

Oktober 2017

Miljörättsliga aspekter kring effektökning i Vattenkraftverk

Roland Löfblad



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
2. Idag gällande miljölagstiftning relevant för effektökning	5
2.1 Miljöbalken	6
2.2 Vattendirektivet	7
2.3 Weserdomen	8
2.4 Andra dokument av betydelse	9
3. Tillståndsprövning av effektökning i vattenkraftverk-två exempel	10
3.1 Kort om tillståndsprövsprocessen	10
3.2 Tillståndsärendet för Lasele kraftverk (Vattenfall Vattenkraft AB)	11
3.3 Tillståndsärendet för Långbjörns kraftverk (Vattenfall Vattenkraft AB)	15
4. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning med nuvarande lagstiftning och praxis	19
5. Kommande ändringar i miljölagstiftningen	20
6. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning med vad som nu är känt om kommande lagstiftning	23
7. Referenser	24

Sammanfattning av rapporten Miljörättsliga aspekter kring effektökning i Vattenkraftverk, 2017-10-20

Denna översiktliga analys av miljörättsliga aspekter avseende effektökning i befintliga storskaliga vattenkraftverk (>10MW) innefattar en genomgång av idag (september 2017) gällande och relevant lagstiftning rörande tillståndsprövning för sådana kraftverk.

Således beskrivs översiktligt Miljöbalken (1998:808) och Vattendirektivet (2000/60/EG) såsom de implementerats i svensk miljölagstiftning. Vidare beskrivs slutsatserna i den s.k. Weserdomen vad gäller tolkningen av rättskraften i Vattendirektivets miljömål, i Sverige införda som miljö kvalitetsnormer.

Även andra dokument av betydelse för vattenkraften beskrivs, t.ex. rapporten "Vattenkraftverkens reglerbidrag och värde för elsystemet" framtagna gemensamt av Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten.

Rapporten delar in Sveriges vattenkraftverk i tre klasser. Klass 1 omfattas av 255 kraftverk som tillsammans svarar för 98 % av totalt installerad effekt i vattenkraft och vilka står för 98,3 % av vattenkraftens reglerbidrag på årsbasis. Klass 2 innehåller 78 kraftverk som tillsammans svarar för 1,3 % av totalt installerad effekt, medan Klass 3 (de småskaliga kraftverken) omfattar 1667 kraftverk som tillsammans svarar för 0,7 % av totalt installerad effekt.

Två exempel på tillståndsprövning av effektökning som nyligen genomförts beskrivs, nämligen Vattenfalls kraftverk i Ångermanälven, Lasele och Långbjörn, där tillstånd beviljats i Mark- och miljödomstolen och där domsluten fastställts efter överprövning i Mark- och miljööverdomstolen den 21 april 2017. Besluten är överklagade av Kammarkollegiet och Älvräddarna till Högsta domstolen som ännu inte tagit ställning till om prövningstillstånd ska ges¹.

Bl.a. följande slutsatser ges beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning med nuvarande lagstiftning och praxis:

Av beslutade tillståndsärenden avseende storskalig vattenkraft, samt rådande praxis från Mark- och miljööverdomstolen, framgår att när ansökan avser en redan tillståndsprövad anläggning och ingen förändring av gällande vattenhushållningsbestämmelser (regleringen i vattenmagasinen) är aktuell, är det enbart konsekvenserna av den ökade avledningen som ska prövas i målet och eventuella skyddsåtgärder bedömas i förhållande till dessa.

De två ärenden som beskrivits, Lasele och Långbjörn, är bra exempel på sådana fall och vilka dessutom avgjorts mot bakgrund av Weserdomen, d.v.s. den mycket strikta tolkningen av vattendirektivets miljömål. Ifall dessa ärenden vinner laga kraft, genom att Högsta domstolen ej beviljar prövningstillstånd, så torde det vara fullt möjligt för flertalet vattenkraftverk inom Klass 1 att få tillstånd till effektökning genom ökad turbinkapacitet och ökad drivvattenföring. De hinder som kan föreligga i enskilda fall torde i huvudsak vara att eventuella villkor för ökad minimitappning gör projektet ointressant.

¹ Efter att rapporten blev klar kom beskedet att Högsta domstolen fattat beslut i frågan om prövningstillstånd avseende Kammarkollegiets och Älvräddarnas överklagande. Älvräddarnas överklagande avvisades på grund av att de ej hade yttrat sig tidigare i underrätterna, och Kammarkollegiet nekades prövningstillstånd. Därmed har domarna vunnit laga kraft och Mark- och miljööverdomstolens bedömning av hur projekten påverkar vattenförekommerna (mot bakgrund av Weserdomen) har gjorts gällande.

Ny lagstiftning som ändrar förutsättningarna för vattenkraften är på gång och som sannolikt träder ikraft under 2018. I juni skickade Miljö- och energidepartementet ut en remiss av en promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft.

Remisstiden löpte ut den 2 oktober. Innebörden av förslagen vad avser storskalig vattenkraft beskrivs översiktligt.

Promemorians förslag har utsatts för omfattande kritik, framförallt från industrin men även från motstående intressen. Bedömningen görs dock att eventuella justeringar i lagförslagen inte kommer att göra det svårare för storskaliga vattenkraftverk att erhålla rimliga tillstånd för effekttökning.

Mycket talar för att flertalet av de storskaliga vattenkraftverken enligt Klass 1 kommer att klara omprövningen för moderna miljövillkor med rimliga åtgärder, som inte på ett avgörande sätt kommer att påverka reglerförmågan och möjligheten till effekttökning.

Den politiska enigheten genom energiöverenskommelsen och enigheten inom berörda energi- respektive miljörelaterade myndigheter tycks vara mycket stark vad beträffar att värna om de storskaliga kraftverken, varför det förefaller mindre sannolikt att de åläggs moderna miljövillkor som negativt påverkar produktions- och reglerförmågan.

Tillägg

Den 9 mars 2018 presenterades en överenskommelse mellan regeringspartierna, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna gällande beslut om förslag till ny lagstiftning för vattenkraft och andra vattenverksamheter (Lagrådsremissen Vattenmiljö och vattenkraft). Lagförslaget är en del i genomförandet av energiöverenskommelsen från 2016. Efterföljande proposition lades fram den 12 april. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

I korthet innebär förslaget att:

- Miljöprövningssystemet ska utformas på ett sätt som inte blir "onödigt administrativt och ekonomiskt betungande" för den enskilde i förhållande till den eftersträlvade miljönyttan.
- Omprövning ska ske på verksamhetsutövarens initiativ.
- Havs- och Vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät ska ta fram en nationell plan som ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen. Den ska ange vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats. I planen ska ingå avvägningar mellan behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Som huvudregel får en verksamhet bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för prövning enligt planen.
- Vattenkraftens utbyggnad främst ska ske genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljötillstånd.
- Nya anläggningar ska ha moderna miljötillstånd.
- Sverige, för att värna vattenkraften och annan infrastruktur, fullt ut ska använda de möjligheter som finns till undantag och lägre ställda krav som EU-rätten medger.

1. Inledning

På uppdrag av NEPP (North European Energy Perspectives Project) har jag genomfört en översiktlig analys av miljörättsliga aspekter avseende effektökning i befintliga storskaliga vattenkraftverk.

Analysen utgår från gällande lagstiftning per september 2017 samt vad som är känt om kommande förändringar i relevanta lagar och förordningar. Vidare avgränsas analysen till effektökning i storskaliga vattenkraftverk (>10MW) inom Klass 1 i rapporten "Vattenkraftverkens reglerbidrag och värde för elsystemet" framtagna gemensamt av Energimyndigheten, Svenska Kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten (1).

Rapporten delar in Sveriges vattenkraftverk i tre klasser. Klass 1 omfattas av 255 kraftverk som tillsammans svarar för 98 % av totalt installerad effekt i vattenkraft och vilka står för 98,3 % av vattenkraftens reglerbidrag på årsbasis. Klass 2 innehåller 78 kraftverk som tillsammans svarar för 1,3 % av totalt installerad effekt, medan Klass 3 (de småskaliga kraftverken) omfattar 1667 kraftverk som tillsammans svarar för 0,7 % av totalt installerad effekt.

En bakgrundsrapport för analysen är "En kvantitativ analys av potentialen för effektutbyggnad i befintliga svenska vattenkraftverk" framtagna av Sweco för Skellefteå kraft och Fortum (2). Rapporten omfattar 178 kraftverk i huvudsak inom ovan nämnda Klass 1 och analysen indikerar att i genomsnitt kan den installerade kapaciteten för samtliga av de analyserade älvarna öka med 24 % (3400 MW) jämfört med dagens kapacitet.

Det finns naturligtvis många såväl tekniska som ekonomiska aspekter kring frågan om effektökning, vilka skiljer från fall till fall. Vidare interagerar flera kraftverk inom samma älvsträckning vad gäller vattenavtappningen och vattenmagasinens nivåreglering, vilket begränsar möjligheten till att fritt öka effekten i ett enskilt verk. Dessa aspekter ingår inte i analysen, som enbart beaktar miljörättsliga hinder och möjligheter.

2. Idag gällande miljölagstiftning relevant för effektökning

Det är i huvudsak två lagrum som är av intresse för frågan om tillstånd till effektökning; Miljöbalken (1998:808) respektive Vattendirektivet (2000/60/EG). Därtill finns ett flertal förordningar och föreskrifter som berör vattenkraftsverksamhet.

En annan relevant lag som är värd att nämna är "Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet". Denna lag reglerar bestämmelser av utpräglat vattenrättslig karaktär, som sådana om rådighet, samfällighetsbildningar, bygde- och fiskeavgifter m.m. Tillämpning av denna lag torde i normalfallet inte utgöra något hinder för tillståndsprövning av effektökning i befintliga vattenkraftverk, så länge inte villkoren om högsta och lägsta dämningshöjd i kraftverksdammen behöver justeras. I sådana fall kan prövningen bli komplicerad.

2.1 Miljöbalken (3)

Miljöbalken, som utfärdades 1998-06-11 och trädde i kraft 1999-07-01, innebar att ett antal lagar slogs samman till ett lagrum samtidigt som viss omarbetning skedde. Bl.a. införlivades Miljöskyddslagen (1969:387) och Vattenlagen (1983:291, äldre lag 1918:523).

För vattenverksamhet gäller de regler som framgår av miljöbalkens kapitel 11. Definitionen av vad som menas med vattenverksamhet fram av kapitlets §3:

3 § Med vattenverksamhet avses i detta kapitel

- 1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,*
- 2. fyllning eller pållning i ett vattenområde,*
- 3. bortledande av vatten från ett vattenområde,*
- 4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,*
- 5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,*
- 6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,*
- 7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller*
- 8. markavvattning*

Det är alltså inte själva kraftstationen som är vattenverksamhet utan allt ”runtomkring”.

Tillståndsplikten för vattenverksamhet regleras enligt §§ 9-16. Alla de storskaliga kraftverk som omfattas av denna analys har ju redan tillstånd, oftast givna under 1940- till 1980-talet. De är således prövade och tillståndsgivna enligt äldre lagstiftning, nämligen Vattenlagen.

En effektökning i ett befintligt vattenkraftverk, genom t.ex. en ny turbin, är i sig inte tillståndspliktig, men för att fullt ut kunna ta ut den högre effektpotentialen måste den maximala tillåtna drivvattenföringen tillåtas öka, vilket fordrar ett nytt tillstånd för detta i Mark- och miljödomstolen (drivvattenföring = den vattenmängd som avleds via turbiner). Den i det gällande tillståndet maximalt tillåtna drivvattenföringen (tillståndets ram) är ett slags gränsvärde som aldrig får överskridas utan risk för sanktion.

Genom rättsfallet i Miljööverdomstolen, M 2010-52 (4), gällande överprövning av ett i Miljödomstolen¹ Östersund givet tillstånd att öka drivvattenföringen för Edenforsens kraftverk i Ångermanälven, fastställdes att tillståndsprövningen för ökningen skulle bedömas utifrån de miljökonsekvenser som själva ökningen skulle ge och inte från helheten. Miljödomstolen hade lämnat kraftverket tillstånd, mot myndigheters och kommunens erinringar, att ersätta en av turbinerna och installera en ny med större slukförmåga samt att genom kraftverket leda den större drivvattenföringen som därmed blev möjlig. Myndigheterna och kommunen hade invänt att den naturliga älvfåran nedströms kraftverket skulle förbli torr under en ännu längre tid av året samt att miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningen borde omfatta all verksamhet vid kraftverket. Kammarkollegiet och berörd Länsstyrelse överklagade beslutet till Miljööverdomstolen (numera Mark- och

¹ Miljödomstolen bytte i maj 2011 namnet till Mark- och miljödomstolen genom att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna slogs samman.

miljööverdomstolen), som dock fastställde domslutet. Se vidare nedan under avsnitt 3, gällande tillståndsärendena för Lasele och Långbjörns kraftstationer.

Det förtjänar att erinra om att tillståndsprövningen enligt Miljöbalken är en individuell prövning, där omständigheterna i det enskilda fallet beaktas och där kraven utgår från en rimlighetsavvägning mellan nytta och kostnader.

2.2 Vattendirektivet (5)

Vattendirektivet började gälla den 22 december 2000 och syftar till att skydda och förbättra EU:s alla vatten, såväl ytvatten som grundvatten.

I Sverige infördes vattendirektivet i svensk lagstiftning år 2004 genom 5 kap. miljöbalken, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön ("vattenförvaltningsförordningen") (6) och förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Ansvar för genomförandet av vattenförvaltningen har de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter (Vattenmyndigheterna). Varje vattenmyndighet har en vattendelegation om 11 ledamöter utsedda av regeringen. Det är vattendelegationerna som beslutar om miljökvalitetsnormerna för de olika vattenförekomsterna. Havs- och vattenmyndigheten stödjer Vattenmyndigheterna genom vägledning och tar fram föreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten rapporterar arbetet till EU.

Arbetet med vattenförvaltning drivs i förvaltningscykler om sex år, där olika arbetsmoment återkommer. Den första cykeln avslutades 2009, följande avslutades 2015, samt nästa gång 2021. En cykel inleds med att vatten kartläggs utifrån befintlig övervakning. Underlaget används sedan för att bedöma och klassificera vattnets tillstånd och påverkan, fastställa miljökvalitetsnormer och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå god vattenkvalitet. Förvaltningsplaner upprättas för arbetet. Alla medlemsländer i EU har infört vattendirektivet i sina länders lagstiftning och har därmed förbundit sig att genomföra alla delar i direktivet.

Allt svenskt ytvatten har delats in i olika storlekar. I huvudsak ska en vattenförekomst i sjöar ha en minsta yta om 1 km² medan en vattenförekomst i ett vattendrag ska ha en minsta längd om 15 km. Det förekommer undantag från dessa principer. Vid utgången av 2016 hade Sverige totalt 23160 ytvattenförekomster.

För varje ytvattenförekomst ska fastställas miljökvalitetsnormer, en avseende kemisk status och en avseende ekologisk status, den senare relevant för vattenkraftverk. I normalfallet finns en ytvattenförekomst uppströms kraftverken och en nedströms.

Vid fastställande av miljökvalitetsnormen avseende ekologisk status utgår man från en bedömning av ytvattenförekomstens faktiska status. Den ekologiska statusen ska vägas samman utifrån fasta principer kring de biologiska, kemiska och fysikalisk-kemiska samt de hydromorfologiska bedömningsgrunderna (s.k. kvalitetsfaktorer) och klassificeras utifrån en femgradig skala (hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig). För ekologisk status finns 14 underliggande kvalitetsfaktorer.

Grundregeln är att miljö kvalitetsnormen ska fastställas som "God Ekologisk Status" (GES) De vattenförekomster som redan har hög ekologisk status får denna som miljö kvalitetsnorm.

Vattenmyndigheterna har möjlighet att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierat vatten (KMV) om den har förändrats på ett mycket omfattande och permanent sätt.

Orsaken till att vattenförekomster pekats ut som KMV i Sverige är i de flesta fall vattenkraftsproduktion. I samtliga fall har det bedömts mycket svårt att nå GES utan att verksamheterna påverkas betydligt. För sådana vattenförekomster ska istället för GES fastställas miljö kvalitetsnormen "God Ekologisk Potential" (GEP). Kraven på de biologiska faktorerna är lägre för GEP än för GES. Kan man inte uppnå målet GEP, så finns möjligheten för Vattenmyndigheten att genom **undantagsregler** i vattendirektivet/ vattenförvaltningsförordningen antingen medge en längre tid för att klara kravet eller att sätta ett lägre krav ("mindre stränga krav"), till exempel Måttlig Ekologisk Potential.

Vattenförekomsterna kring huvuddelen av de storskaliga vattenkraftverk enligt Klass 1 (1) har fått miljö kvalitetsnormen GEP med tidsundantag till 2027 (beslutade av vattendelegationerna i december 2016). Totalt har 664 vattenförekomster hittills utpekats som KMV på grund av vattenkraft. De omger 188 vattenkraftverk, varav 181 i Klass 1 och 7 i Klass 2. Dessa svarar för mer än 90 % av den installerade effekten hos all kraftverk som ingår i rapporten om vattenkraftverkens reglerbidrag (1).

Arbete pågår inom Vattenmyndigheterna att ta fram avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner för att peka ut vilka åtgärder som är rimliga för att nå GEP för respektive KMV-klassad vattenförekomst. Inom detta arbete ska definitionen för GEP anges som den nivå på biologiska kvalitetsfaktorer som ska uppnås i vattenförekomsten. Beslut om åtgärdsplanerna ska tas av vattendelegationerna i december 2018.

Beslutade miljö kvalitetsnormer är bindande för myndigheter och kommuner (5 kap. 3 § miljöbalken) men inte för verksamhetsutövare. Det är istället genom tillståndsprövningen som miljö kvalitetsnormerna för berörda vattenförekomster påverkar de enskilda vattenkraftverken (se vidare nedan under nästa kapitel).

En särskild fråga är vattendirektivets s.k. försämringsförbud, som i vattenförvaltningsförordningen lyder:

"Kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras" (4 kap, 2 §)

Tolkingen av hur miljö kvalitetsnormerna för ytvatten och försämringsförbudet ska tillämpas vid tillståndsprövning har varit föremål för diskussioner under lång tid, men kom att avgöras genom ett avgörande i EU-domstolen, den s.k. Weserdomen.

2.3 Weserdomen (7)

Bakgrunden till avgörandet är en prövning i Tyskland av sammanlagt tre projekt som rör utbyggnad av vattentrafiken på floden Weser. Följderna av projektet – förutom de omedelbara och tillfälliga som exempelvis ökad grumling till följd av muddring – är bl.a. ökade

strömningshastigheter, högre tidvattennivåer vid högvatten och lägre vid lågvatten, ökad salthalt i nedre Weser och ökad igenslamning utanför segelrännan. Dessa effekter kommer att påverka den ekologiska statusen i floden. Den tyska förvaltningsdomstolen som prövade ärendet begärde förhandsbesked från EU-domstolen kring tolkningen av vattendirektivets krav, framförallt artikel 4.1 gällande miljömål (i Sverige införda som miljökvalitetsnormer).

Frågorna som ställdes av den tyska domstolen:

- Är miljömålen i artikel 4.1 vattendirektivet tvingande?
- Är en medlemsstat skyldig att inte ge tillstånd till ett projekt som kan orsaka försämring av en vattenförekomsts status eller äventyrar uppnåendet av god status/god potential vid angiven tidpunkt? Eller är miljömålen bara mål som ska beaktas vid upprättandet av förvaltningsplaner.
- Vad innebär "försämring av status"?
- Avses med "försämring av en vattenförekomst status" enbart sådan försämring som leder till att den samlade statusen förändras från en högre till en lägre klass? Om inte, när föreligger försämring av status?

EU-domstolens slutsatser:

På frågan om miljömålen är tvingande gjorde domstolen följande bedömning: Medlemsstaterna är, med förbehåll för att undantag kan beviljas, skyldiga att inte meddela tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller när uppnåendet av GES eller GEP och god kemisk status äventyras. Miljömålens uppfyllande (som i Sverige genomförts som miljökvalitetsnormer) är alltså bindande för medlemsstaterna. Den enda möjligheten att vid prövning tillåta en verksamhet som riskerar att orsaka en försämring eller äventyra uppnåendet av god status eller potential, är om undantag kan beviljas enligt vattendirektivets undantagsregler.

På frågan om vad som avses med försämring av status svarade domstolen följande:

Begreppet ska tolkas på så sätt att det sker en försämring så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor (av totalt 14) försämras en klass, exempelvis från god till måttlig eller från måttlig till otillfredsställande. Detta gäller även om den sammanvägda statusen inte försämras. Försämringsförbudet gäller alltså på kvalitetsfaktornivå. Om en kvalitetsfaktor däremot redan är klassad som dålig, d.v.s. den sämsta statusklassen, då är ingen ytterligare försämring tillåten ens på parameternivå.

2.4 Andra dokument av betydelse

I juli 2014 publicerades rapporten "Strategi för åtgärder i vattenkraften", ett samarbete mellan Havs- och vattenmyndigheten och Energimyndigheten (8). Syftet var att ta fram en nationell strategi för både åtgärder som minskar vattenkraftens miljöpåverkan och åtgärder som innebär ökad elproduktion för att klara framtida behov i energisystemet.

Strategin anger ett begränsande planeringsmål för miljöförbättrande åtgärder i vattenkraftverk, vilket på nationell nivå innebär att högst 2,3 % av vattenkraftens nuvarande årsproduktion under ett normalår, motsvarande 1,5 TWh, får tas i anspråk.

Åtgärder som tar produktion i anspråk ska säkerställa att det inte ger väsentlig påverkan på balans- och reglerkraften. Planeringsmålet ska ses som en gräns för väsentlig påverkan på energisystemet.

Mot bakgrund av denna strategi publicerade Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten under 2016 rapporten "Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet" (1), se avsnittet Inledning ovan. Syftet med rapporten är att vara ett stöd till vattenmyndigheterna och länsstyrelserna i deras arbete med att förklara en vattenförekomst som KMV samt i arbetet med att besluta om vattenförekomstens miljö kvalitetsnormer. Se avsnittet om vattendirektivet ovan.

Enligt rapporten är utgångspunkten att vattenförekomster med kraftverk i Klass 1 ska vara KMV med undantag i form av mindre stränga krav då det är nödvändigt för att bibehålla dessa kraftverks reglerbidrag och elproduktion.

Slutligen ska omnämnas den s.k. Energiöverenskommelsen från juni 2016, d.v.s. ramöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna om den svenska energipolitiken (9). Bl.a. har följande uttalats om vattenkraften:

- Sverige ska leva upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter.
- Sverige ska ha moderna miljökrav på svensk vattenkraft.
- Vattenkraftens utbyggnad ska främst ske genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljö tillstånd.
- Fastighetsskatten på vattenkraft ska sänkas till samma nivå som för de flesta övriga elproduktionsanläggningar, d.v.s. till 0,5 %. Skatten ska sänkas stegvis under en fyraårsperiod med start 2017. Samtidigt ska vattenkraftsbranschen fullt ut finansiera de kostnader, för t.ex. omprövning av verksamheter, som gör att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter.

3. Tillståndsprövning av effekttökning i vattenkraftverk – två exempel

3.1 Kort om tillståndsprövsprocessen

Tillvägagångssättet vid en tillståndsprövning är reglerat i miljöbalken (bl.a. 6:e, 11:e och 22:a kapitlen). I sammanhanget är det värt att notera att i den Miljökonsekvensbeskrivning som ska ingå i en tillståndsansökan så ska enligt balkens kapitel 6, § 7 punkt 2 det ingå:

"en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs"

En tillståndsprövning om effekttökningen i sådana vattenkraftverk som innefattas i Klass 1 (1), se Inledning ovan, inleds med ett samråd med berörd länsstyrelse. Samrådet ska avse åtgärdens omfattning, utformning och miljö påverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Tillståndsansökan med allt relevant underlag enligt miljöbalken inges till berörd Mark- och miljödomstol. Det finns 5 tingsrätter i Sverige som innefattar Mark- och miljödomstolar. Domstolen granskar inledningsvis ansökans innehåll, för att bedöma om den motsvarar miljöbalkens krav. Till sin hjälp begär domstolen in synpunkter från berörda myndigheter vad beträffar om ansökan behöver kompletteras i något avseende, varefter domstolen i förekommande (vanligen regelmässigt) förelägger sökanden att komplettera ansökan. När detta är klart (denna inledande procedur kan ta lång tid ibland över 1 år) kungörs ärendet i ortspressen där det anges vad ansökan avser samt tidpunkten före vilken synpunkter senast skriftligen ska inges till domstolen. Myndigheter, organisationer och berörd allmänhet har rätt att inge synpunkter och krav.

Därefter föreläggs sökanden att yttra sig över inkomna synpunkter och yrkanden, vilket kan medföra ytterligare möjlighet för de som ingivit synpunkter att ånyo yttra sig. När denna yttrandeprocess anses klar avgör domstolen om ärendet ska avgöras på handlingarna eller om en öppen förhandling på plats först ska avhållas. Därefter avger domstolen sitt skriftliga beslut inom tid som indikativt anges vid förhandlingens avslut.

Beslutet kan överklagas av endera parter till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt. Denna domstols beslut kan överklagas till Högsta domstolen. I båda fallen krävs att prövningstillstånd ges.

Den totala tidsåtgången från första samråd till beslut från Mark- och miljödomstolen varierar självfallet från fall till fall men uppgår inte sällan till över 2 år. Därtill kommer tidsåtgången för ett eventuellt överklagande.

3.2 Tillståndsärendet för Lasele kraftverk (Vattenfall Vattenkraft AB)

Ansökan om tillstånd till ökad avledning genom turbinerna vid Lasele kraftstation, belägen i den del av Ångermanälven som kallas Åseleälven, inlämnades till Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt under 2014.

Vattenfall yrkade att domstolen skulle ge tillstånd att öka drivvattenföringen genom turbinerna från redan tillståndsgivna nominellt 275 m³/s till 340 m³/s ("rätt att genom kraftverket avleda den vattenmängd som dess turbiner förmår sluka, nominellt 340 m³/s"). Detta skulle innebära en ökad energiproduktion om ca 33 GWh/år utan att större fallhöjd behöver tas i anspråk.

Lasele kraftstation togs i drift 1956 med stöd av tillstånd meddelade enligt 1918 års vattenlag. Slutliga villkor för Lasele kraftstation samt ett antal andra kraftverk meddelades av Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt år 2000. Följande villkor fastställdes:

- 1. Vattenståndet vid dammen, får, såvitt på kraftverkets skötsel beror, inte överstiga dämningshöjden +148,20 m och inte heller med mer än 1,50 m understiga samma höjd.*
- 2. Genom kraftverksdammen ska den naturliga älvfåran framläppas en vattenmängd om minst 200 l/s under tiden 15 juni – 15 oktober samt minst 100 l/s under övrig tid av året*

Ägaren av kraftverket medges rätt att avleda den vattenmängd turbinerna förmår sluka, nominellt 275 m³/s.

Kraftstationen utnyttjar en fallhöjd om cirka 54 m och ligger i direkt anslutning till dammbyggnaden. Från kraftstationen leds utloppet via en tunnel som mynnar i en utloppskanal med en längd av drygt 1000 m, som cirka 2 500 m nedanför dammen går ihop med den naturliga älvfåran.

Stationen består av två aggregat, G1 och G2. G1 hade före ansökningstillfället bytts ut vilket medfört att turbinen fått en högre verkningsgrad än tidigare, med en ökad slukförmåga. Även G2 hade renoverats, vilket har inneburit en ökad verkningsgrad. Den installerade effekten blev därmed ca 140 MW. Efter den upprustning som skett kunde anläggningen avleda nominellt högst 340 m³/s, vilket ska tolkas som den största vattenmängd som vid normal drift kan ledas genom turbinerna.

Nedströms dammbyggnaden, i ursprungsfårans centrala del, finns en spegeldamm som är ca 900 m lång och 180 m bred. Den anlades i landskapsvårdande syfte samt för att bibehålla möjligheterna till bad. Minimitappning föreskrevs i syfte att få vattenomsättning i dammen. I den nedre delen av dammen delas älven i två fåror med en grunddamm i vardera fåra.

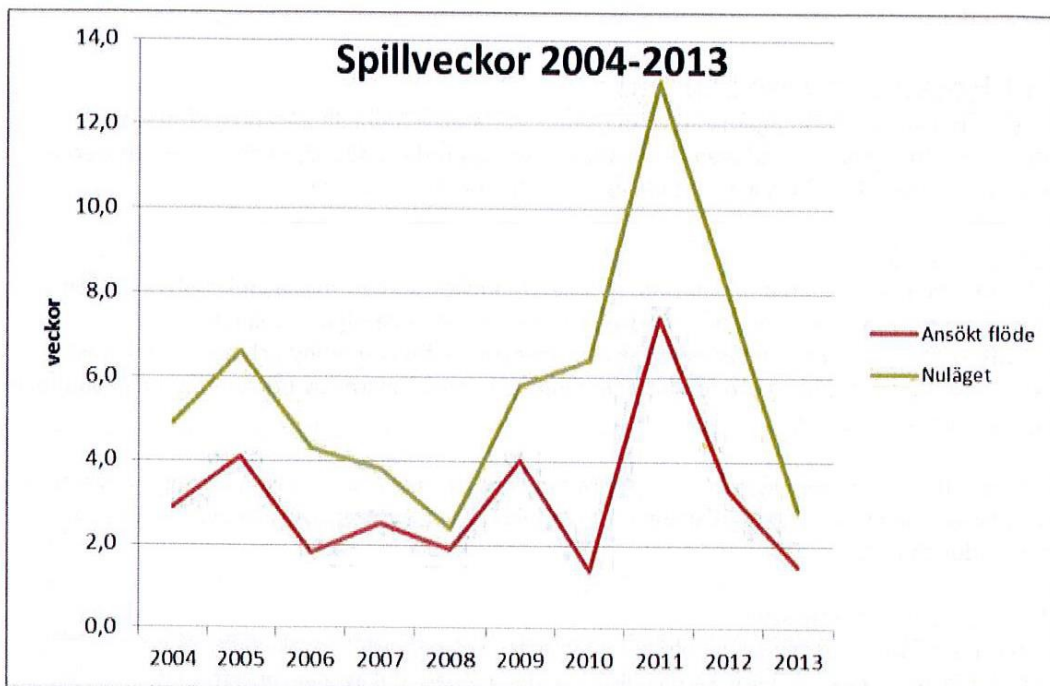


Lasele kraftstation den 5 september 2017.

Ursprungsfåran nedströms verket med minimitappningen 100 l/s. I bakgrunden syns spegeldammen.

Den spilltappning som, utöver den ålagda minimitappningen, sker till den naturliga fåran, förekommer endast under de perioder då vattenflödet i älven överstiger den mängd som kan gå genom kraftstationens turbiner, dvs. vid höga flöden i älven, samt när det föreligger behov av reparation och underhåll. Under den senaste tioårsperioden har spilltappning utöver minimitappningen förekommit i genomsnitt cirka 5,8 veckor per år, men den faktiska spilltappningen mellan olika år kan variera betydligt. Spillet sker normalt huvudsakligen under maj men har enstaka år även förekommit under perioden juni- november. Skillnaderna i

varaktigheten av spill i ursprungsfåran enligt bestämmelserna i domen från år 2000 och beräknat spill enligt ansökt flöde framgår av nedanstående grafik:



Figur 15. Skillnad i årsvisa spillveckor för år 2004-2013 vid vattenföring 340 m³/s (Vattenfall, 2014).

Således beräknas spilltappningen i ursprungsfåran minska från i genomsnitt ca 5,8 veckor per år till i genomsnitt ca 3 veckor per år vid ansökta drivvattenföringen om 340 m³/s.

I anslutning till Lasele kraftstation finns tre vattenförekommster; "Uppströms Lasele", "Lasele torrfåra" och "Nedströms Lasele". De två vattenförekommsterna vid Lasele kraftstation har av Vattenmyndigheten år 2014 klassificerats som KMV medan den senare klassificerades som naturligt vatten. De två förstnämnda vattenförekommsterna hade erhållit bedömningen måttlig ekologisk potential och den sistnämnda otillfredsställande ekologisk status med miljö-kvalitetsnormen GEP respektive för den sistnämnda GES, alla tre med tidsundantag till år 2021. (Noteras bör att vid omklassning 2016 har alla tre vattenförekommsterna klassificerats som KMV och fått bedömningen måttlig ekologisk potential med miljö-kvalitetsnormen GEP med tidsundantag till år 2027).

I den i tillståndsansökan ingående Miljökonsekvensbeskrivningen gav Vattenfall följande sammanfattning:

"Den ökade avledningen har små konsekvenser för människors hälsa och miljön i ett lokalt perspektiv, då vattenmiljön redan idag är kraftigt påverkad av vattenkraften och förutsättningar för existens av akvatiska organismer idag är begränsade i ursprungsfåran. Inte heller bedöms funktionen av spegeldammen och minimi- tappningen att förändras. I ett nationellt perspektiv torde ansökan bidra till positiva konsekvenser för hälsa och miljö med en ökad andel förnybar energi och reglerkraft vid en befintlig anläggning utan i princip några negativa konsekvenser för miljön i förhållande till nuläget"

Beträffande åtgärdens påverkan på berörda vattenförekomsters miljökvalitetsnormer respektive "icke-försämringskravet" (vattendirektivets s.k. försämringsförbud) anförde Vattenfall följande:

"Slutsatsen är att skillnaden mellan nuvarande situation och ansökt flödesförändring är mycket liten och det nya flödet innebär inte att klassningen förändras för någon av faktorerna, vilket innebär att ansökt åtgärd inte strider mot icke försämringskravet. Verksamheten saknar även betydelse för möjligheten att uppnå god ekologisk potential i vattenområdet"

I ärendet inkom yttranden från Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Västernorrland, Sollefteå Kommun samt en sakägare. Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen avstod samtliga från att yttra sig. Sjöfartsverket hade inget att erinra mot ansökan.

Kammarkollegiet yrkade att ansökan ska avslås baserat bl.a. på bedömningen att projektet orsakar en försämring som strider mot icke-försämringskravet i vattendirektivet samt att det motverkar uppnåendet av miljökvalitetsnormen för berörda vattenförekomster.

Länsstyrelsen yrkade i första hand att ansökan avslås med hänvisning till Weserdomen (icke-försämringskravet respektive risk att åtgärden motverkar möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna för de berörda vattenförekomsterna) och i andra hand, ifall tillstånd ges, att verksamheten förenas med ett antal villkor, bl.a. ökad minimitappning samt ett fingaller på inloppssidan för att minimera risken för ökade skador och dödlighet hos fisk som passerar via turbinerna.

Sollefteå kommun, samhällsbyggnadsnämnden yrkade i första hand att ansökan avslås, alternativt avvisas med liknande argument som hos Kammarkollegiet och Länsstyrelsen.

Sakägaren, en delägare i en av verksamheten berörd fastighet, yrkade ersättning för diverse konsekvenser.

Vattenfall motsatte sig bifall till de förslag och yrkanden som framställts av remissmyndigheterna och sakägaren.

Mark- och miljödomstolen ger i sin egen bedömning i allt väsentligt Vattenfall rätt vad beträffar den ansökt verksamhetens påverkan på icke-försämringskravet samt på möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för berörda vattenförekomster. Domstolen anför bl.a.

"Såsom ovan anförts bedömer mark- och miljödomstolen att konsekvenserna av den minskade spilltappningen blir tämligen begränsade. Domstolen anser att de inte kommer att orsaka någon försämring av den ekologiska statusen längs aktuell sträcka av Åseleälven eller försvåra uppnående av miljökvalitetsnormen"

men tillägger också

"Mark- och miljödomstolen finner dock anledning att föreskriva villkor om ökad minimitappning under en tid som motsvarar den utökade tiden för när spilltappning inte kommer att

ske till följd av ansökt verksamhet. Ökningen av minimitappningen bör ses som ett litet steg mot uppnåendet av miljökvalitetsnormen "god ekologisk potential".

Således ger Mark- och miljödomstolen i sin dom 2016-02-24 (10) Vattenfall tillstånd till ökad vattenavledning vid Lasele vattenkraftverk, innebärande en rätt att genom kraftverket avleda den vattenmängd som dessa turbiner förmår sluka, nominellt 340 m³/s.

Som nytt villkor för tillståndet anges att

"Nuvarande minimitappning genom kraftverksdammen till den naturliga älvfåran, fastställd i dom den 17 februari 2000 i mål M 12-99, ska under tider då ingen spillvattentappning sker, ökas med 200 l/s till totalt 400 l/s under en sammanlagd tid av tre veckor per år under tiden 15 juni – 15 oktober."

Domslutet överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av både Kammarkollegiet och Länsstyrelsen med i princip samma yrkanden argument som i underrätten, d.v.s. i första hand att ansökan ska avslås med hänsyn till innebörden av Weserdomen. I detta ärende yttrade sig också Havs- och vattenmyndigheten som i likhet med och på samma grunder som Kammarkollegiet och Länsstyrelsen ansåg att ansökan borde avslås. Även Energimyndigheten yttrade sig och framförde att Lasele kraftverk, utifrån ett reglerperspektiv, är en av Sveriges viktigaste anläggningar. Den ansökta åtgärden skulle innebära ett betydande tillskott av förnybar el och möjligheten att integrera ytterligare förnybar el genom förbättrad reglerförmåga.

Mark- och miljööverdomstolen avslår dock i dom 2017-04-21 (11) överklagandena och fastställer Mark- och miljödomstolens domslut. Överdomstolen ger i sin egen bedömning i allt väsentligt Vattenfall och underrätten rätt, vad beträffar den ansökta verksamhetens påverkan på icke-försämringskravet samt på möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för berörda vattenförekomster. Överdomstolen anför bl.a.

"Sammantaget anser Mark- och miljööverdomstolen att ett tillstånd enligt ansökan inte riskerar att försämra vattenförekomsternas ekologiska status"

"Detta innebär att projektet, såvitt går att bedöma, inte äventyrar möjligheten att nå God ekologisk potential."

Domen har av Kammarkollegiet och Älvräddarna överklagats till Högsta domstolen, som dock ännu inte (slutet september) tagit ställning till om prövningstillstånd ska ges.

3.3 Tillståndsärendet för Långbjörns kraftverk (Vattenfall Vattenkraft AB)

Ansökan om tillstånd till ökad avledning genom turbinerna vid Långbjörns kraftstation, belägen i den del av Ångermanälven som kallas Åseleälven, inlämnades till Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt under 2014. Ärendet har stora likheter med motsvarande ärende beskrivet ovan, avseende Lasele kraftstation. Båda ärendena behandlades parallellt av domstolen. Långbjörns kraftstation är beläget ca 9 km uppströms Lasele.

Vattenfall yrkade att domstolen skulle ge tillstånd att öka drivvattenföringen genom turbinerna från redan tillståndsgivna nominellt 275 m³/s till 340 m³/s. Detta skulle innebära

en ökad energiproduktion om ca 12 GWh/år, efter förnyelse av de två turbinerna, utan att större fallhöjd behöver tas i anspråk.

Långbjörns kraftstation togs i drift 1959 med stöd av tillstånd meddelade enligt 1918 års vattenlag. Slutliga villkor för Långbjörns kraftstation samt ett antal andra kraftverk (bl.a. Lasele) meddelades av Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt år 2000. Följande villkor fastställdes:

- 1. Vattenståndet vid dammen, får, såvitt på kraftverkets skötsel beror, inte överstiga dämningshöjden +182,00 m och inte heller med mer än 1,00 m understiga samma höjd. Ägaren av kraftverket medges rätt att avleda den vattenmängd turbinerna förmår sluka, nominellt 275 m³/s*

Kraftverket nyttjar en fallhöjd på 33,4 m och ligger i direkt anslutning till dammbyggnaden, som är försedd med tre utskov. Nedströms dammen finns en utloppskanal som är ca 750 m och en ursprunglig fåra som är ca 450 m lång. Kraftstationen har två turbiner, G1 och G2. Den installerade effekten uppgår till ca 114 MW. Omfattande renoveringsåtgärder har utförts på de två aggregaten men dessa bedömdes snart ha uppnått sin tekniska livslängd och avsikten är att aggregaten ska förnyas (arbete pågår).

För anläggningen har inte föreskrivits någon minimitappning. Den spilltappning som sker till den naturliga fåran sker endast under de perioder då vattenflödet i älven överstiger den mängd som kan gå genom kraftstationens turbiner, d.v.s. vid höga flöden i älven samt när det föreligger behov av reparation och underhåll. Under den senaste tioårsperioden har spill förekommit i genomsnitt ca fem veckor per år, men den faktiska spilltappningen mellan olika år kan variera betydligt. Spillet sker normalt huvudsakligen under maj men har enstaka år även förekommit under perioden juni-november. Det finns ingen skyldighet att upprätthålla viss spilltappning vid kraftstationen utan omfattningen beror på flödet i älven. Den ökade drivvattenföringen har beräknats medföra att antalet veckor med spilltappning kommer att minska till i genomsnitt ca tre veckor per år.



Långbjörns kraftstation den 5 september 2017.

Spillvatten genom stationen p.g.a. pågående utbyte av en av turbinerna.

I anslutning till Långbjörns kraftstation finns tre vattenförekomster; "Uppströms Långbjörn", "Långbjörn ursprungsfåra" samt "Nedströms Långbjörn". Efter omklassning 2016 har alla tre vattenförekomsterna klassificerats som KMV och fått bedömningen måttlig ekologisk potential med miljökvalitetsnormen GEP med tidsundantag till år 2027.

I den i tillståndsansökan ingående Miljökonsekvensbeskrivningen gav Vattenfall följande sammanfattning:

"Den ökade avledningen har små konsekvenser för människors hälsa och miljön i ett lokalt perspektiv, då vattenmiljön redan idag är kraftigt påverkad av vattenkraften och förutsättningar för existens av akvatiska organismer idag är begränsade i ursprungsfåran. I ett nationellt perspektiv torde ansökan bidra till positiva konsekvenser för hälsa och miljö med en ökad andel förnybar energi och reglerkraft vid en befintlig anläggning utan i princip några negativa konsekvenser för miljön i förhållande till nuläget."

Beträffande åtgärdens påverkan på berörda vattenförekomsters miljökvalitetsnormer respektive "icke-försämringskravet" (Vattendirektivets s.k. försämringsförbud) anförde Vattenfall följande:

"Slutsatsen är att skillnaden mellan nuvarande situation och ansökt flödesförändring är mycket liten och det nya flödet innebär inte att klassningen förändras för någon av faktorerna,

vilket innebär att ansökt åtgärd inte strider mot icke-försämringskravet. Verksamheten saknar även betydelse för möjligheten att uppnå god ekologisk potential i vattenområdet.”

I ärendet inkom yttranden från Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Västernorrland och Sollefteå Kommun. Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen avstod samtliga från att yttra sig. Sjöfartsverket hade inget att erinra mot ansökan.

Kammarkollegiet, Länsstyrelsen och Sollefteå kommun hade samma yrkanden som i målet avseende Lasele kraftstation (se ovan), d.v.s. i första hand att ansökan skulle avslås. Länsstyrelsens andrahandsyrkande innefattade att minimitappning till ursprungsfåran skulle villkoras.

I likhet med i Laseleärendet gjorde **Mark- och miljödomstolen** i sin egen bedömning i allt väsentligt Vattenfall rätt vad beträffar den ansökta verksamhetens påverkan på icke-försämringskravet samt på möjligheten att uppnå MKN för berörda vattenförekomster. Domstolen anför bl.a.

”Domstolen finner därför att den ansökta vattenavledningen inte kommer att medföra vare sig försämrad ekologisk status längs aktuell sträcka av Åseleälven eller försvårar uppnående av miljökvalitetsnormen ”god ekologisk potential”...

Således ger Mark- och miljödomstolen i sin dom 2016-02-24(12) Vattenfall tillstånd till ökad vattenavledning vid Långbjörns vattenkraftverk, innebärande en rätt att genom kraftverket avleda den vattenmängd som dessa turbiner förmår sluka, nominellt 340 m³/s.

Även detta domslut överklagades till Mark- och miljööverdomstolen av både Kammarkollegiet och Länsstyrelsen med i princip samma yrkanden argument som i underrätten, d.v.s. i första hand att ansökan ska avslås med hänsyn till innebörden av Weserdomen. I detta ärende yttrade sig också Havs- och vattenmyndigheten som i likhet med och på samma grunder som Kammarkollegiet och Länsstyrelsen ansåg att ansökan borde avslås. Även Energimyndigheten yttrade sig och framförde att Långbjörns kraftverk är utifrån ett reglerperspektiv en av Sveriges viktigaste anläggningar. Den ansökta åtgärden skulle innebära ett betydande tillskott av förnybar el och möjligheten att integrera ytterligare förnybar el genom förbättrad reglerförmåga.

Mark- och miljööverdomstolen avslår dock i dom 2017-04-21 (13) överklagandena och fastställer Mark- och miljödomstolens domslut. Överdomstolen ger i sin egen bedömning i allt väsentligt Vattenfall och underrätten rätt vad beträffar den ansökta verksamhetens påverkan på icke-försämringskravet samt på möjligheten att uppnå MKN för berörda vattenförekomster. Överdomstolen anför bl.a.

”Den begränsade försämringen av de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna som den ansökta verksamheten medför innebär därmed ingen otillåten försämring av vattenförekomstens ekologiska status”

Vidare anser domstolen att projektet, såvitt går att bedöma, inte äventyrar möjligheten att nå målet GEP.

Domen har av Kammarkollegiet och Älvräddarna överklagats till Högsta domstolen, som dock ännu inte (slutet september) tagit ställning till om prövningstillstånd ska ges.

4. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning med nuvarande lagstiftning och praxis

De tillståndsärenden avseende effektökning i storskaliga vattenkraftverk inom Klass 1 som hittills avgjorts och som jag känner till har utmynnat i beviljade tillstånd utan orimliga villkor.

Av dessa domar, samt rådande praxis från Mark- och miljööverdomstolen, framgår att när ansökan avser en redan tillståndsprövad anläggning och ingen förändring av gällande vattenhushållningsbestämmelser (regleringen i vattenmagasinen) är aktuell, är det konsekvenserna av den ökade avledningen som ska prövas i målet och eventuella skyddsåtgärder bedömas i förhållande till dessa.

De två ärenden som ovan beskrivits, Lasele och Långbjörn, är enligt min mening bra exempel på sådana fall och vilka dessutom avgjorts mot bakgrund av Weserdomen, d.v.s. den mycket strikta tolkningen av miljömålen i Artikel 4.1 i vattendirektivet. Ifall dessa ärenden vinner laga kraft, genom att Högsta domstolen ej beviljar prövningstillstånd, så torde det vara fullt möjligt för flertalet vattenkraftverk inom Klass 1 att få tillstånd till effektökning genom ökad turbin-kapacitet och ökad drivvattenföring. De hinder som kan föreligga i enskilda fall torde i huvudsak vara att eventuella villkor för ökad minimitappning gör projektet ointressant.

Vattenförekomsterna kring huvuddelen av kraftverken inom Klass 1 är klassade som Kraftigt Modifierade Vatten, KMV, och en joker i leken i sammanhanget är det arbete som pågår inom Vattenmyndigheterna att ta fram avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner för att peka ut vilka åtgärder som är rimliga för att nå GEP för respektive KMV-klassad vattenförekomst. Inom detta arbete ska definitionen för GEP anges som den nivå på biologiska kvalitetsfaktorer som ska uppnås i respektive vattenförekomst. Beslut om åtgärdsplanerna ska tas av vatten-delegationerna i december 2018.

De nivåer på biologiska kvalitetsfaktorer, som detta arbete mynnar ut i kan ju i enskilda fall medföra betydande åtgärdskostnader. Å andra sidan anvisar de strategidokument som tagits fram (1) och (8), se avsnitt 2 ovan, att miljöåtgärder för Klass 1-verk inte får äventyra verkens reglerbidrag och möjligheten till effektökning. En politisk samsyn om detta framgår av Energiöverenskommelsen.

Ny lagstiftning som ändrar förutsättningarna för vattenkraften är på gång och som sannolikt träder ikraft under 2018. Detta beskrivs i nästa avsnitt.

5. Kommande ändringar i miljölagstiftningen

Den 29 juni skickade Miljö- och energidepartementet ut en remiss av en promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft. Remisstiden löpte ut den 2 oktober 2017 (14).

Bakgrunden är dels den s.k. Vattenverksamhetsutredningen, dels Energiöverenskommelsen samt dels det s.k. Överträdelseärendet (se nedan).

Regeringen beslutade den 4 april 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Utredningen antog namnet Vattenverksamhetsutredningen. Av utredningens direktiv framgick att utredaren skulle föreslå de ändringar som behövs för att miljörättens grundläggande principer ska få genomslag även i den vattenrättsliga regleringen och att särreglering av vattenanläggningar och vattenverksamheter jämfört med miljöfarliga verksamheter ska undvikas. Slutbetänkandet, "I vått och torrt- förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2014:35), lämnades den 4 juni 2014 .

Energiöverenskommelsen har kortfattat beskrivits ovan, avsnitt 2.4.

Europeiska kommissionen driver sedan 2007 ett **överträdelseärende** mot Sverige om genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten. Kommissionen anser bl.a. att Sverige inte implementerat Artikel 4.1 (om miljömål) på ett korrekt sätt.

Förslagen i departementets promemoria syftar bl.a. till att genomföra de vattenkraftsrelaterade delarna av energiöverenskommelsen och tydliggöra det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten i fråga om prövning och omprövning av verksamheter och åtgärder som kan påverka vattnets status på ett icke acceptabelt sätt eller äventyra att beslutade miljökvalitetsnormer kan nås.

Förslagen innebär i huvudsak följande (ett urval från kapitel 3 i promemorian):

- *Alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Moderna miljövillkor är inte äldre än tjugo år eller den tid som bestämts i tillståndet.*
- *För verksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel som redan har ett tillstånd enligt miljöbalken eller enligt motsvarande äldre bestämmelser ska kravet på moderna miljövillkor uppfyllas genom omprövning enligt en särskild omprövningsbestämmelse.*
- *I fråga om avvägningar mellan behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och behovet av miljöförbättrande åtgärder ska prövningen ske utifrån ett nationellt helhetsperspektiv som kommer till uttryck i en nationell plan som också anger vilka verksamheter som omfattas av planen, vilka verksamheter som bör prövas i ett sammanhang och när prövningen senast bör ha påbörjats.*
- *Planens avvägningar har betydelse för arbetet med förvaltning av kvaliteten på*

vattenmiljön (vattenförvaltningen). Planen ger vägledning för sådana beslut om klassificering av vattenförekomster och om miljökvalitetsnormer som har betydelse för provningarna av de enskilda verksamheterna i t.ex. ett vattendrag eller avrinningsområde. Planen kan anpassa tidplanen för provningarna så att de med hänsyn till vattenförvaltningen blir ändamålsenliga för den nationella avvägningens syften.

- *Som huvudregel får en verksamhet bedrivas utan att ha moderna miljövillkor till dess det är dags för provning enligt den nationella planen.*
- *När en verksamhet med koppling till produktion av vattenkraftsel prövas för att få moderna miljövillkor ansvarar verksamhetsutövaren för att ta fram det provningsunderlag som behövs, inklusive underlag i frågor som rör miljöförhållanden och frågor om verksamhetens betydelse för olika enskilda och allmänna intressen. Den nationella planens helhetssyn förs in i provningen genom en sakkunnig som förordnas av domstolen.*
- *Verksamheter får inte äventyra möjligheterna att uppnå den kvalitet på vattenmiljön som följer av EU-rätten och får inte medföra en försämring av vattenkvaliteten i strid med ett försämringsförbud.*
- *De möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsviktiga verksamheter får och ska utnyttjas. (d.v.s. undantagsreglerna)*

De omfattande och komplicerade lagändringar som föreslås och vilka av mig bedöms betydelsefulla för tillståndsprövning av effekttökning i kraftverk inom Klass 1 sammanfattas i det följande:

I huvudsak likställs miljöbalkens regelverk för miljöfarlig verksamhet (industrier) och vattenverksamhet (t.ex. vattenkraft).

Den s.k. rimlighetsavvägningen enligt 2 kapitlet 7 § tas bort för verksamheter som påbörjas eller ändras på ett sådant sätt att den äventyrar möjligheterna att följa en fastställd miljökvalitetsnorm för en vattenförekomst eller försämrar vattenmiljön i strid med en sådan. Sådana verksamheter får inte tillåtas. Därmed anses Europeiska kommissionen kritik i Överträdelseärendet i denna del avklarad. För vattenverksamhet införs i stället en ändring/ett förtydligande i vattenförvaltningsförordningen (4 kapitlet 11 §) som möjliggör ett undantag från denna stoppregel (under förutsättning att vissa villkor uppfylls). Ett sådant undantag kan beslutas av Mark- och miljödomstolen för Klass 1-verk.

Den möjlighet som idag finns för miljöfarlig verksamhet att få s.k. ändringstillstånd (Miljöbalken 16 kapitlet 2 §), och där bara miljöeffekterna av ändringen ska beaktas, tas bort. Istället förtydligas att grundregeln är att vid ändring av en verksamhet (alltså även vattenverksamhet) ska provningen avseende miljöeffekterna avse hela verksamheten. Även i detta fall införs en särskild möjlighet för vattenkraftverk, som omfattas av den **nationella plan** för omprövningar av tillstånden för att erhålla moderna miljövillkor, att få tillstånd till effekttökning där bara ändringens miljöeffekter beaktas.

Beträffande den nationella planen sägs bl.a. följande i promemorian:

Regeringen ska se till att det finns en nationell plan för de prövningar och omprövningar som behöver göras för att befintliga verksamheter för produktion av vattenkraftsel ska föras med moderna miljövillkor. Planen ska ange en nationell helhetssyn på prövningen så att den resulterar i största möjliga nytta för vattenmiljön med minsta möjliga negativa inverkan i fråga om nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ersätter inte den individuella prövningen och det är först vid den individuella prövningen som de konkreta förutsättningarna för driften av den enskilda verksamheten bestäms.

Den nationella planen tas fram av Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät i samverkan med berörda myndigheter såsom bl.a. länsstyrelserna (inkl. vattenmyndigheterna), Kammarkollegiet och Naturvårdsverket.

För att omfattas av planen ska endast krävas att verksamhetsutövaren anmäler till berörd länsstyrelse att vattenkraftverket ska omfattas av planen.

Regeringen ska utse särskilda **sakkunniga** med uppgift att företräda den nationella planen vid omprövning för moderna miljövillkor.

I promemorian ges också information om en branschgemensamt finansiering (genom en fond) av de kostnader som blir följden av omprövningen för moderna miljövillkor.

Avsikten är att den branschgemensamma finansieringen ska gälla för alla verksamheter som bedrivs för produktion av vattenkraftsel och att dessa kommer att kunna ansöka om ersättning för såväl prövningskostnader som kostnader för de miljöförbättrande åtgärder (inklusive eventuella utrivningskostnader) och produktionsbortfallskostnader som den första uppdateringen till moderna miljövillkor enligt den nationella planen medför. Verksamhetsutövaren kommer dock själv att behöva stå för en viss del av kostnaden genom en självrisk. Arbetet med att inrätta en funktion för finansiering pågår för närvarande mellan företrädare för de stora vattenkraftsbolagen. Avsikten är att tillskjuta maximalt 10 miljarder i 2018 års kostnadsläge och att finansieringen ska ha en löptid om 20 år.

Efter det att remisstiden utgått (2 oktober) kommer departementet på grundval av inkomna remissvar att utarbeta utkast till lagändringar som lämnas till Lagrådet (s.k. lagrådsremiss) som granskar förslaget ur juridisk synvinkel. Regeringen bearbetar därefter förslaget och lämnar det sedan som en proposition till riksdagen.

I promemorian anges att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018. Enligt min bedömning kommer inte den tidplanen att hålla utan det är mer realistiskt att ikraftträdande sker tidigast 1 juli.

6. Slutsatser beträffande möjligheterna att få tillstånd till effektökning med vad som nu är känt om kommande lagstiftning

Promemorians förslag har utsatts för omfattande kritik, framförallt från industrin men även från motstående intressen. Min bedömning är dock att eventuella justeringar i lagförslagen inte kommer att göra det svårare för storskaliga vattenkraftverk att erhålla rimliga tillstånd för effektökning.

Mycket talar för att den storskaliga vattenkraften enligt Klass 1 kommer att klara omprövningen för moderna miljövillkor med rimliga åtgärder, som inte på ett avgörande sätt kommer att påverka reglerförmågan och möjligheten till effektökning.

Den politiska enigheten genom energiöverenskommelsen och enigheten inom berörda energi- respektive miljörelaterade myndigheter tycks vara mycket stark vad beträffar att värna om de storskaliga kraftverken inom Klass 1, varför det förefaller mindre sannolikt att de åläggs moderna miljövillkor som negativt påverkar produktions- och reglerförmågan. Min bedömning är att ett flertal av dessa verk, som redan är KMV-klassade, kommer att få undantag från miljökvalitetsnormen GEP i form av mindre stränga krav.

Det blir värre för de ca 1700 kraftverken inom Klass 3, där högst troligt miljönyttan kommer att värderas högre än energinyttan.

Referenser

- (1) Vattenkraftens reglerbidrag och värde för elsystemet. Rapport från Energimyndigheten, Svenska kraftnät och Havs- och vattenmyndigheten. ER 2016:11
- (2) En kvantitativ analys av potentialen för effektutbyggnad i befintliga svenska vattenkraftverk. Sweco 2016-04-19 Rapport effektutbyggnad vattenkraft.
- (3) Miljöbalk (1998:808)
- (4) Domslut Miljööverdomstolen (M 2010-52) för Edenforsens kraftverk
- (5) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG-(Vattendirektivet)
- (6) Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- (7) EU Domstolens dom i mål C-461/13-(Weserdomen)
- (8) Strategi för åtgärder i vattenkraften. Havs- och vattenmyndigens rapport 2014:14 (HaV och Energimyndigheten)
- (9) Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet det gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna 2016-06-10
- (10) Domslut Mark- och miljödomstolen Östersund (M 2431-14)
- (11) Domslut Mark- och miljööverdomstolen (M 2649-16)
- (12) Domslut Mark- och miljödomstolen Östersund (M 2428-14)
- (13) Domslut Mark- och miljööverdomstolen (M 2650-16)
- (14) Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft. Remiss från Miljö- och energidepartementet 2017-06-29, Dnr M2017/01639/R