



Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande avseende Energikommissionens betänkande om *Kraftsamling för framtidens energi, SOU 2017:2*

Ert diarienummer: M2017/00026/Ee

Inledning

Länsstyrelsen, tillika vattenmyndighet för Norra Östersjöns vattendistrikt, har fått rubricerat betänkande på remiss. Länsstyrelsen anser att energimarknadens utveckling gynnas av moderna och flexibla miljökrav inom vattenkraften. Vattenkraften fyller en viktig roll i det svenska energisystemet men bör samtidigt ha rimliga miljökrav när effektbrist inte råder. Moderna och flexibla miljökrav skulle kunna användas för att driva utvecklingen i rätt riktning på flera av de punkter som energikommissionen tar upp. Rimliga miljökrav kan fungera som en drivkraft för energisektorn att effektivisera reglerförmågan, och på så sätt få till en mer effektiv resursanvändning samtidigt som rimlig miljöhänsyn tas. Om miljöpåverkan innebär en kostnad för vattenkraftsproducenten skulle denna kostnad reflekteras i priset till slutkunden. En sådan utveckling skulle öka incitament att använda alternativa tekniklösningar för balansering av elsystemet. Den planerade ökade integreringen av EU:s elnät skulle dessutom innebära att efterfrågan för den svenska reglerkraften ökar, vilket skulle leda till en högre prissättning på nämnda reglerkraft.

Länsstyrelsens yttrande är inriktat mot de frågor som särskilt berör Länsstyrelsens verksamhet och där Länsstyrelsen har egen erfarenhet.

Sammanfattning av Länsstyrelsens yttrande

Länsstyrelsens synpunkter

- Flera av förslagen ligger i linje med vad Länsstyrelsen identifierat som viktiga.
- Målet om effektivare energianvändning bör utökas till att inkludera både minskat effektbehov och energiförbrukning.
- Lägre ställda miljökrav i vattendragen bör främst begränsas till perioder med effektbrist. Moderna miljötillstånd bör vara flexibla och anpassade till rådande förhållanden. Detta påverkar främst hur krav på minitappning, spill i naturfårar och flödesförändringar ska utformas dynamiskt – för att tillmötesgå både energibehov och miljökrav.

- Behovet och nivån av ett takvärde för energiproduktionsminskningen inom vattenkraft bör ses över och ge utrymme för anpassning av framtida miljötillstånd för enskilda anläggningar.
- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften utformas, för att öka medvetenheten hos slutkund för att den miljöpåverkan som uppstår i produktionsledet behöver bekostas av dem.
- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften som tar hänsyn till en högre grad av integrering av den europeiska elmarknaden.
- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften som ökar incitament för alternativa lösningar.
- Energiforskningen bör även fokusera på insatser som bidrar till att uppnå uppställda miljö kvalitetsmål.

Yttrandet innehåller ett antal förslag under respektive rubrik.

Energipolitiska mål

Länsstyrelsen instämmer i att ”En stor utmaning är att förändra energipolitiken från att nästan enbart fokusera på levererad mängd energi (TWh) till att även se till att det finns tillräckligt med effekt (MW).” Detta bör återspeglas i de energipolitiska målen, som även bör inkludera ett mål om minskat effektbehov. En hög andel intermittent produktion, så som vind- och solkraft, ställer höga krav på vattenkraftens reglerbidrag med den påverkan på vattendragens ekosystem det innebär. För att avlasta vattendragen och få en lägre miljöpåverkan bör därför behovet av effekt minska – om inte mer planerbar energi installeras. Speciellt viktigt är det att få ner effektbehovet vid till exempel kalla vinterdagar och perioder med lite sol- och vindkraft. Både efterfrågefleksibilitet och energilager kan sänka topparna, men även den totala energiförbrukningen bör minska – i linje med energieffektiviseringsmålen.

Länsstyrelsen föreslår

- Målet om effektivare energianvändning bör utökas till att inkludera både minskat effektbehov och energiförbrukning.

Vattenkraft

Länsstyrelsen instämmer med energikommisionen om att ”Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter” och att ”Sverige ska ha moderna miljökrav på svensk vattenkraft”. Länsstyrelsen utgår från att moderna miljökrav innebär att undantag endast ska motiveras enligt de riktlinjer som finns i vattenförvaltningen där utpekande av kraftigt modifierade vatten kan göras för samhällsviktig verksamhet. Vidare ser länsstyrelsen det som rimligt att ett modernt miljökrav är flexibelt och kan anpassas efter rådande behov. Vattenkraftens energiproduktion är viktig men lägre ställda miljökrav får endast

ges om produktionen inte kan tillgodoses på ett bättre sätt för miljön, till en rimlig kostnad. Även när det gäller den samhällsviktiga regleringen bör andra lösningar användas när det är möjligt. När det inte är tekniskt eller ekonomiskt möjligt, till exempel vid effektbrist, måste vattenkraften fortsatt ha tillstånd att regleras så att effektbehovet möts. Vattenkraften bör utnyttjas effektivt samtidigt som stora och snabba flödesförändringar bör undvikas då dessa har en negativ påverkan på våra vattendrag¹. Istället bör alltså alternativa miljövänliga reglerlösningar premieras samtidigt som reglermöjligheterna i vattenkraften bibehålls.

Flexibla miljötillstånd kan t.ex. beakta behovet av mer lockvatten i fiskvägar under de perioder vår/höst då fiskvandring sker. Även dygnstappningen kan anpassas till detta behov. Fiskrom som ska övervintra i vattendragen måste få ha en tillräcklig minimitappning för att överleva. Men det finns flera viktiga ekosystemfunktioner än dessa som kan beaktas i flexibla miljötillstånd.

I rapporten om vattenkraftens relativa reglerbidrag framgår att det relativa reglerbidraget bygger på historiska data. ”Det visar hur mycket en anläggning har bidragit till balansering under en historisk tidsperiod. Det relativa reglerbidraget är inte detsamma som reglerförmågan, som i dagsläget är okänd.” Även det framtida behovet är okänt och kommer sannolikt att ändras med en högre efterfrågefleksibilitet och en högre andel intermittent energiproduktion (sol- och vindkraft). För att i det läget kunna ställa så hårda men rimliga krav som möjligt bör flexibla miljötillstånd tillämpas. Miljökraven bör främst kunna sänkas under perioder av effektbrist och gälla för vattenkraftverk inom klass 1 och 2 (storskalig vattenkraft 255 + 78 anläggningar), enligt Energimyndighetens klassificering². Länsstyrelsen delar alltså den nationella strategins syn om att balans- och reglerkraften i klass 1 och 2 inte väsentligen bör försämrats. Länsstyrelsen instämmer dessutom, när det gäller klass 3 (småskalig vattenkraft 1700 anläggningar), att ”Dessa anläggningar har ett så begränsat relativt reglerbidrag, eller inget alls, att det inte bör påverka t.ex. vilka miljö kvalitetsnormer som sätts enligt vattenförvaltningen.”

Fondlösningen är svår att kommentera eftersom underlaget och premisserna för fondlösning bygger på siffror som inte har varit på remiss tidigare. I den nationella strategin framstår ett produktionsminskningstak på 2,3 % som en förutsättning för fondlösningen³. Detta tak finner länsstyrelsen problematisk. Behovet och nivån av ett takvärde bör ses över. Koppling mellan 2,3 %-gränsen och den samhällsviktiga regleringen saknas i framförda beräkningar. Förnyelsebar produktion i sig motiverar inte per automatik lägre ställda krav. Energiproduktionsminskningen kan därför inte begränsas utan vetenskapliga belägg för ett lägre krav hos det enskilda kraftverket. Miljötillstånden för enskilda anläggningar bör utformas efter lokala behov och inte efter ett nationellt takvärde.

¹ *Vattenkraftens påverkan på akvatiska ekosystem*, HaV 2013:10

² *Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet*, ER 2016:11

³ *Ett förslag till prövning av vattenkraftproduktion*, ER Dnr 15-10053

Länsstyrelsen föreslår

- Behovet och nivån av ett takvärde bör ses över och ge utrymme för anpassning av framtida miljötillstånd för enskilda anläggningar.
- Lägre ställda miljökrav i vattendragen bör begränsas till perioder med effektbrist. Moderna miljötillstånd bör vara flexibla och anpassade till rådande förhållanden. Detta påverkar främst hur krav på minitappning, spill i naturfårar och flödesförändringar ska utformas dynamiskt – för att tillmötesgå både energibehov och miljökrav.

Småskalig produktion

Länsstyrelsen instämmer i energikommissionens bedömning.

Användning och energieffektivisering

Länsstyrelsen instämmer att ”En utredning bör tillsättas för att brett utreda vilka eventuella hinder som kan finnas för att möjliggöra en tjänsteutveckling vad gäller aktiva kunder och effektivisering”. Ett effektivt sätt att få till en sådan marknad är att reglerbarhetens kostnad återspeglas i det pris som slutkunden får betala. Lägre ställda miljökrav bidrar till att subventionera slutkundens pris på bekostnad av ekosystemen. Dessa lägre ställda krav kan därmed i sig ses som ett styrmedel som direkt motverkar den utveckling som efterfrågas. Högre ställda miljökrav ger en mer normal prissättning, i och med att slutkunden styrs mot att bekosta den miljöpåverkan som uppstår i produktionsledet, i enlighet med PPP (Polluter Pays Principle).

Länsstyrelsen föreslår

- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften utformas, för att öka medvetenheten hos slutkund för att den miljöpåverkan som uppstår i produktionsledet behöver bekostas av dem.

Överföring

Länsstyrelsen instämmer i hela bedömningen. Bättre överföring gynnar produktion av vind- och solkraft vilket länsstyrelsen är positiv till. Större möjligheter till kraftöverföring kan dock innebära en större efterfrågan på stora flödesförändringar i vattendragen. Europa är i stort behov av reglerkraft men endast en liten del av den kan tillgodoses med svensk vattenkraft. Det stora behovet och möjlighet att exportera mer reglerkraft risker att försämra statusen i vattendragen, detta trots oförändrade miljötillstånd. Striktare krav på när och hur flödesförändringar får ske bör utformas med hjälp av flexibla miljötillstånd.

Ett scenario med större sammankoppling mellan EU-länder leder till en ökad efterfrågan för den svenska reglerkraften, vilket driver den svenska reglerkraftens pris närmare kontinental-europeiska nivåer. Detta högre pris för att lagra energi i dammar kommer i sin tur att öka incitamenten att utveckla alternativa lösningar.

Samtidigt leder en mer utbredd sammankoppling till att den svenska vattenkraftens reglerande komponent i elsystemet blir, relativt sett, mindre betydelsefull. Den samhällsekonomiskt viktiga funktion som svensk reglerkraft utgör i nuläget kommer därför att bli mindre viktig i ovan nämnda scenario.

Länsstyrelsen föreslår

- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften som tar hänsyn till en högre grad av integrering av den europeiska elmarknaden.

Elmarknadens utveckling

Betänkandet bedömer att det är angeläget att skapa förutsättningar för en väl fungerande efterfrågefleksibilitet, det vill säga att kunderna fullt ut ska kunna delta på elmarknaden. Länsstyrelsen instämmer i detta.

En kännbar prisskillnad mellan perioder med hög och låg efterfrågan/utbud är en förutsättning för en bättre fungerande efterfrågefleksibilitet. Denna förutsättning skapas om vattenkraften får bekosta sin egen miljöpåverkan, i linje med PPP. Moderna miljökrav, i enlighet med vattendirektivet, skulle generellt kunna innebära lägre reglerkraftsutbud, under perioder då effektbrist inte råder. Detta skulle bidra till en väl fungerande efterfrågefleksibilitet. Om slutkunden får betala för den miljöpåverkan som vattenkraftens reglerkraft står för, så kommer incitamentet att använda alternativa lösningar, ex batterier mm, att öka. En ökad lagringsförmåga hos slutkunden är en nyckelkomponent för att få till en mer välfungerande efterfrågefleksibilitet.

Länsstyrelsen föreslår

- Moderna och flexibla miljötillstånd för vattenkraften som ökar incitament för alternativa lösningar.

Forskning

Många länder har inte vattenkraften som reglerresurs. De behöver alternativa lösningar som vi skulle kunna exportera, tex miljövänliga batterier och andra energitjänster. Även våra ekosystem behöver avlastning från regleransvaret i form av alternativa lösningar för reglerproblematiken.

Länsstyrelsen föreslår

- Energiforskningen bör även fokusera på insatser som bidrar till att uppnå uppställda miljö kvalitetsmål.

Datum
2017-04-18

Diarienummer
420-376-2017

I ärendets slutliga handläggning där landshövding Minoo Akhtarzand har beslutat, och Anna-Lotta Söderberg varit föredragande, har även berörda avdelningschefer och handläggare inom Länsstyrelsen samt länsrådet Ulrica Gradin deltagit.



Minoo Akhtarzand



Anna-Lotta Söderberg