

Remissyttrande

Handläggare

Ann-Karin Thorén
Vattenmiljöenheten
ann-karin.thoren@havochvatten.se

Datum 2022-10-31 **Dnr** 2345-2022

Vattenmyndigheten i Västerhavet

Yttrande över förslag på miljökvalitetsnormer för Gullspångsälven

Sammanfattning

Vattenmyndigheten i Västerhavet (vattenmyndigheten) och Länsstyrelserna i Örebro respektive Västra Götalands län har utfört ett omfattande arbete med att ta fram förslag på miljökvalitetsnormer i 67 ytvattenförekomster i provningsgrupperna Gullspångsälven nedre (108_E_1) respektive Lungälven och Bjurbäckensälven (108_E_2).

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att vattenmyndigheten har flyttat fram kunskapsläget vad gäller förutsättningarna vid fastställandet av miljökvalitetsnormer. Det gäller framförallt hanteringen av särskilda krav till följd av skydd i Natura 2000 områden men även analyser och redovisningar av åtgärdskostnader i relation till den miljönytta som uppfyllande av miljökvalitetsnormerna förväntas ge. Detta leder till ökad transparens och en bättre förståelse för hur miljökvalitetsnormerna fastställts.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar även att de nu föreslagna miljökvalitetsnormerna kommer att leda till produktionsförluster som överstiger HARO-värdet för Göta älv. Vattenmyndigheten anger att produktionsförlusterna framförallt uppstår på grund av åtgärder som behövs för att uppfylla den del av miljökvalitetsnormen som utgörs av parametrarna för kvalitetsfaktorn hydrologisk regim och de särskilda krav som uppstår från bevarandemålen för Gullspångslaxen.

Havs- och vattenmyndigheten ser behov av mer dokumentation i några delar av underlaget. Det är svårt att följa vattenmyndighetens resonemang för hur produktionsförlusterna uppstår och hur de är beräknade. Länsstyrelsen i Västra Götaland har nyligen reviderat bevarandeplanen för Gullspångsälven (SE E054213). Den innehåller nu fördjupade beskrivningar och motiveringar av bevarandemålen, baserade på de förutsättningar som råder i området. Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndighetens motiveringar till nu föreslagna miljökvalitetsnormer skulle stå starkare om det tydligare framgick hur de särskilda kraven bedömts, baserat på bevarandemålens fördjupade beskrivningar.

Vad gäller beräkningarna av produktionsförlusten i termer av anpassade regleringar av vattenflöden och vattennivåer så har Länsstyrelserna i Örebro och Västra Götalands län (enligt muntlig uppgift) under samverkansprocessen inför omprövningen av berörda vattenkraftverk, gett SMHI i uppdrag att beräkna vattenflöden som underlag för att bedöma åtgärdsbehov och

åtgärders potential. Under samverkansprocessens analysfas har även verksamhetsutövarna genomfört utredningar av möjliga åtgärders kostnader och miljönytta. Även här anser Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndighetens motiveringar till nu föreslagna miljökvalitetsnormer skulle stå starkare om det tydligare framgick hur dessa underlag använts i exempelvis den åtgärdsanalys som ligger till grund för nu föreslagna miljökvalitetsnormer. Genom att relatera verksamhetsutövarnas utredningar till normsättningen möjliggör vattenmyndigheten dessutom deltagande av berörda verksamhetsutövare i enlighet med 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

För att öka utomståendes förståelse och acceptans för miljökvalitetsnormerna anser Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheten bör komplettera dokumentationen och redovisningen av motiven till de miljökvalitetsnormer som kommer att fastställas med följande

- tydligare redovisning av vilka hydromorfologiska åtgärder i de aktuella vattenförekomsterna som vattenmyndigheten använt i sin åtgärdsanalys för att bedöma de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra försämring, vilka som bedöms behövas för att uppnå god ekologisk status respektive god ekologisk potential samt vilka åtgärder som behövs för att uppfylla de särskilda kraven.
- tydligare redovisning av hur de särskilda kraven motiveras baserat på bevarandemålen i bevarandeplanerna för Natura 2000 områdena och de förutsättningar som råder i vattenförekomsterna i området

Därutöver bedömer Havs- och vattenmyndigheten att vattenmyndigheten behöver se över förslagen till miljökvalitetsnormer med anledning av tillämpningen av de bestämmelser som anges nedan, samt se över om underlagen för bedömningarna av samhällets kostnader och nyttor av åtgärderna behöver aktualiseras.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Påverkansanalys

Havs- och vattenmyndigheten ser behov av några klargöranden när det gäller omfattningen av påverkansanalysen, det vill säga kartläggningen av typ och omfattning av påverkan, med utgångspunkt från vattenförekomsternas referensförhållande, dess karaktäristik och känslighet för påverkan. Det är oklart vilka ytvattenförekomster och vilka vattenkraftverk som omfattas. Vattenmyndigheten bör klargöra om det endast är ytvattenförekomsterna inom prövningsgrupperna Gullspång nedre och Lungälven/Bjurbäcksälven som omfattas, eller om alla ytvattenförekomster i Gullspångsälvens avrinningsområde omfattas. Vattenmyndigheten behöver även klargöra om påverkansanalysen avser samtliga vattenkraftverk eller endast klass 1-kraftverken. En förutsättning för att fastställa en miljökvalitetsnorm är att en påverkansanalys har genomförts.^{1 2}*Förklarande av kraftigt modifierade vatten (KMV)*

Av samrådsunderlaget framgår att sju eller nio ytvattenförekomster förklarats som KMV där klass 1 kraftverk finns.³ Det framgår inte tillräckligt klart hur vattenmyndigheten bedömt kriterierna för att förklara övriga ytvattenförekomster som KMV, det vill säga om kriterierna för KMV uppfylls

¹ § 8 HVMFS 2017:20

² 3 kap 1 § HVMFS 2019:25

³ I sista stycket på sid 15 anges sju, i tabellen i Bilaga 1 anges 9.

eller inte där övriga vattenkraftverk i klass 2 och 3 finns. Havs- och vattenmyndigheten rekommenderar vattenmyndigheten att komplettera motiveringarna, alternativt se över förklarandet av KMV igen.⁴ Hur förklarande av KMV ska utföras, sammanfattas och presenteras regleras i 8 a–8 i HVMFS 2017:20. Havs- och vattenmyndigheten har vägledningar.⁵

Vattenmyndighetens hantering av HARO-värdet

Det nationella riktvärdet 1,5 terawattimmar beslutades av regeringen 2020 och utgör vägledning till vattenmyndigheterna om vad som utgör betydande negativ påverkan på kraftproduktionen. Det nationella riktvärdet är nedbrutet på huvudavrinningsområdesnivå, så kallade HARO-värden.⁶ Om de åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status, bedöms medföra betydande negativ påverkan på kraftproduktionen så ska vattenmyndigheten förklara vattenförekomsten som KMV, givet att övriga villkor i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda. Syftet med HARO-värdet är även att användas vid bedömningen av om de åtgärder som behövs för god ekologisk status/potential skulle innebära orimliga kostnader för samhället eller ej.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att nu föreslagna miljö kvalitetsnormer kommer att leda till produktionsförluster som överstiger HARO-värdet för Göta älv. Det finns därmed en risk att det nationella riktvärdet inte kommer att kunna hållas, såvida det inte sker mindre produktionsförluster i andra delar av Göta älv eller i andra HARO i Sverige. Det är därför viktigt att vattenmyndigheten utvecklar motiven till varför HARO-värdet inte fått större genomslag, då ytvattenförekomster förklarats som KMV och då vattenmyndigheten bedömt möjligheten att tillämpa undantag i form av mindre stränga krav med motivet orimliga kostnader.

Tillämpningen av God ekologisk potential

God ekologisk potential (GEP) är den kravnivå som ska formuleras för de ytvattenförekomster som förklarats som KMV. Hur GEP definieras och klassificeras framgår av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och vägledande material.⁷ För att hitta motiv till hur vattenmyndigheterna formulerat GEP (liksom för övriga normer) hänvisas läsaren till de enskilda ytvattenförekomsterna i VISS. Här saknas emellertid information om hur vattenmyndigheten har genomfört de bedömningar som krävs enligt föreskrifter och vägledning från Havs- och vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten behöver komplettera samrådsunderlaget enligt ovan. Det hade även underlättat förståelsen för utomstående om vattenmyndigheten i samrådsunderlaget sammanfattat principerna för normsättningen vid GEP.

⁴ 4 kap 3 § och övriga relevanta paragrafer i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

⁵ Förutom Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på ytvattenförekomster med vattenkraft (2016) finns vägledande material på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

⁶ Regeringsuppdrag M2020/01473. PM Översyn av HARO-värdena i den nationella planen för moderna miljövillkor- det nationella riktvärdet om 1,5 terawattimmar fördelat på huvudavrinningsområden

⁷ 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och 2 kap. HVMFS 2019:25. Det finns även vägledning i Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på vattenförekomster med vattenkraft (2016) och i vägledande material på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

Riskbedömning

En förutsättning för att fastställa en miljökvalitetsnorm är att en riskbedömning genomförs.⁸ Av bestämmelser om riskbedömning⁹ framgår att vattenmyndigheten ska, för berörd ytvattenförekomst eller berörda ytvattenförekomster avseende betydande påverkanskällor, dokumentera typ och omfattning. Havs- och vattenmyndigheten anser att denna dokumentation behöver utvecklas för att motivera de miljökvalitetsnormer som nu föreslås. Riskbedömningen ska göras gentemot de kvalitetskrav som är aktuella för berörda vattenförekomster. Riskbedömningen kan göras för grupper av vattenförekomster med likartad påverkan.¹⁰

Åtgärdsanalys

Vattenmyndigheten anger att de åtgärdsanalyser som ligger till grund för normsättningen görs på en övergripande nivå och ska inte föregå de kommande prövningarna genom en alltför detaljerad teknisk åtgärdsutformning. Havs- och vattenmyndigheten bedömer dock att vattenmyndigheten tydligare behöver redovisa vilka hydromorfologiska åtgärder vattenmyndigheten använt i sin åtgärdsanalys för att bedöma de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra försämring, vilka som bedöms behövas för att uppnå god ekologisk status respektive god ekologisk potential samt vilka åtgärder som behövs för att uppfylla de särskilda kraven, i de aktuella vattenförekomsterna. Detta för att uppfylla de formella kraven på dokumentation av riskbedömningen¹¹, för att kunna bedöma om kriterier för att förklara ytvattenförekomster som KMV föreligger, samt säkra att åtgärder genomförs för att förhindra försämring av ekologisk status och uppfylla särskilda krav.

Samordna åtgärdsanalys vid normsättningen med analys inom samverkan inför omprövning

Översynen av normsättningen i Gullspångsälvens avrinningsområde sker i syfte att uppdatera miljökvalitetsnormerna för de ytvattenförekomster som påverkas av omprövningen av vattenkraften enligt den nationella planen (NAP). Eftersom Gullspångsälven nedre är en av de tidiga prövningsgrupperna (ansökningarna ska lämnas in senast 1 februari 2023) så har översynen av normsättningen pågått parallellt med den samverkan som ska föregå omprövningarna. Havs- och vattenmyndigheten menar att vattenmyndigheten bättre kunde ha nyttjat möjligheten att delta aktivt i NAP-samverkans analysfas och ta del av verksamhetsutövarnas inlagor och utredningar, exempelvis för att utvärdera vilka möjliga åtgärder som kan genomföras och vilken effekt (miljönytta) dessa åtgärder kan få och till vilken kostnad. Det hade varit ett sätt för vattenmyndigheten att möjliggöra deltagande av berörda verksamhetsutövare i enlighet med 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och för att få in ytterligare underlag inför normbeslutet.

Tillämpningen av undantag, förlängd tidsfrist

Vattenmyndigheten föreslår miljökvalitetsnormer med förlängd tidsfrist till 2033 i alla de ytvattenförekomster som ska prövas 2022–2027. Av vattenförvaltningsförordningen¹² framgår att

⁸ 3 kap. 1 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer.

⁹ 9 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

¹⁰ 7 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

¹¹ Bilaga 1 vattenförvaltningsförordningen. *En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets tillstånd orsakade av mänsklig verksamhet ska ingå i förvaltningsplanen för vattendistriktet.*

¹² 4 kap. 9 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen.

förlängd tidsfrist efter år 2027 endast får tillämpas om det på grund av *naturliga förhållanden* är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan. Vattenmyndigheten har motiverat sitt beslut med att den tid som behövs för att genomföra åtgärder (som på grund av den nationella planen troligtvis utförs först efter 2027) *tillsammans med efterföljande återhämtning* för ekosystemet, innebär att det inte kommer vara möjligt att uppnå god status för relevanta kvalitetsfaktorer förrän efter 2027. Därmed har det bedömts rimligt att sätta tidsfrister som innebär att god status ska uppnås senast 2033. Havs- och vattenmyndigheten anser att detta inte är förenligt med gällande lagstiftning. Det framgår av vattenmyndighetens motivering att det inte enbart är på grund av naturliga förhållanden som förlängd tidsfrist efter 2027 medges. Havs- och vattenmyndigheten är medveten om att den nationella planen för omprövning av vattenkraften innebär att de faktiska åtgärderna kommer att utföras på vissa anläggningar först efter år 2027. Detta kan dock inte beaktas av vattenmyndigheten i själva normsättningen.

Tillämpning av undantag, mindre stränga kvalitetskrav

När det är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att genomföra åtgärder för att nå god ekologisk status eller god ekologisk potential ska vattenmyndigheten besluta om undantag i form av mindre stränga krav (MSK), under förutsättning att övriga kriterier i vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda.¹³

Vattenmyndigheten behöver alltså först bedöma vilka åtgärder som behövs för att uppnå god ekologisk status och potential, för att därefter bedöma vilka åtgärder som är omöjliga att genomföra eller medför orimliga kostnader för samhället, exempelvis på grund av minskad kraftproduktion och reglerkraft. Även om MSK tillämpas ska åtgärder genomföras för att förhindra försämring av status samt vad som övrigt framgår av 4 kap. 10 § punkt 3 i vattenförvaltningsförordningen. MSK kan inte tillämpas av vattenmyndigheterna om det leder till att särskilda krav som härrör från bevarandemål för naturtyper och arter inte kan följas. Efter en eventuell tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 7 kap. 29 § miljöbalken kan dock vattenmyndigheten komma att behöva besluta om undantag i form av MSK.

I nu aktuella förslag har vattenmyndigheten beslutat om MSK i fem ytvattenförekomster. Som orsak anges att det är "omöjligt" att genomföra de åtgärder som behövs för att uppfylla GES och GEP, eftersom åtgärderna kommer ha betydande negativ påverkan på kraftproduktionen. I Havs- och vattenmyndighetens vägledning om undantag¹⁴ anges att "*Begreppet omöjligt i samband med mindre stränga krav bör förstås i termer av absolut omöjlighet. Det finns helt enkelt ingen möjlig lösning på det aktuella problemet*". Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten bör se över miljö kvalitetsnormen måttlig ekologisk status 2033 med skälet/orsaken "omöjligt att nå god ekologisk status i vattenförekomsten och samtidigt fullt bibehålla verksamhetens funktion för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel."

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att åtgärder för att nå god ekologisk status är tekniskt omöjliga här i detta fall. Vattenmyndigheten bör istället bedöma om de åtgärder som skulle behövas innebär orimliga kostnader i form av att vattenkraftverkens bidrag till kraftproduktion och reglerkraft måste ersättas på annat sätt.

¹³ 4 kap 10 § och övriga relevanta paragrafer i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

¹⁴ 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och 2 kap. HVMFS 2019:25. Det finns även vägledning i Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på vattenförekomster med vattenkraft (2016) och i vägledande material på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.

Att fastställa miljö kvalitetsnormer med förlängd tidsfrist 2033, för annat än naturliga förhållanden, anser Havs- och vattenmyndigheten inte är förenligt med gällande lagstiftning. Se avsnittet ovan "Tillämpningen av undantag, förlängd tidsfrist".

Orimliga kostnader

Vattenmyndigheten i Västerhavet tillämpar i förslaget inga undantag i form av mindre stränga krav med skälet/orsaken orimlig kostnad. Detta eftersom vattenmyndigheten drar slutsatsen att miljönyttan med åtgärderna överstiger kostnaderna. För att kunna bedöma om kostnader för de åtgärder som bedöms behövas för att uppfylla GES respektive GEP är orimliga eller ej (är samhällsekonomiskt lönsamma eller ej) väger vattenmyndigheten de nyttor och de kostnader som uppstår till följd av miljöåtgärder. Det framgår tydligt att analysen innehåller kvantitativa bedömningar, i monetära termer, av värdet av miljönyttor, investeringskostnader, löpande kostnader för upp- och nedströmspassager samt kostnader för produktionsförluster kopplat till förändrad hydrologisk regim.

Som det verkar sammanfaller inte omfattningen av vattenmyndighetens analys av kostnader och nyttor med den påverkansanalys som ligger till grund för förslagen till miljö kvalitetsnormer. Det bör klargöras vilka ytvattenförekomster och vilka vattenkraftverk omfattas av kostnad-nytto analysen.

Av resultatet av kostnad-nyttoanalysen drar vattenmyndigheten slutsatsen att miljönyttan av de åtgärder som behövs för att efterleva de föreslagna miljö kvalitetsnormerna, överstiger kostnaderna för att genomföra åtgärderna. Kostnaderna till grund för kostnads-nyttoanalysen utgörs av kostnader för åtgärder kopplade till konnektivitet samt kostnader i form av produktionsförlust som uppstår framförallt på grund av åtgärder för att förbättra hydrologisk regim (minimitappning, korttidsreglering m m).

Redovisningen av kostnader för upp- och nedströmspassager är lätt att följa och uppfattas som rimlig och väl underbyggd genom referenser till rapporter. Havs- och vattenmyndigheten gör dock inte här någon fördjupad bedömning av om källorna till uppgifterna är de mest relevanta eller mest aktuella. För att ytterligare konkretisera kostnaderna för uppströms- och nedströms passager vore det en fördel om det tydligare framgick för vilka typer av upp och nedströms passager vattenmyndigheten har beräknat investeringskostnaderna. Detta är viktigt för att kunna bedöma hur de valda åtgärderna är relevanta för det aktuella området. Kostnaderna för uppströms- och nedströms passager varierar med förutsättningarna på platsen. Havs- och vattenmyndigheten menar att vattenmyndigheten bör ta del av de utredningar av möjliga åtgärders kostnader och nyttor som verksamhetsutövare genomför i NAP-samverkans analysfas.

Kostnaderna i form av produktionsförluster är däremot svåra att förstå, exempelvis hur de uppstår och hur de är beräknade. Av samrådsunderlaget framgår att en stor andel av den beräknade produktionsförlusten beror på de åtgärder som behövs för att säkerställa bevarandemålen för berörda Natura 2000-områden. Vattenmyndigheten anger i första stycket på sidan 30, att kostnaderna för produktionsförlusterna är kopplade till behovet av åtgärder för förändrad hydrologisk regim. Informationen om vilka åtgärder som behövs för att åstadkomma förändrad hydrologisk regim behöver kompletteras. Där anges exempelvis att de särskilda kraven på grund av Gullspångslaxen bland annat innebär behov av minimiflöde i naturfåror, högflödespulser, minskad effekt av korttidsreglering, habitatökning, och ett ekologiskt kontinuum.

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten behöver tillgängliggöra sammanfattningar av de antaganden som gjorts och de beräkningar som genomförts som

underlag för åtgärder. Det gäller exempelvis den flödesdata från SMHI, som det verkar, ligger till grund för åtgärder för att följa kvalitetskraven för hydrologisk regim. Utan sådan information är det inte möjligt för utomstående att granska beräkningarna och bedöma hur miljökvalitetsnormerna är satta.

Det är viktigt att vattenmyndigheterna beaktar att ett vattenkraftverk kan ha fler samhällsekonomiska nyttor än bara elproduktion. Det är inte tydligt hur analysen har genomförts avseende påverkan på reglerförmåga, balanskraft och rotationsenergi. Dessa värden kan till skillnad mot elproduktionen ha en regional eller till och med lokal betydelse. Havs- och vattenmyndigheten saknar resonemang om hur vattenmyndigheten beaktat HARO-värdet i den kostnads-nyttoanalys som genomförts. I en samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys bör alla betydande kostnader och nyttor inkluderas, även om de inte kan uppskattas monetärt utan enbart semi-kvantitativt eller kvalitativt.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar även att kostnaderna för produktionsförlusterna baseras på uppgifter ur rapport från Svenska kraftnät från 2021. Det kan vara så att dessa kostnader bör aktualiseras givet det nya läget på energimarknaden.

Vad gäller bedömningen av miljönyttor väljer vattenmyndigheten att, i monetära termer, kvantifiera de föreslagna miljökvalitetsnormernas miljönytta genom en studie av betalningsvilja. Bland annat uppskattas svenska medborgares betalningsvilja för en förbättrad ytvattenkvalitet. Även om studien undersöker betalningsviljan hos hushållen i de län som Gullspång rinner igenom, framgår inte om det finns specifika värden i Gullspångsälven som borde granskas närmare eller åtminstone lyftas i sammanhanget. Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten bör se över val av metod i ljuset av den nyligen publicerade rapporten *Bedömningsmetoder för orimliga kostnader*.¹⁵ Där redovisas ett exempel från Mörrumsån som kan vara en modell att utgå ifrån.

Havs- och vattenmyndigheten menar att en samhällsekonomisk bedömning också måste inkludera lokala/regionala nyttor, i den mån det är möjligt att göra en sådan bedömning.^{16 17}

I fallet Gullspångsälven finns exempelvis en konkret fiskeresurs, som i hög grad kommer att påverkas av de åtgärder som miljökvalitetsnormerna kräver. Gullspångslaxen är en världsunik, storvuxen laxstam som är mycket eftertraktad av fisket. I dagsläget tillåts dock inget riktat fiske efter Gullspångslax, till följd av fiskstammens svaga beståndssituation. Skulle ett långsiktigt livskraftigt laxbestånd uppnås på sikt kan fiske på Gullspångslax- och öring återigen bli möjligt, en nytta som möjligen kan vara svår att uppskatta monetärt men inte desto mindre bör inkluderas i en samhällsekonomisk bedömning. Det finns trots allt forskningsstudier kring fiskets ekonomiska värde, exempelvis har en studie från Uppsala universitet visat att den totala omsättningen inom gotländskt sportfiske efter havsöring är runt 40 miljoner kronor per år, exklusive en ytterligare betalningsvilja på 10 miljoner kronor.¹⁸ En jämförelse med fiske efter Gullspångslax- och öring kan möjligen vara svår att göra, men siffrorna från Gotland indikerar den ekonomiska omsättningen och potentialen i fiske och fisketurism samt behovet av god förvaltning av fiskbestånd. Vid en jämförelse bör man dock beakta att snittstorleken på öringen som fångas på

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten Rapport 2022-14 [Bedömningsmetoder orimliga kostnader](#)- en översikt.

¹⁶ Proposition 2017/18:243, Vattenmiljö och vattenkraft, sid 97 "Hänsyn till regional och lokal nytta".

¹⁷ Vattendirektivet skäl 13.

¹⁸ Blicharska, M. och Rönnbäck, P. 2018 [Recreational fishing for sea trout](#) – resources for whom and to what value? Fisheries research Volume 204, August 2018. Pages 380-389.

Gotland ligger på något kilo, medan medelvikten på laxfisk från Gullspångsälven ligger runt 5 kg (kan väga över 20 kg) och därmed gör den än mer eftertraktad i fisket.

I oktober 2021 utvidgades fredningsområdet i Vänern utanför Gullspångsälvens mynning från 7 500 ha till 47 000 ha (ca 8 procent av Vänerns totala yta) med syftet att skydda laxen inför lek i älven. Havs- och vattenmyndigheten menar att de nyligen införda fiskeföreskrifterna är ett viktigt komplement till de åtgärder som redan genomförts eller behöver genomföras i älven, inte minst åtgärder i vattenkraften, för att rädda laxstammen. Havs- och vattenmyndigheten bedömde inför ovan nämnda regeländring att regleringen framförallt berör yrkesfiskare, fritidsfiskare, turistfiskeföretag, enskilda fiskerättsägare och i viss mån även andra näringsidkare¹⁹. Det trollingfiske som tidigare bedrivits av privatpersoner och fisketurismentreprenörer med utgångspunkt från närbelägna hamnar bedömdes kunna minska och till viss del påverka antalet besökare i kommunen. Besökande fritidsfiskare bidrar främst med konsumtion i detaljhandeln och servicesektorn, dvs. livsmedelsaffärer, fiskustrustningsbutiker, kiosker, restauranger, gatukök m.m. samt har behov av logi i t ex stugbyar, vandrarhem och campingar som i och med fredningsområdet kan få lägre beläggningsgrad.

En markant inskränkning i fisket har alltså gjorts för att försöka rädda det svaga laxbeståndet, och som även har påverkat möjligheten för fiske efter andra arter i fredningsområdet. Skulle miljöåtgärder i vattenkraften genomföras så att god ekologisk status uppnås samt gott bevarandetilstånd uppnås för laxen, finns möjlighet för att fredningsområdet på sikt skulle kunna minska och förbättra förutsättningarna för fisket i Vänern. Då miljöåtgärder i Gullspångsälvens kraftverk så påtagligt kan skapa förutsättningar för laxen, öringen och andra fiskarters utbredning och fiskbarhet, så kan vattenmyndigheten inte bortse från fiskets värde och potential i den samhällsekonomiska bedömningen.

Resultat och känslighetsanalys av kostnad-nyttoanalysen

Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndighetens resultat och känslighetsanalys (sid 35) av de tre olika scenarierna av avvägningar mellan kostnader och miljönyttor är bra. Den ger en tydlig indikation på hur robusta resultaten är för ändrade antaganden som vattenmyndigheten baserat sina beräkningar på.

Bedömning av Natura 2000-värdena

Laxbeståndet i Gullspångsälven är ett genetiskt unikt laxbestånd, även sett ur ett internationellt perspektiv och förekommer endast i Gullspångsälven.²⁰ Havs- och vattenmyndigheten delar vattenmyndighetens bedömning att Natura 2000-värdet avseende Gullspångslaxen inte är möjligt att återskapa någon annanstans och därför gäller behoven kopplade till bevarandemålen för Gullspångslaxen som strängaste kravet vid normsättningen.²¹

I den av Länsstyrelsen i Västra Götalands län framtagna bevarandeplanen för Gullspångsälven (SE 054213) behandlas frågan om Gullspångslaxens behov att nå samtliga ytvattenförekomster

¹⁹ Remiss gällande utökat fredningsområde utanför Gullspångsälvens mynning i Vänern, Bilaga 2, Konsekvensutredning (Dnr 2514-2021).

²⁰ <https://www.havochvatten.se/arkiv/aktuellt/2021-09-23-den-akut-hotade-gullspangslaxen-far-okat-skydd.html>

²¹ 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen

där den förekommit historiskt, samt behovet av konnektivitet till delar av vattenförekomsten där det finns tillräckliga förutsättningar för lek- och tillväxt.

Bevarandeplanen för Gullspångsälven (SE SE0540213) innehåller även bevarandemål för naturtypen Större vattendrag. Där framgår att de typiska arterna lax och öring ska kunna vandra förbi sjön Skagern till Letälven för sin reproduktion. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i att det för att säkra stammens långsiktiga överlevnad (beaktat stammens kritiskt låga lekbestånd samt ökad resiliens som behovet av att sprida riskerna med t.ex. påverkan av utsläpp av giftiga ämnen eller fisksjukdomar) även ska finnas tillgång på lämpliga lek- och uppväxtområden uppströms sjön Skagern. Bevarandeplanens uppgifter verkar inte hänga samman med den slutsats som vattenmyndigheten drar, i första stycket i avsnitt 3.1, att det finns behov av konnektivitet i samtliga berörda ytvattenförekomster, se mer om detta i nästa avsnitt.

Av vattenmyndighetens samrådsunderlag framgår, som en övergripande sammanfattning, att de särskilda kraven har beaktats vid analys av åtgärder, i form av behov av konnektivitet och anpassning av hydrologisk regim, i syfte att öka produktionen av lax och säkra beståndens kort- och långsiktiga överlevnad. Havs- och vattenmyndigheten anser att, för att motivera miljö kvalitetsnormerna (och följa vägledningarna från Havs- och vattenmyndigheten^{22 23}) bör vattenmyndigheten redovisa vilka åtgärder de bedömt behövs för att uppfylla de särskilda kraven.

Även kopplingen mellan miljö kvalitetsnormerna och bevarandemålen för andra berörda naturtyper och arter (utöver laxen) behöver förtydligas. Exempelvis bör det nämnas om åtgärdsbehovet för laxen sammanfaller med uppnåendet av bevarandeplanens övriga bevarandemålen för naturtypen Större vattendrag samt arterna asp och stensimpa. Även om vattenmyndigheten främst beskriver särskilda krav baserat på Gullspångslaxens ekologiska behov, bör övriga berörda naturtyper och arter nämnas, samt hur normsättning kopplar till alla bevarandemål. I bevarandeplanen för Natura 2000 (SE0240127 Torkesviken) finns bevarandemål för arten ävjepilört. Det framgår inte av samrådsunderlaget om vattenmyndigheten bedömt särskilda krav och åtgärdsbehov för bevarande av ävjepilörten vid förslaget till miljö kvalitetsnormer.

Miljö kvalitetsnormer i ytvattenförekomster som berörs av Natura 2000

Havs- och vattenmyndigheten delar vattenmyndighetens bedömning att de särskilda krav som följer av Natura 2000-skyddade arter och naturtyper, förhindrar vattenmyndigheten att fastställa undantag i form av MSK i vissa ytvattenförekomster. Efter en eventuell tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 7 kap. 29 § miljöbalken kan dock vattenmyndigheten komma att behöva besluta om undantag i form av MSK. Eftersom miljö kvalitetsnormer som berörs av krav från Natura 2000 kan innebära åtgärder som leder till stora produktionsförluster är det viktigt att samrådsunderlaget innehåller en redovisning av de förutsättningar vattenmyndigheten utgått ifrån. Det gäller exempelvis uppgifter om resultatet av ovan nämnda väglednings steg 4 *Bedöm behov av förbättringar* och steg 5 *Åtgärdsanalys*. I redovisningen av åtgärdsanalysen behöver vattenmyndigheten särskilja de åtgärder som bedöms behövas för att uppfylla de särskilda kraven på grund av Natura 2000, från de åtgärder som annars bedöms behövas för att uppfylla GES respektive GEP.²⁴

²² <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/natura-2000.html>

²³ Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper.

²⁴ 3 kap. 1 och 2 §§ och 4 kap. 6 § och 4 kap.13 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) samt 5–7 §§ i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och

Havs- och vattenmyndigheten anger i vägledning²⁵ att vattenmyndigheten i sin bedömning av behov av förbättringar respektive åtgärdsanalysen, bör särskilja de åtgärder som behövs för att uppfylla de olika kvalitetskraven. Detta eftersom åtgärder som behövs för att uppfylla de särskilda kraven inte kan ligga till grund för undantag i form av MSK. En särskiljning klargör också om de åtgärder som behövs för att uppfylla de särskilda kraven helt eller delvis leder till att även de andra kvalitetskraven uppfylls, så som ingen försämring, GES och GEP. På detta sätt kan det även framgå vilka övriga kvalitetskrav som kan uppfyllas då de särskilda kraven i Natura 2000-områdena är uppfyllda. Detta skulle eventuellt förändra kostnad-nyttö bedömningen att det kan uppstå en synergieffekt, flera mål nås med samma åtgärder.

Vattenmyndigheten drar, i första stycket i avsnitt 3.1, slutsatsen att det finns behov av konnektivitet i samtliga berörda ytvattenförekomster (67 ytvattenförekomster i prövningsgrupperna Gullspångsälven nedre (108_E_1) respektive Lungälven och Bjurbäcksälven (108_E_2)). Som motiv till dessa åtgärder anges Gullspångslaxens särskilda krav. Även andra organismers vandringsmöjligheter anges som motiv. Havs- och vattenmyndigheten anser att vattenmyndigheten på ett tydligare sätt behöver redovisa vilka ekologiska behov som Gullspångslaxen och övriga arter har, som innebär att de behöver ha tillgång till habitat i samtliga nämnda ytvattenförekomster. Om detta kan redovisas, ska de särskilda kraven gälla som strängaste kravet enligt vattenförvaltningsförordningen.²⁶ Havs- och vattenmyndigheten bedömer att en sådan redovisning kan göras genom att sammanfatta och referera till uppgifter i de fördjupande beskrivningarna i bevarandeplanen för Gullspångsälven.

Vattenmyndigheten anger, i sista stycket i avsnitt 3.1, att de särskilda kraven innebär behov av åtgärder i form av minimiflöde i naturfåror, högflödespulser, minskad effekt av korttidsreglering, habitatökning och ett ekologiskt kontinuum. Havs- och vattenmyndigheten anser att beskrivningen av och motiven till dessa åtgärder bör utvecklas, exempelvis genom att redovisa vilka ekologiska behov de skyddade arterna och naturtyperna har som de föreslagna åtgärderna förväntas tillgodose.

Vid muntlig redogörelse av samverkansprocessen inför omprövningarna, framkom att Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen i Örebro län uppdragit åt SMHI att göra beräkningar av flöden. Dessa beräkningar ligger till grund för länsstyrelsernas förslag på åtgärder vid kraftverken i Gullspång och Årås som lämnats i NAP-samverkans analyssteg. En sammanfattning av resultaten från SMHI:s beräkningar skulle eventuellt göra motiveringen till miljökvalitetsnormerna starkare, särskilt avseende parametrarna tillhörande kvalitetsfaktorn hydrologisk regim.

Dokumentation av processen att fastställa miljökvalitetsnormer

Den fastställda miljökvalitetsnormen är ett resultat av flera olika analyser och bedömningar. För varje analys och bedömningssteg finns formella dokumentationskrav. Vattenmyndigheten bör säkra att dokumentation görs för varje delsteg så att vattenmyndigheten kan, med hänsyn till de krav som ställs i 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) sammanfatta och presentera informationen om processen med att fastställa miljökvalitetsnormerna, på ett lättförståeligt sätt.²⁷

allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

²⁵ Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper.

²⁶ 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen.

²⁷ 4 kap. 13 § HVMFS 2019:25

Påverkansanalys: Vattenmyndigheten ska samla in och bevara uppgifter om typ och omfattning av den betydande mänskliga påverkan som ytvattenförekomsten är eller kan komma att bli utsatt för.²⁸

Riskbedömning: Vattenmyndigheten ska beskriva och dokumentera den betydande mänskliga påverkan som ytvattenförekomsten är eller kan komma att bli utsatt för i enlighet med 9 § i HVMFS 2017:20 samt bilaga II avsnitt 1.4 i direktiv 2000/60/EG. Havs- och vattenmyndigheten ger en mer utförlig beskrivning av vad som ska dokumenteras som följd av påverkansanalys och riskbedömning i svar till vattenmyndigheten 2022-04-21.²⁹

En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets tillstånd orsakade av mänsklig verksamhet ska ingå i förvaltningsplanen för vattendistriktet.³⁰

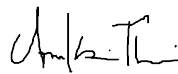
Fastställda kvalitetskrav: Förvaltningsplanen ska innehålla en redovisning av³¹ a) de kvalitetskrav som har fastställts enligt 4 kap. för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, inbegripet de fall då ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller då undantagsreglerna i 4 kap. 9-12 §§ tillämpats, b) skälen för att ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller att undantagsreglerna i 4 kap. 9-12 §§ tillämpats, och c) den information som i övrigt krävs enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Redovisning av skälen till KMV och undantag: De åtgärder som behövs för god ekologisk status behövs bedömas inför förklarande av KMV. De åtgärder som behövs för att säkra att försämring inte sker samt de åtgärder som behövs för att uppfylla särskilda krav behöver särskiljas vid bedömning av om undantag är tillämplig eller ej.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Johan Kling efter föredragning av utredaren Ann-Karin Thorén. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Signild Nerheim, utredarna Johanna Andreason, Sofia Brockmark, Håkan Carlstrand, Olof Enghag, Christina Lindhagen, Susanna Lindeman, Katarina Vartia samt verksjuristerna Ramona Liveland och Jenny Liökel medverkat.



Johan Kling



Ann-Karin Thorén

²⁸ Bilaga II 1.5 i vattendirektivet.

²⁹ HaV Dnr 1243-2022 Svar på inkomna frågor gällande bland annat riskschema, från vattenmyndigheterna i Bottenhavet respektive Södra Östersjön

³⁰ Punkt 2 i Bilaga 1 vattenförvaltningsförordningen.

³¹ Bilaga 1 vattenförvaltningsförordningen.