

Utmaningar för småskalig vattenkraft

Thomas Sandberg, nyvald ordförande för SVAF, tar upp olika utmaningar för den småskaliga vattenkraften. Observera att detta skrivits innan Miljö- och energidepartementets slutliga förslag Vattenmiljö och vattenkraft presenterades. Det skrivna bygger på tidigare versioner, en hastig genomgång visar dock att alla våra grundläggande invändningar kvarstår.

Utmaning 1: Föreläggandena

Varför har länsstyrelserna de senaste åren jagat kraftverk med äldre rättigheter och genom förelägganden velat tvinga kraftverksägarna att söka tillstånd enligt miljöbalken? Dessa vattenverksamheter är ju lagligen tillkomna och urminnes hävd, privilegiebrev m m har alltid ansetts vara rättslig grund. Förklaringen är att de miljöfundamentalister, som befohlar länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet m fl myndigheter, har upptäckt vad de anser vara en lucka i lagstiftningen. Den förmenta luckan uppstod när miljöbalken infördes 1999 och man glömde att införa den övergångsbestämmelse om äldre rättigheter som funnits i de båda vattenlagarna från 1918 och 1983. Det som sedan satte i gång föreläggandena var Gisslarbodomarna 2012, där Mark- och miljööverdomstolen underkände privilegiebrev som rättslig grund.

Långt över 200 förelägganden har länsstyrelserna utfärdat. Många av dem har överklagats till respektive Mark- och mil-

jödomstol, oftast utan framgång eftersom Gisslarbo-domarna ansetts prejudicerande.

Hur har dessa övergrepp kunna fortgå år efter år? I grunden handlar det om att politikerna ab-dikerat, de har lagt vattenfrågorna i händerna på de allt extremare myndigheterna. I takt med att protesterna växt har allt fler politiker kommit till insikt om det orimliga i situationen. Riksdagens tillkännagivande till regeringen 7 april 2016 och en rad interpellationer de senaste två åren vittnar om detta.

Men till att stoppa myndigheternas hetsjakt på kraftverk med äldre rättigheter har den politiska viljan inte räckt. Enklarest hade varit att (som redan vattenverksamhetsutredningen föreslog) i Lag om införande av miljöbalken göra ett tillägg i 5 § 2 st: "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)." Detta hade regeringen kunnat förslå riksdagen, detta hade riksdagen kunnat besluta på egen

hand. Regeringen hade även kunnat utnyttja regleringsbrev och myndighetsinstruktionerna. SVAF har vid många uppvaktningar uppmanat både regering och energipolitiker att stoppa föreläggandena, men förgäves.

De senaste månaderna har en del länsstyrelser tagit sitt förnuft till fånga och beslutat pausa föreläggandena i avvaktan på de kommande lagändringarna, som kommer att sätta stopp för föreläggandena (men vi ska inte ropa hej förrän...). Andra länsstyrelserna kör på som om inget är på väg att hända.

Får du ett föreläggande, ta hjälp av en jurist, av din regionala förening och av SVAF. Överklaga och dra ut på tiden så mycket som möjligt. Skapa opinion med hjälp av grannar, företag, kommun och andra som skulle drabbas om dammen revs ut. Media tar gärna upp sådana här myndighetsövergrepp. Att detta kan löna sig ser du i artikeln från Västsvensk Vattenkraft-förening.

Utmaning 2: Lagstiftningen

Ett skäl till att vattenverksamhetsutredningen tillsattes 2012 var att Sverige behövde anpassa sina lagar till EU:s vattendirektiv. Utredningens båda betänkanden 2013 och 2014 ledde ändå inte till att regeringen kom till skott. Först med energioverenskommelsen 10 juni 2016 tog arbetet fart och har sedan årsskiftet bedrivits intensivt. SVAF och de regionala föreningarna har under det gångna halvåret uppvaktat Miljö- och energidepartementet och de politiska partiernas energipolitiska talespersoner ett stort antal gånger. Vi har också ett nära samarbete med Energiförbundet och LRF.

Tillsammans har vi successivt baxat departementets författningsförslag i rätt riktning. Men att döma av den senaste

versionen (från maj) måste det till mycket stora ytterligare förändringar för att vi ska bli rimligt nöjda. När du läser detta kan departementet ha skickat ut ännu en version på allmän remiss, ett och annat i denna artikel kan därför finnas anledning att formulera om.

Departementets förslag till författningsändringar syftar till att alla kraftverk successivt under 20 år ska få sina villkor för driften och miljöåtgärder omprövade av Mark- och miljödomstolarna så att de uppfyller kraven i EU:s vattendirektiv. Befintliga tillstånd ska ligga fast, därför är det av största vikt att också äldre rättigheter räknas som rättslig grund för att dessa kraftverk inte ska behöva genomgå en tillståndprocess.

Parallellt med det juridiskt/politiska arbetet förbereder de nio största vattenkraftproducenterna en miljöfond. Denna ska finansiera 85 % av kostnaderna för omprövningen och eventuella miljöåtgärder, resterande 15 % betalas av den enskilde kraftverksägaren. Fonden ska verka under 20 år eller till dess de avsatta 10 miljarderna tagit slut.

Den successiva omprövningen ska ske inom ramen för en nationell prövningsplan, där miljön prioriteras med energin som restriktion. Varje kraftverksägare har att själv bestämma om hen vill anmäla sitt kraftverk till omprövning inom prövningsplanen.

Så långt kan det förefalla rätt positivt. Men skenet bedrar. Den svenska tolkning-

en och tillämpningen av vattendirektivets krav har lagts på myndigheterna och enskilda tjänstemän, som i stor utsträckning har en egen utrivningsagenda. Departementsförslaget ger fritt fram för dessa myndigheter och tjänstemän, som står färdiga med föreskrifter, åtgärdsprogram, strategidokument m m för att riva ut den småskaliga vattenkraften.

Havs- och vattenmyndighetens vägledningar är systematiskt byggda med det syftet. Kriterierna för god ekologisk status är skrivna så att den småskaliga vattenkraften inte klarar kraven. Då måste vattendrag med kraftverk klassas som kraftigt modifierade vatten för att det ska räcka med god ekologisk potential. Men kraven är skrivna så att småskaliga kraftverk inte räcker för KMV-klassning. Orsaken är att i en tredje vägledning hävdas att den småskaliga vattenkraften inte är viktig för elsystemet. Nu arbetas också på en fjärde vägledning, om bästa möjliga teknik, som ytterligare försvarar för den småskaliga vattenkraften.

SVAF har naturligtvis påpekat allt detta

vid de många uppvaktningarna vi gjort. Departementet verkar inte kunna eller vilja inse att myndigheterna blivit en stat i staten genom att politikererna abdikerat. Hos många politiker växer däremot insikten om att myndigheterna driver en egen utrivningsagenda.

Departementsförslaget strider flagrant mot energiöverenskommelsen. Det är raka motsatsen till förenklings, det är administrativt och ekonomiskt betungande. På direkt fråga har departementet sagt att den föreslagna omprövningen är i stort sett lika omfattande som dagens ny-prövning.

Departementsförslaget uppfyller inte heller EU:s krav. Det strider mot EU:s rättssäkerhet eftersom medborgaren inte kan överklaga de föreskrifter och åtgärdsprogram myndigheterna stöder sig på. Det hänvisar till en nationell prövningsplan, som i sin tur bygger på myndighetsdokument som genom generella formuleringar diskriminerar den småskaliga vattenkraften i stället för en individuell prövning. Och inget i EU:s vattendirektiv säger att

man måste riva ut kraftverk eller dammar, vilket också bekräftats av EU-tjänstemän.

Inte bara (småskalig) vattenkraft skulle drabbas mycket hårt av departementsförslaget utan också ett stort antal både offentliga och privata samhällssektorer. Tillsammans med tunga intresseorganisationer (LRF, Svenskt Vatten, SKL, Svenskt Näringsliv m fl) har SVAF tagit fram ett alternativt lagförslag. Detta har flera nyckelpunkter. En är att i stället för Havs- och vattenmyndighetens vägledningar gå direkt på vattendirektivet. En annan att vattenmyndigheterna i samråd med verksamhetsutövare och andra myndigheter för varje avrinningsområde ska utarbeta en avvägningsplan. En tredje att alla avvägningsplaner ska sammanställas till en nationell avvägningsplan av ett antal myndigheter (inte bara Havs- och vattenmyndigheten, det vore att sätta boken till trädgårdsmästare) och beslutas av regeringen. En fjärde att avvägningen ska ske mellan nio samhällsintressen, inte bara miljö med energi som restriktion.

Utmaning 3: HaVs föreskrifter, vägledningar m m

I en intervju i Nerikes Allehanda (26.6) säger ämnesrådet Anna Josefsson på Miljö- och energidepartementet att "Huvudregeln i kravnivån är god ekologisk status. Men direktivet ger en möjlighet för medlemsstaterna att sänka ambitionsnivån genom att besluta om undantag från huvudregeln. Den faktiska kravnivån fastställs först när vattenmyndigheten klassar en vattenförekomst".

Det Anna Josefsson inte säger är att Sverige inte visat något intresse för att utnyttja vattendirektivets undantagsmöjligheter för att därigenom få kravnivån god ekologisk potential i vattenförekomster där det finns småskalig vattenkraft. Hon säger inget om att i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är det god ekologisk status som gäller, vilket är svårt att uppnå för all vattenkraft. Vi får heller inga kommentarer till att Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrifter och vägledningar är skrivna så att det blir mycket svårt eller omöjligt för all vattenkraft att nå god ekologisk status.

Om man är cynisk spelar det mindre roll

vilka förändringar av miljöbalken och andra författningar som kommer framöver så länge som myndigheternas olika föreskrifter, vägledningar och program ser ut som de gör. De är dessutom till stor del av undermålig kvalitet, ofta grundande på löst tyckande av enskilda tjänstemän. Och de går inte att överklaga, kraftverksägaren är rättslös på ett sätt som strider mot all europeisk men även svensk rättstradition.

Här ska kort kommenteras främst några av HaVs föreskrifter och vägledningar. Logiken är enkel. Föreskriften Klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (2013:19) ställer sådana krav att det i praktiken är omöjligt för all vattenkraft att klara dem. Det finns då en möjlighet att sänka kraven till god ekologisk potential genom att klassificera en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten. Men HaVs Vägledning för kraftigt modifierade vatten (2015:9) har sådana kriterier att småskalig vattenkraft inte räcker för att en vattenförekomst ska kmv-klassas. Detta bygger i sin tur på rapporten Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet (ER

2016:11) där man påstår att småskalig vattenkraft inte betyder något för elförsörjningen. Till att sluta av med pågår inom HaV ett arbete på en vägledning om bästa möjliga teknik, där det föreslås sådana krav att den småskaliga vattenkraften inte kan klara det ekonomiskt.

HaVs föreskrifter, vägledningar och andra dokument är så många, omfattande och komplexa att det är omöjligt för den enskilde – eller en organisation som SVAF – att sätta sig in i dem. De är eller uppfattas om tvingande för vattenmyndigheterna och länsstyrelserna (där många tjänstemän med nöje använder dem medan andra gömmer sig bakom dem); HaV försöker också få domstolarna att tillämpa dem.

Föreskrifter och vägledningar är till största delen enskilda tjänstemäns tolkningar av förordningar, i synnerhet Vattenförvaltningsförordningen (2004:660), och EU:s vattendirektiv, tolkningar som aldrig varit i närheten av en politisk diskussion av de förödande konsekvenserna för en rad andra vitala samhällsintressen. En av de viktigaste punkterna i det alter-

nativa lag-förslaget (se artikeln Utmaning 2) är därför, att i lag hänvisa direkt till vattendirektivet och dess bilagor för att på så sätt göra HaVs föreskrifter och vägledningarna verkningsslösa.

HaVs föreskrift om miljö kvalitetsnormer (2013:19) specificerar en mängd kriterier på hydro-logi, morfologi m m, som inte får avvika mer än marginellt från ett tänkt referensförhållande. Detta definieras som: "Ett tillstånd i form av biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska funktioner och strukturer som en ytvattenförekomst uppvisar vid ingen eller mycket liten mänsklig påverkan" (min kursivering). Alltså ett ursprungligt naturtillstånd för 1 000 år sedan, en tolkning som inte har stöd i någon svensk författning eller i vattendirektivet. De tillåtna avvikelserna är dessutom så små att det blir omöjligt att driva ett kraftverk. Samtidigt är de naturliga variationerna många gånger större än de tillåtna avvikelserna.

Vägledning för kraftigt modifierade vatten (2015:9) utgår från det vattenförvaltningsförordningen säger att kmv-klassning är möjlig "om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka" ... och så följer en uppräkningslista av ett stort antal samhällsintressen av "väsentlig betydelse från allmän synpunkt". Dit hör bl a kraftproduktion, skydd mot översvämning, dricksvattenförsörjning, miljön i stort (men inte klimatet). Icke desto mindre använder HaV huvuddelen av de 51 sidorna till att argumentera för att kmv-klassning inte är möjligt.

Rapporten om vattenkraftens reglerbidrag försöker visa att småskalig vatten-

kraft inte har någon betydelse för elförsörjningen. Den utgår mycket från den sk nationella strategin för vattenkraft, ett innehållsligt svagt dokument som HaV och Energimyndigheten presenterade 2014. Att 5 TWh, som kan bli 10 i befintliga kraftverk, skulle sakna betydelse för en uthållig elförsörjning är en märklig linje. Att vi svarar för 20 % av effektutgången i södra Sverige vid förbrukningstoppar noteras inte. Vår reglerförmåga förbises helt genom att man begränsar sig till dygnsreglering. Man verkar inte känna till att det avgörande är vad som händer de första sekunderna, minuterna och kanske timmen – och där kan vår reglerförmåga användas fullt ut. Inte heller har man förstått att många små kraftverk kan samordnas och köras som ett större virtuellt kraftverk och därmed sälja sin reglerförmåga på Svenska kraftnätets systemtjänstemarknad. Denna möjlighet finns redan i kommersiell drift och kommer säkert att växa de närmaste åren.

Sedan 2013 pågår ett arbete med HaV som huvudman för framtagande av en vägledning om bästa möjliga teknik inom fiskvägar, fiskavledningsanordningar och vattenreglering, kallad Vägledning om försiktighetsmått och bästa möjliga teknik för vattenkraft.

Det finns en organisation med styrgrupp, arbetsgrupp och referensgrupp. I referensgruppen ingår bl a Svenska kraftnät, Statens geologiska institut, SLU, Uniper, Vattenfall, Vattenregleringsföretagen, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, HaV, Energimyndigheten, Kammarkollegiet och Svensk Vattenkraftföreningen.

Vägledningen är tänkt att användas av

domstolar, tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

Förslaget till vägledning är mycket problematiskt, det består av mängder av HaVs tolkningar och bedömningar, varvat med generell information om den stora skadliga påverkan all vattenkraft påstås ha. En liten verksamhetsutövare känner inte alls igen den miljöpåverkan vattenkraften påstås ha.

Ett ytterligare problematiskt förhållande är att verksamhetsutövaren enligt miljöbalken har all bevisbörda i fråga om hänsynsregler, försiktighetsmått och rimlighetsavvägning. I vägledningen förtydligas verksamhetsutövarens ansvar i dessa frågor. En liten verksamhetsutövare har mycket små möjligheter att göra eller låta göra de utredningar som behövs för att bevisa en icke påverkan, vilket i sin tur leder till att hen har små möjligheter att kunna driva sin sak i domstol.

En positiv sak med vägledningen är att vägledningen ger en ganska god information om vad myndigheten anser är bästa möjliga teknik i fråga om fiskvägar och vilka som bör användas. Verksamhetsutövaren är fri att använda annan teknik, men är då tyvärr tvingad till omfattande utredningar i fråga om att bevisa den goda funktionen hos den tänkta fiskvägen.

Sammanfattningsvis anser SVAF att förslaget till vägledning för bästa möjliga teknik fordrar omfattande justeringar för att bli möjligt att använda för små kraftverk, och spegla hur dessa kraftverk i realiteten påverkar miljön. SVAF ska lämna sina synpunkter till referensgruppen i mitten av augusti. Därefter kommer vägledningen att lämnas ut på remiss.