

Johan Bladh
Johan.Bladh@energiforetagen.se

Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande ”Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade ytvattenförekomster” och ”bedömning av annat sätt” (Dnr 04542-2021)

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

Energiföretagen Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på dessa mycket viktiga vägledningar.

Sammanfattning av våra viktigaste synpunkter:

- Vägledningarna bör ha det uttalade syftet att skapa förutsättningar för ett så brett förklarande av kraftigt modifierade vatten (KMV) som möjligt i linje med lagstiftningen och regeringens beslut om nationell plan.
- Processen för att identifiera KMV preliminärt måste göras betydligt enklare för vattenmyndigheterna och den måste utformas på ett sätt som inte exkluderar vattenförekomster som uppfyller kriterierna enligt vattenförvaltningsförordningen och EU:s ramdirektiv för vatten. För att detta ska vara möjligt krävs även ändringar i HVMFS 2017:20 [1].
- Processteg A1 bör strykas då det inte tillför någonting annat än ett merarbete för vattenmyndigheterna. Bedömningen av påverkan på skyddade områden görs ändå i Steg B4.
- Vattenmyndigheterna saknar kompetensmässiga och metodmässiga förutsättningar för att kunna bedöma återställandeåtgärders påverkan på samhällsnyttan vattenkraft och om det finns alternativ som är väsentligt bättre för miljön och som därtill är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. Vi anser därför att bedömningarna som utgör processteg B2 och B3 för vattenkraftpåverkade vattenförekomster bör göras centralt av Svenska kraftnät och Energimyndigheten.

Bakgrund

Kraftigt modifierade vatten (KMV) är en kategori av ytvattenförekomster i ramdirektivet för vatten [2] och Vattenförvaltningsförordningen [3] med en egen klassificering och en egen norm – god ekologisk potential (GEP) i stället för god ekologisk status (GES). KMV kan användas av medlemsstaterna där specifika och för samhället viktiga verksamheter medfört en viss påverkan på vattnet och där åtgärder för uppnående av GES skulle få orimliga konsekvenser för verksamheten och samhället. Kraftproduktion tas specifikt upp i ramdirektivet som ett exempel på sådan verksamhet där KMV kan vara lämpligt. Krav på att uppnå den strängare normen GES skulle i många fall kraftigt minska vattenkraftens produktion och dess möjligheterna att reglera vattnet på det sätt som behövs för att balansera variationer i elförbrukning och icke planerbar elproduktion. Att KMV-verktyget används fullt ut för vattenkraften är därför mycket viktigt för att Sverige ska lyckas med den pågående elektrifieringen och omställningen av energisystemet.

I Sverige finns knappt 24000 vattenförekomster [4] vilket motsvarar cirka 20 procent av alla vattenförekomster i hela EU. Sverige är också ett av Europas största vattenkraftsländer sett till årsproduktion eller installerad effekt. I Sverige har vi drygt 2000 vattenkraftverk och regleringsdammar och det vore rimligt att en stor andel av dessa skulle vara utpekade som KMV, men så är dessvärre inte fallet. En jämförelse mellan några av Europas största vattenkraftnationer visar att Sverige är det land med lägst andel KMV, se Tabell 1.

Tabell 1. Jämförelse mellan Europas största vattenkraftsländer med avseende på andel KMV efter den andra förvaltningscykeln [5] [6].

	Vattenkraft		Vattenförekomster		
	Årsproduktion 2019 (TWh)	Installerad effekt 2019 (GW)	Totalt antal vattenförekomster	Antal KMV	Andel KMV
Norge	125,77	32,7	25958	3177	12%
Sverige	64,83	16,5	22514	668	3%
Frankrike	63,61	25,5	11141	780	7%
Italien	47,98	22,6	7840	1240	16%
Österrike	42,67	14,5	8127	633	8%
Spanien	26,39	20,4	4716	955	20%
Tyskland	27,88	11,0	9728	3283	34%

Av de 1309 vattenförekomster som ingick i vattenmyndigheternas samråd 2021 och som direkt påverkas av vattenkraft har endast 56 stycken (4%) pekats ut som KMV. Energiföretagen och våra medlemmar har länge pekat på detta problem och försökt beskriva de olyckliga konsekvenserna av detta för genomförandet av ramdirektivet i Sverige.

En av vägledningens utgångspunkter och uttalade syften bör vara att skapa förutsättningar för ett så brett utpekande av kraftigt modifierade vatten som möjligt i linje med regeringens beslut

Regeringen har tydligt uttalat att en miljökvalitetsnorm inte ska medföra strängare krav än nödvändigt och att EU-rättens möjligheter att peka ut KMV och att ställa mindre långtgående kvalitetskrav ska nyttjas fullt ut [7] [8] och även infört denna skyldighet för vattenmyndigheterna i vattenförvaltningsförordningen [3].

För att vattenmyndigheterna ska kunna fullgöra sina skyldigheter att förklara KMV överallt där EU-regelverket gör det möjligt måste HaV utforma sina föreskrifter och vägledningar för att så långt som möjligt tillvarata de möjligheter till KMV-utpekande som ramdirektivet för vatten medger. Vi anser att det bör vara ett uttalat syfte med de remitterade vägledningarna att bidra till att KMV förklaras överallt där det är möjligt.

I de fall där ramdirektivet lämnar ett tolkningsutrymme för medlemsstaterna kan vägledningarna från Common Implementation Strategy (CIS) ge värdefullt stöd. Vi kan konstatera att de remitterade vägledningarna från HaV i flera avseenden innebär en snävare tillämpning än vad som följer av ramdirektivet för vatten och CIS-vägledningarna. Vidare är den process som beskrivs i vägledningarna och de bakomliggande föreskrifterna så invecklade och tidsödande att genomföra att det av rent praktiska skäl blir svårt för vattenmyndigheterna att komma fram till ett förklarande av KMV.

I det följande redogör vi närmare för de problem vi ser med vägledningarna och de bakomliggande föreskrifterna, och lämnar förslag på hur dessa problem kan rättas till.

HaV måste göra det enklare att preliminärt identifiera KMV

Processen att preliminärt identifiera KMV måste göras betydligt enklare och på ett sätt som resulterar i fler preliminära KMV. Vi ser annars en risk att många vattenförekomster som skulle visa sig uppfylla kriterierna för KMV förbises. Precis som HaV själva konstaterar i vägledningen kan en konsekvens av att besluta att inte förklara KMV vara förlorad samhällsnytta.

Tabell 2 visar ett alternativ till den bedömningstabell som HaV presenterar i KMV-vägledningen på sidan 17. Grön färg anger det område som enligt HaV skulle föranleda ett preliminärt utpekande med motiveringen att vattenförekomsten har en uppenbart väsentligt förändrad fysisk karaktär (VÄFK). Gul färg anger ett område där det enligt HaV inte är uppenbart, men där det enligt ramdirektivet inte heller är omöjligt att hitta vattenförekomster som uppfyller kriterierna för KMV. HaV:s föreskrifter och den remitterade vägledningen gör att många vattenförekomster i praktiken hamnar i det gula området och alltså inte pekas ut trots att de kanske uppfyller kriterierna.

Tabell 2. Förenklad bedömningstabell för identifiering av preliminära KMV. Grön färg anger det område som enligt HaV skulle föranleda ett preliminärt utpekande med motiveringen att det är uppenbart VÄFK. Gul färg anger ett område där det enligt HaV inte är uppenbart VÄFK, men inte heller omöjligt att hitta vattenförekomster som uppfyller kriterierna för KMV. HaV måste presentera en process som minimerar antalet vattenförekomster som hamnar i det gula området, dels genom att det gröna området förstöras, dels genom att HaV presenterar enkla kvalitativa sätt att avgöra om en vattenförekomst har en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Detta borde kunna göras med hjälp av några enkla kvalitativa ställningstaganden.

	Bedömning	Hydrologisk regim / Hydrografiska villkor					
		Hög	God	Måttlig	Otillfreds- ställande	Dålig	Ej bedömd
Morfologiskt tillstånd	Hög	Naturligt vatten					
	God	Naturligt vatten					
	Måttlig						
	Otillfredsställande				Uppenbart VÄFK enligt HaV = Preliminärt KMV = Gå vidare till steg B		
	Dålig						
	Ej bedömd						

Tabell 3 visar antal naturliga vattenförekomster och antal KMV per statusklass som det såg ut efter den andra förvaltningscykeln. Tabellen visar att ett mycket stort antal vattenförekomster bedöms ha måttlig status och att endast en bråkdel av dessa har pekats ut som kraftigt modifierade. Föreskrifterna och vägledningarna från HaV ger den som inte gillar kraftigt modifierade vatten och vill se många åtgärder i vattenkraftanläggningar ett mycket starkt incitament att ange just måttlig status eller låta bli att bedöma alla parametrar. Detta är allt annat än ändamålsenligt och måste förändras.

Tabell 3. Antal naturliga vatten (NV) och kraftigt modifierade vatten (KMV) per statusklass efter den andra förvaltningscykeln. Ett mycket stort antal vattenförekomster bedöms ha måttlig status, men en försvinnande liten andel av dessa har pekats ut som KMV [5].

Ekologisk status	Totalt antal Vfk	Antal NV	Andel NV	Antal KMV	Andel KMV
Hög	2917	2917	100,0%	0	0,0%
God	5504	5504	100,0%	0	0,0%
Måttlig	12328	12315	99,9%	6	0,0%
Otillfredsställande	1451	783	54,0%	660	45,5%
Dålig	313	311	99,4%	2	0,6%
Okänd	1	1	100,0%	0	0,0%

För att alla möjligheter att förklara KMV ska utnyttjas måste HaV i sina föreskrifter och vägledningar utforma en process som minimerar antalet vattenförekomster som hamnar i det gula området i Tabell 2 och i stället hamnar i det gröna. Detta kan

åstadkommas genom att definitionen av ”uppenbar” VÄFK vidgas så mycket som möjligt, dels genom att HaV presenterar enkla kvalitativa metoder för att avgöra om en vattenförekomst har en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Att bara hålla sig till ramdirektivets definitioner och följa de metoder som presenteras i CIS-vägledningarna skulle vara betydligt bättre. Se förslag under fördjupningsavsnittet nedan.

För att de förenklingar som vi ser är nödvändiga ska vara möjliga krävs också att de underliggande föreskrifterna HVMFS 2017:20 ses över i linje med våra remissynpunkter.

Fördjupning angående processteg A – Preliminär identifiering av KMV

Kapitel 4 inleds med en kort översiktlig beskrivning den stegvisa process som utgör själva vägledningen till hur KMV ska identifieras och pekats ut. Det är positivt att HaV strävar efter att göra processen effektiv, men vi vill påpeka vikten av att inte sälla bort för många vattenförekomster i de inledande stegen. Skälen till detta anger HaV själva i inledningen till avsnitt 4.2 andra stycket.

Det första processteget (A) beskriver hur potentiella KMV-kandidater ska identifieras för bedömning i efterföljande steg. Innan vi kommer in på HaV:s föreslagna process för preliminär identifiering av KMV kan det vara intressant att titta vad det står i motsvarande vägledningen från CIS – Guidance No 4 [9].

Preliminär identifiering av KMV enligt CIS Guidance No 4

När det kommer till identifiering och beskrivning av signifikanta förändringar i hydromorfologi i CIS-vägledningen beskrivs dammanläggningar som den vanligaste orsaken till fysiska förändringar och bristande konnektivitet, se till exempel sidan 27:

For example the most common physical alterations include dams and weirs, which disrupts the river continuum and cause alterations of the hydrologic and hydraulic regime.

Längre ner på sidan 27 under ”Identification and description of significant impacts on hydromorphology” står det att:

... Both qualitative and quantitative appraisal techniques can be used for assessing impacts on hydromorphology resulting from physical alterations (Examples in the toolbox). The elements examined should include the elements required by the WFD [Annex V No. 1.1: river continuity, hydrological regime, morphological conditions, tidal regime], as far as data are available.

Notera att texten i CIS-vägledningen ger ganska stora friheter kring hur bedömningarna ska göras. Både kvalitativa och kvantitativa metoder kan användas. Konnektivitet kan ingå i bedömningen.

När det gäller bedömning av om vattenförekomsten har en väsentligt ändrad fysisk karaktär (VÄFK) anges i CIS-vägledningen på sidan 30:

The water body must be substantially changed in character. This is the case when there is a major change in the appearance of the water body. It is clearly a partly subjective decision as to whether a water body is (a) only significantly changed in character (e.g. water abstraction without morphological alterations) or (b) substantially changed in character when provisional identification as HMWB may be appropriate (e.g. long-term hydromorphological changes caused by a weir). Both may be likely not to achieve GES.

Notera att VÄFK enligt CIS-vägledningen handlar om vattenförekomstens utseende (appearance); att bedömningen delvis är subjektiv; att en fördämning tas som ett konkret exempel på när preliminärt KMV kan vara lämpligt; samt att ingen värdering görs av fördämningens storlek.

I de efterföljande punktsatserna på sidan 30-31 i CIS-vägledningen anges i större detalj vad som kännetecknar en vattenförekomst som har en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Exempelvis ska det vara uppenbart för den som besöker platsen att vattenförekomsten har ändrats väsentligt från sitt naturliga tillstånd; att förändringen är omfattande (eng. extensive/widespread and profound), vilket typiskt (alltså inte nödvändigtvis) omfattar både hydrologisk och morfologisk förändring; att förändringen är permanent etc.

Stegen i CIS-vägledningen är tydliga och lätta att följa. De resonemang som förs är lättbegripliga och logiska. CIS-vägledningen känns på det hela taget användbar för ändamålet att preliminärt identifiera KMV för vidare analys. Finns det en dammanläggning för vattenkraftändamål som påverkar hydrologin, morfologin eller konnektiviteten på ett sådant sätt att GES riskerar att inte nås med rimliga åtgärder? Om JA, sätt upp på listan över preliminära KMV för fortsatt utredningen i nästkommande steg. Hepp!

HaV:s stegvisa process för preliminär identifiering av KMV måste förenklas och göras betydligt mycket mer generös

Den process som HaV skissar i vägledningen är tyvärr inte alls lika tydlig och lättanvänd som den i CIS-vägledningen och den innehåller ett antal tolkningar som gör det svårare för vattenmyndigheten att peka ut KMV än vad som är nödvändigt. Grundorsakerna hittas i de underliggande föreskrifterna HVMFS 2017:20 och den kritik vi framför mot vägledningen omfattar alltså även dessa. I Energiföretagens remissvar rörande föreskrifterna [10] konstaterade vi bland annat att:

- Det är nödvändigt att det blir lättare att peka ut KMV och använda EU-rättens undantag fullt ut. Tyvärr fångar inte förslagen [anm. till nya föreskrifter] upp detta. Tvärtom försvåras möjligheterna att peka ut KMV och använda undantag.
 - Det är fel och i direkt strid med ordalydelsen i ramdirektivet för vatten, att konnektivitet inte kan ligga till grund för utpekande av KMV, att det anges att alla aktuella kvalitetsfaktorer måste uppfylla kraven när det korrekta är att
-

det räcker med en (HaV använder ordet "och" i stället för "eller"), samt att det ställs för högt krav på den kvalitet som är en förutsättning för utpekande (Kravet i direktivet är "sämre än god" i stället för "sämre än måttlig").

Vår kritik mot föreskrifterna kvarstår allttjämt och blir tydlig när vi läser de remitterade vägledningarna.

A1 - Skyddade områden

Det första delsteget (A1) går ut på att avgöra om ytvattenförekomsten påverkar ett skyddat område. Vi ställer oss frågande till nyttan med detta delsteg med tanke på att bedömningen av om särskilda krav eller annan EU-lagstiftning utgör ett hinder för KMV-utpekande ska göras senare (i steg B4). Eftersom både svar JA och svar NEJ på frågan leder vidare till steg A2 innebär det ett merarbete att sätta detta steg först. Det är bättre om beskrivningen av krav för skyddade områden görs på ett mindre urval senare i processen, förslagsvis tillsammans med bedömningen under delsteg B4. Vi föreslår därför att processteg A1 stryks.

A2 – Risk att inte uppnå GES

I det andra processteget (A2) ska ytvattenförekomster som på grund hydromorfologiska förändringar riskerar att inte uppnå GES identifieras. Vi föreslår här att HaV i likhet med förslaget (steg 5 i CIS Guidance No 4) betonar att arbetsprocessen utformas så att uppenbara fall sorteras fram tidigt och med minsta möjliga ansträngning.

A3 – Väsentligt ändrad fysisk karaktär

Under processteg A3 – "Identifiering av ytvattenförekomster som ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt" understryker HaV mycket noga att både hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd ska bedömas (enligt föreskrifterna) och att bristande konnektivitet inte ska användas vid bedömningen av väsentligt ändrad fysisk karaktär. Precis som vi konstaterade i remissvaret gällande föreskrifterna [10] är detta en felaktig och för snäv tolkning av EU-regelverket.

I ramdirektivets Art 4.3 står det endast om "*hydromorfologiska egenskaper*" och i CIS Guidance nummer 4 står det:

The change in character must be extensive/widespread or profound.
Typically this should involve substantial change to both the hydrology and morphology of the water body.

Det framgår tydligt av sammanhanget och ordet "typiskt" att hydrologisk och morfologisk påverkan tillsammans är ett kännetecken för vattenförekomster som har en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Att klassning av båda dessa kvalitetsfaktorer ska vara ett krav för preliminärt KMV-utpekande är en för långtgående tolkning. I stället för att begränsa möjligheterna att identifiera preliminära KMV bör HaV göra en så generös tolkning som möjligt av EU-regelverket och CIS-vägledningarna.

Att HaV i vägledningen ägnat bedömningen av väsentligt ändrad fysisk karaktär ett helt eget kapitel (kapitel 6) visar att de av någon anledning inte anser att CIS-

vägledningen varit tillräcklig för svenska förhållanden. I kapitel 6 försöker HaV reda ut och exemplifiera när det är uppenbart, och när det inte är uppenbart, att en vattenförekomst har en väsentligt ändrad fysisk karaktär. Beskrivningen av när det är uppenbart för tankarna tillbaka till CIS-vägledningen, exempelvis:

Dammar med storskalig magasinering är vanligtvis tydliga exempel på vattendrag som väsentligt ändrat sin fysiska karaktär, både avseende sin morfologi och hydrologi, i den omfattningen att det leder till en förändring i utseende vad gäller ytvattenkategori (från vattendrag till sjö). Sådana ytvattenförekomster bör i normalfallet förklaras som KMV, under förutsättning att övriga krav i 4 kap. 3 § VFF är uppfyllda.

Detta textstycke känns begripligt, tydligt och enkelt tillämpbart på samma sätt som CIS-vägledningen när det gäller att identifiera KMV preliminärt.

Under rubriken "När är det inte uppenbart" ägnar HaV sedan flera textavsnitt åt beskrivningar som i praktiken gör det omöjligt för vattenmyndigheterna att sätta upp en vattenförekomst på listan över preliminära KMV utan mycket omfattande analyser och dokumentation. Vi undrar varför HaV anser att detta kapitel behövs.

HaV borde göra detta processteg betydligt enklare för vattenmyndigheterna genom att vidga definitionen av när det är uppenbart så mycket som möjligt och i huvudsak förordade kvalitativa metoder för bedömningen. Svar på några enkla ja- och nej-frågor borde räcka i de allra flesta fall. Noteras bör återigen att syftet med processteget endast är att identifiera preliminära KMV. Det är bedömningarna under steg B som avgör om vattenförekomsten i slutändan förklaras som KMV eller inte.

I det sista delavsnittet (6.3) anger HaV skälen till att konnektivitet inte ska anses kunna användas vid bedömning av ändrad fysisk karaktär, nämligen att bristande konnektivitet inte i sig medför en väsentligt ändrad fysisk karaktär hos vattenförekomsten. Vi kan förstå logiken i de resonemang som förs i avsnitt 6.3, men vi ser ingen anledning att aktivt exkludera konnektivitet som bedömningsgrund i detta processteg. I ramdirektivet för vatten är konnektivitet en hydromorfologisk kvalitetsfaktor. HaV:s aktiva uteslutande av konnektivitet som bedömningsgrund ligger inte heller i linje med hur konnektivitet hanteras i CIS-vägledning nummer 4, vilket kan ses ovan. Bristande konnektivitet är en indikation på en väsentligt fysisk förändring och skulle underlätta för vattenmyndigheterna att identifiera preliminära KMV.

Vidare anser vi att det är olämpligt att göra en storleksvärdering av den dammanläggning som beskrivs i Exempel 3 eftersom även en liten dammanläggning kan orsaka en väsentligt ändrad fysisk karaktär hos en vattenförekomst.

Synpunkter på steg B – Bedömningar för förklarande av KMV

I avsnitt 4.2 andra stycket konstaterar HaV insiktsfullt följande:

Eftersom ett mycket stort antal ytvattenförekomster ska bedömas om de uppfyller villkoren för att förklaras som KMV rekommenderas

vattenmyndigheten att göra analyserna för förklarande av KMV så enkla som möjligt men så utförliga som är nödvändigt. Analysens omfattning bör avgöras av beslutets komplexitet och de möjliga konsekvenserna av ett felaktigt beslut. En konsekvens av att förklara KMV på felaktiga grunder kan vara utebliven förbättring av vattenmiljön. En konsekvens av att besluta att inte förklara KMV kan vara förlorad samhällsnytta.

Vi föreslår att denna text lyfts upp till inledningen av kapitel 4 då texten även i högsta grad gäller processteg A.

Synpunkter på steg B1 – Identifiering av återställandeåtgärder för att uppnå GES

I processteg B1 ska vattenmyndigheterna bedöma vilka åtgärder som krävs för att ytvattenförekomsten ska nå god ekologisk status. I andra stycket påstår HaV att det föreligger ett proportionalitetssamband mellan hydromorfologisk status och ekologisk status. Vi undrar vad HaV tycker sig ha för vetenskapligt belägg för detta påstående. Sambanden mellan hydromorfologiska och biologiska kvalitetsfaktorer är enligt vår uppfattning mycket svaga och det har en avgörande betydelse vilket referensförhållande som använts vid statusklassificeringen. Om HaV anser att det finns vetenskapligt stöd för sitt påstående så bör relevanta vetenskapliga referenser anges i stället för referenser till HaV:s egen föreskrift.

HaV skriver vidare att kopplingen mellan hydromorfologin och biologin, och även (som vi tolkar texten) vilka återställandeåtgärder som krävs för att uppnå GES, ska kunna göras av vattenmyndigheterna med stöd av en rimlighets- och expertbedömning. Vi undrar varför HaV anser att en expertbedömning är tillräcklig i detta steg, men inte när det gäller exempelvis bedömningen av väsentligt ändrad fysisk karaktär för preliminär identifiering av KMV. Det omvända vore mycket mer rimligt. Snabb, enkel och frikostig identifiering av preliminära KMV, och mer noggrant genomförd analys med högre krav på vetenskaplighet och dokumentation när det gäller att sortera bort de som inte uppfyller KMV-kriterierna enligt VFF.

Synpunkter på steg B2 – Bedömning av åtgärdernas påverkan på samhällsnyttig verksamhet och/eller miljön i stort

Processteg B2 syftar till att bedöma om de åtgärder som identifierats i steg B1 leder till en betydande negativ påverkan på samhällsnyttig verksamhet och/eller miljön i stort, vilket är ett kriterium för förklarande av KMV. HaV refererar till Energimyndighetens rapport "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet" [11], vilket är bra, men HaV borde vägleda tydligare kring hur denna rapport ska användas i detta sammanhang. Här vore det exempelvis lämpligt med text och referenser till regeringsbeslutet om den nationella planen [8] och dess bilaga 2 [12] som anger riktvärden för vad som ska anses vara betydande påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten vattenkraft. Vi vill också påpeka att det fortfarande saknas vägledning kring hur betydande negativ påverkan på vattenkraftens effekt och reglerförmåga ska beaktas, vilket HaV borde tydliggöra.

I ett bredare perspektiv ställer vi oss frågande till hela idén att vattenmyndigheterna ska göra bedömningen av vad som är betydande negativ påverkan på samhällsnyttan vattenkraft. Precis som HaV själva konstaterar i vägledningen så kan denna bedömning vara komplex och kräva underlag med hög detaljeringsgrad. Enligt vår mening är inte vattenmyndigheterna vare sig kompetensmässigt eller metodmässigt rustade för att kunna göra dessa bedömningar på ett rättvisande och likvärdigt sätt. Vi anser därför att bedömningen av vad som är en betydande påverkan på vattenkraftens produktion, reglerförmåga, elberedskapsförmågor med mera bör göras centralt av Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Detsamma gäller bedömningen av annat sätt i delsteg B3 (se vidare nedan).

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i vägledningen skriver att vattenmyndigheterna ska inhämta ett yttrande från Energimyndigheten och Svenska kraftnät avseende processtegen B2 och B3 för vattenkraftpåverkade vattenförekomster inför beslut om KMV och undantag mindre strängt krav. Om Havs- och vattenmyndigheten ser att det skulle krävas förordningsändringar och särskilda uppdrag till andra myndigheter för att få till en sådan förändring så föreslår vi att HaV tar upp detta i sin dialog med regeringen.

Synpunkter på steg B3 och vägledningen för bedömning av annat sätt

Delsteg B3 och den separata vägledningen för bedömning av annat sätt ska utgöra stöd för vattenmyndigheterna att bedöma om det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad (4 kap. 3 § VFF).

Att bedöma huruvida det finns ett annat sätt som helt eller delvis kan ersätta den befintliga verksamheten och uppfyller kriterierna enligt VFF kräver mycket omfattande kunskaper om hur energi- och kraftsystemet fungerar, vilka alternativ som står till buds, vad dessa alternativ kostar, vilken miljöpåverkan de har och så vidare. Det är inte rimligt att tro att dessa kompetenser finns till hands på landets alla länsstyrelser och vattenmyndigheter och att bedömningarna ska kunna göras på ett likvärdigt sätt med stöd av denna vägledning och en försynt uppmaning att ta stöd av underlag från centrala myndigheter.

I linje med vår synpunkt på delsteg B2 anser vi att bedömningarna i delsteg B3 måste centraliseras till instanser som har kompetensmässiga och metodmässiga förutsättningar att kunna göra dem på ett stringent och rättvisande sätt. Det rimliga vore att Energimyndigheten och Svenska kraftnät ges i uppdrag att bedöma delsteg B2 och B3 för vattenkraftpåverkade ytvattenförekomster. Andra expertmyndigheter kan få göra motsvarande arbete när det gäller utvärdering av betydande negativ påverkan och alternativ till andra samhällsnyttor.

Vi har redan sett i samband med normsättningsbesluten 2021 att vattenmyndigheternas fantasi och kreativitet är stor när det gäller kostnads- och nyttobedömningar. Detta kan ske eftersom vattenmyndigheterna inte behöver ta något ansvar för konsekvenserna eller lida någon skada om de gör felaktiga

bedömningar. Precis som det står i vägledningen finns det inte något krav på att faktiskt genomföra identifierat "annat sätt". Svenska kraftnät har åtminstone kortsiktigt ansvar för landets effektbalans, vilket får oss att tro att de skulle ta ett större ansvar för konsekvenserna av sina bedömningar än vattenmyndigheterna.

Slutligen en detalj av mindre betydelse. Vi noterar att HaV i vägledningens beskrivning av förordningstexten glidit lite i betydelse vid punkten (4) om höga kostnader. Skrivningen "annat sätt som är rimligt utan höga kostnader" har en lite annan betydelse än "på grund av höga kostnader inte är rimligt på något annat sätt som". En bättre formulering vore "annat sätt som inte medför orimligt höga kostnader".

Synpunkter på kapitel 5 - Vattenförekomstindelning och att förklara KMV

I KMV-vägledningen finns ett kapitel om vattenförekomstindelning och dess innebörd för förklarande KMV (kapitel 5). I kapitlet beskrivs hur det kan vara lämpligt att dela upp en ytvattenförekomst i flera ytvattenförekomster för att på så sätt skilja ett kraftigt modifierat från ett opåverkat avsnitt av en ytvattenförekomst. Innehållet i kapitlet motsvarar avsnitt 5.7.1 "Scope, scale and extent of provisional identification" CIS-vägledning nummer 4.

I Sverige finns närmare 24 000 ytvattenförekomster varav knappt 16 000 i vattendrag. Inom hela EU finns ca 125 000 vattenförekomster, den svenska vattenförekomstindelningen sticker därmed ut i en internationell jämförelse. Varje vattenförekomst ska karaktäriseras, underlagsdata ska tas fram, ett stort antal parametrar klassas, normer fastställas samt åtgärder föreslås, genomförs och utvärderas. Det är lätt att inse att ett stort antal vattenförekomster ökar den administrativa bördan högst väsentligt, vilket inte ger goda förutsättningar för en effektiv vattenförvaltning. Energiföretagen och många andra organisationer har därför påtalat att indelningen av vattenförekomster i Sverige behöver ses över i syfte att kraftigt minska antalet och på så sätt minska den administrativa bördan.

Vattenmyndigheterna skriver i sin rapport "Översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster" [4] att en mänsklig verksamhet som påverkar vattnet har en relativt sett större påverkan i en mindre vattenförekomst än i en större. Då det är enklare att påvisa negativ påverkan från mänsklig verksamhet i en mindre vattenförekomst skulle i teorin fler mindre vattenförekomster kunna leda till fler KMV och undantag i form av mindre strängt krav. Detta skulle förstås vara positivt. Det är dock inte ändamålsenligt ur vattenregleringssynpunkt att blanda KMV och naturliga vatten i reglerade vattendrag eftersom kraftverken är hydrauliskt kopplade till varandra. Krav på att nå GES i ett naturligt vatten i en reglerad älv kommer högst troligt att påverka verksamheter som föranlett KMV-utpekanden i andra vattenförekomster. Frågan blir då vad man vinner i praktiken på att dela upp vattenförekomsterna ytterligare.

HaV och vattenmyndigheterna bör ha en pragmatisk syn på vattenförekomstindelningen som dels minimerar den administrativa bördan, dels gör

att så många vattenförekomster som möjligt kan förklaras som KMV eller beviljas undantag med mindre stränga kvalitetskrav.

Man bör också ha i åtanke att vattenförekomstindelningen kan få långtgående följdverkningar för andra verksamheter, t.ex. kan det påverka möjligheterna att få tillstånd för ny verksamhet på grund av icke-försämringskravet. Vattenförekomstindelningen bör därför inte ändras utan noggrann konsekvensanalys och samråd med berörda.

Energiföretagen Sverige och våra medlemmar bistår gärna Havs- och vattenmyndigheten med sakkunskap och konkreta förslag i det fortsatta vägledningsarbetet för att få till smidiga omprövningsprocesser som ger största möjliga nytta för vattenmiljön och samtidigt en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Stockholm den 28 februari 2022



Åsa Pettersson

VD

Energiföretagen Sverige



Johan Bladh

Vattenkraftsansvarig

Energiföretagen Sverige

Referenser

- [1] HVMFS 2017:20, "Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)," 2020-01-01.
 - [2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
 - [3] SFS 2018:2103 Vattenförvaltningsförordningen.
 - [4] Vattenmyndigheterna, "Översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster," Länsstyrelsen i Kalmar, 2020.
 - [5] European Energy Agency, "Ecological status of surface water bodies," 03 07 2018. [Online]. Available: <https://www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/water-quality-and-water-assessment/water-assessments/ecological-status-of-surface-water-bodies>. [Använd 16 02 2022].
 - [6] International Hydropower Association (IHA), "2020 Hydropower Status Report - Sector trends and insights," 2020.
 - [7] *Prop 2017/18:243*.
 - [8] *Regeringsbeslut M2019/01769/Nm Nationell plan för moderna miljövillkor, 2020-06-25*.
 - [9] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), "Guidance document No 4 - Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies," European Commission / European Communities, 2003.
 - [10] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på remiss "översyn av två av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (Dnr 2425-18)".
 - [11] Energimyndigheten, "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet ER 2016:11".
 - [12] Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät, "Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft," 2019.
 - [13] "2009 World Atlas & Industry Guide (The International Journal on Hydropower & Dams)".
-