

Gunvor Axelsson, ordförande
Mobil +46 (0)708-727216
gunvor.axelsson@svenskvattenkraft.se

2015-10-12

Er referens/dnr: M2015/1539/S

Miljö- och Energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

Vägar till ett effektivare miljöarbete SOU 2015:43

Svensk vattenkraftförening tar tillfället att yttra sig över rubricerade slutbetänkande från Miljömyndighetsutredningen och vill trycka på följande:

Allmänt

Miljömyndighetsutredningen riktar mycket allvarlig kritik mot miljöarbetet i Sverige, något som Svensk Vattenkraftförening helt instämmer i.

Svensk Vattenkraftförening instämmer också till fullo i att det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Samt i att det saknas oberoende utvärdering av miljömålsarbetet och inte minst instämmer Svensk Vattenkraftförening i och vill tydligt understryka att det finns ett strukturellt problem med vattenförvaltningen.

Svensk Vattenkraftförening har länge framhållit och verkat för behovet av reformer för att skapa avsevärt ökad rättssäkerhet och ökad tilltro till tillsynsmyndigheter och även domstolar inom vattenverksamhetens område. Föreningen förespråkar också högre effektivitet, bättre enhetlighet, och bättre konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn och instämmer i allt väsentlig i den kritik som utredningen framför.

Det är mycket anmärkningsvärt att en statlig utredning påtalar så fundamentala brister i arbetet hos såväl ansvariga myndigheter som regeringen.

:

Sammanfattning:

Vattenkraft är viktig för klimatfrågans lösning.

Småskalig vattenkraft är viktig ur många aspekter,

- som bevarare av kulturhistoriska miljöer,
- som många av våra äldsta, i bruk varande, industrihistoriska verksamheter,
- som balanskraft lokalt, inte minst i södra delarna av Sverige (med balanskraft i detta sammanhang menas den timvisa produktionen som köpare av småskalig kraft använder i sina balansprognoser),
- som lokala småföretag,
- som balanskraft med den svängmassa medlemmarnas turbiner och generatorer bidrar med,
- för sysselsättning på landsbygden,
- som det mest effektiva sättet att generera elektricitet

Att verksamhetsutövare tvingas lägga stora pengar på omfattande rättsprocesser för befintliga anläggningar som hittills ansetts lagliga, uppfattas redan i dag genomgående som ett sätt för myndigheter och vissa s.k. miljöorganisationer med talerätt att ruinera verksamhetsutövarna. De föreliggande förslagen förstärker den bilden.

Bakgrund

Svensk Vattenkraftförenings medlemmar som är ägare till och verksamhetsutövare inom småskalig vattenkraft förvaltar stora delar av den nu levande kultur- och näringslivshistorien och andra som stödjer detta. Den småskaliga vattenkraften är ofta ett komplement till andra verksamheter i befintliga landsbygdsföretag och genererar direkt och indirekt c:a 4000 arbetstillfällen. Den småskaliga vattenkraften omsätter idag drygt 3 miljarder kr och det samlade anläggningskapitalet uppgår till ca 25 miljarder kr.

Många kvarnar, hammare, smedjor och sågar som idag är småskaliga kraftverk har sina fundament i den vattenkraftshistoria som startade i Skåne på 1000-talet och i Göta- och Svealand på 1100 och 1200-talen. Lagstiftning om kvarnar, vattenhushållning och hänsyn till fiske, fiskodlingar och verksamheter upp- och nedströms finns i de flesta av landskapslagarna som nedtecknades från första delen av 1200-talet och framåt.

Att generera elektricitet genom att omvandla kraften (energin) i strömmande vatten till den mest effektiva energiformen är ett utpräglat allmänintresse. Det moderna samhället är helt beroende av stabil tillgång på elektricitet och elhandlare med många leverantörer med anläggningar som genererar intermitterent el försöker ständigt få våra medlemmar att bli leverantörer, eftersom småskaliga strömkraftverk är avsevärt mer stabila än vind- och sol.

Länsstyrelsernas, kammarkollegiet och Hav- och Vattenmyndigheten har sedan en tid genomgående arbetat med tolkningar och tillämpningar samt åtgärder med anledning av ramdirektivet som nu gör stor skada för många, oftast småskaliga, anläggningar i landet oftast utan att skapa miljöförbättringar som alls motsvarar ekonomiska skador och åverkan på kulturmiljön.



De tillsynsprocesser som skapat de nu akuta problem för ägare till småskaliga vattenkraftverk i hela landet och resulterat i mångåriga rättsprocesser startade i de flesta fall 2012 eller 2013.

Under de gångna två, tre åren har minst 150 förslag till beslut om förelägganden och sedan förelägganden att söka helt nya tillstånd för månghundraåriga vattenverksamheter som drivits med tillstånd av allt från hävd till vattendom enligt äldre vattenlagen (ÄVL) överklagats i flera led.

Detta innebär stora kostnader för dem som tvingats överklaga och för myndigheter och domstolar som måste lägga mycket tid på dessa processer.

Ovanstående innebär att:

- minst 150 ärenden - om än summariskt - avgjorts i MMD
- minst 100 begärt prövningstillstånd i MÖD
- långt mer än 200 ägare till småskaliga vattenkraftverk helt tappat förtroendet för såväl länsstyrelse som miljödomstolar
- att få om några åtgärder vidtagits i prioriterade vatten då det fortfarande saknas prioriteringar från Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) och länsstyrelsernas handläggare har kunnat välja och vraka kring vilka som ska angripas och då det processats istället för att hitta rätt åtgärder på rätt plats

Hittills har alltså upp till fyra år förflutit och det enda skönjbara resultatet är ett stort antal rättsprocesser, många magsår och depressioner bland kraftverksägarna samt ett antal icke genomförda åtgärder då även de som fått uppmaning om eller frivilligt anmält gallerbyte och/eller andra miljöåtgärder självfallet inte vidtagit dessa då de tvingats lägga alla pengar på processer och ändå inte vet om de kan behålla sina anläggningar.

Resultat: Uppemot fyra år utan faktiska resultat i vattendrag och inget att visa upp för EU.

Och: Nu följer nya månader eller snarast år av domstolshantering då många av dessa ärenden har deadline vid under slutet av 2015.

- Nu startar också en ny omgång av stora kostnader då alla kraftverk, oavsett hur gamla och hur små, anses ha mycket stor miljöpåverkan och därför kräver utökad samråd,
- då kommer alla myndigheter att var för sig kräva olika utredningar och ersättningar oavsett om detta är motiverat eller ej då man kan tvinga de till ansökan tvingade ägarna att betala

Hur kan dessa problem lösas så att ”mesta möjliga nytta för flest antal intressenter” nås – nu och i framtiden och så att kraven på åtgärder enligt ramdirektivet för vatten kan uppfyllas under acceptabla och rättssäkra förhållanden?

Enligt förslag från Åbergs (Stefan Rubenson och Björn Hellman) utredning för SVAF och LRF krävs politiska beslut för förenklingar som ger en mera balanserad prövningsprocess:

- *Mindre omfattande vattenverksamheter och lagligförklaringar av mindre omfattande vattenanläggningar prövas i första instans av miljöprövningsdelegation. Endast mer omfattande vattenverksamheter liksom lagligförklaringar av mer omfattande vattenanläggningar prövas i första instans av mark- och miljödomstol.*
- *Som en följd av den reformerade prövningsplikten kan även förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar reformeras. Till skillnad från vad som gäller enligt dagens ordning där samtliga minikraftverk och andra vattenkraftverk anses medföra betydande miljöpåverkan ska endast i förordningen särskilt utpekade vattenverksamheter alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan. Därmed minskas i huvuddelen av fallen kraven på samrådets omfattning liksom omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen.*
- *Alla småskaliga vattenverksamheter anses emellertid vara av det slaget att de regelmässigt anses medföra betydande miljöpåverkan. Därmed föreligger en skyldighet att upprätta en mer omfattande miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken (jfr. ovan avsnitt 3.2). Dessa krav medför merkostnader vars miljömässiga rimlighet med fog bör kunna ifrågasättas.*
- *En jämförelse med MKB-direktivet 2011/92 visar sålunda inget stöd för den svenska ordning som gäller enligt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Man kan alltså med visst fog fråga sig varför en mycket begränsad elproduktion som kan ha pågått i decennier alltid ska anses medföra krav på en utökad miljökonsekvensbeskrivning. EU-direktivet talar för sin del om projektets ”betydande påverkan på miljön” som utgångspunkt för krav på en MKB medan man för svenskt vidkommande ställer krav på ett utökad MKB-förfarande för småskaligt vattenkraftverk.*

Efterfrågade synpunkter på förslagen i betänkandet

Miljömålen i myndighetsstyrningen; avsnitt 11.1

Det genomgående problemet är bristen på helhetssyn och samordning av arbetet med miljömålen; varje myndighet och förvaltning koncentrerar sig – som det framstår – på sina mål och delmål, utan hänsyn till effekter inom andra områden, mål och delmål.

Vattenförvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön; avsnitt 11.5

Svensk Vattenkraftförening har vid flera tillfällen förklarat föreningens syn på och protesterat mot förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön

- Tolkning och implementering av Ramdirektivet för vatten, RDV. blev fel från början: Gör Rätt – Gör om.
- Utpekande av Kraftigt Modifierade vattenförekomster och undantag har i allt väsentligt inte genomförts i Sverige.
- Det saknas helhetssyn, såväl ekologiskt, samhällsekonomiskt, juridiskt och sett till natur- och kulturmiljö.
- Det framgår inte om mänsklig påverkan på vattendrag alls ska anses som tillåten eller om tanken är att återgå till någon form av ursprungligt tillstånd. Frågan är vilket detta tillstånd är; i.e. var "år noll" står att finna.
- Det framgår inte om och i så fall varför en allmännyttig och noga kontrollerad påverkan i form av elproduktion, ska åläggas högre krav på åtgärder än andra typer av vattenverksamhet som exempelvis särintressen som bevattning av golfbana.
- Kravet från "EU" är att alla vatten i Unionen ska nå "god ekologisk status" eller "god ekologisk potential". Då det sämsta mätvärdet styr klassningen är detta mycket svårt, inte minst då ständigt nya ämnen/partiklar visar sig både vara skadliga för vattenlevande organismer och svåra att eliminera i reningsverk.
- För den småskaliga vattenkraftens del är kraven på åtgärder redan kända eftersom många länsstyrelser arbetar med förelägganden, förbud och tvingar fram, för tillståndsökanden/vattenverksamhetsutövaren mycket kostsamma tillståndprocesser för befintliga anläggningar som hittills setts som lagliga och via anmälningsmodellen kunnat utvecklas och förändras. **Detta är kontraproduktivt: pengar läggs på processkostnader – inte minst i form av ersättning till kammarkollegiet och andra myndigheter och även till andra sakägare vars fastigheter redan fått ersättning i tidigare förfaranden – istället för på motiverade och visat verkningsfulla åtgärder i vattendragen.**
- Denna myndighetshantering har inneburit att många av – för att inte säga alla - våra medlemmar helt tappat förtroendet för myndigheter och domstolar som framstår styrda av medarbetare med ett enda miljömål i fokus.

- Domstolars och myndigheters agerande har inte endast medfört avsaknad av miljömässiga åtgärder. Effektiviseringar och andra reparationer samt underhåll blir eftersatta och drabbar den industri som tillhandahåller dessa tjänster. I.e. arbetstillfällena. En våt filt läggs över marknaden och så kommer det förbli tills avgöranden kommit i detta ärende.

Utveckling av synpunkter

Gällande framförallt felaktigheterna vid implementering framstår det som om en eventuell förbättring kan komma av att HaV i samverkan med Energimyndigheten, Svenska Kraftnät, Riksantikvarieämbetet/länsantikvarierna och kraftverksbranschen ska ta fram en prioriteringsmodell för identifiering av anläggningar och verkningfulla åtgärder, något som vi från SVAF:s sida efterlyst länge. Frågan är om detta sker alltför sent.

Det pågår också ett arbete för att ta fram riktlinjer för fastställande av Kraftigt Modifierade Vattenförekomster, KMV. Dock dras en gräns, som det framstår, vid vattenkraftverk på 1,5 MW, vilket automatiskt innebär att alla verkligt småskaliga vattenkraftverk, oavsett hur historiska och betydelsefulla för natur- och kulturmiljö tvingas in i modellen God Ekologisk status, d.v.s. återställande till någon form av naturliga förutsättningar från en inte fastställd tidpunkt.

De möjligheter som Ramdirektivet för vatten genom Guidance Document No 4; Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies och Guidance No 20 on Exemptions to the Environmental Objectives, (Identifiering och utpekande av kraftigt modifierade och artificiellt vattenförekomster samt Undantag från miljömålsättningar), har i mycket begränsad grad utnyttjats i Sverige, jämfört med andra europeiska länder.

SVAF vill också framhålla följande:

Vattenmyndigheternas påståenden att vattenkraftverk är det största problemet sett till konnektivitet framstår inte speciellt trovärdigt då de flesta dammar inte är kraftverksdammar.

Det framstår som om tillsynsmyndigheterna har svårt att hantera och kontrollera ex. vattenuttag för bevattning och/eller artificiella dammar. Dessa vattenuttag påverkar vattenföringen i vissa vattendrag mycket, i synnerhet när det är torrt och naturligt låg vattenföring. Problemen drabbar vattenkraftverken i dessa vattendrag, men ofta väljer myndigheterna att lägga skulden på samma kraftverk i stället för att utöva tillsyn över de som skapar problemen.

Vad gäller reglerkraften (genomgående storskalig) bör betonas att de miljöproblem som uppkommer av de behov av ökad korttidsreglering som krävs p.g.a. mer intermittent kraft - vind och sol - måste anses uppkomma just på grund av vind- eller sol-el och inte belasta vattenkraften.

I krav på faunapassager prioriteras genomgående modeller som medger att även svagsimmande fiskar tar sig fram; trots att inga kvarnar, sågar, hammare etc. någonsin byggdes där det inte fanns ett vattenfall, d.v.s. ett naturligt vandringshinder.

Sverige har valt att kräva "bästa möjliga teknik" istället för normalkravet "bästa tillgängliga teknik". Detta orsakar problem och kostnader i sig. Då myndigheterna valt att via utredningar med utgångspunkt enbart ur ekologisk anse sig kunna peka ut nämnda teknik, framstår styrningen som inflexibel och ensidig.

I kraven på utrivning av dammar eller naturlika omlöp enligt ovan framstår det som om myndigheterna sällan eller aldrig tar hänsyn till vare sig naturliga vandringshinder, kulturmiljöer, risk för invasiva arters ytterligare spridning, orimliga kostnader eller spridning av stora mängder skadligt sediment från befintliga dammar.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gunvor Axelsson', written in a cursive style.

Gunvor Axelsson, ordförande