

Analysavdelningen
Enheten för samhälle och miljö
Ingela Lindqvist
ingela.lindqvist@energimyndigheten.se

m.registrator@regeringskansliet.se
mattis.loberg@regeringskansliet.se

Yttrande angående I vått och torrt- förslag till ändrade vattenrättsliga regler, SOU 2014:35

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslagen.

Energimyndighetens ställningstagande

Den svenska vattenkraften är av stor betydelse, dels förnybar som produktionskälla, dels som balans- och reglerkraft till variationer i elanvändning och övriga kraftslag. Vattenkraften utgör därmed en god grund för realiseringen av de svenska energipolitiska målen.

Den svenska vattenrätten präglas av svårigheter att genomföra och implementera de miljökrav som följer av miljöbalken och EU:s ramdirektiv för vatten. Det är en kombination av flera faktorer såsom förekomsten av äldre tillstånd och rättigheter, ett ineffektivt omprövningsförfarande och bedömningen av prövningens omfattning som sammantaget medfört att det finns ett behov av att genomföra miljöförbättrande åtgärder. Energimyndighetens bedömning är att det nuvarande regelsystemet inte är utformat på ett sätt som möjliggör att dessa åtgärder genomförs inom en rimlig tidsperiod.

En modern miljölagstiftning behöver vara både effektiv och förutsägbar för att kunna skapa goda förutsättningar att bedriva verksamheter i enlighet med nuvarande krav på miljöhänsyn. Dagens vattenrätt uppfyller inte dessa kriterier och mot bakgrund av detta anser Energimyndigheten att det är angeläget att de förslag som lagts fram av vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande samt delbetänkandet SOU 2013:69 *Ny tid ny prövning* genomförs.

Konsekvenser av förslagen i SOU 2014:35 och SOU 2013:69

Strategins genomslag

Sommaren 2014 presenterade Energimyndigheten tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten en gemensam strategi för åtgärder i vattenkraften.¹ Strategin

¹ Strategi för åtgärder i vattenkraften, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:14

syftar till att rätt åtgärd ska kunna genomföras i rätt älv. Utgångspunkten är att sträva efter att största möjliga nytta ska uppnås oavsett om det är ökad miljöhänsyn eller energiintresse, med minsta möjliga påverkan på motstående intresse.

För att kunna uppnå detta presenteras i strategin en metodik både för att bedöma ett vattendrags betydelse ur elsystemsynpunkt och ur naturmiljösynpunkt. Strategin anger även ett begränsande planeringsmål för miljöförbättrande åtgärder i vattenkraftsanläggningar. Planeringsmålet fastställs på nationell nivå och innebär att högst 2,3 procent av vattenkraftens nuvarande årsproduktion under ett normalår, motsvarande 1,5 TWh, får tas i anspråk. Åtgärder som tar produktion i anspråk ska säkerställa att det inte ger väsentlig påverkan på balans- och reglerkraften.

Dessa 2,3 procent är en gräns för vad miljöförbättrande åtgärder får ta i anspråk. Effektiviseringar ska inte räknas in i dessa och det är därmed möjligt att vattenkraftsproduktionen inte kommer att minska överhuvudtaget totalt sett.

Strategin har i nuläget ingen formellt juridiskt bindande verkan. Energimyndigheten gör dock bedömningen att den redan idag är av stor praktisk betydelse. EU:s ramdirektiv för vatten ger möjlighet att ta hänsyn till vissa samhällsviktiga verksamheter, t.ex. vattenkraftsproduktion.

En vattenförekomst kan pekas ut som kraftigt modifierad om den är kraftigt påverkad av mänskliga aktiviteter och de åtgärder som skulle behöva vidtas för att nå god ekologisk status på ett betydande sätt skulle påverka t.ex. kraftproduktion eller vattenreglering. Havs- och vattenmyndigheten anger i den vägledning rörande kraftigt modifierade vattenförekomster som under sommaren skickats ut på remiss att gränsen för betydande påverkan går vid just 2,3 procent. Även här gäller att ingen väsentlig påverkan på balans- eller reglerkraft får ske.

Havs- och vattenmyndigheten har även vid ett flertal tillfällen konstaterat att myndigheten har i uppgift att granska de åtgärdsprogram som Vattenmyndigheterna lägger fram. I Vattenmyndigheternas utkast till kommande åtgärdsprogram finns även åtgärds punkten:

”Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten behöver vägleda länsstyrelserna vid prioritering av miljöförbättrande åtgärder mellan och inom avrinningsområdena som minskar vattenkraftens miljöpåverkan utifrån den nationella *Strategi för åtgärder i vattenkraften* och med avseende på vattenkraftens betydelse på det svenska elförsörjningssystemet.”

En viss uppföljning av att miljöförbättrande åtgärder inte överstiger 2,3 procent sker redan genom framtagande och granskning av åtgärdsprogrammen. Det pågår även ett omfattande arbete med att redovisa och samla genomförda åtgärder i databasen Åtgärder i vatten² med koppling till VISS³. Energimyndigheten anser

² <http://atgarderivatten.lansstyrelsen.se/>

³ Vatteninformationssystem Sverige.

dock att det finns ett behov av bättre datasammanställningar rörande uppgifter om vattenkraften.

Ännu en viktig faktor är att Havs- och vattenmyndigheten i strategin åtar sig att vid provningar förhålla sig lojalt till strategin. Även Energimyndigheten deltar aktivt i flera projekt som syftar till att miljöåtgärder ska kunna genomföras med så stor nytta som möjligt med så små konsekvenser på elsystemet som möjligt. Här kan t.ex. nämnas forskningsprogrammet KLIV, kraft och liv i vatten. Energimyndigheten har även möjlighet att yttra sig i domstol över eventuella konsekvenser samt ange områden av riksintresse för energiproduktion.

Strategin kommer därmed att få genomslag i individuella provningar. Dels indirekt tack vare åtgärdsprogrammen som i takt med att de innehåller alltmer konkreta åtgärder får allt större betydelse. Dels i egenskap av att strategin utgör två expertmyndigheters gemensamma syn på den komplexa frågan att avväga naturmiljöintresset mot energiintresset.

Energimyndigheten bedömer även att strategin kommer att göra det lättare att få till stånd produktionsökningar eller förbättrade möjligheter till ökad reglering i de huvudavrinningsområden där strategin anger att energiintresset väger tyngst.

Resultat av ändrade processuella regler

Här ska först och främst konstateras att utredningens förslag inte innehåller någon form av nya miljökrav. Dessa finns redan angivna i Miljöbalken och konkretiseras t.ex. genom projekt såsom Havs- och vattenmyndighetens vägledning rörande bästa möjliga teknik. Vad utredningen föreslår är ändrade processuella regler, förbättrade verktyg för att kunna implementera de miljökrav som redan gäller.

En viktig konsekvens av vattenverksamhetsutredningens förslag är att de sannolikt kommer att leda till bättre och mer förutsebara processer. I dagsläget upptar rent processuella frågor, t.ex. frågan om provningens omfattning m.m., en inte obetydlig del av hela de vattenrättsliga provningarna. Tydligare juridiska spelregler kommer att minska denna administration och leda till att processerna istället fokuseras till miljöbalkens grundläggande syfte: att pröva verksamhetens påverkan mot de miljökrav samhället uppställer.

Miljöåtgärder som påverkar elproduktion och energisystemet bör främst genomföras i de avrinningsområden som har begränsad betydelse för energisystemet och där insatser kan resultera i höga miljövinster. Detta kan tyckas självklart men har historiskt sett inte alltid varit det. En möjlig analys av denna situation är att det är ett resultat av dagens vattenrättsliga reglering.

Omprovningssystemet är ineffektivt och resurskrävande. Detta gör alternativet att påkalla miljöåtgärder i de fall där verksamhetsutövaren själv initierat en provning, t.ex. vid en ansöka om en mindre ombyggnation, en av de få praktiska möjligheterna att få faktiska åtgärder till stånd. Med ändrade och mer effektiva regler minskas denna potentiella snedstyrning. Energimyndigheten anser därmed även att utredningens förslag bidrar till att göra det enklare att få till stånd effektiviseringar och produktionsökningar.

Här ska även noteras att Miljöbalken är en miljölagstiftning som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Att värna ekosystemen i vattendrag utgör en del av detta på samma sätt som vikten av att minska samhällets klimatpåverkan är det.

All elproduktion medför någon form av miljöpåverkan. En miljöanpassad vattenkraft har i jämförelse med flera andra kraftslag en begränsad påverkan. Energieffektivisering är ett av flera viktiga verktyg för att nå ett hållbart energisystem. Det går dock inte att utesluta risken att vattenkraftsproduktion ersätts av produktion med större påverkan. Denna risk är än större vad gäller balans- och reglerkraft. Miljöbalken är en lagstiftning som inte bara kan utan ska beakta detta. Även detta talar starkt för att utredningens förslag kommer att ha begränsade konsekvenser sett ur ett elsystemperspektiv.

Sammanfattande slutsatser

Energimyndigheten har ett ansvar för trygg energiförsörjning och ser det alltid som problematiskt när det vidtas åtgärder som kan leda till minskad produktions- eller reglerförmåga. Ett hållbart energisystem innebär dock att hänsyn ska tas även till andra aspekter av hållbarhet såsom biologisk mångflad.

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats bedömer Energimyndigheten inte att de förslag som vattenverksamhetsutredningen lagt fram kommer att medföra någon betydande påverkan på elsystemet. Energimyndigheten ser det därför som angeläget att de förslag till ändringar som lagts fram av vattenverksamhetsutredningen både i dess slutbetänkande och i SOU 2013:69 *Ny tid ny prövning- förslag till ändrade vattenrättsliga regler* genomförs.

Specifika synpunkter rörande bygdeavgift

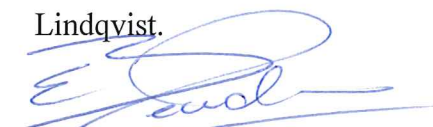
Energimyndigheten anser att det bör övervägas att utreda systemet med bygdeavgifter och i samband med detta även se över förutsättningarna att utvidga systemet till att omfatta även andra produktionsslag, t.ex. vindkraften.

Avgiften kan ses som en kompensation för det intrång och det utnyttjande av naturresurser som anläggningen innebär. Bygdeavgiften erbjuder därmed en av flera möjliga vägar att nå en ökad acceptans för en utbyggnad av produktionen av förnybar el i Sverige. Ökad acceptans är enligt Energimyndighetens bedömning av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av förnybar elproduktion.

Det är dock viktigt att frågor kopplat till kompensation av det här slaget hanteras på ett transparent och rättssäkert sätt. Energimyndigheten anser därför att lämpligheten i och omfattningen av ett system för bygdepeng bör utredas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Mattias Eriksson, Rémy Kolessar, Zofia Lublin, direktören för strategiska frågor Anneli Eriksson, chefsjuristen Camilla Rosenberg

och enhetschefen Tobias Persson. Föredragande har varit handläggaren Ingela Lindqvist.


Erik Brandsma
Ingela Lindqvist