

Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt

Förslag till förvaltningsplaner, miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivningar för Bottenvikens, Bottenhavets, Norra Östersjöns, Västerhavets och Södra Östersjöns vattendistrikt

Svensk Energi lämnar principiella och mer övergripande synpunkter på samrådsmaterialet och på vattenförvaltningsarbetet. Flera av Svensk Energis medlemsföretag lämnar också synpunkter på samrådsmaterialet, såväl generella synpunkter som mer detaljerade synpunkter (distrikts- och vattenförekomstnivå).

Sammanfattning

- Svensk Energi anser att föreliggande underlag inte kan ligga till grund för myndighetsbeslut då konsekvensanalyser saknas eller är ofullständiga. Innan beslut tas måste konsekvenserna belysas enligt väl känd svensk förvaltningstradition.
- Svensk Energi konstaterar att vattenkraften är klimateffektiv och förnybar samt utgör en viktig reglerresurs i kraftsystemet. Tillämpningen av ramdirektivet kan få som konsekvens att det föreslås och genomförs åtgärder som skulle kunna medföra minskad vattenkraftproduktion, vilket står i konflikt med Europas och Sveriges klimat- och förnybarhetsmål. Svensk Energi saknar en analys av denna konflikt i samrådsunderlaget.
- Svensk Energi konstaterar att "icke försämringskravet" utgör ett icke bindande miljömål enligt ramdirektivets terminologi medan vattenmyndigheterna anser att det är fråga om en miljökvalitetsnorm.
- Svensk Energi konstaterar att vattenmyndigheterna varit mycket restriktiva när det gäller att tillämpa de undantagsbestämmelser som innebär att mindre stränga kvalitetskrav kan fastställas. Om kriterierna för undantag i form av lägre kvalitetskrav är uppfyllda är vattenmyndigheterna skyldiga att besluta om undantag.

2009-08-27

- Svensk Energi anser att det behöver genomföras ett antal anpassningar av regelverket: Miljöbalkens regelverk måste anpassas så att de stränga rättsverkningarna endast är kopplade till miljökvalitetsnormer som utgör gränsvärden. En tydlig åtskillnad måste göras mellan miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer i det regelverk som vattenmyndigheterna skall tillämpa. Ramdirektivets mål för ekologisk status bör på samma sätt som direktivet anger och som skett i övriga medlemsstater, formuleras som miljömål medan miljökvalitetsbegreppet reserveras för skarpa gränsvärden för förorenande ämnen i vatten. "Icke försämringskravet" i vattenförvaltningsförordningen måste omformuleras för att klargöra att det inte utgör en bindande norm.
- Svensk Energi anser att det föreligger så allvarliga brister i samrådsunderlaget att det inte är rimligt utan rentav formellt felaktigt att vattenmyndigheterna efter eventuella kompletteringar av beslutsunderlaget fattar beslut enligt nu gällande tidplan. Vi anser alltså att det krävs ett förnyat samrådsförfarande där verksamhetsutövarna får en samlad bild av förslagen och kan bedöma konsekvenserna för den egna verksamheten.
- Svensk Energi anser att ett fullföljande av vattenmyndigheternas nuvarande inriktning med fastställande av kvalitetskrav för varje vattenförekomst i landet i formen av miljökvalitetsnorm, skulle innebära betydande osäkerhet när det gäller förutsättningarna för den befintliga vattenkraften och möjligheterna att utveckla vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Med hänsyn till behovet av att kunna utveckla vattenkraften för att kunna möta de krav som ställs för att klara klimatproblemet vore detta mycket olyckligt.
- Svensk Energi anser att regeringen måste senarelägga vattenmyndigheternas planerade beslut i avvaktan på att nödvändiga anpassningar av regelsystemet hinner genomföras och att vattenmyndigheterna får möjlighet att utveckla sitt arbete.

Inledning, vattenkraftens roller

Svensk Energi ställer sig bakom ramdirektivets för vatten (RDV) övergripande syfte att genom helhetssyn och kostnadseffektiva åtgärder skydda kvaliteten hos Europas vatten samt trygga den långsiktiga vattenförsörjningen i Europa.

Vi anser att ambitionsnivån vid den svenska tillämpningen av RDV bör anpassas till de förutsättningar som gäller i Sverige och att de åtgärdsbehov som kan bli aktuella utgår från dessa förutsättningar. En stor del av Europas vatten finns i Sverige. Tillgången till vatten av god kvalitet får i ett europeiskt perspektiv anses som god i Sverige.

Svensk Energi anser att den globala klimatfrågan är så angelägen att lösa att den i rimlig omfattning ska väga tyngre än de lokala miljöfrågorna. Vi anser att helhetssyn på ekonomi, miljö och samhälle erfordras. Även i detta sammanhang vill vi poängtera att vattenkraften inte förbrukar vatten och inte förorenar vatten, vilka omständigheter är de hot som utgör den väsentliga grunden för ramdirektivet.

Vattenkraften har idag en avgörande roll i kraftsystemet, både som basproduktion och som reglerresurs. Svensk Energi vill särskilt framhålla EUs och Sveriges mycket ambitiösa mål avseende klimat, förnybart och energieffektivisering. Detta viktiga arbete med mål avseende klimat, förnybart och energi-

2009-08-27

effektivisering har dessutom utvecklats än mer efter RDVs tillkomst, det vill säga efter 2000. Detta innebär också att vattenkraften får en än mer central och avgörande roll i kraftsystemet. Vattenkraften är klimateffektiv och förnybar samt utgör en viktig reglerresurs som skall hantera de stora variationerna i elproduktionen från en mycket starkt expanderande vindkraftutbyggnad.

Det är därför centralt att bevara och möjliggöra utveckling av vattenkraftens regler- och produktionsförmåga. Detta konstaterar även Energimyndigheten i rapporten "Vattenkraften och energisystemet"(ER 2008:24), som framtagits på uppdrag av Vattenmyndigheterna. Svenska Kraftnät framhåller i sin rapport "Storskalig utbyggnad av vindkraft" (daterad 2008-06-01) vikten av att vattenkraftens nuvarande reglerförmåga inte får försämrats.

Energibranschen arbetar medvetet och aktivt för att finna lösningar på miljörelaterade frågeställningar, såväl konkreta åtgärder som forskning och utveckling. Detta arbete har pågått under lång tid och utvecklas ständigt. Bland annat pågår i Elforsks regi ett omfattande flerårigt ramprogram om vattenkraftens miljöfrågor.

Vi är medvetna om det stora arbete som vattenmyndigheterna gjort under kort tid och ibland även med oklara förutsättningar. Svensk Energi anser dock att det är anmärkningsvärt att vattenmyndigheterna sinsemellan belyser vattenkraftens betydelse på så olika sätt.

Vi kommer att fortsätta och även utveckla det konstruktiva samarbete vi numera har med vattenmyndigheterna framför allt avseende kunskapsutbyte, diskussioner om bedömningsgrunder och klassificering.

Allmänt om implementeringen och tillämpningen samt befarade konsekvenser för befintliga verksamheter och tillståndsgivning

De kvalitetskrav som Vattenmyndigheterna enligt nu gällande inriktning skall fastställa i december 2009 kommer att gälla fr o m 2010 och är tänkta att utgöra miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken (nedan benämnda MKN).

Den grundläggande regleringen i miljöbalken av instrumentet MKN har allvarliga brister och medför i sig en stor osäkerhet för både verksamhetsutövare och myndigheter om vilken effekt normerna har och hur de skall tillämpas. Problemen är generella men har ställts på sin spets i samband med implementeringen och tillämpningen av ramdirektivet för vatten.

Sverige har valt en modell som innebär att ramdirektivet mer eller mindre har pressats in i det befintliga systemet, vilket skapar betydande problem, särskilt som tyngdpunkten också kommit att förskjutas från åtgärdsprogrammen till MKN. Därigenom skulle de rättsliga skillnader som faktiskt föreligger mellan direktivets olika kvalitetsmål och kvalitetsfaktorer samt bindande MKN suddas ut. Kvalitetsmål som inte är bindande enligt ramdirektivet riskerar att träffas av de stränga rättsverkningar som är kopplade till MKN, vilket skulle innebära en överimplementering.

Beträffande ramdirektivets "icke försämringskrav" noterar Svensk Energi att vattenmyndigheterna anger att man som en övergripande generell norm fastställt kravet på att tillståndet i vattendistriktens vattenförekomster inte får försämrats. Vattenmyndigheterna anser vidare att detta krav är en miljö kvali-

2009-08-27

tetsnorm som gäller för samtliga vattenförekomster. Enligt Svensk Energis uppfattning utgör "icke försämringskravet" ett icke bindande miljömål enligt ramdirektivets terminologi.

Vid implementeringen av ramdirektivet har Sverige valt att föra över direktivets undantagsbestämmelser, avseende förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav, till vattenförvaltningsförordningen. Svensk Energi kan konstatera att vattenmyndigheterna varit mycket restriktiva när det gäller att tillämpa de undantagsbestämmelser som innebär att mindre stränga kvalitetskrav kan fastställas. Om kriterierna för undantag i form av lägre kvalitetskrav är uppfyllda är vattenmyndigheterna skyldiga att besluta om undantag.

Ett fullföljande av vattenmyndigheternas nuvarande inriktning med fastställande av kvalitetskrav för varje vattenförekomst i landet i formen av MKN, skulle innebära betydande osäkerhet när det gäller förutsättningarna för den befintliga vattenkraften och möjligheterna att utveckla vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Med hänsyn till behovet av att kunna utveckla vattenkraften vore detta mycket olyckligt.

Svensk Energi anser därför att regelverket måste anpassas enligt följande:

- Miljöbalkens regelverk måste anpassas så att de stränga rättsverkningarna endast är kopplade till MKN som utgör gränsvärden ("skall-normer").
- En tydlig åtskillnad måste göras mellan miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer i det regelverk som vattenmyndigheterna skall tillämpa. Ramdirektivets mål för ekologisk status bör på samma sätt som direktivet anger och som skett i övriga medlemsstater, formuleras som miljömål medan miljökvalitetsbegreppet reserveras för skarpa gränsvärden för förorenande ämnen i vatten.
- "Icke försämringskravet" i vattenförvaltningsförordningen måste omformuleras för att klargöra att det inte utgör en bindande norm.

Svensk Energi anser att samrådsunderlaget har så allvarliga brister, bl a när det gäller verksamhetsutövarnas möjlighet att bedöma konsekvenserna för den egna verksamheten, att det inte är rimligt utan rentav formellt felaktigt att vattenmyndigheterna, efter eventuella kompletteringar av beslutsunderlaget, fattar beslut enligt nu gällande tidplan. I Naturvårdsverkets yttrande 2009-04-29 till vattenmyndigheterna, avseende respektive myndighets förslag till åtgärdsprogram och miljökonsekvensbeskrivning, framförs allvarliga synpunkter när det gäller vattenmyndigheternas tillämpning av regelverket. Verket pekar bl a på att det inte går att avgöra om åtgärdsprogrammen kommer att leda till att MKN uppfylls, att åtgärdsprogrammen inte är konsekvensbedömda samt att en kostnadseffektiv åtgärdsprogramkombination inte redovisas. Vidare anges att vattenmyndigheternas förslag till miljökonsekvensbeskrivningar "är röriga, ofullständiga och svåra att överblicka" samt att "ingen av miljökonsekvensbeskrivningarna är komplett avseende vad miljöbalken föreskriver." Trots denna allvarliga kritik anser verket att det går att "få fram godtagbara åtgärdsprogram till december 2009". Svensk Energi delar inte denna bedömning.

Vattenmyndigheterna har lämnat in en gemensam skrivelse 2009-05-29 till regeringen ("Genomförande av åtgärdsprogram och andra åtgärder för god vattenstatus inom vattenförvaltningen – 48 punkter för en bättre vattenkvali-

2009-08-27

teter"). Utan att värdera innehållet i skrivelsen kan Svensk Energi konstatera att även denna påvisar att det finns brister i samrådsunderlaget och behov av vissa regelförändringar.

Svensk Energi anser alltså att ovan angivna formella brister i åtgärdsprogrammen tillsammans med övriga identifierade "brister"/"ofullständigheter" i samrådsunderlaget, måste leda till ett förnyat samrådsförfarande där verksamhetsutövarna får en samlad bild av förslagen och kan bedöma konsekvenserna för den egna verksamheten. Det finns alltför många stora och viktiga frågeställningar som kanhända aldrig till fullo kan besvaras, men definitivt måste tydliggöras och analyseras för bättre helhetssyn där ekonomi, samhälle och miljö beaktas.

Svensk Energi anser därför att regeringen måste senarelägga vattenmyndigheternas planerade beslut i avvaktan på att nödvändiga Anpassningar av regelsystemet hinner genomföras. Vattenmyndigheterna skulle därmed få möjlighet att under den första förvaltningscykeln – en "provperiod" – utveckla vattenförvaltningsarbetet för att därmed möjliggöra genomgripande analyser och utvärderingar.

I **bilaga 1** till detta yttrande redovisas mer detaljerat Svensk Energis juridiska synpunkter rörande implementeringen av ramdirektivet för vatten och de konsekvenser som befaras om vattenmyndigheterna fullföljer sitt arbete med nuvarande inriktning och upplägg. Vidare utvecklas de förändringar av regelsystemet som vi anser nödvändiga.

Svensk Energi utvecklar nedan sina synpunkter på remissunderlaget.

Samrådsmaterialet

Det är ett omfattande samrådsunderlag som framtagits. Vi anser att materialet är svårt att överblicka, inte minst utifrån den detaljerade indelningen i vattenförekomster. Dessutom finns skillnader i de olika vattenmyndigheternas förslag och redovisningar som ytterligare förstärker svårigheterna att dra slutsatser samt skapar osäkerheter och förvirring.

Konflikten med klimat- och förnybarhetsmålen

Inom EU och i Sverige har vattenkraften en stor och viktig roll för att uppnå klimat- och förnybarhetsmålen.

Svensk Energi anser att den globala klimatfrågan är så angelägen att lösa att den i rimlig omfattning ska väga tyngre än de lokala miljömål.

Tillämpningen av RDV kan få som konsekvens att åtgärder vidtas som leder till minskad vattenkraftproduktion, det vill säga minskad förnybar produktion. Detta är oförenligt med Europas och Sveriges klimat- och förnybarhetsmål. Dessa mål har utvecklats och beslutats efter RDVs ikraftträdande.

Vattenmyndigheterna har uppmärksammat konflikten och har tidigare uppdragit till Energimyndigheten att studera vad en förändrad vattenkraftproduktion kan betyda för energisystemet. Energimyndighetens rapport till Vattenmyndigheterna (ER 2008:24) redovisar vikten av att bibehålla och utveckla vattenkraften för i sina viktiga roller för att uppnå klimat- och förnybarhetsmålen. Denna konflikt analyseras inte i samrådsunderlaget.

2009-08-27

Elbranschen är beredd att göra investeringar i vattenkraften för att nå energi- och klimatmålen samtidigt som en trygg energiförsörjning säkras. Med hänsyn till vattenkraftens värde, inte minst för att hantera obalanser i kraftsystemet, finns det stor risk att förslagen skapar negativ påverkan på underhåll och investeringar i vattenkraft. Förslagen medför osäkerheter för verksamhetsutövare vilket påverkar möjligheterna till att uppnå planerade vindkraftetableringar samt EU-direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor.

Mer ingående analyser av konsekvenser och kostnader krävs

Enligt RDV ska en ekonomisk analys göras för att kunna bedöma de mest kostnadseffektiva kombinationerna av åtgärder som ska ingå i ett åtgärdsprogram. Vi anser att detta inte är tillräckligt genomfört. Åtgärder bör inte föreslås om kostnader eller effekter på miljön inte utretts. Kompletterande utredningar och analyser efterfrågas och där sådana saknas bör besluten skjutas framåt i tiden. Ett exempel är mer eller mindre generella förslag på vandring svägar för fisk där, innan förslag läggs fram, kostnader och nyttor noggrant måste utredas.

Samrådsunderlaget varierar stort avseende redovisade kostnader för åtgärder. Till exempel saknas redovisning av eventuellt produktionsbortfall för verksamhetsutövare samt konsekvenserna av åtgärderna ur ett samhällsperspektiv.

I de tillstånd (vattendomar) som finns för vattenverksamhet har miljökostnader reglerats genom olika ersättningar och kompensationer vilket inte finns redovisat.

Vi anser att det finns risk för att vattenförvaltningsprocessens grundläggande begrepp såsom helhetsperspektiv och kostnadseffektivitet inte uppfylls eftersom stora brister finns i underlaget och bakomliggande data. Detta kräver att tid ges till mer omfattande analyser såväl ur samhällsekonomiskt som branschekonomiskt perspektiv så att en övergripande diskussion kan föras om hur avvägningar och prioriteringar ska ske. Här bör även samhällsintressen såsom klimat och förnybar energi beaktas.

Oklara bedömningsgrunder

En felaktig klassning av en vattenförekomst får betydande konsekvenser varför vi även i detta avseende anser att underlaget redovisar brister. Bedömningsgrunderna och statusklassningen behöver tydliggöras liksom hur fastställande av referensförhållanden bör göras. Det är svårt att få en bild av hur arbetet med statusklassificering har utförts och hur bedömningar gjorts.

Svensk Energi konstaterar att så kallade expertbedömningar har använts i stor utsträckning. Expertbedömningar ger utrymme för personliga tolkningar och risken ökar för olika bedömningar i olika distrikt. Formerna för dessa bedömningar behöver därför tydliggöras. Vi är medvetna om att dataunderlaget avseende framförallt biologiska data är bristfälligt. Vi ifrågasätter ändå hur klassningarna har genomförts.

Biologiska parametrar ska, enligt RDV och vägledningsdokument, utgöra det första steget och ska vägas tyngre än övriga faktorer vid klassificering. Det finns risk att hydromorfologiska parametrarna ges för stor tyngd när biologis-

2009-08-27

ka data för en vattenförekomst saknas. Vattenmyndigheterna har möjlighet att benämna sådana vattenförekomster som oklassade.

Kraftigt modifierat vatten (KMV) och vattenkraftverksamhet

Utpekande av ytvatten som KMV anges i vattenförvaltningsförordningen kunna göras då en viktig verksamhet har förändrat vattenförekomsten så att god ekologisk status inte kan uppnås. Vattenreglering och kraftproduktion är sådana verksamheter. Ett KMV ska alltså skydda samhällsviktiga verksamheter och beakta att direktivets krav inte står i konflikt med andra mål, bland annat mål inom klimat- och förnybarhetsområdet.

Vi anser att det är viktigt att vattenmyndigheterna använder denna möjlighet avseende vattenkraftverksamhet och pekar ut vattenförekomster påverkade av vattenkraft som KMV. Vi förordar att utpekandet sker i större enheter än vattenförekomstnivå med hänsyn till vattenkraftens påverkan på hela eller delar av ett vattensystem.

Vattenmyndigheterna har pekat ut KMV med olika urvalskriterier och med skillnader mellan distrikten i urvalet av kriterier. Utpekandet av KMV bör ske på lika sätt i distrikten och att lika kriterier används. Vi hänvisar också till tidigare diskussioner med och remissvar till Naturvårdsverket i samband med framtagandet av Naturvårdsverkets handledning avseende KMV.

I de fall som prövning av KMV inte skett kan status eller kvalitetskrav inte fastställas. Risk finns därmed att åtgärder som föreslås utifrån andra mål än vad som skulle vara aktuellt efter att en prövning skett.

Svensk Energi vill avslutningsvis framhålla vikten av att genomgripande analyser av hur olika verksamheter inom branschen påverkas och konsekvenserna av detta.

Stockholm som ovan

Svensk Energi

Kjell Jansson

Verkställande direktör

Lennart Sandebjer

Gun Åhrling-Rundström

Kopia: Finansdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet