

"Vattenmiljö och vattenkraft" leder till en massiv utrivning av småskalig vattenkraft

Regeringens förslag till författningsändringar om vattenmiljö och vattenkraft leder till att det mesta av den småskaliga vattenkraften rivs ut. Det sker genom att myndigheterna får fritt fram att tillämpa de styrdokument man tagit fram de senaste åren och som är skrivna för att riva ut så mycket vattenkraft som möjligt. Detta gäller främst Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrifter, vägledningar m m (som har mycket liten förankring i EU:s ramdirektiv för vatten RDV) och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Se t ex följande anvisning:

Den absoluta majoriteten av vattenkraftverken i distrikten är små och helt utan eller med bara marginell betydelse för Sveriges energisystem. Vattenförekomster med denna typ av vattenkraftverk är naturliga vatten och kan inte pekats ut som kraftigt modifierade vatten (Hav 2016) på grund av vattenkraft. De kan därmed inte undantas från målet att nå god ekologisk status.¹

Till detta ska läggas att HaV:s krav för god ekologisk status bara kan uppnås genom utrivning. Utvägen är klassificering som Kraftigt Modifierat Vatten (KMV) som sänker kravnivån till god ekologisk potential, vilket är möjligt att uppnå. Men HaV:s vägledningar utesluter alltså detta och därmed återstår bara utrivning. På så sätt skulle den småskaliga vattenkraftens öde vara beseglat tvärtemot vad en stor majoritet av politikerna vill! Kännedomen om detta är mycket begränsad hos politikerna liksom tidigare hos de stora producenterna.

Frågan är om ens Miljö- och energidepartementet (MED) är medvetet om vad myndigheterna arbetar på. Hur som helst kan förslaget till författningsstycken på ett stort antal ställen tolkas som att utrivning är önskvärt. Detta förstärks av att författningskommentarerna i regeringsförslaget genomgående är negativa till småskalig vattenkraft. Man fokuserar enbart på vattenmiljön med den storskaliga vattenkraften som restriktion och lever inte upp till vare sig energiöverenskomsten eller EU-rätten.

Om inte regeringsförslaget ändras radikalt blir resultatet en utrivning av det mesta av den småskaliga vattenkraften, stora begränsningar av den storskaliga vattenkraften och utvecklingsstopp för många offentliga och privata verksamheter.

¹ Utdrag från Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikts dokument för samråd "Översikt över väsentliga frågor" 1 nov-30 apr, sid 27.

I detta dokument lyfts fram de *allra* viktigaste av de många frågor som måste få en annan behandling än i regeringsförslaget, fler viktiga frågor återfinns i Svensk Vattenkraftförenings (SVAF) remissvar. Här sammanfattas problem och lösningar, i bilagan finns detaljerade förslag till författningstexter och författningskommentarer.

1. Utgångspunkter

1.1 SVAF ser mycket positivt på energiöverenskommelsen och dess skrivning om förenklad omprövning av driftsvillkor och miljöåtgärder. Vi vill medverka till att Sverige lever upp till EU-rätten som den kommer till uttryck i RDV, dess tillämpningsdokument liksom i Weser- och Schwarze Sulm-domarna. Vi är alltså positiva till att förbättra vattenkraftens miljöanpassning.

1.2 Regeringsförslaget strider mot energiöverenskommelsens och riksdagens tillkännagivande om att värna den småskaliga vattenkraften. Det anknyter bara i mycket begränsad utsträckning till EU-rätten utan hänvisar i stället till HaV:s olika föreskrifter och vägledningar, som i sin tur har mycket liten koppling till RDV och andra delar av EU-rätten.

1.3 Mot denna bakgrund har SVAF därför medverkat till det förslag som tagits fram på initiativ av den s k Wesergruppen (LRF, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, SVAF) och där SKL inbjudits att lämna synpunkter. Detta förslag modifierar regeringsförslaget på de punkter som annars skulle innebära utrivning av småskalig vattenkraft, stora begränsningar av den storskaliga vattenkraften och utvecklingsstopp för många offentliga och privata verksamheter.

1.4 I ett eget remissvar har SVAF närmare utvecklat alternativa förslag i frågor som berör den småskaliga vattenkraften särskilt. Under höstens diskussioner med de storskaliga producenterna har det successivt blivit uppenbart, att små och stora producenter i allt väsentligt har samma uppfattningar om vilka punkter i regeringsförslaget som måste ändras och hur.

2. De viktigaste ändringar som krävs

2.1 Kraftverk med särskilda rättigheter återfår den rättskraft de alltid haft

Problem: Närmare 500 kraftverk drivs på rättsgrunden särskilda rättigheter. Att detta ifrågasätts beror på att övergångsbestämmelsen i MP missades. regeringens förslag innebär att dessa kraftverk måste söka tillstånd, vilket de inte får som förslaget är skrivet och följden blir utrivning.

Lösning: I MP 5 § 2 st infogas "Första stycket gäller även för urminnes hävd, privilegiebrev och andra sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918: 523)."

MP 17 a § ändras till "Om ett vattenföretag har utförts utan tillstånd enligt denna eller äldre lag, får verksamhetsutövaren begära prövning av företagets laglighet i samband med en omprövning för miljöanpassade villkor enligt MB 11 kap 27 §."

Kommentar: Här måste politiken ta sitt ansvar och ändra lagen för att rädda den småskaliga vattenkraften.

2.2 Alla vattenförekomster med vattenkraftverk kan klassificeras som Kraftigt Modifierat Vatten (KMV) utifrån kriterierna i RVD

Problem: Utan KMV-klassificering blir kravet God ekologisk status (GES) vilket ett kraftverk inte kan uppnå på annat sätt än utrivning. Med KMV-klassificering blir kravet God ekologisk potential (GEP), vilket innebär att alla rimliga åtgärder ska vidtas. HaV:s föreskrift 2013:19 om miljökvalitetsnormer och vägledningarna 2015:9 och 2016-06-02 om KMV-klassificering har mycket lös koppling till RDV och dess tillämpningsdokument och är uppenbart skrivna för att förhindra KMV-klassning och därmed riva ut så mycket vattenkraft som möjligt.

Lösning: I MB 5 kap läggs in en ny § 2 a 1 st lydande "För ytvattenförekomster ska miljökvalitetsnormer anges utifrån bilaga V direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område och klassificering som konstgjort eller kraftigt modifierat vatten utifrån direktivets artikel 4:3." (En andra del av denna paragraf följer under 2.10). Se också förslaget till förändring av MB 24 kap 10 §.

Kommentar: Politiken måste i lag lägga fast vad miljökvalitetsnormerna och KMV-klassificeringen ska grundas på, annars kommer inte berörda myndigheter att följa de politiska intentionerna att rädda den småskaliga vattenkraften. På detta sätt kan de föreskrifter, vägledningar m m, som nu utgör ett mycket stort hinder för omprövningen, utrangeras.

2.3 Weserdomen överimplementeras kraftigt i departementsförslaget

Problem: SVAF ansluter sig här till kritiken av den tudelade prövningen av försämring respektive äventyr och förslagen till författningsändringar. Att utan att Weserdomen kräver det införa ett odefinierat begrepp äventyr i lagtexten skulle göra rättstillämpningen fullständigt oförutsebar och av myndigheterna tveklöst användas för att riva ut så mycket vattenkraft som möjligt.

Lösning: Nuvarande regler är fullt tillräckliga. Sverige måste dessutom både i författningstext och författningskommentarer fullt ut möjliggöra den KMV-klassificering och de undantagsbedömningar som EU-rätten erbjuder.

2.4 Det nationella perspektivet på elförsörjningen får inte användas mot den småskaliga vattenkraften

Problem: I regeringsförslaget används på ett mycket stort antal ställen begrepp som nationell helhetssyn, nationellt perspektiv, nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel. Detta bryter mot RDV, som kräver att varje verksamhet ska få en individuell prövning utifrån de lokala förutsättningarna. RDV beaktar inte bara vattenmiljö och kraftproduktion utan också en rad

andra faktorer som miljön i stort, rekreation, vattenförsörjning, skydd mot översvämning, fosforretention och andra hållbara verksamheter. Kraftproduktion är inte bara energi utan även effekt, reglerförmåga och ö-drift.

Lösning: Regeringsförslaget till ny paragraf MB 11 kap 28 § ändras till "Regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de prövningar som avses i 27 §. Varje enskild prövning ska ske utifrån de lokala förutsättningarna." Vidare ska i Vattenförvaltningsförordningen (VFF) någonstans i §§ 24 - 39 sättas in "Vattenkraftens branschorganisationer ska beredas möjlighet att delta i utarbetandet av den nationella planen."

Kommentar: I regeringens förslag är både författningstexter och författningskommentarer genomsyrade av en nationell ansats, som används för att döma ut de små kraftverken. Detta måste rensas bort i sin helhet. Att ge HaV, med dess ensidiga inriktning, ansvaret för en nationell plan är omöjligt. I avvaktan på en nationell sektorsmyndighet för vattenkraft bör ansvaret för planen läggas på Svenska kraftnät (Svk) och planen fastställas av regeringen. (HaV:s och Svk:s förändrade roller har i bilagan inte arbetats in i Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.).

2.5 Ingen sakkunnig ska företräda den nationella planen

Problem: Regeringen föreslår att en sakkunnig ska företräda planen i domstolsprocesser. Som sådan ska främst tjänstemän på myndigheter komma i fråga. Eftersom prövning ska ske utifrån de lokala förutsättningarna är det överflödigt. Dessutom kommer de utpekade tjänstemännen att vara i hög grad jäviga, det måste räcka att myndigheterna har vanlig talerätt i mål. Domstolarna är dessutom kapabla att bedöma och fatta beslut på grundval av vad som på sedvanligt sätt framkommer i mål.

Lösning: MB 22 kap 12 a § om sakkunnig som företräder den nationella planen stryks.

2.6 Nollalternativet

Problem: Regeringsförslaget fladdrar mellan att utgångspunkten ska vara det ursprungliga naturtillståndet eller tillståndet vid tidpunkten för ansökan. Att fastställa det ursprungliga naturtillståndet är ogörligt, det skulle dessutom innebära att månghundraåriga natur- och kulturmiljöer ödelades.

Lösning: MB 6 kap 35 § ändras till "För en befintlig verksamhet eller åtgärd ska beskrivningen i stället för det som sägs i första stycket 3 avse rådande miljöförhållanden vid tidpunkten för prövning." Detta är också nuvarande rättspraxis.

2.7 Tidsbegränsningen av villkoren minst 50 år

Problem: Den förslagna begränsningen till 20 år är orimlig för en verksamhet där investeringarnas livslängd är minst 50 år, ofta väsentligt längre än så. Det krävs långsiktiga spelregler.

Lösning: MB 22 kap 29 § 2 st ändras till "Tiden ska bestämmas så att uppdateringen av miljövillkoren blir ändamålsenlig med hänsyn till den förväntade utvecklingen och behovet av att verksamheten ges minst 50 års förutsebarhet i fråga om möjligheterna att nyttiggöra gjorda och kommande investeringar."

2.8 Begränsa utredningsplikten

Problem: Enligt regeringsförslaget ska inte någon miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid omprövning. Däremot ställs krav på utredningar om verksamheten och övriga förhållanden, krav som ser lika betungande ut som en miljökonsekvensbeskrivning. Detta strider uppenbart mot energiöverenskommelsens skrivning om förenklad omprövning.

Lösning: I MB x kap y § införs att utredningar ska ske i begränsad omfattning (av tidsskäl har vi inte fått med ett förslag till författningstext).

2.9 Miljörapport

Problem: Regeringen föreslår att verksamhetsutövare ska upprätta en miljörapport att inge till tillsynsmyndigheten varje år. Minimikostnaden uppskattas till 15 000 kronor. För de minsta kraftverken är detta en orimligt stor andel av omsättningen i små kraftverk och ekonomiskt omöjligt att bära. Samtidigt är värdet av en årlig rapport mycket begränsat.

Lösning: I MB 26 kap 20 a § införs "Vattenkraftverk med mindre effekt än 1 500 kW undantas."

2.10 Ägarna ska ges möjlighet till rättslig prövning och domstolarna att överpröva myndighetsbeslut

Problem: I regeringsförslaget kan inte en verksamhetsutövare överklaga de avgörande myndighetsbesluten om indelning i vattenförekomster, miljökvalitetsnormer, KMV m m. Domstolarna ges inte rätten att överpröva dessa myndighetsbeslut. Detta är ett flagrant brott mot både svensk och europeisk rättstradition.

Lösning: I MB 5 kap läggs in en ny § 2 a 2 st lydande "Dessa och andra beslut av myndigheter kan av berörda överklagas till tillståndsmyndigheten. Denna kan också på eget initiativ ändra sådana beslut."

2.11 Finansieringslösningen med en fond

Problem: Förslaget att en privat fond frikopplad från lagstiftningen ska finansiera omfattande konsekvenser av lagstiftning är i grunden otillfredsställande, men förefaller vara enda lösningen. Det finns en uppenbar risk att fondens 10 mdr och/eller 20 år inte räcker, vilket ställer enskilda verksamhetsutövare i en ohållbar situation. Staten kan inte undandra sig sitt ekonomiska ansvar för de ekonomiska begränsningar som drabbar många verksamhetsutövare.

Lösning: Regeringens förslag att nuvarande ersättningsregler i MB 31 kap 20 och 22 §§ respektive MP 39 och 41 §§ ska upphöra gälla avstyrks. Någon ny lagstiftning får inte träda i kraft

förrän det är klarlagt vad och hur fonden betalar. Staten inkläder sig ett subsidiärt ansvar. Staten måste också gå i borgen för fonden.

2.12 Kontrollstationer

Problem: Efter att inget gjorts under mer än tio år, hastas det fram ett författningsförslag som döms ut av de flesta verksamhetsutövare och deras organisationer liksom i de flesta juridiska remissvaren.

Lösning: I MB införs i 11 kap en ny 29 § om uppföljning av lagtillämpning, myndigheternas agerande, hur finansieringen fungerar m m. Förebild kan vara motsvarande bestämmelse i el-certifikatlagen.

Utöver dessa frågor finns många andra frågor där departementets förslag inte är acceptabelt. Se SVAF:s remissvar.

3. Åtgärder som initieras samtidigt

3.1 HaV:s föreskrifter, vägledningar m m revideras i grunden (eller utgår)

Problem: Främst HaV:s föreskrifter, vägledningar m m är uppenbart skrivna för att riva ut så mycket vattenkraft som möjligt. De har mycket liten koppling till RDV trots att de ska vara en tolkning och tillämpning av detta.

Lösning: I samband med beslut om ändringar av MB, MP m m initieras genom ett regeringsuppdrag en total översyn av främst HaV:s regelverk. Samtidigt kan det kanske räcka med de hänvisningar till RDV som SVAF föreslår ska läggas in i MB; HaV:s regelverk blir egentligen överflödigt.

3.2 Vattenförvaltningen måste göras om i grunden

Problem: Vattenförvaltningen har blivit en stat i staten som fått utvecklas på egen hand. Vattenförvaltningens olika myndigheter företräder enbart vattenmiljöintresset och negligerar alla andra samhällsintressen där de flesta har samma dignitet som vattenmiljön.

Lösning: Kammarkollegiet fräntas uppdraget att företräda allmänna miljöintressen, HaV får tillägget "miljö" i sitt namn, vattenmyndigheterna läggs ner, länsstyrelsernas stuprörsorganisation gör om för att möjliggöra en allsidigare behandling av vattenkraften. Inrättandet av en sektorsmyndighet för vattenkraft måste allvarligt övervägas. I avvaktan på en sådan ska Svenska kraftnät fungera som en sådan.

4. Hur hantera ändringsförslagen?

Det finns åtminstone fyra alternativa sätt att hantera alla de ändringsförslag som kommit in i remissvaren och på annat sätt:

- Utgå från regeringsförslaget och föreslå förändringar på de ställen där man anser det nödvändigt.
- Lägga fram ett nytt förslag till författningsändringar, som har samma mål som regeringsförslaget men löser detta på annat sätt. Det förslag som Wesergruppen lämnat hör hit.
- Utgå från rådande författningar och med samma mål som regeringsförslaget föreslå de nödvändiga ändringarna (detta ligger rätt nära första alternativet).
- Med tanke på hur komplicerad och kontroversiell frågan är, skulle genomförandegruppen kunna komma överens om att skjuta frågan till nästa mandatperiod.

5. Sammanfattning

SVAF kan acceptera Wesergruppens förslag men vill på flera punkter se andra lösningar som ger bättre avvägningar mellan alla berörda samhällsintressen; de viktigaste av dessa punkter finns i avsnitt 2. Wesergruppens förslag är lagtekniskt effektivt och elegant genom att det lägger de nya reglerna om omprövning i MP.

SVAF kan inte acceptera ett förslag baserat på regeringsförslaget utan mycket stora omarbetningar eftersom det ger myndigheterna fritt fram att driva fram utrivning av den småskaliga vattenkraften. Detta gäller - som underströks inledningsvis - både författningstexter och -kommentarer. De nödvändiga ändringarna är så många och omfattande att det är i det närmaste ogörligt att arbeta vidare med regeringens förslag.

Denna komplicerade och kontroversiella fråga måste ges en allsidigare behandling än vad regeringen kunnat/velat. I energiöverenskommelsens anda skulle därför genomförandegruppen kunna komma överens om att skjuta frågan till nästa mandatperiod och också tillsätta en grupp med företrädare för berörda intressen som får i uppdrag att ta fram ett nytt förslag.

Uppsala, Tidaholm och Långgrådna 11 december 2017

Thomas Sandberg
Ordförande
072-7318650
Epost: fornamn.efternamn@svenskvattenkraft.se

Mats Haglund
Vice ordförande
0730-878344

Rune Hallgren
Sekreterare
073-9584668