utgöras av helt opåverkade förhållanden. Dessutom torde det inte vara rimligt att uppnå ett opåverkat tillstånd i majoriteten av våra vatten som påverkats av mänsklig aktivitet under mycket lång tid.

- En revidering av föreskrifter och hur dessa praktiskt bör tillämpas rekommenderas. En sådan revidering föreslås utgå ifrån vetenskapliga grunder, ett transparent arbetssätt och förutsättningar att kunna ta fram underlagsdata. En förenklad och mer pedagogisk utformning jämfört med nuvarande system skulle sannolikt underlätta både för berörda myndigheter, verksamhetsutövare och domstolar.
- Detaljer om hur bedömningarna ska göras för statusklassningen kan formuleras i vägledningsdokument i stället för som idag vara preciserade i föreskrifter. Genom att ge rekommendationer om dataunderlag och metoder i ett vägledningsdokument torde flexibiliteten i förhållande till ny teknik, kunskap och osäkerhetsfaktorer kunna förbättras.

Avslutningsvis vill föreningen ånyo lyfta fram att vi gärna ser att HaV utökar sin samverkan med branschen i samband med föreskriftsöversynen. Medlemsföretagens experter kan härigenom i högre grad bidra med sin sakkunskap, vilket ökar förutsättningarna för en bättre fungerande vattenförvaltning som bygger på tydliga och transparanta bedömningsgrunder som verksamhetsutövarna kan förstå och ställa sig bakom.

Stockholm som ovan



Pernilla Winnhed

Vd, Energiföretagen Sverige