

Ansvarig handläggare
Johan Bladh
Johan.Bladh@energiforetagen.se

Till
Klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Kopia
Energi- och näringsminister Ebba Busch
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Oacceptabel påverkan på kraftsystemet vid genomförande av den nationella planen enligt Svenska kraftnäts redovisning av regeringsuppdrag KN2023-02319

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Denna position innehåller rekommendationer till regeringen gällande de beslut som behöver fattas innan omprövningarna av vattenkraften för moderna miljövillkor kan återupptas. Bakgrunden är den rapport som Svenska kraftnät tagit fram tillsammans med Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten inom regeringsuppdraget KN2023-02319 att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra.

Sammanfattning

Svenska kraftnäts analys visar att det finns stor risk för betydande negativ påverkan på kraftsystemet vid omprövning av vattenkraft för moderna miljövillkor. Alla miljöanpassningsalternativ som Svenska kraftnät analyserat ger en oacceptabel påverkan på vattenkraftens reglerbidrag, produktion och effekttillräcklighet.

Nedan sammanfattas Energiföretagens synpunkter på Svenska kraftnäts rapport och förslag till regeringen i punktform. Mer utförliga beskrivningar till varje punkt hittas längre ned under separata underrubriker.

- Regeringen behöver agera för att undvika oacceptabel påverkan på kraftsystemet.
- Riktvärdena för produktionsförlust, reglerförmåga och effekttillräcklighet bör göras bindande för vattenförvaltningen i förordning eller föreskrift.
- Svenska kraftnäts slutsatser ger att både kraftverk i klass 1 och klass 2 bör vara aktuella vid förklarande av kraftigt modifierade vatten.

- Acceptabel påverkan på verksamheten ska i första hand säkerställas genom förklarande av Kraftigt modifierade vatten (KMV) och den tillhörande normen God ekologisk potential (GEP) – inte genom undantag med mindre stränga kvalitetskrav, som Svenska kraftnät skriver i rapporten. Regeringen bör följa upp den pågående översynen av Havs- och vattenmyndighetens vägledningar så att vattendirektivets avvägningsinstrument tillämpas korrekt.
- Regeringen bör säkerställa att även Natura-2000-åtgärder ryms inom beslutade riktvärden. Åtgärder kopplade till Natura 2000-skyddet har inte analyserats av Svenska kraftnät i rapporten. Om Natura-2000-åtgärder hade tagits med i analyserna så hade påverkan på kraftsystemet med säkerhet blivit ännu större, det vill säga ännu mer oacceptabel ur kraftsystemsynpunkt.
- Svenska kraftnäts förslag om att samverkan och normsättning ska ske parallellt och integrerat är bra. Detsamma gäller förslaget om att Svenska kraftnät och Energimyndigheten ska bistå vattenmyndigheterna att bedöma påverkan på kraftsystemet. Processen behöver dock beskrivas i förordning för att den ska tillämpas i enlighet med Svenska kraftnäts rekommendationer.
- Den fördjupade normöversyn som Svenska kraftnät bedömer är nödvändig bör vara genomförd innan ansökan om moderna miljövillkor ska lämnas in. Regeringen bör säkerställa att Svenska kraftnät och Energimyndigheten är rustade för att kunna bistå vattenmyndigheterna med bedömningar av miljöåtgärders påverkan på kraftsystemet när omprövningarna återupptas efter pausen.
- Energiföretagen välkomnar förslaget att Svenska kraftnät och Energimyndigheten ska genomföra en framåtblickande analys inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att följa upp arbetet med den nationella planen. Energiföretagen anser dock att uppföljningen bör ske fortlöpande och avrapporteras årligen, inte vart tredje år som det står i rapporten.

Denna position är främst fokuserad på de analyser och förslag som behandlas i Svenska kraftnäts rapport. Mer utförliga problembeskrivningar och konkreta förslag på förordningsändringar hittas i Energiföretagens position av den 28 november 2022 [1] som i ljuset av Svenska kraftnäts rapport i allt väsentligt fortfarande är aktuell.

Bakgrund

Energiföretagens medlemmar är redo att anpassa vattenkraften till moderna miljövillkor. Det är dock av stor vikt att åtgärder till förmån för lokal vattenmiljö vägs av mot andra samhällsmål som stöds av den planerbara, förnybara och utsläppsfria elproduktionen från vattenkraft.

Den 12 januari 2023 beslutade regeringen om en 12 månader lång paus av den nationella omprövningsplanen (NAP) genom ändringar i förordningen av vattenverksamheter [2]. Ett motiv var att regeringen utifrån dagens situation saknar en bild av hur omprövningen av vattenkraften kommer att påverka systemet. Den 16 januari 2023 fick Svenska kraftnät i uppdrag av regeringen att tillsammans med Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra [3]. Den 27 september 2023 överlämnade Svenska kraftnät sin redovisning till regeringen i form av rapporten "Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m (Svk 2023/610)" [4].

I det följande beskrivs några viktiga aspekter av rapporten som regeringen behöver beakta och agera på för att omprövningarna för moderna miljövillkor ska leda till största möjliga nytta för vattenmiljön och för att säkerställa en fortsatt effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Regeringen behöver agera för att undvika oacceptabel påverkan på kraftsystemet

Svenska kraftnäts analys visar att miljöanpassningen av vattenkraften kommer att leda till en oacceptabel påverkan på kraftsystemet om den inte genomförs övervägt och med beaktande av systemperspektivet. Med tanke på dessa analysresultat hade Energiföretagen önskat att Svenska kraftnät hade formulerat ännu skarpare slutsatser och rekommendationer och även på ett tydligare sätt lyft fram dessa i sammanfattningen.

För att miljöanpassningen av vattenkraft i slutändan ska resultera i största möjliga nytta för vattenmiljön och en fortsatt effektiv tillgång till vattenkraftsel i enlighet med tidigare politiska beslut vill Energiföretagen understryka vikten av att regeringen, innan pausen av den nationella planen är slut och omprövningarna återupptas, fattar beslut om regeländringar i linje med Svenska kraftnäts och Energiföretagens rekommendationer, vilka följer nedan. Utan förändring av regelverket är risken stor att Svenska kraftnäts rapport inte får något genomslag i omprövningarna.

Riktvärden för produktionsförlust, reglerförmåga och effekttillräcklighet bör göras bindande i förordning eller föreskrift

Svenska kraftnät skriver att det nationella riktvärdet på 1,5 TWh och tidigare föreslagna HARO-värden fortsatt kan behållas som vägledning rörande vad som innebär betydande negativ påverkan på kraftproduktionen vid förklarande av kraftigt modifierade vatten (KMV). Det är bra att Svenska kraftnät landar i slutsatsen att

riktvärdet inte ska ändras, men Energiföretagen anser inte att det räcker att riktvärdet är vägledande – det behöver göras bindande i förordning eller föreskrift. Energiföretagen vill också förtydliga att riktvärdet 1,5 TWh gäller all vattenkraft i Sverige, inklusive åtgärder på grund av Natura 2000, och inte enbart kraftigt modifierade vattenförekomster [5].

Därtill vill Energiföretagen belysa svårigheten med att bedöma produktionsförluster på anläggnings- och provningsgruppsnivå i relation till riktvärden som bara finns angivna på huvudavrinningsområdesnivå (HARO-värdena). Regeringen bör göra HARO-värdena bindande i förordning eller föreskrift och även överväga bindande riktvärden på provningsgruppsnivå.

Vidare anser Energiföretagen att även riktvärden för reglerförmåga och effekttillräcklighet bör göras bindande. När det gäller påverkan på effekttillräckligheten presenteras en kvantitativ metod som utgår från förändringen av medelrisken för effektbrist och i rapporten görs en jämförelse med tillförlitlighetsnormen $LOLE=1$ timme per år [6]. Energiföretagen välkomnar detta angreppssätt, men anser att Svenska kraftnät bör förtydliga vad som är gränsen för betydande negativ påverkan på effekttillräckligheten.

Svenska kraftnäts slutsatser ger att både kraftverk i klass 1 och klass 2 bör vara aktuella vid förklarande av kraftigt modifierade vatten

Det framgår av rapporten att Svenska kraftnät tänker sig att måttet relativt reglerbidrag och indelningen i reglerbidragsklasser ska användas som stöd vid bedömning av påverkan på vattenkraftens reglerförmåga. Detta är bra och i linje med Energiföretagens inspel. Det förefaller dock ologiskt att endast de miljöåtgärder som försämrar reglerförmågan i klass-1-kraftverken ska innebära en betydande negativ påverkan på vattenkraftens reglerförmåga vid förklarande av kraftigt modifierade vatten, när Svenska kraftnät samtidigt gör bedömningen att detta inte kommer vara tillräckligt för att sammantaget få en acceptabel påverkan på kraftsystemet. Energiföretagen anser därför att kraftverken i både klass 1 och klass 2 bör vara aktuella vid förklarande av kraftigt modifierade vatten.

Acceptabel påverkan på kraftsystemet ska säkerställas genom förklarande av KMV och den tillhörande normen GEP – inte genom undantag med mindre stränga kvalitetskrav

Svenska kraftnät inskräper att alla miljöanpassningsalternativ, inklusive det åtgärdsscenario som ska summera till 1,5 TWh, ger en acceptabel påverkan på vattenkraftens reglerbidrag, produktion och effekttillräcklighet. Av detta drar Svenska kraftnät slutsatsen att åtgärder som ger en försämring av reglerförmågan i klass-1-kraftverk bör innebära en betydande negativ påverkan vid förklarande av KMV. Det är bra, men Svenska kraftnät borde också ha dragit slutsatsen att dessa åtgärder inte ska ingå i normen GEP för de vattenförekomster som påverkar flödet förbi dessa anläggningar.

Om undantag med mindre stränga krav (MSK) behöver tillämpas för att säkerställa en acceptabel påverkan på kraftsystemet så har antingen för få KMV pekats ut eller så har inte de tillhörande normerna Maximal ekologisk potential (MEP) och God ekologisk potential (GEP) tillämpats i enlighet med ramdirektivet för vatten (se Direktiv 2000/60/EG, artikel 4.3a iii) [7]. Åtgärder som har en betydande negativ påverkan på verksamheten ska per definition inte ingå i normen GEP. Därmed ska inga undantag behövas för att säkerställa en acceptabel påverkan på kraftsystemet, utan endast för att säkerställa att inte de samhällsekonomiska kostnaderna är orimligt stora i förhållande till den förväntade miljönyttan. Det är också viktigt att notera att de åtgärder som ingår i normen GEP ska ha en betydande ekologisk effekt – annars ska de utgå.

Regeringen bör följa upp den pågående översynen av Havs- och vattenmyndighetens vägledningar så att vattendirektivets avvägningsinstrument tillämpas korrekt. En önskad konsekvens av nuvarande tillämpning, där undantag MSK används för att åtgärda felaktigt definierade GEP-normer, är att svensk vattenkraft på sikt eventuellt inte kommer att uppfylla kraven i EU:s hållbarhetstaxonomi.

Se vidare Energiföretagens remissvar angående Havs- och vattenmyndighetens vägledningar [8] [9] [10] och vår tidigare position [1].

Regeringen bör säkerställa att även Natura-2000-åtgärder ryms inom beslutade riktvärden

Det nationella riktvärdet omfattar åtgärder hänförliga till Natura 2000-skyddet [5] och befintlig vattenkraft är som huvudregel förenlig med Natura 2000. Den sammanställning som Svenska kraftnät har gjort utifrån information i länsstyrelsernas databas Vatteninformationssystem Sverige (VISS) visar att minst 90 kraftverk bedöms påverka Natura-2000-områden negativt och att dessa kraftverk tillsammans har 1,8 GW installerad effekt och producerar 7 TWh. Det framgår inte i rapporten om Svenska kraftnät har beaktat regleringsmagasin utan kraftverk i den inventering som gjorts. Det finns ett antal sådana med stor lagringskapacitet som påverkas av de Natura 2000-åtgärder som länsstyrelserna anser nödvändiga. Det bör också noteras att flödespåverkande åtgärder i ett kraftverk som direkt påverkar ett Natura-2000-område även kan orsaka betydande negativ påverkan på kraftproduktionen i andra kraftverk inom samma avrinningsområde.

Trots att de Natura-2000-åtgärder som skulle krävas för att uppnå gynnsam bevarandestatus enligt nuvarande bevarandeplaner och normer kan förmodas få mycket stor negativ påverkan på kraftsystemet så har Svenska kraftnät inte inkluderat dem i de scenarioanalyser som gjorts. Förklaringen som anges i rapporten är att det saknas tillräcklig kunskap om vilka kraftverk som berörs och vilka åtgärder som kan behövas. Om Natura-2000-åtgärder hade tagits med i analyserna så hade påverkan på kraftsystemet med säkerhet blivit ännu större, det vill säga ännu mer oacceptabel ur kraftsystemsynpunkt. Regeringen bör därför säkerställa att även dessa åtgärder ryms inom beslutade riktvärden.

Svenska kraftnäts förslag om parallell samverkan och normsättning är bra, men behöver beskrivas i förordning för att få genomslag

Energiföretagen stödjer Svenska kraftnäts förslag om att en fördjupad normöversyn ska göras för de viktigaste älvarna med vattenkraft och att samverkan och normsättning ska utföras som parallella processer enligt rapportens Figur 6, vilket vore ett viktigt steg mot en effektiv miljöprövning. Likaså välkomnar Energiföretagen att Svenska kraftnät och Energimyndigheten löpande och i god tid ska bistå vattenmyndigheterna i arbetet med att analysera påverkan på kraftsystemet innan en miljökvalitetsnorm beslutas. Energiföretagen bedömer dock att det är nödvändigt att denna process beskrivs i förordningstext för att få genomslag hos länsstyrelserna och vattenmyndigheterna. Det behöver också tydliggöras i förordning att samverkan ska syfta till att identifiera och prioritera miljöanpassningsåtgärder på prövningsgruppsnivå inom ramen för gällande riktvärden och att dessa prioriteringar sedan ska beaktas i normsättningen. Se detaljerade förslag på förordningsändringar i Energiföretagens föregående position [1].

Den fördjupade normöversyn som Svenska kraftnät bedömer är nödvändig bör vara genomförd innan ansökan om moderna miljövillkor ska lämnas in

Det är problematiskt att Svenska kraftnät och Energimyndigheten enligt rapporten inte kan vara redo att påbörja det systematiska arbetet med bedömningar förrän tidigast hösten 2024. Om inte pausen förlängs ytterligare så ska verksamhetsutövare i flera älvar med vattenkraft i reglerbidragsklass 1 och 2, exempelvis Ljungan och Gullspångsälven, lämna in sina ansökningar redan den 1 februari 2024. Det framstår som rimligt att den fördjupade normöversyn som Svenska kraftnät bedömer är nödvändig genomförs (i god tid) innan verksamhetsutövarna ansöker om moderna miljövillkor. Regeringen bör säkerställa att Svenska kraftnät och Energimyndigheten är rustade för att kunna bistå Vattenmyndigheterna när omprövningarna återupptas efter pausen, samt även väga in rättssäkerhetsaspekter av återupptagna prövningar innan tänkta ändringar i processen är på plats.

Nationell uppföljning och framåtblickande analys behöver göras fortlöpande, inte vart tredje år som det står i rapporten

Energiföretagen välkomnar förslaget att Svenska kraftnät och Energimyndigheten ska genomföra en framåtblickande analys inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att följa upp arbetet med den nationella planen och föreslå förändringar med hänsyn till hur arbetet fortskrider. Energiföretagen bedömer dock att det föreslagna intervallet tre år är för långt. Uppdraget till HaV är att fortlöpande följa genomförandet av planen (31 § Vattenverksamhetsförordningen), vilket ger stöd för att inrätta en process där även den framåtblickande analysen görs fortlöpande i takt med att nya ansökningar lämnas in och att klassificering och normer uppdateras.

Uppföljningen behöver belysa hur genomförandet av den nationella planen långsiktigt förhåller sig det nationella riktvärdet om 1,5 TWh och hur vattenkraftens reglerförmåga, effekttillräcklighet och andra viktiga förmågor påverkas i relation till

beslutade riktvärden. Avrapportering till regeringen bör ske årligen. En sådan fortlöpande process bedöms både vara mer ändamålsenlig och mer effektiv än att arbetet ska utföras med tre års mellanrum. Erforderliga resurser bör tillskjutas för att Svenska kraftnät och Energimyndigheten ska kunna fullgöra uppdraget.

Energiföretagen bistår gärna regeringen i det fortsatta arbetet med att identifiera och prioritera de förändringar som krävs för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av omprövningarna till moderna miljövillkor och vill verka för att dessa kan genomföras med så liten påverkan på den nationella tidplanen som möjligt.

Stockholm den 19 oktober 2023



Åsa Pettersson

VD

Energiföretagen Sverige



Johan Bladh

Vattenkraftansvarig

Energiföretagen Sverige

Referenser

- [1] Energiföretagen Sverige, "Förslag till regeringen för att så snart som möjligt kunna återuppta arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor," 2022-11-28.
- [2] SFS 2023:4, "Förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter," 2023-01-12.
- [3] Regeringsbeslut KN2023/02319, "Uppdrag att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften kan medföra m.m. samt återkallelse av uppdrag att utreda vattenkraftens lokala och regionala nyttor för kraftsystemet," 2023.
- [4] Svenska kraftnät, "Att kartlägga de konsekvenser för elsystemet som omprövning av vattenkraften medför m.m. (Svk 2023/610)," 2023-09-26.
- [5] Regeringsbeslut M2019/01769/Nm, "Nationell plan för moderna miljövillkor," 2020-06-25.
- [6] Regeringsbeslut I2022/02083, "Fastställande av tillförlitlighetsnorm för Sverige och uppdrag att årligen beräkna tillförlitlighetsnormen för Sverige," 2022-11-17.
- [7] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- [8] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss ""Vägledning för förklarande av kraftigt modifierade vatten" och "bedömning av annat sätt" (Dnr 04542-2021)," 2022.
- [9] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning för att definiera ekologiskpotential" (Dnr 01821-2022)," 2022.
- [10] Energiföretagen Sverige, "Energiföretagens svar på Havs- och vattenmyndighetens remiss gällande "Vägledning om förlängd tidsfrist och mindre stränga kvalitetskrav" (Dnr 02248-2022)," 2022.