

Miljöorganisationernas positionspapper 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 småskaliga vattenkraften där kostnader för utrivningar och fiskvägar ofta inte kan bäras av den enskilda verksamhetsutövaren. Därför föreslår vi följande tre punkter för politiken att vila på:

1. All vattenkraft ska få nya tidsbegränsade tillstånd och 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 är helt i linje med Energiöverenskommelsen från juni 2016 som utlovade en sänkning av fastighetsskatten för vattenkraft i utbyte mot att näringen etablerade en solidarisk finansieringslösning där vattenkraftverksägare bidrar efter betalningsförmåga. Garantier krävs för att föreslagen fondlösning kommer på plats snarast möjligt.
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 dessa åtgärder kombineras med ökade resurser och tydliga riktlinjer från regeringen till de myndigheter som är involverade i processen. Detta positionspapper är varken uttömmande gällande vår syn på en miljöanpassning av vattenkraften eller vår syn på pågående processer inom detta område.

Prövning

Kring 90 procent av givna tillstånd för vattenkraftsanläggningar och dammar är meddelade med stöd av 1918 års vattenlag eller äldre bestämmelser. Endast 2 procent är prövade enligt miljöbalken. Eftersom 1918 års vattenlag var en exploateringsinriktad lagstiftningsakt lever tillstånd meddelade enligt denna lagstiftning ytterst sällan upp till de hänsynskrav som följer av miljöbalken, inte heller lever dessa tillstånd upp till de EU-rättsliga krav som ställs på den svenska vattenförvaltningen. En stor del av de tillstånd som är prövade enligt 1918 års vattenlag behöver därmed förenas med nya villkor till uppfyllande av relevanta hänsynsregler, EU-rättsakter och svenska miljökvalitetsmål. Enligt nu gällande rätt är omprövningsinstitutet ett av de grundläggande verktygen för att åstadkomma



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



detta. Den otympligheten som omgärdar dagens omprövningsregler är ett välkänt problem hos prövningsmyndigheterna. Det grundläggande problemet med dessa bestämmelser, samt dess tillämpning, är att kostnaden och arbetsinsatsen för omprövningar ligger på det allmänna samt att tillstånden i regel inte tidsbegränsats. Vi menar därför att det är nödvändigt att införa ett system där de olika tillstånd som meddelats med stöd av äldre lagstiftning ersätts av ett nytt tillstånd enligt miljöbalken där möjlighet finns att ställa moderna miljökrav på verksamheten. Miljöorganisationerna ser därför mycket positivt på vattenverksamhetsutredningens förslag till nyprövning av alla äldre tillstånd. En sådan nyprövning skulle enligt vår mening utgöra en lämpligare väg för miljöanpassning av vattenkraften. Detta system skulle kunna kombineras med generella föreskrifter för vissa typer av skyddsåtgärder. Diskussioner har uppkommit om det är möjligt att genom ett reformerat omprövningssystem nå eftersökta mål. Enligt vår bedömning är det inte möjligt.

Oavsett en ny lagstiftnings slutgiltiga utformning anser miljöorganisationerna att en ny miljölagstiftning som rör vattenverksamheter i så stor utsträckning som möjligt bör följa den systematik och de principer som idag gäller för miljöfarlig verksamhet. Detta ligger helt i linje med det ursprungliga syftet med instiftandet av en miljöbalk.

Nyprövning enligt vattenverksamhetsutredningen

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 tidsbegränsade tillstånd kunna tillämpas som huvudregel, till skillnad ifrån dagens situation. Detta skulle möjliggöra en kontinuerlig anpassning av verksamheterna till nya kunskaper, teknik och lagstiftning. Ett rättskraftigt tidsbegränsat tillstånd skulle ge verksamhetsutövaren bättre förutsebarhet och rättsäkerhet än reformerade omprövningsbestämmelser och därmed bättre möjlighet att långsiktigt planera verksamheten. Tidsbegränsade tillstånd skulle vidare ge de incitament som saknas idag till verksamhetsutövaren att kontinuerligt modernisera anläggningen med bättre och mer produktionseffektiv teknik.

Utökad omprövning

Underskrivande organisationer deltog under 2015 i en dialogprocess med näringen för att försöka identifiera en framkomlig väg för prövning av vattenkraften. Eftersom 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 vattenverksamhetsutredningen kommit fram till klart är att föredra.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



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 miljöfarliga verksamheter 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 vägledning från lagstiftaren att miljöbalkens återkallelsemöjligheter till tillståndsgivna vattenverksamheter, t.ex. då det kan anses nödvändigt för att uppnå de gränsvärdesnormer som framgår av EU:s ramdirektiv för vatten samt de svenska miljömålen, bör tillämpas i betydligt högre omfattning än idag.
- Rättligt 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 om 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.
- Möjligheten till ersättning för produktionsvärdesförlust måste avskaffas, mer om detta nedan.

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 bedömdes 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. miljöbalken. Vattenverksamhetsutredningen föreslog 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 i enlighet med vad som anses vara bästa tillgängliga teknik på bl.a. fiskvandring svägar. 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.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



Att ställa grundkrav på bästa möjliga teknik genom generella föreskrifter bör vara det mest tid- och kostnadseffektiva sättet att anpassa vattenverksamheter i rinnande vatten till moderna miljökrav. Vår syn är därmed sammanfattningsvis att generella föreskrifter, som komplement till en nyrövning av tillstånden i sin helhet enligt vattenverksamhetsutredningens förslag, har god potential att vara både ett lämpligt och genomförbart juridiskt verktyg för att driva igenom nödvändiga åtgärder i våra vattendrag. Det bör i detta sammanhang även nämnas att generella föreskrifter redan idag framgångsrikt används inom andra områden i miljöbalken.

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 och 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 eftersom subventioner till en specifik bransch kan anses vara en snedvridning av konkurrensen. EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen även fällt medlemstater för överträdelse av de så kallade statstödsreglerna.

Med den bakgrund som nu presenterats är miljöorganisationernas ställning tydlig gällande statliga subventioner till vattenkraften. Den statliga ersättning för produktionsbortfall över fem procent 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.

Vi välkomnar den solidariska finansieringslösning som Energiöverenskommelsen aviserat och där branschen som helhet tar ett ansvar för alla kostnader och alla verksamheter. Dock krävs garantier för att fonden kommer på plats snarast möjligt. I nuläget har branschen inga incitament för att få fonden färdig. Det måste ställas krav på att fonden är klar till ett visst datum och inbetalning till fonden bör ske retroaktivt från det datum skattesänkningarna börjar gälla.

Miljöorganisationerna vill samtidigt framhålla att valet av vilka miljöåtgärder som finansieras av fonden behöver genomgå en initial miljöprövning. Detta för att undvika att miljöåtgärder som i vissa fall inte är samhällsekonomiskt motiverade beslutas, exempelvis fiskvandringssväg istället för utrivning.

Undertecknande miljöorganisationer motsätter sig inte att staten står för en del eller hela kostnaden av utrivning av dammar på grund av skärpta miljökrav. Detta eftersom vi inte ser statlig subvention för avveckling av verksamheter som lika problematiska vare sig utifrån principen om att förorenaren betalar eller EU:s statstödsregler.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



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 föreligger ett behov av någon typ av prioritetsordning mellan olika vattendrag samt miljöåtgärder. 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 att ett sådant tak inte är förenligt med EU-rätten eftersom det inte ryms under de uttömmande möjligheter till undantag som specificeras i direktivet. Vi ser 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. Vi anser vidare det vara oförenligt med EU:s ramdirektiv för vatten att klassificera ett helt avrinningsområde som KMV utan en bedömning av de enskilda vattenförekomsterna då inte heller detta ryms under de undantag som specificeras i direktivet. 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, måste även prognostiserade ökade vattenflöden samt ökad produktionseffektivitet genom modernisering av dagens ålderdomliga vattenkraftsanläggningar räknas in. Miljöorganisationerna anser därför att dessa parametrar ska ges relevans vid utvärderingen av vilka krav på miljöåtgärder som ska ställas på vattenkraften, samt att dessa parametrar på ett lämpligt sätt inkorporeras i strategin. Hela strategin och dess planeringsmål bör därmed ut- och omvärderas med jämna mellanrum.

Samhällsekonomisk avvägning bör vara kvar

Vattenverksamhetsutredningen föreslår att den samhällsekonomiska avvägningen i 11 kap. 6 § MB ska utmönstras. Vi miljöorganisationer anser inte att det skulle vara bra. Idag vet vi att det bedrivs drygt 530 småskaliga vattenkraftverk utan tillstånd enligt ny praxis från 2012 gällande synen på urminnes hävd, privilegiebrev och andra civilrättsliga institut från äldre lagstiftning. Den absoluta merparten av dessa har en installerad effekt på 125 kW eller mindre, och måste ur ekonomisk synvinkel betraktas som hobbyverksamheter. Med drift- och underhållskostnader avräknade från inkomsterna är den årliga vinsten mycket blygsam och kommer mycket sällan över 20 000 SEK/år.

Samtidigt påverkar dessa verksamheter miljön på ett betydande sätt genom framförallt indämningen av strömhabitat, en påverkan som inte kan mildras av t.ex. fiskvägar. De tillför i storleksordningen mindre än 0,5 procent av svensk vattenkraftsproduktion och används inte och kan inte heller användas för regleringen av elnätet. Den samhällsekonomiska avvägningen i 11 kap. 6 § tillser vid de prövningar som sker och ska ske att dessa inte får tillstånd. Vi miljöorganisationer ser att den avvägningen måste göras för att på ett korrekt sätt väga olika samhällsintressen mot varandra, därför bör den vara kvar. För att undvika specialbestämmelser i samband med tillståndsprövning för vissa



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



typer av verksamheter skulle regeln kunna införas generellt för samtliga verksamheter som prövas enligt miljöbalken, således inte endast vattenverksamheter.

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 redan idag hårt reglerade. Cirka 73 procent 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 eftersom 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. I denna analys måste också ingå möjligheten till minskat energibehov på användarsidan inom relevanta sektorer. Dessa alternativ måste så långt som möjligt vara förstahandsvalet.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund

