



Yttrande över Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2)

Länsstyrelsen i Södermanlands län har beretts tillfälle att yttra sig över Energikommisionens betänkande "Kraftsamling för framtidens energi" (SOU 217:2), Dnr 423-373-2017.

Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Södermanlands län tillstyrker utredningens huvudsakliga inriktning och anser att förslaget innebär en rimlig avvägning mellan olika samhällsintressen.
- För att säkra att förslagen snabbt omsätts i genomförande vill Länsstyrelsen lyfta vikten av att berörda myndigheter och marknadsaktörer får tillräckligt med mandat och handlingsutrymme att genomföra de insatser som är nödvändiga för att uppnå målen. Statlig styrning är viktig för att nå uppsatta mål, såsom miljötillsyn, fysisk planering samt landsbygds- och näringslivsutveckling samt att stärka det lokala arbetet genom att rikta särskilda resurser till kommunernas strategiska arbete med energi- och klimatfrågor.
- Utredningens övergripande energieffektiviseringsmål kan kompletteras med indikatorer eller delmål för olika sektorer. En effektiv användning av el är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Länsstyrelsen saknar en analys av hur omställningen av transportsektorn kommer att påverka energisystemet.
- Utredningen bör förtydliga att miljöperspektivet enligt svensk miljölagstiftning (1998:808:1 kap) och miljö kvalitetsmålen även omfattar kulturmiljövärden. Vidare bör utformningen av styrmedel och tilldelningen av resurser ske på ett sätt som tar hänsyn även till kulturmiljöområdet. Sammantaget bör det framhållas att fortsatta insatser i form av inventering av kulturlämningar, byggnader och sammanhållna miljöer är av stor strategisk betydelse för att underlätta beslutsprocesserna.
- Utredningens scenarier för vattenkraften och den framtida elproduktionen tittar inte på hur klimatförändringen och det förväntade ökade flödet i vissa vattendrag kan utnyttjas för att öka reglerkraften.
- Länsstyrelsens anser att omprövning av vattendomar fram för allt bör syfta till att öka det "miljöanpassade flödet" i vattendragen för att säkra att miljöbalkens hänsynsregler även får genomslagskraft på vattenkraft och för att nå målen för god ekologisk status i våra vattendrag. Ett ökat framtida effektuttag från vattenkraften kan vara svårt att förena med miljöanpassning av vattenkraften.
- Det är viktigt att implementering av Energikommisionens förslag bygger på Vattenverksamhetsutredningens rekommendationer (SOU 2014:35) för ändringar

av vattenrättsliga regler med genomslagskraft på alla former av vattenverksamheter, inte endast för vattenkraft

- Länsstyrelsen stödjer de förslag som finns för vattenkraften som innebär att svensk vattenkraft ska ha moderna miljökrav och att Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter. Länsstyrelsen ser det även som viktigt att nationalälvarna, och övriga i lagen angivna älvsträckor ska fortsatt skyddas från utbyggnad.

Motivering till länsstyrelsens yttrande

Miljö- och hållbarhetsperspektiv

”Energiomvandling påverkar nästan alla miljömål vilket medför att effektiv energianvändning, med minskad energiomvandling som följd, bidrar positivt till många miljömål.” (s.152, se även s.281)

Utredningen ger en snäv bild sett till de perspektiv som ligger till grund för såväl miljöbalken som miljö kvalitetsmålen. Det bör förtydligas att miljöperspektivet enligt svensk miljölagstiftning (1998:808:1 kap) och miljö kvalitetsmålen även omfattar kulturmiljö värden. Begreppet hållbar utveckling omfattar, förutom ekologisk hållbarhet, även social och ekonomisk hållbarhet. Miljö målen kan inte likställas med enskilda aspekter av miljö målsarbetet. Miljö kvalitetsmålen och miljö balken omfattar flera olika aspekter av hållbarhet och såväl miljö balken som miljö målen syftar till en sammanvägning av olika miljö aspekter.

Energieffektivisering verkar positivt för vissa av delmålen, men storskaliga förändringar, till exempel åtgärder för att minska energianvändning, kan också ha negativ inverkan på andra aspekter av miljö kvalitetsmålen. Exploatering och fysisk påverkan i samband med förändringar och utbyggnad kan få konsekvenser för hushållningen med mark och vatten. Etableringen av nya produktionsanläggningar får till exempel ofta effekter på fysisk miljö och kan påverka natur- och kulturmiljö värden negativt. På ett likartat sätt kan också energibesparande åtgärder, till exempel isolering, fönsterbyten mm, få negativ inverkan på såväl enskilda byggnader som på miljöer (jfr s.263).

Tillståndsprocesser

”Effektiva tillståndsprocesser och korta ledtider vid investeringar i kraftproduktionsanläggningar och ledningsnät har stor betydelse för att säkra en tillräcklig överföringskapacitet i elnäten och god tillgång på systemtjänster. (s.15)”

De åtgärder som föreslås i utredningen kommer medföra en ökad arbetsbelastning vid regionala och lokala myndigheter, vilket också framhålls i den konsekvensanalys som presenteras (s.316). Utformningen av styrmedel och tilldelningen av resurser måste ske på ett sätt som tar hänsyn även till kulturmiljö området.

Specifika kommentarer

Länsstyrelsen lämnar mer specifika synpunkter på följande av utredningens förslag och bedömningar.

5.2.1 Scenarier för den framtida elproduktionen

Vattenkraft (s 197)

Utredningen lyfter vattenkraftens viktiga roll som reglerkraft men saknar en mer omfattande beskrivning av andra tekniska möjligheter för reglerkraft som komplement till vattenkraften. Även andra alternativa energiförvaringsmöjligheter såsom batterier borde vägas in mot krav på miljöförbättrande åtgärder inom vattenkraft. Länsstyrelsen anser också att de siffror som hänvisas till som en teknisk potential, 2-4 TWh inte till fullo har tagit i beaktan alla möjligheter med energieffektivisering.

Klimatförändringen förväntas ge ökad nederbörd och ökade flöden i delar av Sverige som i dag har mycket vattenkraft. Utredningen tittar inte på hur det ökade flödet kan bidra till produktionsökning av befintliga vattenkraftverk på grund av klimatförändringar.

Länsstyrelsen anser att en utökning av vattenkraftens lagringsmöjligheter kan vara svårt att förena med kravet av ökad miljöanpassning av svensk vattenkraft med syftet att miljöbalkens hänsynsregler även ska få genomslagskraft på vattenkraft och att Sverige ska nå målen för god ekologisk status i våra vattendrag. Förändring av vattendomar bör framförallt syfta till att öka det ”miljöanpassade flödet” i vattendragen. Det innebär en reglering som anpassas för att säkra ursprungliga och livskraftiga populationer och vidmakthåller godtagbar ekologisk status i vattendragen, med utrymme för det naturliga vattenlivet och -dynamiken.

Kapitel 7.2.1 Energipolitiska mål

Länsstyrelsen ser positivt på ett nytt energieffektiviseringsmål till 2030 och att det beräknas utifrån tillförd energi då effektiviseringar även i energiomvandlingen inkluderas.

Det övergripande energieffektiviseringsmålet kan dock med fördel kompletteras med indikatorer eller delmål för olika sektorer, vilka lämpligen samordnas med de föreslagna sektorsstrategierna. Indikatorer eller nedbrutna mål för olika sektorer behövs för att styra arbetet inom dessa sektorer, och visa om utvecklingen är på rätt väg. Tydliga indikatorer och ambitiösa sektorsstrategier underlättar för att skapa engagemang kring energieffektiviseringsmålet, inte minst inom det lokala och regionala arbetet.

Kapitel 7.2.4 Vattenkraft

Miljöanpassning

Länsstyrelsen stödjer de förslag som finns för vattenkraften som innebär att svensk vattenkraft ska ha moderna miljökrav och att Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter. Länsstyrelsen ser det även som viktigt att nationalälvarna, och övriga i lagen angivna älvsträckor ska fortsatt skyddas från utbyggnad.

Länsstyrelsens ser det som positivt att förslaget som ligger för vattenkraft till viss del följer Vattenverksamhetsutredningens förslag, ”I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler” SOU 2014:35. Bland annat att reglerna för omprövning och nyprövning av vattenverksamhet ska förenklas så långt som det är möjligt. Det är viktigt att implementering av Energikommisionens förslag även bygger på Vattenverksamhetsutredningens rekommendationer för ändringar av vattenrättsliga regler med genomslagskraft på alla former av vattenverksamheter, inte endast för vattenkraft.

Södermanland har inte mycket vattenkraftsproduktion men behovet av miljöanpassning av övriga vattenverksamheter är stort i länet. Länsstyrelsen efterfrågar därför mer detaljer om förslaget för en fondlösning. Framförallt är det intressant att det beskrivs hur den regionala fördelningen kommer att se ut samt om fonden kan finansiera miljöanpassning av annan vattenverksamhet. I större perspektiv anser Länsstyrelsen att Energikommisionens förslag om fondlösningen är bra för att styra åtgärderna dit miljönyttan blir störst. Fondlösningen har dock för stor fokus på produktion. Det som är styrkan med vattenkraft är regleringsförmågan - mer fokus borde ligga på hur reglerförmågan påverkas av miljöförbättrande åtgärder. Dygnsregleringen som är en utav de viktigaste regleringar som vattenkraft kan bidra med skulle inte påverkas av större anspråk för miljöförbättrande åtgärder. Fondlösningen tar inte heller hänsyn till de produktionsökningar som kan uppnås genom effektiviseringar av befintliga vattenkraftverk som har eller kan få moderna miljötillstånd. I Södermanlands län är vattenkraften småskalig och utan betydelse för energiförsörjningen nationellt. Det är tveksamt om fondlösningen leder till att EU-rätten och miljökvalitetsnormer för vatten kan uppnås i vattenkraftverk i Södermanland. Behovet av åtgärder är stort särskilt i andra vattenverksamheter som markavattningsföretag. Frågor som uppstår är hur fördelning av pengarna ska prioriteras? Risken finns att fondlösningen blir en pott där först till kvarn får kostnadstäckning, men många andra verksamhetsutövare blir utan. Även dammar där det inte finns någon vinstdrivande verksamhet blir utanför fonden. Dessa dammar utgör en betydande del av länets och hela Sveriges dammar och kostnaden för miljöåtgärder kommer att behöva finansieras av enskilda fastighetsägare som ofta inte ens är medvetna om sitt ansvar som dammägare. Statliga bidrag bör kunna finansiera att åtgärda dammar där fastighetsägaren inte kan anses ha varit verksamhetsutövare på motsvarande sätt som för förorenade områden.

Fysiska kulturarvet

Sett till kunskapsbehovet (jfr s.291) finns det stora kunskapsluckor rörande det fysiska kulturarvet, inte minst i anslutning till våra vattendrag. Sammantaget bör det framhållas att fortsatta insatser i form av inventering av kulturlämningar, byggnader och sammanhållna miljöer är av stor strategisk betydelse för att underlätta beslutsprocesserna. Det är samtidigt viktigt att arbetet med kunskapsuppbyggnad sker ur ett sektorsperspektiv och att den information som samlas in kan användas i flera olika sammanhang.

”EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) ställer krav på svensk vattenkraft. Åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet för vatten är omfattande, och genomförandet av dem är av stor betydelse för att nå de uppställda målen. I det arbetet är det viktigt att avvägningar görs mot andra intressen, såsom exempelvis kulturmiljöintressen och vattenkraftens roll i energisystemet (utan att frånga EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG)).

Det är positivt att utredningen tar upp behovet av att avvägningar skall göras även i förhållande till kulturmiljöintresset. Bevarande av kulturmiljövärden ingår i miljömålet Levande sjöar och vattendrag. Med utgångspunkt i svensk lagstiftning och miljömål (se ovan) bör frågan om bästa miljöeffekt/miljönyttan även omfatta en värdering av kulturmiljöns värden (s.291f).

Kulturmiljö behandlas inte i avsnittet ”Vattenkraftens miljöaspekter” (s.97). Betydande kulturhistoriska värden är knutna till vattenkraftens bebyggelse och anläggningar. Drift och bruk av vattenkraft är ofta en viktig förutsättning för bevarande av kulturmiljöer sprungna ur vattenkraften. Det gäller inte minst den småskaliga vattenkraften. På motsvarande sätt bör komplettering ske avseende framtidsscenarior/miljöaspekter (sid 189). Alternativet ”mer vattenkraft” kan ha positiva miljöeffekter för kulturmiljön, genom att fler äldre verk, gamla kvarnar, sågar och bruksmiljöer (åter)tas i drift för elproduktion vilket ger ekonomiska och andra incitament för bevarade och levande kulturmiljöer.

I Förslag och Bedömningar/Vattenkraft 7.2.4. (sid 290 ff) behöver även de positiva effekterna som vattenkraften har avseende bevarade och levande kulturmiljöer och industriminnen lyftas fram. Nya regelverk och styrmedel för vattenkraften behöver utformas så att inte kulturmiljövärden förloras utan tvärtom bevaras och utvecklas i enlighet med nationella mål och miljöbalkens intentioner. De nuvarande kraven på kostsamma tillstånd drabbar kulturmiljövärdena hårt eftersom förutsättningar för drift, förvaltning och bevarande försvinner i stor utsträckning. Det är, för kulturmiljöns vidkommande, av stor betydelse att kommande regelverk och fondlösningar ger även den småskaliga vattenkraften tillräckligt goda förutsättningar för en fortlevnad. En branschfond kan behöva kompletteras med en statlig del så att riktat ekonomiskt stöd kan erbjudas kulturhistoriskt värdefulla miljöer där tillstånd och naturvårdsanpassning behöver genomföras.

Kapitel 7.2.7 Överföring

I arbetet för att underlätta vindkraftsutbyggnaden i länet har Länsstyrelsen identifierat att begränsad kapacitet att koppla in ny kraft på de regionala distributionsnäten ofta är en begränsande faktor för fortsatt utbyggnad. För att främja förnybar elproduktion är det därför viktigt att inte bara öka överföringskapaciteten mellan olika landsändar av Sverige, utan även öka kapaciteten att ta emot ny kraftproduktion i distributionsnäten.

Kapitel 7.2.6 Användning och energieffektivisering

Länsstyrelsen instämmer i utredningens ståndpunkt att en effektiv användning av el är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Det är viktigt att ha ett helhetsperspektiv på användarsidan av energisystemet. Här saknar Länsstyrelsen en analys av hur omställningen av transportsektorn kommer att påverka energisystemet. En ökad efterfrågan på biodrivmedel kan komma att bidra till konkurrens om tillgängliga biobränslen och en ökad användning av elfordon kan förväntas ge påverkan på effektuttaget och möjlighet att bidra till efterfrågefleksibilitet.

Kapitel 7.2.11 Genomförande och uppföljning

Länsstyrelsen ser positivt på inrättandet av en genomförandegrupp för uppföljning av arbetet. Däremot ifrågasätter Länsstyrelsen om de styrmedel och insatser som utredningen föreslår ger berörda myndigheter och marknadsaktörer tillräckligt mandat och handlingsutrymme att genomföra de insatser som är nödvändiga för att uppnå målen.

Enligt Länsstyrelsens bedömning underskattas behovet av statlig styrning för att uppnå uppsatta mål. Länsstyrelsen vill framhålla vikten att utnyttja och stärka de befintliga verktyg som myndigheterna förfogar över, såsom miljötillsyn, fysisk planering samt landsbygds- och näringslivsutveckling.

Dessutom vill Länsstyrelsen påpeka vikten av att förslagen snabbt omsätts i genomförande, med tanke på den korta tidsrymd som återstår till åren 2030 och 2040. De stora investeringar som många av förslagen kräver är förknippade med långa ledtider och stora resurser för berörda myndigheter.

Energi- och klimatarbetet på lokal och regional nivå har stor betydelse för det praktiska genomförandet av insatser för att uppnå de nationella energimålen. Lokala och regionala insatser kan bidra till att överbrygga hinder och marknadsmisslyckanden och på så sätt påskynda och effektivisera genomförandet. Av dessa skäl vill Länsstyrelsen lämna följande förslag på hur det lokala och regionala arbetet kan stärkas för att bidra till uppfyllandet av de nationella målen:

- Stärk det lokala arbetet genom att rikta särskilda resurser till kommunernas strategiska arbete med energi- och klimatfrågor. Genom ökad integrering av energifrågor i kommunens olika sakområden, till exempel fysisk planering och miljötillsyn, har kommunen stora möjligheter att konkret påverka energianvändningens utveckling inom transporter, bostäder och näringsliv.
- Utöka satsningen på Lokal och regional kapacitetsutveckling, för att stödja lokala och regionala initiativ och utveckling av nya arbetssätt.
- Stärk arbetet med de regionala energi- och klimatstrategierna, exempelvis genom att länsstyrelserna blir beslutande för medlen inom Lokal och regional kapacitetsutveckling, och att länsstyrelserna får ansvar för att samordna det regionala arbetet för omställning av fordonsflottan.

YTTRANDE

7(7)

Datum

Dnr

2017-04-24

423-373-2017

Beslutet om detta yttrande har fattats av länsrådet Claudia Gardberg-Morner efter föredragning av funktionschefen Anna Forslund. I den slutliga beredningen har även Miljövårdsdirektör Anne-Li Fiskesjö, Fiskerikonsulent Jimmy Blom, Energi- och klimatsamordnare Emelie Österkvist samt Vattenverksamhets handläggare Leena Tuomola deltagit.



Claudia Gardberg-Morner



Anna Forslund

