



Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag

Till civilutskottet

Civilutskottet gav den 13 december 2011 miljö- och jordbruksutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2010/11:163, Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag, och anknyttande motionsförslag. Miljö- och jordbruksutskottet yttrar sig över skrivelsen och motionerna C1 (S) yrkandena 1–5, C2 (MP) yrkandena 2 och 3, C361 (M) och MJ282 (V) yrkande 10 och MJ382 (S) yrkande 40. Motion MJ282 yrkande 10 överlämnas till civilutskottet för fortsatt behandling. I yttrandet finns fem avvikande meningar (S, MP och V).

Utskottets överväganden

Skrivelsens innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen insatser och särskilda satsningar med anledning av riksdagens tillkännagivande från mars 2011 (bet. 2010/11: CU17, rskr. 2010/11:182).

På grundval av den redovisning som presenteras är regeringens bedömning att tillsynen av vattenverksamhet bör ges en högre prioritet. En särskild satsning bör göras när det gäller länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet med fokus på kraftverk, dammar och vattenreglering under perioden 2011–2012.

Vidare uppger regeringen i skrivelsen att Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att samla berörda intressenter i en dialog med syfte att öka samsynen kring vattenkraften och de fastställda målen.

Utgångspunkter

Utgångspunkten för miljö- och jordbruksutskottets yttrande är de ställningstaganden som utskottet har gjort på grundval av utskottets uppföljning av biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft. Uppföljningen har genomförts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Resultatet redovisades i juni 2011 i rapporten Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – en uppföljning (2011/12:RFR1). Utskottet behandlade resultatet av uppföljningen i november 2011 i budgetbetänkandet 2011/12: MJU1 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård m.m. Ett enigt utskott föreslog att riksdagen skulle godkänna vad miljö- och jordbruksutskottet anförde om utskottets uppföljning av biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2011/12:99).

Uppföljningen av biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft utgår från riksdagens beslutade miljö kvalitetsmål om levande sjöar och vattendrag. Målet innebär bl.a. att biologisk mångfald ska bevaras och återskapas i vattendragen. I vattendrag som påverkas av reglering ska vattenflöden så långt möjligt vara anpassade med hänsyn till biologisk mångfald. Utgångspunkt för uppföljningen har varit de frågor som ingår i miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde, dvs. fiske, naturvård och miljövärd. Uppföljningen har inriktats på att studera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer när det gäller biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med vattenkraft, dammar och regleringsmagasin. Frågor som rör den biologiska mångfalden är tvärssektoriella och berör därför flera utskott.

På grundval av de resultat som framkom i uppföljningen anordnade utskottet en offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft den 4 oktober 2011. Syftet med utfrågningen var att få bättre kunskap om möjligheterna att bevara och återskapa den biologiska

mångfalden i samband med vattenkraft. En utskrift av utfrågningen har redovisats i rapporten Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft (2011/12:RFR3).

Mot bakgrund av att utskottet nyligen har tagit ställning till de frågor som rör regeringens skrivelse är utskottets ställningstaganden från november 2011 fortfarande giltiga. I förekommande fall redovisas vidare ny information som tillkommit efter utskottets behandling hösten 2011.

Ansvarsfördelningen för biologisk mångfald och vattenkraft

Motionen

I motion C1 (S) yrkande 2 framhålls att myndigheternas arbete och insatser i frågor kring biologisk mångfald i rinnande vattendrag bör samordnas. Bakgrunden är att ansvaret för frågor om vatten och biologisk mångfald berör flera riksdagsutskott och finns på flera departement och myndigheter. Det är mycket viktigt att öka samordningen och samverkan i dessa frågor.

Utskottets ställningstagande

Det finns målkonflikter dels mellan olika miljökvalitetsmål, dels mellan miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och andra mål, t.ex. det energipolitiska målet om förnybar energi. Utskottet vill betona att det är viktigt att målkonflikter inte får förlama det fortsatta utvecklingsarbetet. Det är därför viktigt med en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning och att myndigheterna ges ett tydligt uppdrag från regeringen att samarbeta. På så sätt bör målkonflikter kunna hanteras och de olika målen kunna uppnås utan att miljön i övrigt tar skada. Det är inte utskottets eller riksdagens uppgift att peka ut hur detta ska ske, men utskottet vill peka på att Miljömålsberedningen kan vara ett forum för fortsatt behandling av frågor om målkonflikter.

Utskottet anser att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan centrala och regionala myndigheter. Den nya Havs- och vattenmyndigheten har då, enligt utskottets bedömning, en möjlighet att knyta ihop frågor om fisk och fiske och om hav och vatten. Utskottet understryker samtidigt vikten av att arbetet med den biologiska mångfalden i inlandets vattendrag uppmärksammas av den nya havsmyndigheten.

När det gäller frågor om vattenkraft och biologisk mångfald arbetar de olika myndigheterna inom olika politikområden utifrån olika mål och riktlinjer, samtidigt som det finns många frågor som kräver ett tydligt samarbete och en helhetssyn. Utskottet framhåller vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheterna och menar att myndigheternas arbete och insatser bör samordnas.

Mot denna bakgrund och de ställningstaganden som utskottet gjorde i november 2011 noterar utskottet med tillfredsställelse att regeringen har givit Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter samla berörda intressenter i en dialog med syfte att öka samsynen kring vattenkraften och de mål som är fastställda om förnybara energikällor samt miljömålen för vatten och vattenförvaltning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 oktober 2012.

Utskottet konstaterar således att det pågår ett arbete hos de ansvariga myndigheterna om gällande mål inom olika områden som i förlängningen kan leda till en ökad samsyn i dessa frågor. Utskottet utgår från att eventuella frågor som inte kan lösas på myndighetsnivå hanteras i särskild ordning. Med det anförda föreslår utskottet att motion C1 (S) yrkande 2 lämnas utan vidare åtgärd.

Arbetet med biologisk mångfald utifrån miljöbalken och andra regler

Motionerna

Enligt motionerna C1 (S) yrkande 4 och MJ382 (S) yrkande 40 bör miljöbalken gälla vid ombyggnad eller tillbyggnad av vattenkraftverk. Motionärerna saknar förslag från regeringen om hur problemen med den nuvarande regleringen ska åtgärdas. I motion C2 (MP) yrkande 2 begär man att regeringen skyndsamt återkommer till riksdagen med förslag till ett ändamålsenligt regelverk för vattenverksamhet för att modernisera föråldrade tillstånd för sådan verksamhet. Även i motion MJ282 (V) yrkande 10 (delvis) begärs att regeringen skyndsamt tar tag i de synpunkter som utskottet har framfört när det gäller vattendomar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare framfört att det behövs ett intensifierat arbete med bl.a. omprövning av vattendomar. Utskottet anser fortfarande att detta är ett viktigt instrument för arbetet med biologisk mångfald i rinnande vatten. En mycket stor del av verksamheten vid vattenkraftverken utövas enligt domar som prövats mot tidigare vattenlagar då det ställdes få eller inga villkor som tog hänsyn till miljön. Utskottet har i uppföljningen fått många indikationer på att situationen är otillfredsställande med tanke på hur äldre vattendomar är utformade. Det behövs fortsatta analyser av hur frågan kan hanteras för att säkerställa den biologiska mångfalden. Utskottet noterar också att många kommuner upplever att man inte har fått någon kompensation för det intrång i miljön som gjordes när vattenkraften byggdes ut. Frågan om bygdeavgifter har under senare år behandlats av olika utredningar.

I uppföljningen konstaterar utskottet att en omprövning är resurskrävande för en ansökande myndighet. De krav som en omprövning ställer på myndighetens resurser innebär att det finns en risk för att myndigheten avstår från att begära en omprövning. Det finns vidare olika juridiska hinder för att driva på omprövningsarbetet och regelverket kan därför behöva moderniseras, men detta är en fråga som inte har ingått i utskottets uppföljning.

Sammantaget har såväl utskottet som motionärerna uppmärksammat att det behövs en översyn av regelverket. Mot denna bakgrund är det därför glädjande att Miljödepartementet uppger att det pågår ett arbete inom Regeringskansliet som syftar till att genomföra en översyn av regelverket för vattenverksamheten. Utskottet har erfarit att frågan om omprövning av vattenverksamheten ingår i ett sådant arbete. Med det anförda förutsätter utskottet att både utskottets ställningstaganden och de aktuella motionsförslagen kommer att tillgodoses inom den aviserade översynen. Utskottet föreslår därför att motionerna C1 (S) yrkande 4, C2 (MP) yrkande 2, MJ282 (V) yrkande 10 i denna del och MJ382 (S) yrkande 40 lämnas utan vidare åtgärd. Utskottet överlämnar motionen MJ282 (V) yrkande 10 i denna del till civilutskottet för fortsatt behandling.

Verksamhetsutövarens ansvar och insatser för biologisk mångfald

Motionen

I motion C1 (S) yrkande 1 uppges att det behövs en analys om fiskeavgifterna ska kunna användas på annat sätt än vad som angetts i vattendomarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att det i dag saknas tillräckliga motiv för kraftbolagen att arbeta med miljöfrågor. Utskottet ser behov av fortsatta och förstärkta insatser från verksamhetsutövarna för att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i vattendragen. Utskottet noterar i detta sammanhang att det finns utredningsförslag om att fiskeavgifterna ska få användas på annat sätt än vad som framgår av vattendomarna för att göra det möjligt att använda avgiftsmedlen till åtgärder som är värdefulla och får positiva effekter. Inför det fortsatta utvecklingsarbetet är det viktigt att frågan om fiskeavgifterna även fortsättningsvis uppmärksammas.

Som redovisats ovan bereds inom Regeringskansliet ett utredningsuppdrag som syftar till att göra en översyn av vattenverksamheten. Utskottet utgår från att regeringen i det fortsatta arbetet behandlar frågan om hur fiskeavgifter ska kunna användas. Motion C1 (S) yrkande 1 kan därför lämnas utan vidare åtgärd.

Fiskvägar och restaurering av vattendrag

Motionerna

Enligt motion C1 (S) yrkande 5 bör de företag som ansvarar för vattenregering åläggas att anlägga fiskvandringssvågar för att bevara eller återställa den biologiska mångfalden. Kraftbolagen saknar i dag i stort sett motivation för att arbeta med att återställa och förstärka den biologiska mångfalden. Samtidigt finns det behov av fortsatta och förstärkta insatser från verksamhetsutövarna för att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i vattendragen.

I motion C2 (MP) yrkande 3 begärs att det ska finnas ett allmänt krav på fungerande omlöp för upp- och nedströms vandring av fisk vid kraftverk och dammar. Regeringen bör därför särskilt pröva möjligheten att införa ett generellt krav.

I motion C361 (M) uppmärksammas behoven av att mildra vattenkraftens negativa miljöpåverkan. Arter som är beroende av strömmande vatten påverkas också i och med att det som annars hade varit en strömmande älv däms upp och flödet minskar i den utbyggda älven. Detta gör att den för många arter viktiga vårfloden försvinner eller minskar radikalt. Vattenkraftsägarna bör därför uppmuntras att verka för att mildra de negativa miljöeffekter som uppstår av vattenkraftverket.

I motion MJ282 (V) yrkande 10 delvis begärs att regeringen skyndsamt tar tag i de synpunkter som utskottet har framfört när det gäller restaurering av vattendrag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att arbetet med restaurering av vattendrag har gått långsamt i förhållande till målen och att det finns ett fortsatt behov av åtgärder. På grundval av denna iakttagelse anser utskottet att det är angeläget att vidta insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård. Det är också väsentligt att vidtagna åtgärder följs upp. Utskottet vill vidare uppmärksamma att den biologiska mångfalden i vattendragen även kan ha betydelse för den lokala näringsverksamheten, t.ex. möjligheterna till fiske- turism och fiskodling. Detta är inte minst viktigt i de delar av Sverige som har en svag näringsstruktur. Fiskvägar saknas i det stora flertalet kraftverk. Enligt utskottets bedömning går det inte att alltid ställa krav på fiskvägar, men det bör alltid utredas om sådana krav är rimliga att ställa. Uppföljningen visar att tidigare byggda fiskvägar inte alltid är funktionella och att de ibland har eftersatt underhåll, bl.a. eftersom dessa frågor inte har reglerats tydligt i vattendomar. Utskottet konstaterar samtidigt att det numera alltid ställs funktionskrav på de fiskvägar som ska byggas enligt tillstånd, liksom att det finns krav på att det ska göras en uppföljning efter ett antal år. Enligt utskottet är det viktigt att säkerställa att kraftbolagen har tillräckliga motiv för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen.

Utskottet konstaterar vidare att det saknas en entydig bild av dels vilken kostnad som fiskvägar innebär för kraftbolagen, dels vilket värde som en återskapad biologisk mångfald innebär. Det är viktigt att klargöra de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Utskottet anser att det i första hand är kraftbolagen som bör betala åtgärder för att återskapa och bevara biologisk mångfald, men konstaterar att statliga bidrag till restaureringsåtgärder kan förenkla arbetet och göra att processen går snabbare. Det är viktigt att kraftbolagen ges tillräckliga motiv att arbeta med biologisk mångfald. Dessutom behövs statliga resurser för att finansiera åtgärder som annars inte skulle komma till stånd. Det är viktigt att det även fortsättningsvis avsätts statliga medel till sådana insatser. De statliga resurserna för restaurering av vattendrag har varierat över tid. Utskottet framhåller vikten av långsiktighet i medelstilldelningen och det faktum att det behövs resurser för att kunna genomföra restaureringar.

Det är enligt utskottets mening självfallet väsentligt att de fiskvägar som byggs fungerar. Uppföljning av resultatet är därmed centralt likaså att underhållsåtgärder vidtas.

Som redovisats ovan bereds inom Regeringskansliet ett utredningsuppdrag som syftar till att göra en översyn av vattenverksamheten. Utskottet vill inte föregripa resultatet av detta beredningsarbete och avstyrker därför motionerna C1 (S) yrkande 5, C2 (MP) yrkande 3, C361 (M) och MJ282 (V) yrkande 10 i denna del. Utskottet överlämnar motionen MJ282 (V) yrkande 10 i denna del till civilutskottet för fortsatt behandling.

Uppföljning

Motionen

I motion C1 (S) yrkande 3 framhålls att uppföljningen av insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård måste bli bättre.

Utskottets ställningstagande

Uppföljningssystemet inom miljöområdet har nyligen ändrats. Utskottet menar att det är för tidigt att bedöma hur det förändrade uppföljningssystemet fungerar. Utskottet konstaterar dock att det saknas en helhetsbild av de olika insatser som staten genomför för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med vattenkraft och vilka resultat som dessa insatser har gett. Utskottet betonar vikten av att uppnådda resultat dokumenteras, analyseras, återspeglaras och sprids till olika intressenter. Enligt utskottets bedömning är spridningen av åtgärderens resultat begränsad, vilket inte är tillfredsställande eftersom det innebär att det inte finns någon möjlighet att dra lärdom av goda respektive dåliga exempel. Utskottet vill även framhålla betydelsen av att bygga in ett lärande i det arbete som görs.

Utskottet menar att det är viktigt att regeringen säkerställer att det samlade resultatet av åtgärderna redovisas och analyseras. Det är viktigt att dokumentera erfarenheter av gjorda satsningar, såväl statliga som privata. Det är väsentligt att regeringen i de årliga resultatredovisningarna till riksdagen redovisar och bedömer de resultat som uppnås genom statens olika insatser för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen.

Utskottet vill sammanfattningsvis framhålla betydelsen av att genomföra uppföljningar så att man kan dra lärdom av resultatet för fortsatta insatser. Utskottet välkomnar regeringens bedömning i skrivelsen om att tillsynen av vattenverksamhet bör ges en högre prioritet och den särskilda satsningen när det gäller länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet med inriktning på kraftverk, dammar och vattenreglering under perioden 2011–2012. Utskottet anser att väl utformade tillsynsinsatser är en effektiv uppföljning som bör bidra till ökade kunskaper om resultatet av olika åtgärder. Med hänsyn till detta föreslår utskottet att motion C1 (S) yrkande 3 lämnas utan vidare åtgärd.

Stockholm den 22 mars 2012

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Lars Hjälmered (M), Johan Löfstrand (S), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Roger Tiefensee (C), Pyry Niemi (S), Åsa Coenraads (M), Helena Leander (MP), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V), Nina Lundström (FP), Otto von Arnold (KD) och Tomas Avenborg (M).

Avvikande meningar

1. Ansvarsfördelningen för biologisk mångfald och vattenkraft (S)

Matilda Ernkrans (S), Johan Löfstrand (S), Helén Pettersson i Umeå (S), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S) och Piry Niemi (S) anför:

Vi anser att myndigheternas arbete och insatser i frågor om biologisk mångfald i rinnande vattendrag bör samordnas. Det är mycket viktigt att öka samordningen och samverkan i dessa frågor. Bakgrunden är att ansvaret för frågor om vatten och biologisk mångfald berör flera riksdagsutskott och finns på flera departement och myndigheter.

Det vi har anfört med anledning av motion C1 yrkande 2 bör ges regeringen till känna.

2. Verksamhetsutövarens ansvar och insatser för biologisk mångfald (S, MP, V)

Matilda Ernkrans (S), Johan Löfstrand (S), Helén Pettersson i Umeå (S), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Piry Niemi (S), Helena Leander (MP) och Jens Holm (V) anför:

I dag betalar kraftbolagen en bygdeavgift och en fiskeavgift. Den senare används för fiskefrämjande åtgärder i de berörda vattenområdena genom att man bevarar och återskapar den biologiska mångfalden i vattendragen. Bidrag för dessa åtgärder betalas ut efter ansökan. Bygdeavgiften används till att minska skador i närområdet och till allmänna ändamål för den bygd som berörs av verksamheten. Kraftbolagen finansierar också kompensationsåtgärder avseende fisk i enlighet med krav som ställs i olika tillstånd. Vi menar att kraftbolagen trots detta i dag i stort sett saknar motivation för att arbeta med att återställa och förstärka den biologiska mångfalden. Det finns i dag behov av fortsatta och förstärkta insatser från verksamhetsutövarna för att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i vattendragen. Vi anser att det behövs en analys om fiskeavgifterna ska kunna användas på annat sätt än vad som angetts i vattendomarna.

Det vi har anfört med anledning av motion C1 yrkande 1 bör ges regeringen till känna.

3. Arbetet med biologisk mångfald utifrån miljöbalken och andra regler (S, MP, V)

Matilda Ernkrans (S), Johan Löfstrand (S), Helén Pettersson i Umeå (S), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Pyry Niemi (S), Helena Leander (MP) och Jens Holm (V) anför:

Vi anser att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag till ett ändamålsenligt regelverk för vattenverksamhet för att modernisera föråldrade tillstånd för sådan verksamhet. Vi hänvisar till miljö- och jordbruksutskottets rapport Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning (2011/12:RFR1) och de rekommendationer som tas upp om vattendomar och restaurering av vattendrag. Vi förväntar oss att regeringen skyndsamt tar tag i dessa rekommendationer.

Vi anser exempelvis att miljöbalken bör gälla vid ombyggnad eller tillbyggnad av vattenkraftverk. Regeringen skriver i sin skrivelse (skr. 2010/11:163) att vattenverksamhet ska bedrivas enligt tillstånd som provas enligt miljöbalkens hänsynsregler och leva upp till EU-rättens krav. Men regeringen redovisar inte i skrivelsen hur den ämnar gå vidare för att lösa problemet, vilket vi uppfattar som otillfredsställande.

Det vi har anfört med anledning av motion C1 yrkande 4, C2 yrkande 2, MJ382 (S) yrkande 40 och MJ282 yrkande 10 i denna del bör ges regeringen till känna.

4. Fiskvägar och restaurering av vattendrag (S, MP, V)

Matilda Ernkrans (S), Johan Löfstrand (S), Helén Pettersson i Umeå (S), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Pyry Niemi (S), Helena Leander (MP) och Jens Holm (V) anför:

De företag som ansvarar för vattenreglering bör åläggas att anlägga fiskvandringssvägar för att bevara eller återställa den biologiska mångfalden. Kraftbolagen saknar i dag i stort sett motivation för att arbeta med att återställa och förstärka den biologiska mångfalden. Samtidigt finns det behov av fortsatta och förstärkta insatser från verksamhetsutövarna för att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i vattendragen. Regeringen bör särskilt pröva möjligheten att införa ett generellt krav på fungerande omlöp för upp- och nedströms vandring av fisk vid kraftverk och dammar.

Det vi har anfört med anledning av motion C1 (S) yrkande 5, C2 (MP) yrkande 3 och MJ282 (V) yrkande 10 i denna del bör ges regeringen till känna.

5. Uppföljning (S)

Matilda Ernkrans (S), Johan Löfstrand (S), Helén Pettersson i Umeå (S), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S) och Pyry Niemi (S) anför:

Det finns i dag ingen helhetsbild av vilka resultat som statens insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten har och vilka mål som har nåtts. En uppskattning är att över hälften av de mest skyddsvärda vattendragen som

skulle ha restaurerats inom ramen för riksdagens miljömål återstår att åtgärda. Vi anser därför att uppföljningen av insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård måste bli bättre.

Det vi har anfört med anledning av motion C1 yrkande 3 bör ges regeringen till känna.