

Lennart Sandebjer
08-677 26 53
lennart.sandebjer@energiforetagen.se

Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt
Länsstyrelsen Västernorrland
Dnr: 537-3521-2016
vasternorrland@lansstyrelsen.se

Remissyttrande över vattenmyndigheternas samråd om förslag till miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten på grund av påverkan från vattenkraft

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 i rubricerat samråd och redogör i detta remissvar för dessa.

Sammanfattning

- Föreningen konstaterar att en väl fungerande vattenförvaltning utgör den viktigaste förutsättningen för att vattenkraftens viktiga roller i energisystemet långsiktigt kan värnas och vid behov utvecklas, vilket är ett uttalat mål i Energiöverenskommelsen.
- Föreningens svar fokuserar på en övergripande nivå hur de aktuella förslagen till miljökvalitetsnormer och sammanhängande åtgärdsplaner harmoniserar med i första hand Energiöverenskommelsen och regeringens uttalanden i propositionen "Vattenmiljö och vattenkraft".
- Det ursprungliga syftet med det arbete som nu ligger till grund för samrådsförslagen är positivt men förutsättningarna har ändrats under senare tid. Föreningen kan konstatera att samrådsunderlagets förslag skulle innebära konsekvenser som uppenbarligen strider mot den nationella strategin och Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål. Vattenmyndigheterna bedömer att förslagen leder till produktionsförluster på ca 1,65 TWh/år och en minskning av reglerförmågan med ca 15 %.
- Föreningen noterar att vattenmyndigheterna även gör en uppskattning av konsekvenserna för kraftsystemet av att genomföra miljöförbättrande åtgärder vid **alla övriga** vattenkraftpåverkade vattenförekomster ("naturliga vatten"). Vattenmyndigheterna anger en total produktionsminskning på 3,5 TWh/år för dessa anläggningar men kan i brist på underlag inte beräkna inverkan på reglerförmågan.

- Utöver ovan redovisade konsekvenser för kraftsystemet konstaterar vattenmyndigheterna att det kan finnas behov av åtgärder i Natura 2000 områden, som kan innebära produktionsförluster i storleksordningen 1,5 TWh.
- **Sammantaget innebär ovan angivna bedömningar allvarliga konsekvenser för kraftsystemet, vilket strider mot Energiöverenskommelsens mål och den nationella strategins planeringsmål.**
- Föreningen konstaterar att en väsentligt bidragande orsak till det ovan redovisade bedömda utfallet är att vattenmyndigheterna hittills varit restriktiva med KMV-utpekanden i vattenförekomster med vattenkraftverk och dammanläggningar.
- Föreningen saknar en redovisad analys av den biologiska nyttan av olika åtgärder i de föreslagna åtgärdsplanerna, vilket kan leda till mycket kostsamma generella åtgärdsförslag med stor potentiell negativ påverkan på produktions- och reglerförmågan, utan att åtgärden ger den avsedda ekologiska effekten.
- Föreningen konstaterar att underlaget från vattenmyndigheterna redovisar stora osäkerheter och att det återstår utredningsarbete, bl a för att anpassa klassificeringar, normsättning och åtgärdsplaner efter kommande uppdateringar av regelverket. Därutöver måste enligt föreningen den kommande nationella planen kunna få genomslag i vattenförvaltningsarbetet.
- **Mot denna bakgrund av vad som anförs ovan drar föreningen slutsatsen att det inte är meningsfullt att vattenmyndigheterna fullföljer och fattar nya normbeslut redan i december 2018.** Kommande normsättningsbeslut ska enligt föreningen utgå från HaVs reviderade föreskrift (2013:19) rörande bedömningsgrunder och från uppdaterade vägledningarna samt vara förenliga med aktuell nationell plan.

1. Viktiga utgångspunkter för vattenkraftens långsiktiga roller

Föreningen konstaterar att en väl fungerande vattenförvaltning utgör den viktigaste förutsättningen för att vattenkraftens viktiga roller i energisystemet långsiktigt kan värnas och vid behov utvecklas, vilket är ett uttalat mål i Energiöverenskommelsen. Detta har på olika sätt uppmärksammats i propositionen Vattenmiljö och vattenkraft, som riksdagen godkände 2018-06-13. Regeringen har i propositionen aviserat en rad förordningsändringar och olika uppdrag till myndigheter, som bl a syftar till att säkerställa att Energiöverenskommelsens mål för vattenkraften kan uppfyllas.

Vattenförvaltningen är verktyget för den svenska implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten. I ramdirektivet finns utrymme för nationella avvägningar och prioriteringar. I såväl Energiöverenskommelsen som i ovan angiven proposition ges tydliga politiska signaler om att en avvägning mellan vattenkraft och vattenmiljö ska 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 miljö kvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster”*.

Den kommande nationella planen för moderna miljövillkor ska bli vägledande för vattenmyndigheterna när det gäller behovet av att se över statusklassificeringar och miljö kvalitetsnormer. Syftet är att säkerställa största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till produktion av vattenkraftsel, vilket innebär att den nationella helhetssynen på vattenkraften ska få genomslag i vattenförvaltningen och i de enskilda prövningarna. Detta klarläggs i ovan angiven proposition bl a genom följande uttalande:

- *”Tillförlitliga klassificeringar och väl avvägda miljö kvalitetsnormer ska vara beslutade när miljövillkoren för den enskilda verksamheten bestäms”*.

- *”Rätt kvalitet på vattenmiljön ska uppnås”.*

Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrift rörande bedömningsgrunder (HVMFS 2013:19) är av central betydelse för hur ramdirektivet för vatten implementeras och tillämpas. Föreningen har därför stora förväntningar på det aviserade steg 2 av Havs pågående översyn. Föreningen konstaterar att regeringens aviserade uppdrag till HaV, bl a rörande översyn av den nu aktuella föreskriften och sammanhängande vägledning, kommer att bli styrande för inriktning, omfattning och tidplan för steg 2 i HaVs översyn av föreskrifterna. Målbilden måste enligt föreningen vara att översynen av föreskriften och vägledningarna ska kunna tillgodose behovet av att inför kommande omprövningar ha tillförlitliga klassificeringar samt väl avvägda miljö kvalitetsnormer och rimliga åtgärdsförslag på plats.

Föreningen anser att 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 föreskriften och i vattenmyndigheternas fortsatta arbete. 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.

2. Övergripande synpunkter på samrådsförslaget

Föreningen fokuserar på en övergripande nivå hur de aktuella förslagen till miljö kvalitetsnormer och sammanhängande åtgärdsplaner harmoniserar med i första hand Energiöverenskommelsen och regeringens uttalanden i propositionen ”Vattenmiljö och vattenkraft”.

Det ursprungliga syftet med det arbete som nu ligger till grund för samrådsförslagen är positivt. Föreningen kan dock konstatera att föreliggande förslag till normsättning och sammanhängande åtgärdsplaner för KMV-utpekade anläggningar, skulle innebära konsekvenser som uppenbarligen strider mot den nationella strategin och Energiöverenskommelsens vattenkraftrelaterade mål. Vattenmyndigheterna bedömer att förslagen leder till produktionsförluster på ca 1,65 TWh/år och att reglerförmågan minskar med ca 15%.

Föreningen noterar att vattenmyndigheterna, med utgångspunkt från den normsättning som ägde rum i december 2016, även gör en uppskattning av konsekvenserna för kraftsystemet av att genomföra miljöförbättrande åtgärder vid **alla övriga vattenkraftpåverkade vattenförekomster**, dvs de som nu inte är utpekade som KMV (s.k naturliga vatten). Vattenmyndigheterna anger en total produktionsminskning på 3,5 TWh/år för dessa anläggningar men kan i brist på underlag inte beräkna inverkan på reglerförmågan. Vidare anges att nya bedömningsgrunder kan leda till ytterligare KMV utpekanden i kombination med en bedömning av om det är rimligt att sätta mindre stränga krav.

Föreningen noterar att vattenmyndigheterna konstaterar att det kan finnas behov av åtgärder i alla vattenkraftanläggningar som berörs av Natura 2000 områden. Det bedöms att åtgärder för att säkerställa att vi kan uppnå bevarandemålen i dessa områden kan innebära produktionsförluster i storleksordningen 1,5 TWh/år.

De sammanlagda konsekvenserna för kraftsystemet av samrådsförslagen, normsättningen 2016 för övriga anläggningar och Natura 2000 åtgärder, bedöms alltså i nuläget kunna leda till ett produktionsbortfall på totalt 6,65 TWh/år och en minskning av reglerförmågan med ca 15 %. Därutöver kommer en icke bedömd negativ inverkan på reglerförmågan i vattenförekomster som för närvarande inte är KMV-utpekade. När naturliga vattenförekomster ligger insprängda i reglerade älvsträckor kan miljö kvalitetsnormerna för

God Ekologisk Status inskränka eller till och med omintetgöra all uppströms liggande reglering. Det gäller t.ex. stora delar av årsregleringskapaciteten i Ljusnan och Indalsälven. Sammantaget innebär det av vattenmyndigheterna bedömda utfallet mycket allvarliga konsekvenser för kraftsystemet, vilket inte är förenligt med Energiöverenskommelsens mål eller den nationella strategins planeringsmål. Detta utgör en tydlig indikation på behovet av att styra upp vattenförvaltningsarbetet, vilket också regeringen identifierat i ovan angiven proposition.

Föreningen konstaterar att en väsentligt bidragande orsak till det ovan redovisade bedömda utfallet är att vattenmyndigheterna hittills varit restriktiva med KMV-utpekanden i vattenförekomster med vattenkraftverk och dammanläggningar. Denna tillämpning är en konsekvens av Havs- och vattenmyndighetens (HaV) vägledning med avseende på vattenkraft, där det anges att ett KMV-utpekande förutsätter att de åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status *"medför en negativ påverkan på det svenska energisystemet"*. Enligt föreningen är det istället konsekvenserna för den enskilda verksamheten som ska bedömas, vilket följer av ramdirektivet för vatten (art 4.3) och CIS dokument. Vattenmyndigheterna har dessutom tillämpat en egen avgränsning som innebär att vattenkraftverk under effekten 1,5 MW inte kan bli föremål för KMV-utpekande. I praktiken innebär detta att ett stort antal vattenförekomster med kraftverk och dammanläggningar för vattenkraftändamål hittills inte har utpekats som KMV.

Därutöver konstaterar föreningen följande beträffande hur *"Reglerbidragsrapporten"* hittills beaktats av vattenmyndigheterna när det gäller KMV-utpekande. 179 av de totalt 255 kraftverken i klass 1 respektive 7 av de totalt 78 kraftverken i klass 2, är KMV-utpekade i samrådsunderlaget. Föreningen saknar en närmare förklaring till detta utfall. Föreningen vill i detta sammanhang påpeka att *"Reglerbidragsrapporten"* endast utgår från det nationella perspektivet och därför inte kan användas som motiv för att ett KMV-utpekande inte är möjligt för anläggningar i rapportens klass 3.

Föreningen saknar en redovisad analys av den biologiska nyttan av olika åtgärder i de föreslagna åtgärdsplanerna. Föreningen anser att det är viktigt att det genomförs en bred *"kostnads-/nyttoanalys"* där åtgärdspotential och mål utifrån referensförhållanden och befintliga förutsättningar beskrivs tillsammans med andra faktorer, såsom produktionspåverkan, dammsäkerhet, drift, arbetsmiljö. Det är även viktigt att försöka belysa eventuella risker med olika åtgärder. En sådan bred analys måste vara systematisk och transparent. Föreningen konstaterar att icke korrekt genomförd nyttobeskrivning kan leda till mycket kostsamma generella åtgärdsförslag med stor potentiell negativ påverkan på produktions- och reglerförmågan, t ex fysiska avledare i stora kraftverk, ekologiska flöden eller konnektivitetsåtgärder mellan sjöliknande regleringsmagasin, utan att åtgärden ger den avsedda ekologiska effekten.

Föreningen konstaterar att förutsättningarna för *"KMV-projektet"* har ändrats under senare tid, bl a Energiöverenskommelsen och den nya lagstiftningen med tillhörande förordningsändringar och i propositionen aviserade regeringsuppdrag. Vattenmyndigheterna har uppmärksammat detta men framför följande (sid 37): *"att dessa förslag i nuläget inte påverkar det arbete vi har gjort hittills och de förslag som vi nu lägger fram."* Vidare anges att man beaktat den kommande lagstiftningen *"så långt vi har bedömt det nödvändigt"*. Vidare anges följande: *Det kan däremot bli aktuellt att så småningom se över de förslag om KMV och miljö kvalitetsnormer som nu presenteras, när genomförandet av den nya lagstiftningen tar form och det står klart vilka förändringar i föreskrifter och vägledningar som de nämnda uppdragen till vägledande myndigheter leder till. Och det kommer med all säkerhet att få betydelse för vilka underlag, bedömningar och beslut som aktualiseras inför de kommande revideringarna av statusklassificeringar, miljö kvalitetsnormer och åtgärder inför nästa förvaltningscykel.*

Föreningen konstaterar att underlaget från vattenmyndigheterna redovisar stora osäkerheter och att vattenmyndigheterna även pekar på det utredningsarbete som faktiskt återstår, för att bli anpassa klassificeringar, normsättning och åtgärdsplaner efter kommande uppdateringar av regelverket. Därutöver måste enligt föreningen den kommande nationella planen kunna få genomslag i vattenförvaltningsarbetet. **Mot denna bakgrund drar föreningen slutsatsen det inte är meningsfullt att vattenmyndigheterna fullföljer och fattar nya normbeslut redan i december 2018** (efter beaktande av remissinstansernas synpunkter). I stället bör målsättningen vara att i december 2021 kunna besluta om normsättning för samtliga vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft. Kommande normsättningsbeslut ska utgå från den reviderade föreskriften rörande bedömningsgrunder och uppdaterade vägledningar samt vara förenliga med aktuell nationell plan.

Sammanfattningsvis vill föreningen framföra att helt avgörande för att den ”nya” vattenförvaltningen ska fungera bra och vara förenlig med Energiöverenskommelsens mål, är att alla styrande dokument finns på plats och att det finns en samsyn inom såväl politiken som hos myndigheter och övriga intressenter hur vattenförvaltningen med de nya förutsättningarna ska genomföras. Framtagandet av den nationella planen, som förutsätter samverkan mellan berörda myndigheter, kompletteringen av vattenförvaltningsförordningen samt HaVs översyn av föreskriften med bedömningsgrunder och sammanhängande vägledningar, gör att förutsättningarna för vattenmyndigheternas arbete har och kommer att förändras.

Stockholm som ovan



Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen