Skellefteå Krafts remissvar på promemoria ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Härmed inkommer Skellefteå Kraft med ett remissyttrande ("remissvaret") över promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft ("promemorian") med diarienummer M2017/01639/R.

Om oss

Sammanfattning

Inledning
Skellefteå Kraft tillstyrker utredningens förslag i stort, men har synpunkter i vissa delar.


I promemorian anges att dess syfte, förutom att tydliggöra införandet av ramdirektivet för vatten i svensk lagstiftning, är att "genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av Energierverksamhetsområden". Vi vill därför redan inledningsvis understryka betydelsen av Energierverksamhetsområdenas formuleringar om att "Vattenkraften spelar idag en central roll för Sveriges förnybara elförsörjning. En fortsatt hög produktion av vattenkraft är en viktig

---

1 Promemorian, s. 80
del i arbetet för att uppnå en ökad andel el från förnybara energikällor såsom vind- och solkraft. För att detta ska uppfyllas krävs att implementeringen av ramdirektivet för vatten och den så kallade Weserdomen inte överimplementeras. Om regelverket kring vattenverksamheter blir för omfattande, restriktivt eller dyrt för aktörerna att följa så riskeras vattenkraftens viktiga roll för Sveriges förnybara elförsörjning och möjligheten att framöver ställa om till 100 procent förnybart, även det i linje med Energiöverenskommelsens målsättningar.

Den blocköverskridande överenskommelse om energipolitiken som slutits mellan fem riksdagspartier var nödvändig och har välkomnats av Skellefteå Kraft. Långsiktighet är avgörande för att skapa stabila spelregler inom energipolitiken, och brett politiskt stöd ger förutsättningar för detta. Förutsägbarhet och långsiktighet är avgörande om kraftproducenter och elnätsaktörer ska våga investera i förnybar energi. Vi vill därför understryka att Energiöverenskommelsen är en helhet. Detta gäller i synnerhet i de delar som berör vattenkraften. Det gör att den nationella planen för moderna miljövillkor ("nationella planen") respektive implementeringen av ramdirektivet för vatten och jordbruksområden bestämmelserna för vattenmiljö och vattenkraft via den lagstiftning som föreslås i promemorian behöver verklighet i ett sammanhang.

Sammanfattning av specifika synpunkter i korthet:
- Ta hänsyn till Energikommissionens skrivning om möjligheten till effektutbyggnad för vattenkraften, vilket vi finner saknas i promemorians förslag
- Utnyttja möjligheten inom EU-rätten att ställa "mindre långgående krav" för "samhällsviktiga verksamheter" i enlighet med Schwarze Sulm-dommen
- Omprövningarna bör därför begränsas till den ändring som föreslås och inte som i förslaget att hela verksamheten skall prövas om. Förslaget baserar sig här på en missuppfattning kring Weserdomen.
- Låt domstolen avgöra vilken norm som ska gälla för en vattenverksamhet. Det kan inte vara upp till en myndighet att avgöra detta.
- Säkerställ att den nationella planen blir ett centralt styrdokument, samt utgå från det begränsande planeringsmålet om maximalt 1,5 TWh produktionsförlust

Specifika synpunkter

Vattenkraftens roll i energisystemet
Möjligheten till effektutbyggnad


Vi har en bedömning kring den potentiella effektutbyggnaden vid våra egna vattenkraftverk. Genom att bygga bort fläskhalser och öka effekten i fjällstationerna utan att ta ökade fallhöjder i anspråk bedömer vi att en effektökning med 210 MV kan göras, vilket motsvarar en effektökning med 36 procent4 5 6. Motsvarande effektutbyggnad av vattenkraften för de två största kraftproducerande ålarna i Sverige skulle innebära en effektökning med 3400 MV.

Även bedömningar av möjlig ökad produktion i befintliga vattenkraftverk genom förnyelse och effektiviseringar har bedömts, vilket bland annat refereras i EnergiKommissionens slutbetänkande. Ökningen uppskattas till 2-4 TWh7.


Vi vill också påstå att effektutbyggnad inte behöver stå i konflikt med miljöhänsyn eller promemorians förslag gällande vattenkraft, vattenreglering eller vattenöverföring i

2 Energiöverenskommelsen, s. 3
http://www.regeringen.se/49cc5b/contentassets/b88f0d28e0e48e39eb4411de2aabe76/en
egroverenskommelse-20160610.pdf
3 SOU 2017:2, s. 272 http://www.energikommissionen.se/app/uploads/2017/01/sou
2017_2_webb.pdf
4 Vattenkraftens bidrag idag och i ett framtida energisystem https://www.skekraft.se/wp-
5 Vattenkraftens bidrag till ökad kapacitet och reglerformåga (2015),
https://www.skekraft.se/wp-content/uploads/2015/12/Vattenkraftens-framtida-bidrag-till-
okad-kapacitet-och-reglerformaga.pdf
6 Utveckling av vattenkraften i ett framtida energisystem (2016), https://www.skekraft.se/wp-
7 Energikommissionens slutbetänkande, SOU 2017:2, s. 197
nationalävar. Det senare innebär ett förbud mot vattenkraft, vattenreglering eller vattenöverföring i nationalävar förutom för de åtgärder som inte innebär någon ytterligare negativ miljöpåverkan såsom t.ex. åtgärder för att upprätthålla eller underhålla anläggningar eller verksamheter som har tillkommit på lagligt sätt. Effektutbyggnad kan t.ex. innebära att kraftverk effektviseras för att kunna ta mer vatten per sekund genom turbinerna eller genom att via småre justeringar i miljötilstånden möjliggöra att vattenregleringen kan göras mer flexibelt. Det är därför viktigt att onödiga hinder för effektutbyggnad inte uppstår, där effektutbyggnaden inte i sig skulle innebära någon ytterligare negativ miljöpåverkan.

Nationellt helhetsperspektiv och promemorians förslag i förhållande till den nationella planen

Det är avgörande att en avvägning görs mellan behoven av miljöförebyggande åtgärder och behovet av en nationell tillgång till vattenkraft. Att den nationella planen kommer på plats är en förutsättning för lagstiftningen som föreslås i promemorian. Vi vill därför betona behovet av den nationella planen och att regeringen tar ett bredare perspektiv när remissvaren sammanställs och den politiska processen fortskrider än enbart utifrån promemorians förslag.


För att säkerställa att den nationella planen blir ett centrala styrdokument behövs en kontrollfunktion på central politisk nivå som säkerställer dels att det materiella innehållet i nationella planen överensstämmer med Energiöverenskommelsen, dels att de åtgärder och de beslut som tas inom vattenförvaltningen överensstämmer med det materiella innehållet i den nationella planen. Vid behov ska kontrollfunktionen kunna ta initiativ till att åstadkomma ändringar i beslut som fattats inom ramen för vattenförvaltningen.

Reglerrapportens påverkan på samt art- och habitatdirektivets förhållande till promemorians förslag

Promemorian hänvisar i 10.2 till den så kallade reglerrapporten, "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet" (ER 2016:11) som Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten gemensamt har tagit fram. Reglerrapporten kategoriserar vattenkraftverken i tre kategorier, varav den förstnämnda

9 Promemorian 10.17, s. 153
10 Bland annat promemorians 10.2 och 10.5, s. 120ff och 132
2 Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet Rapport från Energiomnyndigheten, Svenska Kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten ER 2016:11
https://www.energiomnyndigheten.se/contentassets/0470e9ec1c58479093f161e614adb474/vattenkraftens-reglerbidrag-och-varde-for-elsystemet.pdf
består av 255 kraftverk vars bidrag till reglerformågan är av så stort samhällsintresse att begränsningar av reglerformågan vid dessa fall bör undvikas. Det är positivt att denna kategorisering har gjorts och att den ses som "ett viktigt underlag för arbetet med att värdera vilka kraftverk som har en nationell betydelse som reglerresurs och därmed särskilt betydelsefulla för planens mål om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel" samt fastslås vara "ett viktigt underlag för att ange en prioriteringsordning för genomförandet av prövningar".


För det andra så utgår reglerrapporten, som promemorians förslag lutar sig mot, från begreppet "reglerbidrag". Reglerbidraget benämns som ett "mått som beskriver hur elproduktionen i ett specifikt vattenkraftverk följer nettoanvändningen (residualasten)". Residualasten definieras i sin tur som "differensen mellan elanvändning och elproduktion från vind- och solkraft". Vi vill särskilt understryka att detta är ett relativt mått. Med andra ord så kommer reglerbidraget från de flesta vattenkraftverk att öka med tiden, allt eftersom elproduktionen från vind- och solkraft i det svenska energisystemet ökar.

För det tredje finns en utmaning med metoden för de beräkningar som gjorts i reglerrapporten. Även om vi välkomnar ansatsen och stöder promemorians utformning kräver att väga in denna typ av bedömningar och avvägningar i den kommande nationella planen så finns en begränsning i tidsperspektiv. Trots att vi bygger om hela energisystemet för att uppnå ett 100 procent förnybart energisystem till 2040, så är perspektivet tillbakablickande och inte framåtblickande. Reglerbidrag bedöms utifrån historiskt reglerbidrag, och inte potentiellt reglerbidrag i det framtidiga 100 procent förnybara energisystemet.

---

12 Promemorian, s. 122
13 Promemorian, s. 161
14 Promemorian, s. 121f samt Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet, Rapport från Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten ER 2016:11, s. 12
15 Dito
16 https://www.energimyndigheten.se/contentassets/0470e9ec1c58479093f161e614adb474/vattenkraftens-reglerbidrag-och-varde-for-elsystemet.pdf
Vattenkraften och EU-rätten

Sveriges inträde i EU har medfört att de EU-regler som antas genom direktiv ska implementeras i svensk lagstiftning. Det är inte ovanligt att Sverige gör detta på ett mer fyrkantigt vis än vad som vanligt är. Det innebär möjligheter till undantag, flexibilitet och nationell anpassning som ofta finns. Denna risk är överhängande även gällande implementeringen av ramdirektivet för vatten och de tolkningar som gjorts av EU-rätten av EU-domstolen till följd av detta direktiv. I synnerhet handlar detta om att inte överimplementera den så kallade Weserdomen.

Vi invänder mot den tolkning av Weserdomen som görs i promemorian. Det saknas en tydlig definition av vad "god ekologisk status" är i ramdirektivet för vatten. Medlemsstaterna förväntas istället göra en bedömning av detta för varje enskilt vattendrag. Ramdirektivet för vatten fastslår att i "kraftigt modifierade vatten" (KVM), d.v.s. fysiskt förändrade vatten, så ska god ekologisk "potential" uppnås istället för god ekologisk status. Om ett vattendrag inte uppnår god ekologisk status finns därtill möjlighet till undantag i direktivet, t.ex. mindre stränga krav för samhällsnyttiga verksamheter. Weserdomens begrepp "Försämring inom en kategori" och "försämring av en kvalitetsfaktor" ska inte anses synonymt med en försämring av den ekologiska statusen. Weserdomens definition av försämring handlar endast om ekologisk status, inte om exempelvis status på grundvattnets kvalitativa status. Därför kan inte Weserdomen tillämpas för de enskilda underlag och bedömningar som utgör grund för att fastställa "god ekologisk status" eller "god ekologisk potential" utan endast för helheten. Med andra ord kan en försämring ske gällande en enskildhet, så länge den sammantagna bedömningen inte innebär att en försämring skett.


Den fråga EU-domstolen hade att ställa till gällde huruvida begreppet "försämring av statusen" i art 4:1 i skä tollkas så, att det endast omfattar förändringar som medför en klassificering av vattenförekomst i en lägre klass i den mening som avses i bilaga V i

---

16 Promemorian kapitel 8, s. 112ff
ramdirektivet (statusklassteorin), eller om begreppet omfattar varje förändring av vattenförekomsten (status quo-teorin). EU-domstolen behövde därför ta ställning till vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida det föreligger en sådan försämring av ytva vattenförekomstens status som kunde vara förbjuden enligt icke-försämringsskavet. Det framgår alltså av EU-domstolens motivering till Weserdomen att det inte krävs en tvädelad prövning. Detta bör därför inte heller implementeras.

En tillämpning av ramdirektivets undantagsregel (art. 4.7) är avgörande för möjligheten att bygga ut effekten i energisystemet. Vi vill särskilt uppmärksamma att promemorian inte någonstans hänvisar till det enda avgörandet från EU-domstolen där art 4.7 i ramdirektivet för vatten har hanterats, mål C-346/14 Schwarze Sulm. Enligt EU-domstolen var ett nytt kraftverk i ett outbyggt vattendrag med en årsproduktion om 15 GWh, som motsvarade fyra promille av den Österrikiska vattenkraftproduktionen, att anse som ett allmänintresse av större vikt. Den nya lagstiftningen bör därför utnyttja EU-rättens möjlighet att ställa "mindre långtgående krav" för "samhällsviktiga verksamheter". Att göra detta skulle förbättra möjligheterna för effektutbyggnad för vattenkraften och därmed stämma bättre överens med Energiverksamhetskommens bedömningar och skrivningarna i överenskommelsen.


Promemorians syfte är att säkerställa att Sverige lever upp till EU:s krav såsom det främst kommer till uttryck i Ramdirektivet. I promemorian saknas en närmare analys av vilka krav i svensk rätt som faktiskt följer av Ramdirektivet och vilka Sverige själva satt upp och som kan anpassas för att beakta olika intressen.

**Skyldighet att ha moderna miljövillkor**
Vi tillstyrker förslaget i promemorians 10.1. Vi vill även påpeka att den föreslagna obligatoriska omprövningen av de "moderna miljövillkoren" i praktiken inte behöver genomföras förrän efter 40-50 år. Med hänsyn till vattenkraftverksamhetens långa avskrivningstider och investeringarnas storlek är denna tidsfrist väl avvägd, vilket också bekräftas i författningsskriverien till den föreslagna nya bestämmelsen i 22 kap. 29 §. En sådan tillämpning av den nyss angivna bestämmelsen torde också gynna förutsättningarnas för långsiktiga investeringar i vattenkraftens produktions- och reglerförmåga, vilket är i linje med vad Energiverksamhetskommens uttalanden. Som presumption bör gälla att nästa omprövning inte aktualiseras förrän efter åtminstone 40 år.

**Angående skyldigheten för mark- och miljödomstolen att hämna in yttrande från vattenmyndigheten**
Vi tillstyrker förslaget i 10.14.6 men anser att det i den vidare beredningen bör övervägas en komplettering med en bestämmelse som ger domstolen möjlighet att vid behov kunna överpröva de ställningsstaganden som ligger till grund för ett sådant yttrande från vattenmyndigheten. Det är av rättssäkerhetsskäl nödvändigt att rimliga och ändamålsenliga miljövillkor kan meddelas. Det främsta motivet till domstols möjlighet att överpröva är att

Behåll femprocentsregeln och följ upp utvecklingen för Vattenkraftens Miljöfond
I samband med att Vattenkraftens Miljöfond, som täcker kostnader för miljöaktiga gärden samt de produktionsförluster utöver fem procent av normalårsproduktion som uppstår på grund av dessa åtgärder, så försvinner nuvarande regler som täcker motsvarande kostnad. Idag så täcker staten kostnader för produktionsförluster utöver fem procent av normalårsproduktion. Vi invänder inte mot att ansvaret för att täcka dessa kostnader förflyttas från staten till Vattenkraftens Miljöfond, men är kritiska till att det saknas en långsiktig lösning. Miljöfonden avser att täcka kostnaderna under de närmaste tjugotårens. Detta gör att vattenkraften står utan skydd efter de tjugotärens som fonden existerar. Även om regeln inte kommer att ha någon funktion under de tjugotärens som funden existerar, så föreslår vi att denna regel ska bevaras som norm för tiden därefter. Detta är viktigt just för att uppnå Energiorersverksamhetens intentioner och skapa långsiktigt hållbara spelregler för energibranschen.

Förutsättningarna för "vattenkraftens miljöfond" behöver också säkerställas och följas upp löpande i samband med kontrollstationerna.

Särskilda synpunkter angående sänkningen av fastighetsskatten på vattenkraft
I samband med Energiorersverksamheten så meddelades att fastighetsskatten på vattenkraft ska sänkas till 0,5 procent under en fyraårsperiod med start 2017. Vi välkomnar denna förändring, men vill i det sammanhang som promemorian om ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft utgör påminna om bakgrunden till sänkningen.

Vattenkraftens lönsamhet är en förutsättning för energiomställningen. Genom att sänka fastighetsskatten på vattenkraft såkras fortsatt produktion av förrybar vattenkraft, något som behövs när annan trygg energiförsörjning fasas ut ur energisystemet. Sänkningen ska därför förstås som en förutsättning för att nå målet om 100 procent förrybar 2040 och inte på något vis missuppfattas som en särskild kompensation för de ändrade bestämmelserna för vattenmiljö och vattenkraft eller som en finansiering av vattenkraftens miljöfond. Vi vill därför påpeka skrivaningen i Energiorersverksamheten om vattenkraftens roll i energisystemet: "Vattenkraften spelar idag en central roll för Sveriges förrybara elförsörjning. En fortsatt hög produktion av vattenkraft är en viktig del i arbetet för att uppnå en ökad andel el från förrybara energikällor såsom vind- och solkraft".

Skelefteå Kraft AB
Besöksadress: Kallangatan 71
Postadress: 931 80 Skelefteå

Tel: 0910-77 25 00
Fax: 0910-77 28 82
info@skekraft.se | skolkraft.se

Faktureringsadress: Box 365, 931 24 Skelefteå
Org. nr. Skelefteå Kraft AB: 556016-2561
Org. nr. Skelefteå Kraft Elnät AB: 556244-3951
Behov av reformerad vattenförvaltning samt frågan om skaderegleringar

Promemorians förslag innebär att ett stort antal landar landar på vattenförvaltningen. Detta skapar oro då vattenförvaltningen idag har en bristfällig funktion. För att promemorians förslag ska fungera krävs därför att vattenförvaltningen reformeras och att föreskrifter och andra regleringar anpassas från att vara generaliserande till att bli mer lokalt specifika. Vidare bör hänsyn tas till tillgång till energiproduktion och reglerbar effekt redan vid vattenförvaltningens arbete och bedömningar.

Vi noterar att promemorian själv resoneras kring detta och bland annat fastslår att "på sikt kan det finnas anledning att se över vilka myndigheter som ska ha partsställning i vattenmål för att kunna effektivisera arbetet ytterligare". Detta behov av förändring hoppas vi leder till fortsatt regelförändringsarbete från departementets sida, inte bara efter att promemorians förslag kommit på plats utan skyndsamt även hanteras parallellt.


Skaderegleringar ligger utanför de regleringar som föreslås i promemorian och kan bli besvärande om förändringarna blir stora för befintliga verksamheter, detta talar för att man skall begränsa omprövningarna till den ändring som föreslås och inte som i förslaget att hela verksamheten skall omprövas. Detta innebär också risker för rejält tryck på rättsväsendet, vilket är en bedömning vi konstaterar att promemorian delar.

Övrigt

I övriga delar som inte kommenterats här, i synnerhet gällande mer detaljerade synpunkter på promemorians förslag, så ansluter vi oss till och stödjer Energiföretagens remissvar som behandlar detta mer ingående.

Med vänlig hälsning

[Hans Kreislik]
Koncernchef Skellefteå Kraft AB

---

17 Promemorian, s. 160
18 Promemorian 11.3, s. 158ff