

Svensk Vattenkraftförenings förslag till utveckling av småskalig vattenkraft

Oktober 2016

Utarbetat av en arbetsgrupp från styrelsen och representanter från de regionala föreningarna.
Huvudsekreterare har varit Thomas Sandberg.

1. Inledning och sammanfattning

1.1 Energiöverenskommelsen ett viktigt steg i rätt riktning

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) välkomnar *energiöverenskommelsen* och att den så tydligt slår fast vattenkraftens mycket stora betydelse för omställningen till ett hållbart elsystem. Särskilt positivt är att reglerna för omprövning ska förenklas så långt möjligt. Det visar att nu har en mycket stor majoritet av politikerna – liksom tidigare Svenska kraftnät – insett den viktiga roll som den småskaliga vattenkraften spelar för en hållbar elförsörjning.

Men energiöverenskommelsen är bara ett första steg. Att utveckla den småskaliga vattenkraften så att den ännu mer kan bidra till elsystemet (liksom till klimatet) och att anpassa den bättre till vattenmiljön kommer att ta lång tid. Det *avgörande ansvaret för att detta ska lyckas ligger hos politikerna*, som inte på nytt får göra misstaget att lägga vattenkraften i händerna på myndigheter och tjänstemän.

1.2 Småskalig vattenkraft viktig för Sveriges förnybara elförsörjning

Energitillförseln från den småskaliga vattenkraften (< 10 MW) är knappa 5 TWh och kan bli drygt 10 TWh i *befintliga* kraftverk. Effekttillgången vid förbrukningstoppar är viktig, särskilt i södra Sverige där den utgör 10 % (som kan bli 17 % vid en utbyggnad). Den småskaliga vattenkraften bidrar redan i dag till nätstabiliteten men dess balans- och reglerförmåga kan enkelt nyttjas i mycket större utsträckning. Den minskar utsläppen av växthusgaser motsvarande 7 % av de svenska utsläppen (och minskningen kan bli 14 %). Detta utvecklas vidare i avsnitt 2.

1.3 Förenklad omprövning och solidarisk finansiering konstruktiva grepp

SVAF *instämmer* i att alla vattenkraftverk och sjöregleringar successivt under de föreslagna 20 åren ska förses med villkor för driften och att det vid behov genomförs åtgärder för att förbättra olika områden. Detta gäller oavsett vilken rättslig grund de vilar på i dag och ska ske genom den förenklade omprövning som energiöverenskommelsen talar om. SVAF föreslår att den förenklade omprövningen sker med hjälp av en *tidsbegränsad lag*. Samtidigt behöver en *revidering av miljöbalken och/eller en ny vattenlag* utredas. I avsnitt 3 redovisas en rad frågor som måste finnas med i de olika lagarna. För att inte någon verksamhetsutövare ska drabbas orimligt hårt måste dessa frågor beaktas.

SVAF *instämmer med* den framlagda finansieringslösningen med en branschfond, som verkar under 20 år. Dock måste de 15 % av kostnaderna en kraftverksägare själv ska bidra med kompletteras med en begränsning av det absoluta beloppet beroende på elproduktionens storlek; SVAF föreslår en maximal kostnad motsvarande högst 50 öre/årskWh. Fondlösningen innebär inte bara ett gemensamt ekonomiskt ansvar utan också att branschen tar ett gemensamt ansvar för genomförandet. SVAF avser att ta en mycket aktiv del i detta arbete. Att energiöverenskommelsen innebär att fastighetsskatten ska sänkas till

den generella nivån 0,5 % skapar ekonomiskt utrymme för den önskvärda utvecklingen av olika delar av vattenkraftverksamheten. Dessa frågor utvecklas i avsnitt 4.

1.4 Akuta politiska åtgärder

För att den småskaliga vattenkraften ska kunna utvecklas både energi- och miljömässigt krävs att politikerna med fast hand fattar och genomför en rad beslut som dels stoppar den utrivningspolitik som många myndigheter driver och dels lägger grunden för det mångåriga utvecklingsarbete vi har framför oss.

SVAF ser det som nödvändigt att omgående, i avvaktan på att energiöverenskommelsens intentioner för den småskaliga vattenkraften börjar omsättas i praktiken,

- länsstyrelserna och andra berörda myndigheter upphör att utfärda nya förelägganden om att verksamhetsutövare ska söka tillstånd. Pågående ärenden ska bordläggas för att sedan handläggas enligt den nya ordningen
- länsstyrelserna och andra berörda myndigheter inte längre använder Havs- och vattenmyndighetens (HaV) tillsynshandledning eller Kammarkollegiets strategi för genomförande av vattenförvaltningens uppgifter gällande fysisk påverkan
- vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram omarbetas radikalt utifrån regeringens beslut 2016-10-06
- vattenmyndigheternas nya projekt för att utveckla den s k nationella strategin för vattenkraft stoppas
- ett uppdrag att utveckla en ny nationell strategi för vattenkraft ges inte bara till Energi-myndigheten och HaV utan också till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet och Svenska kraftnät.

Ett enkelt sätt att genomföra de nämnda åtgärderna är att regeringen föreskriver det i regleringsbrev. Ett annat enkelt sätt att sätta stopp för den utrivningslinje som drivs av olika myndigheter är, att riksdagen (som Vattenverksamhetsutredningen föreslog) beslutar att i Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken 5 § 2 st lägga till ”*Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41§ vattenlagen (1918:523).*”

1.5 Tidsbegränsad lag under 20 år

SVAF förespråkar att senast 2018 beslutas om en tidsbegränsad lag så att successivt under 20 år alla kraftverk och sjöregleringar kan förses med villkor för driften och i förekommande fall få beslut om åtgärder. Denna lag måste bygga på en *radikalt förenklad rättslig behandling* som för verksamhetsutövaren är kostnadseffektiv och rättssäker. En sådan rättslig behandling får inte som nu beakta enbart vattenmiljön utan måste ta med och avväga alla de viktiga områden som vattenkraften berör. *Den gemensamma politiska viljan bakom energiöverenskommelsen måste också med hjälp av regleringsbrev och på andra sätt göras kristallklar så att inte myndigheter och tjänstemän kan fortsätta driva en egen agenda.*

- Den förenklade omprövning, som energiöverenskommelsen slår fast, ska enbart omfatta villkoren, inte anläggningens eller verksamhetens existens. Villkoren bestäms med utgångspunkt i hur verksamheten bedrivs i dag
- Villkoren och i förekommande fall åtgärderna ska tas fram och genomföras på ett sätt så att *inget kraftverk eller sjöreglering hotas av nedläggning eller än mindre utrivning på grund av villkoren och/eller åtgärderna.*
- Den befintliga och sedan lång tid accepterade småskaliga vattenkraften och sjöregleringar ska inte likställas med miljöfarlig verksamhet och ska inte anses ha betydande miljöpåverkan.
- Den extrema svenska tolkningen av kraftigt modifierat vatten (KMOV) ändras så att vattendrag med dammar och kraftverk klassas som KMOV.
- Länsstyrelserna åläggs att för varje avrinningsområde ta fram ett samlat dokument med alla aspekter på vattenkraften. Detta ska, ibland med kompletteringar och korrigeringar, kunna användas som miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning av vattenanläggningar och -verksamheter.

1.6 På längre sikt

Det största hotet mot energiöverenskommelsens intentioner för den småskaliga vattenkraften kommer från Kammarkollegiet, HaV och länsstyrelser. Dessa myndigheter kan trots en tydlig politisk vilja och en ny lagstiftning förväntas fortsätta sin utrivningslinje mot småskalig vattenkraft. Även om energiöverenskommelsen inte säger något om saken är allt fler politiker i de flesta partierna klara på att myndigheterna måste omorganiseras.

SVAF föreslår att:

- Kammarkollegiet fråntas sitt uppdrag att tillvarata det allmänna miljöintresset i miljömål.
- HaV och de fem vattenmyndigheterna slås samman till en myndighet, som ges ett allsidigare uppdrag för att kunna arbeta tvärsektorielt utifrån de politiska riktlinjerna
- länsstyrelsernas sturprörsorganisation görs om för att möjliggöra en allsidigare behandling av vattenkraften, tvärsektorielt, utifrån de politiska riktlinjerna.
- Svenska kraftnät får i uppdrag att främja den småskaliga vattenkraftens bidrag till elsystemet.

SVAF föreslår att:

- en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att framlägga förslag till antingen en ny vattenlag eller hur alla bestämmelser om vattenkraften kan samlas i ett nytt kapitel i miljöbalken. Oavsett vilket alternativ som väljs ska alla de områden där vattenkraften spelar en viktig roll beaktas.
- samma utredning får i uppgift att modernisera miljöbalken så att framför allt också klimataspekterna kommer med
- Sverige verkar för en modernisering av EU:s vattendirektiv så att alla relevanta aspekter på vattenkraften, inte minst klimateffekterna, kommer med.

*

När dessa förslag från SVAF genomförs kommer den småskaliga vattenkraften ännu mer att bidra till att elsystemet lever upp till vad som står i miljöbalkens första paragraf om att "människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

2. Vattenkraftens värde

I energiöverenskommelsen är vattenkraftens värde för ett hållbart elsystem en av de grundläggande utgångspunkterna. De senaste årens många samtal med ledande (energi)politiker i de flesta partier vittnar om att dessa är väl medvetna om att också den småskaliga vattenkraftens bidrag är väsentligt. Tyvärr kan inte samma sak sägas om Havs- och vattenmyndighetens (HaV) och Energimyndighetens (EM) rapport ”Strategi för åtgärder i vattenkraften” (2014) eller dessa myndigheters ” Ett förslag till prövning av vattenkraftproduktion” (2015), som båda är okunniga om den småskaliga vattenkraften. De två myndigheterna inte bara viftar bort den småskaliga vattenkraftens energitillförsel, man har inte förstått vad dess effekttillgång betyder (främst i södra Sverige) och inte heller dess faktiska och potentiella balans- och reglerförmåga.

*

Vattenkraften berör en rad viktiga områden som elsystemets funktion, klimatet, kulturmiljön, vattenmiljön, översvämning/torrläggning, företagande och sysselsättning, landsbygdsutveckling. En hållbar utveckling av vattenkraften kräver att alla dessa områden beaktas och, vid intressekonflikter, avvägs mot varandra på ett rättssäkert sätt och utan att äganderätten kränks. En sådan avvägning måste ske utifrån de berörda värdena, inte utifrån den för tillfället rådande legala situationen som sällan går i takt inom olika områden.

Den småskaliga vattenkraften producerar knappt 5 TWh, 3 % av Sveriges elproduktion. Genom att använda mer av de *stora* flödena kan detta i *befintliga kraftverk* fördubblas till 10 TWh eller 6 % av Sveriges elproduktion.¹ Denna utbyggnadspotential negligeras i HaV:s och EM:s förslag. Till detta kommer att även många storskaliga vattenkraftverk skulle kunna byggas ut.

I elområde SE4 utgör den småskaliga vattenkraften 10 % av den tillgängliga effekten vid en förbrukningstopp, vid en utbyggnad blir det 17 %. Politikerna är numera på det klara med den småskaliga vattenkraftens väsentliga effektbidrag. Däremot tar HaV:s och EM:s förslag inte upp den ansträngda effektsituationen i södra Sverige.

Den småskaliga vattenkraftens energitillförsel och effekttillgång finns främst i södra Sverige, där det råder brist på båda. Dessutom producerar den småskaliga vattenkraften främst under de månader när efterfrågan är som störst.

Kraftverkens svängmassa är viktig redan i dag, både asynkrona och synkrona generatorer bidrar. Med enkla tekniska åtgärder och att Svenska kraftnät fortsätter utveckla sina affärsmodeller blir den småskaliga vattenkraften viktig för frekvensreglering, spänningsreglering och för ö-drift. HaV och EM gör misstaget att bedöma reglerförmågan enbart på årsbasis, på det sättet förbiser man helt den väsentliga reglerförmåga som den småskaliga vattenkraften kan bidra med framför allt i de två sydliga elområdena 3 och 4 där den behövs som bäst. Det är i sekund-, minut- och timperspektiven som vattenkraftens unika

¹ Detta är också ett mål för EU visat i RESTOR ”Släpp loss potentialen i Europas småskaliga vattenkraft”.

reglerförmåga finns - och den förmågan finns också hos småskaliga kraftverk med litet eller inget magasin². Den småskaliga vattenkraftens olika energinyttor utvecklas närmare i bilaga 1.

Den småskaliga vattenkraften gör att vi undviker växthusgasutsläpp motsvarande 7 % av de svenska utsläppen; med fördubblad produktion i *befintliga kraftverk* stiger siffran till 14 %.³ Detta beror på att den småskaliga vattenkraften gör att den svenska elexporten ökar eller att elimporten minskar med knappa 5 (10) TWh och därigenom minskar kolkraften lika mycket i våra grannländer.

Dammarna minskar risken för översvämningar och torrläggningar. De bromsar också näringsläckaget till haven, vilket är särskilt viktigt för att motverka att ännu mer av Östersjöns botten dör.

Klimatförändringarna gör dammarna viktiga även för vattenförsörjningen. Finns där dessutom ett kraftverk finns det också någon som tar ansvar för regleringen.

De flesta småskaliga vattenkraftverk är gamla kulturmiljöer, många med månghundraåriga rötter, ibland ända sedan medeltiden. Många samhällen och städer har vuxit fram kring användningen av vattenkraften. Riksantikvarien har kallat Vattenverksamhetsutredningen ”ett av de riktigt stora hoten mot vårt kulturmiljölandskap”.⁴

Den småskaliga vattenkraften är viktig för företagande och sysselsättning, inte minst på landsbygden. Att bygga och underhålla turbiner och annan utrustning, kraftverk och dammar är utomordentligt viktiga verksamheter också för framtiden.

*

Vattenkraftens utveckling kan inte baseras på HaV:s och EM:s förslag ”Strategi för åtgärder i vattenkraften”. Dokumentet domineras av vattenmiljöaspekter, vattenkraftens utvecklingspotential i *befintliga kraftverk* när det gäller energi, effekt och nätstabilitet negligeras helt (för både den småskaliga och den storskaliga vattenkraften). Alla andra aspekter lyser helt med sin frånvaro, så även konsekvenserna för verksamhetsutövaren. ”Strategi för åtgärder i vattenkraften” är ett alldeles för ensidigt och ofärdigt dokument för att kunna ligga till grund för en utveckling av vattenkraften i olika avseenden. En strategi för vattenkraften är en politisk fråga och måste utvecklas så att frågor om energi, klimat, kultur, levande landsbygd och vattenmiljö beaktas.

² Även om HaV:s rapport Vägledning för kraftigt modifierat vatten (2016) något berör reglering i kortare tids-perspektiv än ett år missar man helt den småskaliga vattenkraftens reglerförmåga i de korta tidsperspektiven.

³ Växthusgasutsläppen per kWh har antagits till 0,8 kg, de totala svenska utsläppen var 54,383 miljoner ton 2014. www.naturvardsverket.se/klimatutslapp; www.statistikdatabasen.scb.se

⁴ Se också Riksantikvarieämbetet, ”Kulturmiljöer vid vattendrag” (2016).

3. Omprövning av vattenkraftverk

Att energiöverenskommelsen så tydligt slår fast nödvändigheten av en förenklad omprövning av de befintliga vattenkraftverken är naturligtvis mycket positivt. Samtidigt finns en mycket påtaglig risk att den nya lagstiftningen och inte minst tillämpningen av den kan komma att avvika från de politiska avsikterna. Svensk Vattenkraftförening (SVAF) har därför sett det som nödvändigt att relativt detaljerat utveckla vilka krav som måste ställas på den framtida lagstiftningen och rättstillämpningen.

3.1 Politikerna måste agera: Tre tidsperspektiv

Å ena sidan måste den självväldiga rättstillämpningen och rättsutvecklingen från olika myndigheter omgående och ovillkorligen stoppas. Å andra sidan får ny lagstiftning inte hetsas fram. Så skedde med miljöbalken, vilket innebar att de konsekvenser vi nu ser för främst den småskaliga vattenkraften aldrig varit utredda eller än mindre föremål för politiska överväganden. För att omprövningen ska kunna ske i rättsligt acceptabla former föreslår därför SVAF att lagstiftningen och andra åtgärder sker i tre ”etapper”.

1a) I det *korta perspektivet* vill SVAF att utfärdandet av nya förelägganden om att verksamhetsutövare ska söka tillstånd omgående stoppas och de redan utfärdade återkallas. Detta kan ske genom att 1) regeringen utfärdar nya regleringsbrev till berörda myndigheter 2) regeringen föreslår riksdagen stifta en tillfällig moratorielag eller 3) (civil)utskottet föreslår riksdagen att stifta en sådan lag. Som Vattenverksamhetsutredningen föreslog kan man i Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken 5 § 2 st lägga till ”*Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).*” Lämpligt är att lägga till, att det måste till stora förändringar för att de särskilda rättigheterna inte längre skall anses gälla.

1b) I det *korta perspektivet* måste omgående och ovillkorligen flera myndigheters, och särskilt Kammarkollegiets⁵ och Havs- och vattenmyndighetens (HaV)⁶, egenutvecklade strategier (med samma rättsverkan som lag) stoppas liksom deras glidande rättstillämpning. De nämnda två myndigheterna driver enbart vattenmiljöaspekter och negligerar fullständigt den småskaliga vattenkraftens energi-, klimat- och kulturvärden. De negligerar därigenom alla andra lika bindande EU-direktiv, lagar, förordningar och andra regelverk liksom verksamhetsutövarens äganderätt. De har tagit den makt politikerna lämnat ifrån sig. Dessa strategier, hand- och vägledningar kan stoppas på något av de sätt som anges i föregående punkt.

1c) I det *korta perspektivet* kräver SVAF att de synnerligen ensidiga förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tagit fram omarbetas radikalt utifrån regeringens beslut 2016-10-06. Dessa dokument behandlar bara en enda av alla de aspekter på vattenkraften som är viktiga. Det är fullständigt orimligt att de skulle omsättas i praktiken, än mindre få samma status som lag och inte kunna överklagas. Det skulle göra verksamhetsutövarna fullständigt rättslösa mot länsstyrelser och kommuner när dessa skulle genomdriva åtgärdsprogrammen.

⁵ ”Kammarkollegiets strategi för genomförande av vattenförvaltningens uppgifter gällande fysisk påverkan” (2013).

⁶ HaV:s rapport ”Vägledning för kraftigt modifierat vatten” (2016).

Vattenmyndigheterna (eller annan myndighet om de förra skulle läggas ner, se s 10) åläggs att i samråd med verksamhetsutövarna utarbeta nya förslag till åtgärder för att förbättra verksamheternas miljöanpassning. Detta arbete ska utgå från en kraftigt utökad klassning av vattendrag som Kraftigt Modifierade Vatten (KMOV, se vidare s 8) och också nyttja de undantagsmöjligheter som EU-rätten erbjuder (vilket Sverige inte gör i dag).

I avvaktan på en ny och användbar nationell strategi för vattenkraft stoppas vattenmyndigheternas nya projekt för att utveckla sätt att avväga energi- och miljövärden mot varandra.

1d) Ett uppdrag att utveckla en ny nationell strategi för vattenkraft ges inte bara till Energimyndigheten (EM) och HaV utan också Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet och Svenska kraftnät. Det förslag som de två första myndigheterna presenterade sommaren 2014 bygger på en klassificering av kraftverk utifrån dessas reglerförmåga. De två myndigheterna har enbart utgått från årsregleringsförmågan och inte förstått att den stora utmaningen i det svenska elsystemet handlar om sekunder och minuter. Där bidrar den småskaliga vattenkraften redan i dag och dess reglerförmåga kan med enkla medel utvecklas kraftigt.

2) I det *medellånga perspektivet* ska ett sannolikt stort antal befintliga vattenkraftverk och sjöregleringar omprövas och i förekommande fall få nya villkor för driften och genomföra olika åtgärder. Energiöverenskommelsen talar om att detta ska ske genom en omprövning av vattenkraftverk och dammar och att reglerna för detta ska förenklas så långt möjligt. SVAF ser det som ändamålsenligt med en tidsbegränsad lagstiftning, giltig i de 20 år som fondlösningen förutsätter. SVAF anser det nödvändigt att det tillsätts en parlamentarisk utredning för att utarbeta ett förslag till en sådan lag.

I avsnitten 3.2 och 3.3 finns en rad utförliga förslag till hur en sådan tidsbegränsad lag skulle kunna se ut. SVAF anser att dessa förslag kan ligga till grund för den kommande lagstiftningen.

3) Inte heller i det *långa perspektivet* är det rimligt att hantera vattenkraftverk och sjöregleringar utifrån miljöbalken i dess nuvarande form eftersom denna inte alls beaktar en rad viktiga aspekter på verksamheten. Hur omodern miljöbalken är visas inte minst av att inte klimatkonsekvenser tas med. Att den s k restvattenlagen finns visar också det orimliga i att behandla vattenkraften enbart utifrån miljöbalken. SVAF anser det därför nödvändigt att det tillsätts en parlamentarisk utredning med uppdrag att antingen utforma en ny vattenlag eller samla alla bestämmelser om vattenkraft till ett nytt kapitel i miljöbalken. Oavsett vilket alternativ som väljs ska det vara möjligt att beakta och avväga alla viktiga aspekter på vattenkraften.

Vidare måste det ske en samordning av EU-regler med den svenska vattenrättsliga lagstiftningen. Här behöver Sverige dessutom verka för en modernisering av vattendirektivet som möjliggör en allsidigare behandling av vattenverksamheter genom att beakta direktiv och andra regler inom andra områden. Inte minst måste klimataspekterna tas med.

3.2 Rättslig behandling

Prövningen ska utgå från att det gäller befintliga lagenligt tillkomna anläggningar och verksamheter som ska utvecklas inom olika områden. Verksamheterna har oftast månghundraåriga rötter, ofta ner i

medeltiden. Staten har satt upp spelreglerna och vattenkraften har hela tiden följt de regelverk och anvisningar som funnits.

Den rättsliga behandlingen av alla vattenkraftverk och sjöregleringar måste vara enkel, kostnadseffektiv och rättssäker för verksamhetsutövaren.

För att detta skall kunna uppnås hävdar SVAF att:

- 1) Den befintliga småskaliga vattenkraften och sjöregleringar *inte ska anses ha betydande miljöpåverkan*. Prövningen ska avse den miljöpåverkan som verksamheten kan ha på det *befintliga naturtillståndet*. Utgångspunkten ska alltså i normalfallet vara att vattenanläggningar och vattenverksamheter funnits på platsen långt innan kraftproduktionen påbörjades, inte ett hypotetiskt naturtillstånd innan mänsklig påverkan överhuvudtaget förekommit som myndigheter ofta för fram i prövningsprocesser. Tiden för att etablera ett nytt naturtillstånd anses inte överstiga 50 år.
- 2) Länsstyrelserna åläggs att utifrån sin samlade kompetens inom olika områden och i samråd med verksamhetsutövarna för varje avrinningsområde ta fram ett dokument som innefattar alla viktiga aspekter på vattenkraften. Normalt ska verksamhetsutövaren kunna använda relevanta delar av detta dokument som miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren måste tillförsäkras att handläggningen hos tillsynsmyndigheten sker på ett rättssäkert sätt, att ärendet hanteras samlat av flera kompetensområden hos tillsynsmyndigheten, och att de handläggare som deltar kan påvisa god kompetens inom respektive område. Ett möjligt sätt att hantera problem med kompetensbrist hos vissa länsstyrelser kan vara att vissa frågor hanteras med stöd av en nationell expertgrupp, som t.ex. nuvarande fiskeresursgrupp utgör.
- 3) Länsstyrelserna åläggs att underlätta den rättsliga behandlingen (samråd, miljökonsekvensbeskrivning m m) om flera vattenkraftverk i ett avrinningsområde vill behandlas i ett sammanhang. Varje verksamhetsutövare har dock – som i dag - rätt att kräva en enskild behandling av den egna verksamheten.
- 4) Den samhällsekonomiska tillåtlighetsprövningen tas bort (som också Vattenverksamhetsutredningen föreslog). Den tillkom i en helt annan tid och har aldrig varit avsett att tillämpas på befintliga anläggningar, än mindre på tilläggsinvesteringar i befintliga kraftverk. En korrekt samhällsekonomisk bedömning skulle kräva att klimateffekterna tas med, vilket skulle innebära att elpriset skulle vara åtminstone 50 öre/kWh högre (se vidare s 13).
- 5) SVAF kräver att även vattendrag med småskalig vattenkraft klassas som KMV. Att mänsklig verksamhet under århundraden har ändrat ett vattendrag (dammar, olika vattenverk och sedan 1800-talet vattenkraftverk) innebär att det har blivit kraftigt modifierat och att många verksamheter och samhällsliga värden liksom natur- och kulturmiljön i stort skulle skadas allvarligt om man skulle eftersträva god ekologisk status (i alla fall som vattenmyndigheterna tolkar detta). HaV:s vägledning för KMV-klassning är ensidig och handlar i realiteten enbart om vattenmiljön⁷. Att den småskaliga vattenkraften oftast funnits i hundratals år och att många samhällen och städer vuxit upp kring den negligeras helt. Tjänstemannabeslut om KMV-klassningen får på det sättet en avgörande betydelse för den småskaliga vattenkraften.

⁷ Av 57 sidor ägnas energiaspekter tre och en halv sida och andra samhällsliga värden en halv sida.

Resultatet har blivit att Sverige har en extremt låg andel KMV (<3 %)⁸, många EU-länder har klassificerat mer än tio gånger så många vattendrag som KMV. SVAF ser ingen anledning till att Sverige ska avvika så extremt från andra EU-länder och kräver därför att riksdagen fattar beslut om principerna för KMV-klassningen utifrån att vattenkraftverk och dammar ska anses innebära en kraftig modifiering. Därefter ska KMV-klassningen av vattendragen göras om.

6) De verksamhetsutövare, som genom den nya rättstillämpningen från 2012 redan fått föreläggande och kanske t o m dom, ska behandlas utifrån det kommande regelverket och den här föreslagna finansieringsmodellen. Länsstyrelserna åläggs att återkalla utfärdade förelägganden om att verksamhetsutövare ska söka tillstånd respektive att hos domstol ansöka om att beslutade domar om att verksamhetsutövare ska söka tillstånd omprövas eller upphävs. Detta kan ske på sätt som angivits i punkt 1a sidan 6.

7) Vad som räknas som anmälningspliktiga vattenverksamheter ska vidgas och omfatta bl a följande åtgärder:

- miljöanpassning, t ex installation av ny intagsgrind
- ombyggnad av befintliga utskov
- installation av faunapassager
- dammsäkerhetshöjande åtgärder avseende mindre regleringsdammar, eller dammar med lägre dammsäkerhetsklassificering
- produktionshöjande åtgärder som avser kraftverk under 10 MW och inte omfattar förändrad fallhöjd.

8) Länsstyrelsernas beslut om vattenanläggningar och vattenverksamheter ska fattas av ett organ sammansatt av företrädare för de enheter som behandlar olika aspekter av vattenkraften.

9) Även fall där länsstyrelsen är första instans ska kunna tas upp av Högsta domstolen. Detta är nödvändigt för att inte upprepa det som hänt med den nuvarande ordningen, där Mark- och miljööverdomstolen ensam förändrat rättstillämpningen fullständigt.

3.3 Villkor, åtgärder m m

Utöver det nämnda ska den rättsliga behandlingen

- fastställa rimliga villkor och åtgärder, den får inte framtvinga en nedläggning eller än mindre utrivning
- utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet. Samtidigt ska hänsyn tas till de specifika lokala förutsättningar som råder i det enskilda fallet, varje vattenförekomst och varje vattenverksamhet är unik. Generella föreskrifter från olika myndigheter träffar sällan rätt och står ofta i strid med de rimlighetsavvägningar som ska ske enligt miljöbalkens 2 kap

⁸ Kampa, E, von der Weppen, J & Dworak, T, 2011, Water management, Water Framework Directive & Hydropower. Paper presented to Common Implementation Strategy Workshop, Brussels, s 20.

7 § och förbudet i 24 kap 5 § att ”meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.”.

- endast avse villkor och åtgärder, ej hela verksamhetens eller anläggningens existens
- bestämma villkoren med utgångspunkt i hur verksamheten bedrivs i dag
- fastställa vattenhushållningsbestämmelser (som dämning- och sänkningsgränser) utifrån dagens situation
- i förekommande fall begränsa den minimitappning kraftverket måste tåla till högst 5 %
- pröva om mer omfattande åtgärder, t ex faunapassage eller ny intagsgrind, är rimliga i det enskilda fallet
- anpassa lagstiftningen så att – om sådana mer omfattande åtgärder anses rimliga och nödvändiga – verksamhetsutövaren kan yrka tvångsrätt för att ta i anspråk annans mark för dessa ändamål
- nyttja vattendirektivets möjligheter till undantag för att därigenom kunna avväga vattenmiljöintressena mot alla de andra intressen och samhällsliga värden som påverkas av vattenkraften⁹.
- även i fortsättningen meddela tillstånd utan tidsbegränsning
- om verksamhetsutövaren så önskar även pröva en utbyggnad av kapaciteten
- behålla det nuvarande omprövningsinstitutet
- låta myndigheter och sakägare stå för sina egna rättegångs- och andra kostnader vid omprövning av befintliga anläggningar. Myndigheter får stå för sina egna rättegångs- och andra kostnader också vid ökning av kapaciteten eller nyanläggning
- iaktta vad förvaltningslagen säger om att myndigheterna måste lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgaren att ta till vara sin rätt.

Den rättsliga behandlingen får inte

- ställa krav på redogörelse för rådighet över vattenrätten vid prövning av befintliga kraftverk. Utgångspunkten ska vara att rådighet föreligger, inte minst när prövningen omfattar vattenkraftverk och vattenreglering som utan klagomål eller myndighetsingripanden funnits under mycket lång tid
- ställa sådana krav om ”bästa möjliga teknik” att verksamheten hotas. Miljöbalken 2 kap 7 § säger att sådana krav inte får vara orimliga, 24 kap 5 § anger att ”Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras”¹⁰. HaV:s handledning är ett alltför trubbigt instrument som förhindrar anpassningen till de lokala förutsättningarna i varje enskilt fall.

När det gäller vilka myndigheter som framgent ska arbeta med vattenkraften behövs inte någon mer omfattande utredning. I linje med vad SOU 2015:43 Vägar till ett effektivare miljöarbete föreslog förordar SVAF att ”*möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör*” och att ”*vattenmyndigheterna avvecklas och att*

⁹ Se EU-domstolen 160504 om EU vs Österrike där värdet av förnybar energi gjorde att ett kraftverk fick tillstånd att byggas i ett naturreservat.

¹⁰ Lag 2010:882.

deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.” Länsstyrelsernas stuprörsorganisation måste göras om för att möjliggöra en allsidigare behandling av vattenkraften, t ex kan denna hanteras av en egen allsidigt sammansatt enhet eller av ett samordningsorgan för de enheter som behandlar olika aspekter.

*

HaV:s och EM:s förslag till prövning saknar konkretion, det sägs inget om hur prövningen rent praktiskt ska gå till. Genom att förslaget till mycket stor del bygger på Vattenverksamhetsutredningen är det behäftat med samma grundläggande svagheter: en ensidig tonvikt vid vattenmiljön, energimålen kommer i andra hand och är dessutom undermåligt behandlade, alla andra aspekter saknas. Att även dessa baseras på EU-direktiv, internationella avtal liksom nationella lagar och förordningar låtsas man inte om. HaV:s och EM:s liksom Vattenverksamhetsutredningens förslag till prövning kan inte ligga till grund för kommande lagstiftning.

SVAF:s förslag till ett förenklat omprövningsförfarande är i linje med vad allt fler aktörer kräver: Energiföretagen Sverige, LRF liksom riksdagen i sitt tillkännagivande 7 april. Och energiöverenskommelsen slår fast att ”Reglerna för omprövning av vattenverksamheter som vattenkraftverk och dammar bör förenklas så långt det är möjligt”.

4. Finansiering

Energiöverenskommelsen hänvisar kortfattat till den fondlösning som lagts fram i Havs- och vattenmyndighetens (HaV) och Energimyndighetens (EM) förslag (och som Energiföretagen Sverige utarbetat). Svensk Vatten kraftförening (SVAF) *instämmer med* den föreslagna finansieringen men den måste kompletteras med en begränsning av det absoluta beloppet för kraftverksägarens egen insats beroende på elproduktionens storlek.

Med en finansieringsmodell, som både fördelar den ekonomiska uppoffringen solidariskt bland kraftverksägarna och lägger ut den över längre tid som 20 år, skulle vattenkraften normalt kunna finansiera en utveckling av en rad olika sidor av verksamheten. Men det extremt låga elpriset, som pressar all elproduktion och förväntas bestå under ett antal år, gör detta svårt för att inte säga omöjligt.

SVAF hälsar med mycket stor tillfredsställelse, att energiöverenskommelsen slår fast att ”Fastighetsskatten på vattenkraft ska sänkas till samma nivå som för de flesta övriga elproduktionsanläggningar, det vill säga 0,5 %. Skatten ska sänkas stegvis under en fyraårsperiod med start 2017.” Detta ökar påtagligt branschens möjligheter att klara inte bara miljöanpassning utan också utveckling av energi, effekt och reglerförmåga liksom värnandet av de kulturmiljöer som särskilt de små kraftverken utgör m m.

Den nämnda finansieringsmodellen är i princip en bra lösning som SVAF ställer sig bakom. Utvecklingen av de många kraftverken genomförs successivt under en 20-årsperiod. Den enskilde kraftverksägaren betalar 15 % av kostnaden och avsätter därutöver 0,25 öre/årskWh till en gemensam branschfond. För kraftverk under 10 MW blir den totala kostnaden 3 606 Mkr eller 180 Mkr/år. Med en årsproduktion på knappt 5 TWh blir den årliga kostnaden ca 4 öre/årskWh. För den småskaliga vattenkraften motsvarar detta den föreslagna sänkningen av fastighetsskatten och innebär en fortsatt ekonomisk anspänning. Full årlig fondavgift bör inte tas ut förrän sänkningen av fastighetsskatten är fullt ut genomförd.

Att den enskilde kraftverksägaren ska stå för 15 % av kostnaderna för de åtgärder som anses önskvärda måste dock förses med en begränsningsregel. I en del fall kan omfattande och kostsamma åtgärder bli aktuella för små kraftverk som inte har ekonomiska förutsättningar att bära de 15 %. Där behövs en absolut gräns i kronor som de 15 % inte får överskrida, en gräns som görs avhängig kraftverkets storlek. SVAF anser det nödvändigt att den enskilde kraftverksägarens kostnad begränsas till motsvarande högst 50 öre per årskWh. För ett kraftverk med årsproduktionen 500 000 kWh innebär det 250 000 kr.

Enligt det ursprungliga förslaget ska staten stå för knappt 30 %. Att staten bidrar till fonden och därigenom också ta ett ekonomiskt ansvar är i hög grad rimligt med tanke på hur den tidigare gillat och påskyndat vattenkraftens utbyggnad. Mot den bakgrunden *beklagar* SVAF om energiöverenskommelsen skulle innebära att staten inte tar någon del av det ekonomiska ansvaret.

SVAF kräver som nämnts att den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen utmönstras (som Vattenverksamhetsutredningen föreslog). Det måste vara den enskilde verksamhetsutövarens rättighet att själv göra de nödvändiga ekonomiska bedömningarna.

SVAF:s anser att inte ett enda kraftverk behöver rivas ut utan att alla kan förbättra vattenmiljön med t ex faunapassage (om det inte finns naturliga vandringshinder eller andra skäl som gör en faunapassage onödig eller olämplig). Om ändå något kraftverk skulle komma att rivas ut måste ägaren få kompensation av staten som vid annat intrång med 125 % av marknadsvärdet. Staten ska också stå för de värdeminskningar som kan drabba andra sakägare. ”Självrisk” för verksamhetsutövaren kan inte accepteras. Allt annat vore ett övergrepp på äganderätten och näringsfriheten. Statens ekonomiska ansvar för eventuella utrivningar måste gälla även om staten i övrigt inte deltar ekonomiskt.

Som all hållbar elproduktion drabbas den småskaliga vattenkraften hårt av marknadsmisslyckandet – som i grunden är ett internationellt politiskt misslyckande - att de icke hållbara alternativen inte bär sina externa kostnader. Om så vore fallet skulle elpriset vara åtminstone 50 öre/kWh¹¹ högre och den småskaliga vattenkraften ha helt andra möjligheter att utveckla olika delar av verksamheten. Bästa sättet för staten att korrigera marknadsmisslyckandet vore att förse de energikällor som ska fasas ut med relevanta utsläpps-, avfalls- och avvecklingsavgifter, ett annat att avskaffa tidsbegränsningen i certifikatsystemet och dra in (större delen av) överskottet på certifikat.

SVAF vill självklart vara en av huvudmännen för branschfonden men också representerad i styrelsen. I kansliet måste arbetet i första hand inriktas på den småskaliga vattenkraften.

*

Även om SVAF i stort ser positivt på de förslag till branschfonder som florerat i några år så finns det också negativa inslag. Detta gäller framför allt det senaste förslaget från HaV och EM. SVAF:s kritik mot delar av det finansieringsförslaget återfinns i bilaga 2.

¹¹ Naturvårdsverket angav i ett yttrande till Miljödomstolen i Växjö i mål M 52-02 värdet av minskade utsläpp från ett koleldat kondenskraftverk för 1 GWh till 120 000 kr för NOX, 20 000 för SO2 och 450 000 för CO2. Samhällsnyttan med utsläppsfri elproduktion blir då 59 öre/kWh, ett resultat i nivå med många andra studier.

Bilaga 1. Småskalig vattenkrafts bidrag till energi, effekt och nätstabilitet

Den småskaliga vattenkraften spelar redan i dag en viktig roll i det svenska elsystemet, en roll som kommer att bli allt betydelsefullare kommande år. Detta gäller såväl eltillförseln som effekttillgången och nätstabiliteten. Två faktorer är avgörande för utvecklingen framöver.

För det första kommer den fortsatta anslutningen av intermittent kraftproduktion (vind, sol) att ställa regleringen av elsystemet inför allt större utmaningar. Dessa ökar ännu mer när kärnkraften börjar avvecklas. Här behövs vattenkraftens överlägsna reglerförmåga, också den småskaliga vattenkraftens.

För det andra har den befintliga småskaliga vattenkraften en stor outnyttjad potential energi-, effekt- och reglermässigt. När nu politikerna äntligen insett att man inte kan lägga (den småskaliga) vattenkraftens framtid i händerna på biologer och jurister på en del centrala myndigheter och länsstyrelser, finns det hopp om att den befintliga (småskaliga) vattenkraften ska kunna utvecklas. Detta skulle vara till stort gagn för elsystemet, klimatet, kulturmiljön – och även vattenmiljön. Dagens låsta situation gör att det händer för litet på alla fronter.

Energi. Den småskaliga vattenkraften producerar i dag knappa 5 TWh. Studier visar att eftersom många småskaliga vattenkraftverk är underutbyggda skulle man genom att använda mer av de *stora* flödena kunna öka produktionen i *befintliga kraftverk* till drygt 10 TWh. Genom att använda en del av de 11 000 *befintliga* dammarna skulle produktionen kunna öka med ännu några TWh.

Den småskaliga vattenkraften gör att vi undviker växthusgasutsläpp motsvarande 7 % av de svenska utsläppen; med fördubblad produktion i *befintliga kraftverk* stiger siffran till 14 %. Den småskaliga vattenkraften ökar den svenska elexporten alternativt minskar elimporten med 5 (10) TWh och därigenom minskar kolkraften lika mycket i våra grannländer.¹²

Effekt. Svenska kraftnät skriver att ”Även den småskaliga vattenkraften utgör en effekttillgång. Det gäller framför allt i södra Sverige, som är ett område med produktionsunderskott.”¹³ I elområde SE4 utgör den småskaliga vattenkraften 10 % av den förväntat tillgängliga effekten vid en förbrukningstopp (Svenska kraftnät räknar med att den småskaliga vattenkraften har 85 % tillgänglighet; jmf med vindkraftens 11 %). Nyttjar man möjligheten att fördubbla kapaciteten blir den småskaliga vattenkraften 17 % av tillgänglig effekt i SE4 vid en förbrukningstopp.¹⁴

Frekvensreglering. Redan i dag spelar den småskaliga vattenkraften en roll för det svenska elsystemet genom att dess *svängmassa* bidrar till trögheten och därmed har en stabiliserande inverkan på frekvensen. Detta gäller såväl asynkrona som synkrona generatorer. För denna tjänst finns (ännu) ingen marknad.

¹² Växthusgasutsläppen per kWh har antagits till 0,8 kg, de totala svenska utsläppen var 54,383 miljoner ton 2014. www.naturvardsverket.se/klimatutslapp; www.statistikdatabasen.scb.se.

¹³ Svenska kraftnät, (2015/929, s 13).

¹⁴ Svenska kraftnät (2015b/1231 s 31) redovisar att 295 av 2320 MW förväntad tillgänglig produktion kommer från vattenkraft. Av detta kommer 135 från kraftverk större än 10 MW. Från de 2320 dras Karlhamn G1 (avställd) och Öresundsverket (ej tillgängligt från 1.7) med 638 MW.

Den småskaliga vattenkraften skulle kunna fungera som *dynamisk roterande effektreserv* vid underfrekvens. Denna tjänst skulle kunna erbjudas Svenska kraftnäts sekundära och tertiära frekvensreglering (marknaderna FRR-A och FRR-M).

Den småskaliga vattenkraften skulle enkelt kunna användas vid både *under- och överfrekvens* genom en programapplikation, som låter variationer i nätfrekvens påverka vattenpådraget. I äldre kraftverk, som gått i ö-drift, gjordes detta av regulatorn. Utmaningen är främst att samordna frekvensregleringen med den hydrologiska balansen i dammen. Denna tjänst skulle kunna erbjudas både Svenska kraftnäts primär- och sekundärreglering (marknaderna FCR-D och FRR-A).

Spänningsreglering. Synkrongeneratorer skulle kunna hjälpa till med att hantera reaktiv effekt i nätet. Vid överskott av reaktiv effekt kan generatorn undermagnetiseras och vice versa. Denna tjänst skulle kunna erbjudas den lokala nätägaren.

Ö-drift. Med relativt små insatser skulle många lokala vattenkraftverk med synkrongeneratorer kunna köras i ö-drift och därmed lindra verkningarna av mer omfattande nätbortfall. Detta är viktigt eftersom dagens samhälle blir alltmer beroende av en fungerande elförsörjning. Rätt många småkraftverk har synkrongeneratorer eftersom de byggdes för ö-drift.

Även asynkrongeneratorer upp till 30 kW skulle kunna användas för ö-drift med hjälp av kondensatorer, sedan blir andra alternativ ekonomiskt intressantare.

Många av de småskaliga vattenkraftverken är från början byggda för att kunna klara av de uppräknade nättjänsterna. Allt eftersom de storskaliga elnäten byggdes ut minskade intresset av de små kraftverkens nättjänster. Med allt mer intermittent kraft och en krympande kärnkraft blir de små kraftverkens nättjänster allt viktigare. För att de ska komma till nytta krävs insatser av flera aktörer. Producenterna måste göra de nödvändiga tekniska uppgraderingarna. Svenska kraftnät kan behöva anpassa sina affärsmodeller bättre till den småskaliga vattenkraften. Elhandlare och elnätföretag måste utveckla nya affärsmodeller. Regelverket kan behöva ändras på någon punkt.

För att sammanföra de många små vattenkraftverkens nättjänster behövs en eller flera aggregatorer. Kanske skulle både elhandlare och nätföretag kunna spela den rollen, en annan möjlighet kunde vara att småkraftverk går samman och startar en aggregator. Detta är i linje med vad Svenska kraftnät (2015-12-18, s 37) skriver.

Bilaga 2. Ytterligare synpunkter på HaV:s och EM:s finansieringsförslag

Positivt är att den sk miljöfonden föreslås få ett ansvar för forskning och utveckling. De 20 åren ger också utrymme för ett lärande när det gäller saker som att ta ett helhetsgrepp på avrinningsområden eller utformningen av faunapassager. Att fonden förses med ett kansli förankrat i vattenkraftbranschen är också positivt.

I finansieringsdelen finns dock ett obegripligt och oförlåtligt misstag. I den bilaga, som ligger till grund för förslaget, antas att 570 småskaliga kraftverk kommer att rivas ut. Motiveringen är att ”vid en viss storlek blir utrivning billigare än anläggandet av fiskväg”. Såväl vattenkraftsägare som företrädare för myndigheter och miljöorganisationer har tagit fasta på att 570 småskaliga kraftverk skall rivas ut, de förra med bestörtning och de senare med belåtenhet. Att några företrädare för myndigheter och miljöorganisationer förnekar att några kraftverk skall rivas ut hjälper inte, det är ett försök att lägga ut dimridåer. Inte heller hjälper det att den som gjort beräkningarna beklagar ”om man uppfattar mitt räkneexempel som någon sanning”.

Formuleringarna i Havs- och vattenmyndighetens (HaV) och Energimyndighetens (EM) förslag ger det bestämda intrycket att alla kraftverk under en viss storlek skall rivas ut och detta utan någon individuell prövning. Förslaget är ett övergrepp på äganderätten och näringsfriheten.

Att anta att 570 kraftverk skall rivas ut är en extrem position. Rimligt hade varit om man hade låtit göra beräkningar av kostnaden och andra konsekvenser om man river ut 10 - 20 kraftverk. Man måste också ställa sig synnerligen frågande till att Energiföretagen Sverige släppt ifrån sig ett sådant underlag. Ville man med det antyda en beredskap att offra de minsta kraftverken?

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) vill understryka att de antaganden som gjorts om kostnaden för fiskväg (och utrivning) är gjorda för att få en uppskattning av totalkostnaden. Om HaV:s och EM:s förslag skulle implementeras får dessa antaganden inte användas som något slags tak för vad en faunapassage får kosta i det enskilda fallet. Möjligen kan man se dem som genomsnittliga kostnader där avsevärda avvikelser både uppåt och neråt kan förekomma.

Positivt är att processkostnaderna räknas in i underlaget, det minskar förhoppningsvis myndigheternas incitament att genom fördyring av processen motverka den utveckling av vattenkraften som HaV:s och EM:s förslag syftar till.

SVAF:s bestämda uppfattning är att inte ett enda kraftverk behöver rivas ut utan att alla kan förses med fiskväg (om det inte finns naturliga vandringshinder eller andra skäl som gör en faunapassage onödig eller olämplig). Med de grova kostnadsuppskattningar, som används i förslaget, innebär det en ökning av den totala kostnaden med $570 \times (1,8 - 1,0) = 456$ Mkr, från 12 984 till 13 440 Mkr. Staten tjänar 913 Mkr på detta, verksamhetsutövarna måste enskilt betala 303 Mkr mer och genom fonden ytterligare 1 066 Mkr (det senare kräver en ökning av avsättningen från 0,25 till 0,29 öre/kWh). Dessa beräkningar är baserade på det ursprungliga förslaget där staten står för 30 % av kostnaderna, här kan energiöverenskommelsen innebära ändringar.