

Ansvarig handläggare

Johan Bladh

Johan.Bladh@energiforetagen.se

Till

Klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Kopia

Energi- och näringsminister Ebba Busch

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Förslag till regeringen för att så snart som möjligt kunna återuppta arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor

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.

Denna position innehåller förslag från Energiföretagen till regeringen gällande vad som bör åstadkommas under den paus av omprövningarna till moderna miljövillkor för vattenkraften som aviserades i Tidöavtalet [1].

Sammanfattning av Energiföretagens förslag

- Formalisera pausen utan dröjsmål och klargör vad den ska resultera i.
- Säkerställ att de nationella riktvärdena för förlust av vattenkraftproduktion, reglerförmåga och elberedskapsförmåga följs och tydliggör kopplingen mellan samverkansprocessen och vattenförvaltningen.
- Säkerställ att alla möjligheter att förklara vatten som kraftigt modifierade och att besluta om undantag används där det är möjligt.
- Gör Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten gemensamt ansvariga för att löpande följa upp genomförandet av den nationella planen och föreslå förändringar med hänsyn till hur arbetet fortskrider.
- Säkerställ helhetssyn och ökat politiskt inflytande vid beslut om miljö kvalitetsnormer.

Bakgrund

Energiföretagens medlemmar är villiga att anpassa vattenkraften till moderna miljövillkor. Det är dock av stor vikt att åtgärder till förmån för lokal vattenmiljö vägs av mot andra samhällsmål som stöds av den planerbara, förnybara och utsläppsfria elproduktionen från vattenkraft.

Inför den nya lagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2019 skedde en ingående dialog mellan staten och olika vattenintressenter, vilket bland annat ledde till att de största vattenkraftsproducenterna åtog sig att finansiera miljöåtgärder för 10 miljarder kronor genom en gemensam miljöfond.

I förarbeten och efterföljande uttalanden har såväl riksdag som regering slagit fast att omprövningarna skall göras med minsta möjliga påverkan på vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Ett riktvärde på 1,5 TWh årlig produktionsförlust har satts för dessa omprövningar inklusive åtgärder i N2000. Riksdag och regering har upprepade gånger understrukt att EU-rättens samtliga möjligheter till undantag och mindre stänga krav skall tas till vara. Prövningarna skall dessutom utformas så att de inte är onödigt betungande för den enskilde. [2] [3] [4] [5]

När våra medlemmar nu sedan den 1 februari 2022 arbetar skarpt med dessa omprövningar ser vi att omprövningsprocessen i flera avseenden avviker från den väg som utpekats ovan, och vi har i våra remissvar och i dialog med ansvariga tjänstepersoner och förtroendevalda pekat ut flera brister och kommit med lösningsförslag utan att någon märkbar förändring har skett. Den nya regeringen aviserade i Tidöavtalet att man avser besluta om en paus för omprövningarna tills det är kartlagt vilka konsekvenser omprövningen får för elproduktionen.

Energiföretagen anser att det är bra att svårigheterna kring omprövningen av vattenkraften uppmärksammas, men samtidigt att det är viktigt att pausen blir så kortvarig som möjligt, inte bara för att Sverige annars riskerar att bli ifrågasatt inom EU, utan också för att Energiföretagens medlemsföretag och andra inblandade organisationer har riggats för uppgiften att genomföra planen och riskerar att tappa detta momentum om pausen blir för långvarig. Vidare är det viktigt för våra medlemmar att det finns en beslutad plan för att förse vattenkraften med moderna miljövillkor, exempelvis för uppfyllnad av kraven i EU:s hållbarhetstaxonomi.

För att snabbast möjligt komma till rätta med de problem vi ser med den nuvarande tillämpningen av regelverket för omprövning till moderna miljövillkor har vi tagit fram detta dokument med förslag till den nya regeringen på vad som bör förändras innan arbetet med att genomföra planen kan återupptas.

I det följande ger vi konkreta förslag på förändringar som vi bedömer skulle leda till avsevärda förbättringar i fråga om att förse vattenkraften med moderna miljövillkor på det sätt som riksdag och regering återkommande har givit uttryck för. I syfte att vara tydliga och konstruktiva har vi pekat ut specifika paragrafer i förordningar och liknande dokument som vi bedömer skulle ha avsedd effekt. Vi är dock öppna för att

samma effekt eventuellt kan åstadkommas på andra sätt och för gärna konstruktiva samtal kring hur vi når fram till bästa möjliga resultat.

Formalisera pausen utan dröjsmål och klargör vad den ska resultera i

Energiföretagen välkomnar den paus av omprövningarna till moderna miljövillkor som aviserades i Tidöavtalet, men månar också om att den nationella plan och de delar av processen som fungerar bra inte förkastas. Omprövningarna till moderna miljövillkor är liksom all övrig vattenkraftverksamhet mycket resurskrävande och därmed beroende av god framförhållning och planering. För att inte alla de processer som nu med stor möda satts i gång ska falla sönder önskar vi att pausen blir så kortvarig som möjlig, men inte kortare än att de mest betydande problemen hinner rättas till.

För att lösa problemen kan det krävas olika åtgärder som kan vara mer eller mindre tidskrävande att implementera. En del problem kan kräva lagändringar eller omstöpning av myndighetsstrukturen, medan andra problem kan lösas genom enklare förordningsändringar och myndighetsuppdrag. Det är viktigt att alla problem så småningom får sin lösning oavsett om de tar lång eller kort tid. Det vore dock olyckligt om lösningen av de större problemen orsakar en lång paus även för de delar av processen som kan rättas till snabbt och enkelt. Regeringen bör därför identifiera vilka problem som kräver större respektive mindre förändringar och göra anpassningar i tidplanen så att de delar av omprövningsprocessen som har förutsättningar att fungera efter de mindre regeländringarna kan få fortsätta parallellt med att man genomför andra förändringar som kräver längre tid.

Energiföretagens förslag

- För att skapa bra förutsättningar för alla inblandade att planera sin verksamhet bör regeringen så snart som möjligt fatta beslut om hur pausen ska realiseras, vad den ska resultera i och hur lång den ska vara.
- Involvera branschen och berörda myndigheter i arbetet med att identifiera och prioritera tänkbara regeländringar, samt vilka delar av planens genomförande som dessa regeländringar berör.
- För att inte skapa större osäkerhet kring omprövningarna än nödvändigt föreslår vi att pausen formellt införs som en ändring av tidplanen och inte som ett upphävande av föregående regeringsbeslut om att anta planen [3].
- Av rättssäkerhetsskäl bör det utredas om och i så fall hur redan pågående omprövningar kan vilandeförklaras.
- Utred om det behövs lagändringar för att verksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter också ska kunna omprövas. Om så skulle visa sig vara fallet bör dessa omprövningar senareläggas till dess att nödvändiga lagändringar trätt i kraft. Det behöver dock inte innebära en tidplansförskjutning för verksamheter med tillstånd enligt gamla eller nya vattenlagen.

- Om regeringen vill förändra myndighetsstrukturen enligt Vattenförvaltningsutredningens förslag [6] – vilket Energiföretagen i så fall stödjer – så föreslår vi att regeringen gör en tidsatt plan för detta och bygger upp en ny organisation parallellt med den befintliga så att en övergång i en sådan ny förvaltningsmodell kan ske i farten. Se vidare under egen rubrik nedan.
- Låt den nuvarande vattenförvaltningsprocessen och de pågående samverkansprocesserna rulla vidare, eller göras om delvis, efter att de mest nödvändiga regeländringarna har trätt i kraft.

Säkerställ att de nationella riktvärdena för förlust av vattenkraftproduktion, reglerförmåga och elberedskapsförmåga följs och tydliggör kopplingen mellan samverkansprocessen och vattenförvaltningen

Vattenförvaltningsförordningen [7] ändrades senast den 21 december 2018 genom förordningen SFS 2018:2103 för att effektuera de lagändringar som beslutats av Riksdagen den 12 april 2018 och som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Vattenverksamhetsförordningen [8] ändrades senast den 25 juni 2020 genom förordning SFS 2020:664. Dessa ändringar genomfördes för att effektuera regeringens beslut om en nationell plan för omprövning till moderna miljövillkor [3].

Ovan nämnda förordningar saknar dock i flera avseenden den tydlighet som uttryckts i regeringsbeslutet om en nationell plan [3] och de har därför inte fått den styrande effekt som hade varit önskvärd.

Regeringen bör därför revidera Vattenförvaltningsförordningen och Vattenverksamhetsförordningen så att de på ett tydligare sätt reflekterar den politiska vilja som uttryckts i propositionen Vattenmiljö och vattenkraft [2], regeringens beslut om en nationell plan om prövning till moderna miljövillkor [3] och de tillkännagivanden som beslutats av Riksdagen [4] [5].

Riktvärdena för förlust av vattenkraftproduktion och reglerförmåga har idag en mycket liten styrande effekt

I den nationella strategi för åtgärder i vattenkraften som Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten tog fram 2014 föreslogs 1,5 TWh årlig förlust av vattenkraftsproduktion som ett begränsande planeringsmål för att miljömålet Levande sjöar och vattendrag skulle kunna åstadkommas utan att vattenkraftens roll i energisystemet påverkades på ett sätt som försvårade uppnåendet av klimatmålen [9].

Planeringsmålet för produktionsförlust på årsbasis skyddar dock inte per automatik vattenkraftens värdefulla reglerförmåga, dvs förmågan att tillföra elektrisk effekt under de timmar då den som bäst behövs. Därför föreslog Energimyndigheten och Svenska kraftnät år 2016 i rapporten Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet [10] en indelning av alla Sveriges vattenkraftverk i så kallade

reglerbidragsklasser efter hur stor andel av den svenska reglerförmågan de hade bidragit med historiskt.

I myndigheternas förslag till nationell plan [11] angavs planeringsmålet 1,5 TWh som ett riktvärde och en gräns för betydande negativ påverkan avseende vattenkraftsproduktion och att reglerbidragsindelningen skulle utgöra ett kompletterande stöd för vattenmyndigheterna vid förklarande av kraftigt modifierade vatten och beslut om undantag så att betydande negativ påverkan på vattenkraftens reglerförmåga i möjligaste mån skulle undvikas. I planförslaget presenterades också en nedbrytning av det nationella riktvärdet per huvudavrinningsområde, så kallade HARO-värden.

I regeringens beslut om en nationell plan för moderna miljövillkor [3] anger regeringen att myndigheterna, enligt den ansvarsfördelning som anges i Vattenverksamhetsförordningen 24-31 §§ ska bevaka och vidta de åtgärder som behövs för att prövningarnas sammantagna negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn ska tas till riktvärdet som 1,5 TWh. Bland skälen för regeringens beslut förtydligas bland annat att en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel också innefattar vattenkraftens reglerbidrag och tillgängliga effekt samt dess potential att leverera ytterligare på dessa områden, samt att riktvärdet om att begränsa produktionsförlusterna till högst 1,5 TWh inkluderar åtgärder i vattenkraftanläggningar som påverkar bevarandemålen inom ett Natura-2000-område.

Den klassificering och normsättning som hittills presenterats av vattenmyndigheterna tar dock alltför liten hänsyn till dessa riktvärden, vilket vi bland annat uppmärksammat i vårt samrådsyttrande över de miljö kvalitetsnormer som beslutats för de prövningsgrupper som ska prövas 2022-2024 [12]. I Ljungan överskrids exempelvis riktvärdet med en faktor tre och i Gullspångsälven, som nu är på samråd, tar föreslagna åtgärder 20 % av åtgärdsutrymmet trots att Gullspångsälven bara står för nio procent av elproduktionen. När det gäller påverkan på reglerförmågan så förstår vi inte alls hur den har beaktats vid klassificering och normsättning. Även Svenska kraftnät och Energimyndigheten har uppmärksammat detta i sina respektive yttranden till ansvariga länsstyrelser [13] [14] [15] [16].

Huvudorsakerna till att riktvärdena inte fått den styrande verkan som det ursprungligen var tänkt är enligt vår bedömning att:

1. den nationella planen bara har vägledande status
2. att den lämnar ett allt för stort tolkningsutrymme för de myndigheter som ska tillämpa den.

Vi rekommenderar därför regeringen att skriva in riktvärdet för produktionsförluster och att omprövningarna inte ska orsaka någon betydande negativ påverkan på vattenkraftens reglerförmåga – som i grunden är politiska avvägningar – i de förordningar som styr myndigheternas arbete med planen och formulerar dessa

riktvärden på ett sätt så att tolkningsutrymmet minimeras. Detta dokument innehåller flera konkreta förslag på hur detta kan åstadkommas.

Samverkansprocessen har inte fått den betydelse som det var tänkt

I förslaget till nationell plan [11] som sedan antogs av regeringen som bilaga till beslutet [3] lyftes de regionala samverkansprocesserna fram som någonting mycket centralt för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den nationella planen. Där står det exempelvis att:

- syftet med samverkansprocessen bland annat är att kunna bedöma de miljö- och reglermässiga sambanden och hur olika åtgärder påverkar varandra inom avrinningsområdet samt få fram ett samlat underlag som kan ligga till grund för prövningarna.
- i den regionala samverkansprocessen behöver ett flertal frågor redas ut, mål och avvägningar föreslås och förslag på lämpliga åtgärder bör bedömas utifrån ett större perspektiv än endast en prövningsgrupp eller en enskild anläggning
- samverkansprocessen bör utmynna i ett underlag framtaget av ansvarig länsstyrelse som ska läggas till grund för hur myndigheterna agerar i prövningarna
- länsstyrelserna under samverkansprocessen bör se över bevarandeplaner och vattenmyndigheterna statusklassificering och gällande normsättning.

I Havs- och vattenmyndighetens vägledning om samverkan som remitterades i augusti 2020 hade dock Havs- och vattenmyndigheten förflyttat sig mycket långt från denna beskrivning och lyft bort de avgörande frågeställningarna från samverkansprocessen, vilket vi kritiserade i vårt remissvar [17]. Vägledningen är nu publicerad på Havs- och vattenmyndighetens hemsida, men inte som en rapport utan som en så kallad webbvägledning¹.

När Energiföretagens medlemsföretag nu är inne i skarpa samverkansprocesser så ser vi att dessa inte alls fungerar så som de beskrevs i förslaget till nationell plan och som regeringen därmed har beslutat. Länsstyrelserna som driver samverkansprocesserna säger uttryckligen att samverkan inte ska handla om avvägningar eller prioriteringar, utan endast om vilka åtgärder som krävs för att uppfylla de normer som vattenmyndigheterna har beslutat före samverkan startade. Vattenmyndigheterna å sin sida säger att samverkansprocesserna inte är till för vattenförvaltningen utan för verksamhetsutövarna för att de ska veta hur de ska utforma sin ansökan. Vi förstår inte hur man inom vattenförvaltningen har kunnat göra de komplexa avvägningarna mellan vattenmiljö och vattenkraft som regelverket

¹ En webbvägledning har ett mycket litet värde som referens eftersom den inte är ett fastställt dokument och kan ändras från en dag till en annan. Vi har framfört till Havs- och vattenmyndigheten att de bör publicera sina vägledningar med rapportnummer och generaldirektörens underskrift så att det blir tydligt att det är Havs- och vattenmyndighetens officiella vägledning. Detta är också viktigt i fråga om att utkräva ansvar för de dokument som myndigheten publicerar.

kräver utan den information som tas fram inom ramen för samverkansprocessen. Vi har inte heller, trots upprepad begäran, fått ta del av information som visar hur dessa bedömningar har gjorts. Liknande observationer har också gjorts av Svenska kraftnät och Energimyndigheten som i sina respektive yttranden riktar kritik mot länsstyrelserna och vattenmyndigheterna gällande hur samverkans- och vattenförvaltningsprocesserna har gått till i Ljungan [13] [14] och Gullspångsälven [15] [16].

Situationen är alltså sådan att vattenmyndigheterna genom så kallade expertbedömningar fastställer en uppsättning normer före samverkan startar, som verksamhetsutövarna sedan har mycket små möjligheter att påverka, trots ett omfattande utredningsarbete inom ramen för samverkansprocesserna. Denna ordning är mycket olyckligt och rymmar inte alls med skrivningarna i regeringsbeslutet enligt ovan.

Energiföretagens förslag

- Lägg till en punkt under 27 § Vattenverksamhetsförordningen som anger att genomförandet av den nationella planen ska säkerställa att de miljöåtgärder som genomförs ryms inom det nationella riktvärdet 1,5 TWh och att de inte orsakar någon betydande negativ påverkan på vattenkraftens reglerförmåga eller elberedskapsförmåga. Förtydliga också att detta inkluderar åtgärder i vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel som ligger inom eller som påverkar bevarandemålen i ett Natura-2000-område, jämför skrivningarna i [3]. Formuleringen "säkerställa" ger mindre utrymme för tolkning än den nuvarande formuleringen "främja" i [8] och formulering "ryms inom" vore ett välbehövligt förtydligande av skrivningen "största möjliga hänsyn till" i regeringsbeslutet om nationell plan [3].
- Ange i 42 a § Vattenverksamhetsförordningen att samverkan ska ske både för att säkerställa en effektiv prövning och ett utfall som följer gällande regelverk och politiskt beslutade riktvärden och planeringsmål vid avvägning mellan nytta för vattenmiljön, samhällsekonomisk kostnad och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- Förtydliga den första punkten i 42 b § Vattenverksamhetsförordningen så att det framgår att syftet med samverkan är att länsstyrelserna och verksamhetsutövarna gemensamt ska identifiera och prioritera miljöåtgärder som förväntas ge tillräckligt stor miljönytta i förhållande till den samhällsekonomiska kostnaden och som inte medför någon betydande negativ påverkan på vattenkraftens produktion, effekt, reglerförmåga och elberedskapsförmåga.
- Skriv in i Vattenverksamhetsförordningen att det nationella riktvärdet 1,5 TWh, som utgör gränsen för vad som ska anses vara en betydande negativ påverkan på vattenkraftens produktion på nationell nivå och att dess nedbrytning i avrinningsområdesvisa riktvärden (så kallade HARO-värden), inom samverkansprocessen ska vara en planeringsram inom vilken

miljöåtgärder ska prioriteras och att denna planeringsram också innefattar åtgärder i anläggningar som påverkar ett Natura-2000-område.

- Skriv in i Vattenverksamhetsförordningen att miljöåtgärder som orsakar en betydande negativ påverkan på vattenkraftens reglerbidrag i någon av de anläggningar som tillhör reglerbidragsklass 1 eller 2 (se ref [11] och [10]) inte ska genomföras och att detta även inbegriper miljöåtgärder i anläggningar som påverkar ett Natura-2000-område.
- Förtydliga i Vattenverksamhetsförordningen vad som ska ingå i omprövningen. För att omprövningen inte ska bli onödigt administrativt och ekonomiskt betungande för den enskilde, bör en tydlig avgränsning göras i förhållande till nyprövning och skadereglering mot tredje man.
- Formulera krav i Vattenförvaltningsförordningen på att Vattenmyndigheten ska ta stöd av Energimyndigheten och Svenska kraftnät i vattenförvaltningsprocessen för bedömning av miljö kvalitetsnormernas påverkan på en effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- Formulera krav i Vattenverksamhetsförordningen på att Länsstyrelserna ska ta stöd av Energimyndigheten och Svenska kraftnät i samverkansprocessen för bedömning av föreslagna miljöåtgärders påverkan på en effektiv tillgång till vattenkraftsel.
- Ange i Vattenverksamhetsförordningen att den länsstyrelse som driver samverkansprocessen är ansvarig för att ta emot och sammanställa de underlag som tas fram under samverkansprocessen, samt yttranden från expertmyndigheter, kommuner och andra berörda aktörer och redovisa detta för berörd vattenmyndighet.
- Inför en skyldighet i Vattenförvaltningsförordningen [7] för de länsstyrelser som är vattenmyndighet att följa de samverkansprocesser som pågår inom sina respektive vattendistrikt och revidera klassificering och normsättning vid behov så den vid samverkansprocessens slut eller senast 6 månader före ansökan ska lämnas in till domstol överensstämmer med den information och de åtgärdsförslag som tagits fram inom samverkansprocessen.

Säkerställ att alla möjligheter att förklara vatten som kraftigt modifierade och att besluta om undantag används där det är möjligt

Vattenmyndigheterna har enligt Vattenförvaltningsförordningen en skyldighet att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och tillämpa undantag med mindre ställda kvalitetskrav när det är möjligt. Enligt vår uppfattning så fullgör inte vattenmyndigheterna denna skyldighet fullt ut, och vi kan se flera anledningar till detta. De mest betydande anledningarna är enligt vår bedömning att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och vägledningar inte ger vattenmyndigheterna tillräckligt bra stöd i detta arbete, vilket vi beskrivit utförligt i våra remissvar [18] [19] [20] [21]. Nedan följer korta och förenklade sammanfattningar av hur Energiföretagen anser att kraftigt modifierade vatten och undantag bör användas och hur en sådan tillämpning kan åstadkommas.

Kraftigt modifierade vatten (KMV) och god ekologisk potential (GEP) tillämpas idag på ett felaktigt sätt

Energiföretagen har återkommande pekat på att möjligheterna att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade (KMV) tillämpas i för liten utsträckning. I vårt remissvar gällande Havs- och vattenmyndighetens vägledning för förklarande av KMV och bedömning av "annat sätt" [19] beskriver vi ett antal orsaker till detta. HaV gör bland annat en, enligt vår mening, för snäv tolkning av begreppet väsentligt ändrad fysisk karaktär, vilket får till följd att allt för få vattenförekomster identifieras som preliminära KMV, och följaktligen inte utreds vidare mot de kriterier som avgör det slutliga förklarandet som KMV.

Representanter från HaV har förklarat att de anser att Sverige i första hand bör använda undantag med mindre stränga kvalitetskrav enligt ramdirektivets artikel 4(5) (hädanefter förkortat MSK) för att säkerställa en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Om HaV medvetet anpassat sina föreskrifter och vägledningar för att styra tillämpningen mer mot undantag kan vi bara spekulera kring. Men vi anser att den tillämpning som HaV förordar och föreskriver saknar stöd i ramdirektivet för vatten och att den därför kan orsaka problem vid kommande granskningar av EU-kommissionen.

Energiföretagen anser att det är KMV som i första hand ska användas för att säkerställa att vi inte får någon betydande negativ påverkan på samhällsviktig verksamhet som vattenkraft. I sammanhanget är det också viktigt att notera att åtgärder som har en betydande negativ inverkan på den samhällsviktiga verksamheten ska undantas vid definitionen av god ekologisk potential (GEP). Vidare gäller att referensförhållandet för en kraftigt modifierad vattenförekomst inte ska vara detsamma som för en naturlig vattenförekomst. En kraftigt modifierad vattenförekomst ska bedömas utifrån vad den liknar nu, och inte vad den en gång var innan den modifierades. Om närmast jämförbara typ av vattenförekomst är en sjö, så ska den kraftigt modifierade vattenförekomsten bedömas som en sjö och inte som ett strömmande vattendrag. En sådan tillämpning av KMV/GEP skulle innebära ett väsentligt mindre behov av att tillämpa undantag med MSK och således också minska

det omfattande utredningsarbete som krävs för att motivera dessa undantag på ett enligt EU-regelverket korrekt sätt.

Ett annat skäl som HaV anför för att vara återhållsam när det gäller förklarande av KMV är att Sverige annars skulle sticka ut i statistiken över användning av KMV inom EU, samt att vi eventuellt skulle kunna få problem med andra regelverk, t.ex. den kommande förordningen om restaurering av natur eller hållbarhetstaxonomin. Energiföretagen och våra medlemmar är oroadade för precis det motsatta, det vill säga att vi kan få problem om vi tillämpar MSK i stället för KMV. Genom att förklara en vattenförekomst som KMV så slår Sverige fast att vi accepterar att denna vattenförekomst är kraftigt modifierad eftersom den fyller ett samhällsviktigt behov som inte kan tillgodoses på något annat sätt. KMV ska inte ses som ett undantag utan ett grundläggande och permanent förändrat tillstånd som vi har accepterat i enlighet med EU-regelverket.

Som medlemsstat i EU har vi själva stor frihet att besluta vad som är en betydande negativ påverkan på vårt energisystem. Eftersom vattenkraften utgör en betydligt större andel av vårt energisystem än i de flesta andra medlemsstater inom EU så är det också helt rimligt att vi har många flera KMV i vattenförekomster med vattenkraft än andra länder. Om vi bara följer EU-regelverket och har gedigna motiveringar till de politiska avvägningar vi har gjort så ser vi inte någon risk för kritik från EU-kommissionen gällande den tillämpning av KMV som vi förordar.

Undantag med mindre stränga kvalitetskrav behövs för att undvika orimliga kostnader i förhållande till den eftersträvade miljönyttan

Som vi beskrivit i föregående avsnitt så är det KMV som primärt ska säkerställa att vi inte får någon betydande negativ påverkan på vattenkraftsproduktionen. Undantag med lägre ställda kvalitetskrav (MSK) enligt artikel 4(5) ska användas för att undvika åtgärder som är tekniskt omöjliga eller skulle medföra orimliga kostnader i förhållande till den biologiska nytta som förväntas av åtgärderna. Undantagen ska alltså ses som ytterligare ett lager syftande till att säkerställa att de åtgärder som i slutändan genomförs är samhällsekonomiskt motiverade.

I vårt remissvar gällande HaV:s vägledning om undantag [21] har vi pekat på att EU-regelverket kräver platsspecifika samhällsekonomiska analyser för att motivera dessa undantag. Sådana utredningar är både arbetskrävande och behäftade med betydande osäkerheter, vilket också framgår av HaV:s vägledning. EU-kommissionen har redan granskat Sveriges och andra medlemsländers tillämpning av undantagen [22] och framfört kritik för att dessa är dåligt motiverade och att den vägledning som finns på nationell nivå inte är tillfyllest [23]. Detta stärker vår uppfattning att KMV/GEP bör användas i första hand för att åstadkomma en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och för att minimera det utredningsarbete som krävs för att motivera våra avvägningar. MSK ska förstås också användas där det behövs, och då är det viktigt att det utredningsarbete som krävs för att motivera undantagen utförs på ett så vetenskapligt sätt som möjligt.

Den metod för att motivera undantag som HaV presenterar i sin vägledning anser vi inte är tillfyllest och vi bedömer det som osannolikt att den skulle godkännas vid en kommande granskning av EU-kommissionen. HaV gör också ett mycket tveksamt ställningstagande när det gäller den påtaglighetsfaktor som ska överstigas för att de samhällsekonomiska kostnaderna ska anses vara orimliga. Denna avvägning är i grunden ett politiskt beslut som borde fattas av regeringen och inte av en myndighet. Se [21] för vidare detaljer.

Energiföretagens förslag

Energiföretagen önskar och föreslår att regeringen i Vattenförvaltningsförordningen förtydligar vilka kriterier som ska gälla för att en vattenförekomst ska anses ha en väsentligt förändrad fysisk karaktär och vilket referensförhållande som ska gälla vid definition av ekologisk potential. Regeringen bör också fatta beslut gällande marginalen med vilken de samhällsekonomiska kostnaderna för förbättringsåtgärder ska anses orimliga i förhållande till nyttorna. Nedan ger vi några konkreta förslag till beslut och förordningsändringar.

- Lägg till en punkt i 4 kap 3 § Vattenförvaltningsförordningen som förtydligar att en vattenförekomst ska anses att ha ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt om en eller flera av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna har sämre än god ekologisk status och det beror på fysiska förändringar som är omfattande, grundläggande och permanenta.
- Formulera krav i Vattenförvaltningsförordningen på att samhällsekonomiska kostnader och nyttor beräknas med vedertagen och vetenskapligt grundad metodik (till exempel CBA). Fatta därtill ett beslut rörande den marginal med vilken kostnaderna ska överstiga nyttorna för att anses orimliga. Energiföretagen anser att ett rimligt sådant gränsvärde vore att kostnaderna ska anses orimliga när väntevärdet av kostnaderna överstiger väntevärdet av nyttorna med 25%.

Gör Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten gemensamt ansvariga för att löpande följa upp genomförandet av den nationella planen och föreslå förändringar med hänsyn till hur arbetet fortskrider

I förslaget till nationell plan [11] lyftes Havs- och vattenmyndighetens, Energimyndighetens och Svenska kraftnäts uppföljning av den nationella planen fram som den mekanism som skulle säkerställa att utfallet av den nationella planen och de enskilda prövningarna inte går emot syftet med planen, att få en samordnad prövning med största möjliga nytta för vattenmiljön och nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel [11]. Det beskrivs i planförslaget att uppföljningen ska innefatta:

- vattenmyndigheternas klassificering och normsättning
- i vilken utsträckning vattenmyndigheterna förklarar vattenförekomster som kraftigt modifierade och i vilken utsträckning undantag används när förutsättningarna för det är uppfyllda
- utvärdering av påverkan på effektiv tillgång till vattenkraftsel i förhållande till riktvärdet 1,5 TWh och den ackumulerade förlusten av reglerförmåga, inklusive åtgärder med hänsyn till Natura-2000-områden
- utvärdering av förbättringar i vattenmiljön
- att utfallet av prövningarna inte resulterar i att anläggningar som används för småskalig kraftproduktion rivs ut i stor skala.

Regeringen har under 2022 beslutat om ett uppdrag till HaV att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor [24], ett uppdrag till Energimyndigheten och Svenska kraftnät att utreda vattenkraftens lokala och regionala nyttor för kraftsystemet [25] och ett uppdrag till HaV om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten [26]. Energiföretagen och våra medlemsföretag anser förstås att det är bra att denna uppföljning sker och att uppdragsformuleringarna är relevanta. Men det var inte så vi tänkte oss den uppföljning som beskrevs i planförslaget enligt ovan, och som formulerats i 31 § punkt 2 Vattenverksamhetsförordningen.

När vi diskuterat behovet av uppföljning och förändringar med generaldirektörerna för ansvariga myndigheter har vi mötts av inställningen att vi måste vänta och ser hur det går i de första prövningarna innan vi kan veta om NAP-processen fungerar eller inte. Energiföretagen anser att denna inställning är alldeles för tillbakalutad. Vi har länge sett och pekat på de problem som nu blivit uppenbara. Myndigheterna hade kunnat agera tidigare för att undvika den situation vi nu har hamnat i och det är med en sådan proaktivitet de måste agera framöver. Havs- och vattenmyndighetens, Svenska kraftnäts och Energimyndighetens arbete med att följa upp och analysera arbetet med den nationella planen måste vara framåtblickande och de måste själva ta initiativ till förändringar baserat på prognoser.

Ibland hävdas det att det inte skulle vara möjligt att förutse påverkan på energisystemet och biologisk nytta, men det stämmer inte. Det är fullt möjligt att med hjälp av modeller och andra undersökningsmetoder prognosera både produktionspåverkan och biologisk nytta och det är sådana metoder som behöver användas för att uppföljningen ska ha någon effekt.

För att den mekanism som beskrivs i planförslaget ska få avsedd effekt föreslår vi att regeringen i Vattenverksamhetsförordningen gör Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten gemensamt ansvariga för uppföljningens genomförande och rapportering och i respektive myndighets regleringsbrev tydligt specificerar vad den ska innehålla. Se förslag nedan.

Energiföretagens förslag

- Bryt ut punkten 2 ur 31 § Vattenverksamhetsförordningen och gör i stället detta till en egen punkt som anger att Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät gemensamt och i samverkan med berörda aktörer fortlöpande ska följa genomförandet av planen och vid behov se till att de förslag tas fram som behövs för att hålla planen aktuell med hänsyn till hur arbetet fortskrider.
- Specificera i respektive myndighets regleringsbrev närmare vad uppföljningsuppdraget ska innehålla. Enligt vår mening så ska arbetet med att följa upp och rapportera hur arbetet med planen fortskrider dels ge en samlad bild av hur arbetet har bedrivits, vilken miljömässig nytta som åstadkommit, till vilken kostnad och med vilken påverkan en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel, dels ge en samlad bild av vad som kan förväntas av de omprövningar som återstår, det vill säga att göra prognoser av kommande omprövningars miljömässiga nyttor, kostnader och produktionspåverkan. I uppdraget bör även ingå att regelbundet justera fördelningen av kvarvarande åtgärdsutrymme (HARO-värden) med hänsyn till utfallet av genomförda omprövningar och till ny information som framkommit längs vägen. Uppföljningen bör naturligtvis även omfatta åtgärder i Natura-2000-områden.
- Förändra 44 § Vattenverksamhetsförordningen så att även Svenska kraftnät och Energimyndigheten ges ett ansvar att hålla regeringen informerad om genomförandet av planen och prognoser framåt. Förslagsvis kopplas denna rapportering ihop med förslaget i föregående två punkter. Havs- och vattenmyndigheten ges lämpligen huvudansvaret för uppföljningen och rapporteringen i de delar som rör målet "största möjliga nytta för vattenmiljön". Svenska kraftnät och Energimyndigheten ges lämpligen huvudansvaret för uppföljning och rapportering i de delar som rör målet "effektiv tillgång till vattenkraftsel". Rapportering skulle förslagsvis kunna ske i form av en gemensam årsrapport till regeringen.

Säkerställ helhetssyn och ökat politiskt inflytande vid beslut om miljökvalitetsnormer

Den svenska vattenförvaltningen utreddes grundligt under åren 2017-2019 inom den så kallade vattenförvaltningsutredningen. I utredningens slutbetänkande "En utvecklad vattenförvaltning" [6] föreslogs organisationsförändringar och sätt att åstadkomma ett helhetsperspektiv och en tydligare politisk styrning över prioriteringar mellan olika samhällsintressen. Energiföretagen lämnade liksom många andra remissinstanser ett mycket positivt remissvar [27].

Energiföretagen stödjer att regeringen genomför vattenförvaltningsutredningens förslag, men önskar att dessa förändringar i möjligaste mån kan ske i farten

Vi bedömer att de förändringar som föreslogs av vattenförvaltningsutredningen skulle bidra till den helhetssyn och politiska styrning vid avvägning mellan olika samhällsintressen som saknas idag. Energiföretagen skulle därför se positivt på om regeringen väljer att genomföra dem. Vi önskar dock att dessa förändringar i möjligaste mån kan genomföras utan ytterligare tidsfördröjning av omprövningarna till moderna miljövillkor och vi bedömer att detta skulle låta sig göras genom att regeringen tar fram en tydlig och tidsatt genomförandeplan. En nationell normsättningsnämnd skulle exempelvis kunna byggas upp parallellt med de befintliga vattendelegationerna för att ta över normbesluten vid ett förutbestämt datum. Det viktiga i nuläget anser vi är tydlighet rörande vad som ska göras så att alla inblandade organisationer får bra förutsättningar att planera sin verksamhet framåt.

I väntan på större förändringar av vattenförvaltningen bör regeringen säkerställa att energiintresset finns representerat vid beredning och beslut om miljökvalitetsnormer som rör vattenförekomster med vattenkraft

Av 15 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska finnas en vattendelegation som har till uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde. I 4 § i Förordningen om vattendelegationer anges att delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga. [28]

Även om vattendelegationernas medlemmar är väl meriterade så är det endast några enstaka som kan anses vara sakkunniga inom energiområdet. Detta är bekymmersamt då delegationernas beslut har så pass stor påverkan på exempelvis vattenkraft. Energiföretagen anser att det bör finnas en strävan att delegationen ska utgöras av personer med relevanta kunskaper inom alla de områden som berörs av de beslut som vattendelegationen fattar. Från vårt perspektiv ter det sig exempelvis mycket viktigt att det i varje delegation finns personer med sakkunskap om energi och elsystem.

Vi har även noterat att ytterst få personer med relevant sakkunskap inom energiområdet medverkar i vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas beredningsarbete. För att underlätta vattenmyndigheternas arbete med klassificering och normsättning, förklarande av kraftigt modifierade vatten och beslut om undantag med mindre stränga kvalitetskrav bör även representanter från

ansvariga sektorsmyndigheter och länsstyrelsen med sakkunskap inom energiområdet delta både vid beredning och inför beslut.

Nedan följer ett antal konkreta förslag på förordningsändringar som skulle säkerställa en mer balanserad sammansättning av kompetenser vid beredning och beslut av miljökvalitetsnormer för vattenförekomster med vattenkraft.

Energiföretagens förslag

- Ändra 4 § i förordningen om vattendelegationer [28] så att det framgår att delegationen ska bestå av ledamöter med sakkunskap från de samhällssektorer som delegationernas beslut berör.
- Förtydliga 8 § i förordningen om vattendelegationer så att det framgår att Vattenmyndigheterna ska ta stöd av berörda sektorsmyndigheter vid beredning av ärenden. När det gäller beredning av beslut i vattenförekomster med vattenkraft bör exempelvis Energimyndigheten och Svenska kraftnät involveras, samt vid behov även andra sakkunniga.
- Lägg till en paragraf under rubriken beslutsfattande i förordningen om vattendelegationer [28] som anger att personal från länsstyrelsen med sakkunskap inom energiområdet och dammsäkerhet ska delta i beredningen av ärenden som berör vattenförekomster med vattenkraft.
- Lägg till en paragraf under rubriken beslutsfattande i förordningen om vattendelegationer [28] som anger att vid sammanträden som berör vattenförekomster med vattenkraft har representanter från Energimyndigheten och Svenska kraftnät närvaro- och yttranderätt.

Energiföretagen bistår gärna regeringen i det fortsatta arbetet med att identifiera och prioritera de förändringar som krävs för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av omprövningarna till moderna miljövillkor och vill verka för att dessa kan genomföras med så liten förskjutning av den nationella tidplanen som möjligt.

Stockholm den 28 november 2022



Åsa Pettersson

VD

Energiföretagen Sverige



Johan Bladh

Vattenkraftansvarig

Energiföretagen Sverige

Referenser

- [1] Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, "Tidöavtalet - Överenskommelse för Sverige," 2022-10-14.
- [2] Regeringens proposition 2017/18:243, "Vattenmiljö och vattenkraft".
- [3] Regeringsbeslut M2019/01769/Nm, "Nationell plan för moderna miljövillkor," 2020-06-25.
- [4] Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU5, "Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten," Riksdagsbeslut: 2021-09-22.
- [5] Civilutskottets betänkande 2021/22:CU33, "Den nationella planen för omprövning," Riksdagsbeslut: 2022-03-23.
- [6] Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen, "En utvecklad vattenförvaltning," SOU 2019:66.
- [7] SFS 2004:660, "Vattenförvaltningsförordningen," Ändrad t.o.m. SFS 2018:2103.
- [8] SFS 1998:1388, "Förordning om vattenverksamheter," Ändrad t.o.m. SFS 2020:664.
- [9] Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten, "Strategi för åtgärder i vattenkraften - avvägning mellan energimål och miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag," Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:14.
- [10] Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten, "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet ER 2016:11," Statens energimyndighet, 2016.
- [11] Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät, "Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft," 2019.
- [12] Energiföretagen Sverige, "Yttrande avseende vattenmyndigheternas samråd "Förslag till miljökvalitetsnormer för vatten som påverkas av vattenkraft"," 2021-04-30.
- [13] Energimyndigheten, "Yttrande angående Förfrågan om synpunkter på rapport analys och förslag för Ljungan och Gimån (Dnr. 2022-201160)," 2022-06-28.
- [14] Svenska kraftnät, "Yttrande – Behovsanalys och förslag på miljöanpassning av vattenkraften i Ljungan och Gimån (Dnr. 2022/738)," 2022-07-08.
- [15] Energimyndigheten, "Yttrande angående Vattenmyndigheten Västerhavets samråd om förslag till nya miljökvalitetsnormer för delar av Gullspångsälvens avrinningsområde (Dnr 2022-202072)," 2022-10-25.
- [16] Svenska kraftnät, "Synpunkter om samråd om nya miljökvalitetsnormer inom delar av Gullspångsälvens avrinningsområde – Västerhavets vattendistrikt (Dnr. 2022/2450)," 2022-10-28.
- [17] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss "Vägledning om samverkan inför omprövning av vattenkraftverk för moderna miljövillkor" (Dnr 2247-2020)," 2020-11-30.

- [18] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss "översyn av två av Havs-och vattenmyndighetens föreskrifter (Dnr 2425-18)," 2019.
- [19] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss ""Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade vatten" och "bedömning av annat sätt" (Dnr 04542-2021)," 2022.
- [20] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning för att definiera ekologiskpotential" (Dnr 01821-2022)," 2022.
- [21] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav" (Dnr 02248-2022)," 2022.
- [22] Europeiska kommissionen, "De andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt - Medlemsstat Sverige. Följedokument till rapport om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningdirektivet (2007/60/EG).," 2019.
- [23] Europeiska kommissionen - Generaldirektoratet Miljö, "Sverige - EU Pilot (2021)9898," Genomförande av vattendirektivet 2000/60/EG - brister som identifierats i kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.
- [24] Regeringsbeslut M2022/01242, "Uppdrag att följa upp och analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor," 2022-06-09.
- [25] Regeringsbeslut I2022/01296, "Uppdrag att utreda vattenkraftens lokala och regionala nyttor för kraftsystemet," 2022-06-07.
- [26] Regeringsbeslut M2022/01804, "Uppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten," 2022-09-08.
- [27] Energiföretagen Sverige, "Remissvar gällande En utvecklad vattenförvaltning-betänkande av vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66)," 2020.
- [28] SFS 2017:872, "Förordning om vattendelegationer," Utfärdad: 2017-09-14.
- [29] HVMFS 2019:25, "Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten".
- [30] Havs- och vattenmyndigheten, "Remissutgåva av Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster och bedömning av "annat sätt" - Dnr 04542-2021," 2021.