

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
anna.josefsson@regeringskansliet.se

Ulriksdal 2 oktober 2017

Världsnaturfonden WWFs remissvar över Promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Dnr M2017/01639/R

Världsnaturfonden WWF välkomnar att regeringen nu föreslår en ny lagstiftning för vattenmiljö och vattenkraft med en tillhörande process för att alla vattenkraftverk i Sverige ska få moderna miljötillstånd kopplat till EUs ramdirektiv för vatten (vattendirektivet) då de allra flesta vattenkraftverk i Sverige idag bedrivs med stöd av 1918 års vattenlag. Världsnaturfonden WWF ser positivt på att en bred energipolitisk överenskommelse har nåtts i Sverige om en övergång till 100 procent förnybar elproduktion, men är övertygade om att en omställning till en 100 procent hållbar och förnybar energiproduktion både kan och bör ske tidigare än 2040. Vattenkraften har haft stor betydelse för Sveriges utveckling och är med sin reglerkapacitet viktig för energisystemet. Vattenkraft är en förnybar energikälla, men de negativa konsekvenserna från vattenkraften är stora för ekosystemen och den biologiska mångfalden.

På global nivå har sötvattensarterna minskat med 81 procent mellan 1970 och 2012 och detta är många gånger kopplat till fragmentering och bristande konnektivitet¹. Vattenkraftverken påverkar ekosystemet och utarmar den biologiska mångfalden uppströms och nedströms i vattnet negativt genom att förändra vattenflöde och blockera vandringsvägar för fisk och andra migrerande arter. Naturliga strömsträckor försvinner och syresättningen av botten påverkas. Tillfälliga översvämningar som göder strandängar och ger vattenspridda frön möjlighet att sprida sig minskar. Vattentemperaturen och sedimenttransporten förändras, och problem med erosion kan uppstå. Botten med grövre material där fisken lägger sin rom försvinner. Växligheten på strandzonen minskar och många vattenlevande djur missgynnas. Hinder i vattendragen gör att fisken får svårare att hitta områden där den naturligt kan föröka sig och hitta föda. Habitat där fisk och andra vattenlevande djur kan skydda sig och växa upp påverkas drastiskt. Hela näringsbalansen och ämnestransporten i vattensystemet förändras och påverkar

¹ WWF Living Planet Report, 2016, http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2016_full_report_low_res.pdf

även miljön vid kusten. Vattensystemets förmåga att leverera ekosystemtjänster i form av dricksvatten, fiske, möjlighet till rekreationsaktiviteter och estetiska värden minskar också. För att komma till rätta med dessa problem även i Sverige där just strömsträckor många gånger är en bristvara, är det absolut nödvändigt att alla Sveriges vattenkraftverk får moderna miljövillkor vilket också innebär fria vandringsvägar, miljöanpassade flöden, minimitappningar samt undvikande av nolltappningar. Ett avskräckande exempel är Letsi torrfåra i Luleälven vilken med sina 17 km är Europas längsta torrlagda älvfåra. Rent samhällsekonomiskt är det dessutom en vinst att göra miljöanpassningar av vattenkraften².

Världsnaturfonden WWF gläds åt att nationalälvarna, och övriga i lagen angivna älvsträckor, fortsatt ska skyddas från utbyggnad eller verksamhet som skulle innebära en ökad negativ miljöpåverkan.

Bra att miljö kvalitetsnormer kommer att styra

En viktig aspekt med lagförslaget är att det ger miljö kvalitetsnormer för vattenstatus en starkare ställning juridiskt i svensk miljölagstiftning vilket Världsnaturfonden WWF anser är bra. Regeringen förslår också att samtliga vattenkraftsverksamheter som har grundtillstånd som är äldre än 20 år ska få sina villkor omprövade för att få moderna miljövillkor, vilket 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. Därför är en genomgång av samtliga tillstånd på det sätt som lagförslaget föreslår en bra lösning, samt att dessa tillstånd i fortsättningen som regel måste uppdateras var 20 år.

Den föreslagna nationella planen måste vara adaptiv

En central del i lagförslaget innebär att alla vattenverksamheter med tillhörande elproduktion ska prövas för att få moderna miljö tillstånd enligt en särskild nationell plan. Denna nationella plan 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 prövade, dock senast inom 20 år. Finansieringen av åtgärderna ska delvis ske genom en solidarisk finansieringslösning där de stora kraftverksbolagen betalar för miljöanpassningar, processer och produktionsförluster i alla kraftverk, men själva finansieringslösningen ligger utanför lagförslaget. Världsnaturfonden WWF 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.

Världsnaturfonden WWF stödjer att en miljöanpassning av vattenkraften för att uppnå moderna miljövillkor måste ske i en prioriterad ordning då det enligt förslaget handlar om ca 7400 vattenkraftverk och dammar som ska prövas. Världsnaturfonden WWF anser dock att den tänkta tidsaspekten för hela denna prioriteringsplan om 20 år innebär att den sträcker sig till minst år 2038, och att denna fördröjning inte är försumbar. Det pågår just nu en kontinuerlig degradering av våra sötvattens ekosystem och risken är stor för fortsatta och i värsta fall irreversibla skador i våra vattendrag under denna långa tidsrymd. Det är därför avgörande att den nationella planen omgående tas fram men Världsnaturfonden WWF efterfrågar en inbyggd mekanism för revidering och uppdatering av planen för att kunna anpassa den till ny kunskap om sötvattens ekosystemens status samt införande av ny bästa möjliga teknik. Världsnaturfonden WWF föreslår att anpassa denna till vattendirektivets nuvarande 6-års cykler med en fortsättning även efter 2027.

² Världsnaturfonden WWF m fl, Rikedomar runt rinnande vatten, 2015, <http://www.wwf.se/source.php/1603344/rikedomar%20vatten%202.pdf>

Världsnaturfonden WWF vill här också förtydliga att ny kunskap kontinuerligt framkommer kring bästa möjliga teknik samt möjliga och relevanta miljöåtgärder i alltifrån små vattendrag till de stora utbyggda älvarna. Som exempel har Världsnaturfonden WWF tillsammans med bland annat näringsliv, ideella organisationer, länsstyrelser samt myndigheter visat på den stora potentialen i möjliga miljöåtgärder i Ångermanälven genom omfattande inventeringar vilka visat på att det går att utföra ett mycket stort antal miljöförbättrande åtgärder utan negativ påverkan på själva vattenkraftproduktionen³. Världsnaturfonden WWF vill här lyfta fram de tre projekt, baserade på dessa inventeringar, som med relativt små medel genomförts i Bullerforsen, Torvsjön samt Albloselbäcken i Ångermanälvens övre delar. Ett annat exempel är det arbete som sker i Umeälven genom Föreningen Samverkan i Umeälven⁴. Dock är det i många fall direkt nödvändigt med investeringar i naturkapitalet genom exempelvis ökade minimivattenföringar i torrfåror och faunapassager med viss produktionsförlust som följd för att naturvärdena ska kunna förbättras eller behållas.

Världsnaturfonden WWF ser en stor risk i att man väljer att prioritera de små vattendragen före de stora utbyggda älvarna i den nationella planen och riskerar en fortsatt degradering av den biologiska mångfalden vilket bör och kan undvikas även i kraftigt modifierade vatten såsom de stora utbyggda älvarna framför allt i norra Sverige. Världsnaturfonden WWF ser också en uppenbar risk vid framtagandet av den nationella planen att biflöden till de vattenförekomster (huvudfåror) som bedöms vara kraftigt modifierade vatten, automatiskt blir klassade som sådana också. Det är viktigt att biflöden studeras och hanteras separat i denna process.

Världsnaturfonden WWF vill också peka på risken för brist på resurser vid framtagande av den nationella planen och vill därför peka på behovet av att nödvändig bredd och omfattning på kompetens och resurser tillgodoses i den processen. Det är av betydelse att energisystemets roll och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel inte bara betraktas utifrån en historisk situation utan också tar i beaktande ett framtida förändrat energisystem med 100 procent hållbar och förnybar energiproduktion inklusive kommande annan flexibel produktion, andra energilagrar än vattenkraftsdammar, ökad överföring och framför allt flexibel och minskad total energianvändning.

I ett framtida elsystem med ännu mer förnybar och variabel kraft måste det eventuellt ökade behovet av flexibilitet i kraftsystemet åstadkommas på andra sätt än genom ett ökat utnyttjande av vattenkraften som reglerkraft. Styrmedel och incitament behöver införas för att få till stånd dessa alternativa energisystemtjänster. Viktigt i detta sammanhang är dock att påpeka att den totala reglerförmågan i dagsläget är relativt okänd. Den allmänt övergripande inställningen att det finns ett behov av ökad reglerförmåga i ett framtida elsystem kan ifrågasättas då antalet tillfällen när reglerförmåga och effekttillgång har varit otillräcklig är få. Det är därför inte givet att det verkligen kommer att behövas ökad reglerförmåga och effekttillgång i ett framtida energisystem.

Risk för stor försening av uppnående av förbättrade sötvattnekosystem

I Sverige har vi idag cirka 2 100 vattenkraftverk, från 125 kW effekt och lägre, upp till storskaliga med en installerad effekt på mer än 10 MW. Av cirka 1 700 småskaliga kraftverk med effekt under 1,5 MW (1030 av dem är under 125 kW) återfinns minst 500 kraftverk som saknar tillstånd i egentlig mening enligt praxis som utvecklats sedan 2012 med över 30 vägledande domslut från Mark- och miljööverdomstolen. Av dessa drygt 500 kraftverk har ca 130 hittills fått ett beslut om ett så kallat föreläggande att ansöka om tillstånd av länsstyrelser runt om i Sverige,

³ Världsnaturfonden WWF m fl, Ångermanälvsprojektet – förslag till miljöförbättrande åtgärder i mellersta Ångermanälven och nedre Fjällsjöälven, 2015, <http://www.modelforest.se/images/sampled/ata/PDF/vattenbruk/Angermanalvsprojektet%20rapport%209%202015.pdf>

⁴ <https://umealven.se/>

vilka är tillsynsmyndighet, allt enligt gällande lagstiftning. Därmed kvarstår ca 370 kraftverk som helt saknar tillstånd. Till detta kommer ett okänt antal tillståndslösa dammar.

Dessa 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 lagförslaget få bedrivas vidare utan möjlighet för tillsynsmyndigheten att som idag förelägga dem att söka tillstånd, till dess att de tilldelas ett datum enligt nationella planen då verksamheten senast ska ha tillstånd (så kallat moratorium).

Ett av argumenten för att dessa verksamheter, samtliga småskaliga under 1,5 MW och därmed i princip med liten betydelse för elproduktion och reglering av energisystemet, ska få ett moratorium från myndighetsingripande, är att samtliga prövningar enligt lagförslaget ska ske med avrinningsområdesperspektiv på ett ordnat sätt. Avrinningsperspektiv på åtgärder är bra, men i dessa fall med de vattenkraftsverksamheter som idag inte har något tillstånd, finns inga skäl att skjuta på uppnåendet av miljömålen i vattendirektivet, eftersom i princip inga av dessa vattenkraftverk ligger i vattenförekomster med undantag från kravet om god ekologisk status. Dessutom återfinns den stora majoriteten av dessa vattenkraftverk utanför de stora utbyggda älvarna. Världsnaturfonden WWF anser därför att det inte finns några skäl utifrån avvägningssynpunkt kring samhällsviktig elproduktion att avbryta den process med stöd av gällande lagstiftning kring förelägganden av tillståndslösa vattenkraftverk som idag redan pågår.

Ett annat argument för moratoriet är att många småskaliga vattenkraftverksägare 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 största vattenkraftföretagen kring finansieringslösningen, kommer en branschfond att ersätta 85 procent av alla faktiska kostnader för konsulter och åtgärder, samt all produktionsförlust större än 5 procent för alla kraftverk som ingår i den nationella planen. Världsnaturfonden WWFs uppfattning är därför att detta moratorium för tillståndslösa kraftverk också saknar ekonomiska argument.

Vattenkraft och Natura2000-områden

Många gånger återfinns vattenkraftverk, varav flera tillståndslösa, i Natura2000-områden, eller upp- eller nedströms sådant med potential att kunna påverka värdena negativt. Målen i art- och habitatdirektivet måste i dessa områden kunna nå oavsett. Världsnaturfonden WWF kan inte heller se att det finns möjlighet till fördröjning av målen i art- och habitatdirektivet genom ovan nämnda moratorium mot förelägganden riktade mot tillståndslösa vattenkraftverk i Natura2000-områden, då dessa mål skulle uppnåtts i december 2015.

Natura2000-områdenas naturvärden är också starkt kopplade till påverkan från korttidsreglering från större vattenkraftverk (med tillstånd), där ett exempel är Färnebofjärdens nationalpark i Dalälven. Världsnaturfonden WWF anser att även korttidsregleringens inverkan på möjligheterna att nå uppsatta miljömål måste beaktas genom exempelvis införande av så kallade miljöanpassade flöden.

Ändringstillstånd riskerar stora effekter i miljön

I lagförslaget föreslås att nuvarande bestämmelse om ändringstillstånd och prövningens omfattning ska gälla såväl vattenverksamheter som miljöfarlig verksamhet. Om prövningen avser tillstånd att ändra en verksamhet, ska prövningen i fråga om miljöeffekterna avse hela verksamheten som den är avsedd att bedrivas efter ändringen. Världsnaturfonden WWF 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.

Lagförslaget föreslår emellertid att om verksamheten omfattas av den nationella planen är det tillåtet, att i avvaktan på att en helhetsprövning enligt planen ska ske, genomföra en i förtid begränsad prövning för en enskild ändring. Världsnaturfonden WWF är negativa till detta undantag eftersom det kan leda till att exempelvis en specifik produktionsökning vid ett vattenkraftverk prövas utan att moderna miljövillkor som överensstämmer med bästa tillgängliga teknik beslutas för hela verksamheten. Undantaget riskerar också att leda till att permanenta verksamheter som inte är nödvändiga för att täcka behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Undantaget gör alltså att det nationella helhetsperspektivet som ska vara utgångspunkten för prövningen av vattenverksamheterna åsidosätts.

Risk för felaktigt genomförande av undantag

Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten tog under 2014 fram en rapport kallad "Nationell strategi för hållbar vattenkraft"⁵. I rapporten, som ligger utanför lagförslaget, har de två myndigheterna delat upp samtliga huvudavrinningsområden i 6 klasser utifrån nyttan ur elsystemperspektiv och föreslår inga eller väldigt små miljöåtgärder i de stora utbyggda älvarna. Det som ytterligare finns med i denna rapport är en prioritering från nationellt perspektiv gällande vilka undantag från huvudregeln god ekologisk status som ska göras. Rapporten föreslår ett tak på en produktionsförlust nationellt om högst 2,3 procent av normalårsproduktionen från vattenkraft, motsvarande 1,5 TWh. I underlaget finns dock inga faktiska uppgifter som pekar på att ett sådant tak är nödvändigt ur energisystemperspektiv.

Taket på 2,3 procent finns inte med i lagförslaget, då det skulle stå i strid med hur vattendirektivet ska implementeras. Världsnaturfonden WWF vill dock här uttrycka sin oro för att detta tak samt ovan nämnda rekommendationer i Energimyndighetens och Havs- och vattenmyndighetens rapport ändå kan komma att påverka uppnåendet av miljö kvalitetsnormer i kraftigt modifierade vatten med storskalig vattenkraft, det vill säga en risk för ett överutnyttjande av undantag kopplat till möjligheten att ställa mindre långtgående krav i enlighet med vattendirektivet. Världsnaturfonden WWF anser att det är oerhört viktigt att alla tänkbara lösningar måste finnas tillgängliga som verktyg i samtliga fall för att kunna uppnå våra miljömål såsom exempelvis minimitappningar, miljöanpassad lång- och korttidsreglering samt vandringsvägar.

Dessutom kommer sannolikt den förväntade nederbördsökningen till följd av framtida klimatförändringar att som konsekvens generera ett positivt tillskott till vattenkraftproduktionen. Påverkan på energisystemet i stort till följd av nödvändiga miljöanpassningar inom vattenkraften kommer därför på längre sikt troligen inte vara lika betydelsefull i relation till den i övrigt stora förändringen av energisystemet som förväntas ske.

Fortsatt behov av samhällsekonomisk avvägning

Idag finns också en samhällsekonomisk avvägning i 11 kapitlet miljöbalken, kallad båtnadskravet, som ger prövningsmyndigheten möjlighet att avslå en ansökan. Det är en avvägning där samhällsnyttan avseende vattenkraftverk som har låg elproduktionen ställs mot de negativa följderna för miljön som alltid följer av dammbyggen. I lagförslaget föreslås denna regel tas bort, vilket Världsnaturfonden WWF anser är en försämring. Eftersom en av regeringens ambitioner med förändrad lagstiftning är att kapitlen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter ska harmoniseras föreslår Världsnaturfonden WWF att man lägger till en liknande generell paragraf i kapitlet om miljöfarliga verksamheter.

⁵ <https://www.havochvatten.se/download/18.42fe4e69146abc8fd4a569b9/1404074025440/nationell-strategi-for-hallbar-vattenkraft.pdf>

Stora krav på särskilt utsedd sakkunnig

Lagförslaget föreslår att en av regeringen särskilt utsedd sakkunnig ska delta i de individuella prövningarna för att vattenverksamheterna ska få moderna miljövillkor. Världsnaturfonden WWF anser att det vore en fördel om det i varje ärende finns att tillgå en större sakkunniggrupp med olika expertis och flera discipliner representerade då frågorna är komplicerade med krav på både samhälls- respektive naturvetenskaplig kunskap.

Tillsättning av tillräckliga resurser

Världsnaturfonden WWF vill slutligen understryka att det inte räcker med att reformera lagstiftningen för att det ska bli möjligt att nå de förbättringar i vattenmiljön som så tydligt behövs. Det är också nödvändigt att regionala och centrala förvaltningsmyndigheter och domstolar på olika nivåer får de resurser som krävs för detta arbete.

För Världsnaturfonden WWF

Håkan Wirtén
Generalsekreterare

Mattias de Woul
Sakkunnig sötvatten