



Stockholm 2022-12-18

Dnr

2022-12-18

Mottagare

Miljödepartementet

Remissvar över betänkandet M2022:02251 gällande paus av omprövning för moderna miljövillkor från Älvräddarnas Samorganisation (ÄlvS)

Sammanfattning och inställning

ÄlvS motsätter sig att en paus införs av omprövningarna. ÄlvS ser ingen som helst nytta nu eller senare för Sveriges elsystem men däremot ytterligare fördröjning av en miljöanpassning av svensk vattenkraft som redan är cirka 70 år försenad.

Eftersom regeringen rimligen måste känna till det som ÄlvS känner till kan vi inte se pausen som något annat än en inledning på att kraftigt försämrade förutsättningarna ytterligare vad gäller miljöanpassningen av svensk vattenkraft.

Då biologisk mångfald och fungerande och restaurerade ekosystem, liksom klimatförändringarna, av vetenskapen lyfts upp som en ödesfråga för mänskligheten, är det med sorg vi ser utspel efter utspel, beslut efter beslut från regeringen, som går i diametralt motsatt riktning än den som måste tas. Sätt ur det perspektivet är förslaget om paus givetvis väntat.

Förutsättningar

- Svensk vattenkraft bedrivs till den absolut största delen med helt bristfällig miljöhänsyn.
- Det innebär stora ekologiska problem och hundratals, rent av tusentals mil av förstörda ekosystem.
- Detta måste rättas till för att vi ska nå våra egna miljömål som "Levande sjöar och vattendrag" och internationella miljömål som de i EU:s ramvattendirektiv.
- Framtagandet av de konkreta miljömålen har styrts politiskt så att minsta möjliga åtgärder ska vidtas i framförallt de storskaliga kraftverken i Sverige.
- Trots dessa brister i systemet för att kunna uppnå självklara miljömål, vill regeringen nu pausa omprövningarna för att säkra upp att inte miljöåtgärderna går för långt visavi elsystemets stabilitet.
- ÄlvS anser att pausen, med alla undantag som den storskaliga vattenkraften åtnjuter, därför är att slå in öppna dörrar och enbart riskerar att försena de miljöåtgärder som ändå kan och ska genomföras, framförallt i den småskaliga vattenkraften.
- Den småskaliga vattenkraftens tillskyndare vill nu ha samma undantag från att nå miljömålen som den storskaliga.
- ÄlvS visar med data från olika vederhäftiga aktörer att småskalig vattenkraft aldrig kan tillmätas sådan betydelse att det motiverar några som helst undantag från att nå nationella och internationella miljömål.

Konklusionen blir: Nej, varje kilowattimme räknas inte.

Juridiska konsekvenser

Regeringen föreslår i sitt förslag till ändring av bilagan till vattenförvaltningsförordningen att vattenkraftverk som är anmälda till den Nationella prövningsplanen (NAP) fr.o.m. den 30 januari 2023 ska ges rätt att senarelägga sina omprövningsansökningar för moderna miljövillkor med ett år.

I övrigt ska de förändringar som infördes i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen den 1 januari 2019 kvarstå. Framför allt innebär detta att vattenkraftverk som är anmälda till NAP, med stöd av 11 kap 27 § miljöbalken, får fortsätta att bedriva sin verksamhet i väntan på ny tidpunkt att lämna in ansökan.

Förändringen är juridiskt poänglös eftersom regeringens kommande utredning av avslutade och pågående omprövningars påverkan på elsystemet inte kan komma fram till att dessa haft någon påverkan. I de fall kraftverksägare bestämt sig för att avveckla har detta skett frivilligt därför att deras verksamheter inte går ihop ekonomiskt.

Ett års ytterligare moratorium innebär bara några få månaders uppskjutande av den fortfarande juridiskt oundvikliga miljöanpassningen.

Ett års moratorium medför inte ökade möjligheter för sökandebolagen att stärka sina ansökningsunderlag. Rimligen kan inte "pausen" leda till att regeringen kommer fram till att särskilt mindre vattenkraftverk ska undantas från miljöanpassning.

Trots att länsstyrelserna ges några månaders extra andrum i samverkansprocesserna kan länsstyrelserna inte bedriva tillsyn såsom var fallet före den 1 jan 2019 eftersom 11 kap 27 § miljöbalken kvarstår under pausen. Länsstyrelsernas arbete tappar fart, liksom mark- och miljödomstolarnas dito.

Den snäva tidsram som råder fram till mållåret för uppnåendet av god ekologisk status enligt vattendirektivet, som är år 2027, oaktat vissa redan beslutade tidsundantag, blir än mer ouppnåeligt. Pågående prövningar i mark- och miljödomstolarna samt överinstanser riskerar nu bli mer utdragna eftersom domstolarna, som tidigare inrättat sin argumentation efter "NAP-agendan", nu troligen återgår till sedvanlig miljöbalkshantering. NAP-systemet innebär inte den juridiska stabilitet man räknat med. Detta betyder troligen att sökandebolagen inte längre kommer att kunna undslippa miljöanpassningsåtgärder eller avsluta befintliga prövningar med hänvisning till NAP i närtid.

Älvs välkomnar naturligtvis just denna konsekvens av den föreslagna förordningsändringen.

Den beslutade pausen ter sig juridiskt mer rimlig om den utgör ett första steg på en mer långtgående mildring i omprövningskraven de kommande åren. Regeringens utredning kan då förväntas utmyнна i slutsatsen att nationella elförsörjningskrav måste prioriteras. Syftet med pausen blir då att förbereda ytterligare lättnader för den storskaliga vattenkraften som ska prövas senare och de små vattenkraftverken får "åka med på vagnen". I så fall får man anta att regeringen också väljer att bortse från EU-rättens krav och det faktum att ramdirektivet sedan 2019 genomgått en s.k. "fitnesscheck" i alla sina delar. EU:s "fitnesscheck" gör att kommissionen nu förordar att medlemsländerna nu effektiviserar sin implementering samt kommissionen genom s.k. delegerade akter själv överbryggat befintliga avstånd mellan unionens krav och medlemsländernas förutsättningar för implementering.

Konsekvenser för elsystemet

Sverige har cirka 2 100 vattenkraftverk som tillsammans står för 40-45 procent av elproduktionen, allt beroende på vilket år vi tittar på. Vad vi vet är att Sverige inte drabbats av elsystemkris de år som varit extrema torrår, då produktionen minskat till under 55 TWh jämfört ett normalt år (67 TWh).

Den skillnaden på 12 TWh är nära 10 gånger större än inriktningsmålet för produktionsförlusten i omprövningarna enligt NAP.

Det ska påminnas om att regeringspartierna vid omröstningen röstade för införandet av NAP, samt då var fullt medvetna om vilka förutsättningar som gällde i avvägningen mellan den självklara miljöanpassningen av vattenkraften, ekosystem och biologisk mångfald och ett "robust energisystem".

Av de 2 100 vattenkraftverken står cirka 255 för 98 procent (208 storskaliga och 47 av 187 småskaliga i storlek mellan 1,5 MW och 10 MW effekt).

Det är också dessa kraftverk som står för den så viktiga reglerkraften och effektleveranser vid behov.

Av de som inte ligger i Natura2000-områden är samtliga redan undantagna krav som riskerar att ge stor påverkan på deras produktion, detta genom att de vattenförekomster där de ligger klassats som kraftig modifierande vatten (KMV). Klassningen innebär att Vattenmyndigheten kan använda mindre stränga krav i normsättningen, och de gör redan detta enligt inriktningsmålet 1,5 TWh.

Därmed finns ett skydd för den vattenkraft som de facto är samhällsviktig.

Inriktningsmålet kan i sig inte ombildas till ett krav då det skulle strida mot bl.a. konkurrenslagstiftning inom EU.

Att pausa den redan pågående omprövningen nu för att säkerställa att "påverkan på kraftsystemet blir så liten som möjligt" är därmed redan noga utrett. NAP-myndigheterna (Havs- och vattenmyndigheten, Svenska Kraftnät och Energimyndigheten) utarbetade även s.k. HARO-värden, som återspeglar det nationella riktvärdet på 1,5 TWh nedbrutet på olika avrinningsområden utifrån deras relativa betydelse för reglering och kraftproduktion.

ÄlvS vill särskilt peka på att en paus inte påverkar elpriser eller elsystem "just nu" som ministrar framställt som skäl för pausen. Detta är felaktigt. Domstolsprocesser plus tid för utförande av åtgärder tar minst 3, oftast 4-8 år. Det innebär att genomslag på elsystemet och därmed (teoretiskt) på elpriser för de ansökningar som redan lämnats in sker som tidigast år 2025. Eftersom de första lite större kraftverken ska prövas 2023 gäller att genomslag för de prövningarna sker tidigast år 2026.

För de riktigt storskaliga anläggningarna i t.ex. Ljungan kan vi med stor säkerhet förvänta oss överklaganden av besluten från mark- och miljödomstolen. Svea Hovrätt, där Mark- och miljööverdomstolen återfinns, tar ofta minst ett år på sig innan de eventuellt meddelar prövningstillstånd. Skulle de ge prövningstillstånd väntar en process på minst tre år. Därför menar ÄlvS att kopplingen mellan dagens "elkris" och omprövningarna och en paus för dem helt enkelt inte existerar.

Eftersom regeringen med sina resurser på regeringskansliet och ansvariga myndigheter rimligen förstår dessa relativt enkla sammanhang ovan, måste ÄlvS dra slutsatsen att syftet med pausen är något annat än att se över effekterna på elsystemet, sett ur detta och nästa års perspektiv med förmodligen fortsatta höga elpriser och eventuella effektbrister på grund av för hög efterfrågan och för lite produktion i vissa delar av landet under vissa timmar.

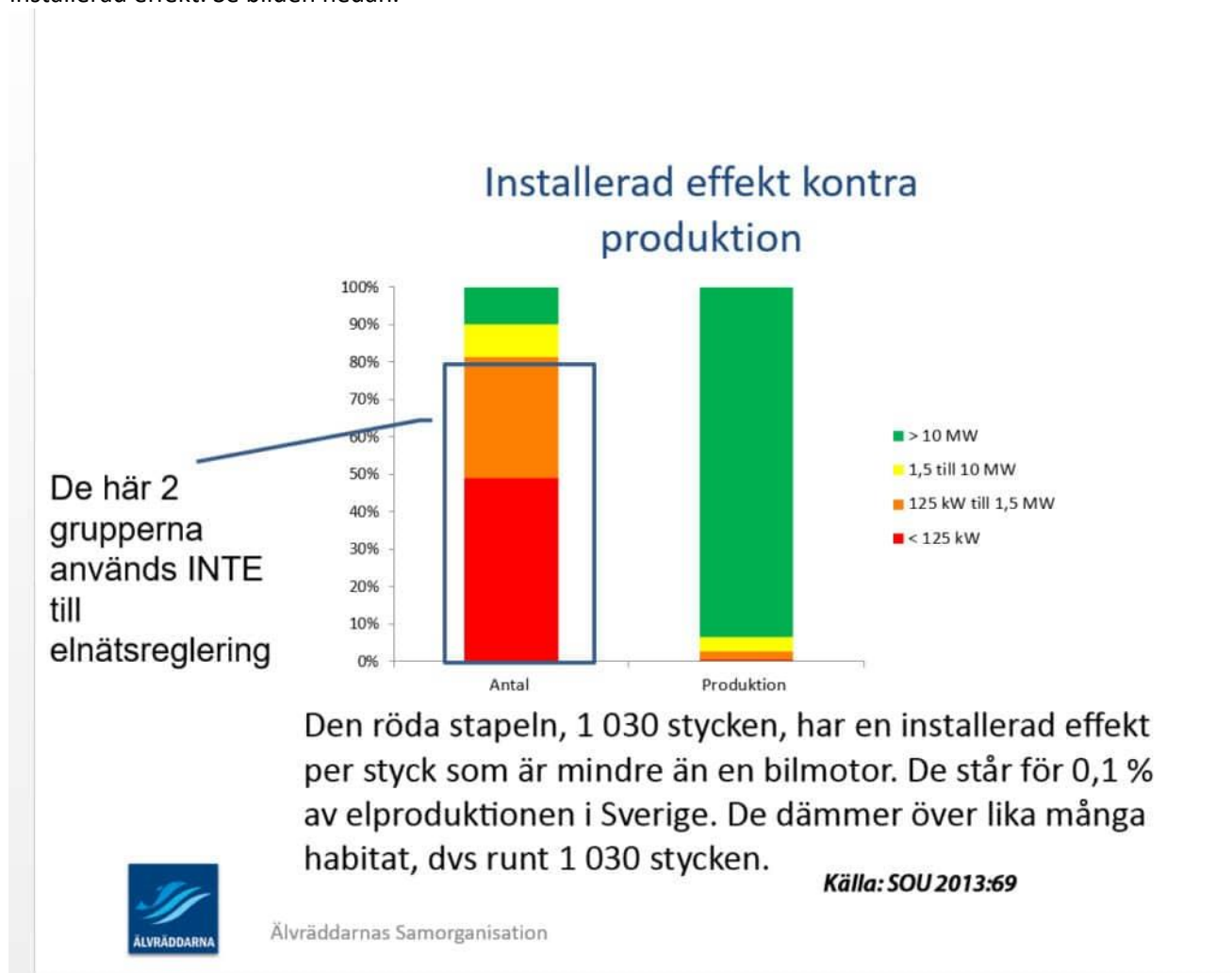
Särskilt om småskalig vattenkraft och elsystemet

Samtliga underliggande data och underlag i denna text kommer från SCB, Energiföretagen Sverige, länsstyrelser och Energimyndigheten.

Anledningen till omprövningarna är formellt att Sverige måste genomföra dessa för att kunna nå miljömålen i EU:s vattendirektiv. Självklart handlar det om att vatten är en otroligt viktig resurs och att vissa minimikrav vad gäller ekologisk status ska uppnås. Det borde också handla om alla människor rätt att få ha en god, fungerande och så lite påverkad natur som möjligt.

Dammar är det enskilt kvantitativt största problemet för att våra vattendrag ska kunna nå god ekologisk status.

Av cirka 12 000 dammar är ungefär 4 000 knutna till vattenkraftverk. De flesta kraftverk i Sverige är småskaliga. Det betyder att de allra minsta är flest, men bidrar minst, både vad gäller produktion och installerad effekt. Se bilden nedan.



ÄlvS anser att kravet på max 1,5 TWh produktionsförlust när alla vattenkraftverk är prövade framåt 2037 är en siffra som har väldigt liten koppling till elsystemets stabilitet. Under dessa 15 år av omprövningar kommer mängder av annan elproduktion att byggas, samtidigt som nya styrmodeller och tekniska sätt för att lagra el och balansera elnätet självklart kommer att införas. Utvecklingen står inte still, det har den aldrig gjort, tvärtom. Därför är det felaktigt menar ÄlvS att utgå från dagens situation för att sätta gränser för miljöåtgärdernas genomslag om 15-20 år, eftersom situationen kommer att se helt annorlunda ut då.

Dagens skenande elpriser beror till största delen på kriget i Ukraina och den energitvång som Putin-regimen sysslar med mot hela Europa. Uteblivna gasleveranser gör att alla länder i Europa just nu har skenande energipriser och det slår igenom även i Sverige eftersom våra elnät är sammankopplade.

Men det vidtas nu åtgärder i hela Europa för att dämpa den akuta krisen och för att se till att den inte löper på under allt för lång tid. Vi kan med säkerhet förvänta oss stabilare och lägre elpriser inom max ett par år.

ÄlvS anser därför på goda grunder att miljömål i direktiv eller förordning i första hand ska nås, en motsatt inställning är självklart absurd.

Vi anser också, med tanke på att genomförandet tar så lång tid, att vattenkraftsproduktionen kan tåla mer av produktionsförlust än bara 1,5 TWh. Siffran som sådan är inte baserad i några matematiska beräkningar; underlaget är minst sagt dåligt för påståendet att smärtgränsen ligger just på 1,5 TWh. När det gäller effektbehov och möjlighet att reglera elsystemet med vattenkraft är det vetenskapliga underlaget för att ge vattenkraften undantag om möjligt ännu sämre.

ÄlvS vill alltså helt ta bort taket för produktionsförluster, eller möjligen lägga det på en nivå som är mer tekniskt relevant, säg 3-5 TWh.

Elsystemet består av flera olika kraftkomponenter och en uppsjö av styrmedel för att få olika aktörer att bete sig på ett sätt så att systemet blir stabilt. Självklart kan, och kommer, samhället under de närmaste 10-20 åren förbereda sig på så sätt att vi kan tåla en nominell minskning av just vattenkraft med kanske upp till 3-5 TWh.

Dels byggs annan kraftproduktion under denna tid som mer än väl kompenserar det bortfallet. Dels kommer enligt rapport från norska Sintef (2009), framtagen på uppdrag av de nordiska regeringarna för att analysera det nordiska elsystemets sårbarhet visavi klimatförändringarna, *den svenska vattenkraftsproduktionen att öka med mellan 4,5 – 6,7 TWh fram till år 2050 jämfört början av 2000-talet*. Detta analyserat med alla andra parametrar lika som idag. Så en "förlust" av produktion på säg 4 TWh på grund av miljöanpassningar kommer i realiteten år 2050 innebära en nettoökning med 0,5 – 2,2 TWh eftersom vi har ökad nederbörd att se fram emot.

ÄlvS är rätt säkra på att en anledning till pausen är att skydda de småskaliga kraftverksägarna. För att göra det måste det påstås att även de är viktiga för Sveriges elsystem. Enligt ÄlvS en omöjlig uppgift, eftersom de inte är viktiga.

Det brukar påstås att de kan vara viktiga på lokal eller regional nivå. Om definitionen på "viktig" är all produktion och installerad effekt som är mer än noll (0) så kan man kanske påstå det. Men det är ett felaktigt perspektiv.

Dels är vattendirektivet ett miljödirektiv och inte ett elproduktionsdirektiv. Det är miljömål som ska uppnås, inte ett visst läge i elsystemet. Miljömålen måste givetvis balanseras mot kravet på ett stabilt och säkert elsystem. Den högst marginella nytta som småskalig vattenkraft kan ge anser ÄlvS måste kunna och kan uppnås med andra, totalt sett, bättre åtgärder.

Småskalig vattenkraft delas in i tre grupper baserat på installerad effekt. Se bilden ovan med de tre grupperna färgade röd, orange och gult.

Vi har 1030 kraftverk under 125 kW effekt, det vill säga mindre än en bilmotor (de röda i bilden).

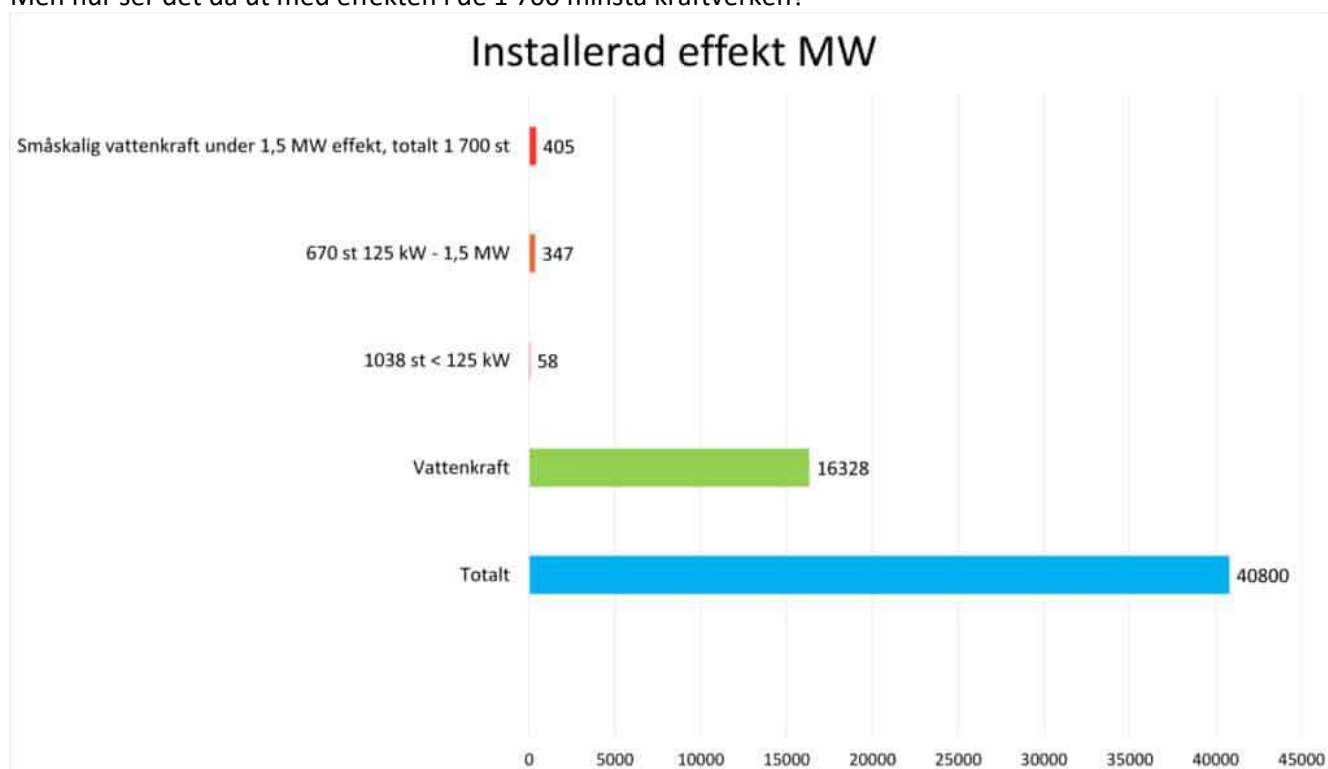
Vi har också 670 stycken som har en effekt från 125 kW till 1,5 MW (de orange i bilden). Den sista gruppen småskaliga är de 187 stycken mellan 1,5 MW och 10 MW installerad effekt (de gula i bilden). Dessa räknades tidigare som mellanstora men sedan EU-inträdet klassas de som småskaliga. Det är först i denna grupp som vi hittar kraftverk som på något seriöst vis kan påstås ha en samlad effekt på elsystemet i stort.

När ÄlvS diskuterar småskaliga och hur viktiga eller oviktiga de är för elsystemet menar vi de två minsta grupperna. Det gör vi för att de dels är flest, och dels betyder minst både vad gäller produktion och effekt. De är 1 700 av totalt 2 100 vattenkraftverk i Sverige. De står för cirka 1,53 TWh produktion och har en installerad effekt på cirka 405 MW (av totalt 40 800 MW i all elproduktion i Sverige).

ÄlvS anser att det är fel att bunta ihop alla småskaliga kraftverk till en grupp när betydelsen av småskaliga diskuteras. Rimligt är att titta på de två minsta som en grupp och inte ta med gruppen där kraftverken börjar närma sig storskalig vattenkraft och också en viss betydelse för regleringen av elnätet.

Detta med effekt är viktigt, eftersom ett problem de senaste åren är effektbrist på vissa ställen i Sverige under vissa timmar.

Men hur ser det då ut med effekten i de 1 700 minsta kraftverken?



Som synes är den totala installerade effekten från alla kraftslag (vattenkraft, kärnkraft, vindkraft, solceller, kraftvärme mm) drygt 40 000 MW, eller 40 GW.

Vattenkraften står för drygt 16 000 MW. Av detta står den storskaliga vattenkraften för cirka 14 000 MW. Och de två minsta storlekarna av småskalig vattenkraft står tillsammans endast för 405 MW.

Med det sagt ska vi titta på ett scenario som kan klassas som "worst case" för de som menar att elsystemet är viktigare än miljömål, det vill säga att mer produktions- och effektförlust än i scenariot kommer aldrig någonsin att bli verklighet, givet de lagar som gäller.

Vi tänker oss att 30 procent av alla kraftverk i de två minsta klasserna avvecklas och dammarna tas bort. **Detta sker frivilligt och inget kraftverk som deltar i omprövningarna kommer att tvingas till avveckling på grund av lagstiftning, det är en omöjlighet eftersom lagen medger detta endast i extrema undantagsfall.**

Att så många av de allra minsta kanske avvecklas är ändå helt möjligt eftersom ekonomin i dessa med normala elpriser är minst sagt usel. Vattenkraftens Miljöfond (VMF) som delfinansierar omprövningarna ger samma villkor till kraftverk som producerar max 10 GWh per år och som vill avveckla som till de som bara vill miljöanpassa. Under första året av omprövningar, 2022, har ungefär 20-30 procent valt avveckling framför vanlig miljöanpassning enligt VMF. *Den är alltså frivillig och emanerar från vanligt normalt sunt ekonomiskt tänkande.*

Eftersom de flesta som lägger ned sin verksamhet gör det av ekonomiska skäl, och då de ekonomiska incitamenten för att behålla sitt kraftverk ökar linjärt med storleken (lönsamheten ökar med storleken) tänker vi oss att de flesta av de som avvecklar återfinns bland de allra 1030 minsta kraftverken.

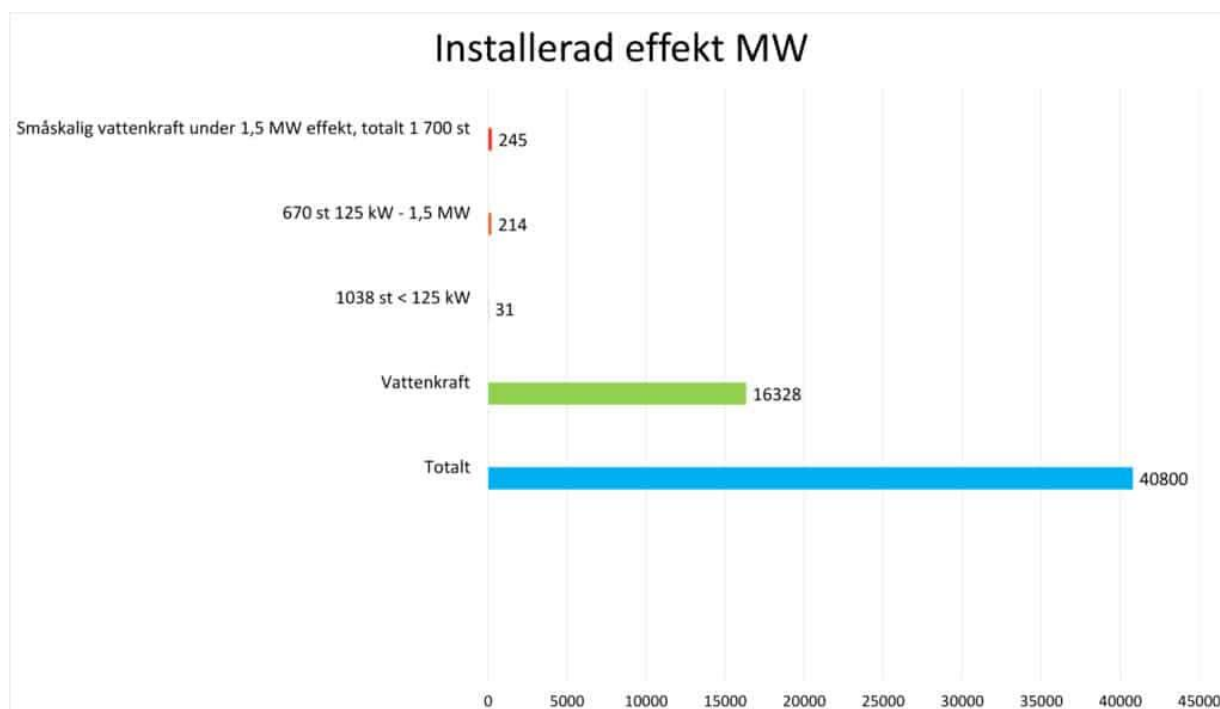
Vår tänkta framtida situation när alla 2 100 kraftverken omprövas år 2037:

357 av 1038 under 125 kW effekt avvecklar, och

153 av 670 med effekt mellan 125 kW och 1,5 MW avvecklar, samt att

alla kvarvarande i dessa två grupper tappar 20 procent av produktion och effekt vid en miljöanpassning med fiskvägar och MLQ-tappning.

Då blir utfallet som bilden nedan.



Jämför man första bilden, dagens läge, med utfallet får vi följande resultat:

- 0,4 procent minskning av totala installerade effekten i Sverige.
- Vi tappar 160 MW av totalt 40 800 MW. Återigen, detta utfall gäller när samtliga kraftverk omprövas, det vill säga några år efter 2037.

Knappast något som kan räknas som "katastrofscenari" eller av stor betydelse för elsäkerheten i Sverige.

Speciellt inte om man också tar in i kalkylen att det kommer att byggas annan produktion som kommer att öka den installerade effekten med tvåsiffriga procenttal under tiden som omprövningarna sker.

Och framförallt inte om man tar in att dessa 160 MW av totalt 40 800 MW är det oundvikliga priset för att nå fastlagda miljömål och en hållbar framtid.

Vi kan konstatera att den som vill bevara småskalig vattenkraft in absurdum gör det med felaktiga utgångspunkter kring vad miljöprövningens mål egentligen är men också utan hänsyn till vare sig tidsaspekten eller annan tillkommande produktion och effekt. Det blir då en oärlig diskussion med målet att skydda samtliga vattenkraftverk mot all form av miljöanpassning utan teknisk eller naturvetenskapligt relevant grund.

ÄlvS förslag

- ÄlvS anser att underlaget för att i möjligaste mån minska miljöåtgärderna (det så kallade inriktningsmålet om max 1,5 TWh produktionsbortfall) inte håller måttet vid en granskning och att därför även storskalig vattenkraft ska miljöanpassas.
- ÄlvS anser att taket för produktionsförluster ska tas bort, eller sättas betydligt högre.
- ÄlvS anser att NAP-pausen ska åtföljas av återgång till förutsättningslös prövning och tillsyn enligt miljöbalken.
- ÄlvS föreslår en utredning om möjligheterna att införa generella föreskrifter nationellt, Bästa Möjliga Teknik (BMT) enligt miljöbalken.
- ÄlvS föreslår statliga medel öronmärkta för tillsyn över vattenkraftverk.
- ÄlvS föreslår miljöstraffavgift för utebliven egenkontroll.
- ÄlvS föreslår att operativ tillsyn av vattenkraftverk överförs till kommunal nämnd genom förändring i miljöprövningsförordningen.

Christer Borg, generalsekreterare