



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



Ny svensk lag för vattenkraft kopplat till vattendirektivet

Den svenska regeringen har i april 2018 lämnat bifogad proposition¹ gällande ny lagstiftning för vattenkraft och vattenmiljö. I underlaget skriver regeringen att en av orsakerna till förslaget är att Sverige fått kritik kring implementeringen av ramvattendirektivet² av EU-kommissionen. Vi vill med detta brev till er dels informera er om våra synpunkter på propositionen, dels visa på några potentiella risker med nuvarande förslag som vi noterat. Vi är oroliga för att föreslagna lagändringar dels kommer att leda till försening i uppnåendet av miljömålen i ramvattendirektivet, dels riskera att uppnåendet i många fall kommer att misslyckas.

Vi vill först betona att vi är mycket glada att regeringen nu har föreslagit förändringar i lagstiftningen som reglerar vattenverksamheter. En viktig aspekt med förslaget är att det ger miljö kvalitetsnormer³ för vattenstatus en starkare ställning juridiskt i svensk miljölagstiftning, i linje med utslaget i den så kallade Weserdomen, C 461–13⁴, vilket vi anser är mycket bra. Dock har kritiken mot just dessa förändringar varit mycket stark inom hela näringsssverige, vilket har resulterat i att regeringen har förtydligat i propositionen hur EU-rättens försämringsförbud ska tolkas. Propositionen slår fast att, för att "äventyra" att rätt kvalitet kan uppnås bör det handla om att man lämnar möjligheten att uppnå rätt kvalitet åt slumpen eller på annat sätt utsätter möjligheten för en oacceptabel risk⁵. Vi tror att det finns skäl för kommissionen att fortsatt bevaka tillämpningen av Weserdomen i Sverige.

Regeringen föreslår också att samtliga vattenkraftsverksamheter som saknar moderna miljövillkor ska ansöka om omprövning för att få moderna miljövillkor, vilket givetvis också är bra. Ett av de stora problemen i Sverige är just att de vattenkraftsverksamheter som har tillstånd har eviga sådana utan regelbunden uppgradering av villkoren. Merparten av svenska vattenkraftverk har därför tillstånd som är meddelade enligt en lag som är 100 år gammal. Därför är en genomgång av samtliga tillstånd på det sätt som lagförslaget föreslår en lösning som är bra. Förslaget inför vidare en nationell plan som ska göra avvägningar mellan miljö och elproduktionsintressen och ange en prioriteringsordning för prövningar (se mer nedan). Finansieringen av åtgärderna ska delvis ske genom en solidarisk finansieringslösning där de stora kraftverksbolagen betalar för miljöanpassningar, processer och produktionsförluster i

¹ Proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft <http://www.regeringen.se/4971fa/contentassets/ab2816f44748490081220950ef024861/vattenmiljo-och-vattenkraft-prop.-201718243>

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

³ 5 kap. 2 § miljöbalken (SFS 1998:808)

⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV ./.. Bundesrepublik Deutschland

⁵ Se sid 76 i propositionen



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



alla kraftverk. Detta har möjliggjorts genom ett politiskt beslut om sänkning av fastighetsskatten för hela näringen (se mer nedan).

Huvudsaklig kritik

1. Moratorium

Det är flera delar i propositionen som ger anledning till oro för att de skulle kunna vara i strid med vattendirektivet. En sak är den tidsfördröjning av miljömålen jämfört med situationen idag med nuvarande lagstiftning genom införandet av ett moratorium⁶ mot föreläggande från tillsynsmyndigheter. I många fall leder detta moratorium också till en otillåten fördröjning av målen i art- och habitatdirektivet.

Ett av de bärande förslagen i remissen innebär att alla vattenverksamheter med tillhörande elproduktion ska prövas för att få moderna miljövillkor enligt en särskild provningsplan (nationell plan)⁷. Den nationella planen ska tas fram i samarbete mellan berörda myndigheter och ska innehålla en prioriteringsordning utifrån avrinningsområdesperspektiv samt tidpunkter då de olika verksamheterna/vattendragen senast ska vara prövad. Regeringen bedömer att omprövningarna för moderna miljövillkor kommer att ta upp till 20 år⁸. Provningsplanen kommer enligt muntlig uppgift från Miljö- och Energidepartementet i bästa fall vara på plats under år 2019. Vi är generellt positiva till införandet av en nationell plan förutsatt att den inte blir så detaljerad att den avsevärt försenar arbetet med prövningar och att den kontinuerligt uppdateras.

Vi har redan ett system som hanterar cirka 25 procent av Sveriges vattenkraftverk, via tillsyn och förelägganden. I nuvarande lagstiftning ska tillsynsmyndigheten förelägga ägare av dammar, vattenkraftverk och andra liknande vattenverksamheter om det kan konstateras att dessa saknar tillstånd. Sedan 2012 har en praxis utvecklats med över 40 vägledande domar från högsta instans i den typen av rättsprocesskedja. Denna praxis är tydlig och visar att tillsynsmyndigheter har rätt att förelägga t.ex. vattenkraftverk som bedrivs med stöd av ett för länge sedan utmönstrat begrepp, "urminnes hävd" eller t.ex. privilegiebrev, vilket var ett sätt för kungamakten fram till slutet av 1700-talet att tilldela t.ex. rättigheter att ha kvarnplatser eller dylikt på vissa ställen. Rättspraxis visar, helt i linje med EU-rätten, att sådana civilrättsliga rättigheter inte är att betrakta eller kan jämföras med moderna miljötillstånd.

I Sverige har vi idag cirka 2 100 vattenkraftverk, från 125 kW effekt och lägre upp till storskaliga kraftverk med en installerad effekt på mer än 10 MW. Av cirka 1 700 småskaliga kraftverk med effekt under 1,5 MW (1030 av dem under 125 kW) återfinns minst 500 kraftverk som saknar tillstånd i egentlig mening enligt praxis.

Cirka 150 till 200 av dessa har nu redan förelagts att ansöka om tillstånd, och i den processen ställs krav på fiskvägar och andra skyddsåtgärder som gör att EU-rätten och miljömålen i vattendirektivet, art- och habitatdirektivet m.fl. nås så skyndsamt som det går.

⁶ Se sid 116 ff i propositionen

⁷ Se sid 85 ff i propositionen. Ny paragraf avseende "nationell plan": 11 kap. 27-28 §§ miljöbalken

⁸ Se sid 117 i propositionen



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



De 300-350 verksamheter, som idag alltså bedrivs utan tillstånd, och därmed utan några som helst skyddsåtgärder och villkor för att vi ska uppnå miljökraven i vattendirektivet, ska enligt propositionen få bedrivas vidare utan möjlighet för tillsynsmyndigheten att som idag förelägga dem att söka tillstånd, till dess att det datum inträffar då verksamheten senast ska ha ett tillstånd i enlighet med prövningsplanen (så kallat moratorium).

Vi anser att det är i strid med EU-rätten att förbjuda en idag rättslig och fungerande åtgärd och skjuta åtgärderna längre fram i tid. Argumentet att det behövs ett avrinningsområdesperspektiv och att en avvägning behöver göras mot elsystemets behov faller i samtliga dessa fall, då det visat sig vid undersökning (bifogas) att samtliga kraftverk som saknar tillstånd enligt ovan praxis ligger i storleksordningen under 1,5 MW effekt, dvs. det är fråga om mycket småskaliga vattenkraftverk helt utan betydelse för det nationella elsystemets produktion och reglering av nätets frekvens. Till detta kommer ett okänt antal tillståndslösa dammar.

Ett annat argument för moratoriet är att många småskaliga kraftverksägare i nuläget har svårt att ekonomiskt klara av de processer och miljöåtgärder som lagen kräver. Men i och med en uppgörelse mellan regeringen och de åtta största vattenkraftföretagen, kommer en branschfond att ersätta 85 procent av alla faktiska kostnader för konsulter och åtgärder, samt all produktionsförlust större än 5 procent för alla vattenkraftverk som ingår i den nationella prövningsplanen. Vår uppfattning är därför att detta moratorium för tillståndslösa kraftverk saknar ekonomiska argument.

Ett stort problem är att en stor del av dessa kraftverk återfinns i vattenförekomster som är Natura2000-områden⁹. Undertecknande miljöorganisationer har ställt frågan om antalet tillståndslösa kraftverk som återfinns i Natura2000-områden till samtliga 21 länsstyrelser. Av dessa har 12 hittills svarat, och i de flesta fall återfinns tillståndslösa kraftverk i Natura2000-områden, eller upp- eller nedströms sådant med potential att kunna påverka naturvärdena negativt. Vi kan inte se att det finns möjlighet till fördröjning av målen i art- och habitatdirektivet¹⁰, då dessa skulle uppnåtts i december 2015. Att ytterligare medvetet fördröja måluppfyllandet genom ett moratorium mot förelägganden riktade mot tillståndslösa kraftverk i Natura2000-områden är alltså inte förenligt med art- och habitatdirektivet.

Moratoriet innebär en död hand över åtgärdsarbetet till år 2022, då de tidigaste åtgärderna i vattendragen kan förväntas vara vidtagna och ge miljönytta. För de avrinningsområden som kommer sist i nationella planen kommer åtgärderna att vidtas långt senare än 2027. Detta till följd av att den nya lagstiftningen först måste sjösättas (enligt plan januari 2019) och att den nationella planen tas fram (preliminärt 2020) innan man sätter igång med prövningarna i domstol och till sist kan vidta de fysiska åtgärderna i fält. Det handlar alltså om ca 7400 verksamheter¹¹ (dammor och kraftverk) som ska prövas.

⁹ 4 kap. 8 § miljöbalken, 7 kap. 27 § miljöbalken samt förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m. och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

¹⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

¹¹ Se sid 177 i propositionen



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



Hade regeringen låtit systemet med tillsyn som idag gör att vi har en pågående åtgärdsstakt, löpa parallellt med det föreslagna provningssystemet, hade målen totalt sett nåtts tidigare. Vi menar att regeringens förslag om moratorium blir en form av undantag för dessa verksamheter som står i strid med vattendirektivets artikel 4.1 och 4.7.

2. Legalisering av äldre rättigheter

Dessutom ska vattenanläggningar som omfattas av så kallade äldre rättigheter (t ex urminnes hävd och privilegiebrev), anses ha en rättighet som är meddelad med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Det innebär att tusentals dammar plötsligen anses ha tillstånd trots att de aldrig genomgått en rättslig prövning. Det föreslagna omprövningssystemet kan bara hantera villkor för verksamheten och är inte en grundläggande prövning av hela verksamheten. Vi menar att det inte kan vara förenligt med EU-rätten. Även om lagförslaget ger sken av att vara inriktat på vattenkraft, träffar förslaget även tusentals dammar utan elproduktion. Genom att äldre rättigheter legaliseras, riskerar även tusentals dammar utan elproduktion (som ofta inte längre har någon samhällslik funktion) att bli svårare att åtgärda. De hamnar även utanför provningsplanen och därmed finns ingen plan för hur myndigheterna ska hantera dessa. Många av dessa dammar borde tvärtemot vara lätta att åtgärda då kostnaden ofta är låg men miljönyttan hög. Kraftbolagens finansieringslösning kan heller inte finansiera åtgärder i dessa anläggningar då de inte producerar el. Vi menar att legaliseringen av äldre rättigheter kommer att försena och försvåra åtgärdsarbetet ytterligare. Förslaget är ett resultat av intensiv lobbying från organisationer som företräder jordbruks- och vattenkraftsintressen.

3. Ändringstillstånd

Vi är också kritiska till införandet av så kallade ändringstillstånd¹², vilket vi ser kan leda till tillståndsprövningar där EU:s miljömål helt sätts åt sidan i upp emot 20 år. I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelse om ändringstillstånd¹³ och provningens omfattning ska gälla såväl vattenverksamheter som miljöfarlig verksamhet. Om provningen avser tillstånd att ändra en verksamhet, ska provningen i fråga om miljöeffekterna avse hela verksamheten¹⁴ som den är avsedd att bedrivas efter ändringen. Vi tycker att förslaget är bra för att komma till bukt med problemet att vattenverksamheter ofta har flera olika tillstånd som reglerar verksamheten samt att tillståndsprövningen idag ofta delas upp i mindre delar. Propositionen föreslår emellertid även att om verksamheten omfattas av den nationella planen är det tillåtet att begränsa provningen till att endast avse ändringen, i avvaktan på att provning enligt planen ska ske¹⁵. Vi är negativa till detta undantag eftersom det kan leda till att exempelvis

¹² Ny paragraf: 16 kap 2 a § miljöbalken

¹³ Se 16 kap. 2 § miljöbalken

¹⁴ Ny paragraf: 16 kap. 2 a § miljöbalken

¹⁵ Se sid 131 ff i propositionen.



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



6. Strategi saknas för stort antal verksamheter

Den nationella planen som ska vägleda prövningen av vattenkraftverken, omfattar bara verksamheter som producerar eller har kommit till för att producera vattenkraftsel. Samtidigt finns det minst 7 400 dammar som behöver prövas eller omprövas för att förses med moderna miljövillkor¹⁹. Av dessa finns ca 2 000 i anslutning till vattenkraftverk som därmed omfattas av den nationella planen. Övriga 5 200 finns ingen strategi för vad gäller åtgärdande för att uppnå MKN. I Sverige finns även 30 000 markavvattningsföretag²⁰, vilka heller inte omfattas av lagförslaget eller någon strategi. Det är förvisso sant att lagförslaget gör gällande att MKN ska uppnås i samtliga vattenförekomster, men för den stora majoriteten av vattenförekomster är det oklart hur MKN ska uppnås, och det finns varken någon tidplan, prioriteringsordning, styrmedel, eller plan för hur åtgärderna ska finansieras. Med andra ord har Sverige inte någon strategi för hur tusentals dammar och tiotusentals markavvattningsföretag ska kunna åtgärdas och uppnå gällande MKN²¹.

7. Stora brister i Vattenmyndigheternas samhällsekonomiska konsekvensanalys

Vi menar att det i sammanhanget är viktigt att lyfta Vattenmyndigheternas samråd om miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten på grund av vattenkraft, som påbörjades den 2 maj 2018²². I samrådsunderlaget framgår att Vattenmyndigheterna har avgränsat den samhällsekonomiska konsekvensanalysen till att omfatta endast kostnadssidan av åtgärdernas genomförande²³. Detta då det finns förhållandevis få studier över nyttan med åtgärder riktade till vattenkraften i ekonomiska termer. Vi anser att det är en stor brist att man inom vattenförvaltningen inte beaktar potentiella samhällsekonomiska nyttor av miljöåtgärder vid vattenkraftverk, såsom utveckling av naturturism och sportfiske. Detta problem är mera ingående beskrivet i en rapport från Jordbruksverket²⁴.

Övrigt

Dagens föreskrifter om miljö kvalitetsnormer för vatten gör det möjligt att biologiskt degradera ett strömmande vattens ekosystem, då det endast är konnektivitet som har effekt på om tillstånd ska medges eller ej. I den föreslagna lagstiftningen är det dessutom inte fråga om en ny prövning, utan om en omprövning där endast villkoren för verksamheten kan förändras.

¹⁹ Se sid 177 i propositionen

²⁰ Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. SOU 2013:69. sid 420

²¹ Jämför Sveriges svar på motiverat yttrande... (KOM:s ref. SG-Greffe(2018)D/1495, ärendenummer 2007/2239) 2018-03-26. Sid 14, punkt 57.

²² Miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft. Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna

²³ Bilaga 1 Metodbeskrivning för genomförda beräkningar och avvägningar, sid 15

²⁴ Sportfiske och fisketurism för landsbygdens utveckling. Jordbruksverket Rapport 2017:18, sid 57 ff



Naturskyddsföreningen



Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund



Implementeringen av vattendirektivet ifrågasätts ibland med att vi har tydliga mål för förnybar energi att nå. Sverige har dock för länge sedan nått det nationella målet om minst 50 procents förnybar energi till år 2020. Däremot har vi oändligt långt kvar till att nå målen för biologisk mångfald, som t.ex. återfinns i vattendirektivet och art- och habitatdirektivet. Med det lagförslag som presenterats har balansen snarare förskjutits ännu mer till nackdel för biologi och fördel för ett förnybart energisystem.

Då samtliga fem partier som ingår i Energiöverenskommelsen (en politisk uppgörelse om Sveriges framtida energipolitik) är överens om propositionen, är det högst sannolikt att den accepteras av riksdagen, vid omröstning sannolikt före sommaren. I så fall väntas den nya lagen träda i kraft den 1 januari 2019

Sverige står nu inför ett avgörande vägskäl vad gäller implementeringen av vattendirektivet kopplat till vattenverksamheter. För att den kommande lagstiftningen på ett så effektivt sätt som möjligt ska bidra till en målinriktad implementering, tror vi att det vore värdefullt att kommissionen kontaktar den svenska regeringen snarast för att dels påtala hur bra det är att miljö kvalitetsnormerna för ekologisk status nu får tydligare rättskraft, dels peka på de brister i propositionen eller i övrigt bifogat material som ni identifierat. Hör gärna av er om ni har frågor eller behöver mer information.

Bästa hälsningar,

Rebecca Nordenstam
Naturskyddsföreningen

Christer Borg
Älvräddarnas Samorganisation

Mattias de Woul
Världsnaturfonden WWF

Christina Lindhagen
Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund

Bilagor:

Proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft

Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. SOU 2013:69.

Sveriges svar på motiverat yttrande... (KOM:s ref. SG-Greffe(2018)D/1495, ärendenummer 2007/2239) 2018-03-26.

Miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft. Vattenmyndigheterna och Länsstyrelserna

Bilaga 1 Metodbeskrivning för genomförda beräkningar och avvägningar

Sportfiske och fisketurism för landsbygdens utveckling. Jordbruksverket Rapport 2017:18