



Naturskyddsföreningen

Miljö- och Energidepartementet
106 48 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Ert diarienummer: M2017/01639/R

Naturskyddsföreningens synpunkter på Miljö- och energidepartementets remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens synpunkter

Naturskyddsföreningen välkomnar regeringens förslag som möjliggör att vattenkraften miljöanpassas i överensstämmelse med de krav som gäller enligt miljöbalken och EU:s ramdirektiv för vatten. Föreningen anser att anpassningen till dagens miljökrav och effektivisering av prövningsprocessen är helt nödvändig för att nå de svenska miljömålen, rädda många hotade arter samt skapa bättre förutsägbarhet för såväl näringen som allmänheten som berörs av vattenkraften. Föreningen välkomnar särskilt att det nu blir tydligt att tillstånd för vattenverksamheter inte får äventyra möjligheten att uppnå miljöbalkens miljö kvalitetsnormer för vatten eller försämrade vattenkvaliteten. Det är också viktigt att miljö kvalitetsnormerna för ekologisk status nu tydligare får samma rättsverkan som kemisk ytvattenstatus.

Föreningen är generellt positiv till den föreslagna nationella prövningsplanen förutsatt att den snabbt kan träda ikraft och inte blir alltför detaljerad. Föreningen är dock kritisk till det föreslagna moratoriet för tillståndslösa kraftverk eftersom det riskerar att leda till en fördröjning i uppfyllandet av målen i ramdirektivet för vatten och av målen i art- och habitatdirektivet. Denna fördröjning är dessutom onödig eftersom den svåra ekonomiska situation som vissa småskaliga kraftverksägare hamnat i kommer att mildras betydligt genom näringens utlovade solidariska betalningslösning. Om moratoriet ska finnas kvar så bör det åtminstone inte gälla för vattenkraftverk och dammar och därtill kopplad vattenverksamhet som ligger i eller påverkar Natura 2000-områden.

Vad gäller ändringstillstånd är Naturskyddsföreningen orolig för att det föreslagna undantaget från huvudregeln om prövningens omfattning, ska leda till att exempelvis produktionsökning vid ett vattenkraftverk prövas utan att moderna miljö villkor beslutas för verksamheten. Därför anser föreningen att lämplighetskravet måste gälla även för undantaget, dvs. att ett ändringstillstånd till en begränsad del av verksamheten endast kan ges om avgränsningen av verksamheten är *lämplig*.

Tillämpningen av nuvarande undantag i bestämmelsen om utbyggnadsförbud för verksamheter i vissa skyddade sträckor har vid flera tillfällen varit föremål för prövning i mark- och miljödomstolarna och har ibland lett till svåra konsekvenser för miljön. För att komma till rätta med detta föreslår föreningen formuleringen ”Första och andra stycket gäller endast åtgärder som inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan”. Detta skulle medföra mindre tolkningsutrymme än det som promemorian föreslår för de ytterst få åtgärder som kan vara tillåtna i våra nationalälvar och övriga skyddade vattendragssträckor.

Promemorian har föregåtts av en unikt öppen process där både stor- och småskaliga vattenkraftföreträdare samt miljöorganisationer och andra intresseorganisationer har inbjudits att delta. Detta har starkt bidragit till att förslaget är relativt välbalanserat. Det är tydligt att departementet har haft intentionen att tillmötesgå de olika intressen som respektive organisation representerar. Andra viktiga förutsättningar för förslaget är Energiöverenskommelsen mellan fem riksdagspartier, Havs- och vattenmyndighetens och Energimyndighetens proaktiva dialogarbete samt de stora vattenkraftverksbolagens förslag på en solidarisk finansieringslösning.

Bakgrund

Vattenkraft har många fördelar. Den är förnybar, bidrar till liten klimatpåverkan i våra nordliga ekosystem och kan fungera som reservkraft för andra mindre reglerbara elproduktionslag såsom vindkraft. Men som vattenkraften bedrivs i Sverige idag har den också stor negativ påverkan på ekosystemen. Växter och djur som är beroende av forsar och fall har i många områden försvunnit och den biologiska mångfalden i både vattnet och i älvdalarna har minskat. Många fiskarter som i någon del av sitt liv är beroende av att kunna vandra mellan sjö, hav och älvar har drabbats hårt när vattenkraftverk och dammar har skurit av eller torrlagt deras vandringsvägar.

Idag finns i Sverige ca 2100 vattenkraftverk och ca 12 000 dammar. Den allra flesta av kraftverken bedrivs med stöd av 1918 års vattenlag, ca 500 vattenkraftverk saknar helt tillstånd. Idag sker miljöanpassning av dessa gamla tillstånd i alltför låg takt, vilket medför att Sverige inte kommer att nå vattenanknutna miljömål eller målen i EU:s ramdirektiv för vatten (nedan ramdirektivet). Kostnaderna för att ta fram underlag för omprövning och den produktionsvärdesförlust som överstiger fem procent belastar allmänna medel, vilket strider mot principen om att förorenaren ska betala (Polluter Pays Principle).

Vattenkraft är viktig för svensk elförsörjning, men det är stor skillnad på små och storskalig vattenkraft. De 208 största kraftverken (över 10 MW) står för 94 procent av vattenkraftproduktionen. Ca 1700 kraftverk står för endast 2,6 procent av produktionen och av dessa står de 1030 minsta kraftverken (under 125 kW) för bara 0,5 procent av vattenkraftproduktionen. Det är därför ur ett samhällsperspektiv rimligt att ifrågasätta de småskaliga vattenkraftverkens existens om de äventyrar möjligheten att nå miljörelaterade nationella och gemenskapsrättsliga mål.

Vissa småskaliga kraftverk ägs av privatpersoner med begränsade finansiella möjligheter att klara domstolsprövningar och miljöanpassningar. En del av kraftverken är också viktiga ur kulturmiljöperspektiv samt kan ha en estetisk och social funktion för människor som lever i närheten av dem.

Förslaget i promemorian har föregåtts av den statliga Vattenverksamhetsutredningen som tillsattes av regeringen 2013. Utredningen utmynnade i tre betänkande. Naturskyddsföreningen ansåg att förslagen i stora drag var bra men tyvärr möttes de av stort motstånd från näringen. Sedan dess har ett antal initiativ genomförts för att försöka hitta en lösning som tillfredsställer både miljö-, energi-, kultur- och enskilda intressen. Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten har bland annat genomfört ett antal dialogmöten på olika nivåer, tagit fram en nationell strategi för avvägning och prioritering mellan miljö- och energiintressen samt tagit fram ett flertal rapporter och vägledningar till länsstyrelserna. I juni 2016 kom också fem riksdagspartier överens om framtidens energipolitik i Energiöverenskommelsen. Där fastslogs det att svenska vattenkraftverk ska prövas mot miljöbalken och klara EU:s miljökrav, att småskaliga vattenkraftägare ska få lättare prövning samt att vattenkraftverken skulle få sänkt fastighetsskatt. I gengäld för sänkt skatt skulle en solidarisk finansieringslösning för miljöanpassningarna tas fram av näringen.

Förslaget

Förslaget vilar på tre ben, en förändrad lagstiftning, en nationell prövningsplan samt en solidarisk finansieringslösning, som inte är del av promemorian. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Föreningens synpunkter

Miljö kvalitetsnormer och undantag

Miljö kvalitetsnormerna (MKN) för ekologisk status har länge haft en svagare juridisk ställning i svensk lagstiftning än den för kemisk ytvattenstatus. Kemisk ytvattenstatus är enligt 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen att se som en gränsvärdesnorm, så som de definieras i 5 kap. 2 § punkten 1 miljöbalken. Ekologisk status har däremot ansetts vara en övrig norm enligt 5 kap. 2 § punkten 4 miljöbalken, vilket fått konsekvenser vid den skälighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Nu har dock miljö kvalitetsnormernas rättsverkan förtydligats genom en vägledande dom från EU - den så kallade Weserdomen, C 461-13. EU-domstolen klargör att tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av en status eller äventyra uppnåendet av en miljö kvalitetsnorm inte får tillåtas. Den enda möjligheten att vid prövning tillåta en verksamhet som riskerar att orsaka en försämring eller äventyra uppnåendet av god status eller potential, är om undantag kan beviljas. Försämringsförbudet gäller på kvalitetsfaktornivå.

För att tillgodose de krav som EU-domstolen ställer föreslås i promemorian förändringar i 5 kap. 3 § och 2 kap. 7 § miljöbalken som medför att miljö kvalitetsnormerna för kemisk ytvattenstatus och ekologisk status får samma rättsverkan. Förslagen innebär att myndigheter (där domstolarna ingår) och kommuner inte får tillåta en verksamhet eller åtgärd som äventyrar möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan norm. Förslaget är helt nödvändigt för att leva upp till ramdirektivets krav. Föreningen tillstyrker förslaget.

Promemorian föreslår också en utökad möjlighet att meddela undantag. Ett av undantagen är att domstolarna ges möjlighet att besluta om undantag som medför en risk att en ytvattenförekomstskvalitet försämras från hög till god status om verksamheten eller åtgärden innebär nya modifieringar eller nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. Undantaget förutsätter att vissa villkor är uppfyllda, såsom att verksamheten eller åtgärden behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt. Införandet av undantaget tillmötesgår en del av EU-kommissionens kritik mot Sveriges bristande implementering av ramdirektivet. Föreningen tillstyrker därför förslaget.

Prövningarna och nationell plan

Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget att alla vattenkraftsverksamheter som har grundtillstånd som är äldre än 20 år ska få sina villkor omprövade för att få moderna miljövillkor. Föreningen hade ännu hellre sett att alla kraftverk som drivs med äldre tillstånd skulle nyprövas i enlighet med Vattenverksamhetsutredningens förslag, vilket föreningen menar skulle ge enklare processer för alla parter. Nuvarande förslag fyller i mångt och mycket samma funktion men ger inte samma förenklingar i prövningen.

Ett annat av föreningens krav på ny lagstiftning handlade om de evighetslånga tillstånden som svensk vattenkraft baseras på. Föreningen välkomnar därför förslaget att villkoren som regel ska uppdateras var tjugonde år. Att ha tidsbegränsning på villkoren som reglerar hur verksamheten ska bedrivas och miljöanpassas är en viktig funktion för att myndigheter regelbundet ska kunna se över behov av förändrad miljöhänsyn till följd av ny information om vattendragets biologi eller ny teknik.

Promemorian föreslår vidare en nationell plan som ska tas fram i samarbete mellan berörda myndigheter och intresseorganisationer och göra avvägningar mellan miljö- och elproduktionsintressen samt ange en prioriteringsordning för prövningarna. Planen ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen. Prövningsplanen kommer enligt uppgift från Miljö- och Energidepartementet i bästa fall vara på plats under år 2019. Föreningen är generellt positiv 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.

Moratoriet för tillståndslösa kraftverk

Bland de cirka 1 700 småskaliga kraftverk med effekt under 1,5 MW finns minst 500 kraftverk som saknar tillstånd i egentlig mening, enligt praxis som har utvecklats sedan 2012. Av dessa 500 kraftverk har cirka 130 hittills förelagts att söka tillstånd av länsstyrelser runt om i Sverige enligt gällande lagstiftning. Därmed kvarstår minst 380 kraftverk som helt saknar tillstånd, runt 20 procent av alla vattenkraftverk i Sverige.

Promemorian föreslår ett moratorium för de kraftverk som idag helt saknar tillstånd och som ännu inte förelagts att inkomma med en ansökan om tillstånd att bedriva sin verksamhet. Dessa ska enligt förslaget, efter en enkel anmälan till länsstyrelsen, få vänta med prövning till dess det är dags enligt planen. Det viktiga arbete som just nu pågår runt om i landet med att tillståndspröva tillståndslösa vattenkraftverk enligt miljöbalken kommer att upphöra i och med förslaget om

moratorium. Sannolikt kommer det att leda till en onödig fördröjning i uppfyllandet av målen i ramdirektivet och av målen i art- och habitatdirektivet.

En stor del av de tillståndslösa kraftverken återfinns i vattenförekomster som är Natura 2000-områden. Naturskyddsföreningen 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 ramdirektivet, ha uppnåtts i december 2015. Att på detta sätt medvetet fördröja måluppfyllandet genom ett moratorium mot förelägganden riktade mot tillståndslösa kraftverk i Natura 2000-områden är enligt föreningens mening fördragsstridigt. Potentiellt värre blir problematiken av att förslaget 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. Naturskyddsföreningen motsätter sig detta förslag och anser att förslaget riskerar att Sverige inte kommer att nå sina gemenskapsrättsliga förpliktelser. Om moratoriet införs bör detta därför åtminstone inte omfatta verksamheter som ligger i eller påverkar Natura 2000-områden. Föreningen anser inte heller att det ekonomiska argumentet för moratoriet giltigt. Den svåra ekonomiska situation som vissa småskaliga kraftverksägare hamnat i kommer att mildras betydligt i och med att den av näringen skapade solidariska betalningslösningen kommer på plats. Enligt de nio bolag som ansvarar för finansieringen kommer kostnadsersättningen att täcka 85 procent av alla faktiska kostnader för åtgärder och framtagande av underlag för prövningen, samt den produktionsförlust som överstiger fem procent för alla kraftverk och dammar som används för, eller någon gång har använts för, elproduktion. Finansieringen kommer dessutom att vara retroaktiv och gälla för alla domar som meddelats efter utgången av 2015.

Ändringstillstånd

I remissen föreslås att bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 § miljöbalken ska gälla även för vattenverksamheter. Föreningen stödjer detta förslag eftersom det syftar till att samma regler ska gälla för vattenverksamheter som miljöfarlig verksamhet. Förslaget kan också vara ett bra sätt att hantera problemet med att vattenverksamheter ofta har flera olika tillstånd som reglerar verksamheten och att tillståndsprövningen idag ofta delas upp i mindre delar, utan att miljöanpassning av verksamheten sker.

Huvudregeln för prövningens omfattning, vid ändring av verksamheten, är att prövningen i fråga om miljöeffekterna ska avse hela verksamheten som den är avsedd att bedrivas efter ändringen. I promemorian föreslås ett nytt undantag från huvudregeln, nämligen att om verksamheten omfattas av den nationella planen är det tillåtet att begränsa prövningen till att endast avse ändringen, i avvaktan på att prövning av att hela verksamheten ska föras med moderna miljövillkor enligt planen. Föreningen är orolig för att detta undantag kan leda till att exempelvis produktionsökning vid ett vattenkraftverk prövas utan att moderna miljövillkor som överensstämmer med bästa möjliga teknik beslutas för verksamheten. Detta alltså trots att exempelvis ökad slukförmåga eller vattenavledning kommer att få effekter på miljön. Undantaget gör att det nationella helhetsperspektivet, som enligt promemorian ska vara utgångspunkten för prövningen av vattenverksamheterna, åsidosätts och att uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna för vatten äventyras.

Sedan tidigare gäller undantaget att tillståndet får begränsas till att enbart avse ändringen, förutsatt att avgränsningen är *lämplig*. Naturskyddsföreningen anser att detta lämplighetskrav av begränsning av prövningens omfattning måste gälla även för undantaget enligt punkten 2, dvs. att ett ändringstillstånd till en begränsad del av verksamheten kan ges om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan som avses i 11 kap. 28 § endast om avgränsningen är *lämplig*.

Finansieringen och dess motkrav

Det är bra och kanske också unikt att de stora kraftbolagen erbjudit sig att betala 10 miljarder under 20 år för miljöanpassningar inom vattenkraften och på så sätt tar ett ekonomiskt ansvar för en historisk skuld. Finansieringen har kommit till stånd genom Energiöverenskommelsen och sänkt fastighetsskatt för vattenkraftverk men är i grunden ett frivilligt initiativ. I gengäld för pengarna har de stora kraftverksbolagen ställt ett antal motkrav. Ett av dessa handlar om att det ska finnas en nationell plan, i likhet med den strategi för vattenkraften som Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten tog fram 2014 och att ”den totala påverkan på den svenska vattenkraftsproduktionen ska kunna begränsas till max 2,3 procent av normalårsproduktionen eller 1,5 terawattimmar”. Att Sverige ska bibehålla en hög produktion av vattenkraft är givetvis i allas intresse men föreningen anser inte att det i lag går att begränsa hur mycket miljöanpassning som kommer att behövas för att nå våra vattenanknutna mål och miljö kvalitetsnormer. Föreningen har uppmärksammat att regeringen gör samma bedömning och istället litar på mark- och miljödomstolarnas avvägningar mellan viktiga samhällsintressen enligt miljöbalken för att säkerställa att svensk vattenkraftproduktion inte sammantaget minskar med mer än ett antal procent. Häri ligger dock också det faktum att avrinningen i och med klimatförändringarna kommer att öka i norra Sverige vilket kommer att leda till ökad elproduktion.

Förändringar i bestämmelsen om utbyggnadsförbudet i skyddade sträckor

Sverige har byggt ut 73 procent av all ekonomisk realiserbart utbyggbar vattenkraft. Stora och allvarliga ingrepp har skett på många forsar och strömvattensträckor. Detta påverkar mycket negativt den biologiska mångfalden i våra strömmande vatten. Just strömvattensträckorna är vattendragens motorer, de har hög produktion och många hotade arter är i någon del av sin livscykel beroende av dessa för sin fortlevnad. Därför välkomnar föreningen de fortsatt tydliga skrivningarna i första och andra stycket om utbyggnadsförbud i våra nationalälvar och skyddade sträckor, vattendrag och avrinningsområden.

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 prövning i mark- och miljödomstolarna. Det har varit fråga om omfattande renoveringar eller nybyggnation som av sökanden har ansetts vara obetydlig miljöpåverkan och resultatet har ibland blivit stora negativa konsekvenser för miljön. Därför har departementet i promemorian föreslagit ändringar i tredje stycket, som syftar till att tydliggöra när vissa åtgärder ändå 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.” Föreningen är dock orolig över 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 göras i domstol kräver onödigt mycket arbete och resurser för såväl verksamhetsutövare som miljömyndigheter och ideella organisationer. Rätten och skyldigheten att upprätthålla och underhålla en anläggning följer ju redan av 11 kap. 7 § miljöbalken och behöver enligt föreningens mening inte tynga bestämmelsen i 4 kap. 6 § miljöbalken. Föreningen anser därför att formuleringen *"Första och andra stycket gäller endast åtgärder som inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan"* skulle medföra mindre tolkningsutrymme för de ytterst få åtgärder som kan vara tillåtna i våra nationalälvar och övriga skyddade vattendragssträckor.

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 ökad negativ miljöpåverkan. Naturskyddsföreningen 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 Naturskyddsföreningen föreligger snarare behov av stora miljöanpassade 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.

Behov av mer resurser till domstolar och länsstyrelser

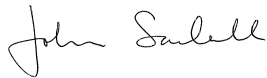
Sveriges vattenförvaltning står inför en stor utmaning. För att hinna pröva alla kraftverk inom 20 år måste ca 370 verksamheter prövas i domstol per år jämfört med ett tiotal idag. Denna situation förvärras sannolikt av att åtgärdsarbetet skjuts upp flera år till följd av det föreslagna moratoriet och framtagandet av en nationell prövningsplan. För att arbetet och processen ska fungera behöver både domstolar och tillsynsmyndigheter resursmässigt förstärkas. Länsstyrelserna har också en viktig roll vad gäller bevarandet av värdefulla kulturmiljöer vid miljöanpassningar. Det är viktigt att denna aspekt finns med vid prövningar och att det finns nationella riktlinjer för prioriteringar för att underlätta arbetet.

Övrigt

Föreningen tillstyrker författningsförslagen om generella föreskrifter och krav på miljörapport. Naturskyddsföreningen önskar också 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 tolkas på så sätt att det utgör hinder för en bestämmelse i nationell rätt som 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.

Stockholm 2 oktober 2017
Naturskyddsföreningen



Johanna Sandahl
Ordförande



Ellen Bruno
Sakkunnig vatten



Rebecca Nordenstam
Jurist