

Remissyttrande till Miljö- och energidepartementet

Promemoria

Med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

(Diarienummer: M2017/01639/R)

Undertecknad är forskare med inriktning mot vattenkraftutbyggnadshistoria i norra Sverige med fokus på konsekvenserna för urfolket samerna och deras rättigheter.

Sammanfattning

Förslaget och dess beredning innehåller en del frågetecken och har inte följt en önskvärd ärendegång. I nedanstående text har undertecknads rekommendationer kursiverats men ges även sammanfattningsvis här nedan:

- Att alla frågor som berör mark- och vattenanvändning i norra Sverige ska remitteras åtminstone till Sametinget men även andra samiska organisationer;
- Risken är stor att utbyggnaden av vindkraften och andra förnybara kraftkällor kan komma att hindra miljöåtgärder i de vattendrag där störst reglerbidrag kan extraheras, vilket hotar att ytterligare försämma miljön (för de samhällen som lever och verkar) i områden där reglerbidragande vattenkraft redan finns och vindkraft etableras;
- Det är av stor vikt att den nationella planen för moderna miljövillkor blir tillgänglig för alla berörda, inklusive sakägare utanför verksamhetsutövar- och myndighetskrået;
- När det gäller den nationella planen framstår frågor som vilken miljö och vilket samhälle är det fråga om? Vilka avvägningar bör göras och vilka parter ska ingå i den grupp som klassificerar vattendragen, även här borde Sametinget involveras gällande de nordliga älvarna;
- Förslaget om att samhällsnytta ska företrädas av sakkunniga bör utredas närmare. Den kan uppstå en obalans visavi miljö kvalitetsnormer och andra sakägares rättigheter i synnerhet gentemot att enskilda sakägare föreslås stå för sina rättegångskostnader själva medan tillståndsinnehavaren/sökanden betalar för att intressena hos en "samhällsnytta" företräds, en samhällsnytta som i grunden gynnar de egna produktionsintressena;
- Ersättningsskyldigheten för tillståndsinnehavaren/sökanden angående rättegångskostnader bör kvarstå i båda fallen (prövning och omprövning);
- Vattenmiljön borde ovillkorad komma i första rummet.

Remissinstanser

Av de utvalda remissinstanserna finns inte en enda samisk organisation eller myndighet som Sametinget representerat. Likartat var det vid remissförfarandet med vattenverksamhetsutredningens betänkan. I en fråga som till övervägande del berör vattenlandskap i Sápmi, de norra delarna av landet, är det anmärkningsvärt att inte Sametinget, Sámiid Riikkasearvi – Svenska Samernas riksförbund (SSR), Same Ätnam, Landsorganisationen Svenska Samer, Sáminuorra m.fl. inbjuds till att lämna svar.

Alla frågor som berör mark- och vattenanvändning i norra Sverige ska remitteras åtminstone till Sametinget men även andra samiska organisationer.

7. 4 Klassificering av vatten

Som grund för att ett vattendrag ska förklaras som kraftigt modifierat vatten (KMV) är att "vattenförekomsten ska ha en väsentligt förändrad karaktär avseende hydromorfologiska förhållanden och att detta ska ha orsakats av samhällsnyttiga mänskliga verksamheter. Förutsättningen är också att god ekologisk status inte kan nås utan att en betydande negativ påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten och att nyttan med denna verksamhet inte kan nås på annat sätt som är betydligt bättre för miljön." (s. 106)

Definitionen innehåller två svagheter, det första handlar om avvägning av vad som kan anses vara samhällsnytta och den andra huruvida det gjorts en utredning som stärker att nyttan av verksamheten är den bästa utifrån miljömässiga normer. Definitionen blir problematisk längre fram i texten då den nationella planen diskuteras. Hur ska dessa avvägningar göras när det handlar om att ett KMV ska använda sin maximala reglerförmåga för att bistå vindkraften till priset av en försämrad ekologisk status i vattendraget? Vilken verksamhet ska då anses möjlig utifrån vad som är "betydligt bättre för miljön"?

Vindkraft och andra icke-planerbara resurser synes istället, utöver att den för närboende och verksamma i området ofta förorsakar ett stort miljöingrepp och miljöskada (se t.ex. SLU rapport 294: "Renar och Vindkraft II"), vara det som belastar eller utgör "en betydande negativ påverkan på den samhällsnyttiga verksamheten" vattenkraften och energisystemet genom att vissa vattendrag (KMV) ska regleras hårdare. Är det förenligt med skrivningen ovan om samhällsnyttans avvägning mot vad som är betydligt bättre för miljön? En ytterligare fråga blir då för vilket samhälle denna "nytta" ska komma till godo? För samhällen i områden som redan har all den elproduktion genom vattenkraft som de kan behöva?

Risken synes vara stor att utbyggnaden av vindkraften och andra förnybara kraftkällor kan komma att hindra miljöåtgärder i de vattendrag där störst reglerbidrag kan extraheras (se Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet s. 31) vilket hotar att ytterligare försämra miljön (för de samhällen som lever och verkar) i områden där reglerbidragande vattenkraft redan finns och vindkraft etableras.

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

Det finns flera motsägelser i införandet av moderna miljövillkor och de hänsyn som ska tas till verksamhetsutövarens behov av förutsebarhet samt samhällsnyttoaspekten i produktionsförluster. Eftersom många av de mest miljöpåverkande verksamheterna troligen också är de mest högproducerande eller reglerbidragande verksamheterna står en stor utmaning i de moderna miljövillkorens införande. Är det bara mindre verksamheter som kanske också är mindre miljöpåverkande som ska uppgraderas och omprövas inom överskådlig framtid?

Det är av stor vikt att den nationella planen för moderna miljövillkor blir tillgänglig för alla berörda, inklusive sakägare utanför verksamhetsutövar- och myndighetsskrået.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

Det framgår av promemorian att energiöverenskommelsens mål om förnybar elproduktion ställer högre krav på vattenkraften, inte i form av nya utbyggnader utan om effekthöjningar i befintliga verk med moderna miljötillstånd. Att en nationell plan ska finnas dels för att se till att prövningar och omprövningar för moderna miljövillkor sker i berörda verksamheter, dels för att se till att bibehålla reglerbidragen och att reglerförmågan blir så hög som möjligt och ge möjlighet att öka effekten i utbyggda vattendrag. Enligt en rapport från energimyndigheten (Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet) listas vattenverksamheter som bidrar mest och har högst förmåga, dessa utgörs av ca 255 kraftverk. I dessa verk bör det enligt rapporten undvikas att reducera reglerförmågan. Hur påverkar det möjligheten att införa de miljökrav som EU lagstiftningen efterfrågar? Rapporten anses viktig och kommer att ligga till grund för arbetet med att värdera vilka kraftverk som har nationell betydelse då det gäller effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Förslaget innebär risken att kraftigt modifierade vatten (KMV) pga. elproduktion inte kommer att underkastas samma miljöregler som vattendrag som är mindre högproducerande vilket riskerar att förvärpa den ekologiska statusen i de vattendrag/verksamheter som bedöms som KMV och även de vattensystem vilka de är en del av.

Det blir då en obalanserad omprövning som utgår från samhällsnyttan, en samhällsnytta som inte är helt avskärmd till landet Sverige utan ses även i ett nordiskt och Europeiskt perspektiv. Det framgår inte tydligt om det bara är kraftverk som avses eller om också regleringsmagasinen ingår i diskussionen om omprövning i förhållande till planen, även om det framgår längre fram i texten att det handlar om ca 7400 anläggningar utan moderna miljötillstånd.

Frågor som borde framgå tydligare i förhållande till den nationella planen är:

1. Kan Sverige göra avsteg från miljöregler (s. 123) på grund av samhällsnyttan och i så många fall som kan krävas för att upprätthålla reglerförmågan i de högproducerande älvarna?
2. Kan Sverige göra avstegen för att möjliggöra produktion av vindkraftbaserad och andra icke-planerbara resurser och till vilket miljömässigt pris?
3. Vilken miljö (och vilket samhälle) är det här fråga om? Förbättrad vattenmiljö på vissa ställen mot försämrade vattenmiljö och försämrade livsmiljöer på andra ställen?
4. Vilken avvägning är här lämplig? Är det samhällsnyttan eller upprättelse för miljöer och människor som redan har lidit tillräckligt av en elproduktion som skapas för andra platser än för dem som lever och verkar där miljöer förstörs?
5. Vilka parter kommer att ingå i den grupp som klassificerar vattendragen? Även här kan finns anledning att Sametinget involveras för de nordliga älvarna och vattendragen.

10.3 Sakkunniga företräder den nationella planen

Förslaget som bygger in en ny sakägare, samhällsnyttan, i processen utan att sakägare i övrigt uppmärksammas. Genom vattenutbyggnadshistorien har det som ansetts vara samhällsnytta styrt utformningen av lagstiftning och beslutsprocesser på vattenrättens område, resultatet och arvet ser vi idag med 7400 anläggningar utan moderna tillstånd.

Detta förslag lägger än mer vikt på vad som utifrån ett förgivettagat elproduktionsbehov baserat på osäkra eller nyckfulla förnybara resurser (såsom vindkraft) anses vara samhällsnyttan. En samhällsnytta som också korresponderar mot kraftbolagens intresse och förutsättningar för att producera vattenkraftsel.

Den obalans som med detta system kan uppstå visavi miljö kvalitetsnormer och andra sakägares rättigheter bör utredas och redovisas närmare innan förslaget godkänns eller avslås. I synnerhet gentemot att enskilda sakägare föreslås stå för sina rättegångskostnader själva medan tillståndsinnehavaren/sökanden betalar för att intressena hos en "samhällsnytta" företräds, en samhällsnytta som i grunden gynnar de egna produktionsintressena.

10.7 Rättegångskostnader

Detta förslag liksom resonemanget under punkt 11.3 visar tydligt vilket perspektiv utredningen har och vilken målgrupp som har getts inflytande i detta lagförslag. Det är verksamhetsutövarna och myndigheterna som verkar vara den tänkta målgruppen medan "enskilda" är en grupp som inte inkluderas eller som kan tänkas ha några rättigheter i sammanhanget.

I miljöprövningar som har att göra med vattenverksamhet har Restvattenlagen (sedan Miljöbalkens tillkomst) angett att sökanden ska betala motparternas rättegångskostnader. Detta på grundval av att vattenverksamhet inte kan likställas med det vidsträcktare sakägarbegrepp (exv. vid luftföroreningar) som anses vara grunden till att skyldigheten togs bort gällande miljöfarlig verksamhet. Vattenverksamheter har givetvis en regional och global inverkan och kan locka vidsträcktare sakägargrupperns talan, men vattenverksamhetens lokala inverkan för en avgränsad sakägargrupp kvarstår likafullt, oavsett om det är tillstånd som ska omprövas men i synnerhet för de 3800 anläggningar där inget tillstånd finns överhuvudtaget, se konsekvenser för enskilda 11.4.

Det anförs att enskilda kommer av oro för ombudskostnader inte att framlägga sina synpunkter på ansökan och att myndigheter som har att "tillvarata de allmänna intressena" kommer att kunna fånga upp frågor av vikt även för de enskilda. Ifall förslaget ska gå igenom utan att skapa rättsförlust för ett stort antal människor bör myndigheterna i fråga tillkännage sin arbetsprocess och involvera sakägare så att de kan framföra sina synpunkter och krav på ett rimligt vis. Redan idag har många rättmätiga krav i processer om miljöfarlig verksamhet fått avstås för att risken att förlora och få betala rättegångskostnaderna syns överhängande. De "allmänna intressena" som myndigheter är satta att försvara kan ibland också verka rakt emot minoritetens och urfolks rättigheter vilket vattenkraftutbyggnadshistorien visar exempel på. Rättigheter som historiskt och också i nutiden har behandlats tvetydigt utifrån myndigheters och statens sida (ex. statens företrädares talan i Girjas-målet) gör att urfolksgrupper saknar förtroende för myndigheternas förmåga och ibland också vilja att företräda deras rättigheter.

Rättvisande utifrån historien och utifrån verksamheternas art och dess pågående nutida konsekvenser är att ersättningsskyldigheten för tillståndsinnehavaren/sökanden kvarstår i båda fallen (prövning och omprövning).

10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

Förslaget innebär ett förtydligande gällande vissa underhålls- och säkerhetsåtgärder i dessa vattendrag som i vissa sträckor redan har vattenkraftanläggningar. Men det öppnar också för ökad produktion även om den i lagtexten förbehålls ingrepp som inte innebär "en ökad negativ miljöpåverkan". Återigen framstår definitionen oklar gällande avvägningar mellan miljö- och samhällsnytta när det gäller miljöpåverkan av produktions- och effekthöjningar samt ökade regleringar. Mot vilken bakgrund ska dessa skyddsvärda vattendrag regleras eller ytterligare regleras? Mot vindkraftens behov av reglerkraft? Återigen, vilken miljö är det fråga om? Är det den miljö som eftersträvas genom utbyggnad av vindkraft där människor på distans kan känna

gott samvete inför att eventuellt koldioxid/växthusgasutsläppen minskar eller är det den vatten- och livsmiljö som påverkas runt kraftverket? Eller, är det verkligen fråga om miljö och samhällsnytta? Risker är att det till slut blir en fråga om produktion för bolagen och att frågan om miljöpåverkan går att påverka med en i sammanhanget lämplig miljöretorisk diskurs. Det är till sist vattenmiljön som ovillkorad borde komma i första rummet.

Slutord

Slutligen till eftertanke, tack vare urfolkets 160-åriga kamp i Aotearoa/Nya Zeeland har floden Whanganui tidigare i år erkänts som ett levande väsen med mänskliga rättigheter. Māorifolket ser floden som ett levande väsen, en förfader, och anser att det är viktigt att ta i beaktande när de planerar för dess framtid. För Whanganui Iwi är flodens välbefinnande direkt länkat till folkets välbefinnande (<http://time.com/4703251/new-zealand-whanganui-river-wanganui-rights/>).

Gäjska - Dikanäs den 2 oktober 2017

Åsa Össbo, Fil. dr. Historia