

Miljöorganisationernas positionsrapport om miljöanpassning av svensk vattenkraft

Vattenkraften måste bli långsiktigt hållbar

Vattenkraften är en viktig del av en helt förnybar energiförsörjning. Den har dock flera negativa miljöeffekter som måste erkännas och hanteras i betydligt större omfattning än vad som sker idag. Undertecknade miljöorganisationer ser därför att det finns ett behov att presentera en lösning för hur vattenkraften kan miljöanpassas, både juridiskt, metodmässigt och finansieringsmässigt. Det sistnämnda är inte minst viktigt i den småsakliga vattenkraften där kostnader för utrivningar och fiskvägar ofta inte kan bäras av den enskilda verksamhetsutövaren. Därför föreslår vi följande 3 ben för politiken att stå på:

1. All vattenkraft ska få nya tidsbegränsade tillstånd eller villkor i enlighet med miljöbalken och gällande EU-rätt. Detta bör med fördel kunna kombineras med generella föreskrifter. Vi stödjer vidare i huvudsak Vattenverksamhetsutredningens förslag gällande nyprövning.
2. Principen att förorenaren betalar för miljöanpassningar ska gälla fullt ut för näringen. Detta kan med fördel lösas genom en solidarisk finansieringslösning där alla vattenkraftverksägare bidrar efter betalningsförmåga. Eventuella bidrag från det allmänna kan användas för utrivning.
3. En nationell vattenkraftstrategi som fungerar som en tydlig mall för prioriteringsordning men som utvärderas regelbundet och därmed inte har ett fast tak för accepterad förlust av elproduktion.

För att få god effekt måste detta paket kombineras med ökade resurser och tydliga riktlinjer från regeringen till de myndigheter som måste involveras i processen.

Detta positionsrapport är varken uttömmande gällande vår syn på en miljöanpassning av vattenkraften eller vår syn på pågående processer inom detta område.

Effektiv miljöprövning

Otypligheten samt den fördyrande och försvårande lagstiftning som omgärdar dagens omprövningssystem är ett välkänt problem hos prövningsmyndigheterna. Det grundläggande problemet med dagens prövningssystem är att kostnaden och arbetsinsatsen för miljöprövningar ligger på det allmänna samt att tillstånden inte är tidsbegränsade. Vi menar därför att det är nödvändigt att införa ett system för nyprövning, inte minst av alla de verksamheter som idag inte har tillstånd, och ser mycket positivt på vattenverksamhetsutredningens förslag. En sådan nyprövning, med vissa ändringar, skulle utgöra en god väg för miljöanpassning av vattenkraften. Detta system skulle kunna kombineras med generella föreskrifter för vissa typer av åtgärder. Diskussioner har uppkommit om det är möjligt att genom ett reformerat omprövningssystem nå eftersökta mål. Det

finns inte i nuläget någon utredning kring detta och vi menar att det är osäkert om det kommer att fungera. I det fall ett reformerat omprövningssystem skulle övervägas, behöver det vara likvärdigt med nyprövning.

Oavsett val av provningssystem anser vi att lagstiftare vid utformning av ny vattenlagstiftning i så stor utsträckning som möjligt bör följa den systematik och de principer som idag gäller för miljöfarlig verksamhet. Detta då det ligger i linje med det ursprungliga syftet med uppförandet av en miljöbalk samt sannolikt skulle underlätta förutsebarheten både för verksamhetsutövare och myndigheter vid tillsyns- och tillståndsprövning.

Nyprövning enligt vattenverksamhetsutredningen (VVU)

En av de största fördelarna med vattenverksamhetsutredningens förslag på nyprövning av alla dammar och vattenkraftverk som inte har tillstånd enligt miljöbalken är att initiativet ligger på verksamhetsutövaren att anpassa verksamheten till nu gällande miljökrav. Vidare skulle hela tillståndet kunna tidsbegränsas. Detta skulle göra att verksamheterna kontinuerligt skulle anpassas till nya kunskaper, teknik och lagstiftning. Ifrån verksamhetsutövarens perspektiv ser vi främst två fördelar med ett sådant system. För det första skulle ett rättskraftigt tidsbegränsat tillstånd sannolikt ge verksamhetsutövaren bättre förutsebarhet och rättsäkerhet än ett reformerat omprövningssystem och därmed bättre möjlighet att långsiktigt planera verksamheten. För det andra skulle tidsbegränsade tillstånd ge incitament till verksamhetsutövaren att kontinuerligt modernisera anläggningen med bättre och mer produktionseffektiv teknik.

Generella föreskrifter – Generella krav, Individuell anpassning

I förarbetena till miljöbalken ansåg lagstiftaren att det inte fanns något motsatsförhållande mellan generella föreskrifter och individuell prövning. Föreskrifterna skulle enligt lagstiftaren ta sikte på de väsentliga grundkraven, en individuell prövning skulle sedan anpassa dessa till lokala behov och förutsättningar. Särskilt lämpligt ansågs generella föreskrifter vara då föreskrifterna träffade ett större antal verksamheter med likartad funktion och väldokumenterad miljöeffekt. Förarbetena betonar särskilt generella föreskrifters potential vid genomdrivandet av de miljö kvalitetsnormer som regleras i 5 kap. MB. Vattenverksamhetsutredningen föreslog vidare att möjligheten till utfärdande av generella föreskrifter för vattenverksamheter skulle införas i miljöbalken.

Generella föreskrifter skulle kunna utgöra ett komplement till nyprövningsinstitutet och utformas som generella grundkrav på bl.a. fiskvandringvägar. Genom samverkan mellan tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare skulle sedan dessa grundkrav kunna anpassas till verksamheternas platsspecifika förutsättningar. En tidsfrist för genomförandet av de platsanpassade generella kraven kan lämpligtvis ingå som en del av föreskrifterna tillsammans med ett dispensystem för lämplig avvägning mellan biologisk mångfald och intresset av förnybar elproduktion. Generella målsättningsregler i den utformning som föreslagits bör inte strida mot överordnad lagstiftning eller rättsprinciper samt i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till verksamheternas platsspecifika förutsättningar.

Generella målsättningsregler bör sammanfattningsvis vara det mest tid- och kostnadseffektiva sättet att anpassa vattenverksamheter i rinnande vatten till moderna miljöhänsyn. Vår syn är därmed sammanfattningsvis att generella föreskrifter, som komplement till nyprövning, har god potentiell att

vara både ett lämpligt och genomförbart juridiskt verktyg för att driva igenom nödvändiga åtgärder i våra vattendrag. Istället för att avfärda generella föreskrifter som olämpligt med hänvisning till att de platsspecifika förutsättningarna samt de unika biologiska förhållandena i varje enskilt vattendrag bör generella föreskrifters potentiell istället utredas vidare.

Utökad omprövning

Underskrivande organisationer har nyligen deltagit i en dialogprocess med näringen för att försöka identifiera en framkomlig väg för prövning av vattenkraften. Då näringen absolut inte ville se varken nyprövning eller generella föreskrifter som en framkomlig väg landade diskussionerna i ett förslag på ett utökat omprövningsförfarande. Vi vill dock betona att även om ett sådant skulle kunna utformas på ett någorlunda välfungerande sätt, så anser vi att det förslag på nyprövning som VVU kommit fram till klart är att föredra. Miljöorganisationerna anser därför att ett reformerat omprövningsförfarande, för att ha en chans att fungera tillfredställande, måste bli likvärdigt med nyprövningsinstitutet och bland annat uppfylla samtliga av följande förutsättningar:

- Ett miljörapporteringsystem motsvarande det som gäller för miljöfarliga verksamheter ska införas för vattenverksamheter.
- Verksamhetsutövarens utredningsansvar ska gälla vid omprövning vid såväl miljöfarlig som vattenverksamheter.
- Det måste vara möjligt att ställa så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras, detta oavsett om det gäller anläggningens utformning eller enbart tillståndens villkorskatalog.
- Tydligare stöd i författning med vägledning från förarbeten att återkalla tillstånd, t.ex. då det kan anses nödvändigt för att uppnå de gränsvärdesnormer som framgår av EU:s ramdirektiv för vatten samt de svenska miljömålen.
- Rättsligt bindande krav på verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning inom viss tid. Detta skulle till exempel kunna kompletteras med rättskraftsbrytande villkor genom generella föreskrifter.
- Effektiva sanktioner om verksamhetsutövaren inte initierar omprövning inom den satta tidsramen. Detta skulle t.ex. kunna handla vite anpassad efter producerade kWh eller verksamhetsförbud.
- Krav på återkommande prövningar även efter det att tidsperioden för strategin löpt ut för att tillförsäkra att villkoren för verksamheterna hålls uppdaterade till moderna miljökrav.

Polluter pays principle (PPP)

En av de mest grundläggande och internationellt vedertagna miljörättsliga principerna är polluter pays principle (PPP), eller principen om att förorenaren betalar. Denna princip står explicit nämnd i EU:s funktionsfördrag och framgår även som en av de styrande principerna i miljöbalken. Principen innebär precis som namnet antyder att det är den som bedrivit eller bedriver miljöskadlig verksamhet som har det fulla ekonomiska/juridiska ansvaret för att reparera den skada som verksamheten inneburit. Att kunskap vunnits om att verksamheten är miljöfarlig långt efter det att verksamheten påbörjats eller avslutats förtar inte verksamhetsutövarens betalningsansvar. Principen om att förorenaren betalar har även koppling till EU:s konkurrenslagstiftning då subventioner till en

specifik bransch kan anses vara en snedvridning av konkurrensen. EU-domstolen har vid ett flertal gånger fällt medlemstater för brott mot dessa så kallade statstödsregler.

Med den bakgrund som nu presenterats är miljöorganisationernas ställning tydlig gällande statliga subventioner till vattenkraften. Den statliga ersättning för produktionsbortfall över 5 % vid omprövning av äldre vattenkraftstillstånd för miljöförbättrande åtgärder måste tas bort från nu gällande lagstiftning då den bryter mot principen om att förorenaren betalar samt även potentiellt bryter mot EU:s statstödsregler. Vi ser inget sakligt skäl till varför vattenverksamheter ska behandlas olikt från miljöfarlig verksamhet där principen om att förorenaren betalar tillämpas fullt ut.

Däremot välkomnar vi en solidarisk finansieringslösning där branschen som helhet tar ett ansvar för alla verksamheter. För vår del är det då viktigt att:

- De verksamhetsutövare som väljer att stå utanför en solidarisk finansieringslösning måste förhålla sig till en reformerad vattenlagstiftning där principen om att förorenaren betalar tillämpas fullt ut. Det vill säga att alla kostnader för utredning, processer, utrivning, åtgärder samt produktionsbortfall läggs på verksamhetsutövaren precis som idag gäller för miljöfarliga verksamheter.
- Att ev allmänna medel för miljöanpassningar ska bindas till en finansieringslösning och att denna finansieringslösning ska ha ett klart slutdatum. Med andra ord bör inte statliga medel gå via länsstyrelsernas budget då detta riskerar att hämma processen.
- För att nå ett av huvudsyftena med en ändrad vattenlagstiftning, det vill säga en anpassning till principen om att förorenaren betalar, får inga statliga subventioner för miljöanpassning av vattenkraften vara kodifierat i lagstiftning.
- Om det allmänna blir en del av det solidariska finansieringssystemet bör dessa medel styras mot utrivning. Vi kan t.o.m. tänka oss att staten står för hela kostnaden av utrivning av dammar på grund av de skärpta miljökraven. Detta då vi inte ser statlig subvention för avveckling av miljöfarliga verksamheter som lika problematiska vare sig utifrån principen om att förorenaren betalar eller EU:s statstödsregler.

Energimyndighetens och Havs- och vattenmyndighetens nationella strategi för vattenkraften

Nationella strategin ger en prioriteringsordning för den svenska vattenkraftens anpassning till EU:s ramdirektiv för vatten och svenska miljömål. På grund av det uppenbart ogörliga med att anpassa all vattenkraft samtidigt är behovet av någon typ av prioritetsordning uppenbar. Att då börja med åtgärder som innebär stor nytta för den biologiska mångfalden och ingen eller liten påverkan på vattenkraftsproduktionen är både rimligt och lämpligt. Vi är dock kritiska till den utformning som den nationella strategin nu fått främst eftersom vi inte anser att man kan sätta ett tak på nationella produktionsförluster i samband med miljöanpassningar av ett stort antal kraftverk. Vi anser därför att ett sådant tak inte är förenligt med EU-rätten då det sannolikt inte ryms under de uttömmande möjligheter till undantag som specificeras i direktivet. Vi förstår inte heller hur ett sådant tak ska kunna få rättsverkan vid prövning utan att äventyra måluppfyllelsen av vattendirektivets krav på god ekologisk status och god ekologisk potential. Den nationella strategin ska spegla en balans mellan intresset av att bibehålla reglerkraft och förnyelsebar elkraftsproduktion, och intresset av åtgärder

för återskapande och förbättring av biologisk mångfald i våra svenska vattendrag. För att den nationella strategin ska spegla en verklig balans mellan naturvärden och elkraftsproduktion, där bägge intressen väger lika tungt, måste även prognostiserade ökande vattenflöden samt ökad produktionseffektivitet genom modernisering av dagens ålderdomliga vattenkraftsanläggningar räknas in. Hela strategin och dess planeringsmål bör ut- och omvärderas med jämna mellanrum, inte minst med hänsyn till ökande nederbörd och produktionseffektivitet vilket kommer öka vattenkraftsproduktionen. Vi menar också att det är möjligt att genomföra miljöförbättrande åtgärder som innebär ett större tapp en 2,3 % av vattenkraftens nuvarande vattenkraftsproduktion samtidigt som vi ökar både reglerkraft och vattenkraftsproduktion. Inte minst i de älvar som nu klassas som 1 eller 2 i nationella strategin.

Ny vattenkraft – nej tack

I den nationella strategin anges att ett behov av mer reglerkraft kan aktualisera en utbyggnad av vattenkraften. Vi säger nej till all typ av utbyggnad av vattenkraften av främst två anledningar. För det första är svenska vattendrag idag redan hårt reglerade. Ca 73% av den utbyggbara ekonomiskt realiserbara vattenkraften är redan utbyggd vilket skapat stora hydromorfologiska och biologiska problem i våra vatten. Denna situation måste förbättras, inte försämrats. En utbyggnad av vattenkraften är heller inte förenlig med det icke-försämringskrav som återfinns i EU:s ramdirektiv för vatten. För det andra är det inte givet att ett eventuellt behov av mer reglerkraft behöver innebära en utbyggnad av vattenkraft då det antingen kan lösas inom befintlig vattenkraftinfrastruktur eller främst genom alternativa tekniska lösningar. Vi önskar därför se:

- Ett fortsatt starkt juridiskt skydd för de fyra nationalälvarna inklusive samtliga i miljöbalken likvärdigt skyddade sträckor, där ingen utbyggnad av vattenkraft får ske.
- Beslutsprocesser kring vattenkraft inklusive eventuell kapacitetsökning i form av ökad energiproduktion eller ökad reglerkraft måste ställas mot alla tänkbara alternativa tekniska lösningar till den aktuella funktionen som är tänkt att uppfyllas, inklusive ett möjligt minskat energibehov på användarsidan inom relevanta sektorer. Dessa alternativ måste så långt som möjligt vara förstahandsvalet.

