

Johan Bladh
Johan.Bladh@energiforetagen.se

Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav" (Dnr 02248-2022)

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.

Energiföretagen Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på denna vägledning som är mycket central för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den nationella planen för omprövning av vattenkraft.

Sammanfattning av våra viktigaste synpunkter

- Inledning och syfte behöver balanseras och anpassas till den svenska kontexten och svenska politiska beslut.
- Begreppslistan behöver kompletteras med flera för vägledningen centrala begrepp och definitioner.
- Vägledningen behöver kompletteras med handfasta exempel och kvantitativa metoder för exempelvis samhällsekonomisk analys.
- Om KMV/GEP används på rätt sätt ska inte undantag behövas annat än när GEP innebär åtgärder vars samhällsekonomiska kostnad påtagligt överstiger nyttorna.
- En oacceptabel påverkan på dammsäkerheten bör kunna anses vara ett godtagbart skäl för undantag med motiveringen "omöjligt".
- Det är inte acceptabelt att ju mindre information och kunskap Vattenmyndigheterna har, desto mer åtgärder ska genomföras.
- Att sätta gränsen för orimliga kostnader utefter extremvärdena i en kostnadsnytto-analys och dessutom multiplicera med en faktor två är inte samhällsekonomiskt försvarbart.
- Den finansiering som branschen har avsatt till omprövningarna bör på nationell nivå ses som ett riktvärde för orimliga kostnader inom vilket de mest kostnadseffektiva åtgärderna ska prioriteras.

Introduktion

I EU:s ramdirektiv för vatten [1] finns möjlighet för medlemsstaterna att förlänga tidsfristerna för genomförande av åtgärdsprogrammen (artikel 4(4)) eller besluta om undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav (artikel 4(5)) om ett antal villkor är uppfyllda. Dessa regler har implementerats i svensk lagstiftning genom Vattenförvaltningsförordningen 4 kap 9-10 §§ [2] och Havs- och vattenmyndighetens föreskrift HVMFS 2019:25 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten [3]. Där framgår bland annat att Vattenmyndigheten ska utreda om förutsättningarna för undantag i form av förlängd tidsfrist eller mindre stränga kvalitetskrav är uppfyllda om vattnets ekologiska status eller potential är sämre än god och besluta om sådana undantag överallt där det är möjligt.

Den remitterade vägledningen behandlar båda dessa undantagsmöjligheter, men detta remissvar är framför allt inriktat på undantag i form av lägre ställda kvalitetskrav. Bilaga 2 och 3 i remissen omfattas inte alls av remissvaret.

Villkoren för att få tillämpa undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav enligt Vattenförvaltningsförordningen 4 kap 10 § är att

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå de strängare kraven,
2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,
3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå
 - a. bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och
 - b. bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och
4. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

För att leva upp till de rapporteringskrav som EU-kommissionen ställer på medlemsstaterna vid återrapportering av undantag och för att uppfylla syftet med den nationella planen för omprövning till moderna miljövillkor som regeringen beslutat [4] är det mycket viktigt att Vattenmyndigheten genomför de utredningar som är nödvändiga för att undantagen ska tillämpas på rätt sätt. Det är då också mycket viktigt att HaV:s föreskrifter och vägledningar förser Vattenmyndigheten med handfasta och konkreta metoder för exempelvis samhällsekonomisk analys. Vår uppfattning är att den remitterade vägledningen kan bli mycket bättre i detta avseende.

I remissvaret belyser vi några av de problem vi uppmärksammat och lägger fram förslag på hur vägledningen kan göras bättre.

Inledning och syfte behöver balanseras och anpassas till den svenska kontexten och svenska politiska beslut

Inledningen är föredömligt kort och tydlig. HaV återger förutsättningarna för undantag och anger referenser till vattenförvaltningsförordningen och CIS vägledningar, framför allt nr 20 [5]. Vi vill dock återigen understryka det vi har påpekat i tidigare remissvar, att HaV framför allt ska utforma sin vägledning utifrån en svensk kontext och svenska politiska beslut. Vägledningar från CIS kan vara mycket användbara för detta syfte, men de är inte bindande för medlemsstaterna. HaV har alltså frihet och faktiskt även regeringens uppdrag att göra anpassningar där det är nödvändigt för att svenska politiska beslut ska få genomslag i den svenska vattenförvaltningen.

Det är i detta avseende bra att HaV specifikt nämner att Vattenmyndigheten ska besluta om undantag när villkoren för det är uppfyllda. Vi anser dock att den text som följer därefter i inledningen behöver balanseras för att stödja den nationella planens huvudsyfte att nå både största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

HaV skriver exempelvis med referens till CIS att undantag inte bör vara huvudregel och att Vattenmyndigheten ska säkerställa att alla relevanta krav i EU-lagstiftningen för skydd av vatten har uppfyllts. För att balansera texten bör HaV också skriva att Vattenmyndigheten ska säkerställa att Sverige bibehåller en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och att åtgärder inte medför orimliga kostnader i förhållande till den eftersträvade miljönyttan. Stöd för dessa tillägg finns bland annat i regeringens proposition Vattenmiljö och vattenkraft [6] och regeringsbeslutet om en nationell plan för moderna miljövillkor [4], vilka också bör refereras i inledningen.

Förslag till förändringar i vägledningens syfte

För att ytterligare balansera dokumentet enligt ovan bör HaV även lägga till några punkter i vägledningens syfte enligt följande förslag (se tillägg i kursiv stil):

Vägledningens syfte är att bidra till att:

- de vattenförekomster där undantag beslutats uppfyller de krav som följer av vattenförvaltningsförordningen och därmed av vattendirektivet,
 - *att Vattenmyndigheten utnyttjar alla EU-rättens möjligheter till lägre ställda kvalitetskrav för att säkerställa en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel*
 - *att det inte riktas krav mot enskilda verksamhetsutövare som är onödigt administrativt och ekonomiskt betungande i förhållande till den eftersträvade miljönyttan (se [6])*
 - *motiveringar och dokumentation av undantag sker enligt de rapporteringskrav som ställs på Sverige av EU-kommissionen*
 - *tillämpningen av undantag sker på ett likvärdigt sätt i hela landet, samt att*
 - *säkerställa att det tydliggörs på vilka grunder undantag har beslutats.*
-

Begreppslistan behöver kompletteras med flera för vägledningen centrala begrepp och definitioner

Tabellen i kapitel 2 som beskriver uttryck och begrepp är ett värdefullt stöd för läsaren. Vi saknar dock flera viktiga begrepp som är vanligt förekommande i vägledningen, exempelvis följande:

Begrepp	Synpunkt
Betydande påverkan	Skillnaden mellan begreppet betydande (mänsklig) påverkan på naturen och begreppet betydande (negativ) påverkan av åtgärder på verksamheten bör synliggöras och förklaras.
Orimliga kostnader	Behöver tas med i listan och definieras
Naturliga förhållanden	
Naturliga tillstånd	
Påtaglighetsmarginal	Vi anser inte att påtaglighetsmarginal är detsamma som tillförlitlighetsmarginal. Påtaglig anser är synonymt med märkbar. Marginal mot osäkerheter bör diskuteras i termer av tillförlitlighet/konfidensintervall.
Tillförlitlighet	Översättning av "confidence"

Vägledningen behöver kompletteras med handfasta exempel och kvantitativa metoder för exempelvis samhällsekonomisk analys

Att ge vägledning kring hur bedömningen av orimliga kostnader ska göras får sägas vara ett av dokumentets huvudsyften och för detta är samhällsekonomisk analys centralt. Ändå ger HaV till vår förvåning mycket lite konkret vägledning kring hur detta ska göras.

Av den detaljerade granskning som EU-kommissionen gjorde av medlemsländernas rapportering efter den andra förvaltningscykeln [7] kan man dra slutsatsen att kommissionen mycket noga kommer att granska hur undantagen tillämpas. Det är alltså mycket viktigt att vi redan från början tillämpar regelverket på rätt sätt, annars kommer vi att få problem i senare granskningar.

När det gäller den svenska tillämpningen så initierade EU-kommissionen under 2021 en särskild utredning (en s.k. pilot) av de svenska förvaltningsplanerna [8], med anledning av de brister man uppmärksammat. I pilotutredningen pekar kommissionen bland annat på att de skäl som lagts fram för tillämpningen av undantag enligt artiklarna 4(4) och 4(5) i vattendirektivet inte har beskrivits tillräckligt detaljerat i förvaltningsplanerna och att den vägledning som finns

angående bedömningen av orimliga kostnader för att motivera undantag (från 2014) endast innehåller begreppsmässig och allmän vägledning, men ingen kvantitativ metod för att bedöma monetära och icke-monetära kostnader.

Den nu remitterade vägledningen från HaV är visserligen något mer konkret än den förra, men den ger fortfarande mest begreppsmässig vägledning. Bilaga 1 "Orimliga kostnader" är ett steg på vägen mot en kvantitativ metod för att bedöma monetära och icke-monetära kostnader, men här finns mycket mer att önska. I stället för att vara en metodbeskrivning för samhällsekonomisk analys så fokuseras bilagan på att slå fast ett gränsvärde för när de samhällsekonomiska kostnaderna med påtaglig marginal ska anses överstiga de samhällsekonomiska nyttorna och där undantag med mindre stränga kvalitetskrav således skulle vara aktuellt. Som referens för hela bilagan anges en PM av Tore Söderqvist [9]. I en fotnot refereras också en längre rapport med titel "Bedömning av orimliga kostnader som också skrivits av Söderqvist och som publicerats i HaV:s egen rapportserie (rapport 2022:14) [10]. Rapporten refereras dock inte på andra ställen vare sig i bilagan eller huvuddokumentet, trots att den är mycket mer uttömmande än PM:en och innehåller mycket relevant information om exempelvis kostnads-nyttö-analys. Inte heller refereras det beräkningsverktyg som tagits fram inom Energiforsks projekt FRAM-KLIV [11], trots att HaV själva aktivt deltagit i projektet och delfinansierat utvecklingen av detta verktyg. Vi har svårt att förstå varför HaV väljer att inte nämna dessa arbeten.

Vi vill också i det sammanhanget lyfta fram rapporten "Regelverket för undantaget mindre stränga krav inom vattenförvaltningen – Förslag på metoder och tillämpning" som tagits fram av Claes Hedenström på uppdrag av Energiforsk [12]. Rapporten är mycket väl underbyggd med resonemang och referenser, och innehåller även praktiska räkneexempel från två pilotprojekt som genomförts i Alsterån och Tidan. Här kan HaV hämta direkt tillämpbara metoder och exempel som dessutom testats och utvärderats i verkligheten. I rapporten görs även en genomgång av ett antal betalningsviljestudier som genomförts i Sverige och vad som är viktigt att tänka på när resultaten från dessa studier tillämpas i den samhällsekonomiska analysen.

Vi anser att HaV i vägledningen bör sammanfatta det viktigaste ur alla de ovan nämnda rapporterna och andra relevanta arbeten och referera till dem för läsare som vill fördjupa sig ytterligare.

Om KVM/GEP används på rätt sätt ska inte undantag behövas annat än när GEP innebär åtgärder vars samhällsekonomiska kostnad påtagligt överstiger nyttorna

I våra remissvar gällande HaV:s föreskrifter [13], samt i remissvaret rörande vägledningarna om förklarande av kraftigt modifierade vatten (KVM) och bedömning av "annat sätt" [14] pekade vi på vikten av att HaV möjliggör en så bred tillämpning av KVM-verktyget som möjligt för att leva upp till regeringens beslut om att största möjliga hänsyn ska tas till riktvärdet 1,5 TWh och att vi inte ska ha någon betydande påverkan på vattenkraftens reglerförmåga och elberedskapsförmåga. I detta ingår även att definiera ekologisk potential (GEP) på ett sätt som inte medför strängare

krav än nödvändigt, vilket vi lyfte fram i vårt remissvar rörande HaV:s vägledning om definitionen av GEP [15].

KMV-utpekande och en lämplig definition av GEP är enligt vår uppfattning det primära verktyget för att säkerställa en effektiv tillgång till vattenkraftsel på det sätt som regeringen har beslutat. I de bedömningar som föregår ett KMV-utpekande ingår orimliga kostnader och om det finns något annat sätt att tillgodose de behov som den samhällsnyttiga verksamheten fyller. I det avseendet är ramdirektivets artikel 4(3) om KMV/GEP överlappande med Artikel 4(5) om undantag med mindre stränga kvalitetskrav.

Om artikel 4(3) används på rätt så ska alltså inte undantag enligt artikel 4(5) behöva användas annat när GEP innebär åtgärder vars kostnader inte är samhällsekonomiskt motiverade i relation till den tillförda nyttan. I detta avseende har vi förstått att HaV i stället ser att artikel 4(5) nyttjas som det sätt på vilket vi ska säkerställa att vi inte får någon betydande påverkan på vattenkraftsproduktionen, och att KMV-verktyget därför inte behöver användas i lika stor utsträckning. Detta synsätt tycker vi går emot intentionerna i EU-regelverket och det har vi framfört till HaV i både dialogmöten och tidigare remissvar.

HaV bör revidera både föreskrifter och vägledningar i enlighet med våra remissvar så att Vattenmyndigheten kan använda bestämmelserna i Vattenförvaltningsförordningen på ett sätt som är förenligt med regeringens beslut om att omprövningarna ska leda till största möjliga nytta för vattenmiljön och samtidigt säkerställa en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

En oacceptabel påverkan på dammsäkerheten bör kunna anses vara ett godtagbart skäl för undantag med motiveringen ”omöjligt”

I vägledningen görs åtskillnad mellan skälen *inte tekniskt möjligt* och *omöjligt*, där det förstnämnda skulle kunna vara skäl för förlängd tidsfrist och det andra för mindre stränga kvalitetskrav. Det enda exempel som ges på en omöjlig situation är när hanteringen av ett problem står utanför Sveriges kontroll.

Vi kan se minst en situation till som skulle motivera undantag enligt artikel 4(5), nämligen en oacceptabel påverkan på dammsäkerheten – vilket inte alls nämns i vägledningen. Här kan och bör HaV referera till den PM från dammsäkerhetsmyndigheten Svenska kraftnät [16], där det exempelvis står:

Vissa åtgärdsalternativ kan av säkerhetsskäl överhuvudtaget inte komma i fråga. Detta gäller särskilt passagelösningar som innefattar nya genomföringar i fyllningsdammar i dammsäkerhetsklass A och B, då dessa i praktiken riskerar att skapa nya svaga zoner i anläggningen. Även miljöanpassningsåtgärder som mer än obetydligt minskar marginalerna för att kunna hantera extrema flöden bör av säkerhetsskäl inte komma ifråga.

Vi upprepar att HaV har regeringens uppdrag att göra det så enkelt som möjligt för Vattenmyndigheten att använda de undantagsmöjligheter som finns. Om HaV har uppfattningen att Svenska kraftnäts bedömning inte skulle godkännas av EU-

kommissionen så bör HaV be Svenska kraftnät att ta fram ytterligare underlag för att motivera och styrka sin bedömning.

Det är inte en acceptabel hållning att ju mindre information och kunskap Vattenmyndigheterna har, desto mer åtgärder ska genomföras

I avsnitt 4.8 om osäkerheter skriver HaV att ansträngningarna för att minska osäkerheter bör stå i proportion till svårighetsgraden i den aktuella bedömningen och konsekvenserna av att göra en felaktig bedömning. Detta håller vi med om. HaV skriver vidare att det kan vara bättre att handla på grundval av principer och tar som exempel försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Det är inte tydligt om det är hänsynsreglerna i Miljöbalkens andra kapitel som åsyftas eller om det skulle röra sig om mer allmängiltiga principer. Om det är 2 kap 3 § respektive 8 § Miljöbalken som åsyftas så undrar vi dels om HaV anser att dessa är tillämpliga vid normsättning, dels varför HaV i så fall inte betraktar Miljöbalkens hänsynsregler som en helhet.

Försiktighetsprincipen i Miljöbalken omfattar inte bara naturvärden utan även andra skador och olägenheter för människor och miljö så som utsläpp, utarmande av kulturmiljöer och misshushållning med naturresurser, energi och material. Vi har svårt att se varför risken att inte uppnå kvalitetskraven för vatten bör prioriteras vid osäkerhet varken med hänsyn till denna princip eller till någon mer allmän försiktighetsprincip. Ett felaktigt normbeslut kan likväl leda till att stora mängder vattenkraftsproduktion går till spillo i onödan, vilket då skulle medföra olägenhet för människor och miljö på andra sätt, t.ex. genom ökade utsläpp från annan kraftproduktion, eller anläggande av fiskpassager där resursåtgången inte står i proportion till nyttan. Konsekvensen av den linje som HaV driver i sin vägledning är att ju mindre information och kunskap vattenmyndigheterna har, desto mer åtgärder ska genomföras. Detta anser vi inte är acceptabelt.

Om det är Miljöbalkens hänsynsregler som åsyftas så anser vi att HaV bör sträva efter balans mellan alla dessa. Om skrivningen avser mer allmänna principer så vill vi erinra om vikten av att regelverket tillämpas på det sätt som avsetts och att vägledningen inte felaktigt ger sken av att det finns ett utrymme för skönsmissiga bedömningar.

Att sätta gränsen för orimliga kostnader utefter extremvärdena i en kostnadsnyttoanalys och dessutom multiplicera med en faktor två är inte samhällsekonomiskt försvarbart

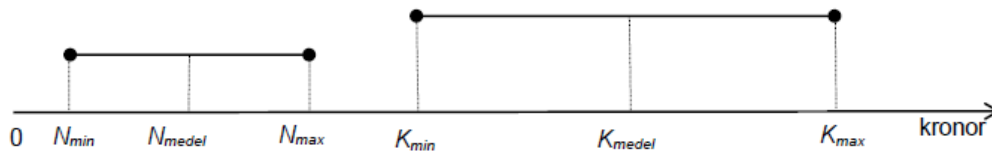
Söderqvist beskriver på sidan 2-3 i sin PM [9] hur osäkerheterna i den monetära analysen av en Cost-Benefit-analys (CBA) kan hanteras med hjälp av probabilistisk osäkerhetsanalys och att det finns särskilda metoder och programvaror utvecklade för detta. Söderqvist refererar bland annat till FRAM-KLIV.

Söderqvist skriver vidare att en sådan analys kan vara resurskrävande och beskriver därför i sin PM också en förenklad metod i form av en känslighetsanalys. Vidare anger Söderqvist en påtaglighetsfaktor $F=2$, men då bara som ett exempel. Den del som handlar om probabilistisk osäkerhetsanalys har HaV inte tagit med i bilagan utan

har tagit Söderqvists grovt förenklade metod och exempelvärdet 2 och rakt av fastslagit detta som ett gränsvärde. Detta tycker vi inte är tillfyllest. Resursåtgången för att bättre ringa in osäkerheterna i de monetära analyserna och därigenom kunna göra mer träffsäkra samhällsekonomiska analyser bedömer vi som liten jämfört med de resurser som går åt om vi tvingar fram miljöåtgärder vars samhällsekonomiska kostnader vida överstiger nyttorna.

Kostnads- och nyttoskattningarna är sannolikt inte likformigt fördelade

I vägledningen återges en figur från [9] som illustrerar ett intervall för nuvärden av nyttor (N) och kostnader (K), se Figur 1. Figuren är egentligen en-dimensionell, men visas ändå i två dimensioner. Det är inte angivet vad som visas längs y-axeln, men det skulle kunna vara sannolikheten för olika utfall i den känslighetsanalys som beskrivs i texten. Vi utgår i det följande från att figuren visar en tänkt sannolikhetsfördelning.



Figur 1. Illustration av intervall för nuvärde av nyttor (N) och kostnader (K) från vägledningens Bilaga 1. Det är inte angivet vilken storhet som visas i y-led.

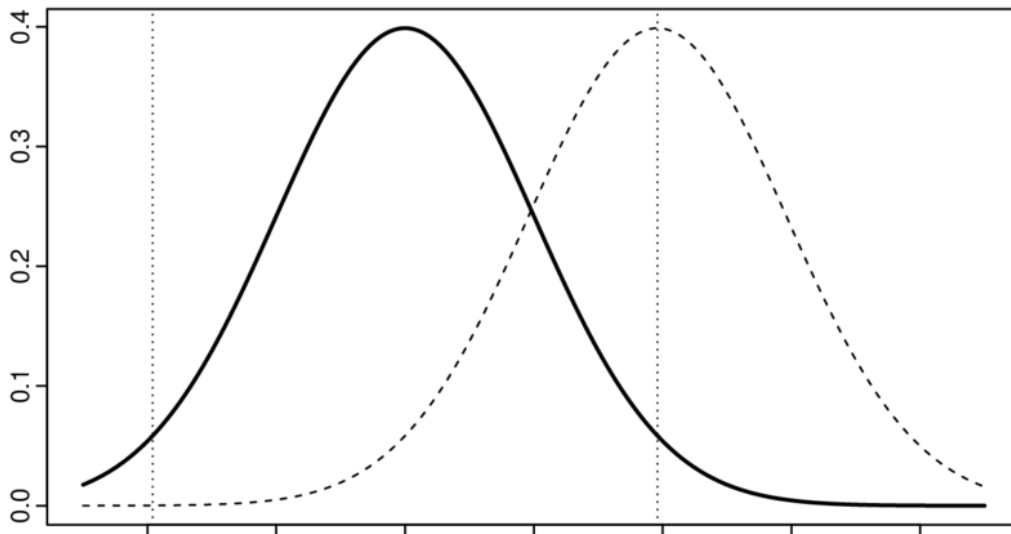
Vi ser det inte som sannolikt att kostnader och nyttor skulle vara likformigt fördelade. Eftersom de totala kostnaderna och nyttorna är en sammanvägning av ett stort antal underliggande kostnader och nyttor som alla är förknippade med olika osäkerheter som kan slå åt olika håll, så är de mer troligt att fördelningsfunktionerna är klockformade¹ runt något väntevärde (se Figur 2). I HaV:s rapport 2022:14 "Bedömning av orimliga kostnader" [10], som också är skriven av Söderqvist, nämns att FRAM-KLIV-verktyget ger möjlighet till att specificera en sannolikhetsfördelning (till exempel en triangulär eller lognormal fördelning) för varje nytta och kostnad.

Att dessutom lägga till en faktor två på extremvärdena är inte samhällsekonomiskt försvarbart

I Bilaga 1 slår HaV fast en påtaglighetsfaktor $F=2$ som ska vara en marginal mot osäkerheter i de underliggande kostnads- och nyttouppskattningarna. Dock saknas motivering och stöd för denna valda nivå, t.ex. ett resonemang eller beräkning som visar hur stora osäkerheterna normalt är. Den enda motiveringen vi kan hitta för den valda påtaglighetsfaktorn är att den behöver vara relativt hög vid användandet av ett generellt gränsvärde. HaV skriver att med en liten marginal finns risk att Vattenmyndigheten tar beslut om ett mindre strängt krav i ett stort antal fall där nyttan i realiteten är högre än kostnaden. Men omvänt gäller att osäkerheten och den valda säkerhetsfaktorn skapar en risk att Vattenmyndigheten inte tar beslut om

¹ Den är sannolikt inte normalfördelad, men mer åt det hållet än likformigt fördelad.

ett mindre strängt krav i de fall där det hade varit möjligt – och de uppfyller då inte sin skyldighet enligt Vattenförvaltningsförordningen.



Figur 2. Illustration av två andra fördelningar som inte visar kostnader och nyttor för miljöåtgärder i vatten [17], men som vi bedömer ändå är mer realistiska än fördelningarna i Figur 1.

HaV skriver att orimliga kostnader uppstår när en lägsta rimlig skattning av summa nuvärde av kostnaderna (K_{\min}) är minst dubbelt så hög som en högsta rimlig skattning av summa nuvärde av nyttorna (N_{\max}). HaV väljer alltså att dra gränsen för orimlig kostnad utefter extremvärdena och lägger dessutom på en stor säkerhetsmarginal ($F=2$) utöver detta. Tänk om vi skulle sätta ett krav på att varje kommun ska tillhandahålla minst dubbelt så många skolplatser som den högsta rimliga skattningen av antalet barn som kan tänkas behöva en plats, eller att kraftsystemet ska ha minst dubbla produktionskapaciteten som den högsta rimliga skattningen av elförbrukningen. Så dimensionerar man inte något system i samhället eftersom det blir samhällsekonomiskt alldeles för dyrt.

Om vi återför resonemanget till miljöanpassning av vattenkraft och tänker oss att väntevärdet av nuvärdet av den totala samhällsekonomiska nytta vi ämnar skapa genom omprövningarna är 10 miljarder kronor, hur mycket ska det då få kosta utan att vi anser att det blir orimligt dyrt? Om vi tänker oss att osäkerheten i den totala nyttouppskattningen 10 miljarder är plus/minus 30 procent, dvs den högsta rimliga skattningen av nyttorna är 13 miljarder kronor. Då skulle vi enligt HaV:s resonemang vara beredda att acceptera en total samhällsekonomisk kostnad upp till $K_{\min} = 26$ miljarder kronor innan vi anser att det blir orimligt dyrt. Om det också finns en osäkerhet i dessa kostnadsskattningar på plus/minus 30 procent så skulle väntevärdet av kostnaderna, det som HaV kallar K_{medel} i Figur 1, överstiga 37 miljarder (26 miljarder/0,7). Om vi i stället vänder på det och säger att vi ska genomföra miljöåtgärder till en förväntad² samhällsekonomisk kostnad på 10

² Dvs vi är ändå beredda att acceptera att kostnaderna på grund av den antagna osäkerheten på 30 procent uppgår till 13 miljarder kronor.

miljarder kronor, då skulle den nytta vi förväntar oss enligt HaV:s resonemang bara ha ett samhällsekonomiskt värde på $0,7 \cdot 10^2 / 1,3 = 2,7$ miljarder kronor.

Den poäng vi vill göra med ovanstående exempel är att det hur man än vänder på det blir orimligt att definiera gränsen för orimlighet med hänsyn till ej storleksbestämda osäkerheter. HaV bör skilja begreppen påtaglighet och tillförlitlighet och sätta en påtaglighetsmarginal utefter väntevärdena i skattningarna snarare än extremvärdena. Detta är också vad Söderqvist skriver att man bör göra i [10].

I CIS vägledning Nr 1 [18] står det att "The margin by which costs exceed benefits should be appreciable and have a high level of confidence", vilket HaV också upprepar i vägledningen i avsnittet 4.5.3. Här görs alltså åtskillnad mellan påtaglighet och tillförlitlighet (confidence). Påtaglig är synonymt med märkbar enligt [18]. Att kostnaderna ska vara märkbart större än nyttorna för att betraktas som orimliga är inte detsamma som att de måste vara mångdubbelt större. Var gränsen för påtagligt större går är ett politiskt beslut som Sverige själv har stor frihet att besluta (se vidare under nästa underrubrik).

När det gäller att säkerställa en hög grad av tillförlitlighet så tycker vi att HaV, i stället för att ange en mycket stor påtaglighetsmarginal, ska rekommendera Vattenmyndigheten att använda de verktyg och metoder som tagits fram för kostnads- och nyttoppskattningar för att så långt det är möjligt öka tillförlitligheten i de bedömningar som görs.

HaV bör också göra en jämförelse med andra EU-länder

I Hedenströms rapport [12] beskrivs ett exempel från Frankrike från den första förvaltningscykeln [19] där motsvarande påtaglighetsfaktor $F=1/0,8=1,25^3$. Hur denna påtaglighetsfaktor har bestämts går vi inte in på här, men den känns mycket mera rimlig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Lite handviftande skulle man kunna säga att om den samhällsekonomiska nyttan vi förväntar oss är 10 miljarder kronor så skulle vi med det franska synsättet få vara beredda att acceptera att väntevärdet av kostnaderna uppgår till 12,5 miljarder kronor. Det franska exemplet visar också att det finns frihetsgrader i tillämpningen och att andra länder gör andra bedömningar. Om HaV anser att det inte går att säkerställa påtaglighet med hänsyn till osäkerheterna i kostnads och nyttoppskattningarna så tycker vi att det vore lämpligt om HaV redovisar en jämförelse med andra medlemsländer inom EU och i stället väljer en nivå utifrån detta. Givet det svenska beslutet om att nyttja undantagen överallt där EU-rätten medger så är det rimligt att HaV lägger sig i det lägre spannet av värden inom EU.

³ Det står 1,2 i rapporten.

Den finansiering som branschen har avsatt till omprövningarna bör på nationell nivå ses som ett riktvärde för orimliga kostnader inom vilket de mest kostnadseffektiva åtgärderna ska prioriteras

Bedömning av orimliga kostnader ska ske på vattenförekomstnivå enligt ramdirektivet och Vattenförvaltningsförordningen. En specifik motivering för undantaget krävs för den enskilda vattenförekomsten. Men om ett åtgärdsprogram gemensamt påverkar en grupp anslutna vattenförekomster och om det inte är möjligt (omöjligt eller för dyrt) att fördela effekterna till de olika vattenförekomsterna så är det möjligt att behandla gruppen vattenförekomster som en enda enhet [20]. Vidare kan orimligt innebära att kostnaderna är för höga i förhållande till nyttan med miljöåtgärderna, tex baserat på en kostnads- nytto-analys eller i förhållande till offentliga budgetmedel eller privatekonomisk förmåga [12]. I CIS vägledning No 20 [5] nämns att prioriteringsmetoder för rangordning av åtgärder som anses tekniskt genomförbara kan vara de första operativa stegen i bedömningen av orimliga kostnader. Prioriteringen kan ske på vattenförekomstnivå men kan föregås av prioritering på olika geografiska / administrativa nivåer (t.ex. medlemsstatsnivå, avrinningsområde, region, vattenförekomst).

I ljuset av ovanstående tycker vi att HaV, som ett riktvärde för vad som ska anses vara orimliga kostnader på nationell nivå, ska utgå från den finansiering med 10 miljarder kronor som vattenkraftsbranschen har lovat bidra med via Vattenkraftens miljöfond. Denna summa plus de 15 % av kostnaden som verksamhetsutövarna själva ska finansiera bör, precis som riktvärdet 1,5 TWh, kunna anses vara ett riktvärde för var Sverige politiskt har dragit gränsen för orimliga kostnader på nationell nivå. Precis som riktvärdet för produktionsförluster så skulle detta belopp kunna brytas ned per HARO och då bli ett värdefullt stöd för vattenmyndigheterna för vidare bedömningar inom prövningsgrupperna och motivering av undantag på vattenförekomstnivå.

Energiföretagen Sverige och våra medlemsföretag anser sammantaget att Havs- och vattenmyndighetens vägledning i nuvarande utformning inte uppfyller syftet att stödja vattenförvaltningen i arbetet med att fatta beslut om undantag i enlighet med ramdirektivet för vatten och svenska politiska beslut. Inte heller tycker vi att den i tillräcklig utsträckning adresserar de brister som uppmärksammats av EU-kommissionen gällande tillämpning av undantag och den nationella vägledningen. Det är därför mycket angeläget att Havs- och vattenmyndigheten agerar för att konkretisera och förbättra vägledningen på de punkter vi uppmärksammat i remissvaret.

Vi avslutar som vanligt med att understryka att det finns stor kunskap och vilja hos oss på Energiföretagen Sverige och inom vår medlemskrets att bistå HaV i det fortsatta vägledningsarbetet för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den nationella planen för omprövning till moderna miljövillkor.

Stockholm den 30 september 2022



Åsa Pettersson

VD

Energiföretagen Sverige



Johan Bladh

Vattenkraftansvarig

Energiföretagen Sverige



Referenser

- [1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
 - [2] SFS 2004:660, "Vattenförvaltningsförordningen," Ändrad t.o.m. SFS 2018:2103.
 - [3] HVMFS 2019:25, "Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten".
 - [4] *Regeringsbeslut M2019/01769/Nm Nationell plan för moderna miljö villkor*, 2020-06-25.
 - [5] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), "Guidance Document No. 20 on Exceptions to the Environmental Objectives," 2009.
 - [6] Regeringens proposition 2017/18:243, "Vattenmiljö och vattenkraft".
 - [7] Europeiska kommissionen, "De andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt - Medlemsstat Sverige. Följedokument till rapport om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvänningsdirektivet (2007/60/EG).," 2019.
 - [8] Europeiska kommissionen - Deneraldirektoratet 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.
 - [9] T. Söderqvist, "PM om gräns för orimliga kostnader," 2022-05-24.
 - [10] T. Söderqvist, "Bedömning av orimliga kostnader," Havs- och vattenmyndigheten, 2022:14.
 - [11] Söderqvist et al., "Samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning av miljöåtgärder i vattendrag Ett användarverktyg från FRAM-KLIV," *Energiforsk*, 2017:428.
 - [12] C. Hedenström, "Regelverket för undantaget mindre stränga krav inom vattenförvaltningen," *Energiforsk*, 2021:766.
 - [13] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss "översyn av två av Havs-och vattenmyndighetens föreskrifter (Dnr 2425-18)," 2019.
 - [14] 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.
 - [15] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning för att definiera ekologiskpotential" (Dnr 01821-2022)," 2022.
 - [16] Svenska kraftnät - Säkerhet och beredskap, "Miljöanpassning av vattenkraften med bibehållen dammsäkerhet – Svenska kraftnäts stöd till länsstyrelser," 2021/4527.
-

- [17] G. Robinson, "Exploring a new measure of strength of statistical evidence," *The Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*, 2020.
- [18] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), "Guidance document n.o 1 - Economics and the environment," 2003.
- [19] Feuillette, et al., "The use of cost–benefit analysis in environmental policies: Some issues raised by the Water Framework Directive implementation in France," *Environmental Science & Policy*, vol. 57, pp. 79-58, 2016.
- [20] B. Klauer, K. Sigel och J. Schiller, "Disproportionate costs in the EU Water Framework Directive—How to justify less stringent environmental objectives," *Environmental Science & Policy*, vol. 59, pp. 10-17, 2016.
-