



Älvräddarnas Samorganisation

Kultur och Energi – de minsta vattenkraftverkens betydelse

Älvräddarna rapport 2016:01 Förelägganden mot tillståndslösa vattenkraftverk

"Det är enbart vägran att lyssna som
garanterar att man inte snärjs av
sanningen."

- Robert Nozick

"Livet är kort. Låt oss säga sanningen."

- Schopenhauer

Christer Borg
2016-05-05

Innehåll

Sammandrag	3
Bakgrund och syfte.....	4
Frågor och svar	5
Energisystemet och tillståndslösa kraftverk.....	7
Juridik	12
Kultur.....	14
Diskussion	15
Källförteckning	20
Bilaga 1, Vattenkraftens påverkan på miljö	21
Bilaga 2, Summering tillståndslösa kraftverk per län	23

Sammandrag

Förelägganden om miljöbalkstillstånd för vattenkraftverk har under senaste åren förts fram som ett hot mot både Sveriges elförsörjning och kulturmiljöer. De kraftverk som blivit föremål för förelägganden har hittills bedrivit sin verksamhet utifrån äldre civilrättsliga rättigheter såsom urminnes hävd och privilegiebrev m.m. Rapporten har undersökt och analyserat hur många småskaliga kraftverk som upphör med verksamheten som en effekt av föreläggande om miljöbalkstillstånd, samt vilken påverkan på elsystemet detta har. Analysen baseras på de ekonomiska förutsättningarna som dessa småskaliga vattenkraftverk lyder under.

Rapporten visar att ett stort antal av de minsta småskaliga vattenkraftsanläggningarna med stor sannolikhet kommer att upphöra med verksamheten och därmed försvinna som effekt av föreläggande om miljöbalkstillstånd. Detta innebär i många fall mycket positiva effekter på naturmiljön, potential till ökade turisminkomster¹ och ökade sociala värden för både friluftsliv och lokalbefolkning men innebär dock inte med automatik att eventuella värdefulla kulturmiljöer försvinner. Avvägningen mellan de naturmiljökrav som ställs av EU-rätten och nationell miljölagstiftning i förhållande till de kulturmiljövärden som finns hanteras i två instanser: Först hos länsstyrelsen och därefter i mark- och miljödomstolen. Även en nedläggning av ett stort antal av de minsta kraftverken kommer endast marginellt att påverka elsystemet. De ytterst små förändringar detta medför bör utan problem kunna hanteras inom det övriga elsystemet.

Riksdagens civilutskott har i betänkande 2015/16:CU13 föreslagit som sin mening att mindre kraftverk ska få enklare tillståndprocesser. Rapporten visar att detta inte ger någon samhällsvinst, eftersom det är de miljöanpassande åtgärderna som kommer av föreläggandena som är mest ekonomiskt belastande för kraftverken. Oavsett kostnad för miljöprocess kommer merparten av de minsta alltså att försvinna när kraven på miljöåtgärder ställs enligt miljöbalken och EU-rätten. Detta är bl.a. ett resultat av att de minsta kraftverken överhuvudtaget inte är ekonomiskt bärkraftiga.

I de fall då det är privatpersoner eller ideella organisationer som är verksamhetsutövare diskuteras avslutningsvis om staten via t.ex. en utrivningsfond ska gå in med medel för utrivning i de fall där ägaren av kraftverket hellre lägger ner verksamheten än ansöker om tillstånd, eller i de fall som slutar med att länsstyrelsen förelägger om utrivning för att miljöbalkstillstånd inte kan meddelas.

¹ Jonsson, Mats, 2015. *Rikedomar runt rinnande vatten*. Sportfiskarna, WWF, Älvräddarna, Naturskyddsföreningen.

Bakgrund och syfte

Älvräddarna, vilka deltagit i samtliga statliga utredningar om vattenkraft sedan 1970-talet, har kartlagt hur många vattenkraftverk länsstyrelserna inom respektive län bedömer saknar tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller senare. Anledningen till kartläggningen är den kritik som riktats mot länsstyrelser för deras tillsynsarbete från bland annat SVAF (Svensk Vattenkraftförening) och LRF (Lantbrukarnas Riksförbund). Kritikens huvudtema är att det skulle vara rättsligt felaktigt att förelägga om miljöbalkstillstånd för de kraftverk som oftast hänvisar till begreppet ”urminnes hävd”, privilegiebrev, domar enligt byggningsbalken eller häradsrättsdomar, dvs. de som saknar tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller senare. Vidare menar kritikerna att både elsystem och kulturmiljöer hotas. Stämmer detta, eller kan påståendena vederläggas?

Antalet rättsfall med anledning av förelägganden av typen ovan och som efter överklagande slutligt avgjorts på så sätt att tillsynsmyndighetens föreläggande har fastställts och vunnit laga kraft, är nu drygt sextio. Av dessa är ett stort antal (23 styck enligt RB66)² beslut från mark- och miljööverdomstolen, vilken är sista instans i ärenden gällande överklagan av tillsynsbeslut, varför de har blivit vägledande. Ett antal överklaganden har avgjorts i underinstans, men inte vunnit laga kraft, då det inte meddelats huruvida de har fått prövningstillstånd eller inte i mark- och miljööverdomstolen. Älvräddarna kan också konstatera att alla förelägganden inte överklagas. Den nationella myndigheten med ansvar för miljön i havet och våra sjöar samt vattendrag, Havs- och vattenmyndigheten, skriver i sin nyligen reviderade tillsynsvägledning kring urminnes hävd, privilegiebrev, byggningsbalken och vattenkraftverk:

Havs- och vattenmyndigheten menar därför att det numera borde vara klarlagt att ägare till vattenkraftverk, som inte kan visa upp ett tillstånd enligt äldre lagstiftning för just drift av ett vattenkraftverk, måste ansöka om tillstånd enligt miljöbalken för vattenkraftverket. Vidare kan inte urminnes hävd eller privilegiebrev åberopas som ett tillstånd enligt miljöbalken för ett vattenkraftverk. I samband med tillståndsprövningen kan ägaren ansöka om lagligförklaring av de anläggningsdelar som tillkommit före miljöbalkens införande.³

För att bemöta den kritik som framförs mot framförallt länsstyrelser har Älvräddarna tagit fram denna rapport. I den redovisar vi det antal (av myndigheter uppskattade eller faktiska) kraftverk som saknar tillstånd enligt ovan, deras storlek samt energiproduktion. Med hjälp av svaren har vi dragit en del generella slutsatser angående ekonomi och dessa små kraftverks betydelse för energisystemet. Vi har även försökt analysera kulturmiljövärden ur ett juridiskt perspektiv eftersom dessa ofta i debatten framförs som generellt hotade i den småskaliga vattenkraften i och med de förelägganden som skett och fortsättningsvis kommer att ske.

Analyserna har gjorts med uppgifter och öppna data från Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och samtliga länsstyrelser. Uppgifter om vilka vattenkraftverk som tilldelats elcertifikat sedan elcertifikatsystemet infördes har erhållits från Energimyndigheten, där installerad effekt och uppgiven årsproduktion finns för varje kraftverk. Ett medelvärde för effekt och produktion har sedan tagits fram för de två storleksgrupper av småskaliga kraftverk som träffas av förelägganden om

² Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna, regeringsbeslut 2014-12-18

³ Havs- och vattenmyndigheten, 2016, Tillsynsvägledning kring urminnes hävd, privilegiebrev, byggningsbalken och vattenkraftverk.

miljöbalkstillstånd. Dessa har sedan kombinerats med svaren om antal och storlek på de kraftverk som saknar tillstånd i respektive län, varefter analyser kunnat göras om påverkan på elsystemet och de ekonomiska möjligheterna för miljöprocess och skyddsåtgärder för miljön hos kraftverksägarna.

Frågor och svar

Nedan listas de frågor Älvräddarna ställde till samtliga länsstyrelser, dessa sändes till respektive länsstyrelses officiella e-postadress.

Frågor

1. Hur många vattenkraftverk finns i ert län som saknar tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller senare?
2. Om ni inte vet exakt, hur många uppskattar ni att det finns?
3. Hur många dammar (utan kraftverk) saknar tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller senare?
4. Om ni inte vet exakt, hur många uppskattar ni att det finns?
5. Av dessa dammar, hur många är övergivna, dvs. används inte till någon pågående vattenverksamhet?
6. Av samtliga dammar och kraftverk som saknar tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller senare, hur många är klassade som fornminne eller byggnadsminne enligt Kulturmiljölag (1988:950).
7. Hur många tillsynsärenden av karaktären föreläggande om miljöbalkstillstånd eller föreläggande om utrivning av vattenanläggning (kraftverk och/eller damm) har gjorts i ert län sedan år 2011?
8. I hur många av ovanstående ärenden har ert föreläggande, med endast små justeringar av högre instans (tid för fullgörande etc. mm.), vunnit laga kraft?

För kraftverken ni redovisar vill vi om möjligt, men inte nödvändigtvis, ha namn och storleksklass.

Vi är tacksamma om ni kan redovisa i vilken av de nedanstående klasserna dessa kraftverk ligger, utgående från underlagsmaterialet i Vattenverksamhetsutredningen (VVU).

- a. < 125 kW effekt
- b. 125 kW – 1,5 MW effekt
- c. 1,5 MW – 10 MW
- d. > 10 MW

Frågorna skickades ut 2015-05-23, och svaren meddelades på olika sätt under en relativt kort tid. Två länsstyrelser svarade först efter en påminnelse skickad i mars 2016.

Svaren har inte alltid varit lättolkade. Svaren på Älvräddarnas frågor och rapporten angående regleringsbrevsuppdrag RB66 som vi tagit del av, är inte helt konforma, förmodligen beroende på att frågeställningarna inte är identiska.

En summering av svaren ger följande:

Antal kraftverk utan tillstånd:	535 st.
Av dessa under 125 kW:	328 st.
Större än 125 kW:	121 st.

Antal dammar utan tillstånd:	5570 st.
Totalt förelagda:	161 (200 RB66) st.
Laga kraft:	48 (73 RB66) st.
Ej pågående verksamhet:	585 st.
Skydd Kulturmiljölag (1988:950):	2 st.

Analys och tillförlitlighet

Antal kraftverk utan tillstånd:

På denna fråga har samtliga länsstyrelser svarat. En del har dock inga exakta siffror, utan uppger en skattning.

Under 125 kW effekt & större än 125 kW (tillståndslösa):

På frågan om storlek har 15 av totalt 21 svarat. De som inte svarat anger att de saknar data, varför vi här har varit tvungna att göra en uppskattning. I det här fallet valde vi att göra en procentuell bedömning. Av de som svarat har 6 uppgivit att de bara har kraftverk utan tillstånd under 125 kW storlek. 9 län har också kraftverk större än 125 kW (två län uppger totalt tre kraftverk över 1,5 MW effekt utan tillstånd). Sammantaget ger dessa svar att cirka 27 % av alla kraftverk utan tillstånd har en effekt över 125 kW, men under 1,5 MW. Övriga cirka 73 % ligger i gruppen under 125 kW installerad effekt. Dessa procentsatser har sedan använts för att estimerar fördelningen av kraftverk i de två storleksklasserna i de län som inte svarat på frågan om storlek.

Antal dammar utan tillstånd:

Samtliga länsstyrelser som svarat har angett en siffra för denna fråga. I en del fall uppskattad, i andra tagna från olika typer av register (SMHI m.fl.).

Totalt förelagda:

Samtliga länsstyrelser har svarat även på denna fråga, och antalet får nog anses stämma med förhållandena vid frågetillfället. När nu rapporten sammanställs har ytterligare ett antal förelägganden skett. Samtidigt är det en diskrepans mellan den uppgivna siffran på Älvräddarnas fråga och det som rapporterats till regeringen via Havs- och vattenmyndigheten. I rapport 2015:31, *Uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn*, anges den totala summan föreläggande till 200. Skillnaden kan bero på att länsstyrelserna i sina svar till Älvräddarnas räknat antal kraftverk/dammar som förelagts, medan redovisningen till HaV anger antal ärenden, som kan vara flera på ett och samma objekt.

Laga kraft:

På frågan om hur många förelägganden som vunnit laga kraft har endast 13 länsstyrelser svarat. Om uteblivna svar beror på att data saknas eller andra orsaker vet vi inte. I rapport 2015:31, *Uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn*, anges 73 ha avgjorts och vunnit laga kraft, medan svaren på Älvräddarnas fråga summeras till 48.

Ej pågående verksamhet:

Endast 4 av totalt 19 länsstyrelser har svarat på den frågan, och vi lämnar den utan mer analys.

Formellt kulturskydd:

Här har endast en länsstyrelse svarat, och vi kan alltså inte dra några slutsatser av det svaret. Noterbart är att en länsstyrelse uppger att det inte finns någon koppling mellan deras register över dammar och RAÄ (Riksantikvarieämbetets) fornlämningsregister, vilket vi förmodar gäller samtliga länsstyrelser.

Energisystemet och tillståndslösa kraftverk

I kritiken mot de förelägganden som gjorts och görs, brukar det framhållas att miljöprövningen i sig samt skyddsåtgärder som följer av ett miljöbalkstillstånd (fiskvägar, fingaller mm.) blir så dyrt att många av de minsta kraftverken kommer att välja att lägga ned verksamheten istället för att söka det förelagda tillståndet. I argumentationen framförs att detta skulle vara mycket negativt för elsystemet och kulturmiljöerna.

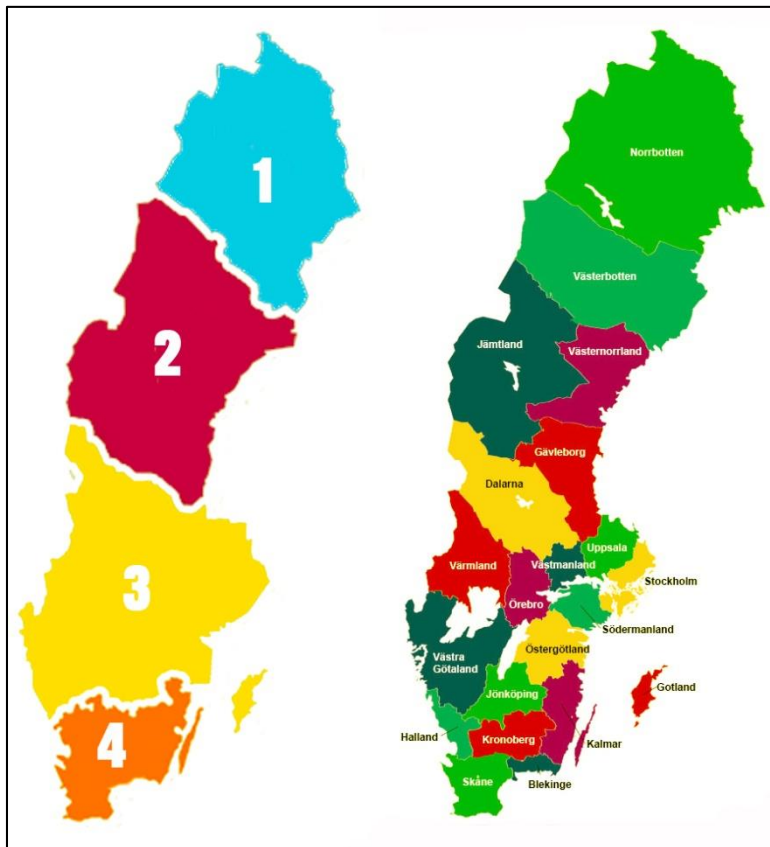
Vår analys av huruvida de förelägganden som skett och framgent kommer att ske eventuellt kan påverka energisystemet, baseras på Energimyndighetens uppgifter över vattenkraftsanläggningar som fått elcertifikat under perioden 2003-2015. Uppgifterna innehåller siffror på årsproduktion och installerad effekt i varje kraftverk. Ur denna data har vi summerat de anläggningar som utfasades när de nya kraven på grundläggande renovering infördes samt de anläggningar som fortsatt får elcertifikat sedan dess. Ur dessa har vi sedan exkluderat alla kraftverk över 1,5 MW installerad effekt. Sortering har sedan skett i två grupper, dels de under 125 kW installerad effekt och dels de med en installerad effekt mellan 125 kW och 1,5 MW, se figur 1. Detta underlag innehåller då totalt 1 160 kraftverk, vilket motsvarar 68 procent av alla småskaliga kraftverk från 1,5 MW effekt och mindre.

Fig.1

Summering	
Antal kraftverk under 125 kW:	497
Installerad effekt, medel:	56 kW
Årlig produktion, medel:	224 MWh
Antal kraftverk 125 kW-1,5 MW:	663
Installerad effekt, medel:	518 kW
Årlig produktion, medel:	1975 MWh

För att kunna göra några antaganden om antalet kraftverk där verksamheten eventuellt läggs ned på grund av förelägganden om miljöbalkstillstånd och hur detta skulle kunna påverka de fyra elområden som Sverige är uppdelat i, har vi gjort ett s.k. kartöverlägg, där en Sverigekarta över elområden lagts över en karta med samtliga län. Därefter har vi gjort en uppskattning av hur de olika länen är fördelade över de fyra elprisområdena. Se fig.2

Fig.2



Uppskattningen av de olika länens täckning:

I **elområde 1** ingår Norrbottens län samt delar av Västerbottens län. (25 %)

I **elområde 2** ingår Jämtlands län, Västernorrlands län samt delar av Dalarnas län (5 %), Gävleborgs län (80 %) och Västerbottens län (75 %).

I **elområde 3** ingår Gotlands län, Stockholms län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västmanlands län, Örebro län, Östergötlands län samt delar av Jönköpings län (60 %), Hallands län (40 %), Kalmar län (20 %), Västra Götalands län (90 %), Gävleborgs län (20 %) och Dalarnas län (95 %).

I **elområde 4** ingår Skåne län, Blekinge län, Kronobergs län, samt delar av Kalmar län (80 %), Hallands län (60 %), Jönköpings län (40 %) och Västra Götalands län (10 %).

Analys påverkan effekt och produktion

De totalt 535 tillståndslösa kraftverken står för en uppskattad effekt på cirka 97 MW och en produktion på cirka 370 GWh. De kraftverk som ligger i storlek från 125 kW upp till 1,5 MW installerad effekt står för huvuddelen av både effekt och produktion, nästan en faktor 10 ggr större för båda parametrarna per kraftverk.

Vi har begränsat oss till tre antaganden om nedlagd produktion, vilka spänner från att ett stort antal kraftverk (90 %) upphör med verksamheten, till att relativt få gör det (10 %). Dessa antaganden

baseras på medelinkomsten av elproduktionen i respektive storleksgrupp. Medelinkomsten utgör de ekonomiska förutsättningarna som verksamheterna skapar med sin produktion, och därmed vilka möjligheter som finns till kostnadstäckning för miljöprocess och skyddsåtgärder vid föreläggande om miljöbalkstillstånd.

I gruppen av kraftverk där den installerade effekten är mindre än 125 kW är medelproduktionen 224 MWh/år. Med ett elpris på 25 öre/kWh ger det en medelbruttointäkt på 56 000 SEK/år i denna grupp av kraftverk. Noterbart är att de allra flesta småskaliga kraftverk i dagsläget inte erhåller några elcertifikat eftersom kraven sedan 2013 är att renoveringarna skall vara så omfattande att kraftverket ska kunna betraktas som en ny anläggning för att erhålla detta stöd, dvs. renoveras på ett så genomgripande sätt att inga större renoveringar behövs under en lång tidsperiod.

Samma uträkning för gruppen kraftverk i storlek mellan 125 kW och upp till 1,5 MW ger en medelårsinkomst brutto på strax under 500 000 SEK/år.

Se figur 6 för en bild över de olika storlekklasserna.

Fig.6

Installerad effekt	Antal kraftverk	Procent av total produktion	Reglerkraft	
		TWh		
> 10 MW	208	94 procent	61,1	Alla
1,5 till 10 MW	187	3,9 procent	2,5	Vissa
125 kW till 1,5 MW	ca 680	2,1 procent	1,4	Inga
< 125 kW	ca 1030	0,5 procent	0,33	Inga

Kostnaden för en miljöprocess för att få ett tillstånd enligt miljöbalken uppskattas till omkring 500 000 SEK.⁴ De skyddsåtgärder för miljön som idag kan anses vara praxis i villkorsdelen för vattenkraft är någon form av fiskväg (där omlöp anses vara Bästa möjliga teknik, BAT) och snedställt fingaller med flyktöppningar för nedströms vandring av fisk. Kostnader för skyddsåtgärder för miljön som fiskvägar enligt BAT anges schablonmässigt i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) till 500 000 SEK/fallmeter.⁵ För kostnaden för fingaller med flyktöppningar finns uppgifter som visar som lägst 50 000 SEK till åtskilliga miljoner.⁶ Totalt kan alltså en ansökan med de skyddsåtgärder som är praxis i villkorskatalogen kosta från cirka 1 MSEK till upp emot och även förbi 10 MSEK för dessa storlekklasser av kraftverk.⁷

Även med en kapitaliserad vinst under 25 år, kan dessa kostnader inte täckas i den allra minsta storlekklassen. I storlekklassen över 125 kW installerad effekt bör en kapitaliserad vinst av de i medel 500 000 SEK/år ge möjlighet att täcka hela kostnaden. I det fall miljöbalkstillstånd inte söks, ska tillsynsmyndighetens föreläggande redan omfatta att konsekvensen blir krav på utrivning av

⁴ SOU 2013:69, *Ny tid ny prövning*.

⁵ <http://viss.lansstyrelsen.se/Measures/EditMeasureType.aspx?measureTypeEUID=VISSMEASURETYPE000816>

⁶ Sweco, 2010. *Kostnadsbedömning för konstruktion av fingaller vid Hedefors kraftverk*, Länsstyrelsen Västra Götaland, rapport.

⁷ Sportfiskarna, 2013. *Omlöpet i naturreservatet Sävåån-Hedefors*.

anläggningen och förbud mot drift till dess att utrivningen genomförts, förutsatt att denna åtgärd inte står i strid med kulturmiljövärden, i formell juridisk mening.

Ovan beräkningar visar att ett rätt stort antal i gruppen av kraftverk under 125 kW kan förmodas lägga ned verksamheten av rent ekonomiska skäl. Gruppen över 125 kW och under 1,5 MW har betydligt större möjligheter att klara av kostnaderna för både miljöprocess och skyddsåtgärder utslaget på en avskrivningsperiod om 25 år.

Våra antaganden, uttryckta i procent av totala antalet kraftverk i respektive grupp kan ses i figur 3. Som huvudentagande har vi valt Antagande 1.

Fig.3

	Antagande 1	Antagande 2	Antagande 3
Prodstopp %			
< 125	90	60	40
Prodstopp %			
> 125	40	20	10

Rimligheten i våra antaganden är svåra att bedöma. Med dagens system, där statliga subventioner till miljöskyddsåtgärder eller miljöprocesser inte får ges enligt statsstödsregler anser vi dock att de kan vara representativa antaganden.

Utfallet per elområde för de tre antagandena ses i figur 4. I övre raden ses de tre olika antagandena, A1, A2 och A3, fördelat på kolumner för effekt- och produktionspåverkan. I vänstra kolumnen återfinns de fyra elprisområdena. Längst ned visas den totala maxeffekten och produktionen i Sverige år 2014.

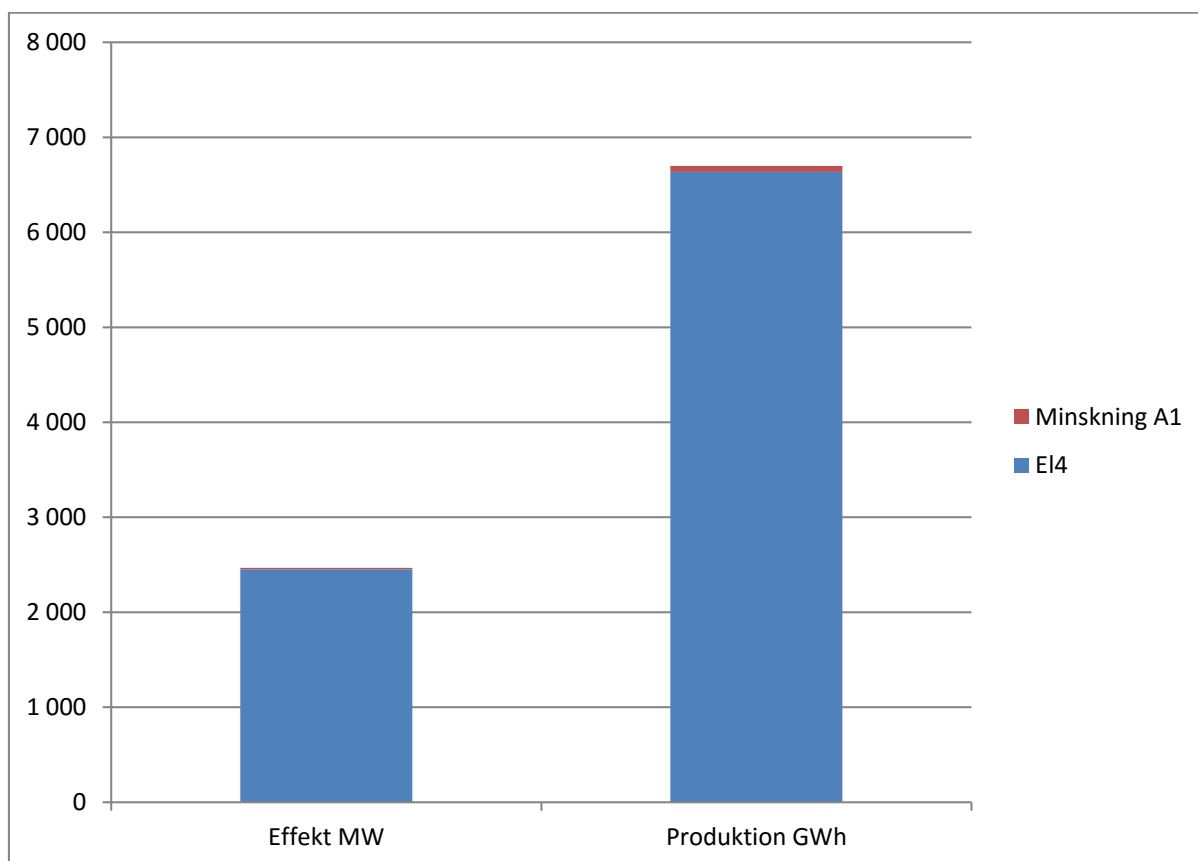
Fig 4.

	A1 Effekt MW	A1 Prod GWh	A2 effekt MW	A2 Prod GWh	A3 Effekt MW	A3 Prod GWh
Elo 1	0,40	1,53	0,21	0,79	0,11	0,41
Elo 2	3,46	13,32	1,84	7,11	1,00	3,86
Elo 3	29,99	116,50	16,91	65,90	9,73	38,04
Elo 4	15,72	61,34	10,03	39,19	6,77	26,44
Summa nationellt	50	193	29	113	18	69
% av tot. effekt & prod.	0,17%	0,13%	0,10%	0,08%	0,06%	0,05%
Tot. Effekt & prod. nationellt	29 635	145 461	29 635	145 461	29 635	145 461
	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh

Nedan jämförelser är gjorda med utgångspunkt från Svenska Kraftnäts Balansräkning för 2014 för de olika elområdena. Sammanfattningsvis kan man se att elområde 1 och 2, vilka redan har en stor produktion och överföring till elområdena 3 och 4 inte påverkas speciellt mycket. Detta beror på det lilla antalet småskaliga vattenkraftverk i dessa områden. Påverkan i dessa två elområden i förhållande till deras egen produktion och effekt är snarast försumbar. Detta gäller även i elområde 3, som har störst effekt och produktion av samtliga fyra områden. Påverkan i dessa tre områden är så liten att det inte på ett bra sätt kan redovisas i ett diagram.

Även i elområde 4, som 2014 var det enda området med större användning (22,6 TWh) än produktion (6,6 TWh)⁸, blir påverkan trots att den är större än i område 1, 2 och 3, endast marginell. I vårt antagande 1 (huvudantagande), som skulle innebära att 90 procent av kraftverken under 125 kW effekt och 40 procent av kraftverken med en effekt mellan 125 kW och 1,5 MW upphör med verksamheten, blir påverkan på produktionen under 1 procent (0,061 TWh av 6,6 TWh) i elprisområde 4. Se figur 5.

Fig. 5



Även på effektsidan är påverkan i samma storlek. Av en maximal effekt på 2 452 MW år 2014 i elområde 4, skulle 16 MW försvinna i vårt mest påverkande antagande, vilket motsvarar 0,7 procent av maxeffekten.

Antar vi istället att alla kraftverk finns kvar, men med moderna miljöbalkstillstånd, vilket innebär fiskvägar och minimitappningar i en omfattning av MLQ (medellågvattenföring) ger det en påverkan totalt på 20 MW nationellt av en maxeffekt 2014 på 29 635 MW, dvs. 0,7 promille. I elområde 4 skulle effekten minska med knappt 7 MW av totalt 2 452 MW, dvs. 0,3 procent.

Nämnas bör också att inget av de kraftverk som är föremål för framtida förelägganden, såvitt Älvräddarna kan bedöma, ingår i något s.k. reglerobjekt i lista från SvK (Svenska Kraftnät)⁹. SvK sköter med dessa reglerobjekt regleringen på timnivå i elsystemet. Mindre tidsenheter sköts i stor utsträckning med automatiska system. På dygns- och veckobasis regleras systemet av marknaden,

⁸ Energimyndigheten, Analysavdelningen, 2016-02-12

⁹ SvK, 2015-05-11, Reglerkraftsaffärer 2007-2013

dvs. Nordpool. Påverkan på reglermöjligheter under längre tidsavsnitt skulle alltså teoretiskt kunna påverkas på ett sätt som är svårt att mäta. Samtliga kraftverk i dessa två storleksklasser är dock så kallade strömkraftverk. Sådana definieras som att de inte har några möjligheter till korttidsreglering rent praktiskt. De producerar el när det kommer vatten, oavsett behov på timme-, dygns- eller veckobasis. Det innebär att även vårt mest påverkande antagande inte påverkar reglermöjligheterna för skiftande konsumtion och produktion på något sätt som överhuvudtaget behöver beaktas.

Juridik

EU:s lagstiftning och även miljöbalken är grundad på PPP, dvs. Polluter Pays Principle. Fritt översatt, den som orsakar skada på miljön av sin verksamhet, är densamma som bekostar åtgärder för att minska och förhindra dessa skador. Detta synsätt gäller alla verksamheter som faller under miljöbalkens prövningsregler, med andra ord också vattenverksamheter under 11 kapitlet, dit all vattenkraft hör, små- likväl som storskalig.

Sverige har också skyldighet att korrekt implementera de miljökrav som följer av EU-fördraget. En särskild rättsordning har införts genom unionsfördragen, vilket innebär att staterna har inskränkt sina suveräna rättigheter inom begränsade områden. Direktiv riktar sig till medlemsstaterna och är bindande med avseende på de resultat som ska uppnås, men det är upp till medlemsstaternas nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, dvs. att implementera dem korrekt i nationell lagstiftning. I och med den så kallade Weserdomen 1 juli 2015¹⁰, har miljökraven i ramvattendirektivet¹¹ numer fått karaktären av att vara gränsvärdesnormer, vilket, med anledning av bevisbördans placering vid prövningar i domstol, ställer mycket höga krav på sökanden vid tillståndsansökningar.¹²

Vid framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning ska vattenkraft alltid anses medföra betydande miljöpåverkan, och ändringen av vattnets djup och läge medför sådan miljöpåverkan att den normalt sett måste tillståndsprövas enligt 11 kapitlet miljöbalken. I prövningsprocessen kontrolleras ett antal rättsliga frågor, som t.ex. att rådighet finns, att en miljökonsekvensbeskrivning har korrekt omfattning och tydligt pekar på alla effekter av det sökta företaget samt att skyddsåtgärder föreslås för att minska miljöpåverkan och för att visa att verksamhetens påverkan efter att dessa skyddsåtgärder för miljön genomförts är sådan att miljökvalitetsnormerna för vatten kommer att kunna följas. Verksamheten får inte heller leda till en försämring av vattnets status på faktornivå, (se ovan om miljökvalitetskrav och miljökvalitetsnormer).

Om tillstånd medges anges ett antal villkor för verksamhetens bedrivande till skydd för miljön. Dessa kan vara fiskvägar och anordningar för nedströms vandring av fisk, men också vattenhushållningsbestämmelser som anger hur vattnet ska hanteras i verksamheten. Dessa villkor blir sedan det viktigaste instrumentet för tillsynsmyndigheten när de utför den lagstadgade tillsynen. Med andra ord, utan en tillståndsdom med tydliga villkor kan inte tillståndsmyndigheten kontrollera att miljöbalkens krav efterlevs. Av bl.a. det skälet är det av yttersta vikt att alla vattenkraftsanläggningar och dammar i Sverige har ett tillstånd enligt miljöbalken.

¹⁰ Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (WFD).

¹² Olsen Lundh, Christina, 2015. *Panta rei – om miljökvalitetskrav och miljökvalitetsnormer*.

När det gäller skälen till de förelägganden som skett sedan 2012, kan de delas upp i två orsaker. Dels anslog dåvarande Alliansregering 5 MSEK i öronmärkta extra anslag fördelat på samtliga länsstyrelser för ökad tillsyn av vattenkraft.

Det andra skälet var att under 2012 uttalade Mark- och miljööverdomstolen (MMÖD) sig i tre överklagade tillsynsärenden. Domarna gällde tre bolag och vattenkraftverk i Hedströmmen i Västmanland: Kungsådran Kraft AB och deras kraftverk i Färna, Relatera AB och deras kraftverk i Kedjebohammar samt Mälarenergi Vattenkraft AB och deras kraftverk i Gisslarbo¹³. Slutsatsen var att urminnes hävd och andra äldre rättigheter inte kan liknas vid och räknas som ett tillstånd enligt miljöbalken och dess övergångsregler.

Dessa domslut har sedan följts av ett stort antal domar med i stort sett samma slutsatser. Inte ens häradsrättsdomar från andra halvan 1800-talet kan med automatik jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken¹⁴.

Dessa två parallella händelser ovan innebär att i län med många småskaliga kraftverk utan tillstånd meddelade enligt 1918 års vattenlag eller senare, blev flera av dessa föremål för länsstyrelsens tillsyn vilken många gånger resulterat i förelägganden om att i första hand ansöka om miljöbalkstillstånd, i färre fall direkt om utrivning.

Den juridiska bedömningen är att det är extremt svårt att visa att det finns ett tillstånd, eller alternativt att vattenverksamheten som den bedrivs idag tidigare har prövats i domstol när det gäller hävd, privilegiebrev och häradsrättsdomar. Rättspraxis får anses tydlig och den gör också att de EU-rättsliga miljö kvalitetskrav som ställs på Sverige kan efterföljas genom att dessa alltmer beaktas vid de tillståndprocesser i domstolarna som föreläggandena i många fall syftar till. Möjligheten att nå dessa EU-rättsliga krav i de kraftverk som föreläggs har ökat sedan förhandsavgörandet från EU-domstolen, den så kallade Weserdomen (se ovan). Avgörandet tydliggör att miljö kvalitetskraven för vatten ska uppnås, att inga nationella myndigheter får medge tillstånd som kan äventyra möjligheterna att följa normerna, och att ickeförsämringskravet även gäller på kvalitetsfaktornivå, dvs. även inom varje statusklassning.

Det har vid olika tillfällen diskuterats om att införa generella föreskrifter för speciellt de småskaliga kraftverken. Detta diskuterades i Vattenverksamhetsutredningen och i senare tid har bland annat riksdagens civilutskott i betänkande 2015/16:CU13 föreslagit som sin mening att mindre kraftverk ska få enklare tillståndprocesser¹⁵. Beslut om detta togs 7 april 2016, då kammaren biföll utskottets förslag. Tanken bakom förslagen är att miljöprocessen, för att få tillstånd, ska bli ekonomiskt mindre ansträngande för de minsta kraftverksägarna. En miljöprocess kostar som tidigare nämnts runt 500 000 SEK enligt underlag till Vattenverksamhetsutredningen. Om denna kostnad minskar betydligt menar förespråkarna för enklare regler att en mindre mängd kraftverk kommer lägga ned sin verksamhet.

Vi kan dock konstatera att i den summerade kostnaden för miljöprocess och skyddsåtgärder för miljön, såsom fiskvägar och fingaller för turbinintagen, är det de senare som utgör störst kostnad. BAT för fiskvägar är omlöp, vilka schablonmässigt kostar 500 000 SEK/fallmeter, och även i de minsta

¹³ MÖD 2012:26, MÖD 2012:27, MÖD 2012:28

¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2016 i mål nr M 619-15

¹⁵ Riksdagens protokoll 2015/16:88.

småskaliga kraftverken kan fallhöjden många gånger vara mer än 2 meter. En förenkling av regelverket för tillståndsprövning får sannolikt bara en mycket begränsad bromsande effekt på antalet småskaliga vattenkraftverk som läggs ned och rivs ut.

Kultur

Ett argument från de som anser att föreläggandena från länsstyrelserna inte är godtagbara ur ett brett samhällsperspektiv är att det hotar att förstöra ett stort antal kulturminnen eller andra värdefulla kulturmiljöer längs våra vattendrag.

När det gäller kulturmiljön har den ett juridiskt skydd i Kulturmiljölagen¹⁶, och även i Miljöbalken¹⁷. Det formella skydd för kulturmiljöer som kan förekomma i anläggningar som småskaliga kraftverk och kvarnmiljöer är i första hand byggnadsminne och kulturmiljöreservat. Fornlämningsskydd är ett annat formellt skydd i Kulturmiljölagen, men kan inte användas på ett vattenkraftverk i drift eller dess anläggningsdelar eftersom ett krav för skyddet är att det ska vara "varaktigt övergivet". Däremot skulle övergivna dammar kunna vara föremål för fornlämningsskydd. För naturmiljön finns ett antal nationella skydd, som naturreservat, nationalparker, och skydd mot vattenkraftsutbyggnad enligt 4 kap. 6 § miljöbalken. Utöver dessa har vi miljömål som följer av EU-medlemskapet, vilka är rättsligt bindande.¹⁸ De EU-rättsliga miljömål som framförallt berör vattendrag är Ramvattendirektivet, Fågeldirektivet och Art- och habitatdirektivet.

Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet över vattenverksamheter att följa regler i miljöbalken och övriga författningar i svensk förvaltningsrätt.¹⁹

Det innebär att samtliga relevanta avdelningar inom länsstyrelsen ska delta inför ett beslut om föreläggande, eftersom det är **myndigheten** länsstyrelsen som förelägger, inte den enskilda avdelningen. Det innebär att det ska finnas underlag ur alla aspekter, såväl naturmiljö som kulturmiljö, och dessa ska beaktas vid beslutet om föreläggande. Avvägningen mellan naturvården och de krav som finns kring den i miljöbalken och de som följer av EU-rätt, och krav baserade på kulturmiljölagstiftning, görs alltså redan inför föreläggandet.

Om verksamhetsägaren följer föreläggandet och ansöker om tillstånd för sin verksamhet, följer en prövning i mark- och miljödomstolen, där båda intressena avvägs mot varandra om det föreligger en konflikt mellan dessa. Detta gäller även vid en eventuell utrivning, som oftast föregås av en miljöprövning i domstol. Utrivning ska dock alltid bifallas enligt 11 kap. 19 § miljöbalken om inte staten eller kommun bedömer att t.ex. kulturvärdena är så höga att de avser att överta underhållsansvaret för hela anläggningen. Även i dessa fall kommer alla möjliga åtgärder för att nå både naturmiljömålen och kulturmiljömålen att beaktas.

Det är också viktigt att nämna att det inte alltid är en konflikt mellan kraven på åtgärder för naturmiljön och kulturmiljövärdena. I målet om Brevens bruk²⁰, en sammanhållen industrimiljö med

¹⁶ Kulturmiljölag (1988:950)

¹⁷ Miljöbalk (1998:808)

¹⁸ FEUF, Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, C 326.

¹⁹ Förvaltningslag (1986:223)

²⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 mars 2014 i mål nr M 9888-12

välbevarat järnbruk med 1800-talsbebyggelse i Örebro län, sammanföll tvärtom kulturmiljöintressena med kraven på åtgärder för naturmiljön.

I en rapport från Riksantikvarieämbetet²¹ skrivs bl.a. följande:

En värdering som görs utifrån lagar och andra styrmedel ligger oftast till grund för olika myndighetsbeslut.

Det är [...] viktigt att komma ihåg att det är den offentliga kulturmiljövården som ytterst ansvarar för värdering och urval av sådant kulturarv som bedöms ha ett bredare samhälleligt intresse och som därmed regleras av olika lagar och förordningar. I sin egenskap av sakkunniga har den offentliga kulturmiljövården samhällets och därmed medborgarnas uppdrag att göra sådana bedömningar. Det samma gäller privata aktörer som anlitas i ärenden och som finansieras med offentliga medel.

Påståendet att kulturmiljöer hotas är alltså inte baserat på den rättsliga ordningen i Sverige, utan måste ses i en annan kontext. Dock saknar detta relevans för påståendet om hot mot kulturmiljöer i en formell mening eftersom det, som ovan visats, finns lagar och förordningar samt ett rättssystem vilka hanterar kulturmiljövårderna och avvägningarna mellan dessa och naturmiljömålen.

Diskussion

Sammanfattningsvis visar denna rapport att ett stort antal av de småskaliga vattenkraftsanläggningar som idag saknar ett tillstånd med största sannolikhet kommer att upphöra med verksamheten och därmed försvinna som effekt av föreläggande om miljöbalktillstånd. Detta innebär i många fall mycket positiva effekter på naturmiljön, potential till ökade turisminkomster²² och ökade sociala värden för både friluftsliv och lokalbefolkning. Det innebär dock inte per automatik att eventuella värdefulla kulturmiljöer försvinner. Den negativa effekten på energisystemet i form av minskad effekt och energiproduktion är i en storleksordning som utan problem kan hanteras inom det övriga elsystemet, om den överhuvudtaget behöver diskuteras. Kulturmiljövårderna får, i normalfallet, en ordentlig genomlysning i två instanser, där eventuella formella skydd enligt lagstiftning givetvis beaktas.

Antalet kraftverk utan tillstånd och deras storlek och påverkan på elsystemet vid olika antaganden om antalet som upphör med verksamheten har analyserats med hjälp av underlag från Energimyndigheten, länsstyrelserna och Svenska Kraftnät.

Alla kraftverk utan tillstånd utom tre stycken återfinns i de två minsta storleksklasserna, totalt 535 stycken, vilket motsvarar cirka 25 procent av alla kraftverk i Sverige. Detta är i sig en häpnadsväckande siffra med tanke på att vattenverksamhet i form av vattenkraftproduktion inte får bedrivas utan tillstånd.

De olika antagandena om nedläggning av verksamheter baseras på de ekonomiska förutsättningar dessa småskaliga vattenkraftverk lyder under.

²¹ Plattform Kulturhistorisk värdering och urval, Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet, RAÄ, 2015-01-19

²² Jonsson, Mats, 2015. *Rikedomar runt rinnande vatten*. Sportfiskarna, WWF, Älvräddarna, Naturskyddsföreningen.

Vårt huvudantagande har utgått från att ett stort antal av de minsta kraftverken av ovan anledningar kommer att upphöra med verksamheten. I tillägg till detta har vi laborerat med ett par jämförande antaganden där ett mindre antal upphör med verksamheten. Inte ens i vårt huvudantagande kommer den elproduktion och effekt som försvinner på något sätt vara märkbart påverkande på elsystemet. 50 MW effekt nationellt av en total maxeffekt på mer än 29 000 MW är på gränsen till att vara inom felräkningsmarginalen. 0,19 TWh produktion av en total elproduktion på cirka 145 TWh kan inte heller den ses som ett bekymmer, speciellt med tanke på att vindkraften sedan 2007 har ökat från knappt 2 TWh till över 16 TWh och spås öka ytterligare de kommande åren.²³ Viktigt att beakta är att inte ett enda av de vattenkraftverk som saknar tillstånd används i den alltmer viktiga elnätregleringen, varför en eventuell nedläggning av dessa icke tillståndsgivna verksamheter inte påverkar regler situationen.²⁴

Hur många som slutligt kommer att upphöra med produktionen beror på faktorer och omständigheter som är svåra att bedöma. En fond för miljöåtgärder har diskuterats under en period av dialogmöten mellan myndigheter, kraftföretag och ideella miljöorganisationer. Fonden bygger på en solidarisk finansiering från framförallt kraftbolagen själva. Om den eller liknande lösning kommer till stånd inom de närmaste åren kommer förmodligen ett större antal kraftverk vara kvar med sin produktion. Om dagens situation kvarstår, där statliga naturvårdsmedel i allt mindre utsträckning kan användas till skyddsåtgärder (framförallt för att dessa inte ska användas till åtgärder där principen om att förorenaren betalar gäller) är det sannolikt att fler upphör med sina verksamheter. Notera att vi inte tagit med de tre kraftverk som länsstyrelserna anger har en installerad effekt på över 1,5 MW i antagandena. Ekonomin i denna grupp av kraftverk är av en storlek som medger att de utan problem kan hantera kostnaden både för miljöprocess och åtföljande miljöåtgärder, och därför behöver de inte tas med i de olika antagandena om påverkan på elsystemet.

Slutsatsen är sålunda att när länsstyrelserna i enlighet med regler i miljöbalken förelägger samtliga icke tillståndsprövade verksamheter kommer detta inte att märkbart påverka elsystemet. Vidare sker inte föreläggande och eventuell nedläggning av verksamheter över en natt utan under en tidsperiod av flera år, varför de ytterligt små förändringarna utan problem kan hanteras.

När det gäller den juridiska delen kan vi konstatera att svenska domstolar sedan 2012 utvecklat en praxis vad gäller rättsverkan av urminnes hävd och privilegiebrev mm. I närmare 30 fall har mark- och miljööverdomstolen, vilken är sista instans för mål som börjar med föreläggande av länsstyrelsen, klargjort att dessa äldre rättigheter förvisso kan ha någon form av rättsverkan, men att de inte kan sägas motsvara ett tillstånd enligt miljöbalken och dess övergångsregler, samt att länsstyrelsen i de fallen haft rätt i sitt föreläggande om miljöbalkstillstånd alternativt utrivning. De första avgörandena som klargjorde detta kom samtidigt som regeringen tillsköt 5 MSEK i extra anslag för tillsyn av vattenkraftsanläggningar.²⁵ Antalet förelägganden steg alltså kraftigt från år 2012, och spås fortsätta i samma takt framgent.²⁶

Vattenkraften har en stor miljöpåverkan, oavsett storlek på kraftverket. Det beror på att grundprincipen för ett vattenkraftverk med turbindrift inte ändrats sedan slutet av 1800-talet, vilken

²³ Svensk Vindenergi, Vindkraftsstatistik och prognos, 2015-07-03

²⁴ Reglerkraftsaffärer 2007-2013, Svenska Kraftnät

²⁵ Regeringens skrivelse 2010/11:163

²⁶ Muntligt Anders Skarstedt, Havs- och vattenmyndigheten

går ut på att koncentrera hela fallhöjden och därmed vattnet i en punkt, nämligen intaget till turbinen. Detta får till följd att vattnets ”djup och läge” förändras, alltid och utan undantag till nackdel för miljön. Mer om vattenkraftens miljöpåverkan finns i Bilaga 1, ”Vattenkraftens påverkan på miljö”.

De rättsliga förutsättningarna i Sverige bygger på EU-rätt och vår miljöbalk. Miljökvalitetsnormer för vatten är i och med den så kallade Weserdomen²⁷ numer att betrakta som miljökvalitetskrav av gränsvärdeskaraktär, eftersom dessa är *krav på viss miljö kvalitet, som ska vara uppfylld vid viss tidpunkt, för en given miljö eller del av den och enligt vad som sägs i unionslagstiftningen*.

Ett tillstånd för vattenverksamhet är en förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera att verksamheten uppfyller de krav som ställs enligt miljöbalken. Det är genom tillstånden och villkoren för verksamheten som verksamhetsutövaren får de ramar inom vilket verksamheten ska bedrivas och tillsynsmyndigheten de ramar inom vilket efterlevnaden ska kontrolleras.

Slutsatsen är sålunda att det är helt avgörande att länsstyrelserna fortsätter med förelägganden om tillståndsprövning och utrivning för att miljöbalken ska kunna efterlevas och Sverige uppnå satta miljömål.

Skyddet av kulturmiljöer sker dels under handläggning av tillsynsärendena hos länsstyrelserna, dels under själva miljöprövningsprocessen. Avvägningen mellan de naturmiljökrav som ställs, vilka delvis följer av EU-rätt, och kulturmiljövärden som finns får därmed en dubbel genomlysning - först i handläggningen hos länsstyrelsen, sedan i mark- och miljödomstolen. En konsekvensutredning sker alltså alltid, och frågan om huruvida värdefulla kulturmiljöer eller delar av dessa kan bevaras, även vid en utrivning, ska i de fallen prövas. Kompromisser kan komma att accepteras där det finns dokumenterad värdefull och formellt skyddad kulturmiljö. Oavsett att det finns en tydlig rättslig ordning kring kulturmiljöer, är argumenteringen om hoten mot kulturmiljöerna kring småskaliga vattenkraftverk tydlig i debatten. Det kan vara så att oron baseras på att man inte litar på myndigheternas och domstolarnas möjligheter att pröva frågan. Sverige har dock valt angiven ordning och skälen för att inte agera från en myndighet för att denna eller annan part inte ”litar på systemet” är en främmande tanke för svensk förvaltningsrättslig tradition. En oro över att närmiljön förändras från det som varit förhärskande under ens livstid, eller en känsla av att ens äganderätt på något sätt förnärmars kan möjligen återspeglas i påståendet om hot mot kulturmiljön och istället utgöra möjliga förklaringsmodeller.

En fråga som behöver diskuteras när det gäller kulturmiljöer kring vattenkraft, där det fortfarande bedrivs verksamhet, är om staten ur ett kulturmiljöperspektiv ska gå in och stödja verksamheten för att det inte finns ekonomiska förutsättningar att fortsätta driften om dagens miljölagstiftning får genomslag (se ovan under rubriken ”Energisystemet och tillståndslösa kraftverk” om ekonomiska förutsättningar för småskaliga kraftverk i förhållande till kostnader för miljöprövning och skyddsåtgärder). Behöver verkligen anläggningen vara i drift för att kulturmiljön ska kunna upplevas och bevaras? Om driften innebär miljöpåverkan, och skyddsåtgärder som fiskvägar och fingaller inte kan bekostas av verksamhetsutövaren pga. svaga ekonomiska möjligheter, eller i fallet att dammanläggning ska rivas ut för att ägaren inte har råd med åtgärder och miljöprocess, ska då kraven på skyddsåtgärder minskas eller finansieras av staten? En analogi vore ju att staten gick in

²⁷ Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*

med ersättningar till äldre tiders bensinstationer, om kulturvärdena i dessa skulle anses vara direkt kopplade till en normal drift av anläggningarna. Hur skulle man då hantera skyddsåtgärder som invallningar av tankar, hårdgjorda ytor, säkerhetshandtag på pumpar, överfyllningsskydd och gasåtervinning? Vore det rimligt att strunta i de moderna kraven i det fallet och vad blir i så fall konsekvenserna?

Generella föreskrifter för de småskaliga kraftverken, eller enklare tillståndprocesser på annat sätt har föreslagits av bland annat riksdagen, som 7 april 2016 tog beslut då kammaren biföll civilutskottets förslag. Tanken bakom förslaget är att miljöprocessen för att få tillstånd ska bli ekonomiskt mindre ansträngande för de minsta kraftverksägarna. Om denna kostnad minskar betydligt menar förespråkarna för enklare regler att en mindre mängd kraftverk ska lägga ned sin verksamhet.

Vi kan dock konstatera att av den totala kostnaden, inkluderat juridisk process och åtgärder, är skyddsåtgärder för miljön som fiskvägar och fingaller för turbinintagen betydligt mer kostsamma än den juridiska processen. Bästa användbara teknik, som enligt praxis krävs vid tillståndsprövning, är fiskvägar i form av omlöp, vilka schablonmässigt kostar 500 000 SEK/fallmeter. Även i de minsta småskaliga kraftverken kan fallhöjden många gånger vara mer än 2 meter. Det innebär att förslaget om enklare regler inte kommer att öka möjligheterna för de minsta att vara kvar. De som med enklare regler ändå kommer att vara kvar, representerar en försvinnande liten del av energiproduktionen. Därmed är det med tanke på det lilla tillskottet av förnybar energi, speciellt jämfört de oundvikliga skadorna från vattenkraft oavsett fiskvägar och andra skyddsåtgärder, inte motiverat att skapa speciell lagstiftning för just dessa minsta kraftverk. Utgångspunkten för de som vill ha enklare regler är helt enkelt felformulerad, eftersom de minsta kraftverken inte medför någon samhällsnytta totalt sett. Att ägarna till dessa drabbas privatekonomiskt av ett föreläggande är dock av en annan art och den kan lösas på ett bättre vis genom en fond för utrivning (se nedan).

I Sverige har vi ett väl inarbetat system där verksamheter med miljöpåverkan hanteras via tillsyn och prövning enligt miljöbalken av myndigheter och domstolar. Beslut och domar kan överklagas i två överinstanser om man som part anser att beslutet eller domen har gått en emot. Slutsatsen är sålunda att olika intressen, när dessa inte är förenliga, prövas av både myndigheter och domstolar med syftet att göra en korrekt avvägning. Om man accepterar detta förfarande måste man också acceptera konsekvenserna av detta system.

Slutligen kvarstår kritiken att det är många enskilda som drabbas ekonomiskt. Att produktionen upphör och den förvisso magra inkomstkällan försvinner blir i många av de minsta kraftverken följden av förelägganden. Men då måste det beaktas att tidigare års inkomster vilat på grunden att de inte haft tillstånd för verksamheten, samt att därmed inga eller väldigt få skyddsåtgärder funnits för miljön. Förutom miljöpåverkan innebär detta också en snedvridning av konkurrensen jämfört de som har sökt och fått tillstånd samt installerat skyddsåtgärder som fiskvägar och fingaller. Eftersom principen att "den som förorsakar skada på miljön betalar för åtgärderna" ska ha fullt genomslag både i miljöbalken och i EU-rätt, kan inte en inkomstkälla som upphör för att de ställda miljökraven

inte kan nås med bibehållen lönsamhet sägas vara en oskäligen följdverkan. Tvärtom är det en effekt av gängse ekonomiska marknadslagar.²⁸

Däremot kan man i de fall då det är privatpersoner som är verksamhetsutövare diskutera om staten via t.ex. en utrivningsfond ska gå in med medel för utrivning i de fall där ägaren av kraftverket hellre lägger ner verksamheten än ansöker om tillstånd, eller i de fall som slutar med att länsstyrelsen förelägger om utrivning. Många av ägarna har antingen ärvt fastigheten med tillhörande anläggning, eller möjligen köpt den i god tro, i vart fall om det skett före år 1999 när miljöbalken trädde i kraft. Enligt 16 § fastighetsmäklarlagen skall mäklare verka för att säljaren lämnar ”de upplysningar om fastigheten som kan antas vara av betydelse för köparen”. Huruvida mäklare normalt underrättar köpare, eller inte, om de krav som ställs på dammägare i form av strikt ansvar vid dammbrott, och om de samhälleliga krav, som t.ex. tillståndsplikt för vattenverksamheter, är svårt att avgöra. Köpare ska dock alltid vara medveten om riskerna med att köpa en verksamhet. Oavsett det, finns här alltså ett kollektiv som på grund av ökande miljökrav kan drabbas hårt privatekonomiskt av dessa, även om de väljer utrivning i stället för miljöbalkstillstånd som svar på föreläggandet från länsstyrelserna. Även en utrivning kostar pengar i form av ansökan till mark- och miljödomstolen, samt utrivningskostnaderna i sig, även om de kostnaderna i normalfallet bör bli betydligt lägre än kostnaderna för att bygga fiskvägar, fingaller och andra skyddsåtgärder som normalt krävs i en miljöprövning av vattenkraften.

Om en sådan statlig finansiering skapas, t.ex. i formen av en utrivningsfond, är det viktigt att den inte används till åtgärder som fiskvägar mm. Detta eftersom stöd av det slaget torde vara i strid med statsstödsregler, men också för att en avvägning mellan energinyttan av dessa de minsta kraftverken och deras ofrånkomliga skador på den akvatiska miljön alltid faller ut till förmån för en utrivning varför kompromissen som fiskvägar ändå utgör inte ska användas. Exakt vilka som ska få möjlighet att ta del av en sådan fond är inte helt lätt att värdera, men en enkel regel skulle kunna vara att privatpersoner eller ideella föreningar som innehar anläggningar under 125 kW installerad effekt, samt större anläggningar upp till 1,5 MW installerad effekt där det kan visas att en utrivning inte ryms inom deras ekonomiska ramar ska kunna ta del av fonden. Möjligen skulle en myndighet kunna ha ansvar för att en bedömning enligt principen för ”båtnadskravet” i miljöbalkens 11 kap. 6 § görs, och om det visar sig att ett tillstånd inte skulle kunna medges vid en prövning i domstol, får verksamhetsutövaren tillgång till finansiering från fonden för utrivning.

²⁸ Kravet om nedläggning av verksamheter utan tillstånd är helt förenligt med Europakonventionen, jfr Jan Darpo, ”Tradition och förnyelse på vattenrättens område. Om mötet mellan gamla tillståndsregimer och moderna miljökrav.” NMT 2014:2, s. 101

Källförteckning

PUBLICERADE KÄLLOR

- Calles, Degerman, Wickström, Christiansson, Gustafsson, Näslund, 2013. *Anordningar för upp- och nedströmspassage av fisk vid vattenanläggningar*.
- Havs- och vattenmyndigheten, 2016, *Tillsynsvägledning kring urminnes hävd, privilegiebrev, byggningsbalken och vattenkraftverk*.
- Jonsson, Mats, 2015. *Rikedomar runt rinnande vatten*. Sportfiskarna, WWF, Älvräddarna, Naturskyddsföreningen.
- Näslund, Kling, Bergengren, 2013. *Vattenkraftens påverkan på akvatiska ekosystem – en litteratursammanställning*.
- RAÄ, 2015, Plattform Kulturhistorisk värdering och urval, *Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*.
- Rivinoja, Peter, 2015. *Effekter av faunapassager – en sammanställning med fokus på fiskvägar i Norden*.
- Schablonkostnader omlöp, VISS, <http://viss.lansstyrelsen.se/Measures/EditMeasureType.aspx?measureTypeEUID=VISSMEASURETYPE000816>
- Sportfiskarna, 2013. *Omlöpet i naturreservatet Sävåån-Hedefors*.
- Svensk Vindenergi, Vindkraftsstatistik och prognos, 2015-07-03, <http://www.vindkraftsbranschen.se/wp-content/uploads/2015/07/Statistik-och-prognos-vindkraft-20150703.pdf>
- Sweco, 2010. *Kostnadsbedömning för konstruktion av fingaller vid Hedefors kraftverk*, Länsstyrelsen Västra Götaland, rapport.

RÄTTSKÄLLOR

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (WFD).
- FEUF, Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, C 326.
- Förvaltningslag (1986:223)
- Kulturmiljölag (1988:950)
- Miljöbalk (1998:808)
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna, regeringsbeslut 2014-12-18
- Regeringens skrivelse 2010/11:163
- SOU 2013:69, *Ny tid ny prövning*.
- Riksdagens protokoll 2015/16:88
- Mål C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. mot Bundesrepublik Deutschland*.
- MÖD 2012:26, MÖD 2012:27, MÖD 2012:28.
- Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2016 i mål nr M 619-15.
- Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 mars 2014 i mål nr M 9888-12.
- Olsen Lundh, Christina, 2015. *Panta rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*.
- Darpo, Jan, *Tradition och förnyelse på vattenrättens område. Om mötet mellan gamla tillståndssystem och moderna miljökrav*, NMT 2014:2, s. 101.

MUNTliga KÄLLOR

- Anders Skarstedt, Havs- och vattenmyndigheten

ÖVRIGA KÄLLOR

Statistik och offentliga uppgifter per e-post:

- Energimyndigheten, Analysavdelningen, 2016-02-12
- Svar från samtliga länsstyrelser 2015-05-23 – 2016-03-25
- SvK, 2015-05-11, Reglerkraftsaffärer 2007-2013

Bilaga 1, Vattenkraftens påverkan på miljö

Vattenkraft innebär stora förändringar för de strömmande vattens ekosystem, även om fiskvägar byggs som skyddsåtgärd för miljön.

I Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:10 görs en litteratursammanställning av forskningsläget kring vattenkraftens miljöpåverkan. Den viktigaste fysiska förändringen som en följd av vattenkraftutbyggnad är tillkomsten av dammar. De innebär att barriäreffekter uppstår, det vill säga att förutsättningar för uppströms förflyttning samt nedströms transport av sediment och dött och levande organiskt material i systemet, begränsas eller hindras. Även i övrigt förändras den fysiska miljön, bland annat genom de morfologiska förändringar som blir resultatet av rensning, kanalisering och torrläggning. Andra följdverkningar av vattenkraftutbyggnad är förändringar i erosion, vattentemperatur, isförhållanden och vattenkvalitet. De hydrologiska och morfologiska förändringarna omsätts i påverkan på de akvatiska ekosystemen. Förutom de direkta effekterna av dammar (barriärer) omvandlas vattensystemen från att vara mångformiga till mer homogena miljöer. Strömsatta partier med heterogena habitat däms över eller torrläggs vilket gör att strömvattenkrävande arter försvinner eller reduceras i antal. Primär- och sekundärproduktion samt omsättning av organiskt material påverkas negativt vilket innebär att systemets biologiska produktionspotential sänks. Bottenfauna- och fisksamhällen förändras. Riktning och omfattning beror av lokala förhållanden, regleringsintensitet m.m. Över huvud taget är förändringarna av floran och faunan omfattande när det gäller artsammansättning, tätheter av organismer och produktionsförutsättningar. Därmed förändras också den biologiska mångfalden. De slutgiltiga effekterna på ekosystemet varierar stort mellan olika vattenkraftanläggningar. Det beror på skillnader i anläggningarnas tekniska utformning, de geologiska och hydrologiska förutsättningarna i avrinningsområdet, klimat, regleringspåverkan uppströms och nedströms, den akvatiska faunans och floras artsammansättning, effekter av annan mänsklig aktivitet m.m. Vissa effekter uppstår alltid oavsett om det är ett strömkraftverk eller ett reglerkraftverk, medan andra är mer kopplade till regleringen.²⁹

Fiskvägar är idag ett krav vid en tillståndsansökan, detta för att konnektivitet ska uppnås i vattensystemen dvs. för att fisk ska kunna vandra. Fiskvägar kräver mellan 6-23 % av medelvattenföringen som lockvatten för att fungera tillfredställande. Havs- och vattenmyndigheten menar att 5 % av medelvattenföringen ska räknas som bästa möjliga teknik (BMT), men trots det får de aldrig hundra procents funktionsgrad mätt som *total effektivitet*.³⁰ *Total effektivitet* beaktar både attraktions- och passageeffektivitet, dvs. utgörs av den andel av vandrande fiskar som finner fiskvägen och passerar igenom den. Analyser av Rivinoja m.fl. (2010) tyder på att både lax och öring numera i allmänhet visar en passageeffektivitet runt eller över 90 %. Dock har endast ett fåtal studier belyst de kumulativa effekterna av flera fiskvägar i samma vattendrag, vilket kan reducera den totala uppvandringsframgången. T.ex. fann Croze (2005), att endast 4,3 % av lekande fisk passerat 28 fiskvägar på väg mot lekplatser i en fransk älv, medan Gowans m.fl. (2003) rapporterade en kumulativ uppvandring av 7,4 % i en skotsk älv med fyra fiskvägar och ett kraftverksmagasin.³¹

²⁹ Näslund, Kling, Bergengren, 2013. *Vattenkraftens påverkan på akvatiska ekosystem – en litteratursammanställning*.

³⁰ Calles, Degerman, Wickström, Christiansson, Gustafsson, Näslund, 2013. *Anordningar för upp- och nedströmspassage av fisk vid vattenanläggningar*.

³¹ Rivinoja, Peter, 2015. *Effekter av faunapassager – en sammanställning med fokus på fiskvägar i Norden*.

Sammanfattningsvis är vattenkraftens negativa effekter på miljön stora, och fiskvägar, om de är bra konstruerade, löser bara vissa problem, medan andra kvarstår, vilket även gäller småskaliga kraftverk.

