

Sportfiskarnas konsekvensanalys av lagförslaget om vattenkraft

Bakgrund

Sportfiskarna har under många år arbetat för en miljöanpassning av vattenkraften. Förbundet har deltagit i dialoger med myndigheter, kraftbolag och andra miljöorganisationer på högsta nivå, och medverkat som expert i statliga utredningar. Vi har svarat på remisser, skrivit debattartiklar, gjort filmer, drivit kampanjer, deltagit i domstolsmål, ordnat seminarier, skrivit rapporter och pratat med och skrivit till politiker och myndigheter både i Sverige och Bryssel. Vi har tillsammans med andra engagerade tagit stora kliv framåt i det arbetet och förväntningarna på den kommande lagstiftningen om vattenkraft och vattenmiljö har varit höga. En ny lag på intågande har också skapat en förväntan om tydliga spelregler och en tro på att åtgärdsarbetet vid vattenkraftverk och dammar äntligen kan komma igång – på riktigt. Tyvärr har lagförslaget istället bidragit till att vattenkraftens spelregler höljts i en dimridå, och att åtgärdsarbetet satts på paus.

Lagförslaget går i grova drag ut på att samtliga ca 2100 vattenkraftverk ska omprövas enligt en särskild omprövningsbestämmelse för att få moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor avses att villkoren ska vara bestämda enligt miljöbalken, och att miljövillkoren därefter som huvudregel inte får vara äldre än fyrtio år.

Genom en branschgemensam finansieringslösning ska de åtta största kraftbolagen bidra med totalt 10 miljarder SEK till miljöåtgärder under 20 år. Finansieringen kommer att täcka prövningskostnader och 85 % av åtgärder som t ex fiskvägar och utrivningar, och dessutom produktionsbortfall som överstiger 5 % av den totala elproduktionen. I utbyte mot kraftbolagens 10 miljarder har regeringen beslutat om en skattesänkning för vattenkraften, som innebär att vattenkraftsägarnas fasta kostnader minskar med minst 3,5 miljarder årligen. En riktigt bra affär för kraftbolagen med andra ord.

Nyttjandet av undantag centralt

Det som är i grunden positivt är att vi får en rättslig prövning för moderna miljövillkor hos samtliga vattenkraftverk. Miljökvalitetsnormerna får förstärkt rättskraft, vilket förstås är glädjande men också väntat. Samtidigt uttalar man tydligt i lagförslaget att undantag från att uppnå god ekologisk status ska utnyttjas maximalt. Berörda myndigheter ska därför utveckla sitt vägledande material gällande bedömningsgrunder, vad som är en samhällsnyttig verksamhet, statusklassning och KMV (kraftigt modifierat vatten), samt klassificering och MKN (miljökvalitetsnormer) avseende ytvatten.

Resultatet blir att stor osäkerhet uppstår om vilka åtgärder som kan bli aktuella i vilka typer av verksamheter. Enligt vattendirektivet kan en verksamhet klassas som KMV, om god ekologisk status inte kan nås utan en betydande negativ påverkan på en samhällsnyttig verksamhet, och om nyttan med denna verksamhet inte kan nås på annat sätt som är betydligt bättre för miljön. Hittills har i stort sett bara storskaliga vattenkraftverk KMV-klassats, medan lagförslaget öppnar för att även t ex småskaliga kraftverk, kulturmiljöer och markavvattningsföretag skulle kunna KMV-klassas. Frågan är om detta är möjligt att göra enligt vattendirektivets riktlinjer, och det är nu alltså myndigheternas uppgift att ta reda på.

Vad gäller storskalig vattenkraft så innebär viljeriktningen att undantag ska utnyttjas maximalt, sannolikt att kravnivån sänks. Samtidigt innebär en prövning av dessa verksamheter att de i vart fall måste genomföra de positiva åtgärder som inte inverkar negativt på den verksamhet som är avsedd att skyddas. Dock gör möjligheten för ändringstillstånd att en verksamhetsutövare kan ansöka om ombyggnation eller effektivisering innan den ska prövas enligt planen. Det finns då risk för att överskottsvatten/spill som idag inte kan nyttjas till elproduktion, binds upp i produktion istället för att man "sparar" det till miljöåtgärder i kommande miljöprövning.

Om det i en prövning finns grund för att ifrågasätta klassningen av MKN i en vattenförekomst, kan domstolen begära att vattenmyndigheten yttrar sig över om det finns skäl för att ändra MKN. Anser myndigheten inte att det finns skäl, kan regeringen ändra MKN i det enskilda fallet. Det är tveksamt om EU kan godta att MKN därmed kan beslutas på politisk nivå.

Politikernas viljeriktning – en besvikelse

Översikten av föreskrifter och vägledningar kommer att bli helt avgörande för utvecklingen framöver, och många skrivningar i förslaget skvallrar om en sänkt kravnivå. Politiker som deltagit i förhandlingarna runt lagförslaget, har i media framhävt vikten av att värna äganderätten och svensk vattenkraft. Det är en sorglig sak att man i den offentliga debatten inte hört en enda politiker stå upp för miljön och trycka på de värden som finns och har en stor potential att utvecklas i friska vattendrag. Våra politiker verkar helt enkelt tycka att miljön är mindre viktig än andra samhällsintressen. Detta synsätt skapar oro för framtiden, men visar också att vi har ett stort arbete framför oss med att visa beslutsfattare att livet under vattenytan är viktigt att värna. Det är trist att vi ska behöva ställa vårt hopp till EU, när våra politiker inte kan se värdet i biologisk mångfald och potentialen i sportfisket och besöksnäringen.

Äldre rättigheter blir lagliga

Förbundet menar att små kraftverk och dammar ofta ger en låg samhällsnytta i förhållande till de värden fritt strömmande vattendrag kan skapa genom att producera biologisk mångfald, sportfiske och fisketurism. Sportfiskarna tycker därför det är rimligt att en del av dessa läggs ned eftersom själva dammarna förstör lek- och uppväxtområden för många arter.

Lagförslaget innebär att äldre rättigheter (urminnes hävd och privilegiebrev) legaliseras. I kombination med finansiering från kraftbolagens fond ökar det risken för att det blir fiskvägar i en hel del små kraftverk och dammar som man ur ett samhällsekonomiskt perspektiv borde riva ut. Dock finns fortfarande i lagen en möjlighet att återkalla ett tillstånd, t ex om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts, eller om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Även om lagförslaget ger sken av att vara inriktat på vattenkraft, träffar förslaget även tusentals dammar utan elproduktion. Genom att äldre rättigheter legaliseras riskerar även tusentals dammar bli svårare att åtgärda. De hamnar även utanför prövningsplanen med följden att de sannolikt blir nedprioriterade såvida de inte ligger i vattendrag med vattenkraftverk som ska prövas enligt planen. Många av dessa dammar kan ligga i mindre havsöringförande vattendrag som sportfiskare ofta värderar högt och som rimligen borde vara lätta att åtgärda då kostnaden ofta inte är särskilt hög.

Ny småskalig vattenkraft?

Förvånande nog lyfter lagförslaget fram att det generellt sett finns tekniska förutsättningar för att ytterligare öka effekten i den småskaliga vattenkraften. Det kan med andra ord uppmuntra ägare av dammar eller nedlagda kraftverk att ansöka om att sätta in en turbin vid en damm där det inte produceras el idag. I de fallen hade vi behövt den samhällsekonomiska bedömningen (båtnadskravet), som i lagförslaget har plockats bort.

Alla kommande prövningar kommer rimligen kräva ökade resurser till myndigheterna. Domstolarnas kostnadsökning bedömer regeringen kunna täckas av prövningsavgifter. Att regeringen menar att övriga myndigheter inte behöver mer resurser för att delta i kommande prövningar (till skillnad från vad många länsstyrelser själva tycker som remissinstanser), skvallrar om att prövningarna kan komma att dra ut på tiden och många anläggningar kommer sannolikt inte att hinna prövas före nästa målår i vattenförvaltningen 2021.

Vägen framåt

Närmaste tiden kommer sannolikt bli ett sorts vacuum i väntan på prövningsplan och föreskrifter och vägledningar. Under denna period får man hoppas att länsstyrelserna fokuserar på att åtgärda dammar utan elproduktion, som sannolikt kommer att prioriteras bort när myndigheterna ska arbeta enligt prövningsplanen. Ett förhållandevis effektivt verktyg för att genomföra åtgärder (tillsyn av tillståndslösa verksamheter), har genom lagförslaget tagits bort och ersatts av omprövning där man inte kan ställa lika långtgående krav. Sammantaget bäddar detta för att vi kommer att få vänta på att åtgärdsarbetet i vattenkraften kommer igång.

Så även om mycket just nu är höljt i dunkel kommer Sportfiskarna att arbeta vidare med frågan, bland annat genom påverkansarbete gentemot beslutsfattare. Sportfiskarnas praktiska fiskevårdsarbete kommer fortsätta att återskapa livsmiljöer i vattendragen, förhoppningsvis i än större omfattning än tidigare. Vi kommer särskilt arbeta för att skapa incitament för damm- och kraftverksägare att avveckla sina verksamheter och riva ut, t ex att verksamhetsutövare ska få full ersättning om man väljer detta alternativ. När prövningarna sedan kommer igång, kommer det förstås innebära mycket arbete med att delta i domstolsmål där den nya lagen ska tolkas. I en tid av osäkerhet där helt avgörande vägledningar och föreskrifter ska arbetas om, öppnas också en möjlighet för att påverka. Det måste vi ta vara på!

Lagförslaget som i nuläget är en lagrådsremiss, måste först godkännas av lagrådet innan riksdagen ska rösta för eller emot förslaget. Då samtliga fem partier som ingår i Energiöverenskommelsen är överens om propositionen, är det högst sannolikt att den accepteras av riksdagen. Isåfall väntas den nya lagen träda i kraft 1 januari 2019.