



Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
anna.josefsson@regeringskansliet.se

Näsåker 2017-10-02

Remissvar från Älvräddarnas Samorganisation över Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft, Dnr M2017/01639/R

Älvräddarnas Samorganisation ser positivt på att regeringen nu föreslår en ny lagstiftning för vattenmiljö och vattenkraft med en tillhörande process för att alla vattenkraftverk i Sverige ska få moderna miljötillstånd kopplat till EU:s vattendirektiv. De föreslagna förändringarna har som sådant brister, men att inte ändra nuvarande lagstiftning alls skulle för den biologiska mångfalden och våra sötvattens ekosystem vara ett sämre alternativ.

Älvräddarnas Samorganisation lämnar nedan synpunkter framförallt på de delar där vi ser stora brister eller risker för att vattenmiljöerna inte förbättras eller rent av försämras.

Vattenkraft

Vattenkraften har haft och har stor betydelse för Sveriges utveckling och är med sin reglerkapacitet i den storskaliga vattenkraften viktig för energisystemet. Här ska direkt understrykas den småskaliga under 1,5 MW effekt har närmast noll betydelse för elsystemet, och att denna viktiga skillnad mellan dessa och framförallt de större över 10 MW effekt inte har beaktats på ett bra sätt i lagförslaget.

Vattenkraft är en förnybar elproduktion, men konsekvenserna för ekosystem och biologisk mångfald är större än för alla andra idag tillgängliga förnybara produktions sätt av el. I princip samtliga vattenkraftverk har dammar i direkt anslutning till kraftverket vilka hindrar fisk och andra migrerande arter från att vandra. På global nivå har sötvattensarterna minskat med 81 procent mellan 1970 och 2012 och detta är många gånger kopplat till fragmentering och bristande konnektivitet.

Vattenkraftverken innebär en omfattande negativ påverkan för ekosystemet och utarmar den biologiska mångfalden i vattendraget både uppströms och nedströms, genom att förändra vattenflöde och blockera vandringsvägar för växter och djur. Naturliga strömsträckor försvinner och syresättningen av botten påverkas. Tillfälliga översvämningar som göder strandängarna och ger vattenspridda frön möjlighet att sprida sig minskar. Vattentemperaturen och sedimenttransporten förändras, och problem med erosion kan uppstå. Botten med grövre material där fisken lägger sin rom försvinner. Växligheten på strandzonen minskar och många vattenlevande djur missgynnas. Hinder i vattendragen gör att fisken får svårare att hitta områden där den naturligt kan föröka sig och hitta föda. Habitat där fisk och andra vattenlevande djur kan skydda sig och växa upp påverkas drastiskt. Hela näringsbalansen och ämnestransporten i vattensystemet förändras och påverkar även miljön vid kusten. Damarna höjer också vattnets temperatur under sommarhalvåret, vilket i kombination med klimatförändringarna innebär att många arter får svårt att reproducera sig. Att

avveckla och ta bort dammar som inte används eller som används till kraftverk med minimal nytta för elsystemet är alltså en viktig klimatadaptionsåtgärd.

Vattensystemets förmåga att leverera ekosystemtjänster i form av dricksvatten, fiske, möjlighet till rekreationsaktiviteter och estetiska värden minskar också. För att komma till rätta med dessa problem även i Sverige där just strömsträckor många gånger är en bristvara, är det absolut nödvändigt att alla Sveriges vattenkraftverk får moderna miljövillkor vilket också innebär vandringsvägar, miljöanpassade flöden, minimitappningar samt undvikande av nolltappningar. Rent samhällsekonomiskt är det dessutom en vinst att göra miljöanpassningar av vattenkraften. Älvräddarnas Samorganisation ser givetvis positivt på och anser det vara självklart att nationalälvarna, och övriga i lagen angivna älvsträckor, fortsatt ska skyddas från utbyggnad eller verksamhet som skulle innebära en ökad negativ miljöpåverkan.

Miljökvalitetsnormer

Älvräddarnas Samorganisation ser det som mycket positivt och helt i linje med Weserdomen, C 461-13, att lagförslaget ger miljökvalitetsnormer för vatten en starkare ställning juridiskt i svensk miljölagstiftning. Regeringen förslår också att samtliga vattenkraftsverksamheter som har grundtillstånd som är äldre än 20 år ska få sina villkor omprövade för att få moderna miljövillkor. Vi hade hellre sett att samtliga tillståndsgivna kraftverk hade fått en helt ny prövning i linje med Vattenverksamhetsutredningen, men vi ser också att detta är ett försök till kompromiss vilken vi kan leva med förutsatt att nedan synpunkter beaktas. Förutsättningen är dock att denna typ av omprövning rullar med 20-årsintervall, så att nya tekniker både inom elproduktion som sådan men också för skyddsåtgärder implementeras löpande i de verksamheter som pågår i vår miljö.

Promemorian föreslår också en möjlighet för domstolarna att besluta om undantag som medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status om verksamheten är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda, såsom att verksamheten behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt. Detta skulle tillmötesgå en del av EU-kommissionens kritik om att beslut om tillstånd och beslut om undantag ligger för långt ifrån varandra. Domstolarna kan dock inte förväntas ha samma överblick över avvägningar och rekommendationer som gjorts nationellt och utfallet kan därför visa sig bli ojämnt över landet. Därför menar Älvräddarnas Samorganisation att lagförslaget bör kompletteras på sådant sätt att de fem vattenmyndigheterna blir direkt involverade i en sådan undantagsprocess i domstol.

Nationell plan

Lagförslaget innebär att alla vattenverksamheter med tillhörande elproduktion ska prövas för att få moderna miljötillstånd enligt en särskild nationell plan. Denna nationella plan ska tas fram i samarbete mellan berörda myndigheter och ska innehålla en prioriteringsordning utifrån avrinningsområdesperspektiv samt tidpunkter då de olika verksamheterna/vattendragen senast ska vara prövade, dock senast inom 20 år. Finansieringen av åtgärderna ska delvis ske genom en solidarisk finansieringslösning där de stora kraftverksbolagen betalar för miljöanpassningar, processer och produktionsförluster i alla kraftverk. Detta har möjliggjorts genom en sänkning av fastighetsskatten för hela näringen. Älvräddarnas Samorganisation är generellt positiva till införandet av en nationell plan förutsatt att den inte blir så detaljerad att den avsevärt försenar arbetet med prövningar och att den kontinuerligt uppdateras. Detta eftersom en miljöanpassning av vattenkraften för att uppnå moderna miljövillkor måste ske i en prioriterad ordning.

Det handlar enligt förslaget om ca 7400 vattenkraftverk och dammar som ska prövas. Älvräddarnas Samorganisation anser dock att den tänkta tidsaspekten för hela denna prioriteringsplan om 20 år innebär att skador som nu pågår, då dessa allt som oftast är av perdurerande art, dvs. pågår över tid

och ofta är ökande, måste leda till att genomförandet dels påskyndas samt att prioriteringen måste skötas med mycket stor noggrannhet. Det pågår just nu en kontinuerlig degradering av våra sötvattens ekosystem och risken är stor för fortsatta och i värsta fall irreversibla skador i våra vattendrag under denna långa tidsrymd. Älvräddarnas Samorganisation efterfrågar därför en inbyggd mekanism för revidering och uppdatering av planen för att kunna anpassa den till ny kunskap kring sötvattens ekosystemens nuvarande status samt införande av ny bästa möjliga teknik. Älvräddarnas Samorganisation föreslår att anpassa denna till vattendirektivets nuvarande 6-årscykler med en fortsättning även efter 2027.

Älvräddarnas Samorganisation vill förtydliga att ny kunskap kontinuerligt framkommer kring bästa möjliga teknik samt möjliga och relevanta miljöåtgärder i alltifrån små vattendrag till de stora utbyggda älvarna. I många fall är det direkt nödvändigt med investeringar i naturkapitalet genom exempelvis minimivattenföringar i torrfåror och faunapassager för att naturvärdena ska kunna förbättras eller behållas. Älvräddarnas Samorganisation ser en stor risk i att man väljer att prioritera de små vattendragen före de stora utbyggda älvarna i den nationella planen och riskerar en fortsatt degradering av den biologiska mångfalden vilket bör och kan undvikas även i kraftigt modifierade vatten såsom de stora utbyggda älvarna framför allt i norra Sverige.

Älvräddarnas Samorganisation ser också en uppenbar risk vid framtagandet av den nationella planen att biflöden till de vattenförekomster (huvudfåror) som bedöms vara kraftigt modifierade vatten, automatiskt blir klassade som sådana också. Det är viktigt att biflöden studeras och hanteras separat i denna process.

Älvräddarnas Samorganisation vill också lyfta fram risken för brist på resurser vid framtagande av den nationella planen och vill därför peka på behovet av att nödvändig bredd och omfattning på kompetens och resurser tillgodoses i den processen. Det är av betydelse att energisystemets roll och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel inte bara betraktas utifrån en historisk situation utan också tar i beaktande av ett framtida förändrat energisystem med 100 procent hållbar och förnybar energiproduktion inklusive kommande annan flexibel produktion, andra energilager än vattenkraftsdammar, ökad överföring och framför allt flexibel och minskad total energianvändning. De energitekniska parametrarna är centrala för att undantag i form av KMV-förklaringar eller undantag till måttlig ekologisk potential ska kunna genomföras på ett korrekt sätt. Älvräddarnas Samorganisation ser i t.ex. rapporten om relativ reglerförmåga från SvK, HaV och Energimyndigheten att begreppen används i slutsatser på ett sätt som inte är korrekt ur ett tekniskt perspektiv. Vi ser helt enkelt en risk att kraftverk som inte är av nationell betydelse för elsystemet kan komma att åsättas lägre ställda krav via undantag på grund av dåliga eller svårbegripliga underlag.

I ett framtida elsystem med ännu mer förnybar och variabel kraft måste det eventuellt ökade behovet av flexibilitet i kraftsystemet åstadkommas på andra sätt än genom ett ökat utnyttjande av vattenkraften som reglerkraft. Styrmedel och incitament behöver införas för att få till stånd dessa alternativa energisystemtjänster. Viktigt i detta sammanhang är dock att påpeka att den totala reglerförmågan i dagsläget är relativt okänd. Den allmänt övergripande inställningen att det finns ett behov av ökad reglerförmåga i ett framtida elsystem kan ifrågasättas då antalet tillfällen när reglerförmåga och effekttillgång har varit otillräcklig är extremt få. Det är därför inte givet att det verkligen kommer att behövas ökad reglerförmåga och effekttillgång i ett framtida energisystem. På sidan 122 skrivs i promemorian att det "kommer istället finnas behov av att vattenkraften ger ökat reglerbidrag och ökad tillgänglig effekt jämfört med idag. Det kan t.ex. innebära att kraftverk effektiviseras för att kunna ta mer vatten per sekund genom turbinerna." Vidare att planen "ska se till att reglerförmågan blir så hög som möjligt och ge möjlighet att öka effekten i utbyggda vattendrag". Älvräddarnas Samorganisation menar att de slutsatserna om framtida behov vilar på ostadig grund och att det istället bör arbetas för att minska behovet av korttidsregleringarna.

Moratorium

I Sverige har vi idag cirka 2 100 vattenkraftverk, från 125 kW effekt och lägre, upp till storskaliga med en installerad effekt på mer än 10 MW. Av cirka 1 700 småskaliga kraftverk med effekt under 1,5 MW (1030 av dem är under 125 kW) återfinns minst 500 kraftverk som saknar tillstånd i egentlig mening enligt praxis som utvecklats sedan 2012 med över 30 vägledande domslut från Mark- och miljööverdomstolen. Av dessa drygt 500 kraftverk har ca 130 hittills fått ett föreläggande att ansöka om tillstånd av länsstyrelser runt om i Sverige, vilka är tillsynsmyndighet, allt enligt gällande lagstiftning. Därmed kvarstår minst 380 kraftverk som helt saknar tillstånd, vilket är strax under en femtedel av alla vattenkraftverk i Sverige. Mörkertalet är förmodligen stort, då Älvräddarnas Samorganisation upprepade gånger sedan vår rapport om detta gavs ut 2016 har upptäckt kraftverk där dammanläggningen har tillstånd, men inte kraftverket och driften av det. Blankaström i Emån, Stocka i Harmångersån och Strömsbro i Testeboån är exempel på just detta förhållande. Till detta kommer ett okänt antal tillståndslösa dammar.

Dessa verksamheter, som idag alltså bedrivs utan tillstånd, och därmed utan några som helst skyddsåtgärder och villkor för att vi ska uppnå miljökraven i vattendirektivet, ska enligt lagförslaget få bedrivas vidare utan möjlighet för tillsynsmyndigheten att som idag förelägga dem att söka tillstånd, till dess att de tilldelas ett datum enligt nationella planen då verksamheten senast ska ha tillstånd (så kallat moratorium).

Ett av argumenten för att dessa verksamheter, samtliga småskaliga under 1,5 MW och i princip utan betydelse vare sig för elproduktion eller reglering av energisystemet, ska få ett moratorium från myndighetsingripande, är att samtliga prövningar enligt lagförslaget ska ske med avrinningsområdesperspektiv på ett ordnat sätt. Avrinningsperspektiv på åtgärder är bra, men i dessa fall med de vattenkraftsverksamheter som idag inte har något tillstånd, finns inga skäl att skjuta på uppnåendet av miljömålen i vattendirektivet, eftersom i princip inga av dessa vattenkraftverk ligger i vattenförekomster med undantag från kravet om god ekologisk status. Dessutom återfinns den stora majoriteten av dessa vattenkraftverk utanför de stora utbyggda älvarna.

Älvräddarnas Samorganisation anser därför att det inte finns några skäl utifrån avvägningssynpunkt kring samhällsviktig elproduktion att avbryta den process med stöd av gällande lagstiftning kring förelägganden av tillståndslösa vattenkraftverk som idag redan pågår. Tvärtom skulle ett fortsatt tillsynsarbete med ökade resurser till denna del frigöra resurser till genomförandet av den nationella prövningsplanen. Med största sannolikhet kommer inte de första ansökningarna att ske förrän kanske framåt år 2021 eller 2022. Får tillsynsmyndigheterna fortsätta med de tillståndslösa enligt nuvarande lagstiftning skulle merparten av dessa redan ha börjat hanteras i domstol före de första enligt nationella prövningsplanen och därmed skynda på processen för miljöanpassningen av Sveriges samtliga vattenkraftverk.

Ett annat argument för moratoriet är att många småskaliga vattenkraftverksägare i nuläget har svårt att ekonomiskt klara av de processer och miljöåtgärder som lagen kräver. Men i och med uppgörelsen mellan regeringen och de största vattenkraftföretagen kring finansieringslösningen, kommer branschfonden att ersätta 85 procent av alla faktiska kostnader för konsulter och åtgärder, samt all produktionsförlust större än 5 procent för alla kraftverk som ingår i den nationella planen, men också de som fått förelägganden om att söka tillstånd. Älvräddarnas Samorganisations uppfattning är därför att detta moratorium för tillståndslösa kraftverk saknar ekonomiska argument. Grundorsaken till riksdagens förslag om moratorium var att dagens system är för dyrt och att man ville invänta nya förenklade regler. Fonden och lagförslaget har uppfyllt dessa önskemål, och genom att införa regeln om att alla står sina egna kostnader finns ingen orsak att inte låta dessa tillståndslösa åtgärdas via förelägganden.

En ytterligare försvårande omständighet med moratoriet är att en stor del av de tillståndslösa kraftverken återfinns i vattenförekomster som är Natura2000-områden. Vi kan inte se att det finns en legal möjlighet till fördröjning av målen i art- och habitatdirektivet, dessa skulle, enligt artikel 4.1 c i vattendirektivet, ha uppnåtts i december 2015. Att på detta sätt medvetet fördröja måluppfyllandet genom ett moratorium mot förelägganden riktade mot tillståndslösa kraftverk i Natura2000-områden är enligt vår mening fördragsstridigt. Potentiellt värre blir problematiken av att föreslaget (se 11 kap. 9a § miljöbalken) ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter som innebär att även vattenverksamheter som inte har någon koppling till produktion av vattenkraftsel (t.ex. många tusen dammar) kan omfattas av föreslaget moratorium. Älvräddarnas Samorganisation motsätter sig detta förslag och anser att förslaget i hög grad riskerar att Sverige inte kommer att nå sina gemenskapsrättsliga förpliktelser.

Ändringstillstånd riskerar stora effekter i miljön

I lagförslaget föreslås att nuvarande bestämmelse om ändringstillstånd och prövningens omfattning ska gälla såväl vattenverksamheter som miljöfarlig verksamhet. Om prövningen avser tillstånd att ändra en verksamhet, ska prövningen i fråga om miljöeffekterna avse hela verksamheten som den är avsedd att bedrivas efter ändringen. Älvräddarnas Samorganisation tycker att förslaget är bra för att komma till bukt med problemet att vattenverksamheter ofta har flera olika tillstånd som reglerar verksamheten samt att tillståndsprövningen idag ofta delas upp i mindre delar.

Lagförslaget föreslår emellertid även att om verksamheten omfattas av den nationella planen är det tillåtet att i avvaktan på att en helhetsprövning enligt planen ska ske, genomföra en i förtid begränsad prövning för en enskild ändring. Älvräddarnas Samorganisation är negativa till detta undantag eftersom det kan leda till att exempelvis produktionsökning vid ett vattenkraftverk prövas utan att moderna miljövillkor som överensstämmer med bästa tillgängliga teknik beslutas för verksamheten. Undantaget riskerar också att leda till att permanenta verksamheter, dvs. småskaliga kraftverk, som inte är nödvändiga för att täcka behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Undantaget gör alltså att det nationella helhetsperspektivet som ska vara utgångspunkten för prövningen av vattenverksamheterna helt åsidosätts samt att uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för vatten äventyras.

Speciellt tveksamt blir en sådan förändring i skenet av förhandsavgörandet i C-529/15. Direktiv 2004/35/EG om miljöskador är tydligt med att skador som pågår eller uppstår efter 2007, oavsett om verksamheten som orsakar dessa har tillstånd sedan före april 2007, ska åtgärdas snabbt. När det gäller skador på vatten ska vattendirektivets regler kring god ekologisk status användas. Att ge möjlighet att pröva vissa delar i ett ändringsförfarande utan att beakta miljökvalitetsnormerna är därmed i direkt strid med huvudregeln i miljöskadedirektivet om omedelbart avhjälpande.

Risk för felaktigt genomförande av undantag

Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten tog under 2014 fram en rapport kallad "Nationell strategi för hållbar vattenkraft". I rapporten har de två myndigheterna delat upp samtliga huvudavrinningsområden i 6 klasser utifrån nyttan ur elsystemperspektiv och föreslår inga eller väldigt små miljöåtgärder i de stora utbyggda älvarna. Det som ytterligare finns med i rapporten men inte i lagförslaget är också en prioritering från nationellt perspektiv gällande vilka undantag från huvudregeln god ekologisk status ska göras. Rapporten föreslår ett tak på en produktionsförlust nationellt om högst 2,3 procent av normalårsproduktionen från vattenkraft, motsvarande 1,5 TWh. I underlaget finns dock inga faktiska uppgifter som pekar på att ett sådant tak är nödvändigt ur energisystemperspektiv. Tvärtom pekar rapporter om ökande nederbörd och därmed ökande vattenkraftsproduktion på att taket är helt utan grund.

Inom Nordpools område bedöms klimatförändringar och därmed tillhörande ökande nederbörd ge ett stort ökat tillskott av produktion per år från vattenkraften i Sverige fram till år 2050, se rapport från Sintef Energy Research, Energy Systems, 2011-03-01, Joar Styve, Birger Mo och Ove Wolfgang. Rapporten beskriver den ökade vattenkraftsutvinningen baserad på de två huvudscenarier som FN:s klimatpanel IPCC vilka EU och Sverige använder som grund för sin klimat- och energipolitik, bland annat förnybarhetsdirektivet. Rapporten pekar på en ökad vattenkraftsproduktion i Sverige, ökat spill borträknat, på mellan 8,7 till 9,3 TWh jämfört referensåret. Självklart kommer en sådan ökad nederbörd också medföra att det finns effekt tillgängligt i systemet under större delar av året jämfört idag, vilket också en minskad period med snö ger. Vattentillgången blir jämnare över året och rikligare, vilket tillsammans borgar för att elsystemet blir än mer stabilt jämfört dagens situation.

Taket på 2,3 procent finns inte med i lagförslaget, då det skulle stå i strid med hur vattendirektivet ska implementeras. Älvräddarnas Samorganisation vill dock här uttrycka sin oro för att detta tak samt rekommendationer i Energimyndighetens och Havs- och vattenmyndighetens rapport ändå kan komma att påverka uppnåendet av miljö kvalitetsnormer i kraftigt modifierade vatten med storskalig vattenkraft, det vill säga en risk för ett överutnyttjande av undantag kopplat till möjligheten att ställa mindre långtgående krav i enlighet med vattendirektivet. Älvräddarnas Samorganisation anser att det är oerhört viktigt att alla tänkbara lösningar måste finnas tillgängliga som verktyg i samtliga fall för att kunna uppnå våra miljömål såsom exempelvis minimitappningar, miljöanpassad lång- och korttidsreglering samt vandringsvägar för all akvatisk fauna.

Samhällsekonomisk avvägning

Idag finns en samhällsekonomisk avvägning i 11 kapitlet miljöbalken, kallad båtnadskravet, som ger prövningsmyndigheten möjlighet att avslå en ansökan. Det är helt enkelt en spärr för de minsta småskaliga vattenkraftverken, där samhällsnyttan med den mycket lilla elproduktionen avvägs mot de negativa följderna för miljön som alltid följer av dammbyggen. I lagförslaget föreslås denna regel tas bort, vilket Älvräddarnas Samorganisation anser är en försämring. Argumentet att det skulle bli en dubbelprövning anser Älvräddarnas Samorganisation inte är korrekt, då prövningsgrunderna är olika för de två paragraferna i 2 respektive 11 kapitlet.

Eftersom en av regeringens ambitioner med förändrad lagstiftning är att kapitlen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter ska harmoniseras föreslår Älvräddarnas Samorganisation att man istället inför en gemensam bestämmelse motsvarande MB 11:6 för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter i 2 kapitlet. Det saknas idag en motsvarande bestämmelse i 2 kapitlet, och det finns ingen anledning att miljöfarlig verksamhet ska undantas en sådan prövning. Enligt miljömålen ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster senast år 2018 vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.

Att ta bort denna paragraf skulle också försvåra för äganderättsintressen och övriga enskilda intressen som kan komma att påverkas av någon som vill bedriva vattenverksamhet. Detta då t.ex. äganderätten till fisket i det vattenområde som är tänkt att exploateras kan tillhöra någon helt annan person än den som äger vattenområdet och vill exploatera detta. Påverkan kan även ske på andra enskilda intressen t.ex. fiske i angränsande vatten, ändrade avbördningsförhållanden i vattnet och påverkan på kringliggande mark etc.

Särskilt utsedd sakkunnig

Lagförslaget föreslår att en av regeringen särskilt utsedd sakkunnig ska delta i de individuella prövningarna för att vattenverksamheterna ska få moderna miljövillkor. Älvräddarnas

Samorganisation anser att det vore en fördel om det istället för enbart en person i varje ärende istället fanns att tillgå en större sakkunnigrupp med olika expertis och flera discipliner representerade då frågorna är komplicerade med krav på både samhälls- respektive naturvetenskaplig kunskap.

Verksamheter som tillkommit på lagligt sätt

Verksamheter som bedrivs idag på platsen för tidigare verksamheter som kvarnar, hammare eller dylikt, bedrivs sällan i överensstämmande med den ursprungliga verksamheten. Där ligger också den stora skillnaden mot t.ex. hamnar som promemorian tar upp som ett jämförande exempel när man införde tillståndsplikt för dessa. Hamnarna används på samma sätt idag som när de byggdes. I fallen med gamla dammar och verksamheterna vid dessa kan dammen vara helt annorlunda mot vad den från början var; ofta finns bara en markering i karta att det funnits en kvarn på platsen. Om dammen överhuvudtaget varit övertäckande hela vattendraget är många gånger svårt att avgöra. Samma sak gäller för verksamheterna. Mjölkkvarnar användes inte 24 timmar om dygnet, året runt. När de inte användes leddes ofta vattnet i sin ursprungliga fåra.

Älvräddarnas Samorganisation motsätter sig därför förslaget att alla anläggningar som tillkommit före 1880 års vattenrättsförordning ska anses vara lagligt tillkomna. Vissa anläggningar i Sverige har tillstånd enligt miljöbalken och därmed villkor att följa. Det synes vara i strid med allmän rättsuppfattning att verksamheter som inte har något tillstånd enligt gällande praxis och därmed inga som helst villkor för verksamheten ska jämföras med verksamheter som genomgått en ofta lång och kostsam prövning. Den verksamhet som idag bedrivs skiljer sig oftast påtagligt från den ursprungliga liksom att anläggningar allt som oftast har ändrats genom exempelvis höjning av dammkrön och äldre stendämmen som tätats med betong. Anläggningar och verksamheter som inte tillståndsprövats ska därmed ses som lika lagliga som de som genomgått en kostsam och uppfordrande prövning och erhållit krav om skyddsåtgärder och villkor, även om detta bara ska gälla under övergångsperioden tills alla fått moderna miljötillstånd.

Som skäl för att alla ska prövas och att gamla anläggningar ska anses lagligt tillkomna anges av regeringen att *Vattenkraften har en nyckelroll i det svenska elsystemet där stora delar av vattenkraftsproduktionen bidrar med balansering på alla tidshorisonter.*

Älvräddarnas Samorganisation vill betona återigen att det stora antalet kraftverk inte alls har en nyckelroll för det svenska elsystemet, om ens marginell. Detta gäller alla kraftverk under 1,5 MW effekt, cirka 1 700 stycken av totalt 2 100, där i princip samtliga tillståndslösa kraftverk återfinns.

Att de ska anses vara lagliga får också en ytterligare effekt av negativ karaktär. Dessa kraftverk och dammar har aldrig prövats, och kommer i och med den generella lagligförklaringen inte heller prövas fullt ut. Den nya omprövningsprocessen innebär att en MKB inte behöver inges, och det är oklart om det i dessa fall är fråga om en total tillståndsprövning. Detta kommer i så fall medföra att samråd uteblir, vilket är till nackdel, då sökande inte kommer att få några synpunkter från miljöorganisationer och myndigheter förrän ansökan är inlämnad, vilket kommer leda till längre tidsutdräkt för varje mål med fler kompletteringar och yttranden från olika parter. Hela problemkontexten kring de som saknar tillstånd i egentlig mening löses bäst som vi skrivit tidigare genom att dessa fortsatt istället ska föreläggas söka tillstånd enligt nuvarande lagstiftning, se under rubriken *Moratorium*.

Älvräddarnas Samorganisation anser att promemorians förslag enligt nedan måste tydliggöras genom det tillägg som tillförts i sista meningen med fet stil. Älvräddarnas Samorganisation deltar som miljöorganisation i ett stort antal mål varje år, och vi befarar att en skrivning så som den är i promemorian många gånger i enskilda mål kommer att misstolkas.

*Promemorians förslag: Vid tillståndsprovning av verksamheter som har kommit till på lagligt sätt ska miljökonsekvensbeskrivningen i stället för uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjades innehålla en beskrivning av de rådande miljöförhållandena vid tidpunkten för ansökan om provning och hur de förhållandena förväntas utvecklas om tillstånd inte ges. **Det ska särskilt betonas att en anläggning eller verksamhet utan tillstånd ska avslutas och anläggningen tas bort samt platsen återställas till så nära ursprungligt skick som möjligt.***

Älvräddarnas Samorganisation motsätter sig inte förslaget om det tydliggörs på ovan eller annat sätt att det som ska visas är förhållandena om verksamheten och anläggningen inte finns kvar, samt att en omprövning enligt den nya omprövningsregeln i fall med icke tillståndsgivna kraftverk och dammar blir en tillståndsprovning med MKB och inte en omprövning som om att det redan gjorts en tillståndsprovning.

Rättegångskostnader

I promemorian föreslås att den som ansöker om provning av en vattenverksamhet som omfattas av den nationella planen inte ska vara skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. Detta motiveras med att skyldigheten saknar motsvarighet vad gäller provningar av andra verksamheter i miljöbalken.

Älvräddarnas Samorganisation menar att förslaget är problematiskt. Det skulle medföra att många enskilda, vilka saknar de ekonomiska medel som krävs för att försvara sina rättigheter i en sådan här typ av process, skulle dra sig för att bli part i målet. Ändras denna bestämmelse så kommer den att medföra att många enskilda inte får möjlighet att föra en adekvat partstalan mot de som vill göra inskränkningar och intrång i deras äganderätt. Man kan heller inte räkna med att statens företrädare i vattenmålen har samma syn på sakförhållandena och målet som de enskilda sakägarna.

Att det enbart är i vattenmål som denna skyldighet finns får inte tas som intäkt för att den bör tas bort, utan det rimliga vore istället att införa den för alla typer av miljömål så att människor som är sakägare på ett adekvat och fullgott sätt kan försvara sin egen rätt till en god livsmiljö.

Förändringar i bestämmelsen om utbyggnadsförbudet, 4 kap. 6 § miljöbalken

Förändringar i första och andra stycket är inga innehållsmässiga förändringar utan syftar endast till att tydliggöra vilka vattendrag, sträckor och avrinningsområden som omfattas av utbyggnadsförbudet. Älvräddarnas Samorganisation har inget att invända mot dessa förslag.

I promemorian föreslås ändringar i tredje stycket, som syftar till att tydliggöra när vissa åtgärder kan vara tillåtna. Det nya förslaget är: "Första stycket gäller inte åtgärder som behövs för att upprätthålla eller underhålla en anläggning eller verksamhet som har tillkommit på lagligt sätt eller för att ändra en sådan verksamhet på ett sätt som inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan."

Tillämpningen av tredje stycket, i dess befintliga lydelse; "Första och andra stycket gäller inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan" har vid flera tillfällen varit föremål för provning i mark- och miljödomstolarna och även i tidigare lagstiftning där skyddet har haft liknande lydelse. Det har varit fråga om omfattande renoveringar eller nybyggnation som av sökanden har ansetts utgöra obetydlig miljöpåverkan. Älvräddarnas Samorganisation menar att nya begrepp i tredje stycket inte kommer uppnå syftet att tydliggöra tillämpningen utan istället kräva att innebörden av de nya rekvisiten för när åtgärder kan vara tillåtna behöver utkristalliseras i praxis. Att detta ska slitas i domstol kräver onödigt mycket arbete och resurser för såväl verksamhetsutövare som miljömyndigheter och ideella organisationer. Älvräddarnas Samorganisation anser att

formuleringen "Första och andra stycket gäller endast åtgärder som inte medför någon ytterligare negativ miljöpåverkan" skulle medföra mindre tolkningsutrymme för de ytterst få åtgärder som kan vara tillåtna i våra nationalälvar och övriga skyddade älvsträckor. Rätten och skyldigheten att upprätthålla och underhålla en anläggning följer redan av 11 kap. 17 § miljöbalken och behöver enligt Älvräddarnas Samorganisations mening inte tynga bestämmelsen i 4 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt förslaget i promemorian ska ändringar av befintliga anläggningar och deras drift som innebär produktions- och effektökningar eller ökad reglering vara tillåtna om de kan genomföras utan att orsaka någon ytterligare negativ miljöpåverkan. Älvräddarnas Samorganisation ifrågasätter att produktions- och effektökningar eller ökad reglering i 4:6-sträckor, som dessutom ofta även omfattas av områdesskydd, någonsin kan innebära obetydlig miljöpåverkan. Enligt Älvräddarnas Samorganisation mening föreligger behov av stora miljöanpassande förändringar rörande exempelvis ökade flöden och åtgärder som främjar konnektiviteten för att klara miljö kvalitetsnormen gynnsam bevarandestatus alternativt god ekologisk status i aktuella 4:6-sträckor. Älvräddarnas Samorganisation föreslår i första hand att undantaget istället helt tas bort.

Motiv för att undantagsregeln ska tas bort

Knappt 1,5 TWh vattenkraft produceras i 4:6 älvar. Enligt tabell i vattenverksamhetsutredningen finns 151 vattenkraftverk i 4:6-älvar, varav hela 134 med en effekt lika med eller mindre än 1,5 MW. Dessa småskaliga kraftverk i skyddade sträckor har en medelårsproduktion på totalt 107 MWh eller 7 % av den totala produktionen i dessa 4:6-älvar, eller 1,6 promille av svensk vattenkraftsproduktion, eller 0,7 promille av svensk elproduktion. Inget av dessa kraftverk medför någon nytta när det gäller reglereffekt.

Vattenverksamhetsutredningen hade som första uppdrag att utreda just undantaget i 4 kap. 6 §. Utredningens motiv för att 4 kap. 6 §, 3 stycket ska behållas är att det är för få ansökningar efter miljöbalkens tillkomst 1999 och att ingen prövning av tillåtligheten skett av Mark-och miljööverdomstolen alternativt HD men då bortses från alla tidigare prövningar under 70- och 80-talen.

Älvräddarnas Samorganisation menar att vi har haft samma prövningsgrunder i 35 år med en rad onödiga älvstrider i skyddade älvar under 70- och 80-talen. Älvräddarnas Samorganisation kan med erfarenhet av projekt, som först prövats enligt FRP och avslagits och sedan återkommit för att prövas enligt NRL eller miljöbalken, inte alls instämma i vattenverksamhetsutredningens påstående i sammanfattningen att undantagsregeln i 4:6 inte skulle innebära en obefogad belastning för myndigheter och domstolar.

Det är också otvetydigt så att rättsapparaten kommer att få mindre tid till långa och onödiga prövningar av kraftverk i skyddade sträckor eftersom belastningen på domstolarna kommer att öka i och med den nationella prövningsplanen.

Älvräddarnas Samorganisation anser att undantagsregeln är felaktig och inaktuell och inte tjänar något syfte, utan kommer om den behålls oförändrad, att fortsatt leda till onödiga rättsprocesser i all oändlighet. Inte heller fyller merparten av de kraftverk som återfinns i skyddade sträckor någon stor samhällsviktig funktion, då de är småskaliga och inte används för reglerändamål. Den naturliga fråga som då infinner sig är i vems intresse den oförändrat eller omformulerad ska kvarstå.

Älvräddarnas Samorganisation föreslår därför att

- Inga nya kraftverk får byggas i 4:6-sträckor
- De gamla som finns ska underhållas enligt 11 kap. 17 § så länge det är uppenbart att det inte påverkar vare sig enskilda eller allmänna intressen.
- Om lagstadgade underhåll som krävs inte ryms inom denna regel ska anläggningen rivas ut.

Detta får till följd en relativt långsam utfasning av kraftverk i de sträckor som lagstiftaren uppenbarligen ville skydda från vattenkraft. Möjligen kan man tänka sig att nuvarande eller omformulerade regler under en övergångstid får gälla för kraftverk över 1,5 MW installerad effekt för att på så sätt skydda reglerförmågan i elsystemet under tiden reglerbehovet ses över för att hitta alternativa lösningar på den utmaningen.

Direktiv 2004/35/EG

Älvräddarnas Samorganisation vill uppmärksamma departementet på förhandsavgörandet från EU-domstolen från den 1 juni 2017, mål C-529/15, angående hur miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG, i dess lydelse 2009/31/EG av den 23 april 2009) ska tillämpas på miljöskador som har uppkommit efter den 30 april 2007, men som har orsakats av driften av en anläggning vilken godkänts enligt vattenlagstiftningen och tagits i bruk före detta datum. Enligt förhandsavgörandet ska direktivet, se artikel 2.1b, tolkas på så sätt att det utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt som, generellt och automatiskt, innebär att en skada som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential inte ska kvalificeras som "miljöskada", enbart på grund av att skadan täcks av ett tillstånd som har utfärdats enligt den nationella rätten.

Med anledning av det stora antalet vattenförekomster i Sverige som inte uppnår god ekologisk status eller god ekologisk potential till följd av pågående negativ påverkan från tillståndsgiven vattenverksamhet bör promemorian i relevanta delar kompletteras med en analys av hur författningsförslagen förhåller sig till förhandsavgörandet. Särskilt gäller det Natura2000-områden, som vi som tidigare skrivits inte anser kan omfattas av någon legal tidsförskjutning vad gäller uppnåendet av målen. Älvräddarnas Samorganisation menar att det bör förtydligas att detta förhandsavgörande kan utgöra sådant undantag från regeln om moratorium för föreläggande som föreslås.

Tillsättning av tillräckliga resurser

Älvräddarnas Samorganisation vill slutligen understryka att det inte räcker med att reformera lagstiftningen för att det ska bli möjligt att nå de förbättringar i vattenmiljön som så tydligt behövs. Det är också nödvändigt att regionala och centrala förvaltningsmyndigheter och domstolar på olika nivåer får de resurser som krävs för detta arbete.

Christer Borg

Generalsekreterare Älvräddarnas Samorganisation