

SVIF

SERO

SRF

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

e-post: registrator@sustainable.ministry.se
karin.berkestad@sustainable.ministry.se

SERO:s, SRF:s och SVIF:s remissyttrande på Miljöansvarsutredningens delbetänkande 'Ett utvidgat miljöansvar' SOU 2006:39, april 2006

SERO, SERO/SRF och SVIF lämnar här nedan följande gemensamma remissvar. Först görs en kort presentation av de tre föreningarna.

Sveriges Energiföreningars RiksOrganisation, SERO, är en ideell allmännyttig förening som bildades 1980. Den skall främja användning av inhemska förnybara energikällor, som ingår i ett ekologiskt kretslopp med minsta möjliga miljöpåverkan. SERO har nio sektioner och sju lokala energiföreningar. SERO har totalt ca 3 000 medlemmar, se www.sero.se.

SERO Service AB är ett av SERO helägt bolag som genomför förhandlingar med köpare av el och elcertifikat för medlemmars räkning.

SERO är medlem i European Renewable Energies Federation, EREF, tillsammans med systerorganisationer från 11 EU-länder. EREF har kontor i Bryssel och följer noga och försöker påverka utvecklingen inom energi- och miljöområdet. För närvarande innehar SERO ordförandeposten i EREF. Se www.eref-europe.org

Småkraftverkens Riksförening, SERO/SRF är vattenkraftsektionen i SERO. Den skall främja utvecklingen av småskalig vattenkraft samt verka för ett sunt och miljöanpassat nyttjande av Sveriges vattenkraftresurser. Medlemmar är kraftverksägare (enskilda och energibolag), industrier och personer intresserade av vattenkraft samt regionala vattenkraftföreningar. SERO/SRF har ca 650 medlemmar och ingår i ESHA European Small Hydropower Association, se www.sero-srf.se respektive www.eshabe.be

Svensk Vindkraftförening, SVIF informerar om vindkraft, bevakar vindkraftens intressen, bygger ut vindkraften i Sverige och ger råd om vindkraftetablering. Medlemmar är kraftverksägare (enskilda och energibolag) industrier och personer intresserade av vindkraft samt regionala vindkraftföreningar. De flesta av Sveriges vindkraftproducenter är medlemmar i SVIF. SVIF har ca 1 400 medlemmar.

SVIF är medlem i Världsvind Energiföreningen, WWEA, tillsammans med ca 40 systerföreningar i hela världen. WWEA har huvudkontor i Bonn. Syftet är att sprida information om vindkraft och påskynda dess utbyggnad i världen, se www.svensk-vindkraft.org.

Alla tre föreningarna är rikstäckande, ideella och politiskt obundna och fungerar bl.a. som remissinstans för förnybar energi.

Sammanfattning

I detta delbetänkande lämnas förslag på hur direktivet 2004/35/EG 'Miljöansvarsdirektivet' skall genomföras i svensk lag. Ett slutbetänkande skall redovisas i november 2006. I direktivet anges 31 skäl för dess genomförande bl.a. främjande av principen att förorenaren skall betala (2) och omfatta miljöskador som orsakas av luftburna element (4). I bilaga 3 redovisas verksamheter, som berörs av direktivet bl.a. drift av anläggningar, som kräver tillstånd enl. direktivet 96/91/EG om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (1).

Remissyttrande SOU 2006:39

Direktivets syfte är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen att förorenaren skall betala för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

Anläggningar för elenergi (kärnkraftverk och bränsleeldade kraftverk större än 200 MW och vindkraftverk större än 1 MW) kräver tillstånd enl. miljöbalken (MB) kap. 9. Miljöfarlig verksamhet och miljöskydd. Vattenkraftverk prövas enligt MB kap. 11.

Vi kan inte förstå hur vindkraftprojekt skall kunna orsaka en allvarlig miljöskada. Vindkraftverk är stora byggnadsverk som syns och därmed påverkar landskapsbilden och sprider ljud och skapar skuggor från turbinbladen. Vi anser att vindkraftprojekt inte skall klassas som miljöfarlig verksamhet och därmed i fortsättningen inte behövas prövas enligt MB kap. 9. Denna klassning av vindkraftverk har bidragit till en mycket tidskrävande och komplicerad tillståndsprovning. Tvärtom, vindkraftprojekt bidrar till en ren miljö och behövs vid omställningen till ett förnyelsebart och långsiktigt hållbart energisystem. Denna klassning av vindkraftverk har bidragit till en tidskrävande och komplicerad tillståndsprovning.

Vindkraftverk borde få prövas enligt MB kap. 12 eller få ett eget kapitel såsom vattenkraften. Detta bör beaktas i den pågående översynen av Miljöbalken.

Energiutvinning från de förnybara källorna (sol-, vind-, ny vattenkraft och biobränslen) har idag svårt att konkurrera med energiutvinning från de konventionella källorna (fossila bränslen och kärnenergi). Om däremot miljöprinciperna i EG-fördraget, framför allt den att förorenaren skall betala, till fullo skulle tillämpas, skulle konkurrensen ske på lika villkor inom hela elenergisektorn. Denna förändring av nuvarande marknadsvillkor skulle innebära att de förnybara energikällorna kommer att kunna hävda sig mycket bra i konkurrensen med de konventionella källorna.

Utredningen föreslår att miljöansvarsdirektivet, som antogs av Europaparlamentet och rådet den 2 april 2004 skall införlivas i nationell rätt senast 30e april 2007. Sex år senare skall medlemsstaterna rapportera till kommissionen om de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. Kommissionen skall senast 30e april 2014 lägga fram en rapport för Europaparlamentet med lämpliga förslag till ändringar.

Utredningen visar att direktivets genomförande i svensk lag kommer att innebära utvidgat miljöansvar mot det allmänna för att förebygga och avhjälpa allvarliga miljöskador och överhängande hot om sådan skada. Vi vill särskilt framhålla att risken för allvarlig skada från energiutvinning med förnybara källor är väsentligt mindre än med konventionella källor. De förnybara energikällorna har inga utsläpp av växthusgaser och bidrar inte till långlivat farligt avfall. Tvärtom, energiutvinning från småskalig vattenkraft och vindkraft bidrar till att förbättra miljön. Förnybar energi ersätter i första hand kolkraft i det nordiska kraftsystemet samt i Tyskland och Polen. Detta resulterar i minskade utsläpp av växthusgaser och annat långlivat avfall.

Det är viktigt att den föreslagna förordningen och reglerna för både intern och extern kontroll av energiutvinning från förnybara källor utformas enkla och kostnadseffektiva utan att därför öka risken för allvarlig skada. Konkurrenssituationen för de förnybara energikällorna får inte försämrats ytterligare.

Miljöansvaret utökas till att omfatta både verksamhetsutövaren och den som kontrollerar verksamheten. Den ansvarige är verksamhetsutövaren, som får utökat informationsskyldighet. Länsstyrelsen skall bestämma hur skada skall avhjälpas och fastställa åtgärdsplan. Prövningen skall ske enligt detaljerade anvisningar i bilaga till direktivet. Dessa anvisningar och andra riktlinjer för prövningen föreslås bli införda i särskild förordning. Naturvårdsverket föreslås utfärda anvisningar för tillämpningen.(sid. 19)

Våra erfarenheter är att prövningen av småskalig vattenkraft och vindkraftanläggningar måste kunna förenklas. Prövningen behöver inte vara lika omfattande som för stora fossileldade kraftanläggningar. Detta måste beaktas i den nya förordningen. Anvisningar för tillämpningen är i dag komplicerad och kräver alltför stort administrativt arbete för både småskaliga vatten- och vindkraftsägare och de prövande myndigheterna. Det måste vara möjligt att väsentligt förenkla ansökningshandlingarna och effektivisera myndigheternas kontroll i samarbete med verksamhetsutövaren och samtidigt kunna minska risken för allvarlig miljöskada.

Flera av våra medlemmar är inte nöjda med det sätt på vilken myndigheternas kontroll utövas. Om verksamhetsutövaren driver anläggningen utan allvarliga miljöproblem, är denne ändå skyldig att lämna rapport om driften. Skulle det inträffa att sådan rapport inte lämnas in i tid till myndigheten borde det vara rimligt att myndigheten först skickar en påminnelse och begär in rapporten inom skälig tid, innan

Remissyttrande SOU 2006:39

verksamhetsutövaren åläggs vite och blir inkallad till domstol. Vi känner till fall där en några dagar försenad kontrollrapport har medfört att myndigheten har anmält ärendet till domstol. Verksamhetsutövaren kände behov av att anlita jurist i domstolsförhandlingen för att klara ut frågan om den något försenade kontrollrapporten.

Utredningen har analyserat om det behövs en regel om ansvarsgenombrott innebärande att aktieägare åläggs en form av personligt ansvar för bolagets förpliktelser och kunnat konstatera att någon påtagligt praktiskt behov av en sådan reglering inte finns. Vår uppfattning är att införandet av en sådan regel skulle innebära minskat intresse för att investera i småskalig vattenkraft- och vindkraftproduktion och därmed bidra till att försena omställningen av det svenska energisystemet till ett långsiktigt hållbart system.

Vi delar utredningens förslag att alla gängse former av säkerhet på den finansiella marknaden skall kunna godtas som säkerhet till det värde de provas ha i det enskilda fallet.

1. Inledning

När miljöansvarsdirektivet skall införas i svensk rätt är det viktigt att det sker på ett sätt att konkurrensen inom hela elenergisektorn kommer att ske på lika villkor. Principen att förorenaren skall betala måste få gälla både de konventionella och de förnybara energikällorna.

2. Genomförande av miljöansvarsdirektivet

Förslaget till direktiv innehöll krav på att staten har ett ansvar att vidta förebyggande och avhjälpande åtgärder. Det ströks i direktivet men kvar i texten finns rester från det ursprungliga förslaget. Detta anser vi försämrar tolkningen av direktivet. Ett exempel är hur detta direktiv samt fågel- och habitatdirektivet skall samordnas.

I direktivet anges att skadan skall vara mätbar och ett orsakssamband bör kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren.

Verksamhetsutövaren uppmantras att teckna försäkringar alternativt andra åtgärder som skydd mot skyldigheter enligt detta direktiv. Vi anser att först måste dessa skyldigheter preciseras innan det är möjligt att försäkra sig mot dem.

Direktivets första artikel anger att förorenaren har ansvaret och skall betala för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Denna ram är en stomme med minimivåer med möjlighet för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler.

Verksamhetsutövaren har det strikta ansvaret enligt direktivet. Ansvaret innebär en skyldighet att förebygga överhängande hot om en miljöskada och att avhjälpa de miljöskador som uppkommit samt bära kostnaderna för dessa åtgärder.

Verksamhetsutövaren svarar dock inte för kostnader om han kan visa att skadan/överhängande hotet om en sådan skada orsakats av tredje part under förutsättning att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits. Vi anser att om verksamhetsutövaren (ägare till småskaligt vattenkraftverk och vindkraftverk) inte anser sig vållande till skadan, bör verksamhetsutövaren och myndigheten gemensamt utreda den ansvarige för skadan.

Direktivet anger skydd för arter och naturliga livsmiljöer. Syftet med fågel- och habitatdirektiven är att säkerställa den biologiska mångfalden och inom Natura 2000 områden finns ett särskilt skydd. För att en skada skall anses föreligga, krävs en betydande negativ effekt. Inom ett sådant skyddat område anse vi att först måste man utreda om det verkligen föreligger en betydande negativ effekt, innan myndigheten säger nej till ett planerat småskaligt vattenkraft- eller vindkraftprojekt. I förarbetena anges att ett visst mått av störning kan tålas och att störningens intensitet, varaktighet och frekvens är viktiga faktorer i bedömningen. Enligt direktivet skall skadebedömningen göras i förhållande till bevarandestatusen för de arter och livsmiljöer som omfattas av dess skydd.

Enligt direktivet är den verksamhetsutövare, som bedriver miljöfarliga verksamheter, ansvarig och skall vidta erforderliga åtgärder. Vi anser att småskaliga vatten- och vindkraftproducenter inte bedriver miljöfarlig verksamhet, tvärtom miljövänlig verksamhet, de skall därför tillhöra denna krets ansvariga enl. 2.4.

Enligt den svenska versionen av verksamhetsutövare måste även innehavarna av småskaliga vatten- och vindkraftverk inräknas. Vi anser att verksamhetsutövare skall indelas i två kategorier: A) miljöfarlig verksamhet och B) miljövänlig verksamhet (bl.a. energiutvinning med småskalig vattenkraft och vindkraft).

Remissyttrande SOU 2006:39

Vi konstaterar att begreppet verksamhetsutövare definieras olika enligt miljöansvarsdirektivet (den som driver och kontrollerar verksamheten) och enligt svensk lag (den som driver och innehar).

Det finns likheter med miljöansvarsdirektivet och habitat direktivet. Det finns en tydlig preferens att identisk uppsättning naturresurser skall ersätta skadade naturresurser på samma plats eller i dess närhet, sid 147.

Eftersom vindkraftprojekt enligt miljöbalken klassas som miljöfarlig verksamhet skall de betala en avgift för en miljöskadeförsäkring. Risken för att ett vindkraftprojekt skall orsaka miljöskada måste anses vara mycket liten och därför borde ingen försäkringsavgift utgå. Om det ändå beslutas att en försäkringsavgift skall utgå måste den vara i proportion till den lilla miljöskada som mindre vindkraftprojekt normalt kan förväntas orsaka miljön. Vi anser att Miljöansvarsutredningen skall se över denna försäkring för vindkraftverk och småskaliga vattenkraftverk, som båda är en miljövänlig verksamhet och bidrar till att minska växthuseffekten.

2.1 Allmänna synpunkter

Utredningen föreslår, att alla frågor kring skador av kärnteknisk verksamhet lyfts bort från Miljöbalken och överförs till en planerad ny atomansvarighetslag. Därigenom skulle alla de bestämmelser om ansvar, förebyggande och avhjälpanande åtgärder efter skada, som utredningen föreslår skall införas i Miljöbalken och åläggas andra energiformer, inte gälla kärnkraften.

Vi anser att kärnkraften i likhet med andra energiformer skall ha en lika behandling och den skall tas in i Miljöbalken. Vattenkraftverks- och dammägare har t.ex. ett obegränsat ansvar för skador, som kan uppstå och tvingas betala heltäckande ansvarsförsäkringar för dessa. Självfallet bör kärnkraften behandlas på samma sätt och i det fall att den samlade privata försäkringsbranschen bara kan ta ansvar för skador upp till €700 miljoner (Översyn av atomansvaret SOU 2006:43) får staten träda in som försäkringsgivare mot skälig ersättning i form av en särskild försäkringspremie lagd på all kärnteknisk verksamhet med skaderisker över den nivå den privata försäkringsbranschen mäktar med.

Om kärnteknisk verksamhet inte via svensk lagstiftning åläggs samma obegränsade ansvar som andra verksamhetsutövare har, bör detta betraktas som ifrågasatt otillåtet statsstöd, vilket bör prövas av EU:s konkurrensmyndighet.

Vi anser därför att någon särskild atomansvarighetslag inte behövs utan att de lagparagrafer, föreskrifter och förordningar som berör kärnteknisk verksamhet mycket väl kan ingå i en utvidgad Miljöbalk så att likabehandling uppnås.

2.2 Synpunkter på författningsförslaget

2 kap. Hänsynsregler m.m.

De föreslagna ändringarna tillstyrks.

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Den föreslagna ändringen tillstyrks.

10 kap. Föroreningar och vissa andra miljöskador

§ 1 punkt 2, del av sista meningen: Med allvarliga miljöskador avses ... alla skador på biologisk mångfald som i betydande omfattning hindrar eller motverkar att en gynnsam bevarandestatus kan uppnås eller bibehållas för sådana arter eller livsmiljöer som avses i första stycket.

En sträng tillämpning av denna paragraf kan få vittgående konsekvenser för både befintliga och planerade vind- och vattenkraftverk. För vindkraftverk kan det gälla skador på fågellivet som man tidigare inte känt till och när det gäller driften av vattenkraftverk torde det vara nästan omöjligt att bedriva verksamheten utan någon som helst miljöpåverkan. Formuleringen ”betydande omfattning” kommer att kunna tolkas mycket olika av olika parter innan praxis av innebörden fastställts genom beslut av domstol.

Tyvärr saknar vi i nuläget förslag på en bättre formulering av paragrafen för riktigt allvarliga fall samtidigt som missbruk av paragrafen förhindras när det gäller mindre allvarlig miljöpåverkan. Dock vill vi med detta påpekande notera svårigheten att ”rätt” tolka paragrafen.

Remissyttrande SOU 2006:39

§§ 2-3 tillstyrks.

§ 4 punkt 4, bör utgå. Beträffande § 4 anser vi att hela ansvaret för radiologisk verksamhet skall lagfästas i en eventuellt utvidgad Miljöbalk så att samma regelverk om ansvar gäller alla energiformer. En särbehandling av radiologisk verksamhet genom att införa en ny atomansvarighetslag enligt utlagd remiss (SOU 2006:43) är oacceptabel och skulle även bryta mot EU:s konkurrensdirektiv. Euroatomfördraget, som Sverige accepterade vid inträdet i EU, var en tid avfört i förslaget till ny konstitution men återkom senare i form av en protokollsanteckning. Om det kommer att finnas kvar i ett omarbetat förslag till ny konstitution är ovisst sedan flera länder, däribland Sverige framför åsikten att Euroatomfördraget bör avvecklas.

Motivet för att ge främst kärnkraftverken en speciallagstiftning där de formellt har obegränsat ansvar för orsakade skador för att därefter reellt få ett ytterst begränsat ansvar med hänvisning till att försäkringsbranschen bara kan försäkra upp till €700 miljoner. Det problemet kan i stället lösas genom att staten mot en försäkringspremie övertar ett obegränsat försäkringsansvar för belopp över €700 miljoner. (Skadorna enbart i Ukraina och Vitryssland efter Tjernobyl beräknas till ca 3,2 biljoner kr enligt SOU 2006:43 om atomansvar)

§§ 5-18 tillstyrks i huvudsak. Dock skall myndighetsingrepp motiverad av nyupptäckt miljöskada i befintlig verksamhet som drivs av urgammal hävd, tillstånd eller dom ersättas fullt ut av staten.

15 kap. Avfall och producentansvar
Ändringen tillstyrks.

16 kap. Allmänt om prövningen
Ändringarna tillstyrkes och vi noterar med tillfredsställelse att i § 13 ideella föreningar av SERO:s karaktär behåller sin rätt att föra talan i miljömål.

24, 26 och 31 kap.
Ändringsförslagen tillstyrks.

2.3 Förslag på tillägg av ett nytt kapitel i Miljöbalken

I sin nuvarande utformning är Miljöbalken helt inriktad på skydd av människors hälsa och naturen. Det som saknas är ansvar för att tillgängliga resurser i form av ren flödande energi i form av t.ex. vind och vatten nyttjas optimalt.

För närvarande gäller t.ex. möjligheten att styra vattenflödet för att maximera energiuttaget i en övre del av ett vattendrag. Detta sätt att styra vattenflödet enbart för egen vinnings skull tar inte hänsyn till möjligheterna att utvinna energi hos nedströms liggande kraftverk. Konkret innebär detta att ägaren till kraftverket närmast reglerings- sjön/dammen ibland släpper på så mycket vatten att de nedströms liggande mindre kraftverken tvingas öppna dammluckor och spilla vatten trots att deras turbiner går med fullt pådrag. Andra tider tvingas nedströms kraftstationer stå stilla när den regleringsansvarige dämmer.

Förutom optimal energiutvinning från ett vattendrag är ett utjämnat flöde under dygnet och året i de flesta fall en fördel för miljön. Problemet är knutet till de vattendrag där det finns dels dämningmöjligheter och olika ägare till kraftstationerna längs vattendraget. Problemet är detsamma både i små och stora vattendrag. Så drabbas t ex kraftverken i Älvkarleby av kraftigt sänkt möjlighet till energiutvinning genom för dem ogynnsamt vattenpåsläpp från ovanför liggande vattenreglering, enväldigt styrd av ett annat kraftbolag som vill maximera sin egen vinst.

För vindkraften gäller att kraftverken bör placeras på visst avstånd från varandra för att undvika förluster i form av vindskugga. Också här finns en uppgift för tillståndsmyndigheter att bland annat se till så att ett befintligt verk inte hamnar i vindskugga från ett nytt större verk, utan att vinden kan användas optimalt för alla kraftverken. Vid ett minimiavstånd på 5 - 7 vingdiametrar mellan verken blir den s.k. parkförlusten mindre än ca 5 %, vilket i de flesta fall bedöms som acceptabelt.

Remissyttrande SOU 2006:39

Vi anser att i ett utökat miljöansvar bör det även ingå krav på optimering av tillgängliga flödande resurser. Som tillsynsmyndighet när det gäller att fastställa regler och tillsyn för optimering av energiutvinning från tillgängligt vatten kan Vattenmyndigheten vara en lämplig instans med möjlighet att få frågan prövad av Vattenmyndigheterna. För vindkraften kan ansvaret för optimering läggas på kommunen i första hand och för tillståndsärenden hos Länsstyrelsen.

2.4 Om ändring i förordningen (1998:900) m.fl. om tillsyn enligt miljöbalken

Som tidigare påtalats bör vindkraften avföras från listan på miljöfarlig verksamhet och därmed befrias från kravet att betala tillsynsavgift och miljöskadeförsäkring.

3. Överväganden och förslag till genomförande av miljöansvarsdirektivet

EU-direktivet tar inte in ansvarsfrågor för kärnteknisk verksamhet. Utredningen föreslår att dessa helt lyfts ur Miljöbalken vilket vi motsätter oss. Men om så skulle ske måste samtidigt, enligt förslaget den 30 april 2007, en ny atomansvarslag som reglerar ansvaret vid radiologisk verksamhet träda i kraft.

4. Ansvarsflykt och ansvarsgenombrott

Utredningen redovisar föredömligt synpunkter som talar både för och emot ansvarsgenombrott. Om MB kompletteras med krav på att heltäckande ansvarsförsäkringar införs till obegränsat belopp, behövs inte lagregler med krav på ansvarsgenombrott. Det innebär också att om det inte går att teckna tillräckligt högt ansvar i det civila försäkringssystemet skall staten träda in som försäkringsgivare för skador över ett visst belopp och ta ut en försäkringspremie för detta av verksamhetsutövaren. Ett annat motiv för att vi inte stöder tanken på att nu införa en lag om ansvarsgenombrott är risken för att detta kommer att verka investeringshämmande. En försäkringslösning är därför att föredra.

5. Överväganden och förslag i frågan om ansvarsgenombrott

Se punkt 4

6. Ställande av säkerhet

Vi instämmer i utredningens analys.

7. Överväganden och förslag beträffande säkerheter

Utredningens förslag till förändringar av begreppet godtagbara säkerheter är välmotiverade och tillstyrkes

Remissyttrande SOU 2006:39

8. Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen tonar ner de ekonomiska konsekvenserna av att genomföra de föreslagna förändringarna i MB. Vi delar inte den uppfattningen. De skärpningar av nuvarande lagstiftning genom föreslagna ändringar av Kap. 10 kan få stora konsekvenser i form av ökade krav på den som driver vatten- och vindkraftverk

Det kan vid vattenkraftverk t ex uppstå ökade krav vad gäller vandringsfisk även om sådan inte förekommit de senaste årtiondena eller ens någonsin i mannaminne. Dessa myndighetskrav kan få så stora ekonomiska konsekvenser att elproduktionen avvecklas. Två miljömål ställs då mot varandra dels försök till främjande av vissa arter mot kravet på att bibehålla och i ökad omfattning producera ren förnybar el för att motverka andra miljöskador.

Tyvärr för inte utredningen den diskussionen och vi saknar värderingar om vilken tyngd som skall tillmätas behovet av att vidta åtgärder för att mildra växthuseffekten genom produktion av ren förnybar energi.

Det utvidgade miljöansvaret enligt ändringsförslaget kommer också att öka försäkringskostnaden för många verksamhetsutövare, vilket utredningen inte behandlar.

9. Författningskommentarer

Vi avstår från synpunkter

Gunnar Grusell
Enl. uppdrag SVIF

Olof Karlsson
V. ordf. SERO

Jan-Åke Jacobson
Ordf. SRF